De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES
HU ISSN 1789-0446

VII. évfolyam 2013/2. szám

Kiadja a
Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

6725 Szeged
Bécsi krt. 2-4/B. II/9.

Főszerkesztő:
PACZOLAY Péter

Társszerkesztők:
FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós, TÓTH J. Zoltán

HU ISSN 1789-0446

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES
HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK

AJTAY-HORVÁTH Viola
Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról

BAGDI Katalin
A munkajog és a társasági jog határán – Milyen szabályok alkalmazandók a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőkre?

BALOGH Nikoletta
Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége – különös tekintettel a közigazgatási- és magánjogi szakági intézkedésekre

BARTA Áron
A szökés bűncselekményi tényállása és szankcionálása a Rákóczi-szabadságharc hadseregében (Adalékok a katonai büntető igazságszolgáltatáshoz)

BORBÉNYI Laura Bianka
A jogtárgyharmonikus értelmezés a bírói gyakorlat tükrében

DEÁK Viktória
A miniszteri felelősség az interpellációs gyakorlat tükrében 1861-1918 között

GÁL Andor
A gyermekprostitúció anyagi büntetőjogi kérdései, különös tekintettel az ügyfél cselekményére

GUZI Zsuzsanna
Néhány percnyi élet büntetőjogi „értéke”

GUZI Zsuzsanna
Állat-asszisztált terápiák a büntetés-végrehajtási intézetekben

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES
HU ISSN 1789-0446

HRECSKA Renáta
Keleten a helyzet változatlan? A kínai és magyar munkajogi szabályozás összehasonlítása a versenyképesség és munkavállalói jogok tekintetében

KOVÁCS Krisztina
Fiatalkorú bűnelkövetők reszocializációs nevelése – Speciálpreventív beavatkozások a szabadságvesztés alatt és azt követően

LIGA Éva
Vallási jelképek viselésével kapcsolatos döntések a strasbourgi gyakorlatban

LUKÁCS Adrienn
A munkavállalók személyiségi jogainak védelme, különös tekintettel a munkahelyi kamerákra

PAPP Olga Katalin
A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog a közigazgatásban

PAPP Olga Katalin
Biztos kezekben a magánszféránk – de jó kezekben is?

RÁCZ Anna
Az esküdtszék intézménye a büntetőeljárásban, különös tekintettel annak magyarországi működésére 1900–1919 között

RÓNAI Orsolya
Az energiaadók az Európai Unióban

SIMON Emese Réka – SZALÓKY Béla
A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban

SZABÓ Alexandra
Családi (v)iszonyok – A családon belüli erőszak önálló büntetőjogi törvényi tényállásának dilemmái

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES
HU ISSN 1789-0446

SZALBOT Balázs
Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár
A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben

SZÖRÖS Anikó
Cégbíróságok vs. fantomcégek

SZŰCS Lajos
Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban
és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra
és az államadósságfékekre

TOMASOVSZKY Edit
A követő jog alapproblémái, szabályozási kérdései

TORNYAI Gergely
A szervezett bűnözés per se inkriminációja az uniós jogharmonizáció
tükrében

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Ajtay-Horváth Viola
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról[1]

I. Bevezetés

A sztrájk története sajátos utat járt be, a teljes tiltástól és a büntetőjogi szankcionálástól kezdve a tűrésen keresztül vívta ki alapjogként való deklarálását.[2] Magyarországon – a rendszerváltás közeledtével hirtelen fellobbant sztrájktevékenység hatására – már röviddel a rendszerváltozás előtt szükségesnek látszott törvényben kodifikálni a sztrájkjog szabályait, és mintegy fél éves társadalmi vita lezárásaként megszületett a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.).

A számok azt mutatják, hogy az Sztv. megalkotása óta a sztrájkok nagy részét az alapvető szolgáltatást ellátó munkáltatók körében szervezik.[3] Ennek többek között az az oka, hogy a munkavállalók hagyományosan jól szervezettek a közlekedési vállalatoknál, az egészségügyi és oktatási intézményeknél, valamint érdekérvényesítésük a – nem tulajdonos munkáltatóval szemben – nehezebb, más jellegű nyomásgyakorlást igényel. Mindezek alapján a munkabeszüntetés szabályozásának kérdései körében az alapvető szolgáltatást ellátó munkavállalók sztrájkhoz való jogának szabályozása és annak gyakorlása kulcsfontosságú.

2010 decemberében hatályba lépett az Sztv. első jelentős módosítása, mely részletezte és egyben szigorította a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályokat az alapvető közszolgáltatást végző munkáltatók esetében.[4] Ehhez kapcsolódóan a jogalkotó eljárási szabályokat határozott meg, továbbá a még elégséges szolgáltatás teljesítésének elmulasztását jogellenességi okként rögzítette.[5]

Míg a munkáltatói szövetségek szükségesnek tartották a változásokat és örömmel fogadták a módosítást, a munkavállalói érdekképviseletek teljes mértékben elutasítóan

[1] Konzulens: Dr. Lehoczkyné Dr. Kollonay Csilla egyetemi tanár

[2] A sztrájkjog szabályozásának korai történetére lásd: Lőrincz Ernő: A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig, 1840-1918. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974. 214-250. oldal (a továbbiakban: o.)

[3] Berki Erzsébet: Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban. In Érdekképviselet felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve. Raabe Kiadó, Budapest, 2009. február. 4.24. fejezet 1-26. o. 1989 és 2008 között négy nagy ágazatban szervezték a sztrájkok 77 %-át. Ebből az ipari szektor 29 %-os, az oktatás és kulturális szféra 18 %-os, a közlekedési ágazat 15 %-os, valamint az egészségügy 12 %-os arányt képviselt.

[4] Sztv. 4. § (3) bekezdése

[5] Sztv. 4. § (4) bekezdése, illetve a 3 § (1) bekezdés a) pontja.

fogadták. Szerintük a törvénymódosítás „béklyót kötött a szakszervezetekre"és véleményük szerint a 22 éves sztrájktörvény megfelelően betöltötte a szerepét.[6] Ez az utóbbi álláspont figyelmen kívül hagyja, hogy a magyar sztrájkjogi szabályozás hézagai jogalkalmazási problémákat generáltak a törvény megalkotása óta, javarészt annak köszönhetően, hogy az 1980-as évek végének rendszerváltó légkörében született sztrájktörvény, a túlzott megszorításokat elkerülendő és a lehetőségek szerinti liberális szabályozásra törekedve, egy sor kérdést nyitva hagyott.[7] A törvény módosítása – több próbálkozás ellenére – valójában a szükséges parlamenti kétharmados többség hiányában hiúsult meg.[8]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a lakosság egészét érintő alapvető jogok védelmében – úgy foglalt állást, hogy a sztrájkjog teljes felülvizsgálatára van szükség Magyarországon.[9] Azonban álláspontom szerint a törvénymódosítás az országgyűlési biztos által szükségesnek tartott átfogó felülvizsgálatot nem valósította meg, továbbra is szükséges lenne annak koncepcionális újragondolása. Sőt, kifejezetten a módosítás fókuszában álló, még elégséges szolgáltatás megítélése legalább annyi új kérdést vet fel, mint a módosítás előtti rendelkezések.

A dolgozat célja e kérdések és ellentmondások feltárása annak érdekében, hogy rávilágítson a hazai sztrájkjogi szabályozás kritikus pontjaira, különösképpen a minimális szolgáltatás gyakorlatban felmerülő nehézségeire. Elméleti alapvetésként a dolgozat a sztrájkjog korlátozhatóságából indul ki, melyet a nemzetközi szervezetek dokumentumai, az ezekhez kapcsolódó esetjog, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján vizsgál. Ezt követi a magyar sztrájkjogi szabályozás és gyakorlatának elemzése az Sztv. hatályba lépésétől napjainkig kiemelve azokat a kritikus pontokat, amelyek a minimális szolgáltatásra vonatkozó szabályok módosításának indokául szolgáltak. Az elemzés elsősorban a hazai bírói gyakorlat, valamint az eltérő szakirodalmi álláspontok vizsgálatán alapul. A 2010 decembere után a sztrájk gyakorlati kivitelezésével jelentkező nehézségeket problémakörönként rendszerezve a Fővárosi Munkaügyi Bíróság, illetve a Fővárosi Törvényszék gyakorlata alapján világítja meg a dolgozat, kiegészítve a gyakornoki idő alatt szerzett tapasztalataimmal.[10]

Ezek alapján egyrészt arra keresem a választ, hogy valóban szükség volt-e a még elégséges szolgáltatást érintő módosításra, valamint hogyan értékelhető az új szabályrendszer a sztrájkjog gyakorlati megvalósulása tükrében? Másrészt a nemzetközi standardok alapján azt vizsgálom, hogy a hazai szabályozás mennyiben felel meg ezeknek az elvárásoknak. A megfogalmazottak alapján **de lege ferenda** javaslatokat teszek arra nézve, hogy hogyan lehetne a nemzetközi követelmények és a magyar jellegzetességek figyelembevételével olyan szabályozást kialakítani, mely mindkét oldal számára megfelelőbb lenne.

II. A sztrájkjog fogalma és helye az alapjogok között

A sztrájkhoz való jogot az alapjogok rendszerében a második generációként ismert gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz sorolják. Az első generációs személyi-és politikai

[6] A sztrájktörvény ellehetetleníti a munkabeszüntetést. (MTI, 2011.07.14.) http://hvg.hu/itthon/20110714_szakszervezetek_sztrajktorveny (2012.10.06.)

[7] Témánk mellett elsősorban a közszférában dolgozók a munkáltatóként tárgyaló fél személye, egyes csoportokra vonatkozó differenciálatlan sztrájktilalom, továbbá az egyeztetési szabályokra vonatkozó elnagyolt rendelkezések emelhetőek ki.

[8] Alkotmány 70/C. § (3) bekezdés

[9] AJBH Közlemény 2010. 11. 08: A sztrájktörvény pontosításáról, AJB-6614/2010.

[10] Gyakornoki időmet 2011-ben töltöttem a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon.

szabadságjogokkal szemben elhatárolási ismérvként rendszerint az állam aktív szerepvállalása szerepel.[11]

A témával foglalkozó szerzők szerint a másik jellegzetes elhatárolási ismérv, hogy a politikai és polgári szabadságjogok kikényszerítése közvetlen bírói úton lehetséges, és gyakorlati érvényre juttatásukhoz kisebb anyagi ráfordítás szükséges. A szociális jogok megvalósulása ezzel ellentétben – éppen az állam aktív szerepvállalásának szükségessége folytán – nagyban függ az adott állam teherbíró képességétől. Megjegyzendő, hogy az anyagi ráfordításon alapuló elválasztás viszonylagos, ugyanis az első generációs jogok érvényesüléséhez is szükséges anyagi ráfordítás (például a bírói jogvédelem és a tisztességes eljárás, a választójog mind megfelelő infrastruktúrát igényel), míg a második generációs jogoknál sincs mindig szükség ráfordításokra és tipikusan ilyen a sztrájkjog.[12]

Az alapjogok két generációja közti szoros kapcsolatot húzza alá az is, hogy a szociális jogok rendszerében a sztrájkjog kialakulása a szakszervezetek megjelenéséhez köthető, a szakszervezetek létrejötte és elismerése viszont a szabad szervezkedési jog deklarálásán alapult. Eltávolította azonban a munkásszervezeteket a klasszikus szervezkedési jogtól az, hogy céljuk a munkaadókkal való kollektív tárgyalás és alku volt, amely a szerződési szabadság XIX. századi gondolatával ellentétben állt. Azaz, egy „klasszikus", első generációs jog került összeütközésbe egy a későbbiekben, „második generációs"-ként elismert joggal, természetes volt tehát a korabeli jogrend ellenséges kezdeti reagálása, és az, hogy mint „alapjog" csak a XX. század közepére nyerhetett elismerést.

Megegyezés hiányában, olykor a reménytelen elkeseredés jeleként nyúltak a szervezett munkások a sztrájk fegyveréhez. A nyomásgyakorlásnak ez az erőteljes, a tulajdon és a szerződés szabadságának alapvető elvével merőben ellentétes eszköze kezdetben éles – büntetőjogi eszközökkel is történő – tiltást váltott ki, és mások alapvető jogaival való ütközésből ma is következik ultima ratio jellege.

Mindebből következő eltérést jelent továbbá az elsődleges szabadságokhoz – így a leginkább hasonló gyülekezési joghoz – képest, hogy e jog szélesebb körben korlátozható és akár el is vonható, s mindig célhoz kötötten érvényesül.[13] Ez a megközelítés azonban még nem jelent egyértelmű elhatárolási ismérvet, hiszen különleges jogrend idején rendkívül szűk kivétellel az alapjogok is korlátozhatóak vagy akár fel is függeszthetőek. A különbség inkább abban rejlik, hogy a jogalkotónak szélesebbkörű lehetősége van a sztrájkjog határainak megvonására.[14]

A sztrájkjog tehát nem tekinthető tipikus „második generációs" szociális jognak, mivel vannak olyan jellemzői, melyek az első generációs szabadságjogokkal, így a gyülekezéshez és az egyesüléshez, illetve egyesek szerint a véleménynyilvánításhoz való joggal rokonságot mutat.[15] A klasszikus polgári és politikai szabadság jogokhoz képest azonban tartalma speciális: gazdasági és szociális érdekérvényesítésre irányul, és azon keresztül fejti ki nyomásgyakorló erejét, hogy (gazdasági vagy más) sérelmet okoz.

[11] Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 252-254. o.
[12] Lehoczkyné Kollonay Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 277-296. o.
[13] A munkahely vagy a munkáltató székhelye környékén tartott demonstráció, „picketing" gyakran a sztrájk kísérője vagy helyettesítője.
[14] Holló András-Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett Alkotmány. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009. 943. o.
[15] Rácz Zoltán: A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. In Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Tomus 2012. XXX/2. szám, 570. o.

III. A sztrájkjog határai a nemzetközi dokumentumok viszonylatában

Az alkotmányos jogok világában alapvető kérdés a jogok kollíziójának feloldása, azaz, hogy milyen elvek, értékek, célok határozzák meg a jogok közti hierarchiát, mely iránymutatásul szolgál a jogalkotó számára. Hol kell arányosan meghúzni a sztrájkhoz való jog érvényesítésének határait? A kérdést nehezíti, hogy az alapvető szabadságjogokkal szemben nem a személyeknek az állammal szembeni védelmét garantálja, hanem magánfelek közti viszonyba avatkozik be. Ebből következő elvárás a jogalkotóval szemben a nagyfokú körültekintés és a beavatkozás minimálisra szorítása.

A sztrájkjog korlátozásának lehetősége nemzetközi, európai és európai uniós szinten vizsgálható. A terjedelmi korlátokra tekintettel a dolgozat az általános jellegű nemzetközi munkajogi normák közül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO), a regionális jellegű dokumentumok közül az Európai Szociális Karta[16](az 1961-es dokumentum helyébe lépő 1996-os, továbbiakban: Karta) szabályozásával foglalkozik.[17]

Az ILO egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú, illetve a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. számú egyezményei közvetlenül nem nevesítik a sztrájkjogosultságot, az ILO esetjoga alapján azonban ezekbe beleértendő a munkavállalók sztrájkjoga, mint alapvető munkavállalói jog.[18] Az ILO ajánlást dolgozott ki a sztrájk fogalmára, melynek értelmében nemcsak a szakszervezeteket, hanem a munkavállalók csoportját is megilleti a munkaharchoz való jog.[19]

Az ILO Egyesülési Szabadság Bizottságának (a továbbiakban: ILO Bizottsága) alapelve, hogy a sztrájkjog általános tiltása csak akut nemzeti veszélyhelyzet esetén vezethető be és csak korlátozott időtartam erejéig.[20] A sztrájkjog felfüggesztéséről való döntés azonban nem a kormányt illeti meg, hanem egy olyan független szervet, mely az érintett felek számára is elfogadható.[21] Az ILO Bizottságának esetjogában két szinten jelenik meg a sztrájkjog tiltásának, vagy korlátozásának lehetősége: egyrészt azon állami alkalmazottak vonatkozásában, akik az állam nevében közhatalmat gyakorolnak, másrészt a szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatások körében. Alapvető követelmény mind az ILO Bizottsága, mind a Karta gyakorlatában, hogy a sztrájkjog kompenzálásaképpen hatékony érdekérvényesítési mechanizmust kell biztosítania az államnak azok részére, akik ki vannak zárva a sztrájk gyakorlásából.[22] Már itt megjegyzendő, hogy ezt a kritériumot hazánk nem teljesíti az állami szférában dolgozók esetében, ezért a Szociális Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Karta Bizottsága) több alkalommal is megállapította, hogy a hazai jogi szabályozás nem felel meg a 6. cikk (4) bekezdésének.[23]

Az ILO Bizottságának értelmezése szerint azok a szolgáltatások minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásoknak, amelyek hiánya veszélyeztetheti a társadalom

[16] Az 1961-es egyezményt fokozatosan felváltja az 1996-ban elfogadott Módosított Szociális Karta, a dolgozat ez utóbbit veszi alapul.

[17] Ezeken túlmenően az 1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális, és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, 1950-ben Rómában kelt egyezmény, az Európai Unió elsődleges és másodlagos joga, (beleértve az Alapjogi Kartát) tartalmaz a sztrájkjogot főleg közvetve érintő rendelkezést, a minimális szolgáltatás azonban nem tárgyuk.

[18] Az ILO a 87. számú egyezmény 3. és 10. cikkéből vezette le a sztrájkhoz való jogot.

[19] Tóth Ferenc: A munkaügyi kapcsolatok nemzetközi szabályozása. In Tóth Ferenc: Munkaügyi kapcsolatok rendszere és fejlődése. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008. 396. o.

[20] Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Comitee of the Governing Body of the ILO (a továbbiakban: Digest), International Labour Office Geneva, 2006. para 570.

[21] Digest 2006. para 571.

[22] Digest 2006. para 595.

[23] Conclusion XVIII-1 Volume 1, 10/31/2006 Conclusion XVII-2 Volume 06/30/2005, Conclusion XVI-2 Volume 1, 06/30/2004.

egészének, vagy egy részének az életét, személyes biztonságát, vagy egészségét.[24] Az absztrakt megfogalmazásból következik, hogy az ország adottságainak és a társadalom jellemzőinek megfelelően eltérő, hogy mi minősül alapvető szolgáltatásnak. Az ILO Bizottsága a szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatások körébe sorolja a rendőrség, a fegyveres erők és a tűzoltók munkáját, a börtönök ellátását, a kórházi ellátásokat, az elektromos szektort, a vízellátást, a telefonszolgáltatásokat, az iskolák ellátását és a légi közlekedés ellenőrzését.[25] Ennek azért van jelentősége, mert ezekben a szektorokban akár a teljes sztrájktilalom is jogszerűnek ismerhető el. Ez a fordulat megfeleltethető a magyar Sztv. 3. § (2)-(3) bekezdéseinek, mely meghatározza, hogy mely esetekben kizárt a munkabeszüntetés jogának gyakorlása. Ezzel szemben nem minősül szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak például általában véve a közlekedés, a vasúti és városi közlekedés, az oktatás, az élelmiszer ellátás és forgalmazás.[26] A fő különbség az előbbi csoporthoz képest, hogy itt nem lehet a sztrájkjog gyakorlását teljesen kizárni, hanem főszabályként csak korlátozni a minimális ellátás meghatározásával. Egyedül akkor van lehetőség a joggyakorlás kizárására, ha a munkamegtagadás túllép egy bizonyos időtartamot vagy mértéket, amely már veszélyezteti a társadalom életét, személyes biztonságát vagy egészségét, és amely innentől kezdve megalapozza a szigorú értelemben vett szolgáltatásokra vonatkozó szabály alkalmazását.[27]

A Karta 6. cikkében a kollektív tárgyalásokhoz való jog körében, annak (4) bekezdésében nevesíti a „kollektív akcióhoz való jogot", amely elsősorban a sztrájkjogot jelenti, de annál szélesebben értelmezendő.

A Karta G cikke általános jelleggel rendelkezik a jogok korlátozásának lehetőségéről. Főszabály szerint a jogok és alapelvek tényleges megvalósítása és gyakorlati alkalmazása során csak olyan korlátozás, vagy megszorítás megengedett, melyet a Karta kifejezetten lehetővé tesz és a korlátozás oka kizárólag a Kartában meghatározott cél lehet. Ennek hiányában csak akkor megengedett a korlátozás, ha az jogszabályban rögzített és egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közerkölcs védelmében szükséges.[28] Az esetjog fényében az alapvető szolgáltatást ellátó munkavállalók körében is elvárás a személyi kör szerinti differenciált szabályozás, valamint a felek közti párbeszéd elősegítése.[29]

III.1. Az Alkotmány, illetve az Alaptörvény sztrájkfelfogása

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/C. § (1) bekezdése a szakszervezeti szervezkedés jogát deklarálta, melynek alapján: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon." Ugyanezen szakasz második bekezdése pedig a sztrájk kapcsán rögzítette, hogy: „A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni". Az Alkotmány ilyen szövegezése és szerkesztése nyitva hagyta a szakszervezeti szervezkedés és a sztrájkhoz való jog kapcsolatának kérdését. Ezzel látszólag ellentétben az Sztv. 1. § (1) bekezdése világosan a dolgozókat teszi a jogosultság alanyává, és csak a szolidaritási sztrájkot köti szakszervezeti kezdeményezéshez. A nyelvtani többes szám használata („dolgozókat") egyértelművé teszi, hogy a sztrájk kollektívan gyakorolható jog, s

[24] Digest 2006. para 576.
[25] Gernigon, Bernard: Labour relations in the public and para-public sector. In Working Paper No. 2, International Labour Office, Geneva, 2007. 22. o.
[26] Digest 2006. para 587.
[27] Digest 2006. para 591.
[28] V. rész G cikkely
[29] Conclusion XII – 1, Conclusion XIII – 1, Conclusion XIII – 3.

az egyszemélyes sztrájkot jogellenesnek minősíti a joggyakorlat, míg a dolgozók kezdeményezésén alapulót jogszerűnek ismeri el.[30]

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény XVII. cikkének (2) bekezdése rendelkezik a munkabeszüntetés jogáról a kollektív tárgyaláshoz, valamint kollektív szerződéskötéshez való jogosultság mellett.[31] A munkabeszüntetés kifejezés a bírói gyakorlat alapján az egyéni sztrájk lehetővé tételét sugallaná, azonban a munkavállalók többes számú megnevezése alapján, valamint az Sztv. értelmezésével összhangban továbbra is irányadó, hogy olyan közösen gyakorolható jogról van szó, mely a munkavállalókat, mint individuumokat kollektíven illeti meg.[32]

III.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a sztrájkjog korlátozásáról

A magyar szabályozás kapcsán az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) több határozatában is elemezte a sztrájkjog gyakorlásának korlátait. Az AB egyik korai, a 673/B/1990. számú alkotmánybírósági határozatában (a továbbiakban: ABH) az igazságügyi dolgozók sztrájkjogának tiltása kapcsán kifejtette hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése lehetőséget teremt a sztrájkjog korlátozására, azzal, hogy annak gyakorlását a törvényi szabályozás keretei közé szorítja. Az AB a szükségességi - arányossági tesztre utalással jelölte ki a jog korlátozásának határait, hozzátéve, hogy alapvető jog lényeges tartalma törvényi korlátozásnak nem vethető alá.[33] Az AB ugyanezen határozatában azt is kifejtette, hogy az igazságszolgáltatási szervek sztrájkjogának tiltása nem a jog tartalmának, hanem a jogosultak személyi körének korlátozását jelenti. Álláspontom szerint – az alapvető emberi jogok univerzalitásának és oszthatatlanságának elvéből kiindulva – nehezen értelmezhető, hogy egy alanyi kör vonatkozásában a jog elvonása miért nem érinti a jog tartalmát.

A 88/B/1999. számú ABH ezzel a felfogással ellentétben áll. A határozat kifejti, hogy a sztrájkjog olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezéseinél fogva törvény által korlátozottan gyakorolható, azonban mivel a sztrájk nem alanyi jogi természetű alapvető jog, ezért nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének védelme alatt. Ebből az következik, hogy az 1990-ben született határozattal ellentétben nem a szükségességi - arányossági tesztet kell alkalmazni e sajátos alkotmányos jog esetében. Az Alkotmány által szabályozott jog lévén azonban a szélesebb körű jogkorlátozás esetén is be kell tartania a jogalkotónak bizonyos alkotmányos feltételeket.

A témánk szempontjából relevanciával bíró legutóbbi, a 30/2012. számú ABH, rámutatott a sztrájkjog alkotmányjogi minősítése körüli ellentmondásos gyakorlatra. A többségi álláspont szerint nincs érdemi különbség az Alkotmány és az Alaptörvény sztrájkszabályozása között. Ennek megfelelően az AB a sztrájkjogra vonatkozó eddigi gyakorlatát és a szükségességi-arányosság teszt alkalmazását fenntartotta, továbbá nem tartotta alaptörvény-ellenesnek azt, hogy az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában és nem törvényi szinten rögzítettek a sztrájkjog gyakorlására vonatkozó megszorító feltételek. A párhuzamos indokolás azt az elgondolkodtató kérdést feszegeti, hogy mennyiben vizsgálhatja hivatalból az AB a magyar szabályozás nemzetközi elvárásoknak való megfelelését. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása utal arra, hogy a magyar Sztv. államigazgatási szervekre vonatkozó sztrájkjogi rendelkezése nem felel meg a nemzetközi standardoknak. A különvélemények és a többségi álláspont közti lényegi ellentét a sztrájkjog alapjogi mivolta körül bontakozott ki,

[30] Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.998./1995. sz.
[31] Lényeges változás, hogy megszűnt az Sztv. kétharmados jellege.
[32] Rácz Zoltán idézett mű (a továbbiakban: i.m.): 570. o.
[33] Alkotmány 8. § (2) bekezdése

hiszen ennek az előkérdésnek az eldöntése önmagában meghatározná, hogy milyen szintű normában kell a korlátozást kodifikálni.

Dr. Kiss László különvéleménye sommásan értékelte az AB eddigi ellentmondó gyakorlatát a sztrájkjog alkotmányjogi megítélését illetően. Az AB ugyanis a sztrájkjogot széleskörű korlátozhatósága és teljes kizárhatósága miatt inkább „egyszerű" alkotmányos jognak tekinti, viszont a korlátozás célját is megvizsgálja, amely csak az alapvető jogoknál releváns, mivel az alkotmányos jogoknál az ésszerűségi teszt alkalmazása elegendő lenne, s ez a logika dogmatikai ellentmondást teremt.

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a részletes törvényi szintű szabályozás a folyamatos módosítási kényszer miatt kivitelezhetetlen lenne. Ennek alapján osztom a többségi álláspont azon részét, amely szerint nem lehet mindent részleteiben törvényi szinten szabályozni, azonban az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához követelmény a törvényi szint. Itt azonban a többségi indokolás nem vette kellő súllyal figyelembe azt, hogy a sztrájk feltételeinek rögzítése is jelentős korlátozást jelenthet. E logika mentén megítélésem szerint a sztrájkjog alkotmányos jognak tekintendő.

IV. A sztrájkjog szabályozása a közszükségletet ellátó munkáltatók esetében

Az alapvető közszolgáltatást ellátó munkáltatók esetében a beavatkozás jogalapját és speciális jellegét az adja, hogy a sztrájkjog gyakorlása ebben az alanyi körben két szférát is érint: egyrészt a munkáltató-munkavállaló közti munkajogviszonyt, ez a horizontális szint, másrészt a sztrájkoló munkavállalók munkáltatója és a lakosság közti viszonyt, ami a vertikális vonal.[34] Az elégséges szolgáltatás szempontjából ez utóbbi viszony megítélése releváns. A vertikális szálon ugyanis a magánjogi szereplők egymásközti viszonyát kibővíti a polgárok alapjogainak érintettsége és az állam ezzel kapcsolatos felelőssége, amely megalapozza a szigorúbb, részletesebb szabályozást.

Ebből az okból kifolyólag a különböző országok szabályozása speciális garanciákkal igyekszik biztosítani a szolgáltatásokhoz való hozzáférést a sztrájk ideje alatt. Három elméleti modell létezik, melynek – egy skálán elhelyezve – egyik szélső pontja Németországban honosodott meg. Ennek lényege, hogy a speciális szabályok mellőzésével a minimum szolgáltatások meghatározása teljes mértékben a jelentősebb szakszervezetek önszabályozási kompetenciájába tartozik.[35] A skála másik végén a Spanyolországra és néhány ágazat tekintetében Franciaországra jellemző modell áll, ahol végrehajtási rendeletekre bízzák a minimális szolgáltatás szintjének meghatározását. A köztes megoldások is két irányba mutatnak. Az egyik esetben ugyanis csak akkor alkalmaznak megszorító szabályokat, ha a sztrájk veszélyhelyzetet eredményez, ez a megoldás jellemző az Amerikai Egyesült Államokra és az Egyesült Királyságra. A másik középutas módszer Belgiumban és Kanadában honosodott meg, ahol vegyesen alkalmazzák az autonómián alapuló és az eltérést nem engedő hatósági szabályokat.

Ez utóbbi vegyes rendszer áll a legközelebb az olasz szabályozáshoz, mely kifinomult rendszerével példaértékű Európában.[36] Az 1990/146. számú olasz törvény a kollektív szerződésekre bízza a részletes szabályok kimunkálását. Ezek az úgynevezett önszabályozó belső szakszervezeti kódexek. A felek megegyezéséig a szakértőkből álló Garancia Bizottság (továbbiakban: Bizottság) állapítja meg az adott szektor körülményeinek is megfelelő

[34] Zemplényi Adrienne (szerk.) Sztrájkjogi projekt. In ÁJOB Projektfüzetek, Budapest OBH, 2010/4. 11-15. o.
[35] Treu, Tiziano: Strikes in essential services in Italy: an extreme case of pluralistic regulation. In Comparative Labor Law Journal, Vol. 15., No.4., Summer 1994. 461-465. o.
[36] Uo.

átmeneti szabályokat. A Bizottság kontrollt gyakorol a belső szabályzatok felett és dönt megalapozottságukról. Amennyiben a Bizottság nem találja kielégítőnek fogyasztóvédelmi szempontból a szabályzatokat, úgy erre vonatkozóan javaslatot dolgoz ki. Amennyiben a szociális partnerek ezt nem fogadják el, vagy nem állapodnak meg, úgy a megfelelő megállapodás megkötéséig a Bizottság által ideiglenesen meghatározott szolgáltatási mértéket kell betartaniuk a feleknek.[37]

A szabályozás forrásán túl a tartalmi kérdés az, hogy miképpen lehet megteremteni azt, hogy a szemben álló jogok arányos korlátozás mellett érvényesüljenek?

A közszükségletet ellátó munkáltatóknál gyakorolható sztrájk Sztv.-beli szabályozása éppen azt az egyensúlyteremtő célt hivatott szolgálni, hogy a lakosság közszolgáltatásokhoz való hozzáférésének, a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez, a mozgásszabadsághoz és a tartózkodási jog szabad megválasztásához, a művelődéshez, valamint a tulajdonhoz való joga ne korlátozódjék aránytalanul a sztrájkhoz való joggal szemben. Az alapjogok közötti hierarchia jól érzékelhető az élethez való jog abszolút elsőbbségében a többi alkotmányos joggal szemben, amely nemcsak abszolút sztrájktilalomban nyilvánul meg, hanem – az egészség és az élethez való jog összefüggése folytán – az egészségügyi dolgozók körében a még elégséges szolgáltatások szigorú körülhatárolásában is. A már említett korábbi alapjogok esetén már korántsem ilyen egyszerű a határvonal meghúzása.

A sztrájkjognak és a magyar Sztv.-nek is az egyik legvitatottabb kérdése az alapvető lakossági szolgáltatások körében folytatott sztrájk során biztosítandó minimális szolgáltatások megítélése.

A szabályozás logikájában négy kulcskérdésre adott válasz tűnik a legfontosabbnak. Az első kérdés, hogy ki tekintendő közszükségletet ellátó munkáltatónak, azaz hogyan határozzák meg a személyi hatályt? Második kérdésként, hogy a minimális szolgáltatásban való megállapodásnak mi a végső határideje, csak a „lehűlési idő" alatt, vagy esetleg a sztrájk megindulása után az egyeztetési kötelezettség keretében kötelesek megegyezni az ellátandó szolgáltatás mértékéről? A harmadik felmerülő probléma az elégséges szolgáltatás meghatározása, kinek a kezébe adja a jog e feladatot? S végül a negyedik sarokpont, hogy mi a következménye annak, ha a felek nem állapodnak, vagy állapodtak meg a kielégítő szolgáltatásról, vagy az esetleg időközben mégsem bizonyul elegendőnek? Ebből kifolyólag jogellenessé teszi-e a sztrájkot annak elmaradása, s kit terhel a felelősség az eredménytelen tárgyalások, vagy a minimális szolgáltatás mértékének sikertelen felmérése miatt, ha a szolgáltatás igénybe vevője kártérítést követel a szolgáltatóval szemben? E kérdések természetesen összefüggnek, s egy-egy szabályozási modellből kikövetkezhetőek a válaszok. E kulcskérdések mentén elemzem a módosítás előtti és utáni Sztv. szabályozását, utalva arra, hogy mi tette indokolttá a részletesebb feltételrendszer kidolgozását.

IV.1. A módosítás előtti szabályozás lényege és gyakorlata

Az Sztv. 1988-as eredeti tervezetében még a jogellenes sztrájk eseteként szerepelt az elégséges szolgáltatás biztosításának elmaradása, azonban a végleges normaszövegbe e rendelkezés végül nem került be, mert ezt akkoriban a sztrájkjog indokolatlan korlátjának tekintették és pozitív kicsengése volt a szabály mellőzésének, hiszen ilyen formában az Sztv. a sztrájkjognak nagyobb teret engedett.

Az 1989-ben hatályba lépett és jelenleg is hatályos Sztv. 4. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez - így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén,

[37] Berke Gyula – Kiss György: A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén. In Pécsi Munkajogi Közlemények, 2009/2. szám, 31-33. o.

továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél -, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja.".

E rendelkezésnek két kulcspontja van, de egyik sincs pontosan körülhatárolva. Az első a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet ellátó munkáltatók körének meghatározása. Ennek jelentőségét az adja, hogy ennek alapján lehet eldönteni, hogy az adott munkaadó esetében a korlátozó szabály szerint kell-e eljárni. A törvény példálózva sorolja fel azon munkáltatók körét, amelyek közszükségleteket látnak el, ezek tehát biztosan a szigorúbb szabály hatálya alá tartoznak. Az azonban már nincs körülhatárolva, hogy ez az alanyi kör melyik szintnél ér véget, ugyanis a leglényegesebb energiaszolgáltatásoknál (gáz, villamos energia) mindig két különböző alanyi kör jön számításba: a rendszerirányító, aki az irányító és koordináló feladatokat látja el és az engedélyes, aki a szállítási rendszerirányítói, vagy rendszerüzemeltetői feladatokért felelős.[38] Megítélésem szerint mindkét említett szolgáltató a szabályozás hatálya alatt áll. Azonban nem lehet parttalan, azaz túl tág e személyi kör, nem tartozhat bele minden olyan munkáltató, amely csak távoli, áttételes kapcsolatot mutat a közszolgáltatással, illetve annak ellátójával. A munkáltató kifejezés arra utal, hogy bármilyen ilyen jogállású személy folytathat közszolgáltató tevékenységet.[39] Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy lehetséges-e egyáltalán taxatíve felsorolni az összes olyan munkáltatót, aki e személyi hatály alá tartozhat? Elvileg is nehezen képzelhető el ilyen zárt katalógus, elfogadhatóbbnak látszik egy megfelelő szempontrendszer kidolgozása, mely meghatározza az e tevékenységi körbe tartozó munkáltatók kritériumait. Ez a jogbiztonság szempontjából tisztább, egyértelműbb helyzetet teremtene.

A másik jelentős probléma a szolgáltatás mértékének megítélése, azaz hogy a sztrájk nyomásgyakorló erejének megtartása mellett mi minősül „még elégséges" szolgáltatási szintnek? Megjegyzendő, hogy a törvénytervezetben még általánosságban szerepelt az arányossági kritérium, mely megkövetelte volna, hogy a munkavállalói követelés arányban álljon az okozott hátránnyal. Ez a követelmény végül kikerült a végleges szövegből, de látható, hogy a minimális szolgáltatásnál ugyanerről a mércéről van szó. Az arányossági mértéket illetően az ILO Bizottság alapvető elvárása, hogy a minimális szolgáltatás nem lehet olyan kiterjedt, hogy veszélyeztesse a nyomásgyakorlás sikerét, tehát úgy elégíti ki a népesség alapvető igényét, hogy ezzel együtt fenntartja a nyomásgyakorlás szükséges intenzitását.[40]

Lényeges pontja az Sztv. azóta is változatlan formában hatályban lévő 4. § (2) bekezdésének az a fordulat, mely a kötelezettség címzettjére utal: „csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja". E megfogalmazásból az következik, hogy a minimális ellátás biztosítása nemcsak a szakszervezet egyoldalú kötelezettsége, hanem az a munkáltatót is terheli.[41] A 2010 decemberéig hatályos Sztv. rögzítette, hogy a szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a megelőző egyeztetés során kell tárgyalni. Ezzel a jogalkotó kimondottan a felek autonómiájára hagyta a döntés meghozatalát, s nem kívülállóra. E gyakorlat megfelel az ILO Bizottság esetjogának, amely hangsúlyozza, hogy a minimális szolgáltatást elsősorban a felek megállapodása útján kell meghatározni.[42]

Az Sztv. 4. § (2) bekezdése már magában rejtette a joggyakorlatban később felmerülő problémát, ugyanis bizonytalan volt a jogkövetkezménye annak, ha a felek a megelőző tárgyalás során egyáltalán nem vitatták meg a kötelezően ellátandó szolgáltatás mértékét és

[38] 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
[39] Berke Gyula-Kiss György: i.m.: 63. o.
[40] Nacsa Beáta: A magyar sztrájkszabályozás kritikus pontjai. In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 71. o.
[41] Lehoczkyné Kollonay Csilla: Sztrájk ideje alatt követendő magatartás. In Lehoczkyné Kollonay Csilla (szerk.): A magyar munkajog II. Vince Kiadó Budapest, 2004. 195. o.
[42] Nacsa Beáta i.m.: 71-72. o.

feltételeit, vagy ha tárgyalak is erről, de nem sikerült megegyezniük.[43] Az Sztv. taxatíve felsorolja a sztrájk jogellenességének eseteit, és ebben nem szerepel a 4. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettség megsértése. Ebből **a contrario** az következik, hogy a még elégséges szolgáltatásról való megegyezés hiánya nem teszi jogellenessé a sztrájkot – amint ezt az alább tárgyalandó, BH 1991. 255. számon közzétett eseti határozat megállapította. Természetesen nem ez az egyetlen következtetés, amely a 4. § (2) bekezdéséből levonható. Abban az esetben, ha a sztrájk az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyezteti, vagy elemi kár elhárítását gátolná, akkor az Sztv. alapján már jogellenessé válik annak gyakorlása. A szóba jöhető közszolgáltatások (víz, villany, gáz, energia) leállása esetén a megfelelő színvonalú ellátás biztosítása nélkül könnyen előfordulhat az előbb felvázolt veszélyeztetési helyzet, amely miatt jogellenességbe fordulhat a munkaharc.

A BH 1991. 255. számon közzétett eseti határozatának nevezetessé vált kérdése az volt, hogy a felek közt vitás még elégséges szolgáltatás tárgyában lehet-e a sztrájk jogszerűségének, vagy jogellenességének megállapítása iránt bírósághoz fordulni.[44] A Legfelsőbb Bíróság[45]olvasatában „a törvény alapján nem kérelmezhető és nem állapítható meg a sztrájk jogellenessége azon az alapon, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a még elégséges szolgáltatás teljesítését elmulasztották". E döntés elemzésekor sokszor háttérbe szorul az indokolás azon része, mely utal az előbbiekben már kifejtett azon lehetőségre, hogy az Sztv. 3. § (3) bekezdésébe ütköző helyzetben közvetetten a még elégséges szolgáltatás elégtelen volta miatt bekövetkezhet a jogsértő állapot. Nevezetesen, hogy a jogerős végzés azért volt megalapozatlan, mert nem vizsgálta az adott esetben az Sztv. 3. § (3) bekezdésében meghatározott körülmények fennállását vagy hiányát. Ebből **a contrario** joggal az a következtetés vonható le, hogy szélsőséges esetekben megállapítható lett volna a sztrájk jogellenessége.

E határozat hazai viszonylatban nagy jelentőséggel bír, mert nyilvánvalóvá tette, hogy a megegyezés hiánya, a szolgáltatás mértékének téves felmérése, illetve nem teljesítése önmagában nem teszi jogszerűtlenné a sztrájkot.

Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szempontjából is fontos ez a döntés, mivel a Karta Bizottsága a hazánkról készített jelentés során, a szakszervezeti észrevételek kapcsán a hazai gyakorlatot is vizsgálta, hogy a még elégséges szolgáltatás követelménye nem sérti-e a sztrájkhoz való jogot. A Kormány éppen erre a határozatra hivatkozva cáfolta ezt meg sikeresen, mivel a Karta Bizottsága szerint így a magyar jogszabály és joggyakorlat nem lépi túl a jogkorlátozás megengedett mértékét.[46]

A fentiekhez képest annyiban elmozdult a jogalkalmazói gyakorlat, hogy a bíróság kimondta, hogy a nulla szolgáltatás nem minősül elégségesnek.[47] Továbblépés viszont nem történt, mert a gyakorlat elzárkózott attól is, hogy „az e törvényben meghatározott feltételek szerint gyakorolható" fordulatból le lehessen vezetni az együttműködési kötelezettség megszegésén, a sztrájkjoggal való visszaélésen vagy a még elégséges szolgáltatás nem teljesítésén alapuló jogellenességi okokat.[48]

Ezt a bírói gyakorlatot erősítette meg az EBH 2008. 1816. számú elvi bírósági határozata, melynek alapvető kérdését a kollektív szerződés és az Sztv. ellentétes szabályai

[43] 1989-1998 közötti időszakban az alapvető szolgáltatást ellátó munkáltatóknál 56 sztrájkból 35 esetben született megállapodás a még elégséges szolgáltatásról. Lásd bővebben: Berki Erzsébet: Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon. In Koltay Jenő (szerk.): A munkaügyi kapcsolatok rendszere és a munkavállalók helyzete. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2000. 120. o.
[44] M. törv. I. 10 244/1990. sz.
[45] 2012. január 1-jétől elnevezése Kúria.
[46] Conclusion Hungary XVIII-1 Volume-1, XVII-2 Volume-1.
[47] 20.Mpk.50.428/1999/6.
[48] 29.Mpk.50.131./2008/4. Ezeket a jogellenességi okokat a jogalkotó 2010-ben beiktatta a törvénybe.

képezték.[49] A vizsgált esetben kollektív szerződés rögzítette, hogy a feleknek meg kell állapodniuk a még elégséges szolgáltatás mértékéről, enélkül a sztrájk jogellenes. Az ítélet elvi éllel rögzítette, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban régi Mt.) 13. § (2) bekezdése értelmében a kollektív szerződés rendelkezései a jogszabályhoz képest szigorúbb, a munkavállalói oldal részére kedvezőtlenebb szabályokat nem fogalmazhatnak meg, mert az Mt. ezt kógens jelleggel tiltja.

A módosítás előtti gyakorlatban előfordult olyan eset is, melyben az elsőfokú bíróság állást foglalt a még elégséges szolgáltatás kérdésében, azonban a másodfokú bíróság hatáskör hiányában érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet.[50] Lényegében a bíróság teljes mértékben kirekesztette ezt a kérdést az elbírálandó döntések köréből.

A módosítás előtti sztrájkjogi szabályozás túl szűken értelmezte a jogellenességi okokat, ezért valóban teret engedett a visszaélésszerű joggyakorlásnak. Elképzelhető lett volna az is, ha a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez (a továbbiakban: Ptk.) hasonlóan generálklauzulaként értelmezik a sztrájkkal való visszaélés tilalmát, valamint az együttműködési kötelezettséget és annak megfelelően esetenkénti mérlegelés alapján minősítik a jogellenességet. Azonban a kiterjesztő jogalkalmazási értelmezés tág mozgásteret engedett volna a bíróságoknak, amely jogbizonytalanság forrása lehet. A kialakult gyakorlat következtében viszont nem volt olyan szerv, melynek hatáskörébe tartozott volna a biztosítandó szolgáltatás szintjének meghatározása.

IV.2. A törvénymódosítás indokoltsága

A módosítás előtti norma a munkavállalói oldalnak kedvezett, de nem feledkezhetünk meg arról a valós kritikáról, mely e rendszert érte. Az Sztv. egyeztetési kötelezettségének hátrányaként hozták fel, hogy a megegyezés sikertelensége (akár a munkáltató, akár a munkavállalói oldalnak felróhatóan) és a szolgáltatás mértékének hibás felmérése esetére nem tartalmazott hátrányos jogkövetkezményt. Ekkor az Mt. mögöttes normájaként alkalmazandó Ptk. kártérítési, szerződésszegési, illetve fogyasztóvédelmi szabályai léphettek érvénybe, melyek a munkáltató és harmadik személy igényeit alapozhatják meg.[51]

A Ptk. alkalmazása során két kritikus pont érzékelhető. Egyrészt, a közszolgáltatók szolgáltatásait igénybe vevő szerződéses partnere legtöbb esetben természetes személy, a lakossági fogyasztó, aki valószínűtlen, hogy keresetet nyújt be a sztrájk következtében őt ért károk miatt. Ezért egyetértek az állampolgári jogok biztosának ezen a téren tett megállapításával, mely jelezte a felmerülő alapjogsértést.[52] A másik probléma, hogy a minimális szolgáltatásról való megegyezés hiányában a kártérítési felelősség megállapításához nehéz bizonyítani a munkáltató magatartásának felróhatóságát és jogellenességét, mely ismét a jogkövetkezmény bizonytalanságát jelzi. Igaz, hogy egy szabály jogi jellege nem a szankciók meglététől, vagy hiányától függ.[53] A szankció azonban a jogérvényesítés legáltalánosabb biztosítéka, ezért annak hiánya szükségessé tette a módosítást.

[49] Legf. Bír. Mfv. II. 10.751/2007.
[50] Kulisity Mária: A sztrájkkal kapcsolatos bírói gyakorlat. Érdekképviselet felsőfokon. Esettanulmányok. 2007. május 15-16., 1-29. o.
[51] Kiss György: Munkajog. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 529-533. o.
[52] Zemplényi Adrienne (szerk.): i.m.: 41-42. o.
[53] Juhász Zoltán: A sztrájk joghatása. In Acta Humana, 2009. évi 3. szám, 104-113. o.

IV.3. Szakmai vita a szabályozásról

Érdemes megvizsgálni, hogy a szakma miképpen vélekedett a szabályozás szükségességéről és arról, hogy a felek megegyezésének hiányában milyen fórum döntsön a még elégséges szolgáltatás mértékéről, hiszen egymással teljesen ellentétes álláspontokkal is találkozhatunk.[54] Lőrincz György arra a következtetésre jut, hogy már nincs meg a társadalomban az az erős önszabályozó jelleg, amely még a rendszerváltás idején megvolt, ezért végső következtetésként naivitásnak tartja azt, hogy a természetes társadalmi folyamatokra bízzuk a regulációt. Ehelyett azt a megoldást támogatja, hogy ágazati szabályok határozzák meg a minimális szolgáltatás mértékét.[55]

A jogirodalomban eltérő álláspontok alakultak ki azzal kapcsolatban is, hogy a felek megegyezése hiányában milyen vitafórum döntsön a még elégséges szolgáltatás mértékéről. Lőrincz György teljes mértékben ellenzi a kötelező jellegű döntőbíróság gondolatát, ezzel szemben Nacsa Beáta véleménye szerint jó megoldás lenne, ha megegyezés hiányában a feleket kötelező egyeztetésre utalná a jogalkotó, majd ennek eredménytelensége esetén kötelező lenne a döntőbíróság igénybevétele. A döntőbíró az utolsó ajánlat szabálya szerint döntene, vagyis a két fél javaslata közül változtatás nélkül az egyiket fogadná el.[56] Ez utóbbi eljárás mellett szól, hogy valóban tekintettel van a kollektív érdekkonfliktusok jellegére és annak hagyományos megoldási módjára.

Az utóbbi elgondolás mellett érvel Herczog László is, aki szintén üdvözlendőnek tartja, ha megállapodás hiányában a feleket kötelező döntőbírósághoz utalná a jogalkotó. Herczog sem látja jónak a bíróságokat ilyen ügyekkel terhelni, hiszen azok nem rendelkeznek egy konkrét vállalkozás konkrét összefüggéseinek ismeretével.[57] Radikálisabb álláspontot közvetít Prugberger Tamás felvetése, miszerint államilag felügyelt, de be nem avatkozó, kötelező érdekegyeztető eljárásra lenne szükség, azonban ehhez az egész Mt. érdekegyeztető rendszerét át kellene alakítani.[58]

Kiss György nézete szerint a megállapodásról szóló megegyezés elmaradásának nem lehet kizárólag a szolgáltatást igénybe vevő és a munkáltató közötti polgári jogi jogügyleti jogkövetkezménye, mivel az alanyi kör miatt olyan megoldásra van szükség, amellyel a jogellenes állapot gyorsan orvosolható.[59] Kiss továbbá indokoltnak tartotta, hogy az Sztv. külön is rendelkezzen az elégséges szolgáltatás mértékének bírói meghatározásának lehetőségéről.[60]

Véleményem szerint az Sztv. módosítása nélkül egyedül egy új irányba mutató joggyakorlat tudta volna érvényre juttatni a minimális szolgáltatás elmulasztásának jogkövetkezményeit: szélsőséges esetben a 3. § (3) bekezdésére visszavezetett veszélyeztetési tényállás vagy az 1. § (3) bekezdésébe foglalt együttműködési kötelezettség megszegésére utalva. Ez a fordulat a hatásköri hiányra vonatkozó bírói gyakorlat megszilárdulása miatt nem következett be, ezért a jogalkotó jogszabály módosítás útján igyekezett érvényre juttatni a felek közti megállapodási kötelezettséget. A kikényszeríthetőség kulcskérdése, hogy mi lehet a sztrájk szabályozásánál a feleket ösztönző jogkövetkezmény, esetleg szankció, amely olyan

[54] Így a teljesség igénye nélkül emelek ki néhány határozott véleményt.
[55] Lőrincz György i.m. 188. o. Meglátása szerint azonban a %-os arányon alapuló szabályok oszthatatlan szolgáltatásoknál optimálisan nem alkalmazhatóak.
[56] Nacsa Beáta: i.m.: 71. o.
[57] Herczog László: Érdekviszonyok – érdekegyeztetés – sztrájk. In. Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 172. o.
[58] Prugberger Tamás: A munkaküzdelem magyar jogi szabályozásának reformjához. In Jogtudományi Közlöny, 2010. 65. évf. 12. szám, 658-663. o.
[59] Kiss Gyögy: i.m.: 528. o.
[60] Kiss György: i.m.: 529. o.

módon érvényesül, hogy első lépésként teret enged a felek autonómiájának, s csak megegyezés hiányában teszi kötelezővé a törvényben rögzített eljárást? Erre a szabályozási igényre adott egy lehetséges választ a jogalkotó.

V. Az új törvényi szabályozás koncepciója

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXVIII. törvény célja az volt, hogy felszámolja a még elégséges szolgáltatással kapcsolatos jogbizonytalanságot, melyet a megegyezés kikényszeríthetetlenségének hiánya jelentett. A módosítás alapján az Sztv. 4. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a minimális szolgáltatás mértékének és feltételeinek törvényben való meghatározására, ennek hiányában viszont kötelezővé teszi, hogy az egyeztetés során a felek a mértékről megállapodjanak.[61] A felek megállapodása a törvényi szabályozás merev jellegével szemben hatékonyabbnak tűnik, de megjegyzem, hogy az a legszerencsésebb, ha már a konfliktus előtt rögzítik a sztrájkra vonatkozó kritériumokat, hiszen ekkor a megegyezésre sokkal nagyobb hajlandóság mutatkozik.

Az Sztv. látszólag egyfajta fokozatosságra épít, ugyanis csak a törvényi szabályozás és a felek közti megállapodás hiányában utalja a minimális szolgáltatás mértékével kapcsolatos vitát a bíróság elé. Az Sztv. 2. § (1) bekezdésének a) pontjával összhangban elsősorban a sztrájkot megelőző egyeztetés alatt (7 napos „lehűlési idő") kell a feleknek a szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodniuk. Ez esetben kollektív munkaügyi érdekvitáról van szó, mely során a feleknek lehetőségük van a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: új Mt.) 291. §-a és 293.§-a alapján egyeztető bizottság valamint egyes kollektív munkaügyi vitában döntőbíró igénybevételére.[62]

Az Sztv. 4. § (3) bekezdése szerint amennyiben nincs törvényi szabályozás a még elégséges szolgáltatásról és a felek megegyezése meghiúsult, a sztrájk csak akkor tartható meg, ha bármelyikük kérelmére a munkaügyi bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.

Radikális nóvuma a módosított Sztv.-nek, hogy jogellenessé teszi azt a sztrájkot, mely a még elégséges szolgáltatást gátolja, akár az erről szóló megállapodás hiánya, akár az erről szóló megállapodás (norma) be nem tartása folytán. Az indokolás szerint a törvény ezzel biztosítja, hogy mindenképpen legyen döntést hozó fórum és döntés a mértéket illetően.[63] Ez a megoldás az ombudsmani jelentésben hiányolt jogbiztonságot erősíti, mert kiszámíthatóvá teszi a sztrájk során is teljesítendő kötelezettségeket. A gyors döntést hivatott elősegíteni, hogy a bíróságoknak öt napon belül nemperes eljárásban kell az ügyet elbírálniuk, s csak szükség esetén hallgatják meg a feleket. A határozat ellen szintén öt napos fellebbezési határidő biztosított, melyről a másodfokú fórum szintén öt napon belül határoz. A kérelem elbírálására a kérelmező székhelye (lakhelye) szerinti munkaügyi bíróság rendelkezik illetékességgel, amennyiben több munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az illetékes.[64]

[61] A törvényjavaslat tárgyalása során felhívták a figyelmet arra, hogy a 4. § (3) bekezdésében rögzített a „törvény megállapíthatja" feltételes fordulat további bizonytalansághoz fog vezetni. Forrás: Frakciók vezérszónokainak beszédei a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, Complex Jogtár.

[62] A régi Mt a közvetítést és a döntőbírói eljárást biztosította. Az átmeneti szabályok szerint a vita elbírálására a kezdeményezés időpontjában hatályos rendelkezések irányadók.

[63] Compelx Jogtár, a 2010. évi CLXXVIII. törvény indokolása.

[64] Sztv. 4. § (4); 5. § (1)

Az eljárási szabályok értékeléseként elmondható, hogy azok nehezen illeszthetőek be a hazai munkajogi szabályozás dogmatikájába, ugyanis a munkaügyi bíróságok tradicionálisan munkaügyi jogvitákban jogosultak eljárni (új Mt. 285. §, régi Mt. 199. §). A munkaügyi jogvita lényege, hogy a törvényi szabályok, valamint a már meglévő kollektív szerződésből, vagy üzemi megállapodásból származó igények érvényesítésére vonatkozik. A minimális közszolgáltatás megállapítása során érdekvitáról van szó, ezért meglehetősen nehezen értelmezhető helyzetet teremt az Sztv., amikor a hagyományosan jogvitákban eljáró bíróságokra telepíti e kérdésben a döntési kötelezettséget. Egymásnak ellentmondó, hogy a munkaügyi érdekviták rendezésére kizárt a bírói út, azonban a sztrájk csak érdekvita esetén vehető igénybe, ezért olyan ügyben kell a bíróságnak eljárnia, amelyben egyébként kizárt az eljárása. Ebből következően a jogvita elbírálásakor kialakult gyakorlat jellemzőinek fog megfelelni az eljárás, ezért a dogmatikai különbségtételek elmosódnak.

VI. A még elégséges szolgáltatás megállapítására vonatkozó bírói gyakorlat

A törvénymódosítás hatályba lépése óta csupán a közlekedési ágazatban született törvényi szabályozás a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozóan.[65] Az Sztv. azonban nem adott iránymutatást arra, hogy a bíróságnak milyen keretek közt kell meghatároznia a szolgáltatás mértékét és milyen szinten kell beleavatkoznia a felek érdekvitájába. A hazai bíróságoknak segítséget nyújthat az ILO ajánlása, mely követelményként rögzíti, hogy a mértéknek egyrészt valóban és kizárólagosan minimumszolgáltatásnak kell lennie, másrészt fenn kell tartania a sztrájk nyomásgyakorló hatását.[66]

Álláspontom szerint nem e szempontok figyelembe vétele jelent nehézséget a bíróságok számára, hanem a jogszabályi keretek meghatározatlansága, a bírói eljárás inadekvátsága okozza a legnagyobb bizonytalanságot. Ennek köszönhetően ezidáig csekély számú érdemi végzés született. A végzésekben megjelenő nehézségek alapján kirajzolódnak mind a bíróságok mind a szakszervezetek oldaláról az eljárás során felmerülő tipikus problémák. E problémák a kiváltó okok alapján, annak következményeire tekintettel csoportosíthatóak.

VI.1. A bíróságok oldalán megjelenő problémák

A bíróságok oldaláról az első jelentős gyakorlati probléma olyan esetekben jelentkezik majd, amikor leterheltségük miatt nem tudnak öt napon belül dönteni, és ez megakasztja az egész sztrájk folyamatát: a szolgáltatás mértékének rögzítettsége hiányában nem is kezdhető meg jogszerűen a sztrájk.[67] A bíróságok viszont nyilvánvalóan nem tudják megítélni, hogy például a fűtésszolgáltatónál mennyi munkaórát kell teljesíteni ahhoz, hogy télen a fogyasztók ne szenvedjenek súlyos hiányt, mint ahogy nem tudják megítélni azt sem, hogy hány vonatjáratnak kell óránként elindulnia, hogy az adott régió, körzet közlekedésében ne okozzon komolyabb fennakadást. Ezek a kérdések ugyanis nem jog-, hanem szakkérdések, melyeknek helytelen megítélése akár balesetveszélyt is előidézhet. Nagy valószínűséggel tehát, a bíróságok szakértői vizsgálatot fognak elrendelni, mivel e szakmai kérdésekben nincs kompetenciájuk. Ebben az esetben ismét problémát okoz az időtényező, ugyanis egy

[65] A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
[66] 36. Mpk.50.096/2011/7. és 51. Mpkfv.636.580/2011/5.
[67] Asbóth Balázs: A még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározására irányuló nem peres eljárás - Az új bírósági nem peres eljárás bevezetésének indokai és működése a Fővárosi Bíróság gyakorlatában: 6. o. http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs__a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras[jogi_forum].pdf (2012.03.20.)

szakvélemény elkészítése még az egyszerűbb szakkérdésekben is ennél jóval több időt vesz igénybe. Amennyiben pedig mégis sikerülne beszerezni határidőn belül a szakvéleményt, úgy az ügyek végkimenetele csaknem egészében a szakértői döntésen fog múlni. A végeredmény, hogy a bíróságok javarészt „postás" szerepet látnak el, ugyanakkor az eljárást költségesebbé és hosszadalmasabbá teszik. Továbbá nem biztos az sem, hogy a szakértői döntés több garanciát nyújtana, mint például a döntőbírói eljárás.

Kiemelkedő jelentőségű az a végzés, melyben a másodfokú bíróság általánosságban meghatározta kompetenciáját az érdekvitában.[68] Ezek szerint a munkaügyi bíróságok szerepe a még elégséges szolgáltatásról szóló döntés körében nem jelentheti egyben a konkrét menetrend megállapítását, mert ehhez értelemszerűen hiányzik a szükséges szakértelme. Amennyiben van olyan törvényi szabályozás, mely meghatározza a még elégséges szolgáltatás kondícióit, úgy a munkaügyi bíróságnak nem lehet szerepe a felek erre vonatkozó megállapodásában. A törvény értelemszerűen nem az adott konkrét sztrájkra vonatkozóan állapít meg szabályokat, ebből következően a bíróságnak sem az a feladata, hogy a felek konkrét megállapodását létrehozza (!). Ennek megfelelően a bíróság is csak olyan megállapításokat tehet, melyek általános jelleggel egy adott törvényi szabályozásban is megjelenhetnek. Ellenkező esetben, mivel a sztrájktörvény igen rövid határidőt biztosít a bíróság döntésére – így szakértő igénybevételére sincs lehetőség – előfordulhatna, hogy a biztonságot súlyosan veszélyeztető bírósági döntés születne, mely a Szakértői Bizottság elsődleges követelményének nem felelne meg.

Lényeges problémát vet fel, ha olyan kormányzati intézkedésekkel szemben akarnak fellépni a munkavállalók, mely kihatással van szociális és gazdasági helyzetükre.[69] A Széll Kálmán Tervvel kapcsolatos kezdeményezéseknél a bíróság a politikai cél értékelése nélkül döntött erről a kérdésről, amikor kollektív munkaügyi vita hiányában elutasította a kérelmeket, hivatkozva arra, hogy a követelés alapja nem munkaviszony, hanem biztosítási jogviszony, ezért az a társadalombiztosítási jog körébe tartozik. Kollektív munkaügyi vita ugyanis a bírósági értelmezés szerint csak az lehet, amelynek sikeres lezárásaképpen kollektív szerződés erejű megállapodásnak minősülő megegyezés születik.[70] Az indokolás alapján a munkáltató harmadik személy (a Kormány) nevében nem vállalhat kötelezettséget, mivel az érvénytelen. A kötelezettségvállalás lehetőségének hiányában nincs mód a sztrájkjog gyakorlására. Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a Karta 6. cikkely 4 bekezdéséhez fűzött esetjog szerint egyrészről valóban a munkáltató és munkavállalók közti vitában megengedett a sztrájk, másrészről azonban a Kartába ütközik az olyan sztrájkok megtiltása, amely nem kollektív megállapodás kötésére irányul.

A politikai cél tiltását ebből az érvelésből is le lehetne vezetni, azon az alapon, hogy azért tiltott a politikai cél, mert a munkáltató nem tud kötelezettséget vállalni a kormányzat nevében, ezért a kollektív szerződéskötés lehetősége kizárt, ezért nem kollektív munkaügyi vitáról van szó, tehát tiltott a sztrájk. Elfogadható az a nézet, mely a törvénytervezet Parlamenthez való benyújtásától kezdve minősíti politikai célúnak a sztrájktörekvést, azt megelőzően viszont nem tekinti annak.[71]

A politikai cél körülhatárolása azért nehéz, mert különösen a közszolgáltató társaságok körében az állam gyakran (rész) tulajdonosi pozícióban van, ezért a munkáltatói jogok gyakorlójának ténylegesen szűk mozgástere van az előirányzott „költségvetéséből". Ebből

[68] 51. Mpkfv. 636.580/2011/5.

[69] Lényegében ez a probléma merül fel a korkedvezményes és korengedményes nyugdíjak eltörlése kapcsán a következő esetekben: 5.Mpk.50.115/2011/11., 51.Mpkfv.636.560/2011/6., 29.Mpk50.095/2011/3, 51.Mpkfv.636.580/2011/5. 36.Mpk.50.096/2011/7. Ez utóbbi döntés jelentős, mert döntés született a szolgáltatás mértékéről.

[70] 51.Mpkfv.636.560/2011/6.

[71] Berki Erzsébet 2009. február i.m.: 1-26. o.

kifolyólag esetükben a politikai célt érdemes lenne szűk körre szorítani, mert ellenkező esetben e munkavállalói körnek a lényegi kérdések tekintetében jelenleg kizárt a sztrájkjogosultsága. Ez a nemzetközi elvárásoknak sem mondana ellent, hiszen jóllehet a kifejezett politikai sztrájkot sem az ILO egyezménye, sem a Karta nem védi, azonban az ILO szűken szabja meg annak fogalmát.[72] Az ILO esetjoga jogszerűnek ítéli meg a munkaharcot, amennyiben a kormány gazdaságpolitikájának szociális és munkaügyi hatásai kihatással vannak a munkavállalókra.[73] Ezért a francia és az olasz gyakorlathoz hasonlóan elképzelhetőnek tartanám, hogy a bér-és munkakörülményeket befolyásoló, azokkal szoros kapcsolatot mutató kérdésekben, szűk körben megengedett lenne az ilyen kezdeményezés.

A közelmúltban több olyan végzés született, melyben az illetékességi kérdés volt vitás. A Legfelsőbb Bíróság döntése alapján szilárdnak tekinthető az az álláspont, hogy amennyiben az ágazati szakszervezeti szövetség több megyét érintően hirdet sztrájkot, de az adott szakszervezet saját nevében, saját munkáltatójánál lép fel, majd önállóan kezdeményezi a kollektív munkaügyi vitát, akkor a kérelmező székhelye szerinti bíróság rendelkezik a jogszerűség tekintetében illetékességgel és nem alkalmazható a több bíróság érintettsége esetén követendő szabály, ezért áttételnek nincs helye.[74]

Tanulságos az a sztrájkkezdeményezés, melyben a szakszervezet kérelme a sztrájk jogszerűségének megállapítására irányult, ezért a még elégséges szolgáltatás kérdése csak a jogszerű sztrájk megállapítását követően jöhetett szóba.[75] A bírói gyakorlat bizonytalanságát igazolja, hogy a szakszervezet első kérelmét elutasították azon az alapon, hogy a sztrájk célja túl általános volt, abból nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy milyen szociális, gazdasági érdeket kívánnak biztosítani a sztrájk megtartásával. E végzést a másodfokú bíróság helybenhagyta. A szakszervezet ezt követően második kérelmében pontosította a célkitűzéseket, így jogszerűnek ítélte meg a munkaügyi bíróság a sztrájkot és döntött a még elégséges szolgáltatás kérdésében is. A fellebbezést követően azonban ismét jogszerűtlennek ítélte a bíróság a sztrájkot, mivel az a hatályban lévő kollektív szerződés módosítására irányult, melynek fennállta egyébként vitás volt a felek között. Megjegyzem, hogy erre egyik megelőző végzésében sem hivatkozott a bíróság. Ennek okán a sztrájkkezdeményezés ismét meghiúsult, így a minimális szolgáltatás megállapítása újfent irrelevánssá vált.

Az alanyi kör bizonytalansága több végzésben, így e döntésben is megjelent, ugyanis amikor a szakszervezet második kérelme alapján a munkaügyi bíróság jogszerűnek ítélte meg a sztrájkot, az alanyi kör megítélésekor ismét ellentétes véleményen volt az első– és a másodfokú bíróság. A munkabeszüntetés csak a teherfuvarozást érintette volna, amely a bíróság álláspontja szerint nem minősül közforgalmú közlekedésnek, hiszen az csak közvetetten érinti a lakosságot, ezért nem ütközik akadályba a lakosság alapszükségleteinek kielégítése, tehát nem kell teljesíteni a minimális szolgáltatásra vonatkozó követelményeket.[76] Ezzel szemben a másodfokú bíróság megállapította, hogy nem lehet kategorikusan kijelenteni azt, hogy a teherforgalmat érintő sztrájk nem tekinthető közforgalmú tömegközlekedésnek.[77] Minden esetben vizsgálandó ugyanis, hogy a teherforgalom területén a mozdonyvezetők munkabeszüntetése közvetlenül, vagy közvetve befolyásolja-e a lakosságot alapvetően érintő valamely tevékenységet. Ismeretes olyan eset, amelyben az árufuvarozást minősítette

[72] A Munka Törvénykönyve hatása a gazdasági versenyképességre, Tanulmány. A kutatás vezetője: Dr Kiss György, lektorálta Dr. Prugberger Tamás. Pécs, 2010. 576. o.
[73] Kulisity Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselet felsőfokon, Raabe Kiadó, Budapest, 2007. december.
[74] Mpkk.III.10.742/2011/2., Mpkk.III.10.729/2011/2., Mpkk.III.10.727/2011/2., Mpkk.III.10.737/2011/2.
[75] 45. Mpk. 50.144/2011/5.
[76] 45. Mpk. 50.144/2011/5.
[77] 51. Mpkfv. 640.035/2011/3.

ellentétes módon az első– és a másodfokon eljárt bíróság.[78] E kérdésben megerősítve látom azon megállapításomat, hogy egyértelmű szempontrendszer hiányában nehéz meghúzni az alanyi kör tekintetében a határvonalat.

VI.2. A szakszervezetek részéről felmerülő hibák

A szakszervezeti oldalról elemezve, a kérelmek elutasításának oka sok esetben a kérelem alaki hibájára, pontatlanságára és absztrakt jellegére vezethető vissza. A nemperes eljárásokban a 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (3) bekezdésének megfelelően a peres eljárás szabályait kell alkalmazni, így a keresetlevél formai és tartalmi feltételeinek is eleget kell tenni.[79] A munkaügyi bíróságok éppen a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályaira hivatkozva utasítják el a legtöbb kérelmet, azon az alapon, hogy a kérelem nem alkalmas érdemi elbírálásra [Pp. 124. § (1)], mert nem tartalmazza a döntéshez szükséges okiratokat (Pp. 121. §), ezért a Pp. 130. § (1) bekezdés i) pontja alapján ezek érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerülnek.[80]

A másik esetcsoport, amikor a minimális szolgáltatásról történő megegyezés hiányában a jogszerűség megállapítását kérik a felek, amely emiatt időelőttinek minősül [Pp. 130. § (1) bekezdés f) pont].[81] Ennek az az oka, hogy 2008-tól kezdve következetes volt abban a bíró gyakorlat, hogy a sztrájk jogszerűségének elbírálását a sztrájk megkezdése előtt is lehet kérni.[82] Ez a gyakorlat azonban az elégséges szolgáltatás jogellenességi okként való rögzítésével változott, mivel a mérték rögzítésének hiányában értelemszerűen nem lehet a jogszerűség kérdéséről dönteni. A probléma szemléltetéséül néhány jellegzetes ügyet emelek ki.

2011-ben három távolsági autóbusz társaság szakszervezete terjesztett elő a bírósághoz kérelmet a még elégséges szolgáltatás megállapítása tárgyában.[83] A Fővárosi Munkaügyi Bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította a Pp. 124. § (2) bekezdésére és 130. § i) pontjára hivatkozva. A bíróság a végzésben az elutasítás indokául több hiányosságot jelölt meg, így például az igény alapjául szolgáló lényeges tények, bizonyítékok megjelölésének elmulasztását, a sztrájk meghirdetésének módját, valamint a kérelem nem tartalmazott határozott kérelmet, azaz a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozóan nem volt kellően egyértelmű és világos.

A kialakulóban lévő bírói gyakorlatban ennek megfelelően a kérelemnek tartalmaznia kell az igény alapjául szolgáló lényeges tényeket, így a bértárgyalás megindításakor a kérelmezők írásba foglalt álláspontját is.[84] Egy bérkövetelésben indított sztrájk esetén nyilvánvalóan relevánsnak bizonyulnak azok a tények, hogy a sztrájkfelhívásban szereplő bérkövetelést közölték-e a munkáltatókkal és mikor, továbbá ennek tárgyában hogyan folytak a tárgyalások, azok miképpen fejeződtek be. Mindenképpen elő kell adni a kérelemben, hogy a sztrájkot milyen módon hirdették meg és legfőképpen ezt követően mikor és milyen módon tettek ajánlatot a még elégséges szolgáltatást illetően a munkáltatónak. A bíróság csak

[78] 51. Mpkfv. 636.580/2011/5.
[79] Pp. 121. §
[80] Például: 51. Mpkfvv.636.561/2011/4., 29Mpk.50.095/2011/3., 51.Mpkfv.636.579/2011/4., 50.Mpk.50.093/2011/4.
[81] 51. Mpkfv.636.579/2011/4.
[82] Handó Tünde: A sztrájkkal kapcsolatos bírósági döntések. In Pécsi Munkajogi Közlemények, 2008/2. szám, 130-131. o. Erről a kérdésről a Legfelsőbb Bíróság az Mfv.II.10.688/2007/2. számú határozatában adott iránymutatást.
[83] 5. Mpk.50.039/2011/2.
[84] Mt. 194. §

határozott kérelem alapján tud dönteni, ezért egyértelműen és világosan ki kell derülnie a kérelemből a minimális szolgáltatás kérelmezett mértékének és feltételeinek.[85]

Egy további felmerülő probléma a gyakorlat oldaláról a kollektív munkaügyi vita tárgyának meghatározása. A kedvezményes nyugdíjazási formák eltörlése tárgyában indult sztrájkkezdeményezések során a munkavállalói oldal kollektív munkaügyi érdekvitának tekintette a kérdést.[86] Az elsőfokon eljárt bíróság helyt adott a kérelemnek, ezzel szemben a Fővárosi Bíróság felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy tévesen minősítették a vitát kollektív érdekvitának, hiszen nem megnevezése szerint minősíti a bíróság az egyeztetés tárgyát, hanem annak tényleges munkajogi tartalma szerint. A vitatott kérdés a társadalombiztosítási jog körébe tartozik, továbbá a munkáltatónak konkrét kompetenciája sem lett volna arra, hogy kollektív szerződésben rögzítse, hogy a Kormány nem fogja a nyugdíjra vonatozó kedvezőtlen szabályokat meghozni.[87] Kollektív munkaügyi érdekvita hiányában a kérelmezők nem gyakorolhatják sztrájkjogukat.

VI.3. Következtetések

Az ismertetett esetekből levonható az a következtetés, hogy a még elégséges szolgáltatás meghatározására irányuló kérelem önmagában nem bírálható el, ugyanis a minimális szolgáltatásra vonatkozó jogellenességi okon kívül minden egyéb feltételre nézve meg kell vizsgálni megelőzően a sztrájk jogszerűségét, hiszen ez előfeltétele a minimális szolgáltatás megállapításáról szóló döntésnek, ennek hiányában értelmetlen az erről való döntés. Ennek inverzeként a jogszerűség megállapítása iránti kérelem csak a szolgáltatás mértékében való megállapodás megkötése, valamint a sztrájk megkezdése után bírálható el.

A fent ismertetett példák is alátámasztják, hogy nehéz megfelelni a bíróság által támasztott követelményeknek, mert a kollektív érdekviták rendezésére álláspontom szerint a bírói út és annak merev eljárási szabályai indokolatlanul megkötik a felek kezét, gyakorlatilag ellehetetlenítik a sztrájkjog gyakorlását. Ezért úgy gondolom, hogy összességében nem volt jó megoldás a bíróságok kezébe telepíteni a közszolgáltatások mértékének megállapítását. E szervek rendeltetése ugyanis alapvetően jogviták eldöntése, és nem szakkérdések illetve érdekviták eldöntése, ezért alkalmatlanok arra, hogy a sztrájkjog gyakorlását elősegítsék és ezzel együtt azt biztonságosabbá tegyék.

Kétségtelen, hogy a jelenlegi szabályozás garantálja, hogy a lakosság alapvető jogai nem fognak sérelmet szenvedni, így az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kritikájának megfelelő megoldás született. Ennek ellenére úgy vélem, hogy ezzel párhuzamosan feledésbe merült a sztrájkhoz való jog érvényesülésének realitása az új szabályozás keretei között. A bírósági eljárásra csak végső esetben kerülhet sor, melynek egyfajta ösztönző szerepet kell betöltenie azzal a fenyegetett helyzettel, hogy amennyiben a felek nem tudnak megállapodni, úgy nyílttá kell tenniük a vitát azzal, hogy ügyüket egy külső harmadik szerv dönti el, melynek végkimenetele bizonytalanabb.

VII. Az ágazati törvényekben rögzített szolgáltatás mértéke

Az Sztv. 4. § (3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy törvény szabályozza a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. E rendelkezés végrehajtásaképpen 2011-ben két lényeges közszolgáltatásban a vasúti, illetőleg az autóbuszos közforgalmi közlekedésben született erre

[85] 5.Mpk.50.039/2010/2., 5.Mpk.50.054/2011/3.
[86] 51. Mpkfv.636.580/2011/5.
[87] E jogosultság a jogszabályok társadalmi egyeztetése során illeti meg a szakszervezeteket.

vonatkozó külön törvényi szabályozás.[88] Ezt követően került sor a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Személyszállítási törvény) hatályba lépésére, így a minimális szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések a fenti törvényekből ez utóbbi törvény 39. §-ába kerültek át. A szabályozás tárgyi hatálya – néhány kivételtől eltekintve – kiterjed minden típusú belföldön végzett személyszállításra.

A helyi és elővárosi személyszállítási közszolgáltatások esetén ez a mérték vonalanként a megrendelt személyszállítási szolgáltatás mennyiségének 66%-a, míg az országos és a regionális személyszállítás esetén 50%-a.[89] Továbbra is lehetőség van arra, hogy a sztrájkot szervezők és a munkaadók közös megegyezéssel a fenti arányokat meghaladják. Összehasonlítva az olasz Garancia Bizottság követelményrendszerével, ott a szolgáltatás 50%-a és a munkavállalók létszámának egyharmada az a maximális mérték, melyet a hazai szabályokkal ellentétben nem kell túlhaladni. Romániában a munkaerő egyharmadát kell biztosítani ezekben az ágazatokban.[90]

A szabályozás kiegészült a menetrend kialakítására vonatkozó iránymutató szabályokkal. A meghatározott feltételek szerint elkészített menetrendtervezetet legkésőbb a sztrájk megkezdése előtt két nappal meg kell hirdetni, a lakosság egyidejű tájékoztatása mellett.[91] Meglehetősen aggályosnak mondható az a rendelkezés, mely a szolgáltató, tehát a munkáltató egyoldalú kötelezettségévé teszi a menetrendtervezet kidolgozását, amelyre ilyen módon a szakszervezeteknek nincsen ráhatása.[92] A rögzített arányszámnak vonalanként és járatonként számolva a sztrájk első 24 órájára és a csúcsidőszakokra vonatkozóan óránkénti bontásban kell érvényesülnie, ezt követően, valamint csúcsidőszakon kívül napokra lebontva. Amennyiben a munkáltató dolgozza ki egyoldalúan a menetrendet, előfordulhat, hogy egyes időintervallumokban egyáltalán nem ritkít a járatokon, vagy csak minimálisan csökkenti azokat, mivel csak a minimális mérték rögzített és az első 24 órát követően megteheti azt, hogy az arányt napokra lebontva biztosítsa. Könnyen manipulálni lehet azzal a szabállyal is, hogy tört szám esetén felfelé kell kerekíteni a biztosítandó szolgáltatást, ebben a tekintetben ugyanis oszthatatlan szolgáltatásról van szó, hiszen egy járat vagy elindul, vagy nem, így a rögzített arányszám szintén meghaladható.

Lényeges a Személyszállítási törvény felelősségi szabálya, mely kiegészíti az Sztv. által szabályozott jogellenesség jogkövetkezményét, abban az esetben, ha a munkabeszüntetésben résztvevők a meghatározott feltételek szerinti még elégséges szolgáltatás nyújtását akadályozzák vagy ellehetetlenítik.[93] Az elemzett törvény alapján a közlekedési szolgáltató társaság kártérítési igénnyel élhet a munkabeszüntetés szervezőivel és résztvevőivel szemben, továbbá jogosult a vele szemben harmadik fél, azaz a fogyasztók által érvényesített kárigényeket a kártelepítési szabály értelmében rájuk áthárítani.[94] E normarendszerben rejlő lehetőségek megértéséhez röviden érdemes számba venni, milyen Ptk.-beli jogkövetkezmények merülhetnek fel a sztrájk következtében, ezért erre a következő cím alatt külön is ki kívánok térni.

Az Sztv. 4. § (3) bekezdésének sorrendjéből az derül ki, hogy a törvényi szabályozás az elsődleges a minimális mérték megállapítása tekintetében. Ebből következően kritikaként

[88] A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 68/I. § (1) a)- b), valamint az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 11/A. § (1) a)- b) rendelkezései ugyanolyan szabályok szerint határozták meg a minimális szolgáltatás mértékét.
[89] Személyszállítási törvény: 39. § (1) bekezdése.
[90] Warneck Wiebke: Strike rules in the EU 27 and beyond, A comparative overview. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety, Brussels, 2007. 60. o.
[91] Személyszállítási törvény: 39. § (1)-(4) bekezdései
[92] Személyszállítási törvény: 39.§ (4) bekezdése
[93] Személyszállítási törvény: 39. § (7) bekezdése
[94] Uo.

fogalmazható meg, hogy az egész személyszállítási ágazatban, amelyben jellemzően magas a munkaharc iránti aktivitás, az ismertetett törvény és a munkáltató alakítja ki egyoldalúan az arányszámokat, e körben ugyanis még a bíróságok arányossági mérlegelése is kizárt.

VIII. A munkáltató harmadik személyekkel szemben fennálló felelőssége

A Személyszállítási törvény kárfelelősségi alakzata a magatartásszabályozó funkción keresztül elősegíti a rendeltetésszerű joggyakorlás érvényesülését azáltal, hogy a munkáltatóra és a sztrájkolókra egyaránt kárfelelősségi szabályokat telepít.

A közszolgáltatást nyújtó munkáltató, mint szerződő fél és ügyfelei, azaz harmadik személyek viszonylatában a sztrájk nem érinti a fennálló jogügyleteket, azok érvényességét, ezért a munkáltató ügyfelei felé a Ptk. szabályai szerinti kontraktuális felelősséggel tartozik.[95] Ebből következően a szolgáltató (munkáltató) sztrájk okán bekövetkező szerződésszegése esetén négyfajta jogkövetkezmény-csoport jöhet számításba, melyek a következők**:** a késedelem miatt beálló jogkövetkezmények köre, a hibás teljesítés szabályainak alkalmazása, a lehetetlenülés és a teljesítés megtagadásának jogkövetkezményei.[96]Az utóbbi három esetben nincs helye kimentésnek, míg késedelembe eséskor ez a lehetőség adott.

A munkáltató mind jogosulti (Ptk. 304.§), mind kötelezetti pozícióban (Ptk. 298.§-301/A.§) késedelembe eshet. Mindkét szerződésszegési típusnak van objektív, és felróhatóságtól függő, azaz szubjektív alakzata.[97] Ebből következik, hogy a felróhatóságtól független esetekben mentesülésre nincs lehetőség (késedelmi kamat), ezért beáll a szerződésszegés jogkövetkezménye. A közlekedési szolgáltatás rendeltetéséből adódóan továbbá megállapítható, hogy kötelezetti késedelem esetén az érdekmúlás bizonyítása nélkül lehetőség van az elállásra (vasutassztrájk miatt nem lehet eljutni a tárgyalásra).

Felróható késedelem esetén (kötbér, kártérítés) a munkáltató mentesülhet a szubjektív felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.[98] Az objektív mércét egyediesíti tulajdonképpen az adott helyzetre történő utalás, amely a konkrét tényállásra vetített magatartás zsinórmértékét határozza meg.[99]

Nehezen értelmezhető az a nézet, mely a jogszerű sztrájk esetén egyedi mérlegelés alapján a munkáltató kimentésére ad lehetőséget. Jogszerű sztrájk esetén ugyanis a munkáltató biztosan nem tett meg mindent a munkajogi szabályok értelmében a sztrájkveszély elkerülése érdekében, mivel sztrájkolni csak az egyeztetés sikertelensége, vagy hiánya esetén lehet jogszerűen.

Sajnálatos, hogy az üzletszabályok a sztrájk okán a szerződő félnek okozott károkért való felelősséget, mint **vis maiort**, jelenleg is gyakran a kárfelelősség alóli mentesülés egyik eseteként rögzítik, akárcsak a múlt századi törvények, amelyek ezzel hangsúlyozták, hogy az akkori jogrend nem ismeri el a sztrájkhoz való jogot.[100] A Személyszállítási törvény megteremti a kárfelelősség alapját, ezért álláspontom szerint az üzletszabályok e

[95] Kiss György: i.m.: 533. o.

[96] Zemplényi Adrienne (szerk.) i.m.: 92-93. o.
E kárfelelősségi alakzatokat az új Ptk.-ban is megjelennek majd, azzal a legfőbb dogmatikai különbséggel, hogy a deliktuális és kontraktuális kártérítési alakzat szabályai különbözőek lesznek.

[97] Eörsi Gyula: Kötelmi jog általános rész. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010. (változatlan utánnyomás) 153-158. o.

[98] Eörsi Gyula: i.m.: 155., 158. o.

[99] Marton Géza: A polgári jogi felelősség. TRIORG Kft., Budapest, 1992. 55-61. o.

[100] Lásd például: MÁV-START Zrt. Üzletszabályzatának 1.3.7. a) pontja: A vasúti társaság mentesül fenti kötelezettsége alól, ha a késés az alábbi okok valamelyike miatt következett be sztrájk. OrangeWays Zrt. Utazási Feltételek 8. pontja: **vis maior**, így különösen sztrájk esetén felelősség nem terheli a társaságot. A BKV üzletszabályzata a tájékoztatás elmaradása esetére biztosítja a Ptk. szerinti kártérítést. (2012. 10. 29.).

rendelkezései, mint általános szerződési feltételek jogszabályba ütköznek, ezért a Ptk. 200. § (2) bekezdése alapján semmisek.

A kontraktuális felelősség gyökerei eltérőek a deliktuális felelősségtől, mivel ez előbbi alapja az önként vállalt kötelezettség. Ebből következően az individuális vétkességi alapú kimentés helyett célszerű lenne inkább kockázatelosztással rendezni a helyzetet.

IX. Az új szabályozás a nemzetközi elvárások tükrében

A nemzetközi szervezetek a sztrájkjog tételes jogi szabályait, valamint annak gyakorlati megvalósulását is figyelembe veszik ellenőrző mechanizmusuk során. Magyarország szabályozása az ILO Bizottságának fogalomhasználatával élve a nem szigorú értelemben vett szolgáltatások közül is alapvetőnek minősít néhány szektort (általában véve a közlekedés, a nagyvárosi közlekedés és az oktatás), amelyek esetén nincs általános sztrájktilalom, a szabályozás csak korlátozza a sztrájkot. Ez a rendszerezés megfelel az ILO gyakorlatának, mert igazodik az adott közszolgáltatást igénybe vevőinek szükségleteihez, valamint illeszkedik az ország adottságaihoz is. Álláspontom szerint az új szabályozás megfelelően biztosítja az állampolgárok alapvető szükségleteit, azonban a másik elérendő célnak nem felel meg, mivel a sztrájk nyomásgyakorló ereje nem érvényesül maradéktalanul. Mind a Karta, mind az ILO Bizottságának esetjoga alapján figyelembe kell venni az ország jellemzőit a gyakorlat megítélésénél. Amennyiben figyelembe vesszük a hazai tömegközlekedés jellemzőit úgy a 66% illetve 50%-os minimális küszöbmérték törvényi előírása túl magasnak minősül, így az nem felel meg „a valóban és kizárólagosan minimum szolgáltatás" követelményének, ezért veszélyezteti a sztrájk nyomásgyakorló erejét.[101]

Az ILO által támasztott elvárások közt szerepel, hogy a minimális szolgáltatás mértékének meghatározását elsősorban a felek megállapodása útján kell rendezni, továbbá megállapodás hiányában sem dönthet erről egyoldalúan a közigazgatás, vagy a munkáltató.[102] Mind a Karta, mind az ILO Bizottságának esetjoga alapján egyértelmű, hogy a munkaügyi miniszter, illetve minisztérium, a vitában érintett állami vállalat, valamint a kormány nem számít független szervnek.[103]

A problémát e körben az jelenti, hogy a személyszállítási törvényben a mérték módosítására a feleknek kevés ráhatása van, továbbá a konkrét menetrendeket is a munkáltató állapítja meg egyoldalúan. Kétséges az is, hogy a törvényi mérték megalkotásakor a munkavállalói oldal álláspontját mekkora súllyal vették figyelembe, mivel az arány közhatalom általi kialakításában elvárás, hogy abban a releváns munkáltató és munkavállalói szervek egyaránt részt vegyenek. A hazai törvényi szintű szabályozás azonban kizárja azt, hogy elsősorban a felek állapodjanak meg a mértékről, hiszen nincs olyan rendelkezés, amely a meghatározott érték alatti eltérést megengedné. Amennyiben tehát megszületik a törvényi szintű norma, úgy automatikusan kizárttá válik mind az alacsonyabb mértéket meghatározó felek közti megállapodás, mind a bírósági eljárás megindításának lehetősége.[104] Ez a megoldás viszont álláspontom szerint nem felel meg a nemzetközi gyakorlatnak, mivel közel áll a mérték egyoldalú meghatározásának kategóriájához.

---

[101] Digest of the case law of the European Comitee of Social Rights, Council of Europe, 2008. Article 6. 4. Kulisity Mária: Az ILO állásfoglalásai a sztrájkról. In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképviselet felsőfokon, Raabe Kiadó, Budapest, 2007. december.

[102] Nacsa Beáta: i.m.: 59-72.

[103] ILO Digest 2006., para 613.; Conclusion 2010 – Italy – Article 6-4
A Karta végrehajtásának ellenőrzését végző Karta Bizottsága az olasz jelentésre adott Konklúziójából kiderül, hogy nem felel meg a G cikknek, ha a Kormány hatáskörrel rendelkezik a sztrájkjog korlátozásában.

[104] Asbóth Balázs i.m.: 22. o.

Megegyezés és törvényi szabályozás hiányában a kötelező bírósági eljárásról megállapítható, hogy megfelel a függetlenség követelményének, de nem felel meg a gyors és formalitásoktól mentes eljárás követelményének és itt elegendő azokra a kérelmekre utalni, amelyeket alakszerűségi okok miatt elutasított a bíróság.[105]

A Karta Bizottsága a Kartának való megfelelést nemcsak az adott ország jogi normái, hanem bíróságai által kialakított esetjog alapján is vizsgálja.[106] Megítélésem szerint a következő jelentés alkalmával a hazai bírói gyakorlat már nem fog megfelelni a Karta követelményeinek a szinte kivétel nélkül elutasító és merev bírói döntések miatt.

X. Megoldási javaslatok de lege ferenda

A sztrájkjog szabályozásánál két célt kell szem előtt tartani, egyrészt biztosítani kell a jogosultság gyakorlását, másrészt azt, hogy a munkabeszüntetés csakis végső megoldás lehet.

Megoldási javaslataim körében elsőként azt emelem ki, hogy az általam elgondolt sztrájk-rendszerben a jogbiztonság fokozása érdekében elengedhetetlen lenne a jelenleginél precízebben meghatározni a személyi hatályt. Ezért a jelenleg hatályos Sztv. tömör megfogalmazása („a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltató") valamint példálózó felsorolása helyett egy erre vonatkozó részletes és objektív szempontrendszer kidolgozásával ez lehetségessé válna. Ennél a megoldásnál is ügyelni kell azonban arra, hogy az alapvetőnek minősülő szolgáltatások köre ne legyen túl tágan meghatározva.[107] Ez egyfajta útmutatóként szolgálna annak eldöntéséhez, hogy az adott munkáltató mely alanyi körbe tartozik, így feltehetően nem fordulna elő, hogy az első-és másodfokon eljáró bíróságok eltérően ítéljék meg a szolgáltatás alapvető voltát.[108]

A sztrájk alatti minimális szolgáltatás kiszámíthatóságát nagyban előmozdítja, ha arról a felek még a sztrájkhelyzet előtt megállapodnak, hiszen a sztrájk során már nehezen választják szét a vita valóságos tárgyát és a minimális szolgáltatás kérdését.[109] A felek ellentétes érdekeinek kompromisszumos eredményeképpen a szolgáltatás mértéke megfelelő lesz, ezért a szabályozás kulcskérdése, hogy miképpen lehet elérni, hogy a felek lehetőleg még a sztrájkveszély előtt megegyezzenek.

Kielégítőnek tartom az egy-egy ágazatra kiterjedő kollektív szerződéseket is, mert ezek a megállapodások a klasszikus kollektív érdekviták megelőzésére, vagy rendezésére szolgálnak. A felek közti megállapodások további előnye, hogy rugalmasabban lehet módosítani egy törvényhez képest, ha változnak az életkörülmények, vagy akár a felek álláspontjai. Ez lehetővé teszi az újabb tapasztalatok beépítését, így a különféle ágazatok jellemzőit sokkal inkább képes figyelembe venni.

A törvényi szintű szabályozás csak úgy fogadható el, ha a mérték kereteit jelöli ki, de ettől az aránytól a felek megállapodással mindkét irányba eltérhetnek. A jelenleg rögzített arányszám a hazai közlekedési ágazat jellemzőiből kiindulva túl magasnak bizonyul, ezért a munkaharc nyomásgyakorló ereje kétséges.[110] Hangsúlyozandó, hogy a részletes menetrend kidolgozása is csak a felek konszenzusa alapján történhet.

---

[105] Nacsa Beáta: i.m.: 72. o.

[106] Az 1961-es Karta 24. cikkely (2) bekezdése, lásd még: Samuel, Lenia: Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter. Council of Europe, 1997. 162 és 440. o.

[107] Roskam, Anton: Draft Essential and minimum services and the right to strike. Development Policy Research Unit, 2009. 9-12. o.

[108] 45. Mpk. 50.138/2011/8. és 59. Mpkfv. 639539/2011/3.

[109] Berki Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája. In Pécsi Munkajogi Közlemények, 2009/1. szám 112. o.

[110] Itt elég utalni a hazai járműpark leromlott állapotára.

Meglátásom szerint a még elégséges szolgáltatás meghatározására irányuló nemperes eljárást hatékonyabb eszközökkel is fel lehetne váltani. A bírói út igénybevételének rendeltetése, hogy független, harmadik személy döntse el az érdekvitát, továbbá, hogy e külső személy döntésétől való „félelem" megegyezésre sarkallja a feleket. E funkciókat véleményem szerint a döntőbírói eljárás is be tudná tölteni. Azonban csak akkor lenne érdemes az említett utat kötelezővé tenni, ha nincs hatályban sem kollektív szerződés, sem törvényi szabályozás és a feleknek nem sikerül megegyeznie a minimális szolgáltatást illetően. Ez a megoldás nem ismeretlen más európai jogrendszerekben sem, ugyanis Norvégiában és Görögországban kötelező a döntőbíróság igénybevétele, míg Olaszországban kollektív szerződés hiányában a szolgáltatás mértékének meghatározása a Garancia Bizottság jóváhagyásához kötött.[111] A nemzetközi elvárás ezzel kapcsolatban a döntéshozó szerv függetlensége és nem a bírói út igénybevétele. Az viszont elvárás, hogy elsőként a felek autonómiájának biztosítson teret a szabályozás, ezért szükséges, hogy a kötelezően igénybeveendő eljárás előtt e lehetőség adott legyen.

Megállapodás hiányában tehát kivitelezhetőnek tűnik egy olyan rendszer hazánkban is, ahol elsőként a döntőbíróság járna el, nyomós közérdek esetén kötelező jelleggel. Ezzel elérhető ugyanaz a cél, mint amelyet a bírósági út biztosít, emellett sokkal hatékonyabbá, gyorsabbá válna az eljárás. Végül pedig sokkal inkább érvényre lehetne juttatni a szakmai szempontokat, mivel a döntőbíróság eljárásában erre specializált szakemberek is részt vennének. Ezzel költségtakarékosabb is lenne e megoldás, mert a bíróság költségén felül nem kellene külön szakértői díjat fizetni, amely napjainkban a perköltség legnagyobb részét alkotja. Az előnyökkel szemben áll az az érv, hogy a kollektív alku és ezzel a sztrájk szabadságával kapcsolatos nemzetközi elvárásoknak ugyanakkor a veszélyhelyzet bizonyos szintje alatti kötelező döntőbíráskodás nem felel meg, ezért csak szélsőséges esetekre alkalmazható.[112]

A felvázolt eljárási módban a döntőbíróság egyfajta szűrő szerepet is betöltene, így a bíróságok valóban csak jogkérdésekben járnának el, ez a megoldás illeszkedik a munkaügyi viták dogmatikájához is. Egyes nézetek szerint a döntőbíráskodás hátránya, hogy fennáll a veszélye annak, hogy részrehajló személyek kerülnek be az ügydöntő testületbe és függetlenség hiányában az egész rendszer lényege megdől. Álláspontom szerint azonban ezt a problémát el lehetne kerülni egy szigorúan kialakított és felügyelt kiválasztási rendszerrel. Hazánkban már létezik a Munkaügyi Közvetítő és Döntőbírói Szolgálat, mely a kollektív munkaügyi viták rendezésére hivatott, ezért a döntőbíróság ellátásával kapcsolatos feladatokat célszerű lenne ehhez a szervhez telepíteni.[113]

Meglátásom szerint az egészségügy területén továbbra is szükséges lenne a szigorúbb szabályozás és az állami felügyelet. Az egészségügyi dolgozók helyzete hasonlatos a közszférában dolgozókkal, tekintettel a tevékenység kiemelkedő fontosságára, valamit további azonosság, hogy e személyi körben is az állam, vagy önkormányzat áll legtöbbször munkáltatói pozícióban. Egy skálára kivetítve a közszolgáltatók körét, a skála egyik végén az egészségügyi dolgozók állnak, igen közel a közszféra munkavállalóihoz, ahol már teljes a sztrájktilalom, a skála másik részén az olyan szolgáltatást nyújtó munkavállalók vannak, akik esetében csak az elhúzódó sztrájk indokolja az elégséges szint előírását. Ez a rendszer megfelel a nemzetközi normáknak is, amelyek szerint differenciált szabályozás vonatkozhat a szolgáltatókra annak megfelelően, hogy, az életet, egészséget, testi épséget, vagy személyes biztonságot érintő alapvető szolgáltatásokat látnak el, vagy csak kevésbé fontos alapvető

[111] Prugberger Tamás i.m.: 658-663. o., Treu, Tiziano: i.m.:465-470. o.
[112] Karta, Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, 34. o.
[113] A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat Szervezeti, Működési és Eljárási Szabályzata, 6. pont.

ellátásokat biztosítanak.[114] Ebből a szempontból ugyanis indokolt lehet a jog korlátozása, vagy akár még kizárása is.[115]

A felvázolt rendszer ilyen módon nagyobb teret engedne a sztrájkjog érvényesülésének, ugyanakkor továbbra is fenntartaná jogkérdésekben a bírói utat. Ennek eredményeképpen a minimális szolgáltatás tárgyában a felek megegyezési kényszere továbbra is fennállna, így a sztrájkjog és az ellentétes alapjogok kényes egyensúlya arányban állna egymással.

XI. Összegzés

A 2010. december végén hatályba lépett Sztv. módosításának célja –az előterjesztői expozé alapján – a világos, határozott, mindenki számára ismerhető, kellően kiszámítható, tervezhető elégséges szolgáltatások törvényi megfogalmazása volt, mely egyben lehetőséget ad a szakértők bevonására is.[116] A valódi cél az volt, hogy szülessen megállapodás a felek között az elégséges szolgáltatás kérdésében, s ne csak látszategyeztetést folytassanak róla. E cél megvalósult, viszont azzal a hátránnyal járt, hogy a lakosságot közszolgáltatással ellátó munkáltatóknál maga a sztrájk gyakorlati megvalósulása lényegesen megnehezedett, csaknem ellehetetlenült. Az új rendelkezések bevezetése óta ugyanis egyetlen jogerős érdemi döntés sem született a minimális szolgáltatás mértékéről. A jogalkotó megfeledkezett arról, hogy az alapjogok arányos mérlegelésénél nemcsak a lakosság közszolgáltatáshoz való jogát kell szem előtt tartani, hanem a szervezkedéshez és ezen belül a sztrájkhoz való jogot is.

Az új rendelkezések pozitív elemeként értékelhető, hogy a még elégséges szolgáltatás nem teljesítése jogellenességi okká vált.

A gyakorlat alapján viszont a kötelező bírói út bevezetése a felek megegyezésének hiányában nem bizonyul jó megoldásnak, ugyanis e jogalkalmazó szerv merev, formalizált eljárása nem alkalmas a szakszerű, gyors döntés meghozatalára, emellett költséges is.

A szűk határidő kizárja a szakértő bevonásának lehetőségét, ugyanakkor a bíróság nem meri felvállalni, hogy szakismeret hiányában a biztonságot veszélyeztető, vagy esetleg kárt okozó döntést hozzon. Szemléletes Zlinszky János meglátása, mely szerint a bíró a minimális szolgáltatás meghatározásakor megfelelő jogi fogódzó híján mérlegelni kényszerül, szubjektív alapon dönti el, hol a „közérdeket sértő veszélyeztetés" és a normál életvitelt akadályozó mérték közti határvonal.[117] Mindezek alapján érdemes lenne a bírósági eljárást az érdekkonfliktusok feloldásához illeszkedő alternatív vitarendezési módszerekkel felváltani.

Összességében megállapítható, hogy az új szabályok összezavarták az addigi joggyakorlatot, s még nagyobb jogbizonytalanságot teremtettek, a 2010 előtti állapotokhoz képest, csupán azzal az eltéréssel, hogy jelen esetben a sztrájkjog érvényesítésekor áll fenn a bizonytalan helyzet és nem a munkaharc ideje alatt.

Az általam elképzelt rendszer kidolgozását azért tartom kívánatosnak, mert az eddigi számos sikertelen sztrájkkísérletet tanúsító végzések, valamint a munkaügyi bíróságon szerzett tapasztalataim megerősítettek abban, hogy a jelenlegi rendszer nem működőképes. Hazánkban a tradicionális kontinentális jogrendszer alapján a kodifikált szabályok képezik a jogérvényesítés alapját, ezért ha létezik sztrájktörvény, akkor úgy gondolom elvárható lenne olyan szabályrendszer kimunkálása, mely a gyakorlatban is gond nélkül alkalmazható, és

[114] Conclusion XII – 1, Conclusion XIII – 1, Conclusion XIII – 3.
[115] Bródy János: A jogszerű sztrájk kritériumainak nemzetközi és magyar standardjai. In Jogtudományi Közlöny, 2000 /11. szám, 439-447. o.
[116] Előterjesztői expozé a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, forrás: Complex Jogtár.
[117] Középpontban az alapjogok I. – Vitatott minimum (http://www.jogiforum.hu/hirek/17661) (2012. 10.31.).

amely alapján egyértelműen meg tudjuk válaszolni, hogy „merre is tart" hazánkban a sztrájkjog.

Felhasznált irodalom és joganyagok

A Munka Törvénykönyve hatása a gazdasági versenyképességre, Tanulmány. A kutatás vezetője: Dr Kiss György, lektorálta Dr. Prugberger Tamás. Pécs, 2010.

Asbóth Balázs: *A még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározására irányuló nem peres eljárás - Az új bírósági nem peres eljárás bevezetésének indokai és működése a Fővárosi Bíróság gyakorlatában*. http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/asboth_balazs__a_meg_elegseges_szolgaltatas_mertekenek_meghatarozasara_iranyulo_nem_peres_eljaras[jogi_forum].pdf (2012.03.20.)

Berke Gyula – Kiss György: *A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén.* In Pécsi Munkajogi Közlemények 2009/2. szám, 29-72. o.

Berki Erzsébet: *Az elégséges szolgáltatás problémája.* In Pécsi Munkajogi Közlemények 2009/1. szám, 111-118. o.

Berki Erzsébet: *Illúziók és kiábrándulások. Sztrájkok és más direkt akciók 2008-ban.* In Érdekképviselet felsőfokon. Szakszervezeti tisztségviselők gyakorlati kézikönyve, Raabe Kiadó, Budapest, 2009. február 4. 24. fejezet.

Berki Erzsébet: *Kísérlet néhány, sztrájkokkal kapcsolatos illúzió eloszlatására.* In Munkaügyi Szemle 2010/1. szám, 43-47. o.

Berki Erzsébet: *Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon.* In Koltay Jenő (szerk.): A munkaügyi kapcsolatok rendszere és a munkavállalók helyzete. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2000. 89-134. o.

Bródy János: *A jogszerű sztrájk kritériumainak nemzetközi és magyar standardjai.* In Jogtudományi Közlöny, 2000 /11. szám, 439-447. o.

Compelx Jogtár, a 2010. évi CLXXVIII. törvény indokolása.

Eörsi Gyula: *Kötelmi jog általános rész.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010. 153-158. o.

Frakciók vezérszónokainak beszédei a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény módosítását kezdeményező T/2036. törvényjavaslatról, Complex Jogtár.

Gaskó István: *Kell-e szabályozás?* In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó Bp., 2010. 175-178. o.

Gernigon, Bernard: *Labour relations in the public and para-public sector.* In Working Paper No. 2. International Labour Office, Geneva, 2007.

Handó Tünde: *A sztrájkkal kapcsolatos bírósági döntések.* In PMJK 2008/2. 129-136. o.

Herczog László: *Érdekviszonyok – érdekegyeztetés – sztrájk.* In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó Budapest, 2010. 169-174. o.

Holló András-Balogh Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009. 940-945. o

Juhász Zoltán: *A sztrájk joghatása,* In Acta Humana, 2009. évi 3. szám, 104-113. o.

Kiss György: *Munkajog,* Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 487-536. o.

Kulisity Mária: *A sztrájkkal kapcsolatos bírói gyakorlat. Érdekképviselet felsőfokon. Esettanulmányok.* 2007. május.

Kulisity Mária: *Az ILO állásfoglalásai a sztrájkról.* In Háziné Varga Mária (szerk.) Érdekképvislet felsőfokon, Budapest, Raabe Kiadó, 2007. december.

Lehoczkyné Kollonay Csilla: *Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban.* In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 277-296. o.

Lehoczkyné Kollonay Csilla: *Sztrájk ideje alatt követendő magatartás.* In Lehoczkyné Kollonay Csilla (szerk.): A magyar munkajog II., Vince Kiadó Budapest, 2004. 195. o.

Lőrincz Ernő: *A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig,* 1840-1918. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974. 214-250. o.

Lőrincz György: *A még elégséges szolgáltatások kérdése.* In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 186-188. o.

Lőrincz György: *Sztrájktörvény születik (1988-1989).* In PMJK 2008/2. 137-148. o.

Lőrincz György: *Sztrájktörvény születik 1988-1989.* In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 47-58. o.

Marton Géza: *A polgári jogi felelősség.* TRIORG Kft., Budapest, 1992. 55-71. o.

Nacsa Beáta: *A magyar sztrájkszabályozás kritikus pontjai.* In Halmos Csaba (szerk.): Sztrájkjog Magyarországon. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 59-72. o.

Prugberger Tamás: *A munkaküzdelem magyar jogi szabályozásának reformjához.* In Jogtudományi Közlöny 2010. 65. évf. 12. szám, 658-663. o.

Rácz Zoltán: *A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében.* In Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Tomus 2012. XXX/2. szám, 569-575. o.

Radnay József: *A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben.* In Munkaügyi Szemle, 1992. 5. szám, 217-218. o.

Roskam, Anton: *Draft Essential and minimum services and the right to strike,* Development Policy Research Unit, 2009. 9-13. o.

Samuel, Lenia: *Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter.* Council of Europe, 1997.

Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 252-290. o.

Tóth Ferenc: *A munkaügyi kapcsolatok nemzetközi szabályozása.* In. Tóth Ferenc: Munkaügyi kapcsolatok rendszere és fejlődése. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008. 396. o.

Treu, Tiziano: *Strikes in essential services in Italy: an extreme case of pluralistic regulation.* In Comparative Labor Law Journal, Vol. 15., No. 4., Summer 1994. 461-487. o.

Warneck, Wiebke: *Strike rules in the EU 27 and beyond. A comparative overview, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety,* Brussels, 2007.

Zemplényi Adrienne (szerk.) *Sztrájkjogi projekt.* In ÁJOB Projektfüzetek, Budapest, OBH, 2010/4. szám.

Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Comitee of the Governing Body of the ILO 2006.

Digest of the case law of the European Comitee of Social Rights, Council of Europe, 2008.

Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4.

Conclusion XVIII-1 Volume 1, 10/31/2006.

Conclusion XVII-2 Volume 06/30/2005.

Conclusion XVI-2 Volume 1, 06/30/2004.

Conclusion Hungary XVIII-1 Volume-1, XVII-2 Volume-1.

Conclusion 2010 – Italy – Article 6-4.

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1989. évi VII. törvény a sztrájkról

1991. évi XI. törvény az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről

2000. évi LII. számú törvény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről

2000. évi LV. számú törvény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülésszakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről

2004. évi XXXIII. törvény az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról

2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2010/C 83/01 Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés

2010/C 83/02 Az Európai Unió Alapjogi Chartája

2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről

2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról

105/1952. (XII. 28.) MT rendelet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában

AJBH Közlemény: A sztrájktörvény pontosításáról, AJB-6614/2010.

A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat Szervezeti, Működési és Eljárási Szabályzata

A Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság Személyszállítási Üzletszabályzata

A Máv-Start Vasúti Személyszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság Személyszállítási Üzletszabályzata

Utazási feltételek az Orangeways Zrt. Nemzetközi Autóbusz Járatain

88/B/1999. AB határozat

673/B/1990. AB határozat

30/2012. AB határozat

5.Mpk.50.039/2011/2.

5.Mpk.50.115/2011/11.

20.Mpk.50.428/1999/6.

29.Mpk.50.131./2008/4.

29.Mpk.50.095/2011/3.

36.Mpk.50.096/2011/7.

45.Mpk.50.144/2011/5.

45.Mpk.50.138/2011/8.

50.Mpk.50.093/2011/4.

51.Mpkfv.636.561/2011/4.

51.Mpkfv.636.579/2011/4.

51.Mpkfv.636.580/2011/5.

51.Mpkfv.636.560/2011/6.

51.Mpkfv.640.035/2011/3.

59.Mpkfv.639.539/2011/3.

BH 1991. 255.

EBH 2008. 1816.

M. törv. I. 10 244/1990.

Legf. Bír. Mfv. I. 10.998./1995.

Legf. Bír. Mfv. II. 10.751/2007.

Mfv.II.10.688/2007/2.

Mpkk.III.10.742/2011/2.

Mpkk.III.10.729/2011/2.

Mpkk.III.10.727/2011/2.

Mpkk.III.10.737/2011/2.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Bagdi Katalin
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A munkajog és a társasági jog határán – Milyen szabályok alkalmazandók a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőkre?[1]

I. Bevezető gondolatok

A történelem során a jogalkotó egyre több életviszonyra kiterjesztette a jog hatályát, s a rendelkezések számának nagy mértékű növekedése következtében a jogtudomány az azonos életviszonyokat szabályozó normákat külön kategóriákba sorolta – így jöttek létre olyan jogágak, mint pl. a polgári jog, büntetőjog, társasági jog, vagy éppen a munkajog. A jogszabályok ilyen módon történő kategorizálása viszont nem jelenti azt, hogy a való életben is ennyire élesen elkülönülnek a különböző életviszonyok – gyakran olyan komplex helyzetek adódnak, hogy egy-egy eset megoldásához több jogág szabályait is igénybe kell vennünk, s egymással összhangban értelmezve kell rátalálnunk a válaszra.

Ennek megfelelően majdhogynem törvényszerű, hogy a munkajogi, polgári jogi és társasági jogi, illetve ez utóbbihoz szorosan kapcsolódva a cégjogi normák egymással keverednek a gyakorlatban, mivel a gazdasági társaságok nagy részénél a tagok nem vagy csak alig vesznek részt személyesen a társaság tevékenységében, s így a gazdasági társaság a működéséhez munkaerőt kell, hogy beszerezzen a munkaerőpiacról. A munkaszerződések megkötésével pedig maga is munkáltatóvá, ezzel együtt pedig a munkajog alanyává válik, s így több társasági jogi szabályt a munkajogi rendelkezésekkel együtt kell alkalmazni. Ez leginkább a társaság vezetése kapcsán nyilvánul meg, amikor az ügyvezetési feladatokat ellátó vezető tisztségviselőt munkaviszony keretében foglalkoztatják.

Tekintettel arra, hogy a gazdasági életben a munkáltatók jelentős része valamilyen gazdasági társaság formájában működik, nagy jelentősége van annak, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), valamint a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) rendelkezései egymással összhangban legyenek, s a jelenleg fennálló ellentmondásokat a jogalkotó minél hamarabb kiküszöbölje.

A jelen dolgozat azokról a vezető tisztségviselőkről szól, akik a társaság vezetésével kapcsolatos feladataikat munkaviszony keretében látják el, s így mindkét kódex rendelkezéseit alkalmazni kell rájuk. Ennek során igyekszek rávilágítani, mely ponton ütközik

[1] Konzulens: Dr. Nádas György, egyetemi docens

a két jogterület, illetve megoldást keresek a két törvény rendelkezései közti ellentmondások feloldására. Ehhez először szükségesnek tartom a munkajog és a társasági jog céljai közti eltérések, valamint a vezetők munkajogi és társasági jogi fogalmának tisztázását, ugyanis csak ezek ismeretében érthetjük meg, miért is olyan nehéz a szabályok összehangolása. Le kell azonban szögeznem, hogy a jelen dolgozat keretei között nincs lehetőség a téma kimerítő elemzésére, így csupán néhány kiemelkedően jelentős, a gyakorlatban rendszeresen felmerülő problémát vizsgálok meg.

II. A munkajog és a társasági jog célja

A társasági jog és munkajog rendelkezései közt feszülő ellentmondások eredendően a két jogterület által betöltött funkciók különbözőségéből fakadnak. A társasági jog a vállalkozások sikerességét igyekszik elősegíteni úgy, hogy ezzel párhuzamosan biztosítsa a tisztességes versenyt, a hitelezők méltányos érdekeit és a közérdeket, s mindeközben megakadályozza, hogy valamely vállalkozás gazdasági erőfölényre tegyen szert.[2] Tehát alapvetően a vállalkozások egymás közti kapcsolatait, valamint a társaság és tagjai, illetve hitelezői közti viszonyokat szabályozza. A munkajog ezzel szemben a munkáltató szerepét is betöltő vállalkozás, valamint a vele szemben alárendelt helyzetben lévő munkavállaló közti kapcsolatokat igyekszik a szabályozása hatókörébe vonni. Mivel a munkáltató a gazdasági versenyben a vállalkozás szabadságának szellemében profitszerzésre törekszik, akár az alá-fölérendeltségi viszonyban hátrányosabb helyzetet betöltő munkavállaló rovására is, a munkajogi szabályok elsődleges célja a munkavállaló védelmének biztosítása a munkáltatóval szemben – természetesen a vezető állású munkavállalók esetében ez alól van kivétel, mivel a munkáltató vezetőjeként kevésbé vannak kiszolgáltatott helyzetben.

A két kódex tehát más-más értéket kíván védelemben részesíteni, s az ezek között húzódó ellentmondás feloldása különösen nehéz feladat, mivel a jogalkotó szerint egyik érték sem élvez prioritást a másikkal szemben: az Alaptörvény szerint ugyanis „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”,[3] amelyek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá a nemzet felemelkedéséhez,[4] s itt szeretném kiemelni az „egymást erősítve és feltételezve” kitételt.

A fentiekből fakadóan két alapelv ütközése is megfigyelhető. A Gt. szerint a vezető állású munkavállaló a feladatai végzése során éppen úgy a társaság érdekeinek elsődlegessége alapján köteles eljárni, mint a vezető tisztségviselő.[5] Ez a szabály a társaság munkavállalójára – mint harmadik személyre – állapít meg kötelezettséget, ám társasági jogi alapelvet fogalmaz meg. A jelenlegi szabályozás keretei között nem volt szükség a rendelkezés Gt.-be iktatására, mivel az Mt. is tartalmaz egy ehhez hasonló alapelvet, mégpedig a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelmét.[6] Így a társasági szabály semmilyen extra védelmet nem jelent a munkajogi szabályokhoz képest, s éppen ezért akár el is hagyható. Alapesetben tehát a két alapelv nem kerül ellentmondásba, sőt, tulajdonképpen ugyanazt a kötelezettséget fogalmazzák meg, csak az egyik társasági jogi, a másik munkajogi oldalról. Probléma akkor keletkezik, amikor a gazdasági társaság fizetésképtelenséggel fenyegető helyzetbe kerül: a vezető tisztségviselőknél a fenti szabály átfordul, s a hitelezők érdekeinek elsődlegessége

[2] A Gt. preambuluma
[3] Alaptörvény, Alapvetés M. cikk
[4] T/2627 törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről. Részletes indokolás az Alapvetés L. cikkéhez (Az Alaptörvény végső formájában az L. cikkből M. cikk lett)
[5] Gt. 8. § (2) bek.
[6] Mt. 8. § (1) bek.

alapján kell a tevékenységüket folytatniuk.[7] Ellenkező esetben szigorú helytállási kötelezettség terheli őket a hitelezők irányában. De mi történjen a vezető állású munkavállalókkal? A munkajog ugyanis nem tartalmaz ilyen rendelkezést, mivel a munkavállaló mindig és minden körülmények között a munkáltató érdekeinek megfelelően köteles eljárni, bizonyos esetekben még a munkaviszony megszüntetése után is (pl. üzleti titok megtartása). Akkor is, ha a munkáltató fizetésképtelen helyzetbe kerül. Amennyiben tehát a vezető tisztségviselő az ügyvezetési feladatokat munkaviszony keretében látja el, azaz vezető állású munkavállaló is egyben, úgy a hitelezőket, valamint a munkáltatót védő rendelkezések ellentmondásba kerülnek, s olyan konfliktushelyzet jön létre, amely nehezen kezelhető, pl. egy esetleges kártérítési perben – már amennyiben egyáltalán van megoldás a felmerülő problémára a szabályozás jelen formájában.

III. Az ügyvezetés

A munkáltató szervezeti formája „a vezetők jogállására is kiható lényeges körülmény”,[8] és tekintettel arra, hogy a munkáltatók jelentős része valamilyen gazdasági társaság formájában működik, mindenképpen szót kell ejtenünk az ügyvezetésről, amely a legfontosabb szerepet játssza munkajogi szempontból a vezető állású munkavállalókra vonatkozó szabályok kapcsán.

A gazdasági társaság működése szempontjából alapvető, stratégiai kérdéseket minden esetben a legfőbb szerv fogja meghozni.[9] Minden egyéb kérdésben viszont az egy vagy több vezető tisztségviselőből álló testület jogosult dönteni.[10] Az ügyvezetés tulajdonképpen a testület által végzett, célhoz kötött tevékenység, amelyben minden egyes feladat elvégzése egy bizonyos célt hivatott szolgálni: legyen az akár profitszerzés, akár a társaság jogszerű, folyamatos működésének biztosítása. Egy komplex döntési folyamatról van szó, amely több szakaszra osztható: a célok meghatározására, a tervezésre, a döntésre, a döntés megvalósításának operatív irányítására (vagyis a vezetésre) és végül a folyamat lezárásaként az ellenőrzésre.[11]

A gazdasági társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselők végzik – hogy hányan, az a társaság méretének függvénye –, és viselik az e körben végzett tevékenységükért a felelősséget. A feladataikat nem lehet taxatíve felsorolni, de elmondható, hogy a legfőbb szerv hatáskörébe nem tartozó, ún. „maradék” hatáskörök[12] illetik meg a vezető tisztségviselőt, mivel az ügyvezetés egy olyan tevékenység, amely „a társaság irányításával összefüggésben szükséges mindazon döntések meghozatala, amelyek törvény vagy a társasági szerződés alapján nem tartoznak a társaság legfőbb szervének vagy más társasági szervnek a hatáskörébe”.[13] Továbbá amennyiben jogszabály a társaság számára valamilyen kötelezettséget ír elő, s nem határozza meg azt az alanyt, akinek a teljesítésről gondoskodnia kell, akkor szintén a vezető tisztségviselő hatáskörébe tartozó feladatról van szó. Az ügyvezetést végzők és a legfőbb szerv között nincs alá-fölérendeltségi viszony, mivel a vezető tisztségviselők a feladatukat önállóan látják el, amely során csak a jogszabályoknak, a

[7] Gt. 30. § (3) bek.
[8] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 207. o.
[9] Gt. 19. § (3) bek.
[10] Gt. 21. § (1) bek.
[11] A jó menedzsment titka. http://munkaadoilevelek.hu/1998/05/a-jo-menedzsment-titka/ (2012. március 30.)
[12] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 325. o.
[13] Gt. 21. § (1) bek.

társasági szerződésnek, valamint a társaság legfőbb szerve határozatainak vannak alávetve. Ez utóbbi eset sem jelenti azt, hogy a legfőbb szervnek a vezető tisztségviselők alá lennének vetve, mivel ezek a határozatok csak a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdéseket rendezhetik (amibe az ügyvezetés nem tartozik bele), illetve a vezető tisztségviselők ügyvezetésbe tartozó hatáskörét csak akkor és annyiban vonhatja el, amennyiben azt a törvény vagy a társasági szerződés megengedi.[14] Ezen túlmenően pedig a vezetők nem utasíthatók a társaság tagjai által,[15] mivel a társaság, mint a tagok összességét megtestesítő alakulat érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek feladataikat elvégezni,[16] azaz a társaság nevében járnak el, nem pedig a társaság egyes tagjainak megbízottjaként.

Egy gazdasági társaság esetében el kell különítenünk egymástól az irányítási és a vezetési feladatokat. Mindkét tevékenység az adott szervezet, társaság eredményes működtetésére irányul ugyan, de a valóságban az irányítás és a vezetés alá-fölérendeltségi viszonyban áll egymással: előbbi az irányított szervezeten kívül – vagyis afölött – áll, míg utóbbi a szervezet csúcsán helyezkedik el, de annak részeként funkcionál. A vezetés hozza meg a mindennapi működéshez szükséges döntéseket, ezért ezt operatív irányításnak is nevezzük, mivel az irányítás körébe tartozó feladatokat lát el, de az adott szervezeten belül. A gazdasági társaságoknál az ügyvezetés hozza meg ezeket a mindennapi működéshez szükséges döntéseket is. A társaság tulajdonosait illetik meg az irányítás révén bizonyos jogosítványok, s az ügyvezetés az általuk kiadott feladatokat hajtja végre, amely során a szervezeten belül elfoglalt pozíciójából fakadóan jelentős önállósággal bír. Ennek ellenére azonban mégis egyfajta végrehajtói szerepe van, s a kitűzött célok megvalósítása során a tulajdonosok akaratának megfelelően kell eljárnia a vezető tisztségviselőknek.

Az ügyvezetés a végrehajtói szerepe ellenére a tulajdonosokat tömörítő legfőbb szervtől elkülönülve működik, s éppen ezért – ahogy fentebb is láthattuk, s ahogy a neve is sugallja – alapvetően vezetési feladatokat lát el, s többek között a társaság mindennapi ügyeinek ellátását végzik, amely révén biztosított a társaság folyamatos működése. Erre azért van szükség, mert ha a legfőbb szervnek kellene a mindennapi működést érintő kérdésekben döntenie, működésképtelenné válnának azok a társaságok, amelyeknél magas létszámú a tagság, s az ügydöntő szerv összehívása és a szavazás módja szigorú, formalizált eljáráshoz van kötve. Másrészt viszont nem azonosítható kizárólag a társaság napi, operatív irányításával összefüggő feladatok teljesítésével.[17] Ugyanis az állandósult vezetői tevékenységen, azaz a mindennapos menedzsmenti feladatok ellátásán kívül az ügyvezetés feladatai közé tartozik a társaság irányításával összefüggésben szükséges mindazon döntések meghozatala is, amelyek törvény vagy a társasági szerződés alapján nem tartoznak a társaság legfőbb szervének vagy más társasági szervnek a hatáskörébe. Továbbá ha kizárólag a mindennapi feladatok ellátását takarná az ügyvezetés, akkor például egy nemzetközi színtéren működő részvénytársaság vezető tisztségviselője esetén problémák merülnének fel, mivel a Gt. úgy rendelkezik, hogy a vezető tisztségviselő a feladatát személyesen köteles ellátni[18] – márpedig egy hatalmas társaság esetén ez lehetetlen, s nyilván a napi működési feladatok elvégzését másra kell átruházni, mint például a cégvezetőre, aki viszont nem vezető tisztségviselő. Azt az álláspontot kell tehát elfogadnunk, hogy az ügyvezetés tulajdonképpen az elvi irányítási döntések összességét jelenti, amelytől meg kell különböztetnünk a napi, operatív menedzsmenttevékenységet, s e kettőt sokszor más-más személy látja el. Ez persze nem

[14] Gt. 22. § (6) bek.
[15] Gt. 22. § (4) bek. 1. fordulat
[16] Gt. 30. § (2) bek.
[17] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 20. o.
[18] Gt. 22. § (1) bek.

jelenti, hogy a vezető tisztségviselő adott esetben ne láthatná el mindkét tevékenységet, de nem szabad összemosnunk őket.[19]

IV. Vezető állású munkavállaló

A vezető állású munkavállaló pozíciójának különlegességét az adja, hogy bár – nevéből következően is – munkavállaló elsősorban, egyben ő a munkáltatói jogok gyakorlója, illetve kötelezettségek teljesítője is.[20] Erre tekintettel nagyobb önállósággal bír a munkavégzés során, mint bármely másik munkavállaló. Természetesen a munkáltató a vezetővel szemben is rendelkezik az utasítás jogával, ám ezzel viszonylag ritkán él, hiszen pontosan azért alkalmazza a vezető állású munkavállalót, hogy az helyette, az ő nevében, és legfőképpen önállóan hozza meg a szükséges munkajogi, illetve gazdasági döntéseket, amely megfelelő szaktudást is feltételez a munkavállaló oldaláról, s ennek köszönhetően szélesebb diszkrecionális jogkörrel bír a rá bízott feladatok körében.

Az eddigiekből következik, hogy egy szimpla munkavállalóhoz képest eltérő szabályokat kell alkalmazni a vezető állású munkavállalóra, ami azt jelenti, hogy egy atipikus munkaviszonyról van szó, s éppen ezért kerültek elhelyezésre a rá vonatkozó speciális rendelkezések az Mt.-ben „A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok" című külön fejezetben.[21] Ezek a szabályok az általános rendelkezésekkel a rész-egész viszonyában állnak, mivel ez utóbbiakat rendeli alkalmazni a törvény azokra az esetekre, amelyek nem kerültek rendezésre a különös szabályok körében. Ezek a szabályok azonban koránt sem kógensek, éppen ellenkezőleg, a teljes diszpozitivitás jellemzi a vezetőkre vonatkozó szabályokat. Ezért aztán a vezetőkre vonatkozó speciális rendelkezéseknek inkább csak egyfajta ajánlás jellege van, s a vezető munkaviszonyára vonatkozó szabályok legfőbb forrása a munkaszerződés lesz,[22] amelyben a felek szabadon állapodhatnak meg majd minden kérdésben.

Az Mt. a vezetőknek alapvetően két kategóriáját különbözteti meg: az első vonalbeli és a „második vonalbeli"[23] vezetőket.

IV.1. Első vonalbeli vezetők

Vezető állású munkavállaló a munkáltató vezetője (1.), valamint a közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállaló (2.).[24]

IV.1.1. A munkáltató vezetője

Szűkebb értelemben a munkáltató vezetőjének tekinthető a munkaszervezet élén álló személy. Hogy ez személy szerint pontosan ki lesz, a munkáltató (gazdasági társaság) szervezeti és működési szabályzata alapján állapítható meg. Tágabb értelemben viszont a munkajogi

[19] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 327. o.
[20] Kommentár a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényhez, Complex Jogtár (2012. augusztus 31.)
[21] Mt. XV. fejezet
[22] Kártyás Gábor: A vezető állású munkavállalók. http://azujmunkatorvenykonyve.hu/kartyas-gabor-blogazujmt/a-vezeto-allasu-munkavallalok/ (2012. október 15.)
[23] Fabók András: A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései. 20. o. In Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.
[24] Mt. 208. § (1) bek.

feladatok – mint a munkaszervezet irányítása és ehhez kapcsolódóan a munkáltatói jogok gyakorlása – mellett olyan társasági jogi kérdésekben is ő dönt, mint a társaság üzletvitelének irányítása, a társaság képviselete harmadik személyek irányában, illetve szerződések kötése ilyen harmadik személyekkel.[25] Eszerint az értelmezés szerint az ügyvezetés körébe tartozó feladatokat lát el, ami azt jelenti, hogy nem csak vezető állású munkavállalónak minősül, de egyben ő lesz a társaság vezető tisztségviselője is. Arra is van lehetőség, hogy a vezető tisztségviselő feladatait munkaviszony keretében lássa el, s így az ügyvezetési feladatok jellegénél fogva vezető állású munkavállalónak fog minősülni – a vezető tisztségviselő és a vezető állású munkavállaló feladatai ugyanis jelentős részben átfedik egymást.

A vezető állású munkavállaló definiálásakor felmerül egy fontos kérdés: vajon kizárólag a munkáltató szervezetének csúcsán lévő munkavállaló tekinthető vezetőnek, vagy egy-egy nagyobb szervezeti egység vezetői is? A magyar jog ebben a kérdésben – a nyugat-európai jogrendszerekkel szemben – a szűkebb értelmezést követi, és így nem tekinti vezető állású munkavállalónak a vállalaton belüli szervezeti egységet vezető munkavállalót. A nyugat-európai felfogásnak talán az a magyarázata, hogy az ottani nagyvállalatok jól körülhatárolható feladatokat végző, külön részlegekre vannak osztva: a központi ügyintézés helye főosztályokra, osztályokra, csoportokra, a termelő-kereskedelmi tevékenységet végző egységek pedig üzemekre, üzemrészlegekre, kirendeltségekre és telepekre.[26] Úgy kell elképzelni a vállalatot, mint egy piramist:[27] a csúcstól lefelé haladva minden egyes szinten szűkebb hatáskörrel rendelkező vezető található, s a vezetőknek egy hierarchikus láncolata alakul ki. Az alacsonyabb szinten lévő vezető tekintetében a felettes vezető fogja gyakorolni a munkáltatói jogokat, mint például az utasítási jogot. A szervezeti egységek vezetői pedig a saját részlegükön dolgozók vonatkozásában fogják gyakorolni közvetlenül a munkáltatói jogok egy részét. Ezért is tekinti a nyugati szabályozás ezeket a munkavállalókat vezető állásúnak, amely láthatóan a nagyvállalati struktúrát veszi alapul, míg a hazai jogalkotó – mind a régi, mind az új Mt. megalkotásakor – a kis- és középvállalkozásokat. Ezeknél a társaságoknál a méretükből adódóan általában nem szükséges belső részlegek kialakítása, illetve alsóbb szintű vezetők alkalmazása, s éppen ezért nem is ezen társaságok, hanem a nagyvállalatok vonatkozásában hiányzik az Mt. speciális szabályainak az alsóbb szintű vezetőkre való kiterjesztése.

IV.1.2. A vezető helyettese

Szintén az első vonalbeli vezetők közé tartozik a vezető helyettese, akire nézve definíciót a régi Mt. egyáltalán nem tartalmazott, értelmezése a bírói gyakorlatra hárult, amely szerint a munkavállaló akkor is a vezető helyettesének tekintendő, ha annak csupán egyes jogait gyakorolja, s ehhez még csak az sem szükséges, hogy erre azért kerüljön sor, mert a vezető akadályoztatva van, vagy távol van a munkahelyétől. Egy nagyvállalat vezetésekor nem várható el, hogy a vezető egy személyben lásson el minden egyes feladatot az ügyvezetéssel kapcsolatban, hiszen ez lehetetlen volna, nem lehet ott egyszerre a vállalat székhelyén, továbbá annak valamennyi telephelyén, fióktelepén. Erre vannak helyettesei, akik részére meghatározott jogosítványokat átenged, s utasítja, illetve ellenőrzi őket. Ez volt a gyakorlat eddig, ezt azonban megváltoztatta az új Mt., amely a korábbiakkal ellentétben már ad egyfajta

[25] Fabók András: A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései. 19. o. In Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.
[26] Prugberger Tamás: Az atipikus munkaviszonyok szabályozása az új Munka Törvénykönyv javaslatában. 21. o. In Gazdaság és Jog, XIX. évfolyam, 2011. december, 18-22. o.
[27] Prugberger Tamás: Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között (tanulmánygyűjtemény), Competitio Könyvek 5., Debrecen, 2006, 85. o.

meghatározást a helyettes fogalmára: a vezető közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállaló. Ez azt jelenti, hogy a helyettessé váláshoz szükségszerű, hogy a helyettesítés szervezetszerű legyen, vagyis a vezető távolléte, illetve más akadályoztatása esetén a vezető jogkörében járhasson el.[28]

Itt szükséges egyébként megjegyezni, hogy a helyettes és valamennyi munkavállaló kapcsán a vezető gyakorolja a munkáltatói jogokat, s éppen ezért „vezető beosztású munkavállalók"- nak[29] nevezik a helyetteseket, valamint a későbbiekben ismertetett vezetővé minősített munkavállalót – minden más munkavállaló hozzájuk képest beosztott munkavállaló. A vezetővel szemben a munkáltatói jogkör gyakorlására a tulajdonos, illetve a társaság tulajdonosaiból álló legfőbb szerv jogosult, képviselője útján – aki akár egy, a vezetési feladatokat munkaviszonyban ellátó vezető tisztségviselő mellett megbízási jogviszonyban dolgozó, másik vezető tisztségviselő is lehet.[30]

Annak ellenére, hogy a gazdasági társaságoknál általában a munkáltató belső szabályzata rendelkezik azokról a munkakörökről, amelyek betöltői a vezető helyettesének minősülnek,[31] önmagában az a körülmény, hogy „a munkavállaló munkaköri megnevezése a belső szervezet tagolódása alapján vezető, […] nem jelenti a […] vezető állásúvá minősítést".[32] Valójában az egyes személyek által ellátott munkakör tartalmának van jelentősége annak meghatározásakor, hogy a helyettesnek nevezett munkavállaló valóban helyettes-e. Ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy a munkavállaló feladat- és hatásköre lehetővé teszi-e számára, hogy a munkáltató működésére, gazdálkodására döntéseivel meghatározó befolyást gyakoroljon, illetve hogy a munkáltató irányításában döntő szerepe van-e.[33] Nem bír viszont jelentőséggel, hogy a társaságot esetleg nem a vezető állású munkavállaló képviseli, hisz semmi nem tiltja, hogy rajta kívül más vezető tisztségviselője is legyen a társaságnak, aki esetleg e képviseleti jogot gyakorolja. Elvileg az sem befolyásolja a helyettesi minőséget, ha döntéseit csak egy másik szakmai vezetővel vagy a társaság egyik vezető tisztségviselőjével együttesen hozhatja meg, amely egyfajta tulajdonosi kontrollt jelent felette.[34] A társasági jogi szabályok megalkotása során ugyanis a jogalkotó nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a tulajdonosok kontrollja, ellenőrzése alatt maradjon minden olyan tevékenység, amelyet az ügyvezetésre bízott a legfőbb döntéshozó szerv.

A munkavállaló munkakörének vizsgálata során a ténylegesen gyakorolt jogokat kell figyelembe venni. Ez azért is fontos, mert bár a helyettes a vezetővel azonos jogállást élvez, ez nem jelenti, hogy a munkáltató szervezeti hierarchiájában automatikusan a vezetővel azonos feladat- és hatáskörrel rendelkezne.[35] A vezető helyettesének jogosítványait a munkaszerződése, illetve ennek keretében a vezető utasításaiban foglaltak határozzák meg. Amennyiben pedig vezető tisztségviselő is, nem lehet figyelmen kívül hagyni a társasági szerződés vonatkozó rendelkezéseit, illetve a legfőbb szerv e körben hozott határozatait sem. Végső soron persze ebben az esetben is a ténylegesen gyakorolt jogokat kell megvizsgálni, amelyek adott esetben eltérhetnek a munkaszerződésben foglaltaktól.

[28] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 343. o.
[29] Fabók András: A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései. 19. o. In Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.
[30] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 61. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.
[31] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 60. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.
[32] BH2006.300
[33] EBH2011.2346.
[34] EBH2011.2346.
[35] BH2005.76.

IV.2. Második vonalbeli vezetők

A második vonalbeli vezetők közé soroljuk azokat a munkavállalókat, akik eredetileg nem töltöttek be vezetői státuszt, azonban olyan kulcspozícióban vannak, ami indokolttá teszi a vezetővé minősítést, illetve a vezetőkre vonatkozó speciális szabályok kiterjesztését ezekre a munkavállalókra. Ennek szigorú feltételeket szab az Mt., s a korábbi szabályok kiegészítésre, illetve módosításra kerültek az új kódexben: a „munkaszerződés a vezetőre vonatkozó rendelkezések alkalmazását írhatja elő, ha a munkavállaló a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört tölt be és alapbére eléri a kötelező legkisebb munkabér [...] hétszeresét".[36]

A korábbi szabályozás értelmében a vezetővé minősítéshez elég volt a tulajdonos vagy a tulajdonosi jogokat gyakorló szerv egyoldalú jognyilatkozata, míg az új Mt. már a munkaszerződésre, vagyis a felek konszenzusára bízza a minősítést. Valószínűleg a szabályozás szemléletváltásának, a munkajogi szabályok magánjogi irányba történő elmozdulásának tudható be, hogy immár a munkaszerződésnek van meghatározó szerepe a tulajdonosi döntés helyett, ami egyben a munkáltatói visszaéléseknek is korlátot szab. Annak megállapítása, hogy a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört tölt-e be a munkavállaló, az eset összes körülményét vizsgálni kell. Ezek a munkavállalók nem állnak ugyan a munkáltató szervezetének tetején, mégis olyan tudással, információval rendelkeznek, amelynek birtokában jelentősen befolyásolhatják a munkáltató (gazdasági társaság) működését, illetve sikerét a gazdasági versenyben.

A munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű munkakörről van szó, ha a munkáltató szervezeti és működési szabályzata szerint a munkáltatói szervezet magas fokán álló, munkáltatói jogkör gyakorlására jogosult személy a munkavállaló, továbbá ha olyan szakértelemmel rendelkezik, amely miatt a munkáltató szervezetében kulcspozíciót tölt be.

A vezetők munkaviszonyának fontos differentia specificája az egyszerű munkavállalókhoz képest, hogy a köztük, illetve a munkáltató, valamint a tulajdonos közti kapcsolat bizalmi viszony is, mivel a vezető „tevékenysége kulcsfontosságú a munkáltató eredményes gazdálkodása szempontjából".[37] Ennek az az oka, hogy a munkáltató, illetve a társaság tulajdonosai a társaság működését szinte teljes mértékben a vezetőre bízzák, aki gyakorlatilag minden kérdésben önállóan, saját belátása szerint dönt – kivéve azokat, amelyekben a döntési jogosultságot a tulajdonosok, illetve a munkáltató fenntartotta magának. Fokozottan bizalmi jellegű a munkakör ebben a vonatkozásban, ha az azt betöltő „munkavállaló – az átlagoshoz képest – jóval több bizalmas információval rendelkezik a munkáltató működését illetően vagy jelentős anyagi eszközöket kezel",[38] s „amelynek teljesítése szükségképpen az átlagoshoz képest jóval nagyobb lojalitást, megbízhatóságot tételez fel".[39]

A fenti két vagylagos feltételhez csatlakozik még egy konjunktív feltétel, aminek minden esetben teljesülnie kell, ha egy munkavállalót vezetővé kívánnak minősíteni: alapbére el kell, hogy érje a kötelező legkisebb munkabér (havi 93.000,- Ft[40]) hétszeresét, vagyis a bruttó 651.000,- Ft-ot. Emlékezzünk vissza, hogy a vezető fogalmát a jogalkotó a kis- és

[36] Mt. 208. § (2) bek.
[37] T/4786. sz. törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Részletes indokolás a 208. §-hoz
[38] T/4786. sz. törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Részletes indokolás a 208. §-hoz
[39] T/4786. sz. törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Részletes indokolás a 208. §-hoz.
[40] 298/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról 2. § (1) bek.

középvállalkozásokra alapozta. A vezetővé minősítés előbbi feltételének meghatározásakor viszont éppen ellenkezőleg, a nagyvállalatok átlagos bérszintjét vehette alapul, ugyanis a kis- és középvállalkozások esetén még a tényleges vezetők munkabére sem feltétlen éri el ezt a szintet. Egyébiránt túlságosan relatív, hogy ez a bérszint magas-e vagy alacsony. „A cél az lenne, hogy a szervezetben csak néhány, valóban kiemelt jelentőségű munkakört betöltő munkavállaló lehessen minősített vezető. Ha azonban az adott munkáltatónál általában is magasak a fizetések, ez nem jelent érdemi korlátot, illetve ellenkezőleg, bizonyos régiókban, ágazatokban az is elképzelhető, hogy a munkáltatónál egyetlen munkavállaló fizetése sincs e mérce felett."[41] Éppen ezért a minimálbér hétszeresét elérő alapbér nem tekinthető objektív mércének, mivel az egyes társaságok mérete és az ennek függvényében alakuló munkabérek is szubjektívek aszerint, hogy mennyit képes, illetve hajlandó a munkáltató fizetni egy-egy munkavállalójának.

További változást jelent, hogy korábban a vezetővé minősítés nem jelentette automatikusan valamennyi, az első vonalbeli vezetőkre vonatkozó szabály alkalmazását. Kizárólag a munkáltatói rendkívüli felmondás, az összeférhetetlenségi szabályok, a munkaidő és pihenőidő, valamint a kártérítési felelősség tekintetében kellett a munkavállalóra a speciális szabályokat alkalmazni. A régi Mt. tételesen felsorolta azokat a törvényhelyeket, amelyek alkalmazandók voltak az átminősített munkavállalóra. Az új Mt. ezzel szemben már általánossá teszi a vezetőre vonatkozó rendelkezések alkalmazását, s tulajdonképpen elmossa a határt a vezető és a vezetővé minősített munkavállaló között, ami az utóbbi munkavállalói körre nézve hátrányos.

V. A cégvezető kettős jogállása

A vezető állású munkavállalóvá minősítés érdekes társasági jogi vetülete a cégvezető, aki munkavállaló, és a társaság legfőbb szerve általi kinevezését követően a vezető tisztségviselők rendelkezései alapján irányítja a társaság folyamatos működését – mivel a legfőbb szerv éppen a vezető tisztségviselők tevékenységének segítése érdekében döntött a kinevezéséről.[42] Saját hatáskörében jogosult a cégjegyzésre, valamint a társaság belső szabályzataiban foglalt keretek között önálló döntések meghozatalára. Általános képviseleti jog illeti meg, vagyis jogosult a társaság üzletvitelére (pl. szerződéskötés, kötelezettségvállalás a társaság nevében), illetve ő képviseli a társaságot a bíróság és más hatóságok előtt.[43] A képviseleti jogánál fogva jogosult lesz a munkáltatói jogok gyakorlására (később látni fogjuk, hogy miért), s többek között ezért sem ruházhatja át más munkavállalóra a képviseleti jogát. A cégvezetőre alkalmazni kell a vezető tisztségviselő személyére irányadó szabályokat, s meg kell felelnie a vezető tisztségviselők elé állított követelményeknek, ő maga azonban nem minősül vezető tisztségviselőnek.[44]

A nevéből is következik, hogy bár a vezető tisztségviselő utasításai alapján, de vezeti a társaságot, s a szervezeti hierarchiában alatta álló munkavállalók tekintetében gyakorolhatja a munkáltatói jogokat. Kinevezésével ugyanis a legfőbb szerv a vezető tisztségviselő hatáskörének egy részét a cégvezetőre ruházza, mint például az általános képviseleti jogot, ami a társaságnak a munkavállalókkal szembeni képviseletére is kiterjed. Mivel pedig alapvetően a vezető tisztségviselő a munkáltatói jogkör gyakorlója a társaságnál, jogköre egy

[41] Kártyás Gábor: A vezető állású munkavállalók. http://azujmunkatorvenykonyve.hu/kartyas-gabor-blogazujmt/a-vezeto-allasu-munkavallalok/ (2012. október 15.)
[42] Gt. 32. § (1) bek.
[43] Gt. 32. § (4) bek.
[44] BH2003.331.

részének átruházásával automatikusan együtt jár, hogy az annak részét képező munkáltatói jogkörök egy része is átszáll a cégvezetőre. A kinevezésére egyébként inkább nagyobb, esetleg nemzetközi társaságok esetében kerül sor, ahol a vezető tisztségviselők nem tudnak folyamatosan a társaság működésének színhelyén tartózkodni, s helyettük a cégvezető fogja folyamatosan ellátni a társaság ügyvitelét.

A vezetési jogkörére és a munkáltatói jogkör gyakorlására tekintettel az nyilvánvaló, hogy vezető állású munkavállalóról van szó. De vajon melyik vezetői körbe sorolható be? Erre vonatkozóan két ellentétes álláspont van.

Fabók András szerint semmiképpen sem lesz a törvény erejénél fogva munkajogi értelemben vett vezető, s ennek egyik legfőbb oka a vezető tisztségviselőt megillető utasítási jogban keresendő. A cégvezető ugyanis feladatát minden esetben a vezető tisztségviselő utasításainak megfelelően köteles ellátni, s éppen ezért a társaság vezetéséért való felelősség nem száll át a cégvezetőre, még akkor sem, ha a vezető tisztségviselő jogköreinek egy részével viszont ez történik. A felelősséget ugyanis az viseli, aki a döntést meghozza – a jelen esetben ez a vezető tisztségviselő lesz. A vezető állású munkavállalóra vonatkozó szabályok terjednének ki rá a törvény erejénél fogva, ha a fentebb taglalt utasítási jog nem állna fenn. Természetesen a vezetővé minősítés lehetősége még mindig adott, mivel annak ellenére, hogy nem teljes mértékben önállóan jár el, tevékenysége befolyásolja a munkáltató működését.[45]

Ezzel az állásponttal ellentétes véleményt formál a PappTekla-Rúzs Molnár Krisztina szerzőpáros, akik szerint a cégvezető – bár semmiképpen sem a munkaszervezet élén álló csúcsvezető –, lehet a vezető helyettese. A cégvezető felett gyakorolt utasítási jogot eltérően értelmezik: az utasítások végrehajtása a vezető állású munkavállalót is kötelezi, hiszen felette is gyakorolja valaki a munkáltatói jogkört, amelynek egyik fő eleme éppen az utasítási jog, és ezért nem kizárt, hogy a cégvezetőt már eleve az Mt. szerinti vezetőnek tekintsük, anélkül, hogy átminősítésére szükség lenne. Az utasítási jog jellege, tartalma ugyanis eltér a vezetők esetében, mivel döntéseik meghozatala során nagyobb mozgásteret kapnak, nincsenek állandó ellenőrzés alatt, s nem egyeztetik minden egyes érdemi döntésüket a fölöttük munkáltatói jogokat gyakorló szervvel vagy személlyel – ahogy a cégvezető sem.[46] A tulajdonosi szerv utasíthatja a vezető tisztségviselőt, s a vezető tisztségviselőt a cégvezetővel szemben megillető utasítási jog nem különbözik ettől, ugyanolyan megítélés alá esik.

A kérdés tehát nem az, vezetővé minősíthető-e a cégvezető, hanem az, hogy a törvény erejénél fogva vezető állású munkavállalónak számít-e, vagy szükséges az azzá minősítése. Ennek igen nagy gyakorlati jelentősége van, mivel ha a munkavállaló nem vezető a törvény erejénél fogva munkajogilag, s a munkaszerződésben a felek elmulasztják az átminősítést, akkor nem alkalmazhatóak rá a vezető állású munkavállalóra vonatkozó speciális szabályok. Az eddigiek alapján a Papp-Rúzs szerzőpáros álláspontját kell helyesnek elfogadnunk, s azon

belül is a cégvezetőt a vezető helyettesének kell tekinteni. Tekintettel arra, hogy olyan munkavállaló, aki munkáltatói jogokat gyakorolhat, illetve a társaság szervezetének vagy valamely egységének a csúcsa közelében helyezkedik el, s irányítja annak működését, a cégvezető egyértelműen vezető állású munkavállaló lesz. Már csak azért is, mert az előzőekből következően olyan pozíciót tölt be, amely a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű. Ezen túl pedig a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőt – mint vezető állású munkavállalót – megillető jogkört gyakorolhatja, s ő a vezető utáni második személy a ranglétrán – ahogy a vezető helyettese. Mivel ily módon a cégvezetőre, aki

[45] Fabók András: A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései. 22. o. In Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.
[46] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 61. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.

munkavállaló, alkalmazni kell a társasági jogi szabályokat (meg kell felelnie a vezető tisztségviselővé válás követelményeinek, mint például az összeférhetetlenségi szabályoknak), s ennek következtében egy jogviszonyon belül kell megfelelnie a Gt. és az Mt. szabályainak is, kettős jogállású személyről van szó.

VI. A képviseleti jog és a munkáltatói jogkör gyakorlása közti kapcsolat

2012. július 1. napjáig a Gt. expressis verbis kimondta, hogy a gazdasági társaság munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a vezető tisztségviselő gyakorolja, ám ezt a szabályt a jogalkotó hatályon kívül helyezte azzal a céllal, hogy a társaság saját maga jelölhesse ki a munkáltatói jogkör gyakorlóját, anélkül, hogy ebben a törvény indokolatlanul korlátozná.[47] Csakhogy a hatályon kívül helyezett rendelkezés egyúttal biztosította a társaság számára azt a lehetőséget, hogy a társasági szerződésben eltérően rendelkezhessen a munkáltatói jogkör gyakorlójának személyéről, tehát nem volt korlátozva – egyébként a gyakorlatban általában azért is a vezető tisztségviselő gyakorolja a munkáltatói jogokat, mert az egész társaság működésére meghatározó döntéseket hoz, beleértve akár munkavállalók felvételét vagy az egészséges és biztonságos munkafeltételek biztosítását. Éppen ezért valószínűleg a törvényszöveg változása ellenére továbbra is elsősorban a vezető tisztségviselők fogják gyakorolni ezt a jogkört.

A munkáltatói jogkör gyakorlása egyébként nem is az ügyvezetési feladatok közé tartozik, hanem inkább egyfajta képviseleti probléma, mivel a munkáltató kétséget kizáróan maga a társaság lesz, s a kérdés csupán az, hogy ki fogja képviselni e minőségében.[48] A társaság – lévén jogi személy, nem pedig természetes személy – rászorul arra, hogy a szükséges nyilatkozatokat valaki megtegye helyette, képviselje a jogviszonyokban, tartozzanak azok társasági jogi, munkajogi vagy egyéb területre. A Gt. szerint pedig a gazdasági társaságot törvényes képviselőként a vezető tisztségviselők képviselik harmadik személyekkel szemben.[49] Márpedig a munkavállalók ebben a viszonylatban igenis harmadik személynek számítanak, hisz a munkáltatótól elkülönülő jogalanyok. A társaság belső ügyének a tagok, a társaság szervei és a társaság közti viszonyok tekintendők, amelybe nyilvánvalóan nem tartoznak bele a munkavállalók. A vezető tisztségviselő tehát a Gt. felhatalmazása alapján képviseli a társaságot a munkavállalókkal szemben, vagyis a munkáltató (a társaság) képviseletében a rá bízott területen gondoskodik a munka, valamint a munkavédelem megszervezéséről, a munka és a gazdaságvitel folyamatosságáról[50] – összességében pedig gyakorolja a társaságot, mint munkáltatót megillető jogokat: önállóan jogosult dönteni munkavállalók felvételéről, a társasági szerződés és a törvény keretei között azok bérezéséről, a felmondásról és az azonnali hatályú felmondásról, a munkarend megszervezéséről stb.

A júliusi törvénymódosítás ellenére tehát a képviseleti jog révén továbbra is a vezető tisztségviselőt kell a munkáltatói jogkör gyakorlójának tekintenünk – amennyiben a társasági szerződés nem rendelkezik eltérően. Vannak azonban olyan nagy méretű társaságok,

[47] A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló T/7415 törvényjavaslatának indokolása a 2012. évi LXXXVI. törvény 60. §-hoz

[48] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 360. o.

[49] Gt. 29. § (1) bek.

[50] Prugberger Tamás: A vezető állású alkalmazottak jogviszonyának egyes kérdései a gazdasági munka világában a fejlett polgári államokban és Magyarországon. 211. o. In Jogtudományi Közlöny, LIV. évfolyam, 1999. május, 207-216. o.

amelyeknek egymástól elkülönülő, sokszor bonyolult szervezeti felépítése van, s amelyeknél ily módon nem egyértelmű a fentebb leírtak nyomán sem, hogy a vezető tisztségviselők között miként oszlanak meg a munkáltatói jogok és kötelezettségek. Ebben az esetben az a helyes eljárás, ha a létesítő okiratban feltüntetik, hogy ezek szabályozását a társaság szervezeti és működési szabályzatában rendezik, amelyet nyilván a legfőbb szerv fog jóváhagyni.[51] Ilyen szabályozás hiányában a cégjegyzékben a társaság képviselőjeként feltüntetett személyt kell a munkáltatói jogkör gyakorlójának tekinteni. Ennek fényében érthető, hogy miért is vezető állású munkavállaló a cégvezető: képviseleti joga van, a képviseleti jog pedig magában foglalja a munkáltatói jogkör gyakorlását is, ráadásul a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőt segíti a munkájában, azaz a szervezeti hierarchiában a vezető után a második személynek tekinthető.

VII. A jogviszony létrehozása

A megfelelő személy kiválasztása általában az illető képességeinek és képzettségének a vizsgálatával történik, ám kérdés, hogy a munkáltatón, illetve a gazdasági társaságon túl maga a törvény állapít-e meg olyan követelményeket ebből a szempontból, amelyeknek meg kell felelnie a vezető tisztségviselőnek és a vezető állású munkavállalónak. A Gt. nem állít semmilyen feltételt a képzettség tekintetében, de a felelősségi szabályok értelmében úgy kell a vezető tisztségviselőnek eljárnia, ahogy az ilyen tisztséget betöltő személytől az adott helyzetben általában elvárható – az „ilyen tisztséget" kitétel pedig implikálja, hogy valamiféle képzettséggel, vagy azzal egyenértékű tudással, valamint képességgel mégiscsak rendelkeznie kell ahhoz, hogy a feladatai ellátása során úgy tudjon eljárni, ahogy az a vezető pozíciót betöltő személyektől általában elvárható. Az Mt. már említést tesz a képzettségi követelményekről, s eszerint a munkavállaló köteles munkáját az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni,[52] továbbá „a munkavállaló csak olyan munkával bízható meg, amelynek ellátására egészségileg alkalmas, rendelkezik az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismeretekkel, készséggel és jártassággal".[53]

VII.1. Megbízás vagy munkaviszony?

A Gt. két lehetőséget kínál arra vonatkozóan, hogy milyen típusú jogviszonyt hozhatnak létre a felek a vezető tisztségviselői feladatok ellátására:[54] az egyik a megbízási jogviszony, ami egy sajátos társasági jogi jogviszony ebben a kontextusban, s a Gt., illetve a Ptk. szabályait kell rá alkalmazni; a másik a munkaviszony, amelyre nyilvánvalóan az Mt. szabályai az irányadók, ezeket azonban a társasági jog szabályaival összhangban kell értelmezni.

A társasági jog szerint mindkét lehetőség főszabály, így ebből, valamint a szerződési szabadság elvéből fakadóan a felekre van bízva, hogy milyen jogviszonyt létesítenek. Mivel azonban a megbízót nem terhelik olyan súlyos kötelezettségek, mint munkaviszony esetén a munkáltatót (pl. társadalombiztosítási járulék fizetés), sok esetben e pluszterhek elkerülése végett kötnek munkaszerződés helyett megbízási szerződést. Éppen ezért az a tény, hogy a törvény megengedi a típusválasztást, nem jelenti, hogy akkor is megbízási jogviszonyt lehetne

[51] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 409. o.
[52] Mt. 52. § (1) c) pont
[53] 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről 50. §
[54] Gt. 22. § (2) bek.

létrehozni, ha egyébként a munkaviszonyra jellemző elemek dominálnak, hiszen még „a felek egyező akarata sem vonhatja ki a munkajog hatálya alól a munkavégzést".[55] A jelenlegi Mt. már nem rendelkezik arról, van-e lehetősége a feleknek a munkavégzés alapjául szolgáló szerződés típusának a megválasztására, de a szerződési szabadság elvéből ez automatikusan következik – amennyiben az így megválasztott szerződési típus nem eredményezi a szerződés alapján munkát végző személy jogos érdekeinek védelmét biztosító rendelkezések érvényesülésének korlátozását, illetve csorbítását.[56] Le kell azonban szögeznünk, hogy ebben az esetben a Gt. fenti rendelkezése miatt a felek szerződési szabadsága a megbízás és a munkaviszony közötti választásra korlátozódik.

Ha kétséges, hogy munkaviszonyról vagy megbízásról van-e szó, az eset összes körülményeinek értékelésével lehet eldönteni a kérdést, amely során figyelembe kell venni a felek szerződéskötést megelőző tárgyalásait, a szerződés megkötésekor és a munkavégzés során tett jognyilatkozatait, a tényleges munkavégzés jellegét, valamint a feleket megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket, továbbá a munkaviszony elsődleges és másodlagos minősítő jegyeit.[57]

A Gt. szövegéből nem tűnik ki egyértelműen, hogy a feleknek munkaviszonyt kell létrehozniuk, mivel csak annyit mond, hogy a munkaviszonyra irányadó szabályokat kell alkalmazni.[58] Ez azt is jelenthetné, hogy egy sajátos társasági jogviszony jön létre, amelyre a munkajogi rendelkezéseket kell alkalmazni anélkül, hogy munkaszerződést kötnének a felek – tehát nem munkaviszonyról lenne szó. Azonban az Mt. kimondja, hogy a felek kötelesek munkaszerződést kötni, s mint munkajogi szabályt, ezt is alkalmazni kell a vezető tisztségviselő viszonylatában. Tehát végső soron mégis létre kell, hogy jöjjön a munkaviszony, ami egy sajátos társasági jogi aspektussal bír: a Gt. vezető tisztségviselőkre vonatkozó rendelkezéseit is alkalmazni kell. A felek szerződési szabadságából fakadóan a gazdasági társaságban történő munkavégzésre az alábbi jogviszonybeli konstellációk képzelhetők el a vezető tisztségviselő, illetve a vezető állású munkavállaló vonatkozásában:[59]

1. A vezető állású munkavállaló feladatát munkaviszony keretében láthatja el, de ekkor nem feltétlenül tekinthető vezető tisztségviselőnek (pl. a cégvezető).
2. A vezető tisztségviselő állhat sajátos társasági jogi jogviszonyban, amelyre a megbízás szabályait kell alkalmazni.
3. A vezető tisztségviselő az ügyvezetési feladatok megbízási jogviszonyban történő ellátása mellett egyéb, nem az ügyvezetés körébe tartozó feladatok elvégzésére állhat munkaviszonyban is, de nem lesz vezető állású munkavállaló.
4. A vezető tisztségviselő a vezető tisztséggel összefüggő feladatok ellátására állhat munkaviszonyban.

Annak tehát nincs akadálya, hogy a vezető tisztségviselő kettős jogviszonyban álljon a társasággal: a vezető tisztséggel együtt járó feladatokat megbízási jogviszonyban, munkaviszony keretében pedig más munkakörbe tartozó feladatokat végezhet. Ilyenkor a két jogviszonyt, és az azokból fakadó jogokat és kötelezettségeket külön-külön kell megítélni minden esetben. Amikor azonban az ügyvezetésbe tartozó feladatokat munkaviszony keretében látja el, álláspontom szerint egy jogviszony jön létre, amelynek az a jellegzetessége, hogy két pozíciót egyesít: a vezető tisztségviselőét és a vezető állású munkavállalóét. Ezért

[55] 7001/2005. (MK 170.) FMM-PM együttes irányelv a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról II.2. pont
[56] Mt. 75/A. § (1) bek.
[57] MK 170.
[58] Gt. 22. § (2) bek.
[59] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 64. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.

kettős jogállású személynek nevezzük azokat, akikre a Gt. és Mt. rendelkezéseit egyszerre, egymással összhangban kell alkalmazni.

Bármelyik jogviszony létesítési formációt választja is a társaság (munkáltató) a fentiek közül, minden esetben be kell tartani a törvény által előírt érvényességi kellékeket, ami azt jelenti, hogy kettős jogállású személy esetén nem elég az Mt. által támasztott formai követelményeknek eleget tenni, hanem a munkaszerződés további érvényességi kellékeiként vizsgálni kell, hogy ezek a társasági jogi követelmények teljesültek-e. Mind a munkajog, mind a társasági jog tartalmaz bizonyos követelményeket, illetve kizáró okokat, amely utóbbiak közül bármelyik fennállása megakadályozza a jogviszony létesítését, illetve a fennálló jogviszony megszűnését eredményezi. A kizáró okok tekintetében inkább a Gt. tartalmaz szigorúbb szabályokat, éppen ezért ezeket kell figyelembe venni, ami egyúttal azt is jelenti, hogy amennyiben a munkaszerződés egyéb, munkajogi érvényességi hibában szenved, úgy az nincs kihatással a vezető tisztségviselővé választásra[60] – ha munkaviszony nem is, de megbízási jogviszony létrejön. Ellenben ha munkaszerződés vizsgálatakor arra jutunk, hogy egy vagy több társasági jogi követelmény nem teljesült, illetve a vezető tisztségviselővel szemben kizáró ok áll fenn, úgy a munkaszerződés érvénytelenségére vonatkozó szabályok szerint kell eljárni a továbbiakban.

A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő szerződése tulajdonképpen az angolszász jogból ismert menedzserszerződéshez hasonlít. Csakhogy az amerikai jogban, attól függően, hogy mely szerződés elemei dominánsak, a megbízási, valamint a vállalkozási szerződés egy speciális válfajaként kezelik, s a tartalmát a folyamatos megbízásra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően állapítják meg.[61] Ezzel szemben a magyar szabályozás szerint a „Vezető tisztségviselőkkel kötött atipikus munkaszerződés, melynek alapján a menedzser fő feladata a szervezet hatékony és zavarmentes működésének biztosítása, a minél nagyobb versenyképesség elérése."[62] Tehát a munkajogi szabályokat kell alkalmazni a menedzserszerződés megkötése során. Mivel azonban a hatályos Mt. a vezetők tekintetében egyetlen kógens szabály kivételével[63] diszpozitív rendelkezéseket tartalmaz, gyakorlatilag a törvény bármely rendelkezésétől eltérhetnek a felek a munkaszerződésben.

A felek szabadon, részletesen szabályozhatják a vezető kötelezettségeit, vagy meghatározhatják például, hogy milyen kérdések esetén forduljon a vezető a legfőbb szervhez, esetleg a felügyelő bizottsághoz, vagy meghatározhatják a Gt.-ben szabályozott felmentvény előterjesztésének szabályait. Mivel az Mt. gyakorlatilag minden kérdés eldöntését a felekre bízza, valamint a vezetők által betöltött pozíció és elvégzett feladatok jellegére tekintettel „célszerű a vezető állású vagy a vezetőnek minősített munkavállalókkal menedzserszerződéseket kötni, vagy a meglévő munkaszerződések felülvizsgálatát kezdeményezni, hiszen ez mindkét oldal érdekét szolgálja",[64] s ez tulajdonképpen a menedzserszerződések „reneszánszát" [65] fogja jelenteni.

[60] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 224. o.

[61] Prugberger Tamás: Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között (tanulmánygyűjtemény), Competitio Könyvek 5., Debrecen, 2006, 493. o.

[62] Czank Bernadett: Milyen juttatások illetik a közalkalmazotti vezetőket? – Ki nevez a végén avagy menedzserek pedig vannak. Jogi Fórum, 2009.09.28. http://www.jogiforum.hu/hirek/21707 (2012. október 15.)

[63] Mt. 209. § (2) bek.

[64] Rácz Zoltán „A menedzserszerződések reneszánszát hozhatja az új Munka Törvénykönyve" címmel jelentetett meg cikket. http://www.hatalyonkivul.hu/a-menedzserszerzodesek-reneszanszat-hozhatja-az-jmunka-torvenykonyve (2012. október 10.)

[65] Rácz Zoltán „A menedzserszerződések reneszánszát hozhatja az új Munka Törvénykönyve" címmel jelentetett meg cikket. http://www.hatalyonkivul.hu/a-menedzserszerzodesek-reneszanszat-hozhatja-az-jmunka-torvenykonyve (2012. október 10.)

VII.2. Formai követelmények

A munkaviszony és a társasági jogviszony létrehozásának alaki feltételei a két jogterület eltérő sajátosságaiból fakadóan némileg különböznek egymástól. Ahogy arról már korábban volt szó, ha a társaság munkaviszony keretében kívánja foglalkoztatni a vezető tisztségviselőt, akkor mindenképpen munkaszerződést kell kötniük, mégpedig az írásbeliség követelményének megfelelően.[66] Azért fontos ezt kihangsúlyozni, mert a megbízásra hasonlító sui generis társasági jogviszony esetén nem kell, hogy a felek külön szerződést kössenek, mivel a jogviszony létrehozásához elég külön-külön két egyoldalú jognyilatkozat: a társaság részéről a vezető megválasztásáról szóló legfőbb szervi határozat, a leendő vezető tisztségviselő részéről pedig egy elfogadó nyilatkozat, ami tulajdonképpen a társasági jognyilatkozatra vonatkozó egyetértését jelenti.[67] Tehát valójában itt is szükséges a felek konszenzusa a jogviszony létrejöttéhez, de ebben az esetben az ezt tartalmazó okiratok nem egy dokumentumban szerepelnek. Valójában ilyenkor is szerződés jön létre, még ha nem is a klasszikus formában,[68] s a jognyilatkozatokat a feleknek írásba kell foglalnia, amit nem csak maga a Gt. követel meg, hanem a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) is, mivel a társasági szerződés a vezető tisztségviselő kinevezésével módosításra kerül, s ennek a cégjegyzékbe való bejegyzéséhez a szükséges iratokat be kell nyújtani a cégbíróságnak, köztük a következőket:[69]

- a legfőbb szerv ülésén készült jegyzőkönyvet, benne a vezető tisztségviselővé választásról szóló legfőbb szervi határozatot,
- a társasági szerződés változásokkal egybefoglalt egységes szerkezetét, valamint
- a vezető tisztségviselő nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy a megbízatást elfogadja, és hogy nem áll a Gt. 23. §-ban foglalt kizáró ok hatálya alatt.

Ezen iratok kötelező tartalmi elemeire nézve nincs külön megkötés az írásbeliségen kívül. Ezzel szemben a munkaszerződésben két kötelező elemről, a munkakörről és az alapbérről mindenképpen rendelkeznie kell a feleknek,[70] ellenkező esetben a szerződés érvénytelen lesz – de ahogy korábban már említésre került, ez nincs hatással a megbízás érvényességére.

Felmerül a kérdés, hogy amennyiben a korábban említett társasági okiratok tartalmazzák a munkaszerződés kötelező elemeit, akkor szükség van-e külön megkötni a munkaszerződést is, vagy elegendő a fenti iratok tartalmára támaszkodni. A gyakorlatban ugyanis sokszor külön munkaszerződés kötésére nem kerül sor. Amennyiben a társasági határozatból a társaság részéről „világosan és félreérthetetlenül kitűnik a munkaviszony-létesítési szándék, a tisztség ellátásához kapcsolódó díjazás és ehhez csatolják a vezető tisztségviselő elfogadó nyilatkozatát is, […] ez a gyakorlat jogszerűnek tekinthető és megfelel a munkaszerződés megkötésére megszabott követelményeknek”.[71] Jelenleg ugyanis nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely megkövetelné, hogy a szerződéses nyilatkozatokat egy okirat tartalmazza. Ezt támasztja alá a bírói gyakorlat is, amely szerint „önmagában a

[66] Mt. 42. § (1) bek., 44. §
[67] Gt. 24. § (1)-(2) bek.
[68] A Gt. kommentárja ezt úgy fogalmazza meg, hogy „...a vezető tisztségviselői tisztség betöltése nem egyoldalú jogügylet alapján, hanem egy sajátos, a megbízáshoz közelítő szerződés (társasági jogi jogviszony) alapján történik. Ebből következik, hogy a vezetői tisztséget az érintett személynek el kell fogadnia. A választás és az elfogadás együttes eredményeként jön létre tehát a tisztség...” Kommentár a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényhez. Complex Jogtár (2012. május 15.)
[69] Ctv. 1. sz. melléklet I. pont
[70] Mt. 45. § (1) bek.
[71] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 232. o.

munkaszerződés mint okirat hiányában nem következik, hogy a felek között nem jöhetett létre munkaviszony".[72] Ezen túl pedig a munkaviszony kizárólag törvény rendelkezése alapján a munkáltató egyoldalú jogi aktusával (pl. kinevezéssel, választással) is létesülhet, aminek érvényességi kelléke a munkavállaló elfogadó nyilatkozata, aláírása.[73]

VIII. A jogviszony tartama

Az ellátandó feladatok köre, jellege nem csak a megkötni kívánt szerződés formájára, de annak tartamára is befolyással van. A munkajogi szabályozás fő célja a tartós munkaviszonyok létrehozása, amit az is jól mutat, hogy ha a munkaszerződésben a felek nem rendelkeznek a munkaviszony tartamáról, úgy azt határozatlan időre létrejöttnek kell tekinteni[74] – ezáltal biztosítja a munkajog a munkavállalók hosszú távú megélhetését, egyben pedig ez az alárendelt helyzetben lévő munkavállalók védelmének egyik eszköze is.

A vezető állású munkavállalók számára azonban az Mt. alacsonyabb védelmi szintet biztosít, mivel nincsenek a beosztott munkavállalókhoz hasonló kiszolgáltatott helyzetben, s éppen ezért az ő esetükben a határozott tartamú munkaviszonyra kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak: a határozott idő maximum öt éves tartamától a vezető munkaszerződése szabadon eltérhet, s bármilyen más időtartamot rögzíthet – természetesen úgy, hogy az a vezető jogos érdekét ne sértse.

A társasági jog lehetőséget biztosít mind határozott, mind határozatlan tartamú jogviszony létesítésére, ám ez utóbbinak elengedhetetlen feltétele, hogy ezt a tényt a társasági szerződésben rögzítsék, ellenkező esetben ugyanis határozott tartamúnak kell tekinteni a jogviszonyt. A Gt. szerint a határozott tartamú jogviszony hossza maximum öt év lehet,[75] ennek meghosszabbítására viszont van lehetőség, a vezető tisztségviselő újraválasztása formájában, s ezzel öt évnél hosszabb is lehet a határozott tartam. Nem szükséges vizsgálni, hogy ez sérti-e a vezető tisztségviselő jogos érdekét, mivel itt a felek pozíciója között nincs alá-fölérendeltség, ami miatt magasabb fokú védelemben kellene részesíteni a vezető tisztségviselőt a társasággal szemben.

Mivel a társasági határozatban szereplő megbízást követően munkaszerződést is kell a feleknek kötnie, felmerül a kérdés, hogy a jogviszony tartamára vonatkozóan rendelkezhetnek-e eltérően. Létezik olyan szakmai álláspont, amely szerint a többről a kevesebbre következtetés logikája alapján ha a vezető tisztség határozatlan idejű, akár határozott tartamú munkaszerződést is köthetnek, mivel a vezető állású munkavállalók esetében a határozott idő korlátlanul meghosszabbítható,[76] míg ha határozott időre szól a vezető tisztség ellátása, nem lehet határozatlan idejű munkaviszonyt kötni.

Álláspontom szerint viszont rossz ez a fajta megközelítés, mert két, egymástól elkülönülő jogviszonyként értékeli a vezető tisztség munkaviszony keretében történő ellátását: egy megbízási jogviszony és egy munkaviszony egymás mellett létezéseként, amelyek ugyanannak a feladatnak az ellátására jönnek létre, ugyanazon személy esetében. Csakhogy ez nem lehetséges, mivel a Gt. világosan kimondja, hogy a vezető tisztségviselőre a Ptk. megbízásra vonatkozó szabályait vagy a munkaviszonyra irányadó szabályokat kell alkalmazni. A törvény a „vagy" szócskával jelzi, hogy a feleknek választania kell a két

[72] BH1997.152.
[73] Kommentár a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényhez
[74] Mt. 45. § (2) bek.
[75] Gt. 24. § (1) bek.
[76] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 65. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.

alternatíva közül, nincs lehetőség egyszerre megbízási szerződést és munkaszerződést is kötni ugyanannak a munkának az elvégzésére. Tény, hogy a munkaszerződés alapjául a legfőbb szervi határozat és az arra adott elfogadó nyilatkozat szolgál, ám ha ezek tartalmazzák a munkaszerződés kötelező elemeit, valamint a felek szándékát a munkaviszony létesítése iránt, akkor ez a két jognyilatkozat együttesen munkaszerződésnek fog minősülni – ahogy arról korábban már volt szó. Kettős jogviszonynak számít, ha a megbízási szerződés alapján dolgozó vezető tisztségviselő egyébként még a vezetési feladatoktól különböző, más munkakört munkaviszony keretében lát el. Csakhogy ilyenkor a jogviszonyokat külön-külön kell értékelni. Ha a vezető tisztségviselő a vezetés körébe tartozó feladatait munkaviszonyban látja el, akkor egy kettős jogállású személyt kapunk, akire ugyan két eltérő jogterület szabályait kell egyszerre alkalmazni, mégis egy jogviszonyon belül kell ezt megtenni. Ilyen kettős jogállású személy például a cégvezető is, aki csak munkavállaló lehet, ergo munkaviszonyban áll, viszont nem vezető tisztségviselő – így nincs megbízási jogviszonyban a társasággal. Tehát egy jogviszonyt létesített a társasággal, de kettős jogállású, mert a munkajogi szabályok mellett a társaság érdekei megkövetelik, hogy a Gt. rendelkezésekeit is alkalmazzák rá. Az eddigiekből következik, hogy a munkaszerződés tartamának és tartalmának a társasági határozatban foglaltakat kell követnie.

Komoly probléma akkor adódhat, ha sem a munkaszerződés, sem a társasági határozat nem rendezi a munkaviszony tartamának kérdését. Ezen a téren ugyanis a jogalkotó gondolkodásmódja eltér a két kódex esetén: az Mt. határozatlan, míg a Gt. határozott tartamúnak tekinti a létrehozott jogviszonyt. Fabók András szerint ez nem jelent problémát, ugyanis a vezető tisztségviselői megbízatás lejárta esetén – amely a határozott idő elteltével a kötelem automatikus megszűnését eredményezi – lehetőség van a munkaviszony felmondás vagy azonnali hatályú felmondással történő megszüntetésére.[77] Ez az értelmezés azonban szintén abból indul ki, hogy két jogviszonyt hoznak létre a felek, amely értelmezést a magam részéről nem tartok helyesnek.

A válasz abban a megállapításban rejlik, hogy „a vezető tisztségviselet ellátása egy társasági jogi célt valósít meg, amely cél elérhető […] egy munkajogi […] szerződés eszközén keresztül”.[78] Ez azt jelenti, hogy a társasági jogi célok az elsődlegesek, amelyek megvalósítására a munkajog a saját eszközeivel törekszik. Ebben az esetben tehát a társasági jogi rendelkezés lesz az erősebb, mivel „a vezető tisztség ellátására létesített munkaviszony tekintetében a Gt.-ben foglalt rendelkezéseket kell olyan különös szabályoknak tekintenünk, amelyeket a munkaviszony vonatkozásában is alkalmazni kell”.[79] A társasági határozat és a munkaszerződés hallgatása esetén a munkaviszony határozott tartamra jön létre, mivel a társasági jog a határozott tartamú jogviszonyt preferálja, ha a társaság tagjai nem rendelkeznek másképp a társasági szerződésben. A határozott időtartam ugyanis kifejezi a tagoknak a vezető tisztségviselők felett gyakorolt ellenőrzési jogát is. Amennyiben egy társaság méretéből fakadóan a tagok nem tudják állandó jelleggel ellenőrizni a vezető tisztségviselőt, és nem következik be valamilyen nyilvánvaló és jelentős hiba sem, akkor a tagok nem fogják megkérdőjelezni a vezető tisztségviselő alkalmasságát. A tagok számára ugyanis a megbízatás lejártakor és az újraválasztás lehetőségének vizsgálatakor áll rendelkezésére valamennyi adat a vezető tisztségviselő működésével kapcsolatban, s

[77] Fabók András: A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései. 20. o. In Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.
[78] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 65-66. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.
[79] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 233. o.

leginkább ekkor tudnak megfontolt döntést hozni a vezető teljesítményéről, illetve hogy a továbbiakban is igényt tartanak-e a szolgálataira.[80]

IX. A vezető tisztségviselők és vezető állású munkavállalók felelősségi szabályai

IX.1. Kárfelelősség

A jelenleg hatályos Mt. több változást is hozott a vezetők felelőssége körében, amelyek munkajogi szempontból egyértelműen negatívumként értékelendők, pl. eltűntek a különbségek a vezetők és a beosztott munkavállalók, illetve az első és második vonalbeli vezetők között; az összeférhetetlenségi szabályok megsértése esetére már nem állapít meg a törvény speciális felelősségi szabályokat. A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselők helyzetét tekintve viszont akár pozitív változásnak is tekinthetők ezek, mivel immár viszonylag egységes szabályok vonatkoznak a vezető állású munkavállalókra és a vezető tisztségviselőkre.

A Gt. a polgári jogi felelősségi szabályt veszi alapul, azzal a különbséggel, hogy az átlagemberhez képest magasabb a felelősség szintje: a vezető tisztségviselő a gazdasági társaság ügyvezetését az ilyen tisztséget betöltő személytől általában elvárható gondossággal köteles végezni, ami egyébként kiegészül még a társaság érdekei elsődlegességének követelményével is[81] – akárcsak a vezető állású munkavállalónál a Gt. korábban említett rendelkezése folytán. A vezető tisztségviselő egy szigorúbb felelősségi szint szerint felel, mivel nem mentheti ki magát egyéni képességeinek a hiányára hivatkozva, ha egyébként az adott helyzetben általában elvárható az egyéni képességeket meghaladó magatartás.[82] Amennyiben pedig munkaviszonyban áll, az Mt. értelmében a munkaviszonyból származó (vagyis az ügyvezetésbe tartozó feladatok elvégzéséhez kapcsolódó) kötelezettségének megszegésével okozott kárért felel, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.[83] Az általában elvárhatóság a vezető állású munkavállalóknál is egy magasabb felelősségi szintet jelent, mivel az „adott helyzet" vizsgálata során a bíróság esetről esetre határozza meg, hogy mit is jelent ez a fogalom, s ennek révén mi is az általában elvárható magatartás,[84] a károkozóhoz (vezetőhöz) hasonló helyzetben lévőktől.

A jelenleg hatályos szabályok értelmében a vezető állású munkavállaló és a vezető tisztségviselő is a teljes kárért felel, akár szándékos, akár gondatlan magatartása eredményeként következett be a kár. Az előbbi azért, mert az Mt. szerint a szándékos károkozás esetén mind a vezető, mind a beosztott munkavállaló a teljes kárt köteles megtéríteni, gondatlan károkozás esetére pedig a vezetőkre megállapított speciális szabály kimondja, hogy a vezető azt is tartozik teljes mértékben megtéríteni, amennyiben nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható;[85] az utóbbi pedig azért, mert a polgári jogi szabályok – mint a társasági jog háttérszabályai – úgy rendelkeznek, hogy a teljes kárt köteles a károkozó megtéríteni. Egyébként pedig a polgári jogi felelősségi szabályok nem vizsgálják a vétkességet, sem a felelősség, sem a kártérítés mértékének megállapításánál. Indokolt volna a vezető állású munkavállalókra vonatkozóan újra a polgári jogi szabályokat alkalmazni,

[80] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 341. o.
[81] Gt. 30. § (2) bek.
[82] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 366. o.
[83] Mt. 179. § (1) bek.
[84] Marencsák i.m.
[85] Mt. 209. § (4) bek.

ugyanis ha mind a gondatlan, mind a szándékos károkozás esetén a teljes kárt köteles a vezető állású munkavállaló megtéríteni, akkor nincs is értelme a vétkesség fokát vizsgálni.

Nem felel a vezető tisztségviselő, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható,[86] de a bírói gyakorlat ad eligazítást, hogy mi az általában elvárható magatartás, és hogy egy hibás üzleti döntés mikor tekinthető felelősség-keletkeztető tényállásnak. Amennyiben egy üzleti döntés utóbb hátrányosnak bizonyult, s a döntésből a társaságot kár éri, ez nem alapozza meg automatikusan a vezető felelősségét.[87] Egy rossz üzleti döntés, habár a társaságnak (munkáltatónak) vitathatatlanul kárt okoz, egyéb tényállási elem hiányában nem tekinthető jogellenes magatartásnak,[88] ha a vezető egyébként úgy járt el, ahogy az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltőtől általában elvárható, illetve ha a munkaviszonyból származó kötelezettségét nem szegte meg. Nem felel a vezető, ha például kellően tájékozódott a döntés meghozatala előtt. A társaság, illetve munkáltató nevében folytatott üzleti tevékenységnek ráadásul immanens eleme a kockázat, s a társaság akkor is veszteséget szenvedhet, ha a döntés meghozatalakor a vezető úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, vagy akár még ennél is nagyobb gondossággal. Amennyiben a felelősségi szabályra alapozva minden üzleti döntésből eredő veszteséget, kárt a vezetőre terhelnénk, akkor olyan pszichológiai gát alakulna ki bennük, amely a kreativitás, innováció ellen dolgozik és ez a vállalat profitabilitására is kihathat[89] – ugyanis innentől kezdve minden erejükkel azon lennének, hogy a veszteséget elkerüljék. Márpedig a kockázatmentes vagy kis kockázattal járó üzleti döntés csak minimális hasznot ígér, s a jelentősebb bevétellel kecsegtető, de nagyobb kockázattal is járó üzleti lehetőségeket nem használják ki.[90] Ez pedig hosszabb távon nem szolgálja a társaság, illetve a munkáltató érdekeit.

A vezetők felelősségét egyébként is korlátozza az Mt. előreláthatósági szabálya, amelynek értelmében ha a kockázatvállalás ésszerűnek tekinthető, a döntés megfelelően előkészített volt, a káresemény bekövetkezte pedig minden elvárható kérdés vizsgálata után sem látható előre, akkor a vezető állású munkavállaló felelőssége nem állapítható meg. Ritka eset, de előfordulhat, hogy a vezető tisztségviselő előre tájékoztatja a társaságot egy lehetséges üzlet negatív következményeiről, illetve a fennálló kételyeiről annak sikerességét illetően, s ennek ellenére a legfőbb szerv mégis utasítja az üzlet megkötésére – ilyenkor mentesül a felelősség alól, mivel ebben a vonatkozásban csupán végrehajtói feladatot látott el, s ez a Ptk. szerinti mentesítő körülmény,[91] mivel a károsult beleegyezésével okozott kár sajátos, társasági jogi megnyilvánulásaként fogható fel. Egyébként sem valósul meg ilyenkor a társaság legfőbb szerve határozatának megsértése, mint felelősség-keletkeztető tényállási elem.[92] A munkajogi szabályok is hasonlóak ezen a téren, ugyanis a munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárért felel, márpedig a munkáltató utasításának teljesítése az egyik legfőbb kötelezettsége – amennyiben azt nem teljesíti, éppen hogy azért tartozik felelősséggel adott esetben.

[86] Ptk. 339. § (1) bek.

[87] Marencsák Zsolt a polgári jogi kárfelelősség kapcsán megjegyzi, hogy a felelősség megállapításához szükségszerű a jogellenes magatartás, a kár vagy más hátrány bekövetkezte, tovább az okozati összefüggés megléte, s a felróhatóság már „csak" eshetőleges tényező a felelősség megállapításánál. Marencsák Zsolt: A munkavállaló általános kártérítési felelőssége, különös tekintettel az új Munka Törvénykönyve javaslatában előirányzott változtatásokra. http://jesz.ajk.elte.hu/marencsak48.html (2012. szeptember 20.)

[88] BH2004.372

[89] Rácz Zoltán „A menedzserszerződések reneszánszát hozhatja az új Munka Törvénykönyve" címmel jelentetett meg cikket. http://www.hatalyonkivul.hu/a-menedzserszerzodesek-reneszanszat-hozhatja-az-jmunka-torvenykonyve (2012. október 10.)

[90] A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (lektor: Dr. Sárközy Tamás). Complex, Budapest, 2007, 368. o.

[91] Ptk. 342. § (2) bek.

[92] Gt. 30. § (2) bek., 2. fordulat

A vezető állású munkavállaló csak a munkaviszonyból származó kötelezettségei megszegésével okozott kárért felel. A vezető tisztségviselő viszont a jogszabályok, a társasági szerződés, valamint a gazdasági társaság legfőbb szerve által hozott határozatok, illetve ügyvezetési kötelezettségei megszegésével okozott károkért, ami egy bővebb kört jelöl meg a munkajogi szabályhoz képest. Ebben a vonatkozásban indokolt lenne a két szabályt összhangba hozni, hogy a vezető ne legyen bizonytalanságban, pontosan milyen károkért is kell felelnie.

IX.2. Felmentvény

Amennyiben a társasági szerződésben a tagok rendelkeznek róla, akkor lehetőség van arra, hogy a legfőbb szerv évente értékelje a vezető tisztségviselő előző üzleti évben végzett munkáját, s ha a rendelkezésre álló adatok alapján a tagok úgy látják, hogy a vezető tisztségviselő e feladatkörében a társasági szerződésnek és a társaság akaratának megfelelően, valamint a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegességét szem előtt tartva járt el, akkor a felmentvény megadásával lemondanak a felelősségre vonás jogáról a továbbiakban ezen üzleti év vonatkozásában.[93] Természetesen amennyiben a felmentvény megadásának alapjául szolgáló információkról kiderül, hogy valótlanok vagy hiányosak voltak, úgy annak hatálytalanítását kérhetik a tagok a bíróságtól, s a kártérítési igény ismét érvényesíthető lesz.

Ez egyébként azért is fontos a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő esetében, mert így nem kell bizonytalanságban élnie a döntései következményeit illetően. A kárigények érvényesítésére nyitva álló határidő ugyanis a munkajogban három év, a polgári jogban pedig öt év. Márpedig ezek igen hosszú időintervallumok, ráadásul az egyes üzleti döntések hatásai sokszor csak hosszú távon, több év után mutatkoznak meg – éppen ezért a kár is később következhet be. Csakhogy önmagában a kár bekövetkezte, ahogy azt korábban láthattuk, nem feltétlen jelenti a vezető felelősségének megalapozását. Éppen ezért mindkét fél számára előnyösebb, ha évről-évre megvizsgálják, hogy a vezető úgy járt-e el, ahogy az az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltőktől általában elvárható, illetve szem előtt tartotta-e a társaság érdekeinek elsődlegességét, mivel később, egy esetleg több év múlva kezdődő kártérítési perben már nem feltétlen fognak a szükséges információk a felek rendelkezésére állni ahhoz, hogy kétséget kizáróan meg tudják állapítani a károkozás körülményeit.

Úgy gondolom, hogy a munkajogtól sem feltétlen áll távol ez a típusú megoldás. A jogról – ez esetben a kártérítési igény érvényesítésének jogáról – való lemondásról van itt szó tulajdonképpen, munkáltatói oldalon. A jog megnyílásának pillanatától lehet a jogról való lemondás eszközével élni. És bár a kártérítés a kár bekövetkeztének pillanatától kezdve esedékes, lehetőség van a megtérítési igényről való lemondásra az előrelátható károk tekintetében. Amennyiben pedig a kár nem előrelátható, úgy az egyébként is mentesítő körülmény. Éppen ezért amennyiben a társasági szerződés rendelkezése alapján a felek évente élnek a felmentvény lehetőségével, úgy az alkalmazható a munkajogi szabályokkal összhangban, s ez mindkét fél előnyére is válik.

X. Gazdasági jellegű korlátozások a jogviszonyban

Vannak a jogviszony létrejöttét, illetve fennállását befolyásoló tényezők. Ilyenek pl. az ún. kizáró okok, amelyek megakadályozzák a jogviszony létrehozását, illetve a már fennálló jogviszonyt ipso iure megszüntetik. Ezeknél nem kerülnek ellentmondásba a munkajogi és

[93] Gt. 30. § (5) bek.

társasági jogi szabályok. Annál inkább a gazdasági jellegű korlátozásoknál, amelyek fennállása nem akadályozza meg jogviszony létrehozását, illetve nem szünteti meg azt, mivel nem a tisztség betöltését magát teszik lehetetlenné, hanem ahogy a nevükből is következik, csupán korlátozzák a vezető tisztségviselőt, illetve a vezető állású munkavállalót, a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége, valamint a társaság és az ügyvezetést ellátó személyek közötti érdekkonfliktusok elkerülése, továbbá a munkáltató érdekeinek védelme érdekében.[94]

Két jól elkülöníthető csoportra oszthatók ezek a gazdasági jellegű korlátozások.[95] Az első csoportban a tisztséget betöltő személyére vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok találhatók, amelyek alapvetően a vezető állású munkavállaló, illetve vezető tisztségviselő személyére vonatkoznak, s ezzel a nem kívánatos személyi érdekeltségi és rokoni befolyásoltság lehetőségét kívánják kizárni vagy a társaság (munkáltató) kontrollja alá helyezni. A második csoportba pedig a tisztség ellátásának módjára vonatkozó versenytilalmi szabályok tartoznak, amelyek célja pedig annak megakadályozása, hogy a vezető tisztességtelen versenyt támaszthasson a saját társaságával szemben.[96]

A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő a Gt. és az Mt. összeférhetetlenségre és versenytilalomra vonatkozó rendelkezéseit is köteles megtartani,[97] s a két törvény szövege közötti eltérés esetén a szigorúbb szabályokat kell érvényre juttatni, mivel ez szolgálja a munkáltató és a társaság érdekeit, a munkavállaló, illetve vezető tisztségviselő jogos érdekeit pedig nem sérti a szigorúbb szabályok alkalmazása. A munkajogi szabályozás általában a „gazdaságilag gyengébb”[98] helyzetben lévő munkavállalót igyekszik védelemben részesíteni, ez azonban a versenytilalmi és összeférhetetlenségi szabályoknál éppen fordítva van: a „gazdaságilag erősebb”[99] munkáltató érdekeit tartja szem előtt a törvény. A piacgazdaságban a szabad versenynek ugyanis csak az önálló tevékenységet végző vállalkozások közötti viszonyokban kell megvalósulnia. A munkavállaló pedig azzal, hogy munkaviszonyban áll egy adott munkáltatónál (a piac egyik szereplőjénél), amelynek keretében saját munkaerejét és tudását bocsátja a munkáltató rendelkezésére, a munkaviszony fennállásának időtartamára lemond az önálló gazdasági tevékenység lehetőségéről, s munkajogi függőségbe kerül, ún. „függőmunkát”[100] végez. Éppen ezért nem érvényesülhet a szabad verseny a munka világában – ellentétben a vállalkozások egymás közti viszonyaival.

Amennyiben egy magatartás nem vonható teljes mértékben egyik vagy másik összeférhetetlenségi, illetve versenytilalmi szabály hatálya alá, az alapelvekhez kell visszanyúlnunk, mivel ezek körében mindkét törvény tartalmaz egy generálklauzulát: a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné; a vezető tisztségviselő pedig eljárása során tekintettel kell legyen a társaság érdekeinek elsődlegességére.[101] Mivel a két rendelkezés alapvetően ugyanazt jelenti, így ebben a tekintetben nincs ellentmondás a két

[94] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 67. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.
[95] Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: A társasági jog és a munkajog határán. 68. o. In Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.
[96] Rácz Zoltán: A vezető állású munkavállalókra vonatkozó speciális összeférhetetlenségi szabályok. Jogi Iránytű, 2011/4. sz. (http://www.mtaius.hu/iranytu/6_racz_zoltan.pdf) (2012. október 10.)
[97] Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 236. o.
[98] Versenytilalom a munkajogban. http://munkaugyilevelek.hu/2003/10/versenytilalom-a-munkajogban/ (2012. október 15.)
[99] Versenytilalom a munkajogban. http://munkaugyilevelek.hu/2003/10/versenytilalom-a-munkajogban/ (2012. október 15.).
[100] Prugberger Tamás: Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között (tanulmánygyűjtemény), Competitio Könyvek 5., Debrecen, 2006, 25.o.
[101] Mt. 8. § (1) bek. és Gt. 30. § (2) bek.

szabályozás között. Fontos, hogy törvény vagy a munkáltató, illetve a társaság legfőbb szerve felmentést adhat az összeférhetetlenségi és versenytilalmi szabályok betartása alól. Mivel ez azonban általában nem szolgálja a társaság, illetve a munkáltató érdekeit, nem jellemző.

Az Mt.-ben és a Gt.-ben gyakorlatilag ugyanazok az összeférhetetlenségi és versenytilalmi szabályok találhatók meg:

- Melléktevékenységek korlátozása
- Részesedésszerzés korlátozása
- Ügyletkötés korlátozása
- Hozzátartozókra vonatkozó korlátozások

Ezek azonban részletszabályaikban eltérnek egymástól, s néhány esetben a két kódex rendelkezéseinek ütközését eredményezi ez. A következőkben néhány jelentősebb problémakört említek e szabályok köréből, amelyek a két törvény eltérő fogalomhasználatából erednek.

X.1. Tevékenységi körök összehasonlítása

Az összeférhetetlenség fennállásának megállapításánál szükség van a tevékenységi körök összehasonlítására, s ennek során a cégjegyzéket kell irányadónak tekinteni, amely a kívülállók számára közhitelesen tanúsítja, hogy a társaság milyen körben vesz részt a gazdasági életben. Nem bír jelentőséggel, hogy az adott időpontban a cégjegyzékben megjelölt tevékenységi körbe tartozó valamennyi tevékenységet ténylegesen folytatják-e, mivel amennyiben egy tevékenységi kör szerepel a társasági szerződésben, a társaság bármikor dönthet úgy, hogy megkezdi az adott tevékenységet, s bármikor dönthet annak abbahagyása mellett is. „Ha ugyanis a lehetséges intézkedés megtétele érdekében a munkáltatónak esetenként kellene vizsgálnia, hogy az adott gazdasági társaság, amelyben a munkavállalója részt vesz, végez-e ilyen tevékenységet, kötött-e ilyen ügyleteket, az összeférhetetlenségi szabályok valójában nem érvényesülhetnek.”[102] Az összeférhetetlenség vizsgálatakor ezért egybe kell vetni a cégjegyzékben feltüntetett tevékenységi kört a munkáltató tevékenységével.

A fő problémát ebben az esetben a tevékenység-főtevékenység fogalompár jelenti, mivel az Mt. az előbbi, a Gt. az utóbbi fogalmat használja. Pl. a részesedésszerzés korlátozásánál a társasági jogi szabályok szerint a vezető nem szerezhet részesedést a gazdasági társaságéval azonos tevékenységet főtevékenységként megjelölő, más gazdálkodó szervezetben,[103] míg a munkajogi rendelkezés szerint a vezető nem szerezhet részesedést a munkáltatóéval azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző más gazdálkodó szervezetben.[104] Az eltérés abból fakad, hogy korábban a társasági szerződésben csak a főtevékenységet kellett feltüntetni, egyéb tevékenység folytatását elég volt az adóhatóság felé jelezni. 2012. március 3. napjával azonban módosításra került a rendelkezés,[105] s immár valamennyi tevékenységi körnek szerepelnie kell, amire tekintettel szükséges lenne a Gt.-ben található összeférhetetlenségi szabályok szövegében a „főtevékenység” szót „tevékenység”-re változtatni. Ez már csak azért is indokolt volna, mert a szabály könnyen kijátszható a tevékenységi körök megváltoztatásával, míg ha a tilalom valamennyi tevékenységre kiterjed – amelyeket most már egytől-egyig fel kell tüntetni a társasági szerződésben –, akkor erre nincs lehetőség. Ezen túl az ellentmondást viszont feloldja az a társasági jogi szabály, amely szerint

[102] EBH1999.134
[103] Gt. 25. § (1) bek.
[104] Mt. 211. § (2) a) pont
[105] Gt. 12. § (1) c) pont

a gazdasági társaság legfőbb szerve bármikor dönthet úgy, hogy a tilalmakat a társasági szerződésben szereplő valamennyi tevékenységre kiterjeszti,[106] s ily módon az Mt. és a Gt. szabályai összhangba kerülnek.

X.2. A (közeli) hozzátartozó definíciója

A másik fogalmi problémát a hozzátartozó, illetve közeli hozzátartozó definíciója jelenti, amelyeket eltérően használ a két kódex. A Gt. értelmében a vezető tisztségviselő közeli hozzátartozója, valamint élettársa nem lehet a felügyelőbizottság tagja ugyanannál a társaságnál, mint amelyiknél a vezető tisztségviselő megbízási jogviszonyban áll,[107] mivel a felügyelőbizottság az ügyvezetés működését ellenőrzi, éppen ezért annak függetlennek kell lennie a vezető tisztségviselőktől. Ez az összeférhetetlenségi ok tehát csupán egy társaság viszonylatában áll fenn. Ezzel szemben a vezető állású munkavállaló az Mt. rendelkezése értelmében „köteles bejelenteni, ha a hozzátartozója tagja a munkáltatóéval azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységet is folytató vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társaságnak, vagy vezetőként munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesített az ilyen tevékenységet is folytató munkáltatónál”.[108] A munkavállalót tehát itt csak egy bejelentési kötelezettség terheli, amelynek célja a munkáltató informálása egy olyan körülményről, amely jelentősen befolyásolhatja a vezető lojalitását. Ezt követően már a munkáltató diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy ennek ellenére továbbra is fenntartja-e a munkaviszonyt, vagy megszünteti azt, pl. azonnali hatályú felmondással.

Az Mt. a hozzátartozó, a Gt. pedig a Ptk. szerinti közeli hozzátartozó fogalmát használja, amelyek eltérő személyi kört ölelnek fel.[109] A helyzetet az is bonyolítja, hogy a Ptk. – és így a Gt. – különbséget tesz hozzátartozó és közeli hozzátartozó között, míg az Mt. csak a hozzátartozó fogalmát ismeri.

Gt.	Mt.
• Házastárs	• Házastárs
• Egyeneságbeli rokon	• Egyeneságbeli rokon
• Élettárs	• Élettárs
• Testvér	• Testvér
• Örökbefogadott, mostoha és nevelt gyermek	• Örökbefogadott, mostoha és nevelt gyermek
• Örökbefogadó, mostoha és nevelőszülő	• Örökbefogadó, mostoha és nevelőszülő
• **Házastárs egyeneságbeli rokona**	• **Bejegyzett élettárs**

A Ptk. értelmező rendelkezése ugyan az élettársat nem tekinti közeli hozzátartozónak (csak tágabb értelemben vett hozzátartozónak), de a Gt. az összeférhetetlenségi szabályt a közeli hozzátartozók mellett az élettársra is alkalmazni rendeli, ezért szerepel a táblázatban. De látható, hogy így is van eltérés a két törvény által használt fogalom között, s még csak azt sem állíthatjuk, hogy az egyik tágabb lenne a másiknál – az egyező személyi körön túl az Mt. egy,

[106] Gt. 25. § (3) bek.
[107] Gt. 25. § (4) bek.
[108] Mt. 211. § (2) c) pont
[109] A Gt. a közeli hozzátartozó fogalmánál a Ptk. értelmező rendelkezéseire utal vissza, míg az Mt. kifejezetten sajátos, munkajogi fogalmat használ, amelyet az értelmező rendelkezésekben tölt meg tartalommal.

a Gt. (Ptk.) pedig egy másik személyt helyezett el a fogalom-meghatározásban (Mt.: házastárs egyeneságbeli rokona; Gt.: bejegyzett élettárs).

Ez komoly problémát okozhat a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőnél, mivel nincs olyan szempont, amely alapján megnyugtatóan ki lehetne jelenteni, mely törvény hozzátartozói fogalmát kell használni, mivel az átfedések ellenére nem egyezik a két személyi kör.[110]

Miután az új Mt. esetében a jogalkotó a magánjogiasítás jegyében több helyen is a Ptk.-t rendeli háttérjogszabályként alkalmazni, érthetetlen, hogy miért tartotta meg azt a megoldást a korábbi szabályozásból, hogy önálló hozzátartozói fogalmat alkot ahelyett, hogy a Gt.-hez hasonlóan visszautalna a Ptk. vonatkozó rendelkezésére. Márpedig így feloldhatatlan ellentét keletkezik a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőnél, mivel nem lehet tudni, hogy pontosan milyen hozzátartozói, személyi kör esetén áll fenn összeférhetetlenség. A legegyszerűbb és legjobb megoldás az volna, ha az Mt. külön munkajogi fogalom megadása helyett a Ptk. megfelelő szabályára utalna vissza. Ennek hiányában egyelőre a helyes megoldás a gyakorlatban az, ha mindkét rendelkezést szem előtt tartja a vezető tisztségviselő, s így a lehető legtágabb személyi kör tekintetében igyekszik az összeférhetetlenségi szabályt megtartani. Ez azonban a bizonytalanságot nem oldja fel, ami méltánytalan a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselővel szemben.

XI. A jogviszony megszüntetése

Talán ez az a pont, ahol a leginkább eltér egymástól a társasági jog és a munkajog, és ahol a legtöbb kérdés merül fel azzal kapcsolatban, hogy mégis melyik törvény szabályai alkalmazandók. Rengeteg befolyásoló tényező van (pl. a jogviszony időtartama), amelyek figyelmen kívül hagyása könnyen a jogviszony megszüntetésének jogellenességét vonja maga után, s kártérítési igényt alapozhat meg a felek részéről. Mivel a jelen dolgozat a vezető tisztséget munkaviszony keretében ellátó személyekre vonatkozó szabályokat vizsgálja, ennek megfelelően kettős jogállású személyeket alapul véve fogom sorra venni a jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályokat, mégpedig a jogviszony munkáltató (társaság) általi megszüntetésének esetét, mivel ennek jogszerűségével kapcsolatban merül fel kétely leggyakrabban.

Szükségesnek tartom előre leszögezni, hogy amennyiben a felek nyilatkozatai megfelelnek a munkajogi szabályoknak, úgy azzal a jogviszonyt jogszerűen szüntetik meg. A jogviszony megszüntetésére irányuló nyilatkozatoknak formai szempontból mindenképpen meg kell felelniük a munkajogi szabályoknak.

XI.1. Visszahívás

Amennyiben a gazdasági társaság meg kíván válni a vezető tisztségviselőtől, úgy egy eszköz áll a rendelkezésére: a visszahívás, ami a társaság nevében, annak megfelelő szerve által, indokolási kötelezettség nélkül tett egyoldalú nyilatkozat, amelyben kifejeződik a jogviszony

[110] Mt. 294. § (1) bek. b) hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, a házastárs egyeneságbeli rokona, az örökbefogadott, mostoha és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha és a nevelőszülő, a testvér, valamint az élettárs; Ptk. 685. § b) pont közeli hozzátartozók: a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyeneságbeli rokon az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; hozzátartozó továbbá: az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, a jegyes, a házastárs, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa.

megszüntetésének szándéka. Két okból nem terheli a társaságot indokolási kötelezettség: egyrészt a társaság és a vezető tisztségviselő között nincs hierarchia, mint a munkáltató-munkavállaló relációban, így nem is szükséges a munkavállalókéhoz hasonló védelemben részesíteni a vezető tisztségviselőt; másrészt a társaság és a vezető tisztségviselő közt olyan jelentőséggel bír a bizalmi elem, hogy pusztán a vezetőbe vetett bizalom megrendülése esetére lehetőséget kell biztosítani a társaságnak a vezető elmozdítására. Ennyiben ez a jogintézmény hasonlóságot mutat a munkajog által szabályozott felmondással, amelyet a vezető állású munkavállaló estében a munkáltató nem köteles megindokolni,[111] és amit szintén jellemzően bizalomvesztéskor szoktak alkalmazni. Amennyiben viszont mégis tartalmaz indokolást a felmondás, úgy annak meg kell felelnie a vele szemben támasztott követelményeknek (valóságosság, világosság, okszerűség),[112] s ha ezeket a munkáltató nem teljesíti, úgy a munkavállaló a felmondás jogellenességének megállapítása iránt pert indíthat a munkaügyi bíróságon. A visszahívással szemben viszont csak formai kifogások támaszthatók, mivel annak tartalmára nézve a törvény nem ír elő semmilyen követelményt. Az írásba foglalás mindkét intézmény esetén kötelező – a visszahívás esetén ez azonban nem csak a Gt. ilyen irányú rendelkezéséből következik, hanem a cégeljárás szabályaiból is: a változásbejegyzési eljárásban ugyanis be kell adni a változásról szóló legfőbb szervi határozatot tartalmazó jegyzőkönyvet, illetve a társasági szerződés módosításokkal egybefoglalt egységes szerkezetét. Éppen úgy, mint a vezető tisztségviselő megválasztásakor.

A visszahívás a felmondással ellentétben nem címzett jognyilatkozat, így annak közlésére nézve nincs kötelező törvényi előírás. Ezért aztán a visszahívást tartalmazó, szabályszerűen meghozott társasági határozat megszünteti a jogviszonyt a vezető tisztségviselővel történő közlés elmaradása esetén is. Ekkor azonban a visszahívás bejegyzésének időpontjától kezdve a vezető tisztségviselő – amennyiben arról máshonnan sem szerezhetett tudomást – jóhiszemű álképviselőként fog eljárni. Kérdés, hogy ilyenkor érvényesek-e azok az aktusok, amelyeket a munkáltatói jogok gyakorlása során hoz meg. A munkajogi szabályok szerint ugyanis amennyiben nem az arra jogosított személy gyakorolja a munkáltatói jogokat, eljárása érvénytelen, kivéve, ha a munkavállaló a körülményekből alappal következtethetett az eljáró jogosultságára, illetve ha a jogkör gyakorlója utólag a jognyilatkozatot jóváhagyta.[113] Természetesen az ilyen jellegű problémák elkerülése végett mégiscsak érdemes tájékoztatni idejében a visszahívás tényéről a vezető tisztségviselőt.

A valódi – és problémákat okozó – különbség abban rejlik, hogy a visszahívás azonnali hatályú, míg a felmondás épp ellenkezőleg, felmondási időt biztosít a munkavállalónak arra, hogy új állást találjon magának, s ez alatt az idő alatt a megélhetése is biztosított legyen a felmondási idő alatt kapott munkabér és végkielégítés segítségével. Amint azonban arról már volt szó, a vezető állású munkavállalók védelme alacsonyabb szintű a beosztott munkavállalókéhoz képest, s éppen ez az a személyi kör, amely szakmai tudásának köszönhetően relatíve hamar talál új munkahelyet. Tehát sem a visszahívást, sem a felmondást nem kell megindokolni, csakhogy az előbbi azonnali hatályú, az utóbbi viszont nem – a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetésére ugyanis az azonnali hatályú felmondást kell alkalmazni, amit viszont már indokolni kell. Ebből a szempontból úgy tűnhet, hogy a visszahívás tulajdonképpen a felmondásnak és az azonnali hatályú felmondásnak a társaság számára előnyös jegyeit egyesíti: indokolás nélkül, azonnali hatállyal szünteti meg a jogviszonyt. Ez esetben, ha a társaság vissza kívánja hívni a munkaviszonyban foglalkoztatott vezető tisztségviselőt, akkor a visszahívás vajon felmondásnak vagy azonnali hatályú

[111] Mt. 210. § (1) b) pont
[112] MK 95. sz. állásfoglalás
[113] Mt. 20. § (3) bek.

felmondásnak minősül? Ez azért lényeges kérdés, mert ha a munkaviszony megszüntetése kapcsán alkalmazandó szigorú formai követelmények nem teljesülnek, a felmondás jogellenessége iránt bírósághoz lehet fordulni.

Ha abból a tényből indulunk ki, hogy a visszahívás azonnali hatállyal szünteti meg a jogviszonyt, akkor azonnali hatályú felmondásnak kell tekintenünk. Az indokolási kötelezettség hiánya miatt viszont felmondásként kell értékelnünk a visszahívást, mivel az ez irányú kötelezettség a vezető állású munkavállalók munkaviszonyának felmondással történő megszüntetése esetén a munkáltatót sem terheli. Ráadásul amennyiben azonnali hatályú felmondásnak tekintenénk, akkor a felmondás, mint munkajogi intézmény értelmét vesztené, nem volna lehetősége a munkáltatónak arra, hogy a felmondás jogával éljen, csak az azonnali hatályú felmondással. Márpedig az Mt. szerint a munkáltató jogai közé tartozik a felmondással történő munkaviszony megszüntetés is. Az azonnali hatályú felmondással a munkáltató ráadásul két esetben élhet: ha a munkavállaló „a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi."[114] Az azonnali hatályú felmondás jogát a törvény tehát arra az esetre biztosítja a munkáltató számára, ha valamilyen rendkívüli ok miatt kíván a munkavállalótól megválni, s ez az ok a vezető személyében, magatartásában rejlik. De mi a helyzet akkor, ha a munkaviszony megszüntetésének oka a munkavállaló képességével vagy a munkáltató működésével függ össze? A munkajog világában ha valakit azonnali hatályú felmondással küldenek el a munkahelyéről, az negatívan befolyásolja a munkakeresést, mivel a munkáltatók általában nem szívesen dolgoznak együtt ilyen személlyel, mert az azonnali hatályú felmondásnak általában olyan oka van, amely lehetetlenné teszi, hogy a vezető és az új munkáltató között szoros bizalmi viszony jöjjön létre.

A megoldás ebben az esetben nem az, ha megpróbáljuk a visszahívást általánosságban a felmondás vagy azonnali hatályú felmondás keretei közé beszorítani. A helyes eljárás inkább a visszahívás tartalmának vizsgálata:[115] amennyiben hiányzik az indokolás, úgy felmondásról van szó, s a munkaviszony megszüntetésénél az arra irányadó szabályok szerint kell eljárni. Ellenkező esetben – ha a visszahívás tartalmaz indokolást –, az azonnali hatályú felmondás szabályai szerint kell eljárni a továbbiakban. Ezt az álláspontot támasztja alá a bírói gyakorlat is.[116]

Általában ha a gazdasági társaság érdeke úgy kívánja, a munkajogi korlátozásokra tekintet nélkül hívható vissza a vezető tisztségviselő. Pl. a határozott tartamú munkaviszonynál figyelmen kívül lehet hagyni a munkavállaló védelmét célzó rendelkezéseket, mivel a vezető esetében ilyen szigorú védelem nem szükséges. Kivételt képeznek viszont a felmondási védelmek[117] (pl. terhesség), amelyek olyan eseteket határoznak meg, amelyek tekintetében még a vezető állású munkavállaló is igényli a magas szintű védelmet a jogalkotó szerint.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy csak akkor kell a fenti szabályoknak megfelelően eljárni, ha a felek nem állapodnak meg a munkaszerződésben másként, amire az Mt. diszpozitív szabályai lehetőséget adnak.

[114] Mt. 78. § (1) bek.
[115] Pál Lajos: A vezetők jogviszonyának megszüntetése. In: Munkajog, munkaügyi kapcsolatok a harmadik évezred kezdetén. Tanulmányok dr. Nagy László egyetemi tanár születésének 90. évfordulójára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged 2004, 346. o.
[116] BH1995.738., BH1993.203., BH1995.253., BH1996.669.
[117] Mt.65. § (3) bek.

XII. Konklúzió

A vezetőkre vonatkozó szabályok tárgyalása során láthattuk, hogy bár a Gt. lehetőséget ad a vezető tisztségviselői feladatok munkaviszonyban történő ellátására, erre vonatkozóan csak annyit állapít meg, hogy a munkajogi szabályokat kell alkalmazni. A vezetőre egyebekben nem tartalmaz olyan speciális szabályokat, amelyek segítenének eligazodni a társasági jog és a munkajog összeütközése esetén. Ez pedig gyakran magukat a feleket is kétségek között hagyja, hogy adott esetben milyen rendelkezés alapján kell eljárniuk. Valójában éppen a munkajogi szabályok Gt.-ből történő kiiktatását kezdte meg a jogalkotó arra hivatkozva, hogy „rendszertani megközelítésben egyébként sem szerencsés",[118] ha a gazdasági társaságokról szóló törvény munkajogi előírásokat tartalmaz, különösen, ha az ilyen rendelkezés korlátozza az Mt.-ben található munkajogi szabályokat. Ez a fajta szemléletmód azonban kizárja annak a lehetőségét, hogy a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőre vonatkozó társasági jogi és munkajogi szabályokat összhangba lehessen hozni. Éppen arra lenne szükség, hogy a Gt.-ben külön részt szenteljen a jogalkotó a vezető tisztségviselők munkaviszonyára, amellyel egységessé válna a szabályozás, nem kellene sem a gazdasági társaságnak, sem a vezető tisztségviselőnek bizonytalanságban élnie, hogy mikor melyik szabálynak megfelelően kell eljárni. A jogbiztonság követelménye is ezt kívánja meg. Ennek ellenére a jelenlegi jogalkotási tendencia egészen más irányba mutat. A jövőben a jelenlegi Gt. helyett az új Polgári Törvénykönyvben kerülnek meghatározásra a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok. A törvényjavaslat szerint valamennyi jogi személy – s így valamennyi gazdasági társaság – alapító okirata esetében a diszpozitivitás érvényesül, vagyis az új Polgári Törvénykönyv rendelkezéseitől, illetve az abban foglalt társasági jogi szabályoktól a társasági szerződésben szabadon eltérhetnek.[119] Ez a megoldás viszont általános jogbizonytalansághoz vezethet.[120] Főleg arra tekintettel, hogy a vezetőkre vonatkozó munkajogi szabályok esetében szintén a diszpozitivitás érvényesül. Amennyiben az új Polgári Törvénykönyv a jelenlegi formájában kerül elfogadásra, úgy érdekes helyzet fog előállni: két olyan törvény szabályait kell majd alkalmazni a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőre, amelyek mindegyike szabadon eltérést enged a feleknek, tehát akár egymástól teljesen eltérő tartalmú munkaszerződések születhetnek. Ez pedig valóban a menedzserszerződések reneszánszát jelentené amellett, hogy a feleket szinte semmilyen törvényi szabály nem kötné, saját belátásuk szerint állapíthatnak meg akár teljesen eltérő szabályokat a jogviszonyra.

[118] A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló T/7415 törvényjavaslatának indokolása
[119] T/7971. sz. törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről 3:4. § (2) bek.
[120] Sárközy Tamás: A gazdasági jog és az új Polgári Törvénykönyv. 6. o. In Gazdaság és Jog, XX. évfolyam, 2012. március, 3-7. o.

Felhasznált irodalom

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről

2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről

298/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

MK 95. sz. állásfoglalás

7001/2005. (MK 170.) FMM-PM együttes irányelv a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról

48/1991. (IX.26.) AB határozat

T/2627 törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről

T/4786. sz. törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről

T/7415. sz. törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról

T/7971. sz. törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

Kommentár a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényhez, Complex Jogtár (2012. augusztus 31.)

Kommentár a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényhez. Complex Jogtár (2012. május 15.)

Jogesetek

BH1993.203.

BH1995.253.

BH1995.738.

BH1996.669.

BH1997.152.

EBH1999.134

BH2003.331.

BH2005.76.

BH2006.300

EBH2011.2346.

Cikkek

Fabók András: *A vezető állású munkavállalók jogviszonyának egyes kérdései.* Gazdaság és Jog, VII. évfolyam, 1999. február, 19-22. o.

Pál Lajos: *A vezetők jogviszonyának megszüntetése.* In.: Munkajog, munkaügyi kapcsolatok a harmadik évezred kezdetén. Tanulmányok dr. Nagy László egyetemi tanár születésének 90. évfordulójára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 2004, 341-349. o.

Papp Tekla – Rúzs Molnár Krisztina: *A társasági jog és a munkajog határán.* Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam, 2010. február, 59-71. o.

Pók László: *A vezető tisztségviselők és a társaság közötti jogviszony.* Gazdaság és Jog, XVI. évfolyam, 2008. február, 13-18. o.

Prugberger Tamás: *A vezető állású alkalmazottak jogviszonyának egyes kérdései a gazdasági munka világában a fejlett polgári államokban és Magyarországon.* Jogtudományi Közlöny, LIV. évfolyam, 1999. május, 207-216. o.

Prugberger Tamás: *Az atipikus munkaviszonyok szabályozása az új Munka Törvénykönyv javaslatában.* Gazdaság és Jog, XIX. évfolyam, 2011. december, 18-22. o.

Román Róbert: *A vezető állású munkavállalókra és a vezető tisztségviselőkre vonatkozó szabályozásról.* Jogtudományi Közlöny, LXII. évfolyam, 2007. október, 464-472. o.

Sárközy Tamás: *A gazdasági jog és az új Polgári Törvénykönyv.* Gazdaság és Jog, XX. évfolyam, 2012. március, 3-7. o.

Könyvek

Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog.* Complex (KJK-KERSZÖV) Kiadó, Budapest, 2006.

Prugberger Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között (tanulmánygyűjtemény).* Debrecen, Competitio Könyvek 5., 2006.

Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: *Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata.* HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Vezetők kézikönyve (szerk.: Dr. Pál Lajos), HVG-ORAC, Budapest, 2009.

A gazdasági társaságok nagy kézikönyve (szerk.: Dr. Sárközy Tamás), Complex Kiadó, Budapest, 2007.

Internetes források

Bán Péter – Zátonyi Nikoletta: *Vezető állású munkavállalók az új Mt. tükrében.* http://www.hrportal.hu/hr/vezeto-allasu-munkavallalok-az-uj-mt-tukreben-20120924.html (2012. október 15.)

Czank Bernadett: *Milyen juttatások illetik a közalkalmazotti vezetőket? – Ki nevez a végén avagy menedzserek pedig vannak.* Jogi Fórum, 2009.09.28. http://www.jogiforum.hu/hirek/21707 (2012. október 15.)

Kártyás Gábor: *A vezető állású munkavállalók.* http://azujmunkatorvenykonyve.hu/kartyas-gabor-blog-azujmt/a-vezeto-allasumunkavallalok/ (2012. október 15.)

Marencsák Zsolt: *A munkavállaló általános kártérítési felelőssége, különös tekintettel az új Munka Törvénykönyve javaslatában előirányzott változtatásokra.* http://jesz.ajk.elte.hu/marencsak48.html (2012. szeptember 20.)

Rácz Zoltán: *„A menedzserszerződések reneszánszát hozhatja az új Munka Törvénykönyve”* http://www.hatalyonkivul.hu/amenedzserszerzodesek-reneszanszat-hozhatja-az-uj-munka-torvenykonyve (2012. október 10.)

Rácz Zoltán: *A vezető állású munkavállalókra vonatkozó speciális összeférhetetlenségi szabályok.* Jogi Iránytű, 2011/4. szám, 2011. december (http://www.mtaius.hu/iranytu/6_racz_zoltan.pdf) (2012. október 10.)

A jó menedzsment titka. http://munkaadoilevelek.hu/1998/05/a-jo-menedzsment-titka/ (2012. március 30.)

Versenytilalom a munkajogban. http://munkaugyilevelek.hu/2003/10/versenytilalom-a-munkajogban/ (2012. október 15.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Balogh Nikoletta
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége – különös tekintettel a közigazgatási- és magánjogi szakági intézkedésekre[1]

I. Bevezetés

A környezetvédelem egyre inkább a tudományos- és politikai élet egyik központi kérdésévé válik.

2007-ben Al Gore volt amerikai alelnök és az IPCC,[2] azaz a klímaváltozás okát és lehetséges következményeit vizsgáló kormányközi kutatócsoport kapta a béke Nobel-díjat. Ez is arra utal, hogy napjaink egyik leggyorsabban növekvő jelentőségű témája – a harmadik évezred egyik kulcskérdése – a környezetvédelem.

Tanulmányomban nincs lehetőség bemutatni azokat a kedvezőtlen változásokat, amelyek közismerten oda vezettek, hogy emberi beavatkozás és tudatos befolyásolás nélkül környezetünk már nem képes zavartalanul biztosítani az emberi élethez szükséges egészséges, biztonságos feltételeket.[3] Mindezek felismerése jelentősen átalakította mind az államok belső jogát és politikáját, mind a nemzetközi együttműködések elveit és céljait.

„Fenntartható fejlődés"- ez, a Riói Konferencián[4] 1992-ben megfogalmazott alapelv új szemléletmódot jelentett a környezetvédelemi gondolkodás területén. Olyan fejlődést határoz meg, amely úgy elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy azzal nem veszélyezteti a jövő generációk erőforrásait.[5]

A környezetvédelmi célok érvényesítéséhez hozzájárul az ügyész is, akinek intézkedései a környezetvédelem intézményi rendszerének apró, ám távlatait tekintve hangsúlyos elemét jelentik.

---

[1] A TDK dolgozat alapjául szolgáló kutatómunka "A Miskolci Egyetemen működő tudományos képzési műhelyek összehangolt minőségi fejlesztése" című, TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként, az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.
Konzulens: Dr. Szilágyi János Ede PhD, egyetemi adjunktus

[2] Intergovernmental Panel On Climate Change.

[3] A globális környezetvédelmi problémákról lásd bővebben: KERÉNYI Attila: *Általános környezetvédelem: globális gondok, lehetséges megoldások*. Mozaik Kiadó, Szeged, 2006.

[4] A „Környezet és Fejlődés Világkonferencia" Rio de Janeiróban 1992-ben az ENSZ égisze alatt került megrendezésre. 2012-ben ismét Rio de Janeiróban kerül majd sor a legújabb csúcstalálkozóra, melynek célja a fenntartható fejlődés jövőbeni előmozdítása a környezetkímélő világgazdaság megvalósítása mellett. http://www.uncsd2012.org/rio20/ (2011.11.10.).

[5] Az ENSZ által életre hívott Brundtland-Bizottság 1987-ben készült Közös Jövőnk c. jelentése alapján.

Az ügyészségek környezetvédelmi tevékenysége a közvélemény számára csupán szűk körben ismert, pedig nagyon lényeges – ez a jövőben várhatóan növekvő jelentőségű – funkció.

Tanulmányomban ezt a komplex, több jogágra is kiterjedő ügyészi tevékenységet kívánom bemutatni.

II. A környezet védelme

II.1. A környezet és a környezetvédelem fogalma – elvi és normatív alapok

Milyen meghatározást adhatunk a környezet fogalmára? A szakirodalom sokféle megközelítést ismer.

Az Európa Tanács ún. Luganoi egyezményben tett általános megfogalmazása[6] alapján: „a környezet magában foglalja a természetes erőforrásokat, legyenek azok élők vagy élettelenek, mint amilyen a levegő, a víz, a talaj, a flóra és fauna és mindezek közötti kölcsönhatások; ugyancsak idetartoznak mindazok a vagyontárgyak, amelyek a kulturális örökség részeit alkotják; illetve a tájkép meghatározó jellemzői."

Hatályos környezetvédelmi törvényünk általánosabban fogalmaz: a környezet nem más, mint „a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete".[7]

A környezetvédelem fogalmának szintén sokféle megközelítése közül jogi szempontból Bándi Gyula a Környezet- és Természetvédelmi Lexikon definícióját emeli ki: „a környezetvédelem olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja az ember ipari, mezőgazdasági, bányászati tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése az élővilág és az ember károsodás nélküli fennmaradásának érdekében. E tevékenység tudományos alapjait elsősorban műszaki tudományok, alkalmazott természettudományok és az ökonómia képezik. Hatékonyságát és működőképességét a használók felelősségén alapuló törvényi szabályozás és intézményrendszer biztosítja."[8]

Sipos László a következőképpen fogalmaz: „a környezet- és természetvédelem a globális ökológiai problémákból adódó veszélyes jelenségek megelőzésére, továbbá a már bekövetkezett károk enyhítésére irányuló speciális emberi tevékenység".[9]

A fenti definíciók arra engednek következtetni, hogy a környezet védelme komplex rendszer, olyan összetett témakör, amely több jogágat is érint.[10]

Ennek a kiemelkedően fontos emberi tevékenységnek az egyik legfontosabb eszköze a jog – egész pontosan a környezetvédelmi jog –, amely magában foglalja a környezet- és természetvédelem legfontosabb szabályait, illetve a jogsértések szankcióit is.[11]

A környezetjog olyan sajátos ágazatközi diszciplína, amely a környezeti elemek, rendszerek, valamint a környezet, mint egész meghatározására, fenntartására és kezelésére;

[6] A környezetet veszélyeztető tevékenységekből eredő kárért való polgári felelősségről szóló egyezmény, 1993.
[7] 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (továbbiakban: Ktv.).
[8] BÁNDI Gyula: *Környezetjog.* Harmadik, átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 10. p.
[9] SIPOS László: *Zöld könyv- Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011*. Örökségünk Könyvkiadó, Nyíregyháza, 2011. 9. p.
[10] V.ö. Csák Csilla: *Környezetjog. I. kötet*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 9-10. p.; Fodor László: *Környezetjog*. DE-ÁJK - Lícium Art, Debrecen, 2006. 10-14. p
[11] SIPOS (2011): *Op. cit.* 9. p.

valamint a környezeti ártalmak megelőzésére és csökkentésére hivatott jogi normákat rendszerezi.[12]

II.2. A környezetvédelmi jog rövid története[13]

A környezetvédelem, mint fogalom már az ötvenes évektől létezett, és a jogi szabályozás egyes kezdeményei is fellelhetőek voltak már ekkor is.[14] A környezetvédelmi szabályok számos előzménye megtalálható például Platón Törvények című művében,[15] igazolva, hogy az ember az idők folyamán egyre intenzívebb hatást gyakorol a környezetére.

A környezetvédelmi jog azonban – annak ellenére, hogy voltak jóval korábbi, a környezetet és a természetet védő törvények is – a XX. századi jogfejlődés eredménye. Az emberiség gazdasági-technikai fejlődésének következményeként végbemenő környezeti válságjelenségekkel szembeni fellépésre nem került sor mindaddig, amíg „egyértelműen káros, az emberi létet mennyiségében és minőségében egyképpen fenyegető hatásai nem váltak tartósan és mindenki számára érezhetővé."[16]

Az első sorsdöntő lépést a nemzetközi környezetvédelemben az 1972-ben, az ENSZ égisze alatt megrendezett Stockholmi környezetvédelmi világkonferencia jelentette.[17] A részes országok többségében ekkor már létezett környezeti szabályozás, de az nagyfokú elmaradottságot mutatott a kívánatostól.[18] A konferencián azonban a fejlődés új tendenciák mentén indult meg: megszületett az ENSZ környezetvédelmi programja,[19] valamint számos ajánlást és alapelvet fogalmaztak meg.[20] Az EK az értekezletet követően döntött a közös környezetpolitika kialakítása mellett, ezzel párhuzamosat kidolgozták az első környezetvédelmi akcióprogramot.[21]

A második mérföldkő az 1992-ben Rio de Janeiro-ban megrendezett konferencia,[22] melyben központi kérdés volt a környezet védelme és a fenntartható fejlődés.

Jelentős lépés volt a Fenntartható Fejlődés Bizottságának[23] felállítása, és sikerült elfogadni a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozatot is.

A környezet védelmének részterületei már évszázadokkal korábban megjelentek, azonban problémát okozott, hogy hiányzott a környezet, mint egész összefüggéseinek felismerése. A környezeti ártalmak sokasodásával, a fenyegető károk súlyosbodásával azonban kialakult az átfogó védelem iránti igény: egyre több globális válságtünet éreztette

[12] BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 20. p.
[13] A környezetvédelem jogi szabályozásának történetéről lásd bővebben: BÁNDI (2002): *Op. cit.* 11-20.p.
[14] BÁNDI Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv*. 3. javított kiadás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2000. 15. p.
[15] BÁNDI (2002.): *Op. cit*. 11. p.
[16] BÁNDI (2002.): *Op. cit*. 12. p.
[17] SZALÓKI Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. *Ügyészek Lapja*, 16/ 5, 2009. 57. p.
[18] A szabályozás nagy gyengesége volt a szektoriális megközelítés – szemben a komplexitás követelményével –, valamint a környezeti károk enyhítésére összpontosított a megelőzés helyett. BÁNDI (2002.): *Op. cit*. 13. p.
[19] United Nations Environmental Programme: a környezeti tevékenység koordinálását, a környezeti szempontból elfogadható gazdaságpolitika kialakítását és a fenntartható fejlődés elősegítését célzó ENSZ szervezet. http://www.unep.org (2011.11.10.).
[20] NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: *Környezetjog II. kötet. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 14-15. p.
[21] Jelenleg a 2002-2012 időszakra szóló, a fenntartható fejlődés koncepciójára épülő hatodik környezetvédelmi akcióprogram van életben, 'Environment 2010: Our future, our choice' címmel. http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm (2011.11.10.).
[22] United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).
[23] A világkonferenciát követően 1993-ban alakult meg az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága az ENSZ program végrehajtásának koordinálására. http://www.ff3.hu/stock.html (2011.11.10.).

hatását.[24]

A hazai környezetvédelmi jogi szabályozás magas színvonalú.[25] Környezetvédelmi témájú szabályozásra igen korán találhatunk példát: III. Károly dekrétuma már 1729-ben tiltotta a vadászatot és a madarászatot szaporodási idő alatt.[26]

1790-től van rendelkezés az erdők pusztításának megakadályozásáról,[27] majd egy évvel később született szabály az erdők fásításáról is. Ez a dekrétum különösen érdekes abból a szempontból is, hogy említést tesz az ügyész keresetindítási jogáról.[28]

Hazánkban a környezetvédelem átfogó szabályozására 1976-ban került sor az emberi környezet védelméről szóló törvény elfogadásával.[29] E törvénnyel érte el a környezet védelme a legmagasabb államhatalmi fórumot, elvi jelentőségű szabályozást nyújtott, azonban konkrét feladatok csak szűk körben voltak levezethetőek belőle. Fő célja a jelentősebb környezetvédelmi jogok és kötelezettségek rögzítése volt.[30]

A hatályos hazai szabályozás centrumában a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvényünk helyezkedik el, e törvény megszületése az Európai Unióhoz való csatlakozásunk mellett a másik meghatározó tényező volt a kilencvenes években bekövetkező változások tekintetében.

Napjaink környezetvédelmi joga az európai uniós szabályozást jó eredménnyel adaptálja,[31] a hazai normáknak is követnie kell az európai irányelvekben foglaltakat.

Alapvető követelmény a környezetvédelmi normákkal szemben, hogy e tárgykör sokat említett komplex jellege miatt a jogi szabályozásnak is hasonlóan összetettnek kell lennie.

Bándi a 'környezetbarát jogrendszer' fogalmával illeti a kívánatos jogi szabályozást: „e fogalom lényege, hogy a törvényalkotás, illetve törvényszerkesztés tekintettel van a környezet védelme érdekeire… Nem létezhet párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívül minden más jogterület."[32]

II.3. Közjogi alapvetés

A környezetvédelem komplex rendszer, ennek megfelelően eszközrendszere is sokrétű, a jogi eszközök nem kizárólagosak.

A környezetet érintő emberi magatartásokat befolyásoló módszerek alapvetően három csoportra oszthatóak:[33] (a) direkt ("imperatív-normatív") szabályozó eszközök, (b) közigazgatási (piaci) eszközök és (c) a meggyőzés egyéb (nem jogi-gazdasági) eszközei.

A direkt szabályozás, azaz a környezetszennyezőre közvetlenül ható valamely intézményi rendelkezés. Ezen eszközök közvetlenül hatnak a környezetszennyezőre,

[24] BÁNDI (2000). *Op. cit.* 16. p.
[25] BONOMI Nóra Katalin: *Az ügyész tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon.* Az Eurojustice 2010. évi konferenciáján elhangzott előadás. Budapest, 2010.10.18. 4. p.
[26] BÁNDI Gyula: *Környezetvédelmi jog*. Kézirat. JATE Könyvkiadó, Szeged, 1988. 17. p.
[27] II. Lipót császár 1790. évi dekrétuma „*De sylvarum devastatione praecavenda*" címmel.
[28] Az 1970. évi dekrétum 57. cikk.
[29] Az 1976. évi II. tv. 2.§ (2) bekezdése kimondta: „emberhez méltó környezeti feltételek mellett élni mindenki számára állampolgári jog."
[30] BÁNDI (1988): *Op. cit.* 18. p.
[31] E tanulmány keretei között nincs lehetőség az Európai Unió környezetjogának részletes elemzésére, erről bővebben lásd: SZALÓKI Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. *Ügyészek Lapja*, 16/5, 2009. 57- 66. p.; valamint FODOR László: Az Európai Környezetjog és a tagállamok jogalkotási mozgástere. *Jogtudományi Közlöny*, 53/10, 1998. 385- 389. p.
[32] BÁNDI (2000): *Op. cit.* 21. p.
[33] A környezetvédelem eszközrendszerének több más csoportosítása – Bándi Gyula, Fodor László, Csák Csilla – közül az általam kiemelt: BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 18-30. p.

imperatív előírásokkal élve nem nyújtanak választási alternatívát.[34]

A közigazgatási eszközök a piaci szereplők magatartását olyan irányba igyekeznek terelni, amely a környezetvédelmi szempontoknak is megfelelő viselkedésmódokat alakítja ki. Célja a környezetbarát attitűd erősítése, az emberi tényező ugyanis az egyik legfontosabb eleme a környezetvédelemnek. A cél az, hogy az érintett piaci szereplőknek előnyösebbé váljék a környezetbarát attitűd. A közigazgatási eszközök tipikus formáját jelentik a környezetvédelmi adók, díjak és támogatások.[35]

A harmadik csoportot a különböző nem jogi-gazdasági eszközök jelentik, mint a meggyőzés egyéb formái.[36]

A környezet védelemének jogi eszközei nem kevésbé széleskörű lehetőségeket jelentenek, a környezetet ugyanis a jogforrások szerteágazó rendszere védi hazánkban.

II.4. A környezetvédelmi szabályozás hazai jogforrási rendszere[37]

A hazai jogforrások rendszerének legmagasabb szintjén az Alkotmány helyezkedik el: a 18. §. rögzíti az egészséges környezethez való jogot, a 70/D. § pedig az egészséghez való jog biztosításának eszközeként említi a természetes környezet védelmét.[38] Ezeket a rendelkezéseket együttesen, egymásra tekintettel kell értelmezni, és a nemzeti jogrendszer alapjának tekinteni.[39]

Az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezésekkel kapcsolatosan megállapította, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére, valamint ennek a kötelességnek magában kell foglalnia az élet természeti alapjainak védelmét.[40] A környezet védeleméhez való jog pedig önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére.[41]

Az állam legfontosabb kötelezettsége tehát az Alkotmány alapján a jogszabályi háttér gondos kidolgozása és a felállított normák érvényre juttatása. A környezet, mint védett jogi tárgy sajátos közeg: a bekövetkezett sérelmek, károk csak ritkán állíthatóak helyre. Ezért sajátos szabályozásra van szükség: a kártérítéssel és bírságok megfizetésével ugyanis nem orvosolható a végleg bekövetkezett károsodás. A megelőzés tehát a legfontosabb vezérelv a környezetvédelem során. Az alkotmánybíróság értelmezése alapján is a jogszabály-érvényesítésnek elsősorban a megelőzésre fókuszálva kell megvalósulnia.

Az állam felelősségvállalását Szalóki Kitti három nagy részterületre osztotta:[42]

---

[34] KEREKES Sándor – SZLÁVIK János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. Complex Kiadó, Budapest, 1999. 51-52. p.

[35] A környezetvédelmi adók és támogatások rendszeréről lásd bővebben: NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: *Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni, 2010. 79- 112. p.

[36] KEREKES – SZLÁVIK: *Op. cit*. 172. p.

[37] SZILÁGYI János Ede: A *fenntartható fejlődés intézményi háttere- a környezetjog elméleti része*. A Miskolci Egyetemen 2010.09.23-án elhangzott előadás.

[38] Az 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 18.§; valamint szintén megjelenik a környezetvédelem, de csupán az egészséghez való jog biztosításának eszközeként a 70/D.§-ában.

[39] FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2/1, 2007. 6. p.

[40] 996/G/1990. AB határozat.

[41] 28/1994. (V.28.) AB határozat. Magyar Közlöny 1994/55.

[42] SZALÓKI Kitt: Környezetvédelem a magyar alaptörvényben. *Ügyészek Lapja*, 2010/6, 54. p.

„(a) meg kell teremtenie a környezetvédelem feltételeit, érvényesítenie kell a védelem érdekeit, (b) felelősséggel tartozik az állami szervek és az állami tulajdon által okozott környezeti veszélyért, ártalmakért, károkért, (c) mögöttes felelőssége is fennáll bizonyos esetekben".

Alapjog vagy kötelezettség? Alkotmányunk szóhasználatából kétféle értelmezés következhet az egészséges környezethez való joggal összefüggésben:[43]

Ezen értelmezési vita tekintetében – miszerint a magyar alkotmány csupán a passzív környezetvédelem szabályozását testesíti meg, hiszen hiányos a rendelkezés az állampolgári kötelezettségekre vonatkozóan –, a magam részéről Szalóki Kittivel értek egyet, aki tanulmányában[44] ennek ellentmondva rámutat, hogy alaptörvényünk 18.§-ból egyértelműen levezethető az állampolgárok kötelezettsége is! Nem beszélhetünk ugyanis kizárólagos állami feladatról, hiszen ahol jog van, ott van kötelezettség is: közös kötelezettségeink, jogaink és érdekeink vannak. A társadalom egésze és egyénei a környezeti ártalmak elszenvedői, ugyanakkor széles körben okozói is azok keletkezésének.

Fodor László úgy foglal állást ebben a kérdésben, hogy éppen ez a kötelezettség választja el az 'aktív környezetvédelmet' a 'passzív környezetvédelemtől'.[45] Úgy gondolom, valóban kívánatos volna ezt a hiányosságot az alkotmányban pótolni és az ennek megfelelő állampolgári magatartást megkövetelni. Fontos lenne az állampolgárok számára egyértelművé tenni, hogy az állam biztosítja a megfelelő kereteket a zavartalan környezethez való jog megvalósulásához- ehhez azonban szükséges a jogkövető és környezeti célokat tisztelő magatartás is.

Alkotmányunk után a szabályozás középpontjában a környezetvédelmi törvény áll, amelyhez egyéb környezetvédelmi tárgyú törvények is kapcsolódnak: többek között (a) a természet és táj védelméről, (b) az épített környezet védelméről, (c) állatvédelemről, (d) hulladékokról és (e) a műemlékekről.

Alacsonyabb szinten helyezkednek el a végrehajtási rendeletek:[46] itt kell megemlíteni, hogy országos hatályú jogszabályoknál kötelező a vizsgálati elemzés (mint egy speciális környezeti hatásvizsgálat), amely elemzést az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezi. Véleményem szerint indokolt az adott normákat alávetni környezeti hatásvizsgálatnak –, ilyen módon lehetséges értékelni a jogszabály ténylegesen gyakorolt hatását, valamint a későbbiekben ennek megfelelő korrekcióval élni a jogalkotás során.

Megemlítendőek még az állami irányítás egyéb jogi eszközei, például szabványok, műszaki irányelvek.

A jelenlegi törvényi szabályozás tehát a környezetvédelmi törvény alapjaira építkezik, és ehhez kapcsolódik számos egyéb olyan jogszabály is, amelyek értelmezésének viszonyítási alapja ez a törvény lett akkor is, ha az annak megszületése előtt már hatályban volt. A törvényi megfogalmazásából egyértelműen kitűnik a jogalkotó azon szándéka, miszerint ennek a törvénynek szánta a központi szerepet a szabályozásban.

A fent említett alkotmányos normákkal és célokkal összhangban a Ktv. biztosítani kívánja az állampolgárok és a környezetük, életterük harmonikus kapcsolatát oly módon, hogy közben mind az állampolgárok jogai, mind az életvilág védelme érvényre jussanak.

[43] SZALÓKI (2010): *Op. cit*. 55. p
[44] SZALÓKI (2010): *Op. cit*. 55.p.
[45] FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2006. 47. p.
[46] Ezen alacsonyabb szintű normarendszert BÉRCESI Zoltán „a környezetjog második szintjének" nevezte.

III. Nemzetközi kitekintés

Az ügyészségek a környezet védelme érdekében kifejtett tevékenységük tekintetében Európa[47] egyes országaiban eltérő jogosítványokkal rendelkeznek. Kontinensünkön az ügyész tevékenységét illetően a büntetőjogi intézkedések a meghatározóak. Míg egyes európai országokban az ügyészek büntető igazságszolgáltatáson kívül betöltött feladatai kiemelkedő fontosságúak, máshol kevés (vagy semmilyen) jogosítvánnyal rendelkeznek a közigazgatási- és magánjogi intézkedések tekintetében. Ennek megfelelően a környezetvédelmi feladatokat is döntően a büntetőjogi tevékenység határozza meg sok államban.

Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának[48] 5. cellei ülését követően az Európai Unió tagállamai Legfőbb Ügyészei kérdőívet[49] kaptak kézhez, mely az ügyészség magánjogi tevékenységét hivatott vizsgálni. Az erre kapott válaszok alapján az ügyészeknek egyes államokban nincsenek, vagy nem jelentősek a büntetőjogon kívüli feladatai, ilyenek például: Dánia, Finnország, Németország, Olaszország, Norvégia, Svédország, Svájc és Észak-Írország is.

A tagállamok többi része válaszában lényegesnek ítélte meg az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységét. Ezen államokban sem tekinthetjük azonban általánosnak az ügyész önálló eljárás- kezdeményezési jogát, amellyel hazánkon kívül Belgiumban, Horvátországban, Csehországban, Portugáliában, Monacóban, Litvániában és Szlovákiában bír.

A kérdőívre adott válaszok is igazolják, hogy az ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenysége és jogosítványai az Európai Unió tagállamaiban nem mérhetőek össze a meghatározó szerepet betöltő büntetőjogi intézkedésekkel. Az ügyészek szerte Európában főleg a büntetőjog eszközeivel szolgálják a környezet védelmét, de ahol vannak magán- és közigazgatási jogi jogosítványaik, ott ezeket lényegesnek és hatékonynak tartják a tagállami Legfőbb Ügyészek. Ennek megfelelően nem tervezi egyetlen tagállam sem azok eltörlését vagy korlátozását, hiszen ezekre az eszközökre láthatóan szükség van.[50]

Hollandiában[51] az ügyész polgári jogi tevékenységét illetően külön törvény felhatalmazása alapján eljárást kezdeményezhet, illetve a folyamatban lévő eljárásba beavatkozhat. Magánjogi területen tehát a környezetvédelmi tevékenysége csekélynek mondható.

Luxemburgban[52] a nagyhercegség ügyészi szervezete jellemzően büntetőjogi feladatokat lát el, de magánjogi területen is el kell járnia, ha közérdeket – mint a környezet védelme –, vagy személyállapotot érintő ügyről van szó, illetve ha a bíróság így rendelkezik. Közigazgatási ügyekben nem kap szerepet.

---

[47] Tanulmányomnak nem tárgya az európai ügyészségek teljes magánjogi tevékenységének kifejtése, csupán annak környezetvédelmi vonatkozásai. Az ügyészi büntetőjogon kívüli tevékenység európai kitekintéséről részletesen: VARGA Zs. András: *Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére*. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2005/2. 53- 61. p; valamint: www.e-justice.europa.eu *(2011.10.25).*

[48] *Conference of Prosecutors General of Europe*, organised by the Council of Europe in co-operation with the Prosecutor General of Lower Saxony (Germany) Celle, 23-25 May, 2004.

[49] A kérdőív eredményeinek részletes feldolgozását és elemzését lásd: VARGA (2005): Op. cit. 53- 61. p. http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf *(2011.10.25).*

[50] VARGA (2005): *Op. cit.* 58.p. http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf *(2011.10.25).*

[51] GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A holland ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/03-the_netherlands.pdf *(2011.10.25).*

[52] GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A luxemburgi ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/04-luxemburg.pdf *(2011.10.25).*

A belga ügyész[53] büntetőjogon kívüli tevékenysége a magánjogi területre terjed ki, ezen belül is az alábbi lehetőségekkel élhet a polgári eljárás során: részt vesz a peres eljárásban, megkereséssel él, illetve véleményezi az ügyet a bíróság számára. Összességében kevés lehetőséggel élhet a környezetvédelmi magánjog területén.

Az ügyészség Magyarországon szerteágazó jogosítványokkal rendelkezik, amelyekkel a környezetvédelmet és a természet védelmét segítheti elő. Európa más országaihoz képest magánjogi és közigazgatási jogi lehetőségei is széleskörűek, és ha nem is egyedülállóak, de kiemelkedően nagy szerepet töltenek be. Véleményem szerint ez a megoldás követendő példaként szolgálhat azon tagállamok számára, ahol az ügyészek kénytelenek a büntetőjogi eszközök által megszabott korlátokon belül elvégezni környezetvédelmi feladataikat.

Európán kívül az Amerikai Egyesült Államok gyakorlata[54] szintén figyelemreméltó.

A környezetvédelmi kihívásokra válaszul hozták létre 1990-ben, New Jersey államban a 'környezetvédelmi ügyész'[55] intézményét, amely világszerte egyedülálló módszer, és a kezdeti tapasztalatok azt mutatják, hogy példaértékűen hatékony megoldásnak bizonyul.

Ezen ügyész[56] pozícióját az teszi igazán különlegessé világszerte, hogy a büntetőjog és a civiljog eszközeivel egyaránt jogosult és köteles fellépni a környezet károsításával szemben. Hatékonysága abban rejlik, hogy egy személyben (pontosabban egy személy és annak apparátusa) látja el a környezetvédelmi ügyészi feladatokat. Részt vesz a nyomozás felügyeletében- esetleg lefolytatásában-, vádat emel, közvádlóként megjelenik a bírósági eljárás során, valamint az esetleges magánjogi következményekkel-, mint például kártérítés- is foglalkozik. Ennek köszönhetően az információáramlás problémái, a szervezetlenség könnyedén kiküszöbölhetőek. Már az esetleges büntetőeljárás során láthatóvá válik számára, hogy melyek azok a vizsgálatok, amelyek lefolytatása egy későbbi polgári peres eljárás során is nélkülözhetetlenek lesznek.

A rendszer így egységes, és véleményem szerint a hazai ügyészi szervezeten belül is hatékonyan működhetne. Egy, esetleg néhány környezetvédelmi ügyekben tapasztalattal rendelkező ügyész-, aki esetenként környezetvédelmi szakjogász végzettséggel is bír-, megyénként kijelölhető lenne ezen feladatok ellátására. Egységesen eljárnának a jelentősebb ügyek megoldásában mind a büntetőjogi, mind a magán- és közigazgatási jogi funkciók tekintetében. Ennek megfelelően az egyes ügyek hatékonyabban feldolgozhatóak lennének a büntetőeljárás folyamatától az esetleges kártérítési kereset benyújtásáig. Elképzelésem szerint ezzel számos, hazai gyakorlatban felmerülő probléma[57] (például az információáramlás nehézségei az egyes szakágak között) is kiküszöbölhető lenne.

A környezetvédelmi ügyész felelőssége New Jersey-ben kétoldalú: elsőként a széleskörű környezetjogi jogérvényesítésért felel, valamint kiemelt ügyekben jár el mindhárom szakági tevékenységet ellátva.

Komoly problémaként jelentkezik a kiemelkedően fontos jelentőségű ügyeknél az eljárás elhúzódása. Ez nagy kockázatot jelent a környezet számára, hiszen a kívánatos cél az lenne, hogy az eljárás gyorsan befejeződjön, így ne legyen mód a további károsításra. Az ügyész ennek érdekében – élve a lehetőségeivel – gyorsítani igyekszik a határozathozatalt.

[53] GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A belga ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/02-Belgium.pdf *(2011.10.25).*

[54] POLLOCK, Mark S. : Local prosecution of environmental crime. *Environmental Law,* 1992/22. 1405. p.

[55] „Environmental prosecutor", State of New Jersey. MADONNA, Steven J. : *State environmental prosecutor's role.* http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm (2011.10.25)

[56] MADONNA – BRESLIN (1992): *Op. cit.* 62. p.

[57] A hazai gyakorlat problémáit a következő fejezetekben részletesebben elemzem.

Megemlítendő, hogy az ügyek rangsorolása és a különös jelentőségű ügyek kiemelten kezelése fontos az esetleges környezeti katasztrófák megelőzése céljából is.

Összefoglalva, a környezetvédelmi ügyész intézményének gyakorlati tapasztalatai igen pozitívak. Az eddigi eredmények alapján elmondható, hogy a környezetvédelmi jogérvényesítés problémáit sikeresen orvosolja.

Az európai ügyészségek gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy a büntetőjogi tevékenységük a meghatározó. Vannak azonban olyan országok is szép számmal, ahol Magyarországhoz hasonlóan az ügyész a közigazgatási- és magánjogi területeken is széleskörű jogosítványokkal rendelkezik a környezetvédelmi feladatok ellátása érdekében.

Az európai ügyészi intézménynek a környezet védelme érdekében történő továbbfejlesztése mindazonáltal felveti annak lehetőségét, hogy a New Jersey-ben működő környezetvédelmi ügyész modelljét, vagy annak bizonyos elemeit – a megfelelő módosításokkal – egyes európai országokba is átvegyük, alkalmazzuk.

IV. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének jogszabályi alapjai

IV.1. Az ügyész környezetvédelmi lehetőségei a hatályos és az új Alkotmány alapján

Azon feladatok és eszközök, amelyeket az ügyész felhasználhat a környezet védelme érdekében igen összetettek és szerteágazóak. Ezt mutatja az ezt a területet szabályozó jogszabályok magas száma.

A legmagasabb szintű felhatalmazást az Alkotmánytól kapja az ügyész: alkotmányos feladata ugyanis a bűncselekmények üldözése és a törvényesség megtartásában való közreműködés az 51.§ (3) bekezdés alapján.[58]

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye a XX. és XXI. cikkben állapítja meg a környezet védelmét és az egészséges környezet biztosítását.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalásában[59] kiemeli, hogy az új Alaptörvény kiterjeszti és erősíti a környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget.

Rendkívül jelentős előrelépés, hogy Magyarország állami, gazdasági és társadalmi rendszerét a fenntartható fejlődés követelményének megfelelően rendeli alakítani és működtetni. A hatályos Alkotmányhoz hasonlóan megfogalmazza a környezethez való jogot, kibővíti azonban a 'szennyező fizet elv' egyik elemével. Alaptörvényünk továbbá garantálja, hogy valamennyi környezetjogi alapelv változatlan tartalommal érvényesüljön, valamint a korábbi értékek védelme és megőrzése mellett előremutató rendelkezéseivel a szükséges fejlődést és előrelépést segíti elő.

Fülöp Sándor felhívta a figyelmet arra is, hogy az új Alaptörvény megteremtette a szükséges alapokat ahhoz, hogy a jelenlegi környezetromboló és fenntarthatatlan életmódot és gazdasági gyakorlatot támogató szabályozást át kell alakítani mind gazdasági, mind jogi területeken egyaránt.

[58] Az alkotmány 51.§ (3) „Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén- a törvényben meghatározott esetekben és módon- fellép a törvényesség érdekében."

[59] FÜLÖP Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*. JNO-258. Budapest, 2011.

IV.2. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének egyéb jogszabályi alapjai

Az Alkotmány deklarációját konkretizálja a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló törvény,[60] amely a klasszikusnak tekinthető büntetőjogi feladatok mellett felhatalmazza az ügyészt a magánjogi és közigazgatási jogi jellegű feladatok ellátására is.[61]

A másik fontos, törvényi szintű szabályozás, a környezetvédelmi törvény is egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az állam alapvető kötelezettsége, hogy biztosítsa a környezet védelmének kereteit.[62] E célkitűzés megvalósításában, a környezeti érdekek érvényesítésében az állami szervek is részt vesznek, és ezek közül is kiemelkedő jelentőségű az ügyészség e tevékenysége, amelyet mind a környezetvédelmi, mind a természetvédelmi törvény[63] külön cím alatt szabályoz.[64] A Ktv. és a Tvt. a célok megvalósításának fontos eszközeként tekint az ügyészség tevékenységére.

E két törvény alapján az ügyész eljár a Büntető Törvénykönyvbe[65] ütköző természetvédelmi és környezetvédelmi jogsértések esetén, veszélyeztetés és károsítás okán keresetet nyújt be a tevékenységtől eltiltás vagy kártérítés céljából, valamint törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik a vonatkozó hatóságok eljárásának törvényességében.

Az ügyészség mindig kiemelkedő feladatának tekintette a környezet védelmét, ezt mi sem mutatja jobban, mint a 2011. szeptember 28-án bemutatott Környezeti Fenntarthatósági Szabályzat.[66] Fő érdeme, hogy ún. 'fenntarthatósági felelős' kijelölését írja elő, akinek feladata: (a) a fenntarthatósági munkacsoport vezetése, (b) az ügyészség éves fenntarthatósági jelentésének és tervének összeállítása (c) konkrét javaslatok tétele egyedi ügyekben az ügyészség vezetői számára, valamint (d) hírlevél készítése.

A legfőbb ügyész a törvényben meghatározott feladatokat körlevélben konkretizálta. 2011 augusztusában kiadott körlevelében[67] pedig módosította az ügyészség környezetvédelmi tevékenységének szabályait. A módosítás legfontosabb célkitűzésként a szakági együttműködés javítását jelöli meg, kiemelve, hogy az információk és adatok kölcsönös átadása a környezetvédelmi ügyészi munka során kiemelt jelentőséggel bír. Az egyes szakágak a hatékony és egységes jogértelmezés érdekében folyamatosan tájékoztatják egymást. Így a büntetőjogi szakágban indult eljárások során született ügyészi határozatok és vádemelések egy másolati példányának megküldésével segíti a büntetőjogi szakág a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészt. Amennyiben az ügyészség, vagy a nyomozó

---

[60] A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló – többszörösen módosított – 1972. évi V. törvény (továbbiakban Ütv.)

[61] Az új ügyészségről szóló törvény tervezete – T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről, 2011. október – érinti az ügyész környezetvédelmi jogosultságait is, ezért a továbbiakban tanulmányomban részletesen kitérek e változtatásokra.

[62] Ktv. 37.§ (1) és (2) bekezdései.

[63] A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. (továbbiakban Tvt.).

[64] BARTHA Márton – VARGA Erzsébet: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. *Rendészeti Szemle*, 2009/1. 33. p.
A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 109. §, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. 60.§.

[65] 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (továbbiakban Btk.).

[66] A 2011. szeptember 28-án Budapesten a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos ügyészi tevékenység bemutatása érdekében megrendezett szakmai nap keretein belül elhangzott előadás: Laskai Ede: A Legfőbb Ügyészség Környezeti Fenntarthatósági Szabályzata címmel.
http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?text=103 (2011.11.10.).

[67] A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. (Ügyészségi Közlöny 2011. évf. 8. szám) Ezzel együtt hatályát vesztette a korábbi, 1/2003. (ÜK.8.) LÜ körlevél az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről, valamint az ügyészek perindítási jogosultságáról rendelkező 1/1997.(ÜK.4) LÜ h. körlevél.

hatóság szakértői véleményt kért döntése megalapozása céljából, úgy e szakvélemények másolatát is csatolja az illetékes ügyésznek.

A környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyésznek módjában áll megvizsgálni a büntetőjogi szakágban hozott intézkedéseket és amennyiben szükséges további eljárásokat kezdeményezhet.[68] Megjegyzendő, hogy a környezetvédelmi feladatokkal megbízott ügyész is köteles büntetőeljárást kezdeményezni, amennyiben a vizsgált iratok alapján ennek feltételei fennállnak.

A megyei és fővárosi főügyészségeken az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló LÜ utasítás[69] alapján kijelölt ügyészek foglalkoznak a környezet- és természetvédelemmel, a Legfőbb Ügyészségen pedig Környezetvédelmi Osztály látja el ezeket a feladatokat.

A fentiekből kitűnik, hogy nagy számban találhatunk jogszabályokat az ügyész környezetvédelmi tevékenységével összefüggésben. A klasszikusnak mondható büntetőjogi tevékenység mellett a magánjogi és közigazgatási jogi feladatok ellátására az ügyésznek három hivatkozási alapja lehet: (a) az állami vagyon igényeinek érvényesítése, (b) a közérdek védelme és az (c) emberi jogok védelme.[70] Úgy gondolom, hogy a környezet védelmét célzó tevékenység mindhárom kategóriához illeszkedik-, legyen szó akár környezetvédelmi kár érvényesítéséről, vagy a közérdek és az emberi jogok védelméről egy súlyosan fenyegető, vagy bekövetkező természeti katasztrófa esetén.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedései megkívánják továbbá az Európa Tanács alapelveinek betartását, előmozdítva ezzel a társadalom demokratikus működését.[71] A betartandó alapelvek közül a teljesség igénye nélkül a legfontosabbak: (a) szubszidiaritás: büntetőjogon kívüli ügyészi beavatkozásra akkor kerülhet sor, ha más intézményeken keresztül a cél kevésbé hatékonyan, vagy sehogy nem valósítható meg, (c) közérdekűség: az ügyészi részvétel akkor indokolt, ha ezt a közérdek védelme szükségessé teszi (d) a fegyveregyenlőség elve megköveteli, hogy az ügyészek intézkedéseik során ne rendelkezzenek közhatalmi állásukból eredő többletjogosítványokkal, valamit (g) az ügyészek pártatlanságának elve a befolyásmentes szakmai döntések meghozatalát írja elő.

A fenti feltételek és alapelvek betartásával az ügyész büntetőjogon kívüli intézkedései hatékony eszközként jelennek meg a törvények uralmának biztosítása során, ezen belül is a környezetvédelem céljai érdekében. Úgy gondolom, kevésbé hatékony megoldás lenne, ha az ügyésznek kizárólag a büntetőjog korlátain belül kellene ellátnia ezeket a feladatokat.

IV.3. Az ügyészi tevékenység komplex jellege

A jogvédelem környezetjogi tekintetben teljes körű, hiszen több jogterületet is érint és a gyakorlatban a büntetőjogi, a magánjogi és a közigazgatási jogi szakági együttműködés során valósul meg.[72]

Sipos László a környezetvédelmi ügyészi tevékenység alábbi módszereit különbözteti meg:[73] (a) büntetőjogi szakággal való kapcsolattartás, a nyomozás feletti törvényességi

[68] Az alábbi lehetőségekkel élhet: (a) megkeresi az érintett hatóságot ellenőrzések lefolytatása céljából, (b) környezetvédelmi, természetvédelmi, illetve egyéb közigazgatási bírságot szab ki, (c) kötelezéseket, korlátozásokat és tiltásokat kezdeményez, valamint (d) kereset indítását készíti elő.

[69] Az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás 59. §.

[70] VARGA Zs. András: Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny,* 2005/2. 58. p.; valamint: www.e-justice.europa.eu *(2011.10.25).* Az európai legfőbb ügyészek a fenti 3 hivatkozási alapot jelölték meg a büntetőjogon kívüli feladataik ellátása esetére.

[71] VARGA (2005): *Op. cit.* 60. p.

[72] BARTHA Márton – VARGA Erzsébet: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. *Rendészeti Szemle,* 2009/1. 33. p.

felügyeletet ellátó ügyészek jelzéseinek vizsgálata, (b) környezetvédelmi felügyelőségekkel való kapcsolattartás, (c) civil szervezetekkel való kapcsolattartás, (d) környezetvédelmi ankét szervezése, (e) közérdekű bejelentések és törvényességi kérelmek vizsgálata, valamint (f) környezetvédelmi törvényességi vizsgálatok, vizsgálat-kezdeményezések[74] és utóvizsgálatok.

A környezetvédelmi tevékenység hasznos eszközei: (a) szabálysértési eljárások kezdeményezése, (b) büntetőeljárások kezdeményezése, (c) környezetvédelmi perek előkészítése, valamint (d) környezetvédelmi ügyészi keresetek.[75]

Az ügyészi szervezeten belül 3 szinten történik a környezet védelme, ennek megfelelően az alábbi három nagy funkciót különíthetjük el:[76] (a) Elsőként a büntetőjogi terület: a Btk. rendszerének megfelelően az ügyész nyomoz, vádat emel és ellátja a vádképviseletet a 280.§, 281.§ és 281/A §-ába ütköző cselekmények esetén.[77] (b) Ezzel szoros összefüggésben van a polgári jogi funkció: az ügyész keresetindítási joggal bír a környezetet- illetve természetet veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás, illetve az e magatartással okozott kár megtérítése iránt. (c) Végül a közigazgatási jogi funkció: beleértve mindazt a szabályozást, amely a közigazgatás intézményrendszerén, szervezete útján realizálódik.

Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a környezet- és természetvédelmi hatóságok döntéseinek törvényességében közreműködik.

Ebből a komplex jellegből adódóan a három szakág közötti együttműködés a környezetvédelmi feladatok kulcskérdése. A magánjogi szakági ügyészek a környezetkárosító magatartástól való eltiltás és az okozott kár megtérítése miatt csak akkor tudnak keresetindítási lehetőségükkel élni, ha időben tudomást szereznek a környezetvédelmi bűncselekmények kapcsán indult büntetőeljárásokról.[78] Ehhez szükséges, hogy az ügyeket feldolgozó ügyészek tisztában legyenek a másik két szakág intézkedéseivel és észleljék, hogy az ő közreműködésükre is szükség van. A jogerősen lezárt büntetőügy megalapozhatja a magánjogi felelősséget, az eltiltások és abbahagyásra kötelezések pedig a kár megelőzéséhez, mérsékléséhez járulnak hozzá.[79]

Az együttműködés eszköze lehet munkacsoportok létrehozása, vagy alkalmanként konzultáció az egyes szakágak ügyészei között. Ebben a tekintetben eltérés tapasztalható a különböző főügyészségek gyakorlata között.

Nem kerülhető el a kérdés: honnan szerez információt az ügyész a környezetvédelmi törvénysértésekről?

---

[73] SIPOS László: *Zöld Könyv – Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011.* Örökségünk Könyvkiadó, 2011. Nyíregyháza. 62. p.

[74] A vizsgálat-kezdeményezések a környezetvédelmi tevékenység utóbbi években kiteljesedő eszköze: az ügyészség az illetékességi területén működő környezetvédelmi vagy közigazgatási hatóságot kér fel az általa megadott szempontok szerinti vizsgálat lefolytatására. A beérkezett anyagok alapján szükség esetén az ügyész további intézkedéseket tesz.

[75] SIPOS László kiemeli, hogy a környezetvédelmi ügyészi tevékenység szélesebb körben való megismertetése céljából fontos a környezetvédelmi vizsgálatok és intézkedések széles körben történő publikálása is.

[76] SZALÓKI Kitti: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége- gyakorlati tapasztalatok. *Agrár- és Környezetjog,* 2011/10. 42-50. p.

[77] Úgy gondolom, hogy a tágabb értelemben vett környezetvédelemhez kapcsolható még az állatkínzás vétsége, illetve bűntette (Btk. 266/B. §). Az ügyész az Állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv. alapján eljár az imént említett tilalmazás megsértése esetén, törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik a hatóságok állatvédelmi eljárásai törvényességének biztosításában, valamint e törvény rendelkezéseinek megfelelően is jogosult keresetindításra a tevékenységgel okozott kár megtérítése, illetve a tevékenységtől eltiltás érdekében. E törvény módosítását 2011.11.14-én az Országgyűlés elfogadta, mely módosítás az ügyész jogkörét nem érinti.

[78] SIPOS László: A környezetvédelmi ügyészi tevékenység módszerei és tapasztalatai Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyében. *Ügyészek Lapja* 1999/5. 62. p.

[79] SZALÓKI (2011): *Op. cit.* 49. p.

Balkányi Ilona három forrást határoz meg, amelyből tájékoztatást nyerhet a környezetvédelmi ügyekkel összefüggésben:[80] (a) a büntetőeljárás iratanyagai – itt válik különösen jelentőssé a szakági együttműködés kérdése –, (b) a környezetvédelmi hatóságok, valamint (c) a civil szervezetek.

Az ügyészség minden esetben bekéri az illetékességi területén működő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságoktól az összes kötelező és bírságoló határozatot.

A civil szervezetek, és az állampolgárok bejelentései jelenleg csekély számban fordulnak elő. Ezért a társadalmi szervezetekkel való együttműködés javítása az egyik leglényegesebb célkitűzés. Ennek kiváló módja a környezetvédelmi ankét[81] szervezése, ahol az ügyészég megismertetheti munkáját és tapasztalatait a jelen lévő, környezetvédelemmel foglalkozó alapítványok és egyesületek képviselőivel. A találkozó célja, hogy az ügyészség kapcsolata a civil szervezetekkel minél szorosabbá váljék a környezet- és természetvédelem területén.[82]

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a környezetvédelmi ankét megfelelő kereteket biztosít a civil szervezetekkel való kapcsolattartásra, hozzásegíti az ügyészséget a több csatornán történő inormációszerzéshez. Az alapítványok, egyesületek jobban megismerhetik az ügyészség környezetvédelmi tevékenységét és ennek köszönhetően aktívabb részvételükre lehet számítani az együttműködés keretei között.[83] Álláspontom szerint célszerű lenne, ha a főügyészségek legalább évente szerveznének ehhez hasonló rendezvényeket, ahol az egyesületek és alapítványok egyre nagyobb számban képviseltetnék magukat. Az országos szintű szakmai konferenciákra szintén tanácsos volna meghívni a környezetvédelem területén tevékenykedő szervezetek képviselőit a szorosabb együttműködés kialakítása érdekében.

Véleményem szerint nem csupán a hazai, de a nemzetközi szinten jelentős szervezetekkel is fontos volna a kapcsolattartás, különösen a határvidéki megyék esetében, ahol a környezetszennyezés- és veszélyeztetés több országot érinthet.

Az állampolgári bejelentésekkel kapcsolatos nehézség, hogy azok gyakran nem környezetvédelmi indíttatásúak, sok esetben rosszhiszemű magatartásokhoz kapcsolódnak. Emellett az ügyésznek a polgári eljárás során nincs lehetősége a személyes tanúként történő idézésére, ami lényegesen megnehezíti az eljárást, hiszen megjelenés hiányában lényeges információk maradnak rejtve az ügy fontos kérdéseit illetően.[84] A csekély számú állampolgári közreműködés oka lehet, hogy a közvélemény számára kevésbé ismert az ügyészség e tevékenysége. Ennek okán célszerű lenne, ha az ügyészek Sipos Lászlóhoz hasonlóan a helyi és a megyei – illetve akár az országos – médiában ráirányítanák a figyelmet a környezetvédelem problémáira és az ehhez kapcsolódó ügyészi tevékenységre. Nem csupán a szakfolyóiratok keretei között, de a hétköznapi emberhez vezető csatornákon keresztül is (napilapokban, helyi televízióban, interneten)! Mindez közvetetten szolgálná a környezet védelmét is, hiszen az ügyészi tevékenység minél szélesebb körben ismert, annál nagyobb visszatartó erővel bír – emellett az állampolgárok bizalmával növekedne az ügyészséghez forduló bejelentők száma.

[80] BALKÁNYI Ilona: Az ügyészség környezetvédelmi feladatai és az információhiány problémája. A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban c. konferencián elhangzott előadás. 2004.02.26. Debrecen. 157-159. p.

[81] Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében mostanáig 3 környezetvédelmi ankét került megrendezésre: 1998-ban, 2009-ben és 2011-ben.

[82] SIPOS László: A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 1998/2. 72. p.

[83] SIPOS László: A nyíregyházi környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 2009/3-4. 38. p.

[84] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 177. p.

A környezetszennyezés, a környezetet károsító hatások nem állnak meg az országhatároknál, ezért is különösen fontos a nemzetközi együttműködés az ügyészségek között. Ez az együttműködés kétirányú kell, hogy legyen: egyrészt összefogás a bűnüldözés területén, másrészt a szomszédos országok ügyészségei hatásköreinek, jogrendszereinek tanulmányozását jelenti.[85]

Az ügyészség kiemelt figyelmet fordít a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészek szakirányú felkészültségére. Többségében minden környezetvédelemmel foglalkozó ügyésznek van környezetvédelmi szakjogász végzettsége, amelynek megszerzését az ügyészség támogatja. Ezeken kívül igény lenne további konferenciák és továbbképzések szervezésére, valamint a rendszeres kapcsolattartásra a felügyelőségekkel.[86]

V. Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége a gyakorlatban

V.1. A büntetőjogi szakág

Tanulmányom tárgya az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységének környezetvédelmi vonatkozása, ez azonban olyan szoros összefüggésben van a magánjogi és közigazgatási jogi tevékenységgel, hogy véleményem szerint nem hagyható el a büntetőjogi szakági intézkedések rövid áttekintése.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000. október 6-án elfogadta az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről szóló ajánlást.[87] E dokumentum részletesen összefoglalja az ügyészség működési elveit és helyét a büntetőjog rendszerében, ugyanakkor nem tér ki a büntetőjogon kívüli ügyészi intézkedésekre.[88]

A büntetőjogi szakág működésének középpontját a Büntető Törvénykönyv jelenti, amely környezet védelmét szolgáló tényállásokkal védi a természetes és épített környezetünket. Ezeket két csoportba sorolhatjuk: az első csoportot a specifikusan környezetvédelmi tárgyú tényállások alkotják,[89] amelyek a meghatározott környezeti elemeket veszélyeztető, illetve károsító magatartásokat tilalmazzák.

Specifikusan környezetvédelmi tényállások: (a) a környezetkárosítás (Btk. 280.§), a természetkárosítás (Btk. 281.§), és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (Btk. 281/A.§). Kiemelendő ezekkel a tényállásokkal kapcsolatban, hogy keretdiszpozíciók, melyek a fogalmak meghatározására koncentrálnak és a vonatkozó jogszabályok töltik meg tartalommal.

Összekapcsolhatóak továbbá a környezet védelmével az alábbi tényállások is: (a) visszaélés radioaktív anyaggal (Btk. 264.§), (b) visszaélés nukleáris létesítmény üzemeltetésével (Btk. 264/A.§), (c) visszaélés atomenergia alkalmazásával (Btk. 264/B) vagy (d) visszaélés méreggel (Btk. 265.§). A tilalmazott magatartás elkövetése ezekben az esetekben a környezet súlyos sérelmével járhat.

[85] SIPOS László: Egy főügyészség nemzetközi kapcsolatairól. *Ügyészek Lapja* 1994/5. 58. p.
[86] GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Magánjogi eszközök és törvényességi ellenőrzés az ügyész környezetjogi tevékenységében. *Iustum Aequum Salutare*, III.2007/1. 167. p.
[87] Rec (2009) 19. számú ajánlás 'Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system'.
[88] VARGA. (2005) *Op. cit.* 53. p.
[89] BÉRCESI Zoltán: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben. *Jura* 2001/2. 22. p.

Az elmúlt években folyamatosan nőtt a környezetvédelmi büntetőügyekkel kapcsolatos vádemelések száma is: 2006-ban 127 és 285 között volt, a váderedményesség ehhez képest 90%.[90]

A büntetőeljárás során születő jogerős ítélettel azonban az ügyészség környezetvédelmi tevékenysége nem zárul le. A magánjogi szakág ügyésze, amint értesül a határozatról, keresetindítással élhet a tevékenységtől eltiltás, illetve kártérítés céljából. Ezért büntetőjogi szakágban dolgozó ügyész további fontos feladata, hogy folyamatosan tájékoztassa a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészeket a megtett intézkedésekről, valamint a határozatok egy példányának megküldésével segítse az együttműködést.

E tanulmányban nem kívánom részletesen elemezni az ügyész környezetvédelmi intézkedéseit a büntetőjog tárgykörében, ezért itt csupán egy rövid áttekintésre van lehetőség.[91]

V.1.1. A környezetkárosítás

Környezetkárosítást az követ el, aki a környezetet vagy valamely elemét (földet, vizet, levegőt, élővilágot, és azok összetevőit) veszélyezteti, olyan módon károsítja, hogy annak természetes állapota csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre. Büntetendő továbbá az ózonréteget lebontó anyag vagy ilyen anyagot tartalmazó termék gyártása, felhasználása, vagy forgalomba hozása.[92]

E területen a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, talajvédelmi, vízügyi hatóságok végzik a folyamatos ellenőrzést.

Leggyakrabban talaj- levegő- és vízszennyezés miatt jár el a büntető hatóság. A cselekmény gondatlan alakzatát is büntetni rendeli a törvény, valamint nemcsak a káros következmény bekövetkezésével, hanem a veszélyeztetéssel is kimeríthető a tényállás. Így több ügyészség emelt vádat légszennyezéssel okozott veszélyeztetés miatt, amelyet különböző hulladék, műanyag borítású kábelek vagy réztekercsek égetésével valósítottak meg az elkövetők.[93] Véleményem szerint indokolt mindezeket konkrét példákon keresztül áttekinteni.

> Vádat emelt a Miskolci Városi Ügyészség[94] egyik esetben környezetkárosítás bűntette miatt egy, a Bükki Nemzeti Park által védett területnek minősülő erdőterületen a faállomány 95%-ának kivágása miatt. Az elkövető a fák 95%-át kivágta majd adásvételi szerződéssel értékesítette a kivágott faállományt. A Miskolci Városi Bíróság bűnösnek mondta ki környezetkárosítás bűntettében. Az Állami Erdészeti Szolgálat Miskolci Igazgatósága az engedély nélküli fakitermelés miatt 15.451.000 Ft bírságot szabott ki és egyúttal elrendelte az ingatlan zárlatát.

A fenti esethez hasonlóan a környezetkárosítás legtipikusabb esete hazánkban az erdőpusztítás.[95] A kárérték az ilyen pereknél rendszerint 10-15 millió forint, amelynél a jogellenesen kitermelt fák vágásérettségi korának értékét és a károkozás felszámolása költségének összegét kell alapul venni. A természetvédelmi területen elkövetett engedély

[90] BONOMI Nóra Katalin: *Az ügyész közérdekű tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon*. Eurojustice konferencián elhangzott előadás, Budapest, 2010.10.28. 5. p.
[91] Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének büntetőjogi területéről lásd bővebben: BONOMI: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben*, KJK-KERSZÖV Kft, Budapest, 2003. 93-117. p.
[92] Btk. 280.§.
[93] BONOMI Nóra Katalin: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003. 98. p.
[94] A Miskolci Városi Ügyészségen gyűjtöttem információt a témához kapcsolódó gyakorlatról.
[95] BONOMI (2010): *Op.cit*. 7. p.

nélküli fakivágással okozott nem vagyoni kár mértéke összegének meghatározása bírói mérlegelés mértéke.[96]

Ehhez kapcsolódik a szakértői véleménnyel kapcsolatos problémakör a különböző szakágak tekintetében. A büntetőjogi szakági ügyész szakértői véleményt kér a kár mértékének megállapítása céljából: a szakértőnek arról kell nyilatkoznia, hogy jelentős mértékű szennyezés illetve kár megvalósult-e. Ilyen esetben a szakértő – erre vonatkozó kérdés hiányában – nem szükségszerűen nyilatkozik arról, hogy nem vagyoni kár keletkezett-e, hiszen a büntetőjogi intézkedések szempontjából ez irreleváns.[97]

Annál nagyobb jelentőséggel bír azonban a közigazgatási és magánjogi intézkedések tekintetében: amennyiben a szakértői véleményben nem szerepel nem vagyoni kár, nincs lehetőség a keresetindításra. A büntetőjogi szakág megszünteti az eljárást, ha nem valósul meg a jelentős mértékű károkozás, a magánjogi szakági ügyésznek pedig nincs lehetősége a továbblépésre, sajnos a további lépések ezen a ponton meghiúsulnak.

A probléma megoldását álláspontom szerint a sokat említett szorosabb szakági együttműködés jelenti, amelyben az egyes szakágak ügyészei átlátják a környezetvédelem igényeinek komplexitását és tájékoztatják egymást a szükséges, vagy elvárt feltételekről. Ilyen esetekben úgy gondolom, sokat segíthet az egyszeri, alkalmi konzultáció, amely során a büntetőjogi ügyész tudomására jut, hogy szükséges a szakértői véleményben a nem vagyoni kár megvalósulásának közlése is, hiszen újabb vélemény kérésére nem állnak rendelkezésre megfelelő anyagi eszközök. A büntető szakág feladata tehát a szakértőt ilyen esetekben a nem vagyoni kárról is nyilatkoztatni és ezzel a büntetőjogon kívüli intézkedéseket elősegíteni.

V.1.2. A természetkárosítás

Az követ el természetkárosítást, aki (a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, (b) védett élő szervezet vagy az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, (c) az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló rendeletének hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az országba behozza, onnan kiviszi, az ország területén átviszi, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja.

Ez a bűncselekmény hazánkban tipikusan a védett területek átalakításával, növények gyűjtésével, vagy vadak kilövésével valósul meg. Gyakran fedeznek fel illegális vadászatból származó elejtett példányokat a vámellenőrzések során. Egyre nő a veszélyetetett állatok és növények nemzetközi kereskedelme. A külföldi vendégvadászok gyakran egy teljes éves madárállományt lőnek ki védett fajokból.[98]

> Ide kapcsolódik a legnagyobb ismert természetpusztítás esete a Nagy- Alföldön. Magyar vadászok közreműködésével olasz vendégvadászok mintegy 40 védett madárfaj 11 771 egyedét lőtték ki és próbálták Olaszországba juttatni. 6 magyar és 5 olasz állampolgár ügyében végrehajtandó és felfüggesztett szabadságvesztés-büntetést szabott ki a bíróság.[99]

[96] A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. 29-30. pont. *Ügyészségi Közlöny*, 2011/8.
[97] A büntetőjogban nem értékhez és nem is mennyiséghez van kötve a cselekmény megvalósítása, hanem a környezetkárosításnál például egy konkrét elkövetési magatartást határoz meg a törvény, amikor azt mondja, hogy jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon való károsításról van szó.
[98] BONOMI (2003): *Op. cit*. 99-108. p.
[99] BONOMI (2010): *Op. cit*. 8. p.

V.1.3. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

A bűncselekményt az követi el, aki hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, az engedély kereteit túllépi, vagy hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez. Súlyosabban minősülő esete, ha ezeket a cselekményeket veszélyes hulladékkal követik el. A törvény büntetni rendeli a gondatlan elkövetési alakzatot is.[100]

A leggyakoribb esetek a kommunális és háztartási hulladékok illegális elhelyezése, állati tetemek, vegyipari melléktermékek, akkumulátorok jogsértő kezelése kapcsán valósulnak meg. Emellett gyakori az illegális hulladékimport is.[101]

> Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyében történt vádemelés az ország egyik legjelentősebb gyógyszergyártó részvénytársaságának felelős környezetvédelmi vezetője ellen környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezésének bűntette miatt. A szóban forgó társaság tiszavasvári telepén jogellenesen tárolt 500 tonna kátrányt, valamint aktívszén-hulladékot.[102]

Összegzésként a büntetőjogi ügyek kapcsán elmondható, hogy a természetvédelemmel kapcsolatos büntetőügyek száma folyamatosan emelkedik. 2009-ben 750 eljárás indult, de azok megszüntetése a jellemzőbb. A környezetet veszélyeztető bűncselekmények miatti eljárásokat különös figyelemmel kísérik, az ilyen tárgyú nyomozások többsége fokozott ügyészi felügyelet mellett zajlik. A jogsértések következményeként az ügyészség szabálysértési- és büntetőeljárások kezdeményezésével közreműködik a környezetvédelmi célok megvalósulásában.[103]

V.2. A magánjogi szakág

Ugyan az ügyészség elsődlegesen büntetőjogi feladatokat lát el, napjainkban egyre meghatározóbb a magánjogi tevékenysége a környezetvédelem és a természetvédelem területén.

A Ktv. és a Tvt. alapján a környezetet (és természetet) veszélyeztető tevékenység esetén a tevékenységtől eltiltás és az okozott kár megtérítése iránt indíthat keresetet az ügyész. Erre a környezetvédelmi és természetvédelmi törvények mellett az állatvédelmi törvényben foglaltak megszegése esetén is lehetősége van.[104]

Az ügyészek peren kívüli magánjogi tevékenysége a környezetvédelmet csak közvetetten érinti a társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárásban való részvételük kapcsán. Ennek okán e tevékenység részletes kifejtésétől tanulmányomban eltekintek.

V.2.1 A peres eljárás szakaszai és a környezetvédelmi keresetek

Az ügyészségnek nem célja, hogy mindenáron perre kerüljön a sor. Ennek elkerülését szolgálja a 'per előtti teljesítésre való felszólítás' magánjogi intézkedés, amely tulajdonképpen

---

[100] Btk. 281/A. §.
[101] BONOMI (2010): *Op. cit.* 8. p.
[102] SIPOS László: Ügyészi eszközök a talajvédelemben. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Talajvédelem*, 1999/1-2. 13. p.
[103] BONOMI (2010): *Op. cit.* 6. p.
[104] Az 1998. évi XXVIII. törvény alapján az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani tevékenységtől eltiltás, vagy a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. A gyakorlatban ez legtöbbször úgy merül fel, hogy az állattartó megszegi az állattartásra vonatkozó előírásokat, ennek következtében az ügyész kérheti a jogsértő tevékenységtől való eltiltását.

perelhárító technika.[105] Ha a körülmények arra engednek következtetni, hogy az intézkedéstől eredmény várható, az ügyész a kereset bírósághoz való benyújtását megelőzően felhívja az alperest illetve kötelezettet az önkéntes teljesítésre. A felszólításban nem a környezetvédelmi hatóság határozatát ismerteti az ügyész, hanem a keresetindítás alapjául szolgáló tényeket és a polgári jogi felelősség fennállásának bizonyítékait ismertetve határidőt szab a tevékenység abbahagyására.[106]

Ha az alperes reális hajlandóságot mutat a környezetet veszélyeztető magatartás megszüntetésére, az eljárás egyezségkötéssel zárulhat. Ennek előnye az elhúzódó eljárással szemben, hogy a kívánt cél hamarabb megvalósulhat. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a perelhárítás az esetek többségében sikeres. A cégek hírnevére adó tulajdonosok ugyanis a teljesítést választják a bíróság általi elmarasztalással szemben. A kötelezettek az esetek többségében a felhívást követően megszüntetik a környezetet veszélyeztető állapotot, illetve felhagynak az ennek megfelelő magatartással.[107]

A környezetvédelmi tárgyú keresetek előkészítése során az ügyész összegyűjti, ellenőrzi a bizonyítékokat, megtekinti a helyszínt, gondoskodik a szakértői vélemény beszerzéséről, valamint meghallgatja az alperesként perbe vonandó személyt vagy szervezet képviselőjét.[108]

A környezetvédelmi kereseteket Gerencsér Balázs Szabolcs kétféleképpen csoportosítja:[109] (a) tárgyuk szerint megkülönböztet veszélyeztetett környezeti elemenként – azaz tipikusan a víz, levegő, föld védelmében, a hulladékgazdálkodással, a zajártalommal összefüggésben – benyújtott kereseteket, valamint (b) tartalmuk szerint eltiltásra, illetve kártérítésre irányuló kereseteket. Az eltiltásokra irányuló keresetek esetében kiemeli, hogy a keresettel érintett tevékenység környezet- veszélyeztető mivoltának megszüntetése az elsődleges, és a teljes működés abbahagyására akkor kerül sor, ha az adott tevékenység másként – azaz a környezet veszélyeztetése vagy terhelése nélkül – nem működtethető.

Az eltiltásra irányuló keresetek tekintetében felmerülő probléma, hogy amennyiben a kötelezett nem tesz eleget.

A kár megtérítésére irányuló keresetek legfontosabb kérdése a kár mértékének megállapítása. A Ktv. környezetvédelmi kár fogalmának[110] tartalma a Ptk. 355.§ (4) bekezdése alapján állapítható meg: ide tartozik a károsulti vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés, a vagyoni kár kiküszöböléséhez szükséges kárpótlás, a költségek és az elmaradt haszon.[111]

A természetvédelmi kár magában foglalja a tényleges vagyoni kárt, elmaradt hasznot, a károkozás felszámolásával kapcsolatban felmerült indokolt költséget, a természeti állapot és minőség károsodásából eredő, illetve a társadalom, annak csoportjai vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt. A kár megtérítése során elsősorban a természetbeni helyreállítást kell megkísérelni, a nem vagyoni kár megtérítése

[105] Az ügyész magánjogi tevékenységéről szóló 7/1996. (ÜK.7.) LÜ utasítás 12.§ (2) bekezdése alapján.
[106] A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről 13-14.pontja alapján. Ügyészségi Közlöny 2011/8.
[107] SIPOS László: A környezetvédelem és az ügyészség. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Ö.K.O*. 1998/3-4. 89. p.
[108] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 171. p.
[109] GERENCSÉR (2007): *Op. cit*. 172. p.
[110] Ktv. 4. § 12. pontja alapján környezetkárosítás az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be. Környezetkárosodás a 13. pont alapján a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.
[111] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 173. p.

iránt pedig az ügyész keresetet indíthat, a megítélt kártérítést pedig a törvény a környezetvédelmi alap részére rendeli megfizetni.[112]

Az ügyésznek a környezetvédelmi kártérítési kereseti kérelmekben figyelemmel kell lennie a felmerült nem vagyoni kár érvényesítésére is, különösen azokban az esetekben, amikor a jogszabály által meghatározott ún. 'eszmei értékre' alapítja a kárigényt – ez ugyanis nem foglalja magában a kárfogalom valamennyi elemét, így a vagyoni kárelemeket sem.[113]

A környezetvédelmi keresetek mindkét típusánál nehézséget okoz a környezetjogi igény megalapozottságának a bizonyítása. A jogsértő tevékenység és a környezeti kár közötti összefüggés feltárása okoz a legtöbb esetben problémát.

További nehézséget a kár mértékének megállapítása során az jelent, hogy a károsodás veszélye az egyes szennyezési formáknál esetlegesen változó lehet – a légszennyezés hatásait például erőteljesen befolyásolja a szelek intenzitása.[114]

Amennyiben a kártérítési követelés az 1 millió forintot nem haladja meg, a közjegyző hatáskörébe tartozó fizetési meghagyásos eljárás során érvényesíthető.[115]

Környezetünk valamennyi eleme védelmében nyújt be keresetet az ügyész: (a) a vizek szennyezése miatt, (b) a levegő védelme érdekében, (c) a föld védelme érdekében, (d) a természetvédelmi jogszabályok megsértése miatt, vagy (e) a zajártalommal összefüggésben.[116]

„Minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni."[117] Ezzel együtt úgy gondolom, célszerű az ügyész környezetvédelmi magánjogi tevékenységét szektorok szerint tanulmányozni.

V.2.2. Földvédelem

A föld védelme a környezetvédelmi törvény alapján kiterjed a Föld felszínére, a felszín alatti rétegekre, ásványokra, talajra, kőzetekre, valamint a talaj termőképességének, szerkezetének, víz- és levegőháztartásának és élővilágának megóvására.[118]

A fő problémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a hulladékok kezelésének és ártalmatlanításának módját még mindig nem az elvárt jogkövető és környezettudatos magatartás jellemzi. Az ipari tevékenységek gondatlan végzése, az illegális hulladéklerakás sok esetben idéz elő súlyos környezetszennyezést. Az ügyészi keresetek nagyrészt a veszélyes hulladékok kijelölt helyre való szállítására, a veszélyeztető tevékenységtől való eltiltásra irányulnak azzal együtt, hogy ha a környezetben súlyos kár keletkezett, akkor kártérítési igénnyel is fellépnek. A föld károsodását nemcsak a veszélyes hulladéklerakás vagy vegyszerekkel történő szennyezés idézheti elő. A földhasználó felelőssége is jelentőséggel bír: ha nem gondoskodik a talaj termőképességének fenntartásáról és nem védi meg a földet a természeti erők okozta károktól, a szennyezőkhöz hasonlóan felelőtlen és jogszabálysértő magatartást tanúsít. Itt kell megemlítenünk még a szakszerűtlenül végzett bányászati, földtani kutatási tevékenységgel okozott károkat is. Az ügyész földvédelmi tárgyú keresetében a

[112] Tvt. 81. § (2), (3) és (4).
[113] BÉRCESI (2001): *Op. cit.*26- 27. p.
[114] BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 27. p.
[115] 1952. évi III. tv. 313.§ valamint a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. tv. 3. § (2).
[116] BONOMI (2003): *Op. cit.* 20. p.
[117] Ktv. 13. § (1).
[118] Ktv. 14. § (1) és (2).

termőtalaj veszélyeztetésének megszüntetése mellett indítványozza a termőképesség helyreállítására való kötelezést. [119]

> Egyik esetben a Nyíregyházi Városi Ügyészség felhívást intézett egy bt-hez környezetszennyezés megszüntetése érdekében. A társaság országos jelentőségű védett gyepterületeken helyezett el kommunális hulladékot, nagy mennyiségű almostrágyát, valamint építési törmeléket. Az szennyezéssel érintett területen szarvasmarha-tenyésztést is folytatott, az ott keletkező veszélyes hulladékot nem megfelelő módon kezelte. Ügyészi felhívásra a szennyező tevékenységet megszüntette.[120]

V.2.3. Vízvédelem

A víz védelme magában foglalja a felszíni, a felszín alatti vizek védelmét, a vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét a medrekre, víztartó képződményeikre és azok fedőrétegeire és a partjaikra kiterjedően.[121] Magyarország a nemzetközi statisztikák szerint a világ 10 legveszélyeztetettebb országai közé tartozik vizeink állapota szempontjából. Ennek fő oka abban rejlik, hogy vizeink nagy része a szomszédos országokból szennyezetten érkezik. Mindezek indokolják a vízre, mint védett tárgyra irányuló fokozottabb védelmet.[122]

Egyre gyakoribb a tisztítatlan ipari szennyvíz élővizekbe jutása és ennek eredményeként a határértéket meghaladó szennyezettség. A kommunális szennyvíz a másik jelentős szennyezőforrás, valamint aggasztó adatokat mutat a műtrágyázás, szerves trágyázás és az állattartó telepek csatornázatlansága miatti szennyezettség. Gyakoriak az ügyészi keresetek abból az okból, hogy a kommunális szennyvizek jelentős mértékben kerülnek az élővízbe.

> Egy, a nemzetközi piacon is meghatározó szerepet betöltő részvénytársaság a gyár nyers szennyvízét átemelő szivattyúval egy medencébe jutatta, ahonnan az a Hortobágy-főcsatornába került. E káros szennyezés következményeként a befogadó 40 km-es szakaszán V. osztályú vízminőség alakult ki. Az ügyészség keresetében indítványozta a szennyező tevékenységtől eltiltást.[123]

V.2.4. Levegővédelem

A levegővédelem szabályozása a környezetvédelmi törvény alapján kiterjed a légkör egészére, folyamataira és összetételére. Nem veszélyezteti semmilyen mesterséges hatás, legyen az szilárd, sugárzó, folyékony vagy légnemű eredetű terhelés.[124]

A leggyakoribb légszennyezések a következők: (a) porszennyezés, különösen a cementgyárak, faárugyárak és vasművek közelében; (b) vegyi szennyezések, valamint (c) füst- és kipufogógázok.[125]

> A levegő szennyezéséhez kapcsolódik egy nagyon fontos elvi jelentőségű eset, melynek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság kimondta: a környezetvédelmi perekben a Ptk. rendelkezései a környezetvédelmi jog háttér jogszabályaként alkalmazhatóak.[126] Az alperes 1997. évtől nyersvas tartalmú kohászati veszélyes melléktermékek és hulladékok újrahasznosítását végezte a perrel érintett telephelyén. Tevékenységével

[119] BONOMI (2003): *Op. cit.* 29-33. p.
[120] Sipos (2011): *Op. cit*. 101. p.
[121] Ktv. 18.§ (1).
[122] BONOMI (2003): *Op. cit*. 23. p.
[123] SIPOS (1998): *Op.cit*. 90.p.
[124] Ktv. 22.§ (1) és (2).
[125] BONOMI (2003): *Op.cit.* 33. p.
[126] A Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.492/2010. számú elvi határozata. http://www.lb.hu/elvhat/EP223310.html (2011.11.10.).

összefüggésben a környező településekről sorozatos panaszbejelentések érkeztek az alperestől kiáramló bűz következtében.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a környezetvédelem joga a szomszédjogi szabályozásnál szorosabban kapcsolódik a Ptk. kártérítési jogához. A környezetvédelem kulcsfogalmai – a környezetszennyezés, környezetkárosítás – a Ptk. rendszerében a jogellenes károkozásnak, a környezetveszélyeztetés pedig a Ptk. 341. §-ában szabályozott károsodással veszélyeztetés fogalmának feleltethető meg. Az alperes magatartása önmagában, a határértéktől függetlenül polgári jogi értelemben környezetveszélyeztető tevékenységnek minősül. A Legfelsőbb Bíróság az alperesi környezetveszélyeztetés mértékével arányosnak, szükségesnek és elegendő mértékűnek találta a jogerős ítéletben foglalt zavaró bűzterhelést okozó tevékenységtől eltiltást.

Fülöp Sándor Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a 2010. év során kiemelten foglalkozott a bűz jogi szabályozásával és a jogalkalmazási gyakorlattal. Ennek okán a budapesti, a nyíregyházi és a pécsi környezetvédelmi-, természetvédelmi- és vízügyi felügyelőségeknél folytatott kutatást.[127] Az összegyűjtött tapasztalatok felhasználásával fogalmazta meg az új levegővédelmi jogszabály-tervezettel kapcsolatos véleményét.[128] Ennek kapcsán kiemelte, hogy a gyakorlatban problémát okoz a bűz jelenlétének meghatározása, a zavarás mértékének helyes megállapítása. Célszerű volna, ha a hatóságok a bűzzel járó tevékenység vonatkozásában egyedi kibocsátási határértéket írhatnának elő.

V.2.5. Zaj- és rezgésvédelem

A zaj- és rezgésvédelem kiterjed a mesterségesen keltett energia-kibocsátásokra, amelyek zavaró, veszélyeztető, vagy károsító hang- és rezgésterhelést okoznak.[129]

A fokozott ipari tevékenységek, a gépesítés miatt a környezet határértéket meghaladó terhelése egyre jellemzőbb napjainkban. Környezetvédelmi törvényünk alapján a zaj- és rezgésvédelmi korlátozás kiterjed minden olyan mesterséges energia-kibocsátásra, amely zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang- vagy rezgésterhelést okoz. Leggyakrabban a gazdálkodó szervek ellen terjesztenek be kerestet az ügyészek zajvédelemhez kapcsolódóan, azok ugyanis a zajkibocsátási határérték rendszeres túllépésével zavarják a közvetlen környezetükben élők nyugalmát. A legkomolyabb zajterhelési gondokat a közeli téglagyárak, bútorgyárak okozzák a lakóövezetekben.[130]

V.2.6. A természetvédelmi jogszabályok megsértése miatt benyújtott ügyészi keresetek

A szennyező vagy veszélyeztető magatartástól eltiltást, illetve az okozott kár megtérítését indítványozó kereseteket a legtöbb esetben a természetvédelmi jogszabályokat sértő magatartás miatt nyújtja be az ügyész.[131]

A Legfőbb Ügyész 2010. évi beszámolója alapján az ügyészségek magánjogi tevékenységük körében mintegy 24 környezetvédelmi és természetvédelmi keresetet nyújtottak be, és ehhez kapcsolódóan 233 intézkedés történt.[132]

---

[127] FÜLÖP Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, 2011. http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf (2011.11.10.). 54-55. p.
[128] JNO-559/2010. vélemény a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) kormányrendelethez.
[129] Ktv. 31. § (1).
[130] BONOMI (2003): *Op. cit.* 36. p.
[131] CSERGŐ Márta: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége. A Miskolci Egyetemen 2010.11.23-án elhangzott előadás.
[132] J/2879 A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről. 35. p.

Egy vadásztársaságot 25 millió forint kártérítés megfizetésére kötelezett a bíróság az ügyészi keresetben foglaltaknak megfelelően, miután olasz vendégvadászok bérvadásztatása során tiltott csalogatóeszközöket helyeztek ki és ennek segítségével védett madarak – jellemzően fürj és szalonka – teljes éves állományát lőtték ki.[133]

V.3. A közigazgatási jogi szakág

A környezetvédelmi állami igényérvényesítés elsősorban a közigazgatási szervek hatósági intézkedésein keresztül valósul meg. Ezen közigazgatósági hatóságok felett az ügyész törvényességi felügyeleti jogkört gyakorol: ennek keretein belül a hatóságok eljárásai és döntései törvényessége felett őrködik.[134]

Az ügyész törvényességi felügyeletének jogszabályi hátterét az Alkotmány és az Ütv. fogalmazza meg. A közigazgatás törvényességét biztosítja többek között az ügyészi törvényességi felügyeleti rendszer, de az ügyész feladata közreműködni annak biztosításában is, hogy mindenki megtartsa a törvényeket.[135]

Az ügyészségi törvény V. fejezete, valamint a 13/1994. (ÜK.12.) LÜ utasítás rendelkezik a törvényességi felügyelet köréről. A törvényességi felügyelet kiterjed a kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, a hatóságok általános érvényű rendelkezéseire és egyedi döntéseire.[136] Ezen szervezetek működése azért is érdekes a környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyész számára, mert az ügyiratok fontos információs forrást jelentenek a keresetindítás alapjául szolgáló tényállások felderítéséhez.

A törvényességi felügyelet során törvénysértés észlelése esetén az óvás,[137] felszólalás és figyelmeztetés[138] és a jelzés eszközei állnak az ügyész rendelkezésére. Utóbbi két eszköz kapcsolódik leginkább a környezetvédelem vezérelvéhez, a megelőzéshez és elővigyázatossághoz.[139]

Törvényességi ellenőrzésre törvényességi kérelem elbírálása útján, valamint vizsgálat lefolytatása útján kerülhet sor. Környezetvédelmi szempontból különösen ez utóbbinak van jelentősége. Az ügyészi szervek a Legfőbb Ügyészség által előírt tematika szerint végzik a vizsgálatokat helyi, megyei és országos szinten.

A vizsgálat tárgyát képezheti a hatósági és szakhatósági tevékenység környezeti elemenként, valamint az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése jelentős.[140]

2010-ben a Legfőbb Ügyészség előírta az ügyészségek részére a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatát annak megállapítása céljából, hogy a felügyelőség engedélyezési-, bírságolási- és kötelezési-, valamint szakhatósági aktusai megfelelően szolgálják-e a jogszabályok előírásainak érvényesülését és a természet védelmét.

A 2010. évben országos vizsgálat tárgyát képezte a természetvédelmi hatóságok eljárásának törvényessége. A megyei főügyészségek vizsgálták továbbá a növényvédelmi, építésügyi hatóságok intézkedéseit, a termőföld más célú hasznosításával, művelési ágának megváltoztatásával kapcsolatos eljárásokat.[141]

---

[133] BONOMI (2003): *Op. cit.* 40-41. p.
[134] BONOMI (2003): *Op. cit.* 42. p.
[135] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 181. p.
[136] Ütv. 13. § (1).
[137] Ütv13/A.§.
[138] Ütv. 16.§.
[139] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 183. p.
[140] GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 183-184. p.
[141] J/2879 A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről. 35. p.

A fent említett országos vizsgálat beszámolóiból elemzés céljából a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei állnak rendelkezésemre, álláspontom szerint azonban következtetéseim országos általánosításra is alapul szolgálhatnak.

A Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Főügyészség és a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészség a 2010. évben a Legfőbb Ügyészség vizsgálati terve alapján lefolytatta a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatát.[142]

A vizsgálat célja mindkét esetben annak megállapítása volt, hogy a felügyelőség engedélyezési, kötelezési és bírságolási, valamint szakhatósági eljárásai megfelelően szolgálják-e a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény és a vonatkozó egyéb jogszabályok előírásainak érvényesülését és a természetvédelem érdekeit.

A vizsgált szervek az Észak–Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (ÉKTVF), valamint a Felső–Tisza–Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség voltak. A vizsgálat alá a 2009. év intézkedései kerültek.

A felügyelőségek eljárását meghatározott szempontok szerint vizsgálták a főügyészségek a Tvt. 39.§ (1) a-h. pontokban meghatározott tárgykörökre kiterjedően. A Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Főügyészség összesen 159, a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészség 175 egyedi ügyet érintett a vizsgálattal.

Összességében mindkét vizsgálat megállapította, hogy a felügyelőségek a természetvédelmi hatósági tevékenységüket magas színvonalon, megfelelő szakmai felkészültséggel végzik. A vizsgálatok érintették a két hatóság (a) engedélyezési eljárásait, (b) szakhatósági közreműködését, (c) kötelezési gyakorlatukat, (d) természetvédelmi bírság kiszabását érintő gyakorlatukat, valamint az (e) eljárási szabályok érvényesülését. .

A Legfőbb Ügyészség vizsgálati terve alapján a megyei (fővárosi) főügyészségek összesen mintegy 1700 ügyet vontak vizsgálat alá a fenti célok érdekében. Emellett a Legfőbb Ügyészség vizsgálta az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség eljárásait.

A hatósági eljárások jellemzően törvényesek voltak, az anyagi és eljárásjogi szabályok megtartásra kerültek. Az intézkedések országszerte hatékonyan érvényre juttatták a természeti értékek és természeti területek védelmét.

A vizsgálatokkal a Legfőbb Ügyészség célja az volt, hogy az útmutatásokkal segítse a szervet a természetvédelemmel kapcsolatos eljárások során felmerülő problémák megoldásában és az egységes gyakorlat kialakításában.

VI. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységét érintő módosítások az új ügyészségi törvény tervezetében[143]

A 2011 októberében benyújtott, az ügyészségről szóló törvényjavaslat változtatásai az ügyész környezetvédelmi tevékenységét is széles körben érintik. Az általános rendelkezések között a tervezet deklarálja:

1.§ (1) „Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam

[142] A Legfőbb Ügyészség 2010. évi vizsgálati terve alapján lefolytatott természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálata a B–A–Z Megyei Főügyészségen, valamint A Felső–Tisza–Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által folytatott természetvédelmi hatósági eljárások törvényességének vizsgálata a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészségen.

[143] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. E tanulmány befejezésekor a törvényjavaslat a 2011.11.23-án esedékes záróvita előtt áll. Hatályba lépés várható időpontja: 2012.01.01.

büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint, (…)

(2) Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket."

Az ügyész 'közérdekvédelmi tevékenysége' – a jelenleg hatályos elnevezéssel élve a közigazgatási és magánjogi tevékenysége – a IV. fejezetben kerül szabályozásra. A büntetőjogon kívüli feladatokat részben a javaslat, részben egyéb törvények tartalmazzák.

Az ügyész az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolja a büntetőjogon kívüli feladatait, elsősorban perindítási jogával, hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével járul hozzá a törvényesség helyreállításához (együttes elnevezésük: 'fellépés').[144]

Az ügyész környezetvédelmet érintő magánjogi tevékenysége változatlan marad, azonban jelentős változásokat jelent a tervezet a közigazgatási jogi szakág tekintetében.

Az egyik legfontosabb ilyen módosítás, hogy megszűnik az általános törvényességi felügyeleti[145] jogköre, helyébe lép a 'törvényességi ellenőrzés',[146] amely főszabályként konkrét döntést érinthet. Egyesületek és alapítványok tekintetében megmarad az ügyész működés-felügyelete.

Módosulnak azonban az ügyész eszközei: megszűnik az óvás és a felszólítás, helyette a 'önkéntes teljesítésre felhívással'[147] élhet a törvénysértés megszüntetése érdekében.

A felhívásban 60 napos határidőt tűz a kötelezettnek, amennyiben ez eredménytelenül telik el –tehát a címzett nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget –, az ügyész 30 napon belül fellép: keresetindítási jogával élhet a közigazgatási bíróság felé. E változtatás oka, hogy az ügyész közvetlenül a törvénysértőnek tartott döntést támadhassa meg bíróság előtt, szemben a jelenlegi szabályozással, amely alapján felülvizsgálat-kérési joga van az óvást elutasító határozattal szemben. Álláspontom szerint e változtatás lehetővé teszi a törvénysértő állapot gyorsabb és egyszerűbb megszüntetését.

A törvénysértés minél gyorsabb orvoslását szolgálja az a rendelkezés is, hogy az ügyész felhívását az eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be – kivéve, ha nincs felügyeleti szerve, az nem jogosult intézkedésre, illetve a felügyeleti szerv a Kormány.

A jelzés eszközét[148] a változtatások nem érintik.

A tervezet kiemel néhány olyan indokot, amellyel összefüggésben egyes törvények perindításra jogosíthatják fel az ügyészt: így a környezet, természet és termőföld védelme érdekében is.[149] Ezekben az esetekben az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.

VII. De lege ferenda

Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének kutatása során az alábbi észrevételek fogalmazódtak meg a kutatásom tárgyát illetően.

Az első, és egyben az egyik leginkább számottevő a szakági együttműködés kérdése. Mivel a környezet védelme a maga összetett, több jogágra is kiterjedő jellegéből adódóan egy speciális területe az ügyészi munkának, ennek megfelelően ellátása során sajátos technikára

[144] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (1).
[145] A törvényjavaslat részletes indoklásában utal arra, hogy a hatályos terminológiai meghatározás pontatlan, mert a felügyeleti jogkör a közigazgatási jogban a felügyelt szerv döntéseinek megsemmisítését és új eljárásra utasítását is magában foglalja, az ügyész azonban nem rendelkezik ilyen jogosítványokkal.
[146] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 29.§ (1).
[147] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (3).
[148] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (7).
[149] T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 27.§ (5).

van szükség. A magánjogi szakágban tevékenykedő ügyész munkája speciálisan kapcsolódik a büntetőjogban eljáró kollégáéhoz, az együttműködés itt elmaradhatatlan. Ennek javítására kiváló eszközök a rendszeres, vagy esetenkénti konzultációk, munkacsoportok létrehozása. Lényeges, hogy az egyes szakági ügyészek tájékozottak legyenek a másik szakág munkáját illetően is – így lehetséges megvalósítani az eredményes összmunkát.

Szintén a környezetvédelem sajátosságaiból adódik az a probléma, hogy az elkövetett törvénysértések tekintetében nagy a látencia. Minél több ügyről szerez tudomást az ügyész, annál hatékonyabban folytathatja környezetvédelmi tevékenységét. Megoldást jelent erre a Sipos László által hangsúlyozott módszer: az ügyész e tevékenységének széleskörű publikálása, valamint a – nem csupán a hazai – civil szervezetekkel való szorosabb együttműködés. Álláspontom szerint ezek az eszközök országosan kell, hogy alkalmazottak legyenek Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye példáját alapul véve.

Nagyobb végrehajtási garanciára lenne szükség egyes intézkedések tekintetében, így például amikor a bíróság a környezetkárosító tevékenységtől jogerősen eltilt egy személyt illetve szervezetet. Ezekben az esetekben sajnos a gyakorlatban semmilyen következménnyel nem jár, ha a kötelezett nem teljesíti a jogerős ítéletben foglaltakat.[150]

Hasonlóan erőtlen eszköz a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok bírságolási jogköre: a nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező cégek előre beépítik az éves költségvetéseikbe és hosszú éveken keresztül fizetik a jogsértő magatartás megszüntetése helyett. Ezekben az esetekben az ügyészi felhívás és a per lehetőségének kilátásba helyezése a gyakorlati tapasztalatok szerint megoldást jelent. Véleményem szerint a bírság mértékének jelentősen magasabbnak kellene lennie ahhoz, hogy e szervezetek magatartását a kívánt környezetvédelmi céloknak megfelelően képes legyen befolyásolni.

További problémaként merül fel a bírságolás tekintetében, hogy külföldi állampolgárral szemben önkéntes teljesítés hiányában gyakorlatilag behajthatatlan. Különösen a határterületi megyék gyakorlatában merülnek fel külföldi állampolgárok által elkövetett környezetvédelmi jogsértések. Amennyiben a kötelezett nem teljesít önként, a bírságot – más államokkal való közigazgatási jogegyezmények hiányában – vele szemben végrehajtani nem lehet.

Nemzetközi kitekintés során tudomást szereztem a 'környezetvédelmi ügyész' intézményéről. Úgy gondolom, a hazai szabályozásnak is hasonló irányok felé kell haladnia. Párhuzam vonható a büntető- és magánjogi szakági munkacsoportok, valamint ezen intézmény között: mindkettő esetében jól felkészült ügyészek csoportja látja el a környezetet érintő ügyészi feladatokat, megoldva ezzel az együttműködés esetlegesen felmerülő problémáit.

Ez a megoldás véleményem szerint azért különösen hatékony, mert a büntetőjog és a civiljog eszközeivel egyaránt jogosult és köteles fellépni a környezet károsításával szemben. A hazai gyakorlatban állandó környezetjogi munkacsoportok létrehozásával lenne célszerű megvalósítani ezt a megoldást, amelyek a konkrét ügyeket a legelső intézkedéstől az utolsóig – a nyomozás felügyeletétől, a vádemeléstől egészen a magánjogi következményekig – lebonyolítanák.

Ennek köszönhetően az információáramlás problémái, a szervezetlenség könnyedén kiküszöbölhetőek. Már az esetleges büntetőeljárás során láthatóvá válik számára, hogy melyek azok a vizsgálatok, amelyek lefolytatása egy későbbi polgári peres eljárás során is nélkülözhetetlenek lesznek. Ennek megfelelően az egyes ügyek hatékonyabban

[150] GERENCSÉR Balázs Szabolcs megjegyzi, hogy az általános végrehajtási szabályoknak megfelelően kell eljárni ilyen esetben, azonban a végrehajtási törvény sem jelent semmilyen garanciát arra, hogy az intézkedés eléri célját.

feldolgozhatóak lennének a büntetőeljárás folyamatától az esetleges kártérítési kereset benyújtásáig.

Végül lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy az ügyész környezetvédelmi tevékenysége meg kell, hogy feleljen a környezetvédelem alapgondolatának: a megelőzés fontosságának. A szabályalkotás és a gyakorlat egyaránt ebbe az irányba kell, hogy mutasson jelenleg és a jövőben egyaránt. Ennek okán erősíteni és bővíteni szükséges az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörét a természetvédelmi és környezetvédelmi hatóságok tekintetében, amelynek segítségével felhívhatja a hatóságok figyelmét az egyes szabálysértő döntésekre, ezen keresztül pedig megakadályozhatóak a jövőben bekövetkező a környezetkárosító magatartások.

VIII. Összefoglalás

Az emberi tevékenység és annak környezetre gyakorolt hatása egyidős az emberiséggel, mégis az utóbbi 150 évben minden eddiginél nagyobb jelentőségre tett szert. A természeti katasztrófák jelentik a XXI. század legnagyobb problémáit, amelyek az emberi magatartás következményei.

Az ember és környezete kapcsolatát romboló negatív tendenciák visszaszorítása és megelőzése környezettudatos szemléletmódot és jogkövető magatartást igényel. A környezetvédelem sajátosságából adódóan folyamatosan jelentkeznek korábban nem tapasztalt jelenségek, melyek újszerű ökológiai hatásának felmérése és az ellenük való védekezés addig nem ismert formáját tehetik szükségessé. Ez a környezet védelmét szolgáló jogszabályok folyamatos felülvizsgálatát igényli. A jogalkotó feladata észrevételezni ezeket és reagálni ezekre a jelenségekre.

A környezet védelme komplex, össztársadalmi tevékenység, amelyhez azonban az ügyész is hozzájárulhat jogkörei célravezető használatával.

A jogterület jellemzőire figyelemmel a megelőzés fontossága kerül előtérbe és az ügyész a hagyományos – jogsértést szankcionáló tevékenysége – mellett a prevenció eszközeivel kell, hogy előmozdítsa az ember és környezete harmonikus kapcsolatát.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az ügyészi intézkedések eredményesen szolgálják a fenntarthatóság követelményét – valamint ennek segítségével a közérdeket. Úgy gondolom, hogy az ügyészségek e tevékenysége a jövőben egyre nagyobb szerephez juthat, hosszú távon elősegítve ezzel a környezeti értékek megmaradását és az állampolgárok környezettudatos magatartását.

Felhasznált irodalom

Jogszabályok és egyéb források

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény

A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény

T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről, 2011. október

A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. (Ügyészségi Közlöny 2011/8.)

13/1994. (ÜK.12.) LÜ utasítás az ügyész törvényességi felügyeletéről,
A Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.492/2010. számú elvi határozata

28/1994. (V.28.) AB határozat

996/G/1990. AB határozat

A környezetet veszélyeztető tevékenységekből eredő kárért való polgári felelősségről szóló Luganoi egyezmény, 1993.

Rec (2009) 19. számú ajánlás 'Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers

Szakkönyvek

Bándi Gyula: *Környezetjog,* Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

Bándi Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv.* 3. javított kiadás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2000.

Bonomi Nóra Katalin: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben,* KJK-KERSZÖV Kft, Budapest, 2003.

Csák Csilla: *Környezetjog.* I. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

Fodor László: *Környezetjog.* DE-ÁJK - Lícium Art, Debrecen, 2006.

Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban,* Gondolat- Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.

Kerekes Sándor – Szlávik János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei.* Complex Kiadó, Budapest, 1999.

Kerényi Attila: *Általános környezetvédelem: globális gondok, lehetséges megoldások.* Mozaik Kiadó, Szeged, 2006.

Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: *Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből.* Novotni, 2010.

Sipos László: *Zöld Könyv – Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011.* Örökségünk Könyvkiadó, Nyíregyháza, 2011.

Egyéb felhasznált irodalom

Balkányi Ilona: *Az ügyészség környezetvédelmi feladatai és az információhiány problémája. A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban c. konferencián elhangzott előadás.* Debrecen, 2004.02.26.

Bartha Márton – Varga Erzsébet: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben.* Rendészeti Szemle, 2009. 33-41. p.

Bércesi Zoltán: *Az ügyész szerepe a környezetvédelemben.* Jura 2001/2. 18-29. p.

Bonomi Nóra Katalin: *Az ügyész közérdekű tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon. Eurojustice konferencián elhangzott előadás,* Budapest, 2010.10.28.

Csergő Márta: *Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége.* A Miskolci Egyetemen 2010.11.23-án elhangzott előadás.

Fodor László: *Az Európai Környezetjog és a tagállamok jogalkotási mozgástere.* Jogtudományi Közlöny, 53/10, 1998. 385-389. p.

Fodor László: *A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében.* Miskolci Jogi Szemle 2/1, 2007. 5-19. p.

Fülöp Sándor: *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről.* Budapest, 2011.

Fülöp Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről. JNO-258.* Budapest, 2011.

Gerencsér Balázs Szabolcs: *Magánjogi eszközök és törvényességi ellenőrzés az ügyész környezetjogi tevékenységében.* Iustum Aequum Salutare, III.2007/1. 165-188. p.

Gerencsér Balázs Szabolcs: *A holland ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége.* Kézirat lezárva: Budapest, 2011.

Gerencsér Balázs Szabolcs: *A luxemburgi ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége.* Kézirat lezárva: Budapest, 2011.

Gerencsér Balázs Szabolcs: *A belga ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége.* Kézirat lezárva: Budapest, 2011.

Kőhalmi László: *A környezet védelme a magyar büntetőjogban.* Doktori értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2010.

Sipos László: *A környezetvédelmi ügyészi tevékenység módszerei és tapasztalatai Szabolcs-Szatmár- Bereg Megyében.* Ügyészek Lapja 1999/5. 37-50. p.

Sipos László: *Ügyészi eszközök a talajvédelemben. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért.* Talajvédelem, 1999/1-2. 10-15. p.

Sipos László: *A környezetvédelem és az ügyészség. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért.* Ö.K.O. 1998/3-4. 86-92. p.

Sipos László: *Egy főügyészség nemzetközi kapcsolatairól.* Ügyészek Lapja 1994/5. 58-60. p.

Sipos László: *A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei környezetvédelmi ankétról.* Ügyészek Lapja, 1998/2. 72-74. p.

Sipos László: *A nyíregyházi környezetvédelmi ankétról.* Ügyészek Lapja, 2009/3-4. 35-38. p.
Szalóki Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. Ügyészek Lapja, 16/ 5, 2009. 57-66. p.

Szalóki Kitti: *A környezet védelmének intézményi háttere, környezetvédelmi jogforrások,* Journal of Agricultural and Environmental Law, 2010/9. 40-47. p.

Szalóki Kitti: *Környezetvédelem a magyar alaptörvényben,* Ügyészek Lapja, 2010/6. 51-60. p.

Szalóki Kitti: *Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége- gyakorlati tapasztalatok.* Agrár- és Környezetjog, 2011/10. 42-50. p.

Szilágyi János Ede: *Környezetjog – elméleti rész.* Kézirat lezárva: 2011.09.08. Miskolc.

Szilágyi János Ede: *A fenntartható fejlődés intézményi háttere- a környezetjog elméleti része.* A Miskolci Egyetemen 2010.09.23-án elhangzott előadás.

Varga Zs. András: *Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére.* Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2005/2. 53-61. p.

Külföldi források

Pollock, Mark S.: *Local prosecution of environmental crime. Environmental Law,* 1992/22. 1405-1420. p.

Madonna, Steven J. – Breslin, Kathleen M.: *The environmental prosecutor: New Jersey's innovate approach to environmental enforcement.* Environmental Law Journal, 1992/III. 47-69. p.

Internetes források

http://www.uncsd2012.org/rio20/ (2011.11.10.)

http://www.unep.org (2011.11.10.)

http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm (2011.11.10.)

http://www.ff3.hu/stock.html (2011.11.10.)

www.e-justice.europa.eu (2011.11.10.)

http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf (2011.11.10.)

http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/03-the_netherlands.pdf (2011.10.25.)

http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/04-luxemburg.pdf (2011.10.25)

http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/02-Belgium.pdf (2011.10.25.)

http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm (2011.11.10.)

http://www.lb.hu/elvhat/EP223310.html (2011.11.10.).

http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf (2011.11.10.)

http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm (2011.11.10.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Barta Áron
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A szökés bűncselekményi tényállása és szankcionálása a Rákóczi-szabadságharc hadseregében (Adalékok a katonai büntető igazságszolgáltatáshoz)

I. A témaválasztás indoklása

A dolgozat témája a szökés, valamint a szökés büntetőjogi tényállása és annak büntetése II. Rákóczi Ferenc hadseregében. A szökésekkel együtt tárgyalom a kóborlás jelenségét is. Ugyan a korabeli katonai szabályzatok ezeket külön bűncselekményként tárgyalták, a gyakorlatban mégis szorosan összekapcsolódott a kezelésük.

A szökés büntetőjogi tényállásának elemzéséhez azért Rákóczi hadseregét választottam, mert a szabadságharc hadserege napjainkig olyan „nemzeti hadseregként" él a köztudatban, amely nyolc évig többé-kevésbé sikeresen harcolt a Habsburg Birodalom hadserege ellen, amely a francia hadsereg mellett a XVIII. század egyik legerősebb és legjobban kiképzett európai hadereje volt. Az Osztrák-Magyar Monarchia idején olyannyira jellemző nemzeti identitáskeresésnek köszönhetően a XIX. század második felében kialakult egy igen erős Rákóczi-kultusz.[1] Ezt törvényszerűen követte a "szabadságharcos" hadsereg kultusza is, amely a korabeli szakirodalomban a magyar virtus és vitézség megtestesítőjének felelt meg. A források és a szakirodalom tanulmányozása meggyőzött arról, hogy a valóság gyökeresen más volt. Kutatásaim során felmerült bennem a kérdés, hogy mitől nevezhetünk hatékonynak egy hadsereget. Véleményem szerint az elsődleges szempontok között szerepel a legénységi állomány morálja, amelynek csökkenése óhatatlanul a hadsereg szétéséséhez vezet. Ennek legnyilvánvalóbb és legkárosabb jele a katonák szökése.

A szabadságharc hadseregének jellegzetes velejárója volt a szökés. A hadsereg személyi állománya soha nem volt állandó, folyamatosan változott, egyrészt a hadvezetés folyamatos rögtönzése, másrészt a közkatonák szökése miatt. Amennyiben megvizsgáljuk a szökött katonák helyzetét és sorsát, abból következtetni tudunk azokra a mindennapi problémákra, amelyeket a hadvezetésnek kezelnie kellett volna. A dezertálás jelenségének tanulmányozása óhatatlanul lerombolja a Rákóczi hadseregének mítoszát, és rávilágít a szabadságharc mélyebb katonai összefüggéseire, megismerhetjük a hadsereg katonai szabályait.

[1] Ezt legjobban Thaly Kálmán (egyébként jogtörténeti szempontból értékes és hasznos) műveiben figyelhetjük meg.

A dolgozat elkészítése során a Magyar Országos Levéltár (MOL) „G" szekciójában található eredeti hadbírósági anyagokat (mely az Archivum Rákóczianum része), továbbá más levéltárak már kiadott forrás- és szemelvénygyűjteményeit, Esze Tamás, Bánkúti Imre és Thaly Kálmán forrásközléseit, és az elérhető korabeli és újabb szakirodalmat használtam fel.[2] A dolgozat első felében vázolom a szabadságharc hadseregének szerkezeti sajátosságait, majd a szökés jelenségét, különböző definícióit és okait mutatom be. A döntően jogtörténeti megközelítéseket alkalmazó dolgozat gerincét a levéltári anyagból származó szökéssel kapcsolatos iratok bemutatása és elemzése képezi. Megvizsgálom a Rákóczi-szabadságharc hadi reguláinak idevágó részeit, kitérve arra, hogy a perekben hozott ítéletek alapján milyen különbségek voltak a bíró jogalkalmazás és a fejedelmi jogalkotói szándék között. Bemutatom a háború alatt hozott legfontosabb katonai büntetőjogi szabályokat; az 1705-ben Ráday Pál által elkészített és 1707-ben Kajáli Pál[3] vezette kodifikációs bizottság módosításaival és kiegészítésével Ónodon hatályba léptetett Edictum Universale[4] szökésekkel és engedetlenséggel kapcsolatos részeit. Kitérek még a különböző pátensek szabályozásában található eltérésekre. Dolgozatomban a következő kérdésekre keresem a választ: Mi számított a szabadságharc hadseregében jogi értelemben vett „szökésnek" vagy „kóborlásnak"? Mik voltak a szökések okai? Hogyan tipizálhatók a szökési esetek? Milyen sajátosságai voltak a szökési ügyeknek? Hogyan próbálták kezelni ezt a szabadságharc büntetőjogi kodifikációja során? Jogtörténeti munkámmal azt kívánom bizonyítani, hogy noha a hadi regulák segítségével megpróbálták a szabadságharc hadseregének belső rendjét megszilárdítani, ennek ellenére a szökések száma nem csökkent, és ez jelezte a harci morál süllyedését, valamint az egész haderő válságát.

II. II. Rákóczi Ferenc hadseregének szervezeti felépítése

A dezertálások témakörét nem tárgyalhatjuk addig, amíg meg nem ismerjük azt a hadsereget, ahonnan a dezertőrök elszöktek. A hadsereg felszereltsége, hadjáratokban nyújtott teljesítménye, a tisztek és főtisztek viselkedése és hozzáértése (vagy annak hiánya) együttesen

[2] Bánkúti Imre (szerk.): A Rákóczi- szabadságharc történetének dokumentumai 1703-1711. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár kiadványa, Miskolc, 1989. (A továbbiakban: BÁNKÚTI Imre, 1989.) Kardos Sándor: A magyar katonai büntetőjog rövid története. Debreceni Egyetem Jog-és Államtudományi Intézet, Debrecen, 2002. (A továbbiakban: Kardos Sándor 2002.) Köpeczi Béla-R. Várkonyi Ágnes: Rákóczi Tükör, II. kötet, Osiris Kiadó. Budapest, 2004. (A továbbiakban: Köpeczi Béla-Várkonyi Ágnes 2004.) Markó Árpád- Tóth Gyula: A Rákóczi-szabadságharc legfontosabb katonai szabályzatai. In Hadtörténeti Közlemények, 1954/3-4. szám (A továbbiakban: Markó Árpád-Tóth Gyula 1954.) II. Rákóczi Ferenc: Önéletrajz. Szelényi és Társa Knyv., Miskolc, 1903. (A továbbiakban: Rákóczi Ferenc: Önéletrajz 1903.) Thaly Kálmán: II. Rákóczi Ferenc hadserege, In Hadtörténeti Közlemények, 1888/1. szám (Továbbiakban: Thaly Kálmán 1888/1.) Thaly Kálmán: Rákóczi Tár I.-II. kötet. Pest, 1866. (A továbbiakban Thaly 1886.) Thaly Kálmán: Magyar katonai irodalom a XVIII. század elején. Irodalom és míveltségtörténeti tanulmányok a Rákóczi korból. Budapest, 1885. (A továbbiakban: Thaly Kálmán 1885) Thaly Kálmán (közli): II. Rákóczi Ferencz fejdelem emlékiratai a magyar háborúról, 1703-tól végéig (1711). Kiadja Ráth Mór, Pest, 1872. (A továbbiakban Thaly Kálmán: Rákóczi emlékiratai 1872.)

[3] Kajáli Pál fő-hadbíró, K. András és Gerhard Judit fia, előbb gróf Forgách Ádám nógrádi főispán titoknoka, 1684-1699-ig Nógrád megye jegyzője. 1705-ben Hont megyei alispán, Rákóczi híve és kancellárja. 1741-ben halt meg, Ludányban nyugszik. – SZINNYEI JÓZSEF: Magyar írók élete és munkái. Budapest. 1891-1914 Hornyánszky Viktor császári és királyi udvari Könyvnyomda, 1891-1914 (A továbbiakban: SZINYEI JÓZSEF 1891-1914)

[4] Edictum Universale, Inclytorum Confoederati Regni Hungariae Statuum ac Ordinum, tam Militarium, quam & ex parta Inclytorum Comitatuum, Liberarum item ac Regiarum Civitatum, alimorumque quorimvis, Observandum, Nagyszombat, 1707. (A továbbiakban: Ed.Un.)

határozták meg a hadsereg teljesítőképességét. Ezekben a körülményekben találjuk meg azon tényezők egy részét, melyek indokolhatják a szökések nagy számát.

Rákóczi hadseregének történeti megítélése változatos. A 19. század historizáló, romantikus magyar történetírásában egyértelműen pozitív szereplőként jelenik meg. A 20. századi történetírás ebben a tekintetben már kritikai irányvonalat képviselt, és szembefordult a Thaly Kálmán fémjelezte irányvonallal. A hadsereg szervezeti felépítésének ismertetéséhez mindkét irányzat neves képviselőinek (Thaly Kálmán, Tóth Gyula, Markó Árpád és mások) munkáit, valamint Rákóczi emlékiratait használtam fel.

A szabadságharc hadserege az 1697-es hegyaljai felkelést követően jött létre a különböző bujdosómozgalmakból. A szabadságharc szervezetlen paraszti hadsereggel indult, és bármennyire is igyekezett Rákóczi regularizálni azt, ez soha nem sikerült teljesen. Rákóczi vallomásaiban érzékletesen szemlélteti, hogy milyen személyi állomány állt rendelkezésére 1703 júniusában: „Körűlbelől délfelé érkezének meg, botokkal és kaszákkal fegyverkezve: 500 ember helyett alig volt 200 gyalog, kiknek rossz, paraszt-puskáik voltak, és 50 lovas. Vezérök Esze Tamás tarpai jobbágyom volt, a gonosz Kiss Alberttal,[5] e bűnei miatt üldözött tolvajjal (…) Majos, ki velem jött volt, akará őket nemesi tekintélyénél fogva vezényelni: de iszákos szemtelen és házsártos fiatal ember lévén, nem volt alkalmas e tisztre. A csőcselék nem akart parancsa alatt állani, azon természetes gyűlölség miatt, mely a magyar nemesség és a nép között létezik. (…) Egy szóval mindnyájan tudatlanok és veszekedők lévén, még egy tizedesi tiszt betöltésére sem voltak képesek. Minthogy azonban a nép szerette őket, se hivataluktól elmozdítani, se helyöket másik által betölteni nem lehetett."[6] Rákóczinak e széles körben idézett mondatai jól rávilágítanak a Rákóczi hadseregének hiányosságaira. Szembeötlő volt a fegyelem teljes hiánya mind a közlegények, mind a tisztikar esetében.[7] A fejedelem erről így írt: „Alig nyugodtam néhány óráig: midőn az egész város – az éppen hogy elfoglalt Munkács vára – zavart veszekedés zajától és puska-lövésektől hangzott. A katonák majd minden pinczében bort találván, egy se tudott a kísértetnek ellentállani. A tisztek hasonló parasztok lévén, a közemberekkel együtt ittak."[8] További problémának látta, hogy a korábbi, a Thököly-féle hadseregből érkezett tisztek nem tűrték a fegyelmet. Rákóczi eleinte kényszerűségből nevezte ki őket seregei élére, majd amint tehette, mellőzte őket.[9] A tisztek alkalmassága az egész szabadságharc ideje alatt megkérdőjelezhető volt. Az említett szövegből az is kiderül, hogy a szabadságharc kezdetén a hadsereg tisztjeinek szelektálására a létszámhiány miatt nem volt lehetőség. Kiss Albert például, akit maga Rákóczi is gonosznak nevezett, rablógyilkos volt.[10] Korábbi bizalmasáról, Majos Jánosról is azt írta a fejedelem, hogy nem volt alkalmas a vezetésre.[11] Szembeötlő volt a képzett tiszti és az altiszti kar szinte

[5] Kiss Albert (szintai), gersenői jobbágy, a hegyaljai felkelés előkészítője, majd a kuruc szervezkedés egyik vezetője volt a Tiszaháton. Rákóczi a felkelés kitörésekor ezereskapitánnyá nevezte ki. A szegénylegények tipikus képviselője. 1704-ben Rákóczi kivégeztette. Köpeczi Béla- Várkonyi Ágnes 2004. 526.

[6] Thaly Kálmán: Rákóczi emlékiratai 1872. 30. o

[7] Ez főként a szabadságharc első éveiben volt jellemző. „A szabadságharc első szakaszában az anarchia tünetei mutatkoztak"- Esze Tamás: Kuruc vitézek folyamodványai. Budapest, 1955. 14. (A továbbiakban: Esze Tamás 1955.)

[8] Uo.

[9] Thaly Kálmán 1888./1 14. o. Rákóczi egyébként sem szívlelte nevelőapját, Thökölyt és annak módszereit. Emlékirataiban erről így írt: „A te oltalmazó jobbod által lett, ó határtalan jóság, hogy ez a kígyó (mert nem félek, habár a te szined előtt is e névvel illetni mostoha atyámat), nem ártott nekem sem testben, sem lélekben; mert gyakran megkísérelte egyiket is, másikat is, hogy engem, házam utolsó sarját, láb alól eltéve és megtartva magának az örökös jogon házamat illető várakat és erősségeket…" Rákóczi Ferenc: Önéletrajz 1903.

[10] Thaly Kálmán: Rákóczi emlékiratai. 1872.30. o. ld. még 5. jegyzet

[11] Majos János Ugocsa megyei nemes, Thököly régi híve felkereste Rákóczit Lengyelországban. A munkácsi ütközetben megvédte a fejedelem személyét, ezereskapitánnyá nevezték ki. Köpeczi Béla- Várkonyi Ágnes 2004. 531.

teljes hiánya.[12] Maga Rákóczi is megállapította azt, hogy a parasztság milyen mély ellenszenvvel viseltetetett a nemesek iránt. Nem a parancsnok személyiségére, hanem a társadalmi csoportok közötti feszültségre vezette vissza az engedelmesség hiányát.[13] A jobbágyok lelkesen, de bármiféle katonai előképzettség nélkül érkeztek Rákóczi zászlaja alá. A fejedelem a katonai büntetőtörvények és a hadbírósági rendszer megteremtésével, valamint a szigorú táborozási rend meghatározásával folyamatosan igyekezett javítani a fegyelmet.[14] Ez a próbálkozás csak felemás eredményeket hozott. A hadseregnek ugyan létrejött egy reguláris magja, a haderő nagy részét azonban továbbra is az ún. „mezei hadak" alkották, képzetlen vagy alig képzett, rosszul felszerelt állománnyal. A szabadságharc hadserege két jól elkülönülő részre volt osztható, reguláris és mezei hadakra. A reguláris hadak főként dragonyosokból, a főnemesek ezredeiből és huszárezredekből álltak. A reguláris hadakon belül külön kategóriát képeztek az ún. „udvari" ezredek. A legmagasabb harcértékkel rendelkező ezredeket ebbe a kategóriába sorolták. Ez volt a hadsereg elit magja. Ide tartozott a „palotás ezer", ami kb. 2400 főt jelentett 4 zászlóaljra, ezen belül 24 századra osztva, a francia gránátos osztály kb. 400 fővel, a lövész csapat 60-200 fővel, az arnótok compániája 120 fővel, a daliások 100 fővel, Fierville d'Hérissy[15] francia gyalog ezrede, és a nemes compánia.[16] Mint látjuk ezek az egységek nem voltak nagy létszámúak, néhány egység pedig inkább csak reprezentatív célokat szolgált (mint pl. a nemes compánia). A szabadságharc fénykorában sem kerültek többségbe a reguláris hadak, mindvégig a mezei hadak túlsúlya volt jellemző.[17] A mezei hadak főként jobbágyokból és hajdúkból álltak, jellemzően gyalogosan harcoltak. Felszerelésük általában egy kis görbe kardból vagy valamilyen baltaszerűségből és ún. „hajdúpuskákból" álltak. Ezek minősége messze elmaradt a császári hadiipar által előállított puskák minőségétől (ez egyébként a teljes hadseregben rendszeresített magyar gyártmányú puskákról és karabélyokról elmondható volt).[18] A hadsereg szervezeti felépítése fegyvernemenként eltérő volt. A lovas csapatok ezredekben (ezer)[19] tagozódtak. Egy ezred tíz századból állt, egy századot pedig körülbelül 80 fő alkotott. A gyalogos csapatok szintén ezredekre tagozódtak. Három ezred alkotott egy dandárt. Egy ezred 1200 főből állt, és az első század vitte az ezredzászlót. A lobogóknak a századoknál is különleges jelentősége volt. A lobogó szolgált a sorakozás megkönnyítésére, csatákban jelezte az ezred pozícióját, és kifejezte az ezred egységét. Elvesztését súlyosan büntették: „Az mely zászló tartók vagy ha rend szerint nem azok is, de a zászló gondvisselés bízattatot reájok, a 'zászlót el vetik, vagy kezekhez nem vészik, kivált képpen nagy szükségnek idején, megh halnak érette, nem külömben ha magok kedve szerint veszik is kezekhez s gondgyát nem visselik, migh zászló

[12] Markó Árpád: II. Rákóczi Ferenc csatái. Nap Kiadó, Budapest, 2003, 178.o. (A továbbiakban: Markó Árpád 2003.)

[13] A marxista történetírás ezt az osztályharcos szemlélet legfontosabb bizonyítékaként értelmezte. Kétségtelenül el kell ismernünk, hogy a jobbágyság és a nemesség között komoly ellentétek feszültek a szabadságharc alatt, ami hátráltatta a hadsereg hatékony működését. Ugyanakkor Esze Tamás a Kuruc vitézek folyamodványai című könyvének előtanulmányában felhívja a figyelmet arra is, hogy a korábbi parasztfelkelések során is számtalan nemesi kúriát gyújtottak föl és az ott lévőket legyilkolták. Esze Tamás 1955. 14. o.

[14] Tóth Gyula: Hadak, hitek históriák. Budapest, 1986. Magvető kiadó, 123. o. (A továbbiakban: Tóth 1968) A táborozáshoz ld. még: Barta Áron: A szabadságharc hadserege hadsereg táborozásáról, In Joghistória, Budapest. 2012. XVI/4. szám (A továbbiakban: Barta Áron 2012.)

[15] Fierville le Hérissy, Luois, lovag, francia ezredes, XIV. Lajos első megbízottja Rákóczinál. A nagyszombati csatában császári fogságba esett, ahonnan egy év múlva szabadult ki. Des Alleurs távozása után ismét hivatalos megbízott Rákóczi mellett. – Köpeczi Béla – Várkonyi Ágnes 2004. 517. o.

[16] Thaly Kálmán I/1888. 12-23. o.

[17] A szabadságharc hadseregének létszámát Tóth Gyula 80 ezer főre, Thaly Kálmán 100 ezer főre becsülte az ónodi országgyűlés idején.

[18] Thaly Kálmán I/1888. 16-19. o.

[19] A forrásokban szereplő „ezer" ezrednek feleltethető meg.

tartó eskettetik."[20] Egy ezred két zászlóaljból[21] (600-600 főből) állt. Egy századhoz 100 közvitéz tartozott. Ezeken kívül léteztek még gránátos, lövész, aknász, hidász és utász csapatok. A tüzérséget főként francia csapatok alkották, de ezek sem voltak jelentős létszámúak, és az utánpótlásuk sok problémát okozott.[22] Thaly Kálmán abban látta a legfőbb gondot, hogy a katonák a hosszas török hódoltság alatt megszokták a szabad zsákmányolást és a portyázó harcmodort.[23] A hadsereg felépítéséből kiderül, hogy a mezei hadak nagy száma miatt Rákóczi hadserege reguláris hadviselésre jórészt alkalmatlan volt. Nem csak a közvitézek, hanem a tisztek sem voltak járatosak a reguláris hadseregekre épülő hadvezetésben. A szabadságharc hadseregének harcmodora a portyázásokra, lesből támadásokra, gyors és váratlan manőverekre épült.[24] Nem meglepő tehát, hogy ez a hadsereg egyetlen olyan nagy csatáját sem nyerte meg, amikor a nagyobb létszámú, jól szervezett császári csapatokkal került szembe.[25] A legtöbb elvesztett csata magán viselte a katonai szervezetlenség jeleit. Erre a legjobb példa a trencséni csata, ahol megközelítőleg 14 000 ezer felkelő katona állt szemben kb. 5200 császári katonával és 3000-es szerb haderővel. Az ütközet Rákóczi hadseregének katasztrofális vereségével végződött.

III. Szökések a hadseregből

A hadiszabályzatok nem adnak világos hadijogi definíciót a szökésre és a kóborlásra, mert a korszakban ezek a fogalmak meglehetősen egyértelműek voltak, az ilyen ügyeket pedig gyorsan le lehetett zárni. Az Edictum Universale szerint az minősül szökésnek, ha valaki a „commandírozó főtiszt engedelme nélkül"[26] elmegy vagy elszökik. A nagyszombati hadiszabályzat más megközelítést alkalmaz: „Valaki a' Hadbúl vagy Táborrúl szolgáttya végezte előtt elmegyen..."[27] A hangsúly a további szolgálati kötelezettség megtagadásán van. Egységes meghatározás nincs, de e két szabályzat segítségével rekonstruálható egy viszonylag jól behatárolható szökés fogalom. Eszerint szökésnek minősült, ha valaki „a commandírozó főtiszt engedelme nélkül a hadbúl vagy táborrúl szolgálattya végezte előtt elmegyen."

A szécsényi gyűlés kimondta, hogy aki egyszer katonának ment, köteles a háború befejezéséig fegyverben maradni.28 Még a megnyomorodott katona sem hagyhatta el a tábort elbocsátó levél nélkül. Ehhez Rákóczi következetesen tartotta magát, és nyomós indok nélkül nem engedte hazatérni a jobbágyokat családjukhoz.[29] Erre példa Nagy Márton dobronyi lakos 1706. szeptember 25-én kelt folyamodványa, amiben vaksága miatt kérte a harcból elbocsátását. A fejedelem előbb alkalmatlanságáról kívánt igazolást.[30] Időről időre

[20] Edictum Universale, 1705. szeptember 28. Szécsény. Ráday fogalmazványa. Lényegében azonos az ónodi országgyűlésen elfogadott szöveggel, bár az XII. titulust „ A hadi törvényes processusról" nem tartalmazza. A végső szöveget Kajáli Pál elnöklete alatti kodifikációs bizottság készítette el Ráday munkája alapján.
[21] A zászlóalj francia hatásra jelent meg a hadseregben.
[22] A tüzérségről írott levelekhez lásd: Bánkúti Imre: Rákóczi hadserege. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1976, 279.-291. (A továbbiakban: Bánkúti Imre 1976.)
[23] Thaly Kálmán 1888/1. 13. o. Ezt a véleményt osztja Markó Árpád is. Markó Árpád 2003. 180. o.
[24] Uo.
[25] A Rákóczi szabadságharc csatáiról lásd: Markó Árpád 2003.
[26] Ed. Un. Tit. V Art. 1.
[27] „A vitézlő rend hasznára és javára öszve vétetett Hadi Regulák avagy Articulusok", Nagyszombat 1706. Régi Magyar Könyvtár (A továbbiakban: RMK FM2/1823).
[28] Esze Tamás 1955. 20. o.
[29] Esze Tamás 1955. 495. o. A 273. folyamodványra adott válasz, 1709. november 7: „Egyszer magokat jószántokból a hadak közzé adott vitézeneknek nem lévén szabad onnét ki jűni, az instánsok sem jöhetnek…"
[30] Esze Tamás 1955. 346. o. 170. folyamodvány

előfordultak még kérelmek, de a legtöbb jobbágy okulva ebből, egyszerűen hazaszökött. A szökések elsősorban a mezei hadaknál jelentkeztek, de levéltári kutatásaim során találkoztam szökött nemesek ügyében hozott ítélettel is. A jobbágyság tömegesen és lelkesen csatlakozott Rákóczihoz, különösen a szabadságharc kezdeti szakaszában. Esze Tamás szavaival élve, a jobbágyság „a maga szabadítójaként várta és köszöntötte Rákóczit". Rákóczi leírása szerint az 500 fős paraszthad 1703 nyarán hamarosan 3000, majd 8000 főre duzzadt. Az okot Rákóczi jobbágypolitikájában kell keresnünk. Az alábbi idézet jól mutatja, hogy a jobbágyok miért özönlöttek a fejedelem zászlaja alá: „Az ő Nagysága kegyelmes resolutiója és pátense continentiája az tartja, hogy az kik az ő Nagysága hűsége mellett fegyvert fognak és táboroznak, azok a jobbágyság alól felszabadulának."[31] Ez alatt a fejedelem hajdúkiváltságokat[32] értett, ami rendkívül vonzó volt a túladóztatott és a török háborúk által többszörösen sújtott jobbágyság számára. A szabadságharc kezdeti szakasza tehát inkább hasonlított egy széleskörű jobbágyfelkelésre, és ezt a sajátosságát a későbbiekben ugyan jóval korlátozottabb formában, de végig megtartotta. A szabadságharc során két nagy katonai probléma merült fel, amely valójában egy jelenség két oldalaként jelent meg. A hadszíntér és a hátország egybeesett, miközben a nép és a katonaság is ugyanazt a kört érintette. Többek között ez inspirálta és tette lehetővé a jobbágyságból katonának állt emberek jellegzetes motivációját, ami aztán szökésre késztette őket. A helyzet súlyosságát Rákóczi sokat idézett mondatai jelezték: „Ha különválaszthattam volna a katonákat a néptől, könnyebben folytathattam volna a háborút." 1706-ig a legjellemzőbbek azoknak a katonáknak a szökései voltak, akik egyébként is alkalmatlanok voltak a harcra, vagy csupán a könnyű zsákmány reményében csatlakoztak a hadsereghez. Az 1706. év viszont fordulópontot jelentett a katonai fegyelem szempontjából.[33] Innentől kezdve egyre kevesebb katona látta értelmét a harcnak, és egyre többen kezdtek el szökni. Orosz Pál generális már 1706-ban megfigyelte, mennyire elidegenedtek a tiszántúli ezredek a szabadságharctól.[34] Ettől kezdve a helyzet drasztikusan romlott. 1710-re a valamikori 80 000-es hadseregből alig 30 000 fő volt hadra fogható.[35] Ezeknek a csapatoknak olyan alacsony volt már a harci értékük, hogy kedvező kompromisszumot jelentett számukra a szatmári békekötés.

Ami a jobbágyság szökését illeti, ennek egyik legfontosabb oka az volt, hogy miután a hadszíntér egybeesett a hátországgal, a Rákóczi zászlaja alá beállt jobbágynak folyamatosan aggódnia kellett a családjáért, akit egyszerre fenyegetett a saját földesura és az ellenség. Otthon maradt családjuk védelme érdekében ezért tömegesen szöktek el a katonák. 1704. június 13-án a Kecskeméti mezőről Szűtts (Szűcs) János ezredének tisztjei által írt levél jól tükrözte a helyzetet: „De mint hogy mostan szomorú és szerencsétlen hírunk értekezett haznánkba Szatthmárhoz vagyon, erre nézve katonáink is igen meg idegenkedtek annyira, szökve is naponként mennek tüllünk vissza, kérjük alázatossan Nagyságodat, mint természet szerént való jó Kegyelmes urunkat, méltóztassék Nagyságod bennünket cselédeunket vissza

[31] Esze Tamás 1955. 10. o.

[32] A háború elején erről még nem volt szó, mindössze a jobbágyi szolgáltatások alóli felmentést ígérte meg a fejedelem a vetési pátensben:

„… akármely hely közönségesen vagy személy szerint eddig jobbágyi, napos, árendás, taxás, állapotban lévén, az megnevezett mód szerint, paraszti szolgálattal szolgált, vagy egyéb pé nzbeli sőt akármi névvel nevezendő rendszeres adózással tartozott, sőt adott is- azokon kívül, az kik táborunkba bejővén az kész ügynek forgatására velünk együtt fegyvert fogtanak, kiknek is magok személyeket feleségeket s gyermekit az elül számlált minden nemű teherviseléstől kivenni és oltalmaztatni elvégeztük…"

R. Várkonyi Ágnes- Kis Domokos Dániel: Nemzet és emlékezet. A Rákóczi- szabadságharc, Osiris, Budapest. 2004. 44. o. (A továbbiakban: Várkonyi Ágnes-Domokos Dániel 2004.)

[33] Thaly Kálmán 1888/1

[34] Esze Tamás 1955. 10. o.

[35] Uo.

bocsátani, hogy ottan is hazánknak s Nagyságodnak szolgálhassunk." [36] A katonák a legelső rossz hírre hazaindultak. Eszterházy Antal generális így írt a baranyai „végházakba" szorult lakosokról: „Ezekből lovas és gyalog 500-ig való kitelik, de ezeknek is az az argumentumja, hogy feleségét, gyermekét halálig el nem hagyja." A fejedelemre nem volt jellemző, hogy elengedte volna a katonáit. A Szűtts János ezredbeli tisztek kérvényét elutasította: „Ellenséges hadaink rendeltetvén annak a' földenk securitására, a' Nemes Ország szólgálattyába tovább is ezen a' földön maradgyanak." Erre hozhatjuk fel példának azt is, amit a fejedelem emlékirataiban ír, nevezetesen: „el valának határozva - a hadsereg -, hogy mihelyt a Dunán átmegyek, szétoszlanak, tartván a ráczoktól, kik a Duna s Tisza partjain laktak."[37] Azonban nem csak az ellenség fenyegetése motiválta a szökésre vállalkozókat. A nagyobb birtokkal és nagyszámú jobbággyal rendelkező nemesek nem nézték jó szemmel, hogy földjeikről a jobbágyok nagy számban katonáskodni mentek, hiszen ebben az esetben nem csak a jobbágy, hanem családja is mentességet élvezett a jobbágyi szolgáltatások alól. Ezt maga a fejedelem is megerősítette: „(…) mind azon által a még hadban szolgálnak, ki adott patensünk tenora szerint az olly hadban mentek cselédgyek urok szolgálattyára nem compelláltatnak." Az erdélyi kormánytanács Rákóczinak címzett jelentésében ezt olvashatjuk: „minden felől a fiscalis tisztek panaszkodnak: járnak széllyel a patensek a fiscalitásokba többnyire a kapitányok nevezeti alatt, hogy a jobbágiok mennyenek az hadakban, mert ott igaz nemes emberek lesznek, magok és familiájok minden teher viselésében immunitáltatnak. Ezt hallván a szegénység, erőssen megyen az hadakba, elannyira, hogy a fiscalis jószágokba fel kelendő gabonát alig kivel fel takarítania."[38] Rákóczi hiába biztosította azonban a katonáskodó jobbágyok mentességét a jobbágyi terhek alól,[39] a földbirtokos nemesség ezt a rendeletet (sem) akceptálta. Az érdekegyesítés majdani kudarcának már 1704-ben nyilvánvaló jelei voltak: „… jelentjük ngtoknak, kgteknek ez megbántódásunkat, hogy mi seregeink nagyobb részent és más seregek is jobbágyi rendekből állanak, kik is szabadságnak megnyeréseért biztattatván, először fogtanak fegyvert; de mostan sokaktól, mind úri rendektől s mind közemberektől ijesztetnek, hogy csak hiába fogott volna az jobbágyság fegyvert, mert mihelyt az had száll, ismet ugyan csak jobbágyok lésznek. Megy beszéd annyira elolvasztatta sokaknak szíveket, s meglankította sokaknak karjokat, hogy az fegyvert letötték, ha még le nem tötték, letenni igyekezik és az tábort kerüli. Ugyanis ha véeket kiontván (ezt mondják) csak az lesz jutalmuk nekünk, hadviselő embereknek, mint az otthon magok dolgát űző s nem fáradozó embereknek, az jobbágyság, micsoda haszna fegyver kötésünknek egy részent, ha csak jobbágyok lészünk, mint mostan is mi hadban szolgálunk, feleségünket, gyermekeinket mindenféle szolgálatra űzik, hajtják, mint az kővári udvarbíró is."[40]

A fejedelem azonban nem tehette meg, hogy figyelmen kívül hagyja a táborához csatlakozott és hűségére tért nemese érdekeit. Tudomásul kellett vennie, hogy számos esetben nem maradtak a birtokokon jobbágyok, akikkel be lehetett volna takaríttatni a termést. Ha egy jobbágy hazaszökött a családjához, nem volt ritka, hogy a nemesek bújtatták őket a hadgyűjtő hadnagyok elől. Amennyiben mégis sikerült visszavinni a szökött jobbágyot katonának, harci értékük érthető módon meg sem közelítette a szökés előtti állapotot. A legtöbb esetben, amikor a jobbágyok Rákóczi pátenseire hivatkoztak, a reakció az volt, hogy elzavarták a földjükről a katonáskodó jobbágy családját. Ez pedig többnyire egyet jelentett az éhhalállal, s mindez még több katonáskodó jobbágyot kényszerített szökésre.

[36] Esze Tamás 1955. 163. o. 1704. június 13. Kecskeméti mező. A Szűcs János ezerbeli tisztek folyamodványa.
[37] Thaly Kálmán: Rákóczi emlékiratai 1872.
[38] Esze Tamás 1955. 10. o.
[39] Lásd 32. jegyzetet
[40] Várkonyi Ágnes-Domokos Dániel 2004. 81. o.: „Több sereg főhadnagyainak kérése az országgyűléshez a jobbágyok érdekében"

A szökések másik fő oka a katonák képzetlenségével, zsákmányéhségével függött össze, ami a megfelelő vezetés hiányával magyarázható. Még a képzett, hozzáértő, hivatásos francia tisztek[41] sem kezelték megfelelően katonáikat. Az Esze Tamás által közölt beadványokban bukkanhatunk olyan iratra, amelyben a francia gyalogregimentben szolgáló magyar vitézek panaszkodnak tisztjeikre. Ez az ezred az udvari csapatok közül való reguláris ezred volt, tehát szervezettség, felkészültség és a tisztek hozzáértését tekintve messze az átlagos harci egységek felett állt. A magyar vitézek így írtak ezredbeli tisztjeikről: „(…) mint hogy regimentjünkbeli tiszteinktől igen alkalmatlanul tractáltatunk, holott nyelveken nem értvén, ha mint kedvek és akarattyok szerint nem találunk tselekedni, kémélletlenül ütnek-vernek, igasságunkat, mentségünket meg sem halgattyák, s meg sem értik, méltatlan sok árestumos s vereséget kell töllök szenvednünk."[42] Ebből a beadványból több dolog is kiderül. Nyilvánvaló, hogy a francia tisztek mélyen lenézték a magyar katonákat és valószínűleg az egész hadsereget.[43] A francia tisztek széles körben alkalmazták a testi büntetést, ütötték-verték a katonákat, ami a francia hadseregben megszokott volt, de a szabadságharc hadseregében nem volt szokásban. A továbbiakban az is kiderült, hogy a francia tisztek a közvitézek zsoldját elsikkasztották, és az ingyenesen, a fejedelem által biztosított „mundért" pénzért adták. Ennek következménye az lett, hogy: „ilyen declarált okokra nézve szöktenek el sokan közzüllünk, szöknek naponként, nem álhatván rajtuk való istentelen tselekedeteket." Kérték a fejedelmet, hogy tegyen rendet a francia tisztek között. Rákóczi válaszában biztosította a folyamodókat, hogy: „Meg lészen parantsolva, hogy a hadi szokott rendhez, s regulához nem azon kívül, légyen alkalmaztattva fenyítékek." A sikkasztásról a fejedelem válaszában azonban nem esett szó. A Rákóczi hadseregében általános jelenség volt az ezredből ezredbe vándorlás is, attól függően, hogy hol lehetett zsákmányra bukkanni. Majos katonái többször is betörtek Erdélybe fosztogatni. Itt azonban zsákmányból nem volt sok, a fejedelemség, mint ahogyan az ország nagy része, többszörösen ki volt fosztva, jószágon kívül nem igen lehetett mást szerezni.[44] Az alábbi eset plasztikus példáját adja a zsákmányolás és a képzetlenség találkozásának: „Monoky (Ferenc) Uram hadának Urunk semmi hasznát nem veheti, már három ízbe ordénálván őket Eperjeshez: két-három nap lesznek ottan, s mindjárt elszöknek zászlóstul. Még a tehenekbe tartott s a praedában: addig mind ott volt, -hogy az nincs, már meg nem maradhattak."[45] Tehát bizonyos ezredek gyakorlatilag rablóbandaként felélték a vidéket, majd a fejedelem utasításait semmibe véve egyszerűen tovább álltak – anélkül, hogy Eperjes ostromát elkezdték volna. Rákóczi elkeseredetten írta egyik pátensében, hogy „Sokan bemutatván a táborban magokat, hitek letétele után némely napokat töltvén, magunk s tiszteink híre engedelme nélkül, sőt erős parancsaink ellen elszéllyedeztek, s a haza szolgálattya helyett istentelen kóborlásba és marhahajtásba merültek el, nagy hátramaradásával a haza szolgálattyának."[46] Ezt a jelenséget nevezi a szakirodalom kóborlásnak. A szabadságharc utolsó éveiben a hadsereg bomlása már előrehaladott állapotban volt. Ez kettős folyamatot jelentett; egyrészt a földesurak visszacsábították a jobbágyokat földjeikre, másrészről a szabadságharc hadseregének

[41] Markó Árpád felhívja a figyelmet, hogy ezek a tisztek „kalandortermészetűek" voltak. MARKÓ 2003. 178.
[42] Esze Tamás 1955. 436. o.
[43] A hadsereg vezetése kevés kivételtől eltekintve alkalmatlan volt, beleértve a francia tiszteket. Markó Árpád hívja fel a figyelmet arra, hogy a tábornokok nem hozzáértés, hanem származás alapján kerültek kiválasztásra. (Markó Árpád 2003. 178. o.)
[44] A Rákóczihoz intézett kérelmek kb. fele a kuruc csapatok által elhajtott marhák és egyéb jószágok iránti kártérítési kérelem volt. A kérelmekről lásd: ESZE 1955.
[45] Esze Tamás 1955. 192. o. 72. folyamodvány, L.Berthóty Ferenc 1704. március 24-én kelt levele Buday Istvánhoz
[46] Esze Tamás 1955. 14. o.

csapatainak jelentős része fosztogatni kezdett. Erdélyt 1707-től rendszeresen fosztogatták, 1708-tól pedig a magyarországi területeket is dúlták.

Dolgozatomban ítéleteket, és a fejedelem udvarához írt tájékoztatást ismertetek, teljes tanúvallomásokat tartalmazó anyagot ugyanis szökési esetekről mindezidáig nem találtam (a forrásanyag bővítése további kutatási terveimben szerepel). A dokumentumokat igyekeztem olyan szempontból kiválasztani, hogy minden társadalmi rétegből származó katonák ügyében legyen valamilyen formában adat.

1706. március 27-én[47] hozott ítélet szökött katonák ügyében:[48]

„Az 1706-os év március havának 27. napján gróf székesi Bercsényi Miklós főgenerális úr kegyes rendeléséből hadbírósági eljárás indult a törvényes módon erre összehívott hivatalnok urak előtt az alábbi rendben és módon: Perfelvétel."

A szöveg közrendűek szökését tárgyalja. A pert közvitézek és hajdúk ellen indították. A közvitéz és a tiszt között a leglényegesebb különbség a származásukban volt. A tisztek többnyire nemesi származásúak voltak, a közvitézek pedig a társadalom alacsonyabb rétegeiből kerültek ki. Alább összehasonlításképpen nemesek ellen indított eljárás eredményével és sajátosságaival is foglalkozunk majd.

„A büntetőtörvényszék (criminalis magistratus) mint felperes a félnemes (agilis) Tót Mátyással, Detky Péterrel stb. … és Hajdú Györggyel, a Csajághy ezred közkatonái és hajdúival, mint vádlottakkal szemben és ellen, akik - nem tudni mitől indíttatva vagy miféle balga szándéktól vezettetve - megfeledkeztek arról a hűségről, amellyel a felséges fejedelemnek és a nemes Magyar Királyságnak tartoztak, tisztjeik tudtán és szándékán kívül feletteseik egyik hadjáratában (expeditio) saját maguktól és kifejezett rossz szándékkal megszöktek, bár az ilyesfajta ___ ellenére a tisztjeik tudta és beleegyezése nélkül a zászlótól vagy valamilyen hadi vállalkozástól eltávozók felhívnak mindenféle jogot, különösen a hadijogot, pedig a felséges fejedelem rendeletének harmadik cikkelye világosan szigorúan megtiltotta."

Az 1706-os „Hadi regulák avagy articulusok" így ír a szökés törvényi tényállásáról: „Ha valaki a hadbul vagy Táborrúl, szolgálatty el-végezéfe előtt elmégyen, ha Tiszt leend , Tisztit, ha köz Vitéz lesz fejét veszti-el. A' ki penig az ollyan embert meg öli főképpen ha maga Hadi Vezérétől vagy Kapitánnyától, nincsen úti levele, tőtként halála helyesnek és szabadosnak ítéltetik."[49] Az ítélet majdnem szó szerint ezt idézi. Sajátos, hogy az edictum a szökést együtt említi az úti levéllel (passus). Ez szolgált a távollét céljának igazolására. Az ilyen úti levél nélkül járás külön bűncselekménynek számított, ám rendszerint jóval enyhébb büntetést szabtak ki érte, mint a szökésért.

„Ezért a mondott cikkely és más törvények értelmében az említett tisztviselő gondoskodjék róla, hogy azokat a vétkeseket megfelelő büntetésben részesítsék és sújtsák, és nyilvánosan hirdessék ki, hogy őket elítélték és megbüntetették. A cikkely így hangzik Valaki a hadból vagy táborból szolgálattya elvégzése előtt elmegyen, ha Tiszt leend Tisztit, ha

[47] Az ekkoriban hatályos jogszabály az 1706-ban Nagyszombaton kiadott „A vitézlő rend hasznára és javára öszve vétetett Hadi Regulák avagy Articulusok" A különböző hadi regulák és egyéb szabályzatok nyomon követése problematikus. Az első nyomtatásban is megjelent szabályzat az Egri regula, mely 1705. május 1-jén Debrecenben jelent meg nyomtatásban és mindössze egy évig volt hatályban. Ennek a helyébe lépett átmeneti rendelkezésként 1706 áprilisában a Nagyszombati szabályzat, ami 1707-ig, az ónodi országgyűlésen elfogadott Edictum Universale hatályba lépéséig volt hatályos. Az Onódi szabályzat megegyezik a Ráday által 1705-ben összeállított Edictum tervezettel, de a hadbírókról szóló utolsó fejezetet nem tartalmazza. – Ráday Pál Iratai 1707-1708 II. k. Sajtó alá rendezte: Benda Kálmán és Maksay Ferenc, Akadémiai kiadó, Budapest, 1961. 280. o. (A továbbiakban: Ráday Pál II. 1961.)
A következő fejezetben a szabályzatok szökésre vonatkozó rendelkezései részletesen bemutatásra kerülnek.

[48] MOL. G. 28 V. 2. h. 71-72, Idézi még: Mezey Barna 2009. 283. o.

[49] RMK FM2/1823

közvitéz fejét veszti el. Aki pedig az ollyan Embert meghöli főképen ha maga vezérétül, vagy kapitányától mindenféle úti levél nélkül jár történt halála helyesünk és szabadosnak ítéltetik."

A szökések viszonylag egyszerű ügyek voltak. Ezt támasztja alá a perfelvétel latin nyelvű szövegének mondata: „Ezért a mondott cikkely és más és más törvények értelmében az említett tisztviselő gondoskodjék róla, hogy azokat a vétkeseket megfelelő büntetésben részesítsék és sújtsák és nyilvánosan hirdessék ki, hogy őket elitélték és megbüntették." Az ítélet szövege felhívja a bírókat arra, hogy a hivatkozott jogszabálynak megfelelően és ennek szellemében hozzák meg ítéletüket, figyelmeztetve őket kötelességükre. Az ítéletet nyilvánosan kellett kihirdetni. Ennek célja kettős volt: a további szökések megakadályozása elrettentő példa állításával és az elítéltek megszégyenítése.[50] Ami viszont talán a legfontosabb a szövegezésben, hogy a szökési ügyekben nem merült fel az ártatlanság vélelme, sem az ártatlanság, mint lehetséges opció. A bíróság már önmagában azzal tényként kezeli a terheltek bűnösségét, hogy szökést követtek el. Tisztük viselkedésében a bíróság nem talál enyhítő körülményt. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés egyik kitétele az egyszerű és gyors büntetést szorgalmazza: „Aki pedig az ollyan Embert meghöli főképen ha maga vezérétül, vagy kapitányától mindenféle úti levél nélkül jár történt halála helyesünk és szabadosnak ítéltetik."[51]

„A fent írt vétkes vádlottak személyesen előállva közösen és egybehangzóan esküt téve az alábbi módon vallottak. Az mi eljönvésünknek Kovács Gábor nevő Hadnagy volt az oka mért nem egyszer sem ketszér morgott és szidott rútul bennünket mondvan Eordvas (?) attakt menkő Teremtették a ti Rabotok vagyok én mert ha ti itt nem vólnátok én meghszabadúltam volna innen. Bár a fehér hegyen[52]ne jüttetek volna által én rég másut volnék most erre szökve egyenlő akarattal jüttünk el Egérünkhöz akarvan menni."

A történeti tényállás a következő: a Csajághi[53] ezred közkatonái és hajdúi megszöktek a Fehér-hegynél tartózkodó csapattestektől. Parancsnokuk Kovács Gábor, aki a terheltek együttes vallomása szerint őket „rútul szidta" és arra hivatkozott, hogy „ha ti itt nem vólnátok én megszabadúltam volna innen."A terheltek vallomása szerint tisztjük viselkedése miatt megszöktek, és elindultak Eger felé, majd félúton az ítéletben nem részletezett módon fogságba kerültek.

„Az ítélet pediglen a következő:

A személyesen előállók által ismét előadottakat kegyesen és nagy figyelemmel meghallgatva az összehívott hivatalnok urak (officialis) egyhangúlag értékelték, jóllehet a saját képviselőjük által előterjesztett és a saját véleménye kifejtésére szánt szavakat meghallgatták, mégis mivel azok már korábban teljes mértékben tudatában voltak annak, hogy nem lehet tisztjük tudta és engedélye nélkül saját esküjük és a fenti törvény ellenére távozni és elszaladni. Ezért a fent idézett törvény értelmében halálbüntetésre ítéltetnek.„

A közemberek szökési ügyeinek tárgyalásánál a gyorsaság és a hatékony elrettentés volt a fő cél. Meglehetősen nehéz feladat az ítélkezési gyakorlat szempontjából a három szökéssel kapcsolatos jogszabályi rendelkezést (szökés, kóborlás, passus nélkül járás) elhatárolni. A bíróság jogalkalmazása, ahogyan a következőkben példát hozok rá, gyakran esetleges volt és nagyban befolyásolta a terhelt személyi státusa és tettének körülményei. További problémát jelent, hogy a hatályban lévő hadi szabályzatok gyorsan váltották egymást,[54] így előfordult, hogy az ítélkezési gyakorlat eltért a jogszabályban előírtaktól. Jórészt a korabeli magyar

[50] Mezey Barna 2009. 285. o.
[51] RMK FM2/1823
[52] A Fehér-hegy a Fehér-Kárpátokat jelentette. Ettől Eger légvonalban mintegy száz kilométernyi távolságra van.
[53] Csajághi hajdúezred. Csajági János, Fejér megyei nemes, 1705-ben kuruc ezereskapitány, 1707-ben brigadéros. A szatmári béke egyik aláírója. – Köpecz Béla-Várkonyi Ágnes 2004 511. o.
[54] Lásd a 47. jegyzetet

törvénykezés reflexei működtek, így a bírók gyakorlatilag válogathattak a korszakban rendelkezésükre álló büntetési nemek közül.[55]

Amennyiben a szabadságharc hadseregének bíráskodását e felől az ítélet felől szemléljük, akkor kevés garanciális szabályt találunk. A terheltek együttesen és egybehangzóan beismerő vallomást tettek és szószólójuk előadhatta érveiket, de ez az ítélet szempontjából mindez nem bírt relevanciával: „mivel azok már korábban teljes mértékben tudatában voltak annak, hogy nem lehet tisztjük tudta és engedélye nélkül saját esküjük és a fenti törvény ellenére távozni és elszaladni." Tehát a bíróság szerint nyilvánvalóan tudniuk kellett, hogy szökésükkel főbenjáró bűnt követnek el. Arra nézve nincs utalás, hogy a „már korábban teljes mértékben tudatában voltak" kifejezés alatt a bíróság csupán a hadseregben szokásos ítélkezési gyakorlat ismeretét, vagy a jogszabály tételes ismeretét értette-e. Az ítélet halálbüntetés, amit a szöveg nem részletez. Későbbi hadi regulákban azonban találunk utalásokat az elterjedt kivégzési nemekre.[56] A leggyakoribb az akasztás volt, de elterjedt a „meglövöldöztetés" azaz a golyó általi halál is. A szökött közemberek és egyéb nem nemes személyek esetében tehát a bíráskodás menetét a szigor, a gyorsaság és az elrettentés szándéka határozta meg. Az ilyen ügyeknél az eljárás lényegében statáriális jelleget öltött.

„1706-ban október 13. napján a Lőrinczi mellett lévő táborban a Magyar Királyság konföderált rendjeinek és Erdély választott felséges fejedelmének, felsővadászi Rákóczi Ferencnek, kegyes urunknak a megbízásából a szökevény nemesek, mint vádlottak, úgymint Dávid János … ellen, akik a nemes Gömör vármegye nemesi felkelői a méltóságos és nagyságos szentkirályi Andrássy György, a fejedelem őfelsége generálisa elnöklete alatt, miközben jelen voltak az igen tekintélyes és ___ Tornallyai György, a nemes Gömör vármegye kapitánya … ítélet hozatott a következő rendben."[57]

Az ítélet szökevény nemesemberek ügyében született.

„Nem tudatik miénk vakmerő gondolatok túl vezérelvén felütne vezérét szökvény nemesemberek, úgysmint kegyelmes magasságos fejedelem… (kézirat olvashatatlan) parancsolatja mellett insurgálván szegény hazánk kis szabadsága felemelkedésével nézve nem hogy... parancsolattyára futtván effectuáltak volna de azonközben minden törvényeket és… (kézirat olvashatatlan) Edictumot megvetvén tulajdon Nemz. Vassmegyejenek zaszloit az Táboron ellhagyván, vakmerö képpen ellszokténéte nem gondolván az ellenségnek közel létét;" A történeti tényállás ebben az esetben még egyszerűbb, mint az előző ítéletben. Vas megyei csapatok zászlai alatt harcoló Gömör vármegyei nemesi felkelők egy csoportja ismeretlen körülmények között megszökött a hadjárat közben. A forrás kiemeli, hogy bűnüket súlyosbította az ellenséges csapatok közelsége.

„Mminthogy pedig az ollyatén Passus nélkül valü ellszökésset feegyl … kegyelmes Urunk és … Edictum kemény büntetés alá súlytják arra nézve kívánjuk az Nemz. Hadi Magistratus tanuságul peldajara az felül említett szökvény nemes embereket exemplariter büntetessenle megh annyival is inkáb mivel az Nemes Vas megyék Tisztei, ni gremio Sue Cohortis keményen tiltván az olyantén ell szökéseket."

A legfontosabb és legszembeötlőbb különbség az, hogy bár a szöveg „szökés" és „szökevény nemes emberek" kifejezéseket használ, a bíróság mégsem a szökés tényállására, hanem a „Passus nélkül való ellmenetelrül" formulára hivatkozik. Ez mindig enyhébb

[55] Az a szabadságharc hadseregében használatos büntetési nemek részletes ismertetéséért lásd: Mezey Barna 2009. 282-285. o.

[56] Az Edictum Universale az alábbi büntetési fajtákat nevesíti: akasztás, meglövöldöztetés, fővesztés, fővesztés vagy vagyonelkobzás, pálcázás (vagy kemény megpálcáztatás), fogva tartás, vagyoni jellegű büntetések. Számos helyen csak a „meghal érte" kifejezés szerepel, ilyenkor feltételezhetően a bíróság döntötte el a büntetés módját. Az „exemplaris halál" alatt minősített halálbüntetést kell értenünk.

[57] MOL G. 28 V. 2. h. 92-93. Idézi még: Mezey Barna 2009. 284. o.

elbírálás alá esett a szabadságharc hadseregének hadiszabályzataiban, mint a szökés. A passus nélkül járás tényállása széles körű mérlegelési jogkört biztosított a bíróságoknak, ezért kötelességük volt figyelembe venni az egyes esetek összes releváns körülményét. Ezt a bíróság meg is tette Tánczos János terhelt esetében, aki társai egybehangzó állítása szerint „vérben való nyavajában"[58] szenved. A bírák ezt megerősítették és kijelentették, hogy: „…addiga való arestromával meg elegszk az Nemz. Hadi Törvény, azontúl mindgyart szabadulhassanak fell." Modern kifejezéssel élve; az előzetes letartóztatás után további büntető intézkedésre nem került sor. Ez a korszak büntetőjogához viszonyítva humánus megoldást jelentett, a bíróság ugyanis felismerte, hogy a terhelt betegségét valószínűleg nem fogja túlélni.

„Deliberatum est

Meg fontolván és megvizsgálván kegyelmes Urunk és … Edictumit jelessül pedig Puniem Edicti domini beraivum, És pedig Passus nélkül való ellmenetelrül szónál és mivel ottan az meg fogatassal egyebet nem instruall, azra nézve mindhogy Nemz. Vasmegyek Tisztei in gremio Sue Cohortis az illyeneten ell szökeést keeményen meg tiltották, (feinkívánván maguk enthitassat) fentartani, massok példjáára az emlitet szökee, szökevényeket leűzzül, in medio Sue Cohortis, más Nemes vármmegyék Tisztei jelenletekben, kiki húsz csapástúl csapattassék megh; Mivvel pedig Tánczos Jánosnak vérben való nyavalyas lévén recogneáltate complex(?) Tarsai, addiga való arestromával meg elegszite az Nemz. Hadi Törvény, azontúl mindgyart szabadulhassanak fell.

Aláírások

Előttem, mint elnök előtt: Andrássy György"

Az Egri regula az érvényes passus nélkül járkálást közvitézek esetén közelebbről meg nem határozott testi büntetéssel büntette, a tisztek pedig rangjukat vesztették.[59] Az ítélet hivatkozik ugyan a Nagyszombati hadi szabályzatra, az azonban nem tartalmazott rendelkezést a passus nélkül járásra. Valószínűleg az ítéletben szereplő „ ...Passus nélkül való ellmenetelrül szónál és mivel ottan az meg fogatassal egyebet nem instruall…" kitétel erre utal. Az Edictum Universale pedig úgy rendelkezik, hogy: „A' kik fellyeb említet passussokkal járnak is, meg határoztassék idejek, mikor legyenek jelen zászlójok alatt, kire sok idő ne is adattassék és ha akkor vissza nem jönének, ha tiszt lesz, megh arestáltatván számadássa szerint büntettetik, a' kőz katona vagy gyalogh pedig keményen megh pálcáztatik, ha penig néhány heteket s holnapokat mulat oda jártában, mentsége szerint büntettetik. A terheltek büntetéséről a bíróság úgy rendelkezett, hogy „más Nemes vármmegyék Tisztei jelenletekben, kiki húsz csapástúl csapattassék megh." Nincs tehát szó halálos ítéletről, a kiszabott büntetés testi és megszégyenítő büntetés volt. Azt nem állíthatjuk, hogy a büntetés nem volt súlyos, hiszen a pálcázás egy nemesember számára megaláztatást jelentett, de mindez semmiképpen sem mérhető a halálbüntetéshez. Ki kell emelnem, hogy a bíróság közemberek és nemesek szökési ügyeinél is ragaszkodott a nyilvánossághoz, az akkuzatórius eljárásra jellemző erkölcsi indíttatású tanító-nevelő büntetés-végrehajtás továbbra is sarkalatos pontját jelentette a hadseregszervezésnek. A szabadságharc hadseregének személyi állományának az előző fejezetben ismertetett sajátosságai miatt a példastatuálásra szükség is volt. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések mellett meg kell említeni azt a sajátosságot, hogy a bíróság a partikuláris joganyagra is tekintettel volt: „és pedig Passus nélkül való ellmenetelrül szónál és mivel ottan az meg fogatassal egyebet nem instruall, azra nézve mindhogy Nemz. Vasmegyek Tisztei in gremio Sue Cohortis az illyeneten ell szökeést keeményen meg tiltották…" Mivel a passus nélkül járás a bíróság szerint lex imperfecta volt,

[58] Valószínűleg vérbajos volt, vagy vérmérgezést kapott.
[59] Markó Árpád-Tóth Gyula 1954. 158. o.

ezért a bíróság Vasmegye tisztjei által alkotott és nyilvánosan kihirdetett szabályokra hivatkozott álláspontjának megerősítéseként. Ez azért lényeges, mert mindezt el lehetett volna kerülni, amennyiben a szökött nemesek esetében a szökés tényállását vették volna alapul, hiszen ebben az esetben az ítélet egyértelmű: meg kellett fosztani őket rangjuktól. A bíróság nem csupán a jogszabály által előírt nemesemberekre vonatkozó kedvezőbb büntetési tételekhez tartotta magát, hanem lényegesen kedvezőbb eljárási körülményeket is teremtett a közkatonákkal szemben zajló eljáráshoz viszonyítva. Természetesen hiba lenne a szabadságharc hadseregének hadbíráskodásán a törvény előtti egyenlőség diszciplináját számon kérni, mindössze annyit kívánok bizonyítani, hogy az érdekegyesítés kudarca nyilvánul meg abban is, hogy a bíróságok jogalkalmazásában meghatározó szempont volt a terhelt nemesi származása.

A következő ismertetett szöveg az 1708. december 16-án Ottlyk György által írt feljegyzés Labancz Miklós ezereskapitány csapatainak ügyében. Ezt a forrást két okból választottam. Egyrészt ritka az ilyen részlet gazdag, személyes hangvételű levél, amely a szökés és kóborlás problémáival egyszerre foglalkozik, és jól szemlélteti a szabadságharc hadseregének első fejezetben ismertetett problémáit. A másik ok az, hogy szökési ügyben ritka a tanúvallomás az ügyek viszonylagos egyszerűsége miatt. A szövegen keresztül kirajzolódik előttünk a szökések és a kóborló-fosztogató cselekmények összefonódásának tipikus esete:

„Midőn hozzám értkezet emlétet Labancz Mikloss Uram, Szent Kereszt Taján, jó csuportos nyolc vagy kilencz zászló allja katonaval volt: onnan Bajmocz tajára érkezvén, mint hogy felettébb való excessusokat, kóborlasokat nemszenvedhettem kationainak, sokszor mint magát semit a Tisztyeit keményen dorgaltam é miat: de nem volt haszna: hanem a midőn látták hogy vesszőzettem egyet katonaiban az képtelen való excessusért akkor csuportossan szökni késztek, úgy annyira el oszlottak, hogy á midőn az ellenség beszorított benűnket Liptóba, magat kivallattam elűmbe keményen fel fogván á dolgot mért oszlattya á katonait, az felelt hogy harc nélkül mennek, és szöknek annyira el fogyván a hadai akkor á mikor leginkább kivantott volna ellenségre vigyáznunk hogy egy becsűletes portat[60] nem lehetett katonaival, ugy bocsátotta vissza jobbara tisztekből allo hada lévén: Keményen meg parancsolván hogy után húzást vonást ne kövösség hanem egyenessen mars utam szerint mentek volna Szerencs felé és meg keresték volna Főgenerális uramot és ő excellentiajat: ezen parancsolatomal nem gondolván, nem arra amerre én Ordenáltam őket hanem falukra kedvek szerint jártak sok lovat utba el vonták, sűtt egyesek feleségeit is meg fosztották, nem gyűztem á sok panaszt utannok halgatni. Ezeket állátatossan Labancz Mikloss Vice collonellus Uram felűl, pro informatione akartam fel tenni.„[61]

„Datum Sáros Patak 16. Febriis 1708”

„Ottlyk György”[62]

Ez a beszámoló persze nem elég részletes ahhoz, hogy az eseménytörténetet, vagy a teljes történeti tényállást rekonstruálhassuk. Nem bírósági határozat, így jogi kötőereje nem volt. Jogi szempontú elemzésre tehát nem kerülhet sor, ugyanakkor a szöveg adalékként és bizonyítékként szolgál az első fejezetben ismertetett hadsereg szervezési problémákhoz és alátámasztja a következő fejezetben ismertetett hadiszabályzatok szükségességét. Ezt a beszámolót Ottlyk György írta Labancz Miklós ezereskapitány csapatairól. Ottlyk nyolc-

[60] „portyát”

[61] MOL G. 28. V. 24. 153.

[62] Ottlyk (Ottlik) György, Trencsén megyei köznemes, előbb Thököly híve volt, majd átállt a császáriakhoz. Salm herceg hatvani udvarának jószág igazgatója, majd csatlakozik Rákóczihoz. Később Bercsényi karabélyos ezredének parancsnoka, Rákóczi főudvarmestere, az Udvari Gazdasági Tanács elnöke lesz. – Köpeczi Béla-Várkonyi Ágnes 2004. 535. o.

kilenc zászlóaljnyi katonáról tett említést, tehát megközelítőleg 4800-5400 katonáról volt szó. 1708-ban már aligha lehetett teljes létszámú zászlóaljakról beszélni, ezért én inkább az alsó értéket tartom valószínűnek. A beszámolóból kiderül, hogy ezeknek katonáknak szökése három fázisban zajlott le. Ottlykhoz Szent Kereszt táján, tehát szeptember 14-e előtt pár nappal érkeztek meg Labancz Miklós katonái, majd onnan egyesítve haladtak tovább Bajmóc felé. Ottlyk szerint Labancz katonái innentől kezdve számos kihágást és bűncselekményt követtek el. Név szerint említi a kóborlást, ami lényegében a szökésekkel és a passus nélkül járással szorosan összefüggő, a civil lakosság ellen elkövetett fosztogatást jelentette. Ilyen esetek tömegével fordultak elő.[63] Ahogyan a szövegből kitűnik a kóborló katonák nem voltak tekintettel arra, hogy kinek a kezén van éppen a terület, kíméletlenül bántak a civil lakossággal. Itt kell megjegyeznem, hogy a hadi szabályzatok kifejezetten „kóborlás" nevű tényállást nem ismertek, holott a források arról tanúskodnak, hogy maga a fogalom ismert volt.[64] A kóborlás fogalma jogi értelemben véve több bűncselekmény elkövetését jelentette. A fent leírt esetben az Edictum Universale fosztogatásra vonatkozó rendelkezését lehetett volna alkalmazni.[65] Ennek a büntetése halál volt, tehát amennyiben az idevágó jogszabályi rendelkezés szemszögéből értelmezzük a kóborlás jelenségét, a kóborlást fosztogatásnak feleltethetjük meg. Ottlyk számon kérte Labancz Miklóson a fegyelem hiányát, aki azonban nem tudott rendet tenni, noha egy esetben pálcáztatást rendelt el. Ez valószínűleg törést jelenthetett az amúgy is alacsony morálban: „…harc nélkül mennek, és szöknek annyira el fogyván a hadai akkor á mikor leginkább kivantott volna ellenségre vigyáznunk hogy egy becsületes portat[66] nem lehetett katonaival…". Amennyiben abból indulok ki, hogy a szabadságharc hadserege alapvetően a portyázó harcmodorra épült, akkor sem tartom valószínűnek, hogy egy portyához két-három századnál nagyobb haderőre lett volna szükség, ennél nagyobb létszámú csapatoknál ugyanis nehéz az ilyen harcmodorhoz szükséges mozgékonyságot és összehangoltságot fenntartani Ha ez helytálló, akkor a forrás teljes ezredek szökését írja le. Természetesen a katonák nem egyszerre szöktek el, hanem folyamatosan, a harcok során tették ezt. A beszámoló írója a felelősséget igyekszik áthárítani Labancz Miklósra, aki védekezésképpen kijelenti, hogy katonái harc nélkül menekültek el. A nyolc-kilenc zászlóaljnyi katonaság a teljes szétesés jeleit mutatta. Ez akkor következett be, amikor Ottlyk átvéve a parancsnokságot és a maradék katonaságot Szerencs felé elindította. A vélhetően főtiszt nélkül maradt katonaság szétszéledt, az út mentén lévő falvakat fosztogatta, és erőszakoskodni kezdett a helyi lakossággal. Ez a beszámoló már a háború vége felé született és tipikus példáját mutatja a hadsereg bomlásának. Az ilyen jellegű cselekmények az 1706-os év után kezdtek tömegessé válni. Hiába született meg ekkor a legkiforrottabb katonai rendtartás (az Edictum Universale), a katonai fegyelmet elsősorban a győzelmekkel lehetett volna fenntartani. A főként jobbágyokból álló katonaság számára a hadi szabályzat nem jelentett kézzelfogható motivációt, mert a háború menete egyre rosszabbul alakult. A forrás sajátosságként kiemeli, hogy Labancz Miklósnak „jobbara tisztekbűl allo hada lévén" még csak nem is az átlagos jobbágyi személyi állomány állt rendelkezésére. Hasonlóan a szökött nemesek ügyében hozott ítélethez, ez a forrás is bizonyítja, hogy az a tény, miszerint bizonyos csapatok tisztekből álltak, önmagában nem jelentette azt, hogy a katonai fegyelem esetükben nagyobb lett volna.

[63] Lásd a 42. jegyzetet
[64] Lásd a 46. jegyzetet
[65] Ed. Un. Tit. I Art. 41.
[66] „portyát"

IV. A szökés büntetése

A fentiekből kiderült, hogy a szökések milyen veszélyt és problémát jelentettek Rákóczi hadseregében. Ugyan az 1706-os év fordulópont volt a szökések történetében mind mennyiségi, mind minőségi szempontból,[67] ez a jelenség a szabadságharc teljes időtartama alatt gondot jelentett a hadvezetés számára. A szökések elleni védekezés egyik kézenfekvő eszközének tűnt a katonai büntető kodifikáció megkezdése és a hadbíráskodási rendszer kiépítése. Jogtörténeti közhely, hogy csak olyan tárgyban születik szabályozás, ami szabályozásra szorul, a szökésekről pedig nagy számban maradtak ránk büntetőjogi szabályok, ezzel is jelezve, hogy a szökések milyen valós gondot jelentettek a szabadságharc történetében. Rákóczi már 1703-ban kiadatott egy hadi szabályzatot, ami azonban nem maradt ránk, a források csak utalnak a létezésére. Az első igazi hadi regula Egerben született és 1705. május 1-jére datálható.[68] Ezt Markó Árpád és Tóth Gyula a Rákóczi hadiszabályzatai című cikkükben alaposan elemzik. Az Egri katonai szabályzat hatodik titulusa foglalkozik részletesen a szökőkről, a zászlajukat elhagyókról és a passus nélkül járókról. A nyolcadik articulus rögzíti, hogy: „ A nemzet igaz ügy mellett mindenki élete fogytáig köteles hadakozni. Aki elszökik és bíztatói is-halállal bűnhődik.”[69] Az első articulus kimondja, hogy az engedély nélküli szökés büntetése halál. A második articulus az első rendelkezéseit finomítja és értelmezi. Eszerint az engedélyezett passusra fel kell tüntetni, hogy az meddig érvényes. Ebből logikusan következik, hogy a tábort csak meghatározott időre eltávozást biztosító passus birtokában lehetett elhagyni. Ennek a passusnak mindig az adott egységet irányító főtisztektől kellett érkeznie. Amennyiben a passusban meghatározott időtartamot a katona túllépte, a büntetési tétel a túllépés mértékétől függően differenciálódott. Rövid jogellenes távollétért a tiszt rangját vesztette, a közvitéz büntetést kapott. Hosszabb jogellenes távollétért, amennyiben menthető okot nem talált rá az illető, mind a tisztet, mind a közvitézt halálbüntetéssel sújtották. A halálbüntetés nemét az egri hadiszabályzat nem részletezi, egy eset kivételével. A szökés minősített esetének számított a megkapott zsolddal történő szökés. A tizenegyedik articulus szerint aki így tett és elfogták, akasztófára került. Amennyiben nem sikerült a nyomára bukkanni, nevét kihirdették, és ha később kézre került, felakasztották. Ez a felületes szemlélő számára ugyanannak a büntetési nemnek tűnhet, azonban egyet kell értenünk Mezey Barna azon megállapításával, hogy itt megjelenik a megszégyenítés is, mint büntetés.[70] Ennek célja a szökött személy jó hírnevének megsemmisítése mellett az elrettentés volt a hadseregben maradottak számára, a szabadságharc jogalkotása ugyanis mindig prioritásként kezelte a hadsereg egyben tartásának kérdését.[71] Erre a hadsereg instabilitását figyelembe véve szükség is volt. Az 1705-ös Egri regula a szökésnek és a kóborlásnak speciális eseteit is szabályozta. A könnyebb szolgálat vagy a nagyobb zsákmány reményében folytatott egyik csapattól (zászlótól zászlóig, tehát katonai egységtől) a másikig való kóborlás is szökésnek számított és halállal büntették. A gyakorlatban véleményem szerint erre ritkán kerülhetett sor. Nem tűnik logikusnak, hogy a szabadságharc kései szakaszának kaotikus körülményei között az „ezeresek” vizsgálták volna azt, hogy honnan kerültek hozzájuk a katonák, valószínűleg inkább örültek a hadra fogható erőnek.[72] A mustráról és a strázsáról

[67] Lásd 33. jegyzet
[68] Markó Árpád- Tóth Gyula 1954. 158. o. és: Ráday Pál II. 1961, 392. o.
[69] Markó Árpád-Tóth Gyula 1954. 159. o.
[70] Mezey Barna 2009. 285. o. A megszégyenítés másik célja volt az elrettentő példa állítása a többi katona elé. Lásd még: MOL. G. 28 V. 2. h. 71-72
[71] Uo.
[72] Ez támasztja alá, hogy a fent bemutatott Ottlyk féle beszámolóban sem esik szó semmiféle következményről. MOL G. 28. V. 24. 153

minden szabadságharc korabeli hadi regula rendelkezett, ezeket szigorúan szabályozták. A tizenkettedik titulus a hadbírókról szól. Ez a katonai szabályzat Debrecenben megjelent nyomtatásban is, azonban Rákóczi néhány hónap múlva érvénytelenítette, mert a „magyar nemzet prostitúciójára való."[73] Az Egri regula érvénytelenítése után a Nagyszombati Edictum[74] lépett hatályba, amit az Ónodon 1707-ben hatályba léptetett Edictum Universale követett (az Edictum Universale eredeti szövegének keltezési helye szintén Nagyszombat, de nem azonos a fent említett Nagyszombati Edictummal). A Nagyszombati Edictum viszonylag keveset szól a szökésekről. Az előző fejezet első részében már ismertetett harmadik cikk határozta meg a szökés fogalmát, közvitéz esetében fővesztést rendelt el büntetésül, tiszt pedig ugyanezért rangját vesztette. A Szécsényi ediktum az Egri regula pótlására született. Az 1705. szeptember 28-án megszületett katonai törvénykönyv Ráday Pál munkája, és szövegét tekintve majdnem azonos a később Ónodon elfogadott törvénykönyv szövegével, amely Kajáli Pál fő-hadbíró munkája. Bizonyos eltérések tapasztalhatóak, az Edictum Universale 1705-ös szövege nem tartalmazza a hadi törvényes processusról szóló rész, valamint minimális fogalmazásbeli különbségek fedezhetőek fel benne. Mivel a rendelkezésemre a Ráday féle szöveg állt, a szabályzatot az 1705-ös szövegével közlöm. „Az Edictum és az Edictum általános katonai szabályzatként funkcionál, a hadsereg működésére vonatkozó aprólékos szabályozást foglal magában, felöleli a törvénykezési szervezet leírását is, miközben tartalmazza a fegyelmi eljárásra és a büntető peres eljárásra vonatkozó processzuális szabályokat."[75] Az Edictum Universale egy átgondolt jogalkotási folyamat eredménye, amely általános igényt fogalmazott meg a hadsereg életének szabályozására. A szabályzat valós problémákat igyekezett megoldani. A vagyon elleni bűncselekményekre, a tisztekkel szemben elkövetett bűncselekményekre, valamint a szökésekkel és kóborlással kapcsolatba hozható bűncselekményekre adott válaszok azonban már nem tudták megnyugtatóan rendezni az addigra már a bomlás fázisába jutó hadsereg helyzetét. Az Edictum Universale tehát egy nagy értékű, de megkésett alkotás. Egyet lehet érteni Markó Árpád véleményével: „Sajnos, hogy…csak akkor keletkezett, amikor a kuruc felkelés delelőpontján már túlhaladt és közeledett a trencséni csata után kezdődő bomlás felé. Ha ez az Edictum két évvel előbb, a szécsényi gyűlésen születik, akkor a kuruc hadsereg… mind a fegyelemnek, mind a kiképzésnek sokkal magasabb fokát érhette volna el… A szécsényi gyűlésnek igen nagy mulasztása, hogy akkor, amikor a lét kérdése a katonai sikerektől függött és a fejedelem és tábornokai már kétéves hadi tapasztalatokra támaszkodhattak, nem tartották minden politikai és közigazgatási vitánál és rendelkezésnél előbbvalónak a katonai fegyelem és szervezet szigorúbb, intézményes megalapozását."[76]

Az Edictum Universale, hasonlóan a korábbi szabályozásokhoz titulusokra (11), ezeken belül articulusokra oszlik. A hadi szabályzatban az alábbi bűncselekményeket tipizálhatjuk: vallást és erkölcsöt sértő bűncselekmények, élet és testi elleni bűncselekmények, hivatalos személy eljárásával kapcsolatos bűncselekmények, vagyon elleni bűncselekmények, az ország gazdaságát érintő bűncselekménye, egyebek (jellemzően árulás és a szökés).[77] A szökésekkel és egyéb függelemsértésekkel (kóborlás, zászlóelhagyás) elsősorban a IV. és az V. titulus foglalkozik, a hadbírókról a XI. titulus szól. A IV. titulus „A' tábor meg indulássának módgyárúl" szól.[78] Ennek szabályozására azért volt szükség, mert a táborbontáskor kialakult

[73] Ráday Pál II. 1961. 392. o.
[74] Lásd a 27. jegyzetet
[75] Mezey Barna 2009. 270. o. Lásd még a 45. jegyzetet
[76] Markó Árpád: II. Rákóczi Ferenc, a hadvezér. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1934. 60-61. o. (A továbbiakban: Markó Árpád 1934.)
[77] Mezey Barna 2009. 276-278. o.
[78] Ed. Un. Tit. IV.

zűrzavarban a katonák könnyen megszökhettek. Ezt szankcionálja a 2. articulus: „Senki, ha egészséged leend, a tábornak eléb való meneteliből gonoszul ki ne maradgyon, másként ha el marad vagy egy mért földnire el távozik, testében szenved érette, ha penig ellenséghez szökik, rajta érvén meg hal érette, az ollyaténok szekerei penigh azokon lévő javokal confiscáltatván, azoknak fele országh számra, fele penigh, a ' ki fe találllya, azoknak adattatik, levelei mind azonáltal és mássok ot lévő portékái nem confistáltathatnak."[79] Az árulást tehát halállal és vagyonelkobzással büntették. Hangsúlyozandó, hogy a korszakban ez a két büntetési nem vagylagosan viszonyult egymáshoz (tehát a fővesztés kiváltható volt a jószágvesztéssel), azonban az árulás esetén ilyen kitétel nem szerepel.[80] Az V. titulus a „A' zászlóikat el hagyókrúl, szökőkrűl, passus nélkül járókrúl" szól.[81] Az első articulus gyakorlatilag definícióját adja a szökés korabeli tényállásának, amivel már a szökésekről szóló általános fejezetben foglalkoztam. A második articulus: „A passusnak határ és szabott ideje legyen, melynél tovább seregétül ki maradni senkinek nem szabad."[82] A passus nélkül járók lényegében a kóborlókat jelentette. Ennek az articulusnak a tartalma néhány helyen eltér az egri hadi regula szabályozási módjától. Kiköti, hogy az eltávozásra sok idő ne adassék és pontosítja a büntetési tételeket: „(…) ha tiszt lesz, megh arestáltatván számadássa szerint büntettetik, a' közz katona vagy gyalogh penig keményen megh pálczáztatik, ha penig nehány heteket s holnapokat mulat oda jártában, mentsége szerint büntettetik."[83] Megfigyelhető, hogy a nemesi származású tisztek jóval enyhébb elbírálásban részesültek, mint a közkatonák.[84] Letartóztatásuk esetén vallomásuk alapján büntették őket. Találkozunk olyan esettel is, amikor a fejedelem a kóborló csapatok megtizedeltetését írja elő. A nyolcadik articulus a harcból való megfutamodásról szól: „És mivel édes nemzetünk igaz űgye mellett minden élete fogytáigh tartozik hadakozni, az harckor senki zászlója alól el ne szaladgyon s meg ne futamodgyon parancsolat nélkül, mert az ollyat a' tisztnek szabad ot mindgyárt megh ölni, annak utána penigh valakik el szaladnak s a' táborból el futnak, mind penigh az kik a' futást szaladást javallyák, a' hadi széken érdemek szerint megh büntettetnek érette."[85] Ebben az articulusban újra megerősítést nyert az a szécsényi országgyűlésen megfogalmazott, és a beadványok elbírálásánál sokat emlegetett elv, miszerint aki egyszer katonának ment, annak a háború végéig kellett katonáskodnia. A harcból elszökőket a tisztek statáriális jelleggel azonnal kivégezhették. A kilencedik articulus egy olyan tényállást szabályoz, ami az Egri hadi regulában nem szerepel: „Beteggé senki ne tegye magát." Ez a harc elkerülésére szolgált és érdeme szerint büntették, tehát gyakorlatilag a hadbíróra volt bízva a büntetési nem kiszabása. A következő artikulus a zászlótartó katonákra vonatkozik, amelyet már hadseregről szóló részben elemeztünk. A zsoldjukkal elszökő katonákról szól a 11. artikulus, amely lényegében megegyezik az előző szöveggel, azzal a pontosítással, hogy itt már kifejezetten „a jó hirétűl nevétűl" való megfosztásról beszél az Edictum, tehát egy pontosítás történt az előző „ki hirdettetik" kifejezéshez képest. A titulus utolsó előtti articulusa a zászlótól zászlóhoz szökőkről szól, tehát a magukat más zászló alá adó személyekről. Itt az Edictum testi büntetést, valamint a szökött eredeti egységbe való visszahelyezését írja elő. A büntetési nemek a szökés és más ehhez hasonlító tényállások esetében két formában jelentkeztek. A halálbüntetés, ennek meghatározott (zsoldjukkal szökők esetében akasztás) és meghatározatlan formája (véleményem szerint ez a lőszerrel való takarékosság miatt szintén

[79] Ed. Un. Tit. IV. Art. 2.
[80] Mezey Barna 2009. 271. o.
[81] Ed. Un. Tit. V Art. 1.
[82] Ed. Un. Tit. V Art. 2.
[83] Ed. Un. Tit. V Art. 2.
[84] MOL G. 28 V.2. h. 92-93.
[85] Ed. Un. Tit. V Art. 8.

akasztás lehetett), és a testi büntetés (passus nélkül járók esetén), ami általában pálcázást, vagy súlyosabb esetben botozást jelentett. Mellékbüntetésként találkozunk a megszégyenítéssel és a vagyonelkobzással. Azon articulosok alapján, melyek nem a szökések különleges eseteivel foglalkoznak, megállapíthatjuk, hogy főszabály szerint a szökésért halálbüntetés járt. Azokban az esetekben, mikor az Edictum csak büntetni rendel, és nem határoz meg konkrét büntetési nemet, ennek megválasztása teljes egészében a hadbírókra volt bízva.

V. A hadbírósági eljárás

A hadbírókra vonatkozó rendeleteket a XI. titulus tartalmazza. A XII. titulus a hadi törvényes processust, tehát a hadbírósági eljárást írja le. A hadbírók számára az ítélkezéshez az Edictum három jogforrást jelöl ki: „Isten törvénye, hadi világhos articulusok és az haza törvényei".[86] Szempontunkból a hadi articulusok a releváns jogforrások. Rákóczi hadseregében a hadbíró sajátos jogállással rendelkezett. „Kiválképpen való gratiánk és protekciónk alá vetessék" – írja a hadi regula, vagyis minden tisztnek: „közönségessen és személy szerént is parancsoltatik, hogy néki azokban, a' mellyek az ő tisztit és a'kőz jótt illetik, engedelmeskedgyenek, assistállyanak és ha azon dolgokban utazni fogh, kivánságának eleget tegyenek és maghát vagy cselédgyét sem cselekedettel, sem szóval ne boszoncsák s megh háborítani ne engedgyék(…) A' ki penigh ez ellen cselekeszik, ezen articulussok erejével példás képpen büntettetik."[87] Mindenki köteles volt együttműködni mind a bíróval, mind a beosztottjaival. Neki engedelmeskedtek továbbá a hadügyészek (generalis fiscus), akik számára tiltva volt a hatalmaskodás. A hadbíró ellenőrizte a tábor ügyészét is.[88] A bírónak joga volt bárkit megidézni, és ha a megidézett vonakodott megjelenni, ellene karhatalmi segítséget kérhetett.[89] Jogában állt letartóztatni a gyanúsítottat, ám a meghozott ítéletről a tisztjeit értesítenie kellett, akik, ha ezzel nem értettek egyet, fellebbezhettek a „felsőbb hadi székre" vagy a „commandirozo generalishoz".[90] Engedélye nélkül senkit sem lehetett letartóztatni és a fogságból elengedni. Ez alól kivételt képezett a tettenérés esete.[91] A gyanúsítottat két tiszt jelenlétében hallgatták ki, az eljárás pedig nyilvános volt. Jelen kellett lennie két fő- vagy vice kapitánynak, két hadnagynak, valamint a strázsamesternek, tizedesnek és közlegénynek.[92] Később vallomását lepecsételték és aláírták, majd a kancelláriához, vagy a generálishoz küldték.[93] A hadbírósági eljárásnak minél gyorsabban le kellett zajlania, és büntetést is minél gyorsabban végre kellett hajtani.[94] Ha ez nem történt meg időben, a hadbírónak jogában állt a tiszteket ennek végrehajtására felszólítani.[95] A hadbíró nem csak a hadjáratok alatt, vagy a táborban járhatott el, hanem a téli szállásra bekvártélyozott katonák esetében is, mégpedig úgy, hogy felszólította a bűncselekményt elkövető katonák tisztjeit az általa kiszabott büntetés végrehajtására. Amennyiben ez nem történt meg, akkor a kancelláriához vagy a generálishoz fordulhatott karhatalmi segítségért.[96]

[86] Ed. Un. Tit. XI Art 1.
[87] Ed. Un. Tit. XI. Art. 18.
[88] Markó Árpád-Tóth Gyula 1954. 161. o.
[89] Mezey Barna 2009. 262. o.
[90] Ed. Un. Tit. XI. Art. 2.
[91] Ed. Un. Tit. XI. Art. 8.
[92] Ed. Un. Tit. XI. Art. 15.
[93] Ed. Un. Tit. XI. Art. 8.
[94] MOL. G. 28 V. 2. h. 71-72
[95] Ed. Un. Tit. XI. Art. 4.
[96] Ed. Un. Tit. XI. Art. 10.

A hadbírósági eljárás parancsra indult, amelyet az érintett katonai egység vezetője adott ki.[97] Elméletileg azonos szintű katonai egységek tisztjei adhattak ki ilyen parancsokat (ezredes, generális, helytartó vagy a fejedelem), de a generálisok minden szinten rendelkezhettek.[98] Bizonyos ügyeket csak a főhadbíróság tárgyalt: ilyenek voltak az árulás esetei, ennek nem jelentése, a generális elleni támadás, a lázadás, a várak feladása, az onnan történő szökés, illetőleg azoknak az ügyei, akiknek csapatai elővigyázatlanságuk miatt odavesztek.[99] A terhelt számára lehetővé kellett tenni, hogy ügyében prókátor vehessen részt a tárgyaláson.[100] Az eljárás az akkuzatórius eljárás szabályai szerint zajlott le. Ennek megfelelően a hadbírósági eljárás szóbeli volt, főszabály szerint nyilvános, annak kellett bizonyítani, akinek kérelmére az eljárás indult, valamint bizonyítás során a korban szokásosnál jóval több tanút alkalmaztak. Nem volt ritka a 10-12 tanú sem.[101] A bizonyítási terhek megoszlottak, a törvény mind a bírót, mind a feleket kötelezte a bizonyításra.[102] Amennyiben a bizonyítás során nem lehetett teljes bizonyossággal bűnösnek nyilvánítani a terheltet, halálbüntetést nem lehetett kiszabni. Az Edictum erre vonatkozó rendelkezései: „… inkább lévén a vétkest el-botsátani, mint hogy valahogy ártatlant el-veszteni…”[103] és ez a gyakorlat a korabeli viszonyokhoz képest meglehetősen humánus és haladó jogi gondolkodást feltételez. Hozzá kell tennünk azonban, hogy egy-egy szökés történeti tényállása nehezen eredményezhetett bizonytalan bűnösséget, hiszen az ellenbizonyítás nagyon nehéz volt, mert az Edictum Universale pontosan tisztázza, hogy mi számít szökésnek, és ezeket hogyan kell büntetni. Ugyanakkor a fentiekben láttunk példát arra is, hogy a bíróság nemesek ügyeiben hajlamos volt „kreatívan” értelmezni a tényállást és a jogszabályokat.[104] A fellebbezésekről Mezey Barna így ír: „Az ítéletek fellebbezése fórumok szerint történt. „Halálos vétkek” esetén nem lehetett jogorvoslatért folyamodni, de a hadi bíró nem hajthatta végre nyomban az ítéletet; a generalatusság hadbíróihoz kellett fordulnia tájékoztatással, akiknek meg kellett szerezniük a tábornok beleegyezését a végrehajtáshoz. Minden egyéb eseten a fél kérelmére a hadbíró terjesztette föl az iratokat és a kérelmet a felsőbíróságnak.”[105]

A szökésekre vonatkozó jogszabályok és az ezzel kapcsolatos igazságszolgáltatási rendszer közötti feladatköröket látták el a szökött katonák összegyűjtésére kijelölt tisztek és a hadgyűjtő hadnagyok. Ezek a hadnagyok járták a jobbágyfalvakat és bíztatták felkelésre a népet, a kezdeti időszakban óriási sikerrel, mert a jobbágyi szolgáltatások alóli mentesség komoly vonzerővel bírt. Véleményem szerint amennyiben ez megvalósul, annak katasztrofális gazdasági következményei lettek volna az országra nézve, mert a korabeli polgárság jelentéktelen gazdasági tényező volt, és a 19. század második feléig az is maradt, a nemesség pedig nem adózott. Mindezt egyébként a nemesség is érzékelte. Ugyanis, ahogyan az erdélyi kormánytanács Rákóczihoz írt jelentéséből kiderül, egyszerűen nem maradt senki, aki dolgozott volna a földeken. Gróf Károlyi Sándor például hazaparancsolta az összes jobbágyát, akik beálltak a hadseregbe, holott ő a fejedelem legszűkebb köréhez tartozott. A kezdeti lelkesedés csökkenésével párhuzamosan a hadgyűjtő hadnagyok egyre durvább módszereket alkalmaztak. Az Esze Tamás által közölt beadványokban számtalan olyat találhatunk, amiben

101 Tóth András: A hadbírósági eljárás szabályai az Edictum-és az Edictum Universale-ban, 9. In: Bögöly Gyula - Hautzinger Zoltán (szerk.): Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentreníuma, Kódex Kiadó, Pécs, 2007. (a továbbiakban: Tóth András 2007.)
98 Mezey Barna 2009. 262. o.
99 Tóth Gyula 2007. 10. o.
100 Ed. Un. Tit. XII. Art. 8; MOL. G. 28 V. 2. h. 71-72
101 Mezey Barna 2009. 263. o.
102 Mezey Barna 2009. 263. o.
103 Ed. Un. Tit. XII. Art. 14
104 MOL G. 28 V. 2. h. 92-93
105 Mezey Barna 2009. 264. o.

a katonák arra panaszkodnak, hogy a megyékben kényszersorozások zajlanak, erővel viszik el a földjéről a jobbágyokat katonának. Ennek két gyakorlati következménye volt. Egyrészt a nemesek összejátszottak a jobbágyokkal, bújtatták őket, másfelől a jobbágyok viszont nem jelentkeztek katonának. Némi parafrázissal élve, ezzel sikerült végrehajtani az érdekegyesítést, csak éppen a szabadságharc ügyére nézve káros módon. A szökött katonák összeszedésére külön csapatok álltak rendelkezésre. Az Edictum Universale így rendelkezik róluk: „Ha kik a' vitézlő rednek össze kergetéssére ki bocsáttatnak, kevessen mennyenek ki, mert adatik melléjek, ha kívántatik, a'vármegyékben segétségh és ha mely faluban a'féle vitézlő rendet nem lenni, nem lézengeni meg értendnek, ott meg se szállyanak, hanem eléb menyenek, a'szegénységet ne pusztícsák az alá s fel való járással, sem penigh pénz és egyéb kedveskedés adásra semi nemű szin alat ne kénszerícsék, nem húzák vonyák s ne birságollyák s rend kívül ne is fáraszák, másként panasz jővén utánnok, érdemlet büntetésseket a hadi széken el vészik, mind azon által ha másfél mért földet vagy kettőt mentenek egy végben, első helyen meg szálhatnak, ot dolgok nem lévén, az után továb mennyenek."[106] A valóságos helyzetet ezeknek a csapatoknak a munkájával kapcsolatban a marosvásárhelyi országgyűlésre küldött megyei előterjesztésekből ismerhetjük meg: "Nagy meg-romlására vagyon ez is az hazának, hogy a'katonaság armásnak praetextusa alatt[107]passussal ki jö, de nemhogy hivatallyokban járnának el szorgalmatosson, sőt a' szegénységen élődnek, idejeket el-töltik, azokat nyomorgattyák, az hol el szökött katonájokra találnak is, nem azért fogják megh, hogy bé vigyék, hanem hogy húzhassanak, vonhassanak rajtok, meg szanczoltatván őket el bocsáttyák, és így nem hadat vagy katonát, hanem magoknak hasznot hajtonak; ezt cselekszik sok új hadi tisztek is, hogy had gyűjtésének szine alatt a'szegénységet nyomorgattyák, ha a' szegény ember meg sanczol, el-bocsáttyák. Hogy azért az illyenek is reformáltassanak, alázatosson istálúnk a' nemes országnak."[108] Tehát pontosan azt teszik, amit az Edictum nevesítve, tényszerűen külön-külön is tilalmaz. Azok a katonák, akiknek a dolguk a katonaszökevények felkutatása lett volna, ezt a feladatukat sokkal inkább pénzszerzési lehetőségként fogták fel. Egy-egy faluban akár hetekig is ellaktak, teljes egészében a lakosságon élősködve, azokat a katonaszökevényeket pedig, akiket megtaláltak, nem vitték vissza a hadseregbe, hanem megzsarolták. Amennyiben az illető hajlandó volt jó pénzt fizetni a hadgyűjtőknek, nem vitték vissza a hadseregbe, hanem szabadon bocsátották.

VI. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a dezertálás témaköre egy összetett, sokténye zős kérdés. A szökés kérdését három aspektusból vizsgáltam. Elsőként figyelembe vettem és bemutattam a hadsereg szervezetét és működését kiemelve azokat a strukturális és szervezésbeli gyengeségeket, amik a szökések magas számához vezettek. A hadseregből elsősorban a jobbágyokból lett katonák szöktek meg. Motivációt jelentett a szökésben az, hogy nem kaptak megfelelő kiképzést, pénzből és hadianyagból is hiány volt. Elégtelen és rossz minőségű fegyverzettel szálltak szembe egy sokkal jobban felszerelt hadsereggel. Az egész szabadságharc alatt nem sikerült megoldani a jobbágyság és a nemesség érdekegyesítését. A jobbágyok azzal a reménnyel hagyták el a nemesek földjeit, hogy a háború lezárását követően hajdúszabadságot nyernek. A nemesek igyekeztek akadályozni a jobbágyok kiáramlását földjeikről, és nem voltak hajlandóak elismerni a katonáskodó jobbágy

[106] Ed. Un. Tit V. Art. 3.
[107] Gonosztevők, szökevények üldözése címén.
[108] Ráday Pál II. 1961. 123. o.

családjának mentességét a kötelező jobbágyi szolgáltatások alól. A Rákóczi hadseregébe beállt jobbágyok nem tudtak igazán katonává válni, mert a hadműveletek jórészt azokon a területeken zajlottak, ahonnan eljöttek, így az egyszerű közvitéz életében állandóan jelen volt a család és a hozzátartozók iránt érzett aggodalom. A jobbágyok családját egyszerre fenyegette saját földesura és az ellenség. Amennyiben a katonáknak választaniuk kellett, hogy a haza üdvét szolgálják-e tovább, vagy éhező családjuknak segítsenek, az utóbbit választották. Aratás és szüret idején a katonák tömegével szöktek haza. A szabadságharc idején a katonákat általában rosszul fizették. Mivel a fejedelem által bevezetett rézpénz értéktelen volt, és alig fogadták el az országban, így a katonák a megélhetésük érdekében zsákmányszerzésre kényszerültek. A fosztogatás nyilvánvalóan fegyelmezetlenséget szült. A csapatok rablóbandaként járták és fosztogatták a földeket, rettegésben tartva a helyi lakosságot, akik a háború végére már jobban féltek a Rákóczi hadseregének katonáitól, mint az ellenségtől. „Annyira elidegenedett tűllünk az föld népe, fut és bujdosik előttünk, már."[109] A második vizsgált aspektus tekintetében két szökési ügyet és egy szökött katonákról szóló forrást elemeztem. A szökési ügyek részben közemberek, részben tisztek szökései voltak. Közemberek szökési ügyeinél a bíróság elsődlegesen a gyors, hatékony és elrettentő igazságszolgáltatásra törekedett. Kevésbé vették figyelembe az esetek körülményeit, sokkal inkább az esetek mielőbbi tisztázása volt a cél. Bizonyos garanciális elemek már az ítéletek szövegében megjelentek. Ilyen volt a prókátor személye, valamint a vádlottak részletes kihallgatása. A közvitézek szökése esetén a bíróság halálbüntetést szabott ki, aminek a módját az ítéletek nem részletezték, a hadi szabályzatok viszont ezekben az esetekben fővesztést írtak elő. A végrehajtás nyilvános volt, mert a példastatuáláson keresztül a szabadságharc hadseregében fontos volt a harci morál erősítése. Tisztek szökési ügyeinél a bíróság jóval rugalmasabb hozzáállást tanúsított. A szabályok rugalmas értelmezésével szökés helyett a passus (úti levél, engedély) nélkül járás tényállása szerepelt az ítéletekben. Ez korlátlan mérlegelési jogkört adott a bíróságnak, amely így gyakorlatilag szabadon választhatott a büntetési nemek közül.[110] A terheltek rangjukat így megtarthatták, és kizárólag testi büntetésben részesültek. Hozzá kell tenni, hogy természetesen ez önmagában még nem jelentette azt, hogy az ítélet enyhe volt, hiszen a végrehajtás itt is nyilvános volt, ami súlyos szégyent jelentett a terheltekre nézve. Az ítélet elemzése során fény derült a bíróság jogalkalmazásának bizonytalanságára. Az állandóan változó jogszabályi környezet arra kényszerítette a bíróságokat, hogy partikuláris joganyagot és a szokásjogot vegyék figyelembe. Ez alátámasztja Markó Árpád véleményét, miszerint a végleges katonai büntetőtörvénykönyv, az Edictum Universale már későn született meg ahhoz, hogy komoly hatással legyen a katonai fegyelemre, mert a szabadságharc immáron hanyatló szakaszába jutott. A harmadik forrás egy elkeseredett hangvételű beszámoló 1708-ból, ami szemléletes példája a hadsereg bomlásának. A beszámolóban említett katonáknak olyannyira alacsony volt a moráljuk, hogy megszöktek, amikor a parancsnokuk „megpálcáztatta" egyiküket. Ezek után sorozatban kezdődtek a dezertálások, végül az eredetileg 8-9 zászlóaljnyi egységből alig fél zászlóaljnyi katonaság maradt. Ezek pedig állomáshelyük fenntartása helyett kóborlásba kezdtek. A kóborlás tehát összefüggött a szökéssel, hiszen csak a dezertált katona kezdhetett kóborlásba. Ez a helyi lakosság és a környező terület csoportosan elkövetett szisztematikus kifosztását, és mindenféle egyéb személy és vagyon elleni bűncselekmény elkövetését jelentette. A kóborlás jogi értelemben vett definiálása így meglehetősen problematikus, mert több bűncselekményt foglalt magába. A kóborlás kérdésének azonban van két biztos pontja. A

[109] Esze Tamás 1955. 12. o.

[110] Figyelembe kell venni az időbeli hatály kérdését. Ennek megfelelően a nemesemberek szökésének ügyében a hatályos jogszabály a Nagyszombati Edictum volt.

kóborlás mellékbűncselekményként a szökéshez kapcsolódott, és ennek keretén belül általában a helyi lakosság ellen követtek el bűncselekményeket, leggyakrabban fosztogatást. Azért állítottam dolgozatom elején, hogy a két jelenség együtt vizsgálandó, mert a kóborlás csak a szökésből következhetett. Egyéb téren is van kapcsolat, hiszen a katonák indítéka a kóborlásra többségében ugyanaz volt, mint a szökésre. Elégtelen kiképzés, gyenge fegyelem, kevés vagy semmi zsold, a vezetni és motiválni képes tisztek hiánya. A harmadik aspektus a katonai szabályzatok vizsgálata volt. A katonai fegyelmet javítandó, a szabadságharc folyamán számos hadi szabályzat született. A legfontosabb, a szökésre vonatkozó jogszabályok hatályba lépésük szerinti sorrendben a következőek voltak: Egri regula, Nagyszombati regula, Edictum Universale.[111] Aki katonának állt, annak a háború végéig, vagy felmentéséig kellett katonáskodnia. Mentességet a fejedelem ritkán, csak igazoltan súlyos betegség vagy öregség esetén adott. A szabályzatok a szökés esetében differenciált büntetési tételeket alkalmaztak. A büntetési nemek a szökés és más ehhez hasonlító tényállások esetében két formában jelentkeztek. Általános volt a halálbüntetés, ennek meghatározott és meghatározatlan formája létezett. A testi büntetés általában pálcázást, vagy súlyosabb esetben botozást jelentett. Mellékbüntetésként megjelent a megszégyenítés és a vagyonelkobzás. Főszabály szerint a szökésért halálbüntetés járt, közvitéz esetében ennek módja nem volt kikötve. A tiszteket rangjuk elvesztésével büntették, ami azonban a gyakorlatban sokszor más büntetést jelentett a bíróság jogértelmezésétől függően. A jogszabályok különbséget tettek szökés és úti levél nélküli távollét között. Ez utóbbi enyhébb büntetést vont maga után, a bíróságnak pedig nagyobb mozgásteret biztosított az ítélkezésben. A katonai büntetőeljárás kulcsfigurája a hadbíró volt. Nem csak bíráskodott az ügyekben, hanem a nyomozást is ő vezette. Az eljárás parancsra indult, amit az adott egység főtisztje adott ki. Az Edictum Universale erős jogkörrel ruházta fel a hadbírókat. Jogosultak voltak eljárást kezdeményezni, karhatalmi segítséget igénybe venni. Senkit sem lehetett letartóztatni, (kivéve tettenérés esetén) és elengedni sem a hadbíró engedélye nélkül. Jogában állt kihallgatni a terheltet. A hadbíró nem csak a hadjáratok alatt, vagy a táborban járhatott el, hanem a téli szállásra bekvártélyozott katonák esetében is. Az eljárás az akkuzatórius eljárás szabályai szerint zajlott le. Bizonyos garanciális intézmények megjelentek a büntetőeljárásban. Ilyen volt a prókátor személye valamint a tanúk magas száma.112 A büntetés-végrehajtás nyilvánossága szintén az akkuzatórius eljárás hatását erősíti.

A dolgozat bevezetőjében felvetett kérdésekre tehát a következőképpen válaszolhatunk: Rákóczi hadseregében jogi értelemben vett szökésnek számított, ha valaki a parancsnoka engedélye nélkül a hadból vagy táborból szolgálata vége előtt elment. A tipikus szökési ügy általában a nem nemesi származás közvitézek ügye volt, ahol gyors statáriális eljárás volt jellemző, nyilvános kivégzéssel. Nem szokványos ügyek voltak a nemesemberek szökési ügyei. Ilyen esetekben a bíróság enyhébben állt a kérdéshez, mérlegelt. Az általam elemzett esetben testi büntetést szabtak ki. Az érdekegyesítés kudarca tehát abban is megjelent, hogy a bíróság a nemesség ügyeiben jóval enyhébb ítéleteket hozott, mint a jobbágyok ügyeiben. Ismét hangsúlyoznom kell, hogy nem szabad a törvény előtti egyenlőség princípiumát számon kérni a szabadságharc hadseregének bíróságain, mindössze arról van szó, hogy a bíróság a saját maga számára előírt jogszabályokat sem tartotta be.[113] A katonai szabályzatok elméletben szigorú büntetést írtak elő szökés esetében, azonban a rend fenntartása egyes

[111] Az Edictum Universale-vel egyidőben keletkezett a Regulamentum Universale, amely a kuruc hadsereg mindennapos szervezési kérdéseivel foglalkozott. (felszerelés karbantartása, sorakozó, harci alakzatok, zsoldtáblázat, stb.)

[112] A MOL G. szekciójában található hadbírósági iratok között nem ritka a 15-20 oldalas kihallgatási jegyzőkönyv sem.

[113] MOL G. 28 V. 2. h. 92-93. A szökést a passus nélkül járásra vonatkozó büntetéssel sújtották.

csapatoknál már 1708-ban lehetetlenné vált. Teljes ezredek szöktek meg, vagy kezdtek kóborlásba. Jogpolitikai közhely, hogy a szabályzás önmagában nem elég. Véleményem szerint, noha helytálló Markó Árpád véleménye az Edictum Universale megkésettségéről, mindazonáltal figyelembe kell venni, hogy a korábban létező hadi szabályzatok sem voltak elégségesek ahhoz, hogy megakadályozzák a hadsereg széthullását. A szökések növekvő száma óhatatlanul gyorsította ezt a folyamatot. Be kell látni, hogy a szökés jelensége olyan mélyreható gazdasági, társadalmi és hadsereg szervezési problémákból eredt, amelyeket a fejedelem és a szabadságharc államának törvényhozása a rendelkezésre álló erőforrásokkal és eszközökkel nem tudott megoldani. Mindez kitűnő példa arra, hogy a jog, lényegét tekintve sokszor alkalmatlan arra, hogy társadalmi-gazdasági problémákat meg tudjon oldani.

Felhasznált irodalom

A Rákóczi-szabadságharc levéltára, Magyar Országos Levéltár (MOL G. szekció, G 28. Katonai Iratok /V. 2/ 1703-1711. Hadbírósági ügyek és a katonákat érintő polgári bírósági ügyek iratai /V. 2. h./) MOL. G. 28 V. 2. h. 71-72. MOL G. 28 V. 2. h. 92-93. MOL G. 28. V. 24. 153.

„A vitézlő rend hasznára és javára öszve vétetett Hadi Regulák avagy Articulusok”, Nagyszombat 1706. RMK FM2/1823.

Áldásy Antal: *Az 1707. évi ónodi országgyűlés története.* Athenaum Kvny. Bp. 1895.

Barta Áron: *A kuruc hadsereg táborozásáról.* Joghistória, Budapest. 2012 XVI/4.

Bánkúti Imre: *Rákóczi hadserege 1703-1711.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 1976.

Bánkúti Imre (szerk.): *A Rákóczi- szabadságharc történetének dokumentumai 1703-1711.* Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár kiadványa, Miskolc 1989.

Benda Kálmán- Esze Tamás- Maksay Ferenc- Pap László: *Ráday Pál iratai I.-II.-III.kötet.* Akadémiai Kiadó, Budapest. 1955.

Czigány István: *Az államiság megőrzése (tanulmányok a Rákóczi-szabadságharcról).* Zrínyi Kiadó, Bp. 2002.

Domokos Dániel: *Nemzet és emlékezet: a Rákóczi szabadságharc.* Osiris Kiadó, Bp. 2004.

Esze Tamás: *Kuruc vitézek folyamodványai.* Hadtörténeti Intézet, Budapest. 1955.

Kardos Sándor: *A magyar katonai büntetőjog rövid története.* Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézet, Debrecen 2002.

Köpeczi Béla- R. Várkonyi Ágnes: *Rákóczi Tükör, II. kötet.* Osiris Kiadó, Budapest. 2004.

Markó Árpád: *II. Rákóczi Ferenc, a hadvezér.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. 1934.

Markó Árpád- Tóth Gyula: *A Rákóczi-szabadságharc legfontosabb katonai szabályzatai.* Hadtörténeti Közlemények, Budapest. 1954.

Mészáros Kálmán: *II. Rákóczi Ferenc tábornokai és brigadérosai.* Argumentum Kiadó, Budapest. 2006.

Mészáros Kálmán: Hadseregszervezés és redukció a szabadságharcban. http://epa.oszk.hu/00000/00018/00010/pdf/meszaros.pdf (2013.04.12)

Mezey Barna: *„Összve-szövetkeztetett Szövetségünknek kötele”: A jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.

Edictum Universale, Inclytorum Confoederati Regni Hungariae Statuum ac Ordinum, tam Militarium, quam & ex parta Inclytorum Comitatuum, Liberarum item ac Regiarum Civitatum, alimorumque quorimvis, Observandum, Nagyszombat, 1707.

II. Rákóczi Ferenc: *Önéletrajz.* Szelényi és Társa Knyv. Miskolc 1903.

Szabó Károly: *Régi magyar könyvtár I. kötet.* Budapest. 1885.

Thaly Kálmán (szerk.): *Archivum Rakoczinianum, II. Rákóczi Ferencz Levéltára, Bel-és külföldi iratárakból bővítve. Első osztály: had és belügy, első kötet.* Magyar Tudományos Akadémia Történelmi bizottsága, Pest 1873.

Thaly Kálmán: *II. Rákóczi Ferenc hadserege,* Hadtörténeti Közlemények, Bp. 1888./1.

Thaly Kálmán: *Rákóczi Tár I.-II.kötet,* Pest 1866.

Thaly Kálmán: *Magyar katonai irodalom a XVIII. század elején. Irodalom és míveltségtörténeti tanulmányok a Rákóczi korból.* Budapest. 1885.

Thaly Kálmán (közli): *II. Rákóczi Ferencz fejdelem emlékiratai a magyar háborúról, 1703-tól végéig (1711).* Kiadja Ráth Mór, Pest 1872.

Thaly Kálmán: *Ocskay László II. Rákóczi Ferencz Fejedelem Brigadérosa és A Felső-Magyarországi Hadjáratok 1703-1711.* Franklin- Társulat, Budapest. 1905

Tóth András: *A hadbírósági eljárás szabályai a Regulamentum- és az Edictum Universaleban.* In: Bőgőly Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentreníuma, Kódex Kiadó, Pécs 2007.

Tóth Gyula: *Hadak, hitek históriák.* Magvető Kiadó, Budapest. 1985.

Tóth Gyula: *Balogh Ádám kurucbrigadéros.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 1956.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Borbényi Laura Bianka
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A jogtárgyharmonikus értelmezés a bírói gyakorlat tükrében[1]

"Ha pl. valaki mástól egy általa háborús emlékként őrzött srapnell repeszdarabot vesz el eltulajdonítás céljával, tehát egy olyan dolgot, amelynek pénzben kifejezhető értéke nincs, a cselekmény, ha a lopás jogtárgyául a tulajdonjogot tekintjük, lopás lesz, ha ellenben a vagyont, nem lesz [...] bűncselekménynek minősíthető."

Schultheisz Emil[2]

I. Bevezető gondolatok

Ahhoz, hogy a jogszabályokat megfelelően alkalmazhassuk, szükséges azok helytálló értelmezése is, amihez az egyes értelmezési módszerek állnak segítségünkre. Ezek egyike a teleologikus, vagy másképpen jogtárgyharmonikus értelmezés, mely a szabályozással elérni kívánt célnak megfelelő értelmet ad, a szabályozási célhoz közelítve ezzel a szöveg szó szerinti jelentését.

A magyar gyakorlat nem mindig ismerte el a teleologikus értelmezést. Jelentősége csak a rendszerváltást követően erősödött meg, ugyanis felismerték, hogy segítségével „igazságosabb" döntések születhetnek azáltal, hogy a törvényszöveg nem csupán a hagyományos értelmezési módoknak megfelelő jelentést kaphat, hanem az a mögött rejlő valódi tartalom is feltárul.

Mint más módszerek esetében is, a teleologikus értelmezésre is igaz, hogy valós segítséget csak akkor jelent, ha helyesen alkalmazzák, ellenkező esetben ugyanis olyan döntéseket eredményezhet, melyek akár tévútra is vezethetik a joggyakorlatot.

Kiindulópontként a dolgozat először az értelmezési módokat ismerteti, majd részletesebben kitér a jogtárgyharmonikus értelmezésre, mellyel kapcsolatban megvizsgálja a bírói gyakorlatot. Ennek keretében az anonim határozatok gyűjteményéből származó jogeseteken keresztül kerül bemutatásra a jogtárgyharmonikus értelmezés gyakorlatban

[1] Konzulens: Dr. Szomora Zsolt, egyetemi docens
[2] Schultheisz Emil: A bűncselekmény tana. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 30.o.

történő alkalmazása, mely jogesetek az internetes határozat-azonosító alapján vissza is kereshetőek.[3]

A dolgozat többek között arra a kérdésre keresi a választ, hogy alkalmazza-e egyáltalán a bírói gyakorlat ezt az értelmezési módot, és ha igen, akkor ez megfelelően történik-e, továbbá vizsgálja azt is, hogy mindebből milyen következtetések vonhatók le.

II. A teleologikus értelmezésről

II.1. A büntetőtörvény értelmezése

A büntetőtörvény értelmezése nem más, mint a jogszabály valódi tartalmának feltárása azzal az elsődleges céllal, hogy rávilágítsunk a jogszabály immanens jelentésére. Ez azért is fontos, mert sok olyan mindennapi jellegű szakkifejezéssel találkozunk a büntető jogszabályok között, melyek tartalmának egyértelmű meghatározása az egységes jogalkalmazás alapköve, ilyen kifejezés például a „csoport" vagy a „tömeg". Az értelmezés fontos követelményeket is támaszt, így például a törvényesség követelménye, vagy az a téma szempontjából is kiemelendő elvárás, hogy az értelmezés sohasem válhat jogalkotássá. A büntetőtörvény értelmezése csoportosítható annak alanya, módja és eredménye szerint, melyek közül az értelmezési módokat kellene közelebbről megvizsgálnunk.[4]

Az értelmezési módszereket alapvetően hét további csoportra tudjuk osztani.[5] Az első csoportot jelenti a **nyelvtani értelmezés**, mely a nyelvi szabályok alapján, szószerinti értelmezéssel adja meg az egyes jogszabályhelyek tartalmát. Ezt követi a **logikai értelmezés**, mely a jogszabályok egymáshoz való viszonyából következtet, míg a **rendszertani értelmezés** a jogszabályok rendszerbeli elhelyezéséből vonatkoztat. A továbbiakban rendelkezésünkre áll még a **történeti értelmezés**[6] is, mely azokat a társadalmi körülményeket veszi figyelembe, melyek a jogszabályok keletkezéséhez és fejlődéséhez köthetőek. Ezeket a módszereket tekintjük az értelmezés klasszikus módjainak, melyek Savignytől eredeztethetőek, azonban ismeretes még az **alkotmánykonform interpretáció**,[7] mely a jogszabályoknak az alkotmányos elvekkel és rendelkezésekkel összhangban való értelmezését tartja csak elfogadhatónak, illetve a **közösségi jognak megfelelő jogértelmezés**,[8] mely ugyanezt a követelményt támasztja az uniós jogra vonatkoztatva, és végül a dolgozat fő

[3] A határozatok gyűjteményét tartalmazó bírósági portál a dolgozat lezárását követően megváltozott, a hivatkozott azonosítók alapján azonban továbbra is elérhetőek a határozatok az archívumban: http://old.birosag.hu/engine.aspx?page=anonim.

[4] Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 68-75.o; Földvári József: Magyar Büntetőjog. Általános Rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 60-63.o; Busch Béla (szerk.): Büntetőjog. Általános Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2006, 59-63.o.

[5] Ha több jogrendszert is szemügyre veszünk, összesen tizenkét jogértelmezési alapot tudunk elkülöníteni, így például értelmezési módszer lehet a precedenseken nyugvó értelmezés, a doktrinális-jogdogmatikai értelmezés vagy a jogi szöveg értelmezése joglogikai maximák alapján. Bővebben ld. Pokol Béla: Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 218-231.o.

[6] A történeti és a (preambulumra utaló) rendszertani értelmezés követelményét az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése írja elő.

[7] Ezen értelmezés követelményét rögzíti az Alaptörvény 28. cikke. A büntetőjogi megjelenéséhez ld. Szomora Zsolt: Az alkotmánykonform normaértelmezés és a büntetőjog – problémafelvetés. In Juhász – Nagy – Fantoly (szerk.): Sapienti sat. Ünnepi kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2012, 459-469. o.

[8] A közösségi (és nemzetközi) jognak megfelelő értelmezés követelményét az Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdése és az E) cikk tartalmazzák.

témáját képviselő hetedik módszer, a **teleologikus értelmezés**,[9] melyet jogtárgyharmonikus értelmezésként is szokás emlegetni.

II.2. Mit jelent a teleologikus értelmezés?

A teleologikus értelmezés lényegét átfogóan mutatja be Jakab András,[10] egészen a történeti gyökerektől. A rendszerváltást megelőzően a magyar joggyakorlat csak a Savigny-féle értelmezési módokat alkalmazta, a teleologikus értelmezés csak ezt követően vált elfogadottá, és akárcsak a német jogirodalomban, elsősorban a sikeres orvosi beavatkozás kapcsán merült fel, mondván az értelmezés eredményeként az ilyen beavatkozás nem vonható a testi sértés tényállása alá. (Az értelmezés úttörőjeként Heller Erik és Schultheisz Emil említhető).[11] Korábban úgy gondolták, hogy ez a módszer túl nagy teret ad a jogalkalmazónak és eltávolodik a jogalkotó eredeti céljától, illetőleg mivel ezek a feltárandó célok a törvényhozó céljai **voltak**, önálló teleologikus értelmezés nem is létezik, csak a történeti értelmezés keretén belül.

Maga a teleologikus értelmezés Jheringtől[12] ered, és további két „alcsoportra" bontható: az objektív és a szubjektív teleologikus értelmezésre. Előbbi lényege az, hogy a normát értelmezni nem a tényleges jogalkotó eredeti szubjektív, hanem a szövegből következő objektív célja fényében kell, az utóbbi esetében pedig konkrét jogalkotó konkrét célja az értelmezés alapja, nem pedig a jogrend vagy valamely rendelkezés objektív célja.

A szubjektív teleologikus értelmezés alapja a jogalkotónak a jogértelmezőhöz képest erősebb legitimációja. Ez az értelmezési mód is tovább osztható, ugyanis a jogalkotó célja megvizsgálható egyrészt abból a szemszögből, hogy a konkrét történelmi pillanatban mit akarhatott,[13] másrészt abból az irányból is, hogy megváltozott történelmi körülmények mellett ma mit mondana a jogalkotó.[14] A jogalkotói szándék feltárása azonban nem egyszerű feladat (gondoljunk például a testületi döntésekre): történhet a jogalkotás folyamata során keletkezett anyagok feltárásával (itt gyakori megoldás a miniszteri indokolásra hivatkozás), vagy magának a jogalkotónak a megkérdezésével. A teleologikus értelmezés e fajtájának érdekes megnyilvánulása az értelmezés negatív formája, amikor azért fogadunk el egy adott értelmezést, mert arra a következtetésre jutunk, hogy a jogalkotó nem akarhatott ellentmondani saját magának. Ez az ún. Golden Rule, amikor is mellőzhető lesz a nyelvtani értelmezés annak abszurditása esetén, vagyis ha azt „biztosan nem akarta a jogalkotó" (vö. argumentum ad absurdum). Ezek azonban néha annyira eltávolodnak a konkrét jogalkotótól,

[9]Az objektív teleologikus értelmezés követelményét az Alaptörvény is rögzíti a 28. cikkben és az R) cikk (3) bekezdésben is.

[10]Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.

[11]Ld. Heller Erik: A magyar büntetőjog általános tanai. (Rövidített tankönyv.) Grill, Budapest, 1945, 48-49.o; 105.o; 121-122.o. és Schultheisz Emil: A bűncselekmény tana. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 30.o; 44-45.o.

[12]A teleologikus értelmezés „bölcsője" Jhering „Der Zweck im Recht" (A cél a jogban) című műve, mely abból indul ki, hogy az egyéni jogokat nyújtó jogi rendelkezések mögött társadalmi célrendszer áll, ezek a célok pedig a társadalom életfeltételeit jelentik, így az egyéni jogok és jogintézmények a társadalom létfeltételei fényében ítélhetőek meg. Bár Jhering igyekezett a bírákat a törvényszöveghez kötni, öntudatlanul létrehozta a szabály mögöttes célja fényében való felülbírálásának lehetőségét azzal, hogy rámutatott a szabály felszíni rendelkezései és ezek mögötti céljai közötti eltérésre. Az elméletet a büntetőjogban Roxin és Schünemann vitte tovább az alkotmányjogi elvekhez kapcsolt jogi tárgy kategóriájának bevezetésével. [Pokol Béla: Autentikus jogelmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010, 147-157.o.]

[13]Az amerikai jogirodalom ezt a megoldást original intentnek nevezi, míg a francia irodalomban az exegétikus tanok követői állnak e felfogás mögött. [forrás: Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. 90.o. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.]

[14]A francia jogirodalomban méthode évolutive. [forrás: Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. 90.o. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.]

hogy már inkább az objektív teleologikus értelmezésről tudunk beszélni. Pokol Béla szerint azonban a jogalkotó akarata-szándéka szerinti értelmezés még az előbb kifejtetteknél is szélesebb, mivel tulajdonképpen átfogja az összes értelmezési fajtát, és attól függően, hogy az adott jogrendszer mekkora hangsúlyt fektet a jogalkotó szándékára-akaratára, vizsgálhatják az összes értelmezési fajtánál (pl. Svédország) vagy mindegyiknél háttérbe szorulhat (pl. Anglia).[15]

Az objektív teleologikus értelmezés szintén ismeretes a különböző jogirodalmakban,[16] és mint arról már szó volt, nem a jogalkotó, hanem a szöveg célja adja az értelmezés alapját, tehát valamilyen szövegszerű rögzítést megkövetelnek a jogi rendelkezésben ahhoz, hogy erre lehessen alapozni az értelmezést. Ezt az értelmezést – szemben a jogalkotó szubjektív akaratával – egy ideális és racionális jogalkotó feltevésével alapozzák meg, akit a keletkezéskor létező társadalmi problémák megoldójának ismernek el, és ezt tekintik a jogszabály objektív céljának. (Ez az értelmezési módszer a gyakorlatba is átültethető: amikor a jogász a jogszabály szövege alapján annak vélhető célja szerint érvel, azt objektív teleologikus érvelésnek hívjuk. Lényege, hogy ha a kívánt cél nyíltan vállalható és társadalmilag elfogadható, továbbá indokolhatja az alkalmazandó jogszabály létét, akkor hivatkozhatunk rá „jogszabályi célként" abban az esetben is, ha a jogszabály egyébként így kifejezetten nem említi.)[17] A bíró az egyes értelmezések eredményét beilleszti a felek körülményei közé, és megvizsgálja, hogy az ítélete milyen változást von maga után. Ha ezek eltérnek azoktól a hatásoktól, melyeket a jogszabály célja megkíván, a bíró másik döntési alternatívát keres, ellenkező esetben a teleologikus értelmezés megerősíti a többi értelmezési módszert, ami a döntés helyességét támasztja alá.[18] Ezen értelmezési mód példájaként említhető a köztársasági elnök vétójogáról szóló AB határozat,[19] amely az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 26.§-ában szabályozott vétójoggal és annak alkalmazásával kapcsolatos problémára adott választ. Abból kifolyólag ugyanis, hogy a köztársasági elnök egységes és egyszer gyakorolható jogkörrel rendelkezik a törvényhozás ellenőrzését illetően, az államfő vétója egyfajta és egyszer vehető igénybe, amivel egybevág az Alkotmány hivatkozott paragrafusa is, mivel az Alkotmány ezzel ellentétesen egyebekben sehol sem rendelkezik. Ennek megfelelően a rendelkezés célja csak így értelmezhető, ettől eltérően nem.

Az objektív teleologikus értelmezéssel kapcsolatban leggyakrabban azon kifogásokat emelik, hogy alapvetően a cél egy akaratból vezethető le, azzal viszont egy szöveg nem rendelkezhet, csak maga az ember, illetve hogy egy szövegbe többféle értelem is belemagyarázható, ami akár egymással ellentétes eredményeket is szülhet, ezek közül pedig választani csak önkényesen lehet.

A teleologikus értelmezés vonatkozásában szintén kritikaként említhető Blutman László azon véleménye,[20] miszerint a jogalkotói szándékra hivatkozás a jogszöveggel való szakítás egyik technikája, mely sok esetben szövegellenes döntéseket eredményez, melyek contra legem jönnek létre. Blutman szerint itt alapvetően az a probléma, hogy a jogszabály szövege mögött sokféle szándék és tartalom húzódik meg, amelyeket utólag nem lehet rekonstruálni, a

[15]Pokol Béla: Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 230.o.
[16]A német jogirodalom az objektiv-teleologische Auslegung, az angol-amerikai a purposive interpretation, a francia pedig a méthode téléologique elnevezéseket használja. [forrás: Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. 86.o. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.]
[17]Jakab András: Ki a jó jogász, avagy tényleg jó bíró volt-e Magnaud? 86.o. In JeMa 2010/1. szám, 83-93.o.
[18]Pokol Béla: Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 229.o.
[19]62/2003. (XII. 15.) AB hat. A példára utal Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. 87.o. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.
[20]Blutman László: Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés. In JeMa 2010/4. szám, 94-104.o.

bíró mégis erre törekszik, miközben esetleg a saját értékítéletét, célszerűségi szempontját érvényesíti. A jogszabály céljának kutatása során a bíró által megállapított cél sokszor szembe kerülhet a szöveggel, ami lehetőséget adhat arra, hogy a jogszabály szövegén egyszerűen túllépjen. A jogalkotói akaratra, jogszabályi célra hivatkozás során a bíró helyességi, célszerűségi mércék szerint dönt, ami a bíró szubjektív preferenciáinak érvényesüléséhez vezethet. Elképzelhető, hogy ez egy konkrét ügy kapcsán akár meg is védhető, hiszen minden ügy más és más, és adott esetben egyedi körülményeket is figyelembe kell venni a döntés során. Az ilyen szubjektív döntések azonban tévútra vezethetik a joggyakorlatot, és bár lehet, hogy a konkrét esetben „igazságosabb" döntés születik a szubjektív preferenciák alapján, ez téves gyakorlatot alakít ki, mely más esetekben már nem biztos, hogy ugyancsak „igazságot" eredményez. Erre kíván rámutatni Blutman a kárpótlási törvénnyel kapcsolatos döntéssel,[21] ahol a Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a politikai okból elítélt személy ellen, a próbára bocsátás következményeként elrendelt tilalom a lakhely elhagyására a kitelepítettekre vonatkozó kényszerlakhely-kijelölés fogalma alá vonható, így őket is megilleti az 1992. évi XXXII. törvény alapján a kárpótlás.

Összegezve tehát a teleologikus értelmezés alapvető lényege az, hogy az adott rendelkezés értelmezése úgy történjen, hogy az lehetőleg alkalmas eszköz legyen a szabályozással követett törvényi cél eléréséhez. Ez úgy valósulhat meg, ha az alkalmazás során figyelembe vesszük azokat a célokat, melyeket magukban hordoznak az egyes jogszabályi alapelvek, rendelkezések. A tényállás több lehetséges jelentéséből azzal dolgozunk, amely egyúttal a védett jogi tárgy elleni támadást takar, majd az így értelmezett tényállást alkalmazzuk az adott esetre, kizárva ezzel a felelősségre vonást olyan cselekmény miatt, ami nem jogtárgysértő. Mindez a gyakorlatban annyit tesz, hogy a norma által védett jogi tárgyra figyelemmel kell értelmeznünk.[22] Ebből adódik, hogy ezt a módszert jogtárgyharmonikus értelmezésként is szokás emlegetni.

A jogtárgyharmonikus értelmezés négy következménnyel járhat:[23]

- A kívánt célnak megfelel a törvény szövege és annak elfogadott értelmezése, így nem szükséges változtatás. Erre hozható példaként a magánlaksértés (Btk. 176.§), ahol az elkövetési tárgy a lakás, amely minden olyan körbezárt (oldalfalakkal és tetővel körbehatárolt) hely, amely rendeltetésszerűen a magánszemélyek tartózkodási-pihenési helyéül és éjszakai szállásául szolgál.[24] Ennek megfelelően elkövetési tárgy lehet a kempingsátor is, hiszen bár hétköznapi értelemben nem tekintjük lakásnak, a jogi tárgy figyelembe vételével mégis megfelel ennek a kategóriának, ellentétben például egy közintézmény irodájával.
- Abban az esetben, ha a törvényi tényállás teleologikus értelmezése az uralkodó jogértelmezéssel nincsen összhangban, olyan értelmezés meghatározása szükséges, mely adekvát a jogi tárgy által támasztott védelmi igénnyel, persze csakis a törvényi szöveg keretei között. Ennél az esetnél több példa is felhozható,[25] ám ami a

[21]BH 1995.368.

[22]Például a jog nem tiltja, hogy házastársak vagy élettársak egymásról pornográf felvételeket készítsenek. Engedélyezett az is, hogy a 14. életévét betöltött személy szexuális kapcsolatot létesítsen, vagy a 16. életévét betöltve házasságot kössön, a kiskorú (tehát aki 18. életévét nem töltötte be vagy nem vált nagykorúvá házasságkötés folytán) személyről pornográf felvétel készítése azonban bűncselekmény (tiltott pornográf felvétellel visszaélés). Nyelvtanilag értelmezve az, aki 17 éves és 350 napos élettársáról ilyen felvételt készít, elköveti ezt a bűncselekményt, a szabályozásnak azonban nyilvánvalóan nem az ilyen cselekmény pönalizálása a célja. A példára utal Busch Béla (szerk.): Büntetőjog. Általános Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2006, 62.o.

[23]Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 16-17.o. In Bűnügyi Szemle 2009/2. szám, 11-17. o.

[24]Nagy Ferenc (szerk.): A magyar büntetőjog különös része. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 151.o.

[25]Így a kerítés rendbelisége, ahol bár nem feltétlenül következik be érdeksérelem a passzív alanynál, a rendbeliség mégis a nemi cselekményre megszerzett passzív alanyok száma szerint alakul [ugyanezt már az

leginkább szembetűnő, az a sikkasztás (Btk. 317.§) tényállása, ahol a jogi tárgy a tulajdonjog, az elkövetés tárgya pedig csak olyan, az elkövető birtokában lévő idegen és értékkel bíró dolog lehet, amely ingónak minősül. Az ingatlan kizárása az elkövetési tárgy köréből érthetetlen megoldás, amely joghézagokhoz vezet.[26] A jelenleg irányadó értelmezés mellett dogmatikai érvek nem igazán sorakoztathatóak fel.[27]

- Amennyiben a törvényi tényállás és a jogi tárgy nincs összhangban, a törvény rendelkezése nem azt védi, amit a jogalkotó védeni kívánt, törvénymódosítás vagy jogalkotás szükséges. Itt a vérfertőzés (Btk. 203.§) hozható fel példaként, ahol a jogi tárgy a nemi kapcsolat kialakult társadalmi rendje, az egészséges nemzedék fejlődése és a rokoni kapcsolatok tisztaságához fűződő érdek. Mindemellett az Alkotmánybíróság az ifjúság, a házasság és a rokoni kapcsolatok, valamint a leszármazás genetikai védelmét is jogi tárgynak tekinti.[28] A szakirodalom azonban vitatja az ilyen nemi kapcsolatok büntetendőségét, ugyanis jóformán valamennyi jogi tárgy vonatkozásában kifogásolható a törvény. Így például a családi, rokoni kapcsolatok védelme tekintetében fontos kiemelni, hogy családi kapcsolat nemcsak vérrokonságon alapulhat (pl. örökbefogadás), tehát ha a jogalkotó a rokoni kapcsolatok tisztaságát kívánta védeni, indokolatlan a vérségi kapcsolatok megkülönböztetése. Ugyancsak aggályos a leszármazás genetikai védelmét illetően az, hogy a fajtalanságból utód nem születhet, így lemenő és felmenő közötti fajtalanság büntetendősége nem magyarázható a jogi tárggyal, ahogy két felnőtt nemi cselekménye esetében sem értelmezhető az ifjúságvédelem, mint jogi tárgy.[29]
- Ha pedig egy olyan jelenség, melynek büntetendőségét megkívánja a rendelkezés védelmi célja nem szubszumálható a törvényszöveg alá, törvénymódosításra kell, hogy sor kerüljön az analógia elkerülése érdekében. E pontnál a legjobb példa a járművezetés ittas vagy bódult állapotban (Btk. 188. §) elnevezésű bűncselekmény, ugyanis a Btk. eredetileg csak akkor minősítette a cselekményt bűncselekménynek, ha azt szeszes italtól befolyásolt állapotban követték el, holott a jogi tárgy, a közlekedés biztonságához fűződő társadalmi érdek és az ember élete, testi épsége, egészsége ugyanúgy veszélyeztetett volt a kábító hatású szer által befolyásolt

1968. évi Btk. Kommentár is kimondta, Halász Sándor (szerk.): A Büntető Törvénykönyv Kommentárja. KJK, Budapest, 1968, II. kötet 1417. o.] Szintén problémát jelent, amikor a közlekedési baleset során azonnal életét vesztett sértett vonatkozásában a megállás nélkül továbbhajtó elkövetőt segítségnyújtás elmulasztásában találják vétkesnek cserbenhagyás helyett, ahol az abszurditást az jelenti, hogy ha elfogadjuk az előbbi álláspontot, akkor a segítségnyújtás elmulasztásának halott ember is lehet passzív alanya (vö. BH 1985.331.). A példákra utal Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 14.o; 16.o. In Bűnügyi Szemle 2009/2. szám, 11-17. o.

[26]Az 1/2005 számú BPJE határozat kimondja: „A sikkasztás bűncselekményének (Btk. 317.§-a) elkövetési tárgya mind az eltulajdonítás, mind pedig a sajátjakénti rendelkezés elkövetési magatartást illetően kizárólag ingó dolog lehet." Ennek megfelelően tehát addig nem számolhatunk változással, amíg a hivatkozott jogegységi határozat hatályban van.

[27]Az 1/2005 BPJE a döntést egyrészt azzal kívánja alátámasztani, hogy már a Csemegi Kódex (1878. évi V. tv.) is ingó dolgot jelölt meg a sikkasztás elkövetési tárgyaként, melyet aztán a joggyakorlat töretlenül követett. Másfelől mivel az ingó dolog helyéből károsodás nélkül elmozdítható, birtokba adás esetén a rábízónak lehetősége nyílik, hogy felügyeletet gyakoroljon a dolog felett, ám a sikkasztás elkövetési magatartásai bármelyikének alkalmazása esetén a tulajdonos számára a dolog további sorsa követhetetlenné válik. Ez a veszély azonban nem áll fenn ingatlan esetében, mert az nem elmozdítható, így ilyenkor a rábízás csak birtokba engedést jelent. Mindezek alapján a jogegységi tanács szerint nincs ok e gyakorlat megváltoztatására, csakhogy a hatályos Btk. a Csemegi Kódexszel ellentétben nem nevesíti az ingó dolgot, vagyis a jogszabály szövege megváltozott, így a történeti értelmezés nem helytálló.

[28]20/1999. (VI. 25.) AB határozat

[29]Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 229-233.o.

járművezetés esetén is. Az eredeti tényállással azonban lehetetlen volt analógia nélkül büntetni ez utóbbi cselekményeket, mégha a jogi tárgy védelme valójában ezt is igényelte volna. Így elkerülhetetlen volt a törvény módosítása.[30]

II.3. Kikényszeríthető-e a teleologikus értelmezés?

Mindezek után érdemes kitérnünk arra is, hogy mi történik, ha az egyes értelmezési módokat (témánk szempontjából különösen a teleologikus értelmezést) a bíróságok nem alkalmazzák annak ellenére, hogy azt az Alaptörvény előírja. Az Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmány 32/A.§ utódjaként született meg az ún. valódi alkotmányjogi panasz,[31] melynek keretében az Alkotmánybíróság a bírói ítéleteket akár meg is semmisítheti. Kérdés azonban, hogy ennek alapja lehet-e önmagában a teleologikus értelmezés mellőzése, ugyanis az „új" alkotmányjogi panasz keretében csak alkotmányjogi szempontból és nem általában a törvényértelmezés helyességét vizsgálva vagy perbeli bizonyítási ügyeket felülbírálva lehetséges az ítéletek megsemmisítése. Jakab András szerint a válasz törvények esetében nem, az Alaptörvény vonatkozásában azonban igen, mivel az alkotmányjogi panasz egy alapjogi rendelkezés megsértésén alapszik, a 28. cikk pedig nem az. Az alapjogi rendelkezéseket már az egyes értelmezési módok tükrében kell értelmeznünk, így a panaszt indokolni is csak az ily módon már értelmezett rendelkezésekkel lehet, tehát nem lehet majd kikényszeríteni a teleologikus értelmezést az alkotmányjogi panasz útján.[32]

Az előbbiek fényében érdemes kitekintenünk a joggyakorlatra és megvizsgálni, hogy mennyiben érvényesül a jogalkalmazás során a jogtárgyharmonikus értelmezés.[33]

III. Jogesetek[34]

III.1. A „díszítőelem-funkció"

Bár nem a jogtárgyharmonikus értelmezéssel összefüggésben, de a témához kapcsolhatóan Bencze Mátyás készített egy átfogó tanulmányt, melyben a büntetőbírói gyakorlat és az Alkotmány viszonyáról ír. Munkájában a bíróságok Alkotmányra történő utalását illetően három csoportot különít el, melyből az egyik csoport a „díszítőelem-funkciót" takarja („technikai" jellegű utalás), melynek lényege az, hogy a hivatkozásnak nincsen érdemi funkciója, nem a jogalkalmazói dilemma megoldása érdekében történik, csupán annyi a szerepe, hogy a bíróságok az Alkotmány fontosságát tudatosítsák a szakmai és a laikus körök előtt.[35]

---

[30]A tényállást az 1998. évi LXXXVII. törvény terjesztette ki az ilyen szerek befolyása alatt történő járművezetésre.

[31]Alaptörvény 24. cikk

[32]Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. 93.o. In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.

[33]Pokol Béla a Bírósági Határozatok 1977-es, 1988-as, 1998-as és 1999. első félévi számát megvizsgálva hatszáz polgári és büntető ítéletből arra a következtetésre jutott, hogy különösen a büntetőjogi ügyekben a magyar felsőbírósági ítéletek vonatkozásában elenyésző a jogalkotó akaratára, szándékára hivatkozó értelmezés. [Pokol Béla: Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 239.o.]

[34]A Bírósági Határozatok gyűjteményéből származó jogeseteknél az anonimizálás következtében sok esetben hiányzik az ügyszám, ezért az egységes hivatkozás érdekében ezeknél az ügyeknél a hivatkozás a közzétett határozatok azonosítója és nem az ügyszám szerint történik.

[35]Bencze Mátyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány. 19.o. In Fundamentum 2007/3. szám, 5-21.o. [Bencze szerint a másik két csoportba azok az esetek tartoznak, ahol az Alkotmányt annak szellemével ellentétesen „használták fel" az indokolás hiányosságainak pótlására

Bencze cikkében arra is utal, hogy több esetben még a „megerősítő érv" erejét sem éri el az alkotmányos alapjogra való utalás, az csak puszta „díszítőelem", így például a magánlaksértés és az emberrablás vonatkozásában a bíróság kiemelte, hogy ezek a tényállások melyik alkotmányos alapjog védelmét biztosítják, ám ezen túlmenően a lényegi érvelésben semmilyen más szerepet nem játszottak.[36] Mindezek alapján a szerző úgy gondolja, a túl gyakori és nem érdemi hivatkozás devalváló is lehet, főleg ha hasonló ügyekben eltérő módon döntenek a bíróságok.

A teleologikus értelmezés gyakorlati érvényesülésének vizsgálata során – mint az már az előzőek alapján kiderült – egy-egy jogeset kapcsán fontos ismernünk az adott bűncselekmény jogi tárgyát. Sok esetben azonban a jogi tárgy – mégha meg is jelenik az ítélet indokolásában – Bencze Mátyás elnevezésével élve „díszítőelemként" funkcionál, ami nem kapcsolható kifejezetten a teleologikus értelmezéshez, lényege inkább a hivatkozás fontosságának kiemelése. Erre a „díszítőelem-funkcióra" jó példa, amikor az elsőfokú bíróság közúti baleset gondatlan okozásának vétségében találta bűnösnek a vádlottat.[37] Ez esetben a teljesség kedvéért került feltüntetésre a bűncselekmény jogi tárgya, ahogy a tényállás és az elkövetési magatartás is.

A „díszítő" funkciónál nagyobb jelentőséggel bír, amikor az értelmezés eredményeként eljutunk a Btk. 10.§-áig, azaz a minden további kérdést megelőző pontig: egyáltalán beszélhetünk-e bűncselekményről. Ezen belül is szorosan kapcsolódik a jogi tárgyhoz a társadalomra veszélyesség megléte vagy annak hiánya,[38] hiszen az a cselekmény minősül társadalomra veszélyesnek (materiálisan jogellenesnek), mely a jogi tárgyat az elkövetéskor fennforgó feltételek alapján reálisan sérti vagy veszélyezteti és megfelelő társadalmi előnnyel nincs, vagy kellőképpen nincs kompenzálva.[39] A cselekmény tehát a jogi tárgyra kihatásában lehet társadalomra veszélyes, nem pedig önmagában, amely megállapítás sok esetben visszaköszön az ilyen vonatkozású jogesetekben. Azt is fontos figyelembe vennünk, hogy ahhoz, hogy egyes cselekménytípusokat a jogalkotó bűncselekménnyé nyilvánítson, el kell érni a veszélyesség egy bizonyos szintjét. Számos esetben látható ugyanis, hogy bár az adott magatartás veszélyt hordoz a társadalomra nézve, büntetőjogi felelősséget nem von maga után, mivel a cselekmény a veszélyességnek nem éri el azt a szintjét, hogy a jogalkotó bűncselekménynek minősítse. (A bírói gyakorlat azonban az ennél árnyaltabb esetekre is képes reagálni, ugyanis ha a cselekmény meghaladja ugyan a társadalomra veszélyesség említett szintjét, de az elkövetői magatartás csak csekélyebb mértékben veszélyes, a bíróság ezt a büntetéskiszabás körében értékeli.)[40]

Sok olyan jogesettel is találkozhatunk, amikor már megállapításra került, hogy történt bűncselekmény, és annak minősítésével sincsen probléma, a jogalkalmazó azonban még mindig segítségül kell, hogy hívja a jogtárgyharmonikus értelmezést, ugyanis az elhatárolásokkal, rendbeliséggel, halmazattal stb. kapcsolatos problémák megoldásra várnak.[41]

(„álcázóháló"), illetve ahol a jogszabályok alkotmányos alkalmazása vagy az Alkotmány elvei szerinti döntés érdemi szerepet kapott („tartóoszlop").]

[36]Vö. BH 1998.4. és BH 2005.237; Bencze Mátyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány. 15.o. In Fundamentum 2007/3. szám, 5-21.o.

[37]12/1-H-BJ-2007-8 sz. határozat

[38]A társadalomra veszélyességgel, illetve annak hiányával kapcsolatos probléma bővebb kifejtésére a későbbiek során kerül sor a dolgozatban (ld. 3.3 fejezet).

[39]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 134.o.

[40]Vö. 16-H-BJ-2011-22 sz. határozat és DIT-H-BJ-2012-1 sz. határozat

[41]A dolgozat a későbbiekben külön fejezetet szentel olyan eseteknek, amikor a bíróság az említett kérdésekkel kapcsolatban alkalmazta a jogtárgyharmonikus értelmezést (ld. 3.4 fejezet).

III.2. Az egyéni és a közösségi érdek sérelme

A bíróság a jogtárgyharmonikus értelmezést hívta segítségül abban az ügyben, ahol első fokon felmentette a vádlottat garázdaság vétsége alól azzal az indokkal, hogy a garázdaság bűncselekményének jogi tárgya a köznyugalom, ezt kell az elkövetőnek magatartásával sértenie, mellyel egybevág, hogy az elkövetőnek kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartást kell tanúsítania, mely ráadásul alkalmas kell, hogy legyen megbotránkozás vagy riadalom keltésére. Jelen jogesetben a vádlott és a sértett között egy közúti közlekedési szituációval kapcsolatban alakult ki vita, amely dulakodássá fajult. Ennek során a sértett magatartása által motiválva a vádlott arcon ütötte a sértettet, akinek a szemüvege is lerepült és összetört. Bár a könnyű testi sértés vétségét a bíróság megállapította a nyolc napon belül gyógyuló sérülésre tekintettel, a garázdaság vétségével kapcsolatban úgy gondolta, hogy bár a vádlott magatartása erőszakos volt és alkalmas lehetett megbotránkozás vagy riadalom keltésére is, nem volt kihívóan közösségellenes, vagyis pont az a mozzanat hiányzott a vádlott cselekményéből, mely a jogi tárgy védelmi igényével adekvát lett volna.[42]

Nem így gondolta azonban a másodfokú bíróság, ugyanis megállapította, hogy a vádlott magatartása kihívóan közösségellenes volt arra tekintettel, hogy a vádlott adta le az első ütést, melynek következtében a sértett vérző sérülést szenvedett, a dulakodás pedig közterületen történt, mely akadályozta a forgalmat és feltorlódó gépkocsisort eredményezett. Bár a másodfokú ítélet megváltoztatta az elsőfokú döntést, értelmezés vonatkozásában nem tért el az elsőfokú bíróság logikájától, „csupán" úgy értékelte a vádlotti magatartást, hogy igenis megállapítható a kihívó közösségellenesség.[43] A döntést a harmadfokú bíróság helybenhagyta.[44]

Szintén garázdaság vétségével hozható összefüggésbe, amikor a vádlottat bűnösnek mondta ki a bíróság, mivel az egy közösségi rendezvényen biztonsági őrként azt érzékelte, hogy a sértett a lépcsőn lefelé haladva egy másik személyt italozásra invitál az illető karjának megrántásával, mely nem volt ugyan támadó szándékúnak tekinthető, a vádlott mégis átnyúlt a lépcső korlátján és többször nekirántotta a sértettet a korlátnak. A bíróság úgy értékelte, hogy a sértett bántalmazása kihívóan közösségellenes volt, mert egy biztonsági őrnek a feladata nem az, hogy a máson esett sérelmet maga torolja meg, mindemellett a cselekmény alkalmas volt a törvényben megkívánt riadalom kiváltására is.[45]

A másodfokú bíróság azonban úgy vélekedett, hogy **„rendszertani elhelyezéséből adódóan is [a garázdaság] védett jogi tárgya a köznyugalom, a bűncselekmény közvetlenül támadja, sérti a közösséget, az elkövetői magatartás elsősorban a közösség ellen irányul- a társadalmi rendet sérti-, és nem annak egy konkrétan meghatározható tagja, egy konkrét személy ellen. A konkrét személyt a garázdaság elkövetője csupán áttételesen sérti, abban az esetben, ha a garázdaságnál megkívánt "erőszakos" magatartás a konkrét személynél testi, vagy emberi méltóságbeli sérelmet okoz, vagy a konkrét személy az elkövetői magatartás következtében anyagi kárt szenved. […] Ha a védett jogi tárgy nem a köznyugalom lenne, konkrét sértett és kár hiányában a bűncselekmény nem lenne megállapítható. […] Jelen ügyben a konkrét egyéni sérelem büntetőjogi felelősségként való elbíráltatására a Btk.170.§ (1) bekezdésbe ütköző testi sértés vétsége (könnyű testi sértés) keretében lett volna lehetőség…"**[46] A döntést a harmadfokú bíróság helybenhagyta.[47]

[42] 1/2-H-BJ-2007-5 sz. határozat
[43] 1-H-BJ-2007-92 sz. határozat
[44] FIT-H-BJ-2008-153 sz. határozat
[45] 5/4-H-BJ-2010-2 sz. határozat
[46] 5-H-BJ-2011-28 sz. határozat
[47] DIT-H-BJ-2011-137sz. határozat

Az előbbi jogesetekből jól látható, hogy a bíróság azoknál a magatartásoknál (például garázdaság, rendbontás), ahol az egyéni és a közösségi érdek sérelme egyaránt megvalósulni látszik, bizonytalan abban a kérdésben, hogy megállapítható-e a köznyugalom elleni bűncselekmény. (E ponton olyan esetekről beszélünk, ahol az egyéni sérelem tipikusan könnyű testi sértésben nyilvánul meg, vagyis a szubszidiárius garázdaságnál súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg.) Ilyenkor a bíróságok – helyesen – a jogi tárgy alapján kísérlik meg eldönteni a kérdést, a gyakorlat azonban nem egyértelmű, hiszen ahogy a hivatkozott jogesetekből is látszik, az egyéni sérelem megállapítása mindkét esetben egyértelmű volt, a kihívó közösségellenesség azonban egyáltalán nem. (Ezt jól tükrözi az 1-H-BJ-2007-92 szám alatt hivatkozott határozat, ahol a másodfokú bíróság semmiben sem tért el az elsőfokú bíróság értelmezésétől, mégis homlokegyenest ellentétes következtetésre jutott, azaz a felmentő ítéletet megváltoztatva bűnösnek nyilvánította a vádlottat.)

III.3. A társadalomra veszélyesség jelentősége

A következő ügyben az elsőfokú bíróság bűnösnek találta a vádlottat lőfegyverrel visszaélés bűntettében. A tényállás szerint a vádlott, mint tévés riporter egy tömeggyűlésről tudósított, ahol egy ott tartózkodó személytől 1 darab, a fegyveres testületek számára rendszeresített, kereskedelmi forgalomban nem kapható töltényt kapott, mely az illető állítása szerint éles lőszer, egy másik jelenlévő személy azonban azt állította, hogy az csupán egy vaktöltény. A vádlott ezt követően táskájába tette a töltényt, az esetet pedig elmulasztotta jelenteni a rendőrség felé. Majdnem egy hónappal később a vádlott egy sajtótájékoztató okán az Országházba kívánt bemenni azzal a táskával, mely az előbb említett töltényt tartalmazta. A beléptető kapu jelzett, így a vádlottat a helyszínen elfogták. Fegyverszakértői vélemény alapján bizonyítottá vált, hogy a töltény lőszernek minősült, a vádlottnak pedig sem a tartásra, sem a megszerzésre nem volt engedélye. A vádlott tévedéssel védekezett, ezt azonban a bíróság nem fogadta el: a vádlott bár bizonytalan volt a töltény élességét illetően, korábban tett olyan kijelentést, hogy „fel sem merült benne, hogy ez nem riasztó lövedék", ezért a bíróság kizárta a ténybeli tévedést, míg **„a társadalomra veszélyességben való tévedés a bíróság álláspontja szerint jelen esetben fogalmilag kizárt. Köztudomású tény, hogy Magyarországon minden lőszer, illetve lőfegyver tartása szigorú engedélyekhez van kötve, éppen azért, mert az engedély nélkül tartott lőfegyverek és lőszerek kiemelkedő mértékben veszélyesek a társadalomra. A vádlott sem hihette, hogy annak a lőszernek a megtartása, amelyről nem tudta eldönteni, hogy éles lőszer-e, vagy sem, nem veszélyes a társadalomra."**[48]

Szemben az elsőfokú döntéssel, a másodfokú bíróság felmentette a vádlottat, mondván annak magatartása formailag tényállásszerű, ám nélkülözi a társadalomra veszélyességet, ugyanis **„…e körben annak van döntő jelentősége, hogy a vádlotti cselekvőség alkalmas-e a védett jogtárgy (a közrend, ezen belül a közbiztonság) megsértésére, vagy veszélyeztetésére. Összességében kell valamennyi tényezőt - ezek közül kiemelten a megszerzés körülményeit, indokát, valamint a jogosulatlan birtokban tartást is-vizsgálni ahhoz, hogy megalapozottan állást lehessen foglalni a társadalomra veszélyesség meglétéről, illetve annak esetleges hiányáról. […] Konkrétan vizsgálva: a rendezett életvezetésű, büntetlen vádlottnak az a magatartása, hogy munkája ellátása során egy helyszíni televíziós tudósítás közben a tömegben egy ismeretlen személytől átvett és az ország nyilvánosságának bemutatott egy darab éles lőszert, majd ezt közel két hétig engedély nélkül a táskájában tartotta, sérti vagy veszélyezteti-e a közrendet, közbiztonságot. […] A fellebbviteli bíróság szerint a cselekmény társadalomra**

[48] 1/1-H-BJ-2007-22 sz. határozat

veszélyessége megreked a szabályozás absztrakt szintjén, a jogi tárgy sérelme sem közvetett, sem közvetlen módon nem valósult meg, így a vád tárgyává tett cselekmény - a társadalomra veszélyesség hiányában- nem bűncselekmény."[49] A harmadfokú bíróság ez esetben is helybenhagyta a döntést.[50]

E ponton érdemes kitérnünk a társadalomra veszélyesség vagy annak hiánya büntetőjogi értékelésére. A társadalomra veszélyesség fontos funkciója egyrészt az, hogy jogszabály értelmezési probléma esetén segítséget nyújt a jogalkalmazónak, mivel irányt mutat arra nézve, hogy olyan magatartásoknál, melyek formálisan büntetőjogszabályba ütköznek, hogyan kell helyesen értelmezni a törvényt.[51] Másrészről előfordulhat, hogy egy cselekmény tényállásszerű, mégsem sérti vagy veszélyezteti az adott bűncselekmény jogi tárgyát, ezért nem is lesz veszélyes a társadalomra. Ezeket az eseteket a törvény azáltal ismeri el, hogy a társadalomra veszélyességet a bűncselekmény fogalmi elemévé teszi, így a társadalomra veszélyesség a büntetőjogi felelősség megállapítása vonatkozásában is fontos szerepet játszik (ebből következően pedig a büntetéskiszabás során is meghatározó tényező, hiszen a büntetéskiszabás keretében az adott cselekmény társadalomra veszélyességének értékelése nyilvánul meg).[52] Ezzel kívánja feloldani azt a konfliktust, amely abból ered, hogy esetleg igazságtalan döntés születik az általános törvényi rendelkezés merev alkalmazásából. Ez a „megoldás" azt eredményezheti, hogy az igazságosság előtérbe kerül a jogbiztonsággal szemben, mégpedig a cselekményt elkövető javára.[53]

A társadalomra veszélyesség és a jogellenesség vonatkozásában Belovics Ervin átfogó tanulmányt készített.[54] E tanulmány többek között kitér arra is, hogy a társadalomra veszélyesség fogalmával a magyar büntetőjogban először szovjet hatásra, az 1950. évi II. törvényben (Btá.) találkozhatunk, amit aztán átvett az 1961. évi V. törvény és a hatályos Btk. is. Ahogy Kádár Miklós is kifejti tankönyvében, az a magatartás lehet bűncselekmény, melynek a társadalomra veszélyessége olyan mértékű, hogy elengedhetetlen a bűncselekménnyé nyilvánítása, ezáltal a cselekmény jogellenes lesz, hiszen sérti az anyagi jogot.[55] A probléma akkor jelentkezik, amikor egy társadalomra veszélyes cselekmény egyik büntető törvénybeli szakaszt sem meríti ki, habár megváltozott körülmények között a társadalomra veszélyessége olyan fokot ér el, amely igényelné büntetés kiszabását. Ezekben az esetekben megnyílhatna a lehetőség az analógia alkalmazására, ez azonban megengedhetetlen, hiszen sérti a nullum crimen sine lege elvét.[56] Bár a társadalomra veszélyesség –mint láthattuk – szovjet eredetű, mégsem ugyanazt a funkciót töltötte be a szovjet büntetőjogban (1926. évi szovjet-orosz büntető kódex) és nálunk: a szovjeteknél a társadalomra veszélyesség által (formális jogellenesség nélkül is) olyan magatartás is büntethető volt, mely egyébként nem volt bűncselekményként szabályozva, míg hazánkban annak felmentésére szolgált, aki egyébként megvalósította a bűncselekményként szabályozott magatartást úgy, hogy nem állt fenn konkrét jogellenességet kizáró ok, de a cselekmény in concreto mégsem sértette a jogi tárgyat.

[49]1-H-BJ-2008-65 sz. határozat
[50]FIT-H-BJ-2009-151 sz. határozat
[51]Viski László: Tézisek a bűncselekményfogalom felépítéséhez. 382.o. In Állam- és Jogtudomány, 1974. XVII. kötet 1. szám, 382-409.o.
[52]Ld. Btk. 83.§ (1) bek.
Berkes György: A társadalomra veszélyesség hiányának büntetőjogi értékelése. In Magyar Jog 1999/12. szám, 730-731.o.
[54]Belovics Ervin: A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa. In Iustum Aequum Salutare III. 2007/3. szám, 31-43.o.
[55]Kádár Miklós: Magyar büntetőjog. Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1953, 141.o.
[56]Az analógia tilalmához ld. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 47.o.

Egyes nézetek szerint (így Roxin vagy Viski László) a társadalomra veszélyesség az absztrakt veszélyeztetési deliktumok vonatkozásában is megoldásként szolgál a büntetőjogi felelősség kizárását illetően a jogtárgy-veszélyeztetés hiányának okán. Erre elsősorban a német jogirodalomban találunk példákat:[57] „a veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése nem büntetendő, ha a hulladék csekély mértékénél fogva nyilvánvalóan kizárt a környezet károsítása, különösen az emberekre, vízforrásokra, levegőre, talajra, háziállatokra, termesztett növényekre gyakorolt káros hatás" [német Btk. 326.§ (6) bek.],[58] vagy az ittas vezetés [német Btk. 316. §][59] akkor is büntetendő, ha a cselekmény elkövetésekor a veszélyeztetés eleve kizárt volt, mert például néptelen területen követték el (ennek hátterében elsősorban generál-preventív elgondolások állnak). Egyet kell értenünk Hollán Miklós azon álláspontjával,[60] hogy az absztrakt veszélyeztetési deliktumoknál a társadalomra veszélyesség alkalmazása az in abstracto - in concreto síkján mutat bizonytalanságokat, ugyanis in abstracto egyértelmű, hogy a cselekmény veszélyeztetni fogja a megjelölt jogtárgyak valamelyikét, in concreto azonban ez nem áll meg a veszélyeztetés lehetőségének konkrét hiánya esetében. Ehhez a problémakörhöz kapcsolható Tokaji Géza következő jogeset-példája is: "Valaki megtalálja szomszédjának az általa is ismert elveszett értéktárgyát, de azt a hatóságnak nyolc napon belül nem adja át, hanem másokkal is közölve szándékát, megvárja, amíg a szomszédja családjával együtt hazatér kéthetes külföldi útjáról, s neki adja vissza a talált dolgot. Teszi pedig ezt azért, hogy a dolog elvesztőjét az utánajárástól megkímélje. Szomszédja azonban, aki titokban már régóta haragosa volt, köszönet helyett feljelenti őt azon az alapon, hogy a dolognak a hatóság számára történő át nem adása nyolc napon belül beleillik a jogtalan elsajátításról szóló büntető rendelkezés keretei közé."[61] Ez esetben Tokaji azzal indokolja a bűncselekmény hiányát, hogy mivel a cselekmény nem sértette és nem is veszélyeztette a tulajdonviszonyokat, nem is volt veszélyes a társadalomra, így a Btk. 10.§ értelmében nem is bűncselekmény.

A társadalomra veszélyességgel szorosan összefügg a materiális jogellenesség fogalma. Franz von Liszt a materiális jogellenességet úgy határozta meg, hogy a cselekmény akkor materiálisan jogellenes, ha a társadalomra káros, a jogellenes cselekmény pedig jogtárgyak sértését vagy veszélyeztetését jelenti, de csak akkor, ha az emberi együttélés célját biztosító jogrendnek ellentmond. Ebből következően a cselekmény közösségre káros jellege a materiális jogellenesség körében jut szerephez.[62] Liszt gondolata a későbbi elképzelésekre is nagy hatást gyakorolt. A „jelenkori" jogelmélet jelentős része és a joggyakorlat a két fogalmat ekvivalensnek tekinti a Btk. 10.§ (2) bekezdésére alapozva, mondván az ott felsorakoztatott jogi tárgyak veszélyeztetése vagy sérelme tartalmilag lefedi a materiális jogellenességet.[63] Addig azonban, amíg a társadalomra veszélyesség intézménye nem született meg kérdéses volt, hogy materiális jogellenesség hiányára alapozva is kimondható-e, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, vagy csak büntethetőséget kizáró okok alapján. A társadalomra veszélyességgel, mint kodifikált materiális jogellenességgel[64] - amint azt láthattuk – megnyílt a lehetőség erre is, hiszen bűncselekmény-fogalmi elemről beszélünk. Egyes szerzők azonban úgy gondolják, hogy sérti a jogbiztonságot, ha a felmentő ítéletet a társadalomra veszélyesség

[57]A példákra utal: Hollán Miklós: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)
[58]http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__326.html (letöltés dátuma: 2012. szeptember 23.)
[59]http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__316.html (letöltés dátuma: 2012. szeptember 23.)
[60]Hollán Miklós: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)
[61]Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK, Budapest, 1984, 114.o.
[62]Forrás: Hollán Miklós: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)
[63]Ujvári Ákos: Gondolatok a társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség) jövőbeli jogi sorsáról. In Jogelméleti Szemle 2003/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari13.html (2012. szeptember 21.)
[64]Ld. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 131.o.

hiányára alapozzuk.[65] A gondolatmenetet tovább göngyölítve pedig az is felmerült, hogy magát a társadalomra veszélyesség fogalmát el kellene távolítani a bűncselekményfogalmi-elemek közül.[66] Ezt a nézetet vallja Hollán Miklós is, aki szerint ez a kategória túlzottan tág és bizonytalan, ezért konkrét esetre való alkalmazása a jogbiztonság veszélyeztetésével járna. Hollán kritikaként fogalmazza meg azt is, hogy a jogellenességet kizáró okok a társadalomra veszélyességre kerültek visszavezetésre, ahol a probléma az, hogy a társadalomra veszélyesség csak a jogtárgy sértésére vagy veszélyeztetésére tud reagálni, arra nem, ha versengő érdekekkel találkozunk, ahol a fontosabb érdek védelme miatt engedélyezni kell a másik érdek megsértését. Hollán úgy gondolja, hogy a materiális jogellenesség képes ellátni a társadalomra veszélyesség feladatkörét, ez azonban nem kell, hogy együtt járjon annak bűncselekményfogalmi-elemként való kodifikálásával, mivel az a jogtárgyharmonikus értelmezés és a szokásjogképződés útján érvényesül.[67] Ezzel ellentétesen vélekedik Ujvári Ákos, aki szerint szükséges a materiális jogellenesség törvényi szinten való jelenléte, az ugyanis a jogalkalmazás diszkrecionális mozgásterét biztosítja a különböző életbeli helyzetekre reagálva, mellyel kiküszöbölhetőek azok az elkövetőre nézve negatív hatások, melyek a merev szabályozásból erednek (a jogalkotó a normaalkotás folyamán ugyanis csak olyan élethelyzetekkel számolt, melyeket racionális keretek között elképzelhetőnek tartott). Mivel az erkölcsi és technikai változásokat a jog csak megkésve tudja követni, a büntethetőséget kizáró okok nem mindig vehetőek igénybe a büntetőjogi felelősség kizárására. Ennek jogalkotói felismeréseként tartja számon Ujvári „a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély foka" büntethetőséget kizáró ok beiktatását.[68] A szerző szerint a társadalomra veszélyesség önálló fogalmi ismérvként való alkalmazását több minden is alátámasztja, így például a Btk. 10.§ (1) bekezdés nyelvtani-logikai értelmezése: az egyes fogalmi ismérvek konjunktíve kapcsolódnak egymáshoz, így nem tehető köztük különbség aszerint, hogy szorulnak-e jogalkalmazói vizsgálatra vagy sem, ebből következően valamennyi elem vizsgálandó lesz. Másrészről, ha a büntethetőséget megszüntető és kizáró okokat nem tekintjük a Btk. Különös Részi tényállások felülbírálatának, akkor ugyanez igaz a társadalomra veszélyesség hiányának megállapítása és a Btk. 10.§-a vonatkozásában is.[69]

Összességében a társadalomra veszélyesség tehát fontos szerepet tölt be a jogalkotás és a jogalkalmazás körében is, ugyanis a jogalkotó a kriminalizációs-dekriminalizációs folyamatok során a társadalomra veszélyességből indul ki: csak azokat az emberi magatartásokat nyilvánítja bűncselekménnyé, melyek veszélyesek a társadalomra (absztrakt társadalomra veszélyesség). Ez a jogalkalmazás számára annyit jelent, hogy mindig vizsgálni kell, hogy az egyébként tényállásszerű cselekmény egyúttal a társadalomra is veszélyes-e

[65]Így vélekedik többek között Wiener A. Imre [forrás: Belovics Ervin: A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa. 40.o. In Iustum Aequum Salutare III. 2007/3. szám, 31-43.o.] és Hollán Miklós is [Hollán Miklós: Gondolatok a társadalomra veszélyesség és a materiális jogellenesség különbségéről. 726.o. In Magyar Jog 2004/12. szám, 724-732.o.].

[66]Az elképzelés először a rendszerváltás idején merült fel, mellyel kapcsolatban különböző álláspontok alakultak ki. Így például Wiener A. Imre mellőzte volna a materiális bűncselekmény-fogalom kodifikálását és a társadalomra veszélyesség fogalmi elemként való feltüntetését, Békés Imre szerint a társadalomra veszélyesség helyettesíthető a materiális jogellenességgel, Tokaji Géza pedig egyáltalán nem tulajdonít szerepet a társadalomra veszélyességnek a bűncselekmény tudományos fogalmában, míg például Földvári József ebben a kérdésben továbbra is a „konzervatívabb" nézetet vallja. [forrás: Hollán Miklós: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)]

[67]Hollán Miklós: Gondolatok a társadalomra veszélyesség és a materiális jogellenesség különbségéről. 728.o. In Magyar Jog 2004/12. szám, 724-732.o.

[68]A hatályos Btk. 28.§-a már nem ismeri ezt a büntethetőséget kizáró okot, azt ugyanis a 2006. évi LI. törvény hatályon kívül helyezte, a szerző azonban 2003-as cikkében még hivatkozhatott rá.

[69]Ujvári Ákos: Gondolatok a társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség) jövőbeli jogi sorsáról. In Jogelméleti Szemle 2003/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari13.html (2012. szeptember 21.)

(konkrét társadalomra veszélyesség).[70] Ennek alapja az, hogy bár a jogalkotó egyszer már vizsgálat tárgyává tette a cselekmény társadalomra veszélyességét annak bűncselekménnyé nyilvánításakor, az egy általános értékelés, ezért van szükség egy konkrét értékelésre is, amit a bíróságok fognak elvégezni. Ennek következménye nemleges válasz esetén az, hogy a jogalkalmazó álláspontja folytán a cselekmény elveszti bűncselekményi mivoltát. Ezt példázza az imént hivatkozott jogeset (1-H-BJ-2008-65 sz. határozat) is, de ugyancsak a lőszerrel visszaéléssel kapcsolatban említhető a BH 1996.347. és a BH 2002.339. számú döntés is, melyeknél szintén a társadalomra veszélyesség hiányában születtek felmentő ítéletek. Ennek ellenére nem mondható el, hogy a bíróság megfelelően alkalmazta a társadalomra veszélyesség hiányának kérdését, ugyanis mindkét ügyben arra hivatkozott a felelősség kizárásának indokaként, hogy nem merült fel olyan adat, mely arra engedett volna következtetni, hogy a vádlott a lőszer(eke)t illetéktelen személynek kívánta juttatni vagy bűncselekményre felhasználni. Ezzel kapcsolatban Belovics helyesen mutat rá arra, hogy a bíróság e ponton összemossa a materiális veszélyeztető deliktumok és az immateriális bűncselekmények fogalomkörét.[71]

Szerencsére azonban pozitív példa is felhozható: a bíróság egy másik büntetőügyben bűnösnek találta a vádlottat lőszerrel visszaélés bűntettében, a vádlott ugyanis fegyvertartási engedélyének lejárta után engedély nélkül tárolt otthonában lőszert (ezek közül olyat is, melyre korábban sem volt engedélye), melyekről azt állította, hogy át akarta adni a rendőrségnek, ám ott nem vették át tőle, ezért otthonában tárolta azokat, később pedig meg is feledkezett róluk. A vádlott védője a cselekmény társadalomra veszélyességének hiányával próbált érvelni, a bíróság azonban kimondta, hogy **„A társadalomra veszélyesség alapvetően objektív jellegű. Ugyanakkor a jogi tárgy veszélyeztetése irányának és minőségének az alakításában olyan szubjektív elemek is szerepet játszhatnak, mint a célzat és a motívum. Azt egyértelműen kimondani, hogy minden olyan cselekmény, amelyet a törvény bűncselekménnyé nyilvánít, társadalomra veszélyes is, nem lehet, mivel a társadalomra veszélyesség egyrészt jogalkotói, másrészt jogalkalmazói kategória. A bíróságnak ezért mindig konkrét cselekmény kapcsán kell vizsgálni azt, hogy a terhelt által megvalósított magatartás vagy magatartás-sorozat veszélyes-e a társadalomra vagy sem. A jelen ügyben megállapítható, hogy a vádlott olyan lőszereket is a birtokában tartott, amelyek birtoklására még abban az időben sem rendelkezett engedéllyel, amikor maroklőfegyverre és a hozzá tartozó lőszerekre engedélye volt. A bűncselekmény mind az elkövetés, mind az elbírálás időpontjában két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett cselekmény, tehát a jogalkotói szándék kiemelt társadalomra veszélyességű cselekménynek minősítette. Mivel a vádlott korábban rendelkezett fegyvertartási engedéllyel, így tudta és tudnia is kellett, hogy lőszerek engedély nélküli birtoklása bűncselekménynek minősül. Olyan motívum vagy olyan célzat nem állapítható meg, amely miatt a cselekményének a társadalomra veszélyessége szubjektíve sem mondható ki.”**[72]A másodfokú bíróság e vonatkozásban helybenhagyta az ítéletet.[73]

A társadalomra veszélyesség hiányával kapcsolatos jogalkalmazói bizonytalanságra szintén jó példa az az ügy, melyben a bíróság a vádlottat felmentette magánokirat-hamisítás

[70]A bírói gyakorlat szerint a Btk. 10.§-ára alapozottan lehetőség van a társadalomra veszélyesség hiányának megállapítására a jogalkalmazó által. [vö. BH 1996.347; BH 1998.570; BH 1999.434; BH 2000.238; a példákra utal Ujvári Ákos: Gondolatok a társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség) jövőbeli jogi sorsáról. In Jogelméleti Szemle 2003/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari13.html (2012. szeptember 21.)]

[71]Belovics Ervin: A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa. 37.o. In Iustum Aequum Salutare III. 2007/3. szám, 31-43.o.

[72]12-H-BJ-2008-9 sz. határozat

[73]GYIT-H-BJ-2009-68 sz. határozat

vétsége alól. A vádlott a cselekmény idején előzetes letartóztatásban volt, és a büntetés-végrehajtási intézet felé kérelmet terjesztett elő, melyben egy ismerősének felvételét kérte a kapcsolattartói közé. A sikeres elbírálás érdekében ezt az ismerőst hozzátartozóként tüntette fel, ezzel tudottan valótlan tartalmú kérelmet terjesztett az intézet felé, melyet sikeresen bíráltak el és csak később észlelték a kérelemben foglaltak valótlanságát. A bíróság úgy fogalmazott, hogy a cselekmény látszólag megfelel a magánokirat-hamisítás elkövetési magatartásának, azonban nem valósít meg bűncselekményt, mivel hiányzik a védett jogi tárgy (a polgári jogi, gazdasági és egyéb jogviszonyokban megvalósuló ügyleti forgalomban a magánokirat valódiságába és bizonyító erejébe vetett közbizalom). Ezt azzal indokolta a bíróság, hogy bár a kérőlap formailag megfelelt a magánokirat követelményének és a felhasználás is megtörtént, **„…a személyi szabadságától megfosztott, ezáltal a társadalmi együttélésből is kizárt letartóztatottnak az őt fogva tartó intézet működési (kapcsolattartási) rendjét sértő - de azon túl nem mutató(!) - magatartása nem sérti, és nem is veszélyezteti az állampolgárok ügyleti forgalmát, arra ki sem hat, így a cselekmény a Btk. 10.§-ának (2) bekezdésében írt társadalomra veszélyesség hiányában bűncselekményt nem valósít meg”**, azt a büntetés-végrehajtás keretein belül, mint fegyelmi vétséget kell tárgyalni.[74]

A másodfokú bíróság azonban itt is megváltoztatta az elsőfokú döntést arra tekintettel, hogy **„… magánokiratokat nem csak magánszemélyek készítenek és használnak fel, hanem jogi személyek, sőt hatóságok is. A magánokiratok felhasználása ebből következően nem csak a gazdasági, pénzügyi és üzleti életre szorítkozik. Ezáltal pedig a magánokiratokban is egyfajta - abba vetett - közbizalom testesül meg, amely okiratba vetett bizalmat a vádlott magatartásával jelen esetben megsértette. Miután a büntetés-végrehajtási keretek között a hozzátartozói, rokonsági fokra alapított kapcsolattartási kérelem tömeges előterjesztésére majd befogadására kerül sor a rendelkezési jog gyakorlója által, alkalmas volt ennek a bizalomnak a megingatására. Ez a vádlotti magatartás pedig - a fegyelmi vétségen túl- a társadalomra veszélyes magatartás is volt, és ezáltal vádlott magatartásával megvalósította a Btk. 276.§-a szerinti magánokirat-hamisítás vétségét.”**[75]A harmadfokú bíróság e vonatkozásban helybenhagyta a másodfokú döntést.[76]

A társadalomra veszélyesség konkrét vizsgálatával hozható összefüggésbe a BH 2001.307. döntés is, ahol szerzői és szomszédos jogok megsértése miatt indult az eljárás.[77]A vádlottnak zenei jogdíjat kellett volna fizetnie egy jogvédő egyesülettel kötött szerződés alapján, melyet egy ideig fizetett is, később azonban a nehéz anyagi körülményekre hivatkozva elmaradt a teljesítés, ami körülbelül 300.000 Ft tartozást eredményezett. A bíróság megállapította ugyan a cselekmény tényállásszerűségét, de kifejtette, hogy **“A Btk. 10.§-ának (2) bekezdéséből levezethető materiális jogellenesség-fogalom szem előtt tartása mellett a bűncselekmény megvalósulásához a formai tényállásszerűség önmagában nem elegendő, ezért a jogalkalmazó minden esetben vizsgálni köteles a cselekmény konkrét társadalomra veszélyességét is. […] Az adott cselekmény társadalomra veszélyességének megítélésénél figyelembe kell venni – esetleg egyéb ismérvek mellett – a hátrányos következmények súlyosságát, a reparálhatóságot, valamint azt, hogy a jogrend képes-e ellátni a jogtárgy védelmét a büntetőjogon kívüli eszközökkel is vagy sem. […] A vádbeli cselekmény esetében a jogsértés elenyésző súlyát […] jelenti, hogy a vádlott a zeneszolgáltatás megkezdése előtt a szükséges megállapodást megkötötte, és egy ideig –**

[74]20/2-H-BJ-2009-3 sz. határozat
[75]19-H-BJ-2010-18 sz. határozat
[76]GYIT-H-BJ-2011-53 sz. határozat
[77]A példára utal: Hollán Miklós: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)

amíg tehette – a jogdíjat is fizette. […] A jogdíjfizetést elmulasztotta ugyan, de a jogsértő cselekményt nem titkolta el, és hajlandóságot mutatott a hátralék kiegyenlítésére. […] Ilyen jellegű cselekmények esetében sem a társadalom védelme, sem a szerző jogainak megvédése nem teszi szükségessé a büntetőjogi eszközök felhasználását…" Már első olvasatra is szembetűnik, hogy a bíróság a büntetőjogi felelősség kizárását hibásan alapozta az elenyésző jogtárgysérelemre, hiszen arról csak a jogtárgysértés hiánya esetén beszélhetnénk. Attól pedig, hogy a tartozás utólagos rendezésének lehetősége fennáll (reparálhatóság), a cselekmény társadalomra veszélyessége nem kizárt, tehát ez az érvelés teljességgel helytelen, ahogy az sem vezethet erre az eredményre, hogy a vádlott nem titkolta cselekményét és hajlandóságot mutatott az adósság megfizetésére (ez legfeljebb a büntetéskiszabás keretében értékelhető).

Szintén érdekes jogeset, amikor az elsőfokú bíróság bűnösnek mondta ki a vádlottat önkényuralmi jelkép használatának vétségében. A vádlott május 1-jét és Magyarország Európai Uniós csatlakozását ünnepelve részt vett egy több ezer főt felsorakoztató utcai felvonuláson. Ebben az időben a vádlott a Munkáspárt tagja volt, egyik párttársa ellen pedig önkényuralmi jelkép használatának vétsége miatt eljárás folyt, ezért a vádlott szolidaritásból, jól látható helyen a zakójára ötágú vörös csillagot tűzött ki. Vádlottal a felvonulás keretén belül tévés riportot készítettek, melyben jól látható volt zakóján az ötágú vörös csillag. Bár a vádlott tisztában volt azzal, hogy e jelkép viselése büntetendő cselekmény, azzal védekezett, hogy az ötágú vörös csillag a nemzetközi munkásmozgalom jelképe, ezért tűzte ki május 1-je alkalmából, illetve ezzel párttársa iránti szolidaritását kívánta kifejezni. Elmondta azt is, hogy más alkalommal nem tűzte ki zakójára az említett jelképet.[78]

Ez esetben sem értett egyet a döntéssel a másodfokú bíróság, így felmentette a vádlottat. A bíróság szerint ugyanis a jogalkotó **„…azért javasolta a tényállásban leírt cselekményeket büntetendővé nyilvánítani, mert „a különböző szélsőséges (fasiszta és bolsevista) szimbólumok továbbélése, újra felhasználása felháborítja, jogos érzékenységében sérti a társadalom jelentős részét. Ugyanakkor [az 1993. évi XLV. törvény meghozatalát megelőző] törvényjavaslatban leírt cselekmények rontják hazánk nemzetközi hírnevét is." Ezért e bűncselekmény elkövetőjének ezt, ezeket kell sértenie vagy veszélyeztetnie, illetőleg az említett eredményt kell előidéznie - a Btk. 10.§ (2) bekezdésében írt összhangban - annak ellenére, hogy a törvényhozó ezt az eredményt a tényállásban nem nevesítette. Eldöntendő ezért, hogy a vádlott magatartása a köznyugalom megzavarására, vagy annak veszélyeztetésére, felháborodás és sérelemérzés kiváltására alkalmas volt-e. […] A tényállásban rögzített közvetlen környezet, az észlelők köre, az időpont, az alkalom, továbbá a jelvény mérete folytán sem volt alkalmas a cselekmény a köznyugalom megzavarására, azaz félelemkeltésre, fenyegető hatás kiváltására. Ezt támasztja alá az is, hogy senki nem tette szóvá a vádlott cselekményét, a jelvény viselése ellen senki nem tiltakozott. A vádlottétól eltérő eszméket valló személyek számára a televízió útján történő észlelés pedig a közvetettség, a térbeli és időbeli távolság miatt nem válthatta ki a félelmet és megbotránkozást. A jelkép használata tehát sem a vádlott televíziós szereplése, sem a felvonuláson való részvétele során nem volt alkalmas a negatív értékítélet eredményeképp esetlegesen kialakult nyugtalanság kiváltására. Így a vádlott formálisan tényállásszerű magatartása az elkövetés konkrét körülményei miatt nem volt veszélyes a társadalomra. A bűncselekmény egyik fogalmi eleme tehát - a materiális jogellenesség - hiányzik."**[79]

Nem így gondolkodott azonban a harmadfokú bíróság, ugyanis megváltoztatva a másodfokú döntést és kimondta a vádlott bűnösségét arra hivatkozva, hogy a tényállás

[78] 2/1-H-BJ-2008/4 sz. határozat
[79] 2-H-BJ-2008-28 sz. határozat

mindenkire vonatkozóan, meggyőződéstől függetlenül tiltja az önkényuralmi jelkép használatát, és nincs jelentősége annak, hogy az illető az egyébként többértelmű jelképet milyen célból teszi közszemlére, használja vagy terjeszti. **„A cselekmény társadalomra veszélyességének a kérdését nem az elkövető szubjektív élményvilága felől kell megközelíteni. Döntő fontossága annak van, hogy a törvényhozó szerint a múltban sérelmet elszenvedett emberekben és azok különféle közösségeiben a tilalmazott jelképek puszta használata fenyegetettség-érzést, konkrét tapasztalatokon nyugvó félelmet ébreszthet, ha az elkövető és a jelkép közötti azonosulás adott. Az észlelők körében ugyanis ez utóbbi eset már a totalitárius ideológiákhoz kapcsolódó embertelenségek megismétlődésének a félelmét keltheti fel."** A bíróság szerint tehát a törvényi tényállás minden elemének megvalósulása mellett a társadalomra veszélyesség hiányáról szó sem lehetett.[80]

Szintén önkényuralmi jelkép használatával hozható összefüggésbe a **Marxim-ügy**,[81] ahol a bíróság kimondta, hogy csak akkor állapítható meg a bűncselekmény, ha a tiltott önkényuralmi jelképeket eredeti szellemiségükben és nem megváltoztatott formában tették közszemlére. Jelen esetben, az étteremben vendéget csalogató dekorációként, gúnyos és kritikus formában alkalmazott ötágú vörös csillag nem a jelkép mögött álló eszme propagálását szolgálta, tehát ez esetben „pusztán" a teleologikus értelmezés segítségével eljuthatunk arra az álláspontra, hogy a cselekmény nem valósította meg az önkényuralmi jelkép használatának vétségét, így a társadalomra veszélyesség hiányának már a vizsgálata is szükségtelenné válik. A megoldás tehát elsősorban nem a társadalomra veszélyességgel összefüggésben keresendő, a bíróság mégis ezen a vonalon indult el, holott a döntéshozatal során tulajdonképpen jogtárgyharmonikus értelmezést végzett. A „zavart" az keltette, hogy a jogtárgysértés hiányának értékelése a társadalomra veszélyesség körében történt annak ellenére, hogy az egy másik bűncselekmény-fogalmi elem.[82]

Az önkényuralmi jelkép használatával kapcsolatban fontos még kiemelni a 14/2000. (V. 12.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tiltott jelképek által képviselt ideológiákkal való azonosulást és azok propagálásának szándékát fogják át a tényállásban meghatározott elkövetési magatartások, a közszemlére tétellel az elkövető szándéka pedig az, hogy a tilalmazott jelkép és az ahhoz kapcsolódó eszme minél szélesebb körben elterjedjen. Holló András párhuzamos indokolásában azt is kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kellett volna mondania, hogy a tiltott jelkép használója, terjesztője stb. csak akkor büntethető, ha olyan magatartást tanúsít, mely a jelképek által szimbolizált diktatúrák melletti intézményes kiállásnak, propagálásnak minősül. Szerinte ugyanis azáltal lesz a korlátozás arányos, hogy ilyen megszorító értelmezést alkalmazunk.

A társadalomra veszélyesség hiányának büntetőjogi értékelésével kapcsolatban végkövetkeztetésként elmondható, hogy azokban az esetekben, amikor a jogalkalmazó a büntetőjogi felelősség kizárását a társadalomra veszélyesség hiányával hozza összefüggésbe, rendszerint a jogi tárgy veszélyeztetettségének kizártságára is alapoz. Az indokolások azonban sok esetben zavarosak, így például az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatban a problémát rendszerint az okozza, hogy mivel a cselekmény nem célzatos, mindegy milyen céllal történt a közszemlére tétel stb., a bűncselekmény megvalósult. Ennek ellenére például a Marxim-ügynél a jogtárgyharmonikus értelmezés alapján a kifigurázó stílus az ideológia megvetendőségét sugallta, tehát nem volt azonosulási vagy népszerűsítési cél (erre mutat rá a hivatkozott AB határozat is), ezért a jogi tárgy sértésére, illetve a köznyugalom

[80]PIT-H-BJ-2010-22 sz. határozat
[81]3.Bhar.159/2008/7. szám, vö. PKKB 5.B.21.918/1994/15.
[82]Hollán Miklós: Gondolatok a társadalomra veszélyesség és a materiális jogellenesség különbségéről. 726-727.o. In Magyar Jog 2004/12. szám, 724-732.o.

veszélyeztetésére a cselekmény alkalmatlan volt, ebből kifolyólag a társadalomra veszélyesség is hiányzott. Hasonló a helyzet a lőfegyverrel, lőszerrel visszaélés esetében is: ezeknél sem szükséges célzat, a bíróságok mégis rendszerint olyan indokokra hivatkozva hoznak felmentő ítéletet, mint például az, hogy az elkövető nem kívánta a lőfegyvert bűncselekményre felhasználni. Ezeknél az ügyeknél tehát a bíróság sokszor visszásan alkalmazza a társadalomra veszélyesség konkrét vizsgálatát, mely olyan döntéseket szülhet, amelyek téves útra terelik a joggyakorlatot és a jogbiztonságot is veszélyeztethetik.

III.4. Elhatárolással, halmazattal, rendbeliséggel és stádiummal kapcsolatos kérdések

Mint már arról szó volt, a jogtárgyharmonikus értelmezés segítségül hívható olyan kérdések esetén is, melyek a rendbeliség, a bűncselekmények elhatárolása vagy halmazat megállapítása kapcsán merülnek fel. Ezt a következő példák is jól szemléltetik:

III.4.1. Elhatárolás

A Legfeslőbb Bíróság a hűtlen kezelés (Btk. 319.§) és a jármű önkényes elvétele (Btk. 327.§) elhatárolásával kapcsolatban úgy fejtette ki véleményét (BKv. 35.), hogy a két bűncselekmény elhatárolása tekintetében az elkövetési magatartások mellett a jogi tárgy is fontos jelentőséggel bír. A hűtlen kezelés ugyanis a jogi tárgy (a tulajdonjog) szempontjából a vagyonkezelési megbízásból folyó kötelességszegéssel összefüggő vagyoni hátrány okozását jelenti, míg a jármű önkényes elvétele esetében (ahol a jogi tárgy az a társadalmi érdek, mely a tulajdonjog két részjogosítványának, a birtoklásnak és a használatnak zavartalanságához fűződik) a gépi meghajtású jármű tulajdonosa vagy jogos használója a használati jogának gyakorlásában van időlegesen akadályozva. Hűtlen kezelés esetében a kezelés magába foglalja a rábízást, az idegen vagyontárgy üzemeltetését, működtetését, illetve a tulajdonos vagy megbízó érdekében végzett huzamosan tartó vagy folyamatos más tevékenységet is. Ehhez képest a Btk. külön büntetni rendeli a jármű önkényes elvételének egyik fordulataként azt az esetet, amikor az elkövető a rábízott idegen gépi meghajtású járművet jogtalanul használja. **„Ennek az elkövetési fordulatnak az esetében a rábízás általában időleges jellegű és olyan birtokbaadást jelent, amely a jármű használatától eltérő egyéb célból (javítás, szerelés, megőrzés stb.) történik."** Vagyis hűtlen kezelés fog megvalósulni minden olyan esetben, amikor a kollégiumi vélemény példája szerint a gépkocsivezető a kezelésére bízott gépjárművet a reá vonatkozó rendelkezések megszegésével magáncélra veszi igénybe, ami a vagyonkezelési megbízatással járó kötelesség olyan szándékos megszegése, amely a megbízó érdekkörében vagyoni hátrányt eredményezhet. Ebben az esetben a vagyoni hátrány a tulajdonjoggal kapcsolatosan keletkezik és nem a használat vagy a birtoklás zavartalanságával hozható összefüggésbe.

III.4.2. Halmazat

Egyetlen bűncselekmény megvalósulása esetén egységről, míg több bűncselekmény azonos elkövető által történő elkövetése esetén többségről beszélünk, mely akkor képez halmazatot, ha a bűncselekményeket egy eljárásban bírálják el. Az egység és a halmazat elhatárolása fontos kérdés, ugyanis utóbbi esetében rendszerint súlyosabb elbírálásnak van helye. Az elhatárolás azonban nem könnyű feladat, ezért a halmazat megállapítására a joggyakorlat ún. „rendező elveket" alakított ki, ilyen például ugyanazon jogtárgy többszöri sérelmének vagy

különböző jogtárgyak sértésének kérdése.[83] Ezek a „rendező elvek" többnyire jól nyomon követhetőek a bírói joggyakorlatban is.

A halmazat kérdésével kapcsolatban említhető az a büntetőügy, melynek vádlottja térségfejlesztési megbízotti működése során pénzt kért azért, hogy az adott pályázatot támogassa (amit meg is tett), és ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy hivatalos személlyel kapcsolatban áll, így nála el tudja intézni (ezt szintén megtette), hogy a pályázat sikeres legyen, ennek azonban az a feltétele, hogy meghatározott összeg visszaosztásra kerüljön. Ezen tényállás alapján az elsőfokú bíróság bűnösnek találta vesztegetés és befolyással üzérkedés bűntettében egyaránt, mellyel kapcsolatban a halmazatot a következőképpen indokolta: **„… megállapítható, hogy a cselekmény két különböző - bár egymáshoz közeli - jogtárgyat is sértett. A közélet tisztasága elleni bűncselekmények esetében a bűncselekmény jogi tárgya általánosságban a közélet tisztaságához, vagyis a költségvetési szervek, gazdálkodó szervezetek és társadalmi szervezetek, a hivatalos és egyes más személyek törvényes és elfogulatlan (szabályszerű) működéséhez fűződő érdek. Ehhez képest a vesztegetés esetében a hivatalos személyeknek a saját eljárásában való törvényes és elfogulatlan működéséhez fűződő érdek a védett jogi tárgy, míg a befolyással üzérkedés esetében a védett jogi tárgy a jogszerűen eljáró hivatalos személyek működésébe vetett bizalom megvédéséhez fűződő érdek. A különbség abban áll, hogy a vesztegetés tényállása azt a korrupciós helyzetet írja le, amikor a hivatalos személy a saját hivatali működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, elfogad stb., míg a befolyással üzérkedés tényállása azt a korrupciós helyzetet írja le, amikor valaki azzal próbál magának vagy másnak jogtalan előnyt elérni, hogy egy hivatalos személy befolyásolását, vesztegetését állítja. […] A vesztegetéshez képest a befolyással üzérkedésnél tényállási többlet valósult meg azzal, hogy a vádlott nem csupán a saját személyét exponálja a cselekvőségével, hanem azt is állította, hogy a hivatalos személyt befolyásolja, sőt még azt a látszatot is keltette, hogy megvesztegeti. Mindebből az következik - mivel a vádlott anyagi jogi értelemben vett bűnössége is megállapítható mindkét bűncselekmény vonatkozásában -, hogy az ún. valódi alaki halmazat esete áll fenn."**[84]

A másodfokú bíróság azonban felmentette a vádlottat a vesztegetés bűntette alól és mellőzte a halmazati büntetésre utalást, ennek oka azonban nem a jogtárgyharmonikus értelmezéssel hozható összefüggésbe, hanem azzal, hogy a bíróság megállapította, hogy a vádlott a tevékenysége alapján a Btk. 137.§ 1. egyetlen pontja szerint sem minősül hivatalos személynek.[85] A döntést a harmadfokú bíróság helybenhagyta.[86]

A halmazati kérdésekkel kapcsolatban érdemes kiemelni azt az ügyet is, melyben a bíróság döntésének indokolásában utal a Legfelsőbb Bíróság 1/2005-ös számú büntető-polgárjogi jogegységi határozatára, mely szerint, ha az elkövető az ingatlan tulajdonosának tünteti fel magát, továbbá hamis adásvételi vagy más szerződéssel a földhivatali nyilvántartásból törölteti az eredeti tulajdonos tulajdonjogát és saját javára jegyezteti be azt, jogtalan haszonszerzés céljából megtévesztő magatartást tanúsít, amely célzat az ingatlanhoz fog kapcsolódni. A sértett az eredeti, kárt szenvedett tulajdonos lesz, a tévedésbe ejtett személy pedig a bejegyzést eszközlő hivatalos személy. Ha megtörtént a tulajdonjog-változás bejegyzése, befejezetté vált a csalás, hiszen az eredeti tulajdonost az ingatlan értékével megegyező összegű kár éri, mindezen túlmenően azonban **„…a csalás bűncselekménye**

[83]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 232-234.o.
[84]3-H-BJ-2009-22 sz. határozat
[85]SZIT-H-BJ-2010-70 sz. határozat
[86]LB-H-BJ-2011-12 sz. határozat

mellett a jogi tárgy eltérő voltából fakadóan azzal valóságos halmazatban a Btk. 274.§ (1) bekezdés c) pontjában írt közokirat-hamisítás bűntette is megállapítható."[87]

Ugyancsak a halmazattal összefüggésben hozható fel az a határozat, melyben a bíróság úgy határozott, hogy megállapítható a rablás és a magánlaksértés halmazata. Ezt úgy indokolta, hogy **„…vádlottaknak azon magatartása, hogy a sértett lakásába éjjel, csoportosan, a kerítés átmászásával, majd a bejárati ajtó beszakítása útján erőszakos módon hatoltak be, megvalósították a magánlaksértés bűntettét is, hiszen a Legfelsőbb Bíróság 1996. évi 291. számú eseti döntésének értelmében ezen bűncselekmény megállapíthatóságát nem befolyásolja az a tény, hogy a vádlottak szándékát a sértett értékeinek a megszerzése motiválta, a magánlaksértés bűntettének jogi tárgya ugyanis a rablás […] jogi tárgyától […] eltér, így halmazatot alkot. […] A magánlaksértés és a rablás megvalósulása esetén, az előbbi cselekmény bűnhalmazatban megállapításának a mellőzése esetén a házi jog - mint jogi tárgy - sérelme nem nyerne jogi értékelést, jóllehet az elkövetési magatartás túlterjed a rablás keretein, és a Btk. 176.§-a szerinti bűncselekmény törvényi tényállását teljes egészében kimeríti".** Bár a rablás és a magánlaksértés esetében is tényállási elem az erőszak, a bemenetel végett alkalmazott „behatolási erőszak" elkülönül az eltulajdonítás végett alkalmazott „rablási erőszaktól", a halmazat tehát megállapítható.[88]

Egy másik ügyben a teleologikus értelmezésnek ott volt szerepe, hogy megerősítette a bíróságot abban, hogy nem sérült a kétszeres értékelés tilalma, így az emberölés kísérlete mellett a személyi szabadság megsértésének minősített esete is megállapítható volt. A tényállás szerint ugyanis a vádlott a sértettet az autó csomagtartójába zárva szállította egészen addig, amíg a tópartra nem értek, ott pedig ásóval ütlegelte, rugdosta, fejét hosszú másodpercekre a vízbe nyomta, majd a magatehetetlen sértettet a tóba dobta, akinek életét a jelen lévő két tanú mentette meg. A bíróság szerint a különös kegyetlenséggel elkövetett emberölés bűntettének kísérlete mellett a személyi szabadság megsértése bűntettének minősített esete is megállapítható, mégpedig a Btk. 175.§ (3) bekezdés c) pontja szerinti „sértett sanyargatásával". A bíróság úgy indokolt, hogy **„… az nem lehet kétséges, hogy a vádlott tudata átfogta a sértett sanyargatásának tényét. Ez azonban nem jelenti az említett körülmény (mármint a csomagtartóban utaztatás) kétszeres értékelését, hiszen az élet elleni cselekménynek az csupán csekélyebb jelentőségű rész-momentuma, a személyi szabadság megsértésének pedig lényeges kérdése, arról nem is beszélve, hogy a két cselekmény időben és térben elválik egymástól, továbbá más a védett jogi tárgy (az egyik esetben a sértett élete-testi épsége, a másik esetben pedig a személyi szabadsága – más szóval a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga)."**[89]

A másodfokú bíróság nem találta megalapozottnak a személyi szabadság megsértése esetében a minősített eset megállapítását, amit azzal indokolt, hogy a csomagtartóban utaztatás mindössze tíz percig tartott, nappali világosság mellett, nem teljesen szűk helyen, ami nem okozhatott lényegesen nagyobb mértékű testi vagy lelki szenvedést. Ez esetben egyet kell értenünk a másodfokú bírósággal abban, hogy a „c) pontos" minősített eset megállapítása olyan testi vagy lelki ráhatást igényel, mely meghaladja a személyi szabadságtól megfosztáshoz általában szükséges erőszak-fenyegetés vagy más magatartás szokásos mértékét, és ezen túlmenően nélkülözésnek, megalázásnak, testi vagy pszichés kínzásnak teszi ki a sértettet.[90] A tekintetben viszont helytálló volt az elsőfokú bíróság megállapítása, hogy a

[87] 1/2-H-BJ-2006-6 sz. határozat
[88] 9-H-BJ-2010-9 sz. határozat
[89] 8-H-BJ-2006-3 sz. határozat
[90] Vö. Nagy Ferenc (szerk.): A magyar büntetőjog különös része. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 142.o.

cselekmények minősítése nem sérti a kétszeres értékelés tilalmát már csak azért sem, mert a védett jogi tárgyak eltérő volta miatt megalapozott a halmazat.[91]

Egy másik ügyben a halmazat és a jogi tárgy összefüggésében a következőket fejtette ki a harmadfokú bíróság: **„Alapvető büntetőjogi elv, hogy amennyiben az elkövető az egységes magatartásával ugyanazt a jogi tárgyat enyhébben és súlyosabban is sérti, akkor - a legalább részben azonos jogtárgysértésre figyelemmel - büntetőjogi felelőssége kizárólag a súlyosabb jogtárgysértés szerint állapítható meg. Ehhez igazodóan ugyancsak alapvető büntetőjogi elv, hogy sértő szándék mellett a veszélyeztető szándék a minősítés körében figyelmen kívül marad. Másként fogalmazva, többszörös jogtárgysértés (materiális jogellenesség, illetve társadalomra veszélyesség) hiányában valódi halmazat megállapítása kizárt."**[92] Mindezt testi sértés bűntette és kiskorú veszélyeztetésének bűntette kapcsán állapította meg, ahol megvalósult a többszörös jogtárgysértés, hiszen a testi sértés jogi tárgya más személy testi épsége és egészsége, míg kiskorú veszélyeztetése esetében a jogi tárgy az ifjúság testi, értelmi és erkölcsi fejlődésének védelme. E bűncselekmények vonatkozásában az elsőfokú bíróság bűnösnek mondta ki a vádlottat,[93] a cselekmény minősítését pedig a másodfokú bíróság döntése sem érintette.[94]

Itt érdemes kitérni a Győri Ítélőtábla Bhar. 123/2010./9. számú döntésére,[95] mely szerint **„…a Btk. 195.§ (1) bekezdésébe [kiskorú veszélyeztetése] illeszkedő részmagatartások (kötelezettségszegések) természetes egységet alkotnak, ezért a részcselekmények külön büntetőjogi értékelésére, bűnhalmazat megállapítására csak abban az esetben van törvényes lehetőség, ha a kiskorú veszélyeztetésébe tartozó részcselekmény büntetési tétele súlyosabb, mint a Btk. 195.§ (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményé, egyébként a részcselekmény beleolvad a súlyosabban büntetendő kiskorú veszélyeztetésébe."** Jelen esetben a vádlott által a 12. éven aluli gyermek sérelmére elkövetett testi sértés (mosókefével megütötte, mely nyolc napon belül gyógyuló sérülést okozott) három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő és a Btk. 195.§ (1) bekezdésének utolsó részcselekménye, amely egységet alkot az azt megelőző részmagatartásokkal (a folyamatos durva, fenyegető, bántalmazó viselkedéssel), így annak ellenére kizárt a halmazat, hogy eltérőek a jogtárgyak. Mindez azonban ellentmond az elfogadott bírói gyakorlatnak[96] és annak is, hogy valamely jogi tárgyat védő veszélyeztetési tényállás keretében (itt a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi fejlődése) egy másik jogtárgyat (testi épség) sértő bűncselekmény már nem értékelhető, nem is szólva az egység-többség tana egyik alapvető elvéről, vagyis arról, hogy a többszörös jogtárgysértés halmazatot eredményez. Abban az esetben, ha egy alapeseti veszélyeztetésen túl gondatlan sértő eredmény is bekövetkezik, akkor az az adott bűncselekmény minősített eseteként minősül (például a közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény). Ha azonban nincsen ilyen minősített eset, halmazat állapítható meg a veszélyeztető és a sértő bűncselekmények vonatkozásában (így a gondozás elmulasztása és a gondatlan testi sértés). Ebből következően, ha azonos jogtárgyak esetében is lehetséges a halmazat veszélyeztető és sértő bűncselekmények között, akkor ez magától értetődő

[91]GYIT-H-BJ-2007-14 sz. határozat
[92]LB-H-BJ-2010-51 sz. határozat
[93]3-H-BJ-2009-5 sz. határozat
[94]SZIT-H-BJ-2009-46 sz. határozat
[95]Ismerteti és kritizálja: Szomora Zsolt: A Győri Ítélőtábla harmadfokú döntése a kiskorú veszélyeztetéséről. In JeMa 2011/4. szám, 17-24.o.
[96]Vö. BH 1983.47; BH 1983.220; BH 1985.415; BH 2004.96. A példákra utal Szomora Zsolt: A Győri Ítélőtábla harmadfokú döntése a kiskorú veszélyeztetéséről. 20.o. In JeMa 2011/4. szám, 17-24.o.

különböző jogtárgyat védő bűncselekményeknél is, így jelen jogesetben a kiskorú veszélyeztetése és a testi sértés vonatkozásában is.[97]

A hivatkozott jogesetekből látható tehát, hogy a halmazati kérdésekkel kapcsolatban a bíróság rendszerint helyesen alkalmazza azt az alapvető elvet, miszerint a többszörös jogtárgysértés halmazatot képez. Ebből következően még inkább érthetetlen, hogy miért jutott a bíróság téves döntésre a Bhar. 123/2010./9. számú ügyben, ugyanis a joggyakorlat általában helyesnek mondható, így a halmazati kérdések vonatkozásában pozitív véleménnyel kell, hogy legyünk.

III.4.3. Rendbeliség

Rendbeliség alatt az egység és a halmazat megjelölését kell értenünk, mely arra ad választ, hogy hány ugyanolyan bűncselekményt követett el az elkövető. A bűncselekmény akkor lesz egy rendbeli, ha természetes vagy törvényi egységet valósít meg, míg többrendbeli abban az esetben, ha valóságos alaki vagy anyagi halmazatot képez.[98]

A bíróság jogtárgyharmonikus értelmezéssel állapított meg több rendbeliséget abban az ügyben, amelyben arra hivatkozva mondta ki bűnösnek két rendbeli jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének bűntettében a vádlottat, hogy álláspontja szerint a több rendbeliséget többek között az is igazolja, hogy a védett jogi tárgy az adott év költségvetése, ami jelen jogeset vonatkozásában két költségvetés volt: a 2002. és 2003. évi költségvetés sérelmére is elkövetettnek tekintendő a hivatkozott bűncselekmény.[99]

Nem így gondolkodott azonban a másodfokú bíróság, szerinte ugyanis **„a bűncselekmény rendbelisége az adott állami támogatások elnyerésére irányuló eljárások számához igazodik. Mivel a vádlott az állami támogatás folyósítását egy eljárásban, egy kérelemmel kérte a 2002-2003. tanévre vonatkozóan, ezért a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének bűntette is egy rendbeli cselekmény lesz, függetlenül attól, hogy az állami támogatást két határozatban utalták ki, illetve két költségvetési évet érint."**[100] Hasonlóan vélekedett a harmadfokú bíróság is,[101] így ez esetben az elsőfokú bíróság téves következtetésre jutott a teleologikus értelmezéssel, mivel rosszul alkalmazta azt: elkövetési tárgyként kezelte a jogi tárgyat. Egyet kell tehát értenünk a másodfokú bíróság álláspontjával, hiszen a védett jogi tárgy nem az adott év költségvetése, hanem a különböző gazdasági támogatások elnyerésének rendjéhez és azoknak a kitűzött gazdaságpolitikai célokra történő felhasználásához fűződő társadalmi érdek, mely valóban nem befolyásolja a rendbeliséget, az ugyanis –ahogy a másodfokú bíróság helyesen megállapította – a gazdasági előny elnyerésére irányuló eljárások számához igazodik.

Ugyancsak a rendbeliséghez köthető az a határozat, melyben a bíróság másodfokon eljárva helybenhagyta az elsőfokú bíróság döntését[102] a tekintetben, hogy a vádlottak cselekményének minősítése (társtettesként elkövetett üzletszerű kéjelgés elősegítésének bűntette) kifogástalan, azzal egyetért, ami **„… vonatkozik a cselekményük egy-egy rendbeliként történő minősítésére is. […] A bordélyház vezetése, fenntartása ugyanis valóban nem a fizikai értelemben vett lakás ilyen célú felhasználását, hanem magát a tevékenységet jelöli. A védett jogi tárgy nem valamilyen lakáshoz fűződő jog, mint**

[97]Szomora Zsolt: A Győri Ítélőtábla harmadfokú döntése a kiskorú veszélyeztetéséről. 19-21.o. In JeMa 2011/4. szám, 17-24.o.

[98]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 232.o.
[99]2/1-H-BJ-2006-3 sz. határozat
[100]2-H-BJ-2007-15 sz. határozat
[101]LB-H-BJ-2008-93 sz. határozat
[102]1-H-BJ-2010-189 sz. határozat

például a magánlaksértésnél, hanem a nemi kapcsolatoknak a társadalomban elfogadott rendje. A másodfokú bíróság álláspontja szerint sem igazodhat a lakások számához a rendbeliség, e vádlottak több bordélyházzal kapcsolatos elkövetési magatartása, mint természetes egység, egy bűncselekményt valósít meg."[103] Ebben az ügyben a bíróság helyesen alkalmazza a jogi tárgyat a rendbeliséggel kapcsolatos dilemma megoldásához.[104] Itt azonban meg kell említeni, hogy a jogi tárggyal összhangban lévő jogalkalmazói felfogás sajnos csak az üzletszerű kéjelgés elősegítésének első három bekezdésénél [Btk. 205.§ (1), (2) és (3) bek.] figyelhető meg. A (4) bekezdés, azaz az üzletszerű kéjelgésre való rábírás rendbelisége ugyanis már a passzív alanyok számához igazodik, holott ezek a személyek a bűncselekménynek nem sértettjei és egyéni érdeksérelem sem következik be. Ugyancsak problémásnak mondható a kerítés bűncselekményének rendbelisége (Btk. 207.§), ahol a gyakorlat a nemi cselekményre megszerzett személyek száma szerint alakítja a rendbeliséget tekintet nélkül arra, hogy a passzív alanynál nem feltétlenül következik be érdeksérelem, hiszen a nemi cselekmény konszenzuális is lehet. Ebből kifolyólag az erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel elkövetett kerítés esetét leszámítva a jogi tárgy, azaz a nemi kapcsolatok társadalmi rendje figyelembe vételével a passzív alanyok számától függetlenül egységet kellene megállapítani, követve a kitartottság vonatkozásában kialakított helyes joggyakorlatot.[105]

III.4.4. Stádium

Szándékos bűncselekmények esetében az akaratmegvalósítás különböző szakaszokon halad át, melyeket stádiumoknak is nevezünk. Ezek közül három értékelhető szakaszt tudunk megkülönböztetni: előkészület, kísérlet és befejezett bűncselekmény. Az előkészületet megelőző „bűnös gondolat" tehát büntetőjogilag nem releváns. Dogmatikailag elhatárolható még a bevégzettség szakasza is, mely a befejezettséget követően a jogi tárgy elleni támadás végleges megszűnését takarja.[106]

A kísérlettel összefüggésben említhető az az ügy, melyben az elsőfokú bíróság felmentette a vádlottat emberölés bűntettének kísérlete alól, mondván az orvosszakértői vélemény alapján az újszülött halva született, ilyen újszülött pedig a bűncselekmény tárgya nem lehet. Ebben a formában az emberi élet védelme tárgytalanná vált, és miután nem történt élveszületés, hiányzik a védett jogi tárgy a vád tárgyává tett bűncselekmény vonatkozásában, tehát nem valósult meg bűncselekmény.[107]

E ponton ki kell térnünk az alkalmatlan kísérletre, amely tulajdonképpen egy „fordított irányú ténybeli tévedés", mivel az elkövető egy alkalmatlan eszközről, tárgyról tévesen feltételezi annak alkalmasságát. Az alkalmatlanság lehet abszolút, ha az eszköz vagy a tárgy természeténél fogva alkalmatlan a befejezett bűncselekmény megvalósítására, és lehet relatív, ha a cél elérésére in abstracto alkalmas, in concreto azonban nem. Fontos kiemelni, hogy a

[103]Ehhez kapcsolható a 3/1999. számú BJE, amely kimondja, hogy a kitartottság akkor is természetes egység, ha az elkövető több olyan személlyel tartatja ki magát, aki üzletszerű kéjelgést folytat. „A kitartottság törvényi tényállását az valósítja meg, aki "üzletszerű kéjelgést folytató személlyel egészben vagy részben kitartatja magát". A törvényi tényállás megvalósítása már akkor teljes, ha az elkövető akár részben és csak egy ilyen személlyel tartatja ki magát. Ebből a szempontból közömbös, hogy az elkövető hány személlyel tartatja ki magát (rövidebb vagy hosszabb időn át, egészben vagy részben). Ettől függetlenül a cselekmény a természetes egység keretében marad, mivel a kitartók (akik nem feltétlenül sértettek) száma nem eredményezi a törvényi tényállás többszöri megvalósulását."

[104]FIT-H-BJ-2012-81 sz. határozat

[105]Ld. Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 15-16.o. In Bűnügyi Szemle 2009/2. szám, 11-17. o.

[106]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 193.o.

[107]1-H-BJ-2010-174 sz. határozat

kísérlet csak akkor lesz alkalmatlan, ha a tárgy vagy az eszköz már akkor is alkalmatlan volt, amikor a kísérleti szakba jutott. Ezzel kapcsolatban pedig eljutunk az alkalmatlan kísérlet problematikájához: kérdés ugyanis, hogy a cselekmény megítélésénél abból az elkövetői szubjektív szándékból induljunk ki, mely az alkalmasságot feltételezte, avagy a cselekmény objektív veszélyességét vizsgáljuk meg. A probléma megoldására több felfogás is született, így például az objektivista irányzat (Feuerbach, Mittermaier), mely szerint az abszolút alkalmatlan tárgyon vagy eszközzel elkövetett cselekmény nem büntethető, csak a relatíve alkalmatlan kísérlet. Kiindulópontjában szintén objektivista az a felfogás (Liszt), mely a jogi tárgy veszélyeztetését követeli meg a büntethetőséghez, de ezt csak akkor látja fennforogni, ha a cselekmény adekvát feltétele volt a befejezetté válásnak. Az objektivista irányzaton belül érdemes kiemelni azt a hazai teóriát (Schultheisz), mely akkor tartja büntetendőnek a kísérletet, ha véletlenül maradt el a befejezetté válás, tehát az objektíve egyébként lehetséges volt. Ezzel szemben a szubjektivista irányzat (Buri) valamennyi kísérletet büntetné, ahol az elkövető elkövetésre irányuló szándéka kimutatható függetlenül attól, hogy a befejezetté válás milyen okból maradt el. Az irányzat újabb változata szerint azonban megkövetelendő az objektív veszélyesség egy minimuma (Jescheck), mely hiányzik, ha egy átlagos tudású ember, aki ismeri a cselekmény tervét, nem veheti a cselekményt komolyan. Szintén az újabb felfogások közé tartozik a hiányos tényállásszerűség tana (Dohna) és az ún. nomologikus tévedéssel kapcsolatos elképzelés is (Angyal), mely utóbbi szerint az elkövető tévesen feltételez valamilyen törvényszerűséget az amúgy létező jelenségek között.[108]

Folytatva az előbb hivatkozott jogesettel kapcsolatos gondolatmenetet, a másodfokú bíróság az elsőfokú döntést megváltoztatta, és emberölés bűntettének kísérletében bűnösnek mondta ki a vádlottat, mondván terhességét a kezdetektől titkolta, a kiérkező mentősöknek nem szólt arról, hogy éppen szül, segítséget nem kért, a gyermeket WC-be helyezte és meg sem nézte stb., ezért **„… a vádlott szándéka - ha csak eshetőlegesen is - a megszületett gyermek megölésére irányult. Eshetőlegesen követi el az emberölést az, aki magatartásának következményeit nem kívánja ugyan, de a következményekbe belenyugszik. Az a tény, hogy a megszületett gyermek WC-be került és utána semmiféle gondozást nem kapott, a vádlott eltitkoló magatartása miatt az eshetőleges szándék megállapítását teszi szükségessé. Az elsőfokú bíróság azon érvelése természetesen helytálló - a szakértői vélemények figyelembe vétele alapján - hogy a gyermek halva született, de éppen ezért lehet a vádlott terhére az alkalmatlan tárgyon elkövetett emberölés bűntettének a kísérletét róni."** A másodfokú bíróság szerint bár a jogi tárgy szempontjából valóban hiányzik a védendő érdek, hiszen élveszületés hiányában emberi életről nem beszélhetünk, az elsőfokú bíróság azonban figyelmen kívül hagyta a vádlottnak már a szülést megelőzően fennálló azon magatartását, melyből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy nem kívánta a gyermeket, így helytálló az eshetőleges szándék és ebből kifolyólag az alkalmatlan tárgyon elkövetett kísérlet megállapítása.[109]

Mindennek azonban ellentmond a Legf. Bír. Bhar. III.1.155/2011. határozata,[110] mely kimondja, hogy **„A halál beálltát követően, passzív alany hiányában – az elkövető akaratától függetlenül – emberölés nem követhető el. A halva született gyermek ellátatlanul hagyása ezért alkalmatlan kísérletet nem valósít meg. Passzív alany hiányában nem az alkalmatlan kísérlet jogkövetkezményeit kell alkalmazni, hanem -**

[108]Ld. Lőrinczy Judit: Az alkalmatlan kísérlet a magyar büntetőjogban. 432-442.o. In Szomora Zsolt (szerk.): Tudományos Diákköri Szemle. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2006.; Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 199-200.o; Schultheisz Emil: A bűncselekmény tana. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 95-103.o; Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK, Budapest, 1984, 318-327.o.

[109]FIT-H-BJ-2011-254 sz. határozat

[110]B.4 számú határozat, BH füzet 2012/5.

bűncselekmény hiányában – felmentő ítéletet kell hozni. […] A bűncselekmény kísérlete ugyanis a véghezvitel szándékos és tényleges megkezdése. Ebből következően a kísérlet a jogtárgyat a külvilág számára is felismerhetően veszélyezteti vagy sérti, mivel az elkövető magatartásával már belép a törvényi tényállás világába, tevésével vagy mulasztásával részben vagy egészben tényállási elemet valósít meg. […] Az emberölés esetében a tárgy abszolút alkalmatlansága a passzív alany hiányát jelenti. […] Ez esetben a bűncselekményt sem megkezdeni, sem befejezni nem lehetséges, a bűnös szándékkal célba vett eredmény objektíve nem érhető el, vagyis a bűncselekmény a kísérlet stádiumába sem juthat el. A teljességgel (abszolút) alkalmatlan tárgyak ellen nem lehet szándékolt bűncselekményt elkövetni. Ha pedig a bűncselekmény elkövetése fogalmilag kizárt, úgy a véghezvitel megkezdésére sincs lehetőség, vagyis a kísérlet sem valósulhat meg." A határozat tehát egyértelműen állást foglal az alkalmatlan kísérlet és a passzív alany hiánya okozta bizonytalanságokkal kapcsolatban. Helyesen mutat rá arra, hogy halva született gyermek esetén fogalmilag kizárt a célba vett eredmény, azaz az emberölés megvalósítása, ugyanis a passzív alany hiánya in abstracto alkalmatlan tárgy, arra pedig bűncselekményt elkövetni nem lehet, tehát a kísérleti stádium sem lesz megállapítható.

IV. Összegzés

Az előzőekben bemutatott jogesetekből látható, hogy a bíróságok több úton is igyekeznek igazolni a cselekmények helyes minősítését, melyek között megtalálhatjuk a teleologikus értelmezést is. Azt is megfigyelhetjük, hogy ez az értelmezési mód széles körben, akár rendbeliséggel vagy halmazati kérdésekkel kapcsolatban is alkalmazható. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy már a jogi tárgynál és azzal összefüggésben az alapvető fogalmi elemeknél „kifejti hatását", a jogi tárgy és a Btk. 10.§ -ában felsorolt elemek – így a társadalomra veszélyesség – pedig minden bűncselekménynek alkotói, ezért is lehet ez a módszer célravezető.

Mindezek ellenére a bírói gyakorlat értékelése a jogtárgyharmonikus értelmezés alkalmazása tekintetében felemásnak mondható, ugyanis csak az esetek egy részében tudjuk a bíróságok gyakorlatát a teleologikus értelmezés dolgozat elején említett következményei közül az első csoportba sorolni, vagyis amikor a kívánt célnak a törvényszöveg és annak értelmezése is megfelel. Ide sorolhatóak például a halmazattal összefüggésben hivatkozott ügyek, melyekben a bíróságok többnyire helyes értelmezést követnek, azok tekintetében tehát különösebben nem indokolt változtatás.

Az érme másik oldalán azonban sajnos több „második csoportos" példa is felhozható, vagyis amikor a tényállás teleologikus értelmezése és az uralkodó jogértelmezés nincsen összhangban. Itt példaként említhető a halva született gyermek, mint az emberölés kísérletének passzív alanya, vagy a halott ember passzív alanyként való elismerése a segítségnyújtás elmulasztását illetően. Úgy tűnik azonban, hogy az utóbbi időben a jogalkalmazó észlelte a problémát, így remélhetőleg a B.4 számú határozat is hozzájárul ahhoz, hogy a joggyakorlat most már a helyes irányba változzon.

Továbbra is szembetűnő a bizonytalanság azonban a lőfegyverrel, lőszerrel visszaélés vagy az önkényuralmi jelképek használata vonatkozásában, ahol alapvetően a teleologikus értelmezés és a társadalomra veszélyesség „összemosása" jelenti a problémát. E ponton jellemzően az a gond, hogy a társadalomra veszélyesség, mint bűncselekmény-fogalmi elem nem emelhető a jogtárgyharmonikus értelmezéssel egy szintre, a jogtárgysértés hiánya nem a társadalomra veszélyesség körébe tartozik, ennek ellenére a bírói gyakorlat így jár el, és egybeveszi a jogalkotó által védeni kívánt célt és a társadalomra veszélyességet. A cselekmény azonban csak a jogi tárgyra kihatásában lehet társadalomra veszélyes és

ténylegesen sértenie vagy veszélyeztetnie kell a jogtárgyat, így azáltal lesz például az önkényuralmi jelképek használata társadalomra veszélyes, hogy sérül az a köznyugalom, amely a demokratikus államrend és a politikai közélet fenyegetésétől való mentességen alapul. Ez a köznyugalom azonban még csak veszélybe sem kerül olyan magatartás folytán, amely kifigurázza az adott önkényuralmi rendszert. Erre az Alkotmánybíróság is rámutat, ami alátámasztja, hogy a jövőben a bíróságoknak mindenképp a védeni kívánt célból kiindulva kell megítélniük a társadalomra veszélyességet, hangsúlyt fektetve arra, hogy nem elég az adott cselekmény in abstracto társadalomra veszélyessége, annak in concreto is annak kell lennie.

Mindezek után elgondolkodtató, hogy ha a bírói gyakorlat ennyire következetesen megállapíthatónak látja a társadalomra veszélyességet az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatban, mitől olyan „elnéző" a lőfegyverrel vagy lőszerrel visszaélés tekintetében. Amíg az önkényuralmi jelképek használata esetében háttérbe szorul annak vizsgálata, hogy milyen céllal történik a jelkép felhasználása (van-e annak az adott ideológiát propagáló vonzata), addig a lőfegyverrel, lőszerrel visszaélések kapcsán rendszerint abból indul ki a bíróság, hogy az elkövető nem kívánta „rossz célra" felhasználni azokat, így a cselekménye nem veszélyes a társadalomra. Egyértelmű tehát, hogy a jövőben e területen is szükséges a változás a bírói gyakorlatot illetően.

Hasonlóképpen érthetetlen, hogy miért nem egységes a gyakorlat a rendbeliséggel kapcsolatban, ugyanis amennyire helyesen megállapítja a 3/1999. BJE a kitartottság vonatkozásában az egységet és ugyancsak helyes a gyakorlat az üzletszerű kéjelgés elősegítésének első három bekezdése esetében is, annyira következetlen ez utóbbi bűncselekmény negyedik bekezdése vagy a kerítés tekintetében.

Az eddig tett megállapításokat összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a tekintetben mindenképp pozitívan értékelhető a bírói gyakorlat, hogy a hagyományos értelmezési módszerek mellett más eszközöket is igénybe vesz, így a jogtárgyharmonikus értelmezést is, amely hozzásegít a leginkább megfelelőnek vélt döntés meghozatalához. Mindennek ellenére a jelenlegi gyakorlat még nagyfokú bizonytalanságot és következetlenséget mutat, melyen a jövőben mindenképpen változtatni kell az egységes joggyakorlat és a jogbiztonság érdekében.

Felhasznált irodalom

Belovics Ervin: *A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa.* In Iustum Aequum Salutare III. 2007/3. szám, 31-43.o.

Bencze Mátyás: *Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány.* In Fundamentum 2007/3. szám, 5-21.o.

Berkes György: *A társadalomra veszélyesség hiányának büntetőjogi értékelése.* In Magyar Jog 1999/12. szám, 730-731.o.

Blutman László: *Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés.* In JeMa 2010/4. szám, 94-104.o.

Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog.* Általános Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2006.

Földvári József: *Magyar Büntetőjog.* Általános Rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

Halász Sándor (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv Kommentárja.* KJK, Budapest, 1968.

Heller Erik: *A magyar büntetőjog általános tanai. (Rövidített tankönyv.)* Grill, Budapest, 1945.

Hollán Miklós: *Gondolatok a társadalomra veszélyesség és a materiális jogellenesség különbségéről.* In Magyar Jog 2004/12. szám, 724-732.o.

Hollán Miklós: *Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől.* In Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html (2012. szeptember 21.)

Jakab András: *A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében.* In JeMa 2011/4. szám, 86-94.o.

Jakab András: *Ki a jó jogász, avagy tényleg jó bíró volt-e Magnaud?* In JeMa 2010/1. szám, 83-93.o.

Kádár Miklós: *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Tankönyvkiadó, Budapest, 1953.

Lőrinczy Judit: *Az alkalmatlan kísérlet a magyar büntetőjogban.* In Szomora Zsolt (szerk.): Tudományos Diákköri Szemle. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2006.

Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* HVG-ORAC, Budapest, 2010.

Nagy Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog különös része.* HVG-ORAC, Budapest, 2009.

Pokol Béla: *Autentikus jogelmélet.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

Pokol Béla: *Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II.* Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

Schultheisz Emil: *A bűncselekmény tana.* Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948.

Szomora Zsolt: *A Győri Ítélőtábla harmadfokú döntése a kiskorú veszélyeztetéséről.* In JeMa 2011/4. szám, 17-24.o.

Szomora Zsolt: *A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés.* In Bűnügyi Szemle 2009/2. szám, 11-17. o.

Szomora Zsolt: *A nemi bűncselekmények alapkérdései.* Rejtjel, Budapest, 2009.

Szomora Zsolt: *Az alkotmánykonform normaértelmezés és a büntetőjog – problémafelvetés.* In Juhász – Nagy – Fantoly (szerk.): Sapienti sat. Ünnepi kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2012. 459-469. o.

Tokaji Géza: *A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban.* KJK, Budapest, 1984.

Ujvári Ákos: *Gondolatok a társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség) jövőbeli jogi sorsáról.* In Jogelméleti Szemle 2003/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari13.html (2012. szeptember 21.)

Viski László: *Tézisek a bűncselekményfogalom felépítéséhez.* In Állam- és Jogtudomány, 1974. XVII. kötet 1. szám, 382-409.o.

Joganyagok

Jogszabályok

Alaptörvény (2011. április 25.)

1878. évi V. törvény, a magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről

1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1950. évi II. törvény, a büntetőtörvénykönyv általános részéről

1961. évi V. törvény, a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről

1992. évi XXXII. törvény, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról

1993. évi XLV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról

1998. évi LXXXVII. törvény, a büntető jogszabályok módosításáról

2006. évi LI. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról

Alkotmánybírósági határozatok

9/1992. (I. 30.) AB határozat

1092/E/1996/3. AB határozat

20/1999. (VI. 25.) AB határozat

14/2000. (V. 12.) AB határozat

62/2003. (XII. 15.) AB határozat

A Legfelsőbb Bíróság értelmezési instrumentumai

3/1999. BJE

1/2005. BPJE

BKv. 35.

Publikált eseti döntések

BH 1983.220.

BH 1983.47.

BH 1985.331.

BH 1985.415.

BH 1995.368.

BH 1996.347.

BH 1998.4.

BH 1998.570.

BH 1999.434.

BH 1999.51.

BH 2000.238.

BH 2001.307.

BH 2002.339.

BH 2004.96.

BH 2005.237.

PKKB 5.B.21.918/1994/15.

Bhar. III.1.155/2011. (B.4 számú határozat, BH füzet 2012/5.)

Bhar. 123/2010./9.

Anonim határozatok

1/1-H-BJ-2007-22

1/2-H-BJ-2006-6

1/2-H-BJ-2007-5

1-H-BJ-2007-92

1-H-BJ-2008-65

1-H-BJ-2010-174

1-H-BJ-2010-189

2/1-H-BJ-2006-3

2/1-H-BJ-2008-4

2-H-BJ-2007-15

2-H-BJ-2008-28

3-H-BJ-2009-5

3-H-BJ-2009-22

5/4-H-BJ-2010-2

5-H-BJ-2011-28

8-H-BJ-2006-3

9-H-BJ-2010-9

12/1-H-BJ-2007-8

12-H-BJ-2008-9

16-H-BJ-2011-22

19-H-BJ-2010-18

20/2-H-BJ-2009-3

DIT-H-BJ-2011-137

DIT-H-BJ-2012-1

FIT-H-BJ-2008-153

FIT-H-BJ-2009-151

FIT-H-BJ-2011-254

FIT-H-BJ-2012-81

GYIT-H-BJ-2007-14

GYIT-H-BJ-2009-68

GYIT-H-BJ-2011-53

LB-H-BJ-2008-93

LB-H-BJ-2010-51

LB-H-BJ-2011-12

PIT-H-BJ-2010-22

SZIT-H-BJ-2009-46

SZIT-H-BJ-2010-70

Internetes hivatkozások

Bírósági Határozatok Gyűjteménye. http://old.birosag.hu/engine.aspx?page=anonim (2013. május 1.)

Gesetze im Internet. (Bundesministerium der Justiz) http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__326.html (2012. szeptember 23.)

Gesetze im Internet. (Bundesministerium der Justiz) http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__316.html (2012. szeptember 23.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Deák Viktória
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A miniszteri felelősség az interpellációs gyakorlat tükrében 1861-1918 között[1]

„A kisebbség eljárása akkor lenne helytelen, ha tévedésbe engedné magát vezettetni azon alaptalan fölvetés által, hogy a minisztériumot még meg is buktathatja, s ha azért, hogy ne tegye azt, a mit tennie nem lehet, elmulasztaná tenni azt, a mit tennie lehet és kötelessége is."

(Ghyczy Kálmán)

I.1. Előszó

Dolgozatom témája a parlamentarizmus egyik talán legfontosabb ismérvének, a kormányzati felelősségnek, illetve az annak megvalósulását segítő parlamenti ellenőrző eszközök közül az interpellációnak a vizsgálata a dualizmus korában.

Úgy hiszem, hogy a parlamentnek a végrehajtó hatalmat ellenőrző funkciója már önmagában is érdekes vizsgálati tárgy, mely figyelemmel napjaink parlamenti viszonyaira, és különösképp a kormánypárt kétharmados többségére, különösen aktuális kérdéseket vet fel a kormányzati felelősséggel kapcsolatban.

Ebben a munkában jogtörténeti keretek között igyekszem feltárni a dualizmus korának parlamenti viszonyait, különös figyelemmel az ellenzék szerepére, és a rendelkezésükre álló ellenőrző eszközök közül az interpelláció jelentőségére. *Dolgozatomban elsősorban arra a kérdésre keresem a választ, hogy az 1848: III. törvénycikk által lefektetett felelős kormányzat eszméjének megvalósulását miképpen segítette az interpelláció, mint jogintézmény, illetve, hogy elegendőnek tekinthető-e az interpelláció a parlamenti felelősség megállapításához.* A téma alapos feltárása érdekében, a rendelkezésre álló szakirodalom tanulmányozásán túlmenően vizsgáltam meg az Országgyűlés Képviselőházának és Főrendiházának naplóit, valamint ezekkel párhuzamosan a korabeli házszabályokat. Ezek tanulmányozása során egyrészt arra a kérdésre kerestem a választ, hogy honnan ered, és milyen változásokon ment keresztül az interpellációs gyakorlat, másrészt, hogy mennyiben érte el egy-egy interpelláció a házszabályokban is meghatározott rendeltetését, és ezzel összefüggésben, mennyiben lehet az interpellációt, mint jogintézményt eredményesnek tekinteni.

[1] Konzulens: Dr. Papp László, egyetemi tanársegéd

I.2. A modern parlamentáris rendszerek funkciói és az ellenzék jogai

Maga a parlamentarizmus kifejezés az újlatin parlare (beszélni) igéből ered. A latinosított „parliamentum" –ból lett az angolban a „parliament", a franciában „parlement", az olaszban „parlamento" a németben, magyarban „parlament".[2] Azonban a parlamentarizmusnak, ahogyan Pesti Sándor is írja, ahány szerző, annyi definíciója van.[3] Ő maga ezért nem is fogalmaz meg sajátot, pusztán a parlamentarizmusdefiníciók közös elemit határozza meg. Ezek közül a legfontosabbak a néptől származtatott hatalomgyakorlás, a periodikusan ismétlődő választások, a parlamentnek alávetett, politikailag felelős kormány, illetve a többségi elv érvényesülése.[4]

A modern parlamentáris rendszerekben a törvényhozásnak kettős funkciója van: törvényalkotás és ellenőrzés.[5]

A parlamentáris rendszer létrejöttének kezdetén a parlament ellenőrzési joga alatt csak közvetlenül a kormány tevékenységének kontrollját értették.[6] Napjainkban létezik egy tágabb, és egy szűkebb értelmezése is. A tágabb értelmezés szerint a parlament egész működése ellenőrzésnek tekinthető, hiszen minden parlamenti aktus célja a kormány tevékenységének befolyásolása. Szűkebb értelemben pedig a kormány parlamenti ellenőrzésén értünk minden olyan parlamenti eljárást, mely a kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére és felelősségre vonására vonatkozik.[7] A parlament kezdetben törvényhozási és költségvetési tevékenység útján ellenőrizte a kormányt, az olyan speciális képviselői jogosítványok, mint amilyen a kérdés és az interpelláció is, csak a XIX. században jelentek meg,[8] s segítették a felelős kormányzat elvének megvalósulását az ellenőrzés mentén.[9] Az ellenőrzés azonban eleinte pusztán információszerzést jelentett, a kormány befolyásolására nem terjedt ki.[10] A dikaszteriális kormányzati rendszer idején az igazgatás központi szervei a királynak voltak felelősek. Ez a helyzet a parlamentáris kormányzati rendszerek, és a közvetlenül választott parlament többségére tekintettel kinevezett kormányok megjelenésével változott meg.

---

[2] Pesti Sándor: Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848-1945). Politikatudományi Szemle, 2001. (10. évf.) 4. sz. 57. o.

[3] A szerzők saját parlamentarizmus definíciójáról bővebben lásd:
Szente Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában: a XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1861-1918. Budapest, Atlantisz Kiadó, 2011. 199.o.
Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon, I. k. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest, 1912. 5. o.
Polner Ödön: A végrehajtó hatalom a magyar közjogban. Singer és Wolfner, Budapest, 1891. 79. o.
Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest, Atlantisz Kiadó, 1998. 16. o.

[4] Pesti Sándor [2001.]: i. m. 59. o.

[5] Ezzel szemben a rendi országgyűlések feladata elsősorban a törvényalkotásra korlátozódott. Habár beszélhetünk a rendeknek olyan jogosítványiról, melyeknek az országgyűlésen való gyakorlása egyfelől mutatja a rendi dualizmus működését, másfelől korlátai a központi hatalomnak, és garanciái a nemesi-rendi törekvések sikerességének, ezeket még nem tekinthetjük ellenőrző eszközöknek. Ezek közül a legfontosabbak a hitlevél, a contractusok, a trónutódlás, valamint az adómegajánlás joga, mely döntő érvnek volt tekinthető a rendek kezében. Az országgyűléseken külön pénzügyi keretet, „költségvetést" jelöltek meg a király s udvartartása, s megint külön az „ország költéseire."

[6] Pikler Kornél: A parlamenti ellenőrzés formáiról. Jogtudományi Közlöny, 1968. (23. évf.) 1. sz. 1.o.

[7] Szente Zoltán [1998.]: i. m. 316.o.

[8] Szintén ekkor jelent meg a választójog, a mandátum és az összeférhetetlenség szabályozása, ill. gyakorlati alkalmazása. Lásd: Pecze Ferenc: A képviselői mentelmi jog kialakulása. Jogtörténeti tanulmányok: emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 1980. 321.o.

[9] Mezey Barna- Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 597. o.

[10] Például: 1848. július 7-én a felszólaló képviselő mindössze az iránt érdeklődött, hogy a választási névjegyzékhez szükséges-e a szavazók névjegyzékét csatolni.

A XIX. századi magyar közjogtudomány a parlamentáris kormányzás legfontosabb ismérvét a kormány parlament előtti politikai felelősségében látta. Szente Zoltán szerint parlamentarizmus csak ott alakult ki, ahol a király személyes részvétele a kormányzásban teljesen vagy nagyrészt visszaszorult.[11] A kormány tehát már nem az uralkodónak, hanem a parlamentnek felelt, s annak többségi támogatására volt utalva.

Parlamentáris kormányzati rendszerben ellenőrzés nélkül a parlament törvényhozó hatalma, ezáltal a törvények uralma sem érvényesülhet. Ebből adódóan fontos a törvényhozói akarat végrehajtására irányuló, megismerő, elemző jellegű politikai tevékenység. Ezt Európában kiterjedt pozitív jogi szabályozás segíti, mely jogokat jellemzően alkotmányok, házszabályok tartalmazzák.

Pikler Kornél szerint a parlamenti ellenőrzés minimum kétpártrendszert feltételez. Az uralkodó párt ugyanis egyoldalúan érvényesíti akaratát, míg az ellenzék az ellenőrzés felé tendál.[12] Ezzel Pesti Sándor is egyetért, hiszen elsősorban az ellenzék érdeke a kormányzati tevékenység fogyatékosságainak, mulasztásainak, visszaéléseinek a feltárása.[13]

Az ellenzék, mint történelmi-politikai fogalom tágabb értelemben olyan politikai erők (mozgalmak, csoportok, klikkek) törekvését jelenti, amelyek azzal a céllal lépnek fel a hatalom birtokosával szemben, hogy a hatalmat átvegyék, vagy annak politikáját rákényszerítsék érdekeik figyelembevételére.[14] Jogait azonban csak akkor tudja érvényesíteni, ha a többségi erők demokratikusan járnak el, s hajlandók magukat alávetni a vizsgálatnak. Ezért fontos ott, ahol az írott jognak nagyobb súlya van, hogy az ellenzéki jogokat a jogrendszer garantálja, továbbá, hogy azok adott esetben a megfelelő fórumon kikényszeríthetők legyenek.[15]

I.3. Az interpellációról általában

A felelős kormány eszméje már a reformkor utolsó éveiben az ellenzék centralista csoportjának vezérlő csillaga volt.[16] A polgári parlamentek fejlődésével párhuzamosan kialakultak és differenciálódtak a parlamenti ellenőrzés eszközei. Ezen eszközök közül az interpelláció az ellenőrzés egyik legközvetlenebb, legerőteljesebb formája, mely francia hatásra terjedt el az európai kontinensen.[17]

Magyarországon, a rendi országgyűléseken a követek kérdezési és interpellációs joga még ismeretlen volt, a létező „ország kívánalmai és sérelmei" (postulata et gravamina regni, postulata regnicalarum)[18] pedig nem tekinthetők az interpelláció jogelődjének.[19] Pecze Ferenc szerint, a gravamenek csupán kézenfekvő összehasonlítást engednek az

[11] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 243-244.o.
[12] Pikler Kornél [1968.]: i. m. 2.o.
[13] Pesti Sándor: Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848-1945) II. rész. Politikatudományi Szemle, 2002. (11. évf.) 1-2. szám 284.o.
[14] Petrétei József: Ellenzék a parlamenti demokráciában. Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban, 171. o.
[15] Szabó Zsolt: A parlamenti ellenőrzés fogalma és eszközei. Közjogi Szemle, 2010, (3. évf.) 3. sz. 57.o.
[16] Ruszoly József: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949. Püski Kiadó, Budapest, 2002. 7.o.
[17] Kukorelli István: Parlamenti interpellációk Magyarországon 1945-1980. Jogtudományi Közlöny, 1981.,6. sz. 477.o.
[18] A gravamina postulataról bővebben lásd: Szánthó Őrsike: Parlamenti beszédjogok: nevesített képviselői felszólalási jogok a magyar parlament rendszerében. Budapest, Rejtjel, 2009. 97.o.
Pecze Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. Jogtörténeti Tanulmányok, 1983, (5. évf.) 5. kötet, 239.o.
[19] ifj. Trócsányi László: Az interpellációs jog egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Jogtudományi Közlöny, 1984 (39. évf.) 8. sz. 459.o.

interpellációkkal,[20] s szem előtt tartva az interpellációnak a kormányzati felelősség érvényesítésére hivatott voltát, jómagam is ezzel a megállapítással értek egyet. Itthon először az 1848: III. tc. rendelkezett az interpellációs jog alapjáról.[21] Mivel a polgári átalakulás időszakában a kormány hatásköre egyre növekedett, ezért lehetővé kellett tenni az ellenőrzést is. Az interpelláció jogi keretei már a dualizmus korai szakaszában kikristályosodtak, s a szabályozás mindvégig megfelelt a parlamentarizmus követelményeinek.[22] Noha testületi jogként jelent meg, a gyakorlatban a képviselők mindjárt ad personam jogként érvényesítették. Szente Zoltán az olyan klasszikus képviselői jogosítványok mellett, mint például a részvétel és felszólalás, a megjelenés, a törvénykezdeményezi jog vagy a szólásszabadság, beszél olyan speciális képviselői jogokról is, melyek csak a parlamenti képviselőket megillető jogosítványok.[23] Ebbe a csoportba sorolja az interpellációt is. Jómagam is úgy vélem, hogy érdemes a képviselői jogosítványok ily módon való elhatárolása egymástól.

Az interpelláció legnagyobb előnye, hogy a képviselők közvetlenül élhetnek vele a plénum ülésein, nagy nyilvánosság előtt, ami azért jelentős, mert a nyilvánosság előterében megsokszorozzák hatásukat.[24] További előnye még, hogy nemcsak szóban, hanem írásban is előadható.[25] Veszélye egyrészt, hogy a parlament figyelmét elvonja a fontosabb, átfogóbb jelentőségű kérdések elől, ami a dualizmusban is megnyilvánult akképp, hogy ha a miniszterek nem válaszoltak egy-egy interpellációra, vagy jelentősen késtek vele, gyakran hivatkoztak arra, hogy nem akarták elvenni a parlament idejét a fontosabb kérdésektől. Például: Trefort Ágoston vallás-és közoktatási miniszter a következőket válaszolta Csatár Zsigmondnak, aki hat hónapja tett interpellációjára sürgette a választ: *„én mindenesetre fogok válaszolni; de nem tartottam oly sürgős dolognak ezt akkor, midőn a ház igen fontos törvényjavaslatok tárgyalásával van elfoglalva."*[26] Másrészt, a képviselők gyakran arra használják fel, hogy a választóik előtt érdemet szerezzenek azok egyéni sérelmeinek felhánytorgatásával. Például: Simon Gyula a Moson megyei adóvégrehajtás megszüntetése tárgyában,[27] Helfy Ignácz Egerzeiger István budapesti háztulajdonos tébolydába záratásának ügyében,[28] míg Ábrányi Emil a nagyszebeni munkások kérelmére terjesztett elő interpellációt a nagyszebeni rendőrség jogsértése ügyében.[29]

II.1. Út a felelős minisztériumig

„A ministeri felelősségben azon biztositék rejlik, hogy az állami kormányzat minden ténye törvényes; ez védelmet nyujt a hatalommal rendelkezők tulkapásai ellen s kizárja a kormányzásban a hivatlan, káros, titkos, idegen befolyások érvényesülését. A ministeri

[20] Pecze Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. Jogtörténeti Tanulmányok, 1983, (5. évf.) 5. kötet, 239.o.
[21] 29.§: „A ministerek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kivánatára megjelenni, s a megkivánható felvilágosításokat előadni tartoznak."
[22] Pesti Sándor [2002.]: i. m. 285.o.
[23] Mezey Barna- Szente Zoltán [2003.]: i. m. 597.o.
[24] Szánthó Őrsike [2009.]: i. m. 96.o.
[25] Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetem Nyomdája, Budapest, 1940. 442.o.
[26] Az 1878. évi október 17-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója. (továbbiakban: KN) VIII. kötet, Budapest, 1879. 333.o.
[27] KN. 1881. XVIII. 230. o.
[28] KN. 1880. XI. 26.o.
[29] KN. 1890. XVIII. 171.o.

felelősség lehetségessé teszi a parlament ellenőrzését az igazgatás minden ágára s azt, hogy a kormány minden ténykedése a parlamentben megvitattassék, megbiráltassék."[30]

A magyar kormányt 1848 előtt és addig Bécsben a király oldala mellett működő dikasztérium képviselte, mint a magyar ügyek legfőbb fóruma. Nagy Pál 1825-ös országgyűlési felszólalása, melyben a helytartótanács tagjainak alkotmányra való meghitettetését, s ennek megszegése esetén törvényes vád alá helyezését kívánja,[31] egyfajta útmutatója annak a későbbi centralista felfogásnak, mely szerint a jövő államában központi államszervnek, felelős kormánynak kell működnie. Ezzel szemben, a municipalista felfogás hívei,[32] Kossuth és társai a vármegyékre akarták építeni a jövő országát.[33] S bár 1847/48-ra eljutottak a centralista álláspont elfogadásáig, ezt csakis a megreformált megyerendszer fönntartásához való egyidejű ragaszkodással tették.[34] Tisza Kálmán később arról ír,[35] hogy felelős parlamenti kormány, és megyei rendszer, nemcsak, hogy nem összeférhetetlenek, de ha jól szerveztetnek, akkor kiegészítik egymást, s ellensúlyozzák egymás hibáit, pótolják a másik hiányait.[36] 1848 márciusában, a 12 pont között is helyett kapott a felelős minisztérium megteremtésének igénye, mely az 1848: III. tc.-el végre megvalósult,[37] s 1848. április 7-én megalakult az első magyar polgári kormány,[38] mellyel megvalósult a népképviseleti törvényalkotás.[39]

A miniszteri felelősség a parlamentarizmus leghatalmasabb biztosítéka; e felelősség nélkül nem is gondolható a tiszta parlamentarizmus.[40] Az 1848: III. tc. a végrehajtó hatalom fejének továbbra is a királyt ismerte el, aki e hatalmat a felelős minisztérium (kormány) útján gyakorolta. Személye továbbra is szent, és sérthetetlen, ő maga felelősségre nem vonható, ezért helyette a miniszterek viselték a felelősséget. Ez azonban nem az államfő működéséért való felelősséget jelenti, hanem az végeredményben a saját ténykedéséért való felelősség. Álláspontom szerint ebben az állításban kifejezésre jut az, hogy a miniszter csak saját meggyőződésére, és nem felsőbb parancsra cselekszik. Ebből adódóan tehát a miniszterek

[30] Dr. Heiman Jenő: A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon. Budapest, Kilián Frigyes utóda, Magyar Királyi Egyetemi Könyvkereskedő, 1906. 10.o.
[31] Dr. Heiman Jenő [1906.]: i. m. 9. o.
[32] E felfogás hívei a megyei municipalizmust a megvalósítandó demokrácia legfontosabb biztosítékának tartották. Lásd: Stipta István: Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója, Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója című országos jogtörténeti konferencia tanulmányai, Debrecen, 2004. 112.
[33] Csizmadia Andor: A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarhonban, In.: Kilényi Géza: A miniszteri és államtitkári felelősség, A közigazgatás fejlesztésének komplex, tudományos vizsgálata. Budapest, 1981. 29.o.
[34] Ruszoly József [2002.]: i. m. 7.o.
[35] Tisza Kálmán: Felelős kormány és megyei rendszer. Kiadja Ráth Mór, Pest, 1865. 4-5.o.
[36] 1867-ben újból felmerült a közigazgatás municipiális alapokra való fektetésének ötlete, ám egyes felfogások szerint kétségtelen, hogy a jövő közigazgatásának útja a községi rendszer. Lásd: Kecskeméthy Aurél: Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio. Kiadja Ráth Mór, Pest, 1867. 102-103.o.
[37] A törvénycikk kijelentette, hogy a király a végrehajtó hatalmat a független, Buda-Pesten székelő magyar minisztérium útján gyakorolja. Lásd: Bónis György: A rendi képviselettől a népképviseletig. Jogtörténeti tanulmányok: emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 1980. 79.o.; Récsi Emil: Magyarország közjoga amint 1848-ig és 1848-ban fennállott Buda-Pest 1861. 464.o.
[38] Képes György: Az 1848-as forradalom törvényalkotása és a magyar parlamentarizmus. Jogtudományi Közlöny, 1998. (53. évf.) 5. sz. 139.o.
[39] Suhayda János: Magyarország közjoga. Pest 1861. 116-118.o.
[40] Előzményei már Európa néhány feudális monarchiájában felfedezhetők. A velencei köztársaságban már a VIII. században történt arra nézve kísérlet, hogy az államfő aktusainak érvényessége a mellé rendelt „tribun" beleegyezésétől függjön. Aragóniában a XIII. században a király tanácsosát, amennyiben a királyság törvényeibe ütköző tanácsot adott, a legfelsőbb bíró felelősségre vonhatta, megfoszthatta tisztségétől, és eltilthatta őt az ügyek vitelétől. Svédországban 1374-ben, majd 1436-ban találkozhattunk az intézmény törvényi szintű szabályozásával.
Cserny Ákos: A miniszteri felelősség. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 31.o.

nem a király, hanem az állam miniszterei. Ferdinandy Gejza szerint ez a felelősség teszi az egyes minisztereket önállóvá a királytól.[41]

A miniszterek felelősségének két fajtája ismeretes. Beszélhetünk politikai és jogi felelősségről. Csizmadia Andor szerint[42] a miniszterek politikai felelősségét a törvénycikk 29-30. §a-a írja le, a jogi felelősséget pedig a 32-36. §a-i rögzítetik. Utóbbiak meghatározzák a miniszter jogi felelősségre vonásának eseteit, szabályozzák a vád alá helyezést, valamint rendelkeznek az eljárás lefolytatásának módjáról, mely az angol impeachment[43] modelljét követte.[44] Az eljárás során a miniszterek állásukból elmozdíthatóak, aktusaik érvényteleníthetőek voltak. A jogi felelősségre vonás az országgyűlés hatásköre volt.[45] Érdemes megjegyezni, hogy a dualizmus korában egyszer sem került rá sor, bár többször felmerült az igénye, és lehetősége. Egy másik álláspont szerint a törvénycikk nem ismeri a politikai felelősség intézményét, mint ahogyan hallgat a minisztérium megbízatásának megszűnéséről is. Ezt a felfogást képviseli Wiener György.[46] Megint más megközelítés szerint csak felelősség létezik, de azon belül nincs különbség politikai és jogi felelősség között, mivel a magyar alkotmány szerint nem különíthető el a miniszter jogi felelőssége a politikaitól, mindkettő egy szét nem választható egységet képez, melyet nálunk a miniszteri felelősség fogalma teljesen összeolvasztott. Ezt vallja Heiman Jenő, aki ugyan megjegyzi, hogy egyébiránt már törvénycikk 29. és 30.§-a, kimondja a miniszteri felelősséget.[47] A további §-okat pedig a miniszteri felelősség tüzetes körülírásának nevezi. Az ő felfogásával nem tudok egyetérteni, véleményem szerint a jogi felelősség alapvetően az alkotmány szabályainak megszegését jelenti, míg a politikai felelősség ennél egy jóval tágabb fogalomnak tekinthető. Márffy-Mantuano Rezső szerint a miniszter jogi felelőssége a politikai felelősség egyfajta támaszaként, érvényesítőjének előmozdítójaként értékelendő,[48] míg Szente Zoltán szerint akár benne volt a politikai felelősség, akár nem, a kettő annyira összefügg, hogy nem érdemes, és nem kell köztük különbséget tenni.[49] Jómagam Deák Albert megközelítését érzem helyesnek, aki szerint a törvénycikk 32.§-a taxatíve felsorolja a miniszterek jogi felelősségének eseteit, így a törvénycikk 4.§-a, mely szerint *„a minisztériumnak mindenik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős”*, valamint a 18.§-a, mely szerint *„mindenik miniszter azon rendeletéért melyet aláír, felelősséggel tartozik”* lényegében a politikai felelősséget szabályozzák.[50] S bár Szente Zoltán szerint ez felveti azt a kérdést, hogy ha a törvényalkotó a politikai felelősséget valóban intézményesíteni akarta, akkor miért rejtette el ilyen fondorlatos módon, amikor a jogi felelősségre vonás eljárását oly

[41]Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1902. 696.o.

[42] Csizmadia Andor [1981.]: i. m. 30-33.o.

[43] Hagyományosan az Amerikai Egyesült Államok elnökének tisztségéből való elmozdítását értjük impeachment alatt, de az intézmény gyökerei Angliából erednek, ahol a felelősségre vonható személyek körét nem korlátozták úgy, mint ma az Egyesült Államokban. Lásd: Michael J. Gerhardt: The Lessons of Impeachment History, George Washington Law Review 1999/67. szám 603.o.

[44] Az eljárás alatt az uralkodó tanácsosainak parlament előtti felelősségre vonását kell érteni az uralkodónak adott rossz tanácsok miatt. Tehát a döntések meghozatalában részt vevő segítők, tanácsosok megbüntethetősége által kívántak gátat szabni a fejedelem jogellenes, vagy államra káros cselekedeteinek. Lásd: Concha Győző: Politika I. Alkotmánytan, 2. kiadás. Budapest, Grill K. 1907. 593-594.o.

[45] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 291.o.

[46] Wiener György: A többségi elv és a bizalmi kérdés az 1848-as forradalom kormányzati rendszerében. Jogtörténeti Szemle, 2006. 4. sz. 28.o.

[47] Dr. Heiman Jenő [1906.]: i. m. 17.o.

[48] Márffy-Mantuano Rezső: A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Budapest, Politzer, 1905. 46-47.o.

[49] Szente Zoltán: Kormányforma és parlamentáris kormányzás a XIX. századi európai és a dualizmus kori magyar közjogban, doktori értekezés, Budapest, 2010. 204. o.

[50] Deák Albert: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Kolozsvár, Stief, 1906. 11.o.

részletesen szabályozta,[51] jómagam is úgy vélem, hogy nem lennének külön szakaszokban feltüntetve, ha a jogalkotónak nem az lett volna a célja, hogy különbséget tegyen közöttük.

II.2. A kiegyezést követő változások

Az 1848-49-es szabadságharc világossá tette a bécsi udvar számára, hogy Magyarországot nem lehet tartományként beolvasztani a birodalomba.

A birodalom kiegyezései szándékai azonban megosztották a politikai elitet, és a közvéleményt is. A legfontosabb kérdés az volt, hogy hogyan állítható helyre az alkotmányos jogfolytonosság, - annak a birodalomnak a keretei között, amely leverte az ellene folytatott szabadságharcot-, illetve, hogy a nemzeti függetlenség eszménye, az önálló államiság igénye mi módon egyeztethető össze a Habsburg birodalmi érdekekkel.[52]

Ennek megfelelően a kiegyezést követően, a magyar közjogtudomány jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy igazolja a jogfolytonosságot az utolsó, még alkotmányosnak tekintett időszakkal, az 1848-as törvényalkotás szerinti közjogi helyzettel. Az 1848: III. tc.-et 1867-ben újabb taglalás alá vették, de dacára annak, hogy a korona akkor bizonyára szabadon cselekedhetett, s a kérdésről hosszas tanácskozásokat folytatott, a törvénycikk veleje semminemű lényeges változtatást nem szenvedett, s a miniszteri felelősségről szóló szakaszok teljességükben fennmaradtak.[53]

Szente Zoltán szerint közjogi értelemben a kiegyezés a parlamentarizmus és az abszolutizmus bonyolult kompromisszumán alapult. Fontos kérdés, hogy a dualizmus kormányai a király, vagy a parlamenti többség kormányai voltak-e, mivel ez a kérdés eldönti, hogy valójában kié volt a legfőbb végrehajtó hatalom.[54] Pesti Sándor szerint, noha a dualizmus kormányainak mind az államfő, mind az országgyűlés bizalmát egyaránt élveznie kellett, a többségi elvet- két kivételtől eltekintve- betartották.[55] Viszont az új kormányok megalakulása általában nem a választási eredményekhez volt kötve, tehát nem a tiszta többségi viszonyok határozták meg a kormányalakítást.[56]

Miniszterelnöknek a király nem a kormánypárti többség vezérét nevezte ki, hanem azt, aki iránt személyes bizalma volt. Ami a minisztereket illeti, az 1867. évi VIII. tc. értelmében a király nevezte ki őket a miniszterelnök előterjesztésére, és ellenjegyzésével, de a dualizmuskori értelmezés szerint csak az lehetett miniszter, aki bírta a király bizalmát. Magyarországon az új kormánynak nem kellett feltétlen többségi bizalmat élveznie az országgyűlésben, amit mutat a bizalmi szavazás intézményének hiánya is a beiktatáskor. Az ellenzék ezt többször is követelte a Képviselőházban, de a gyakorlatban nem sikerült meghonosítani ezt az intézményt.[57] Új berendezkedést a Deák-párt alakított ki. A király és az országgyűlési többség viszonyát egyetértés jellemezte. A kormány bemutatkozásakor ugyan egyik kamara sem szavazott a bizalmi kérdésről, de az országgyűlési többség magatartása egyértelművé tette, hogy a minisztérium élvezi a két ház támogatását. Ez azt is jelenttette, hogy az egyes kormánytagok addig maradhattak hivatalban, ameddig a kormánypárt bizalmát megőrizték.[58] Wiener György szerint mivel a dualizmusban az új minisztérium megbízatása

[51] Szente Zoltán [2010.]: i. m. 204.o.
[52] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 177.o.
[53] Dr. Heiman Jenő [1906.]: i. m. 16. o.
[54] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 221.o.
[55] Pesti Sándor [2002.]: i. m. 276.o.
[56] Szabó Dániel: A magyarországi politikai rendszer működése. In: Gerő András (szerk.) A Monarchia kora-ma. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007. 130.o.
[57] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 274.o.
[58] Wiener György: A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében. Jogtörténeti Szemle, 2007, 3. sz. 69. o.

esetén az alsóház előbb tudomásul vette a kinevezést tartalmazó királyi kéziratot, s döntött annak a Főrendiházhoz történő átküldéséről, s csak azután hallgatta meg a miniszterelnök programbeszédét, ezért ez gyakorlat eleve kizárta, hogy a vita során bizalmatlansági indítványt terjesszenek elő, hiszen az alsóház az uralkodói leiratot már elfogadta.[59]

1867 után a politikai felelősség megítélése is változott. Erkölcsi jellegűnek vélték, aminek a szabályozása nem lehetséges, vagy nem célszerű, mivel előre nem láthatók azok a körülmények, melyek az érvényesítését lehetővé teszik. Ettől függetlenül a gyakorlat még elismeri létezését, akkor is, ha az alkotmány nem rögzíti. Tehát létező, alkotmányjogi intézményről van szó.[60] Alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a parlament többségének megítélése szerint a kormány helytelen politikát folytat, mivel a kormány működését csak addig folytathatja, amíg a parlament bizalmát bírja. Ha a Képviselőház megvonja a bizalmat a kormánytól, annak alkotmányos kötelezettsége, hogy benyújtsa lemondását.

II.3. A bizalmatlanság és az első interpellációk

Mindezek után meg kell vizsgálnunk, hogy a gyakorlatban hogyan nyilvánul meg a bizalmatlanság, hogyan valósul meg a miniszteri felelősség érvényesítése.

A dualizmus korában a miniszteri felelősség nem jogi felelősségre vonás keretében jelentkezett, - erre az egész dualizmus alatt nem került sor,[61] - hanem a bizalmatlanságnak, illetve az interpellációs jognak az árnyékában húzódott meg.[62]

Ekkoriban a politikai felelősség volt érvényesíthető, mely leginkább a kormány iránti parlamenti bizalom megvonásával történhetett. A Képviselőház bizalmatlanságát többféle módon kifejezhette. Ennek eszköze lehetett a nyílt bizalmi szavazás, az, hogy a kormány valamely törvényjavaslatát nem szavazták meg, de a költségvetés, az adók, illetve az újoncmegajánlás elutasításával is megtagadhatta a kormányzáshoz szükséges eszközök biztosítását.[63] A dualizmusban a kormányt és az egyes minisztereket ritkán szavazták le, s ha ez mégis megtörtént, annak általában nem lett a kormány működésére kiható következménye. Bizonyos, hogy a bizalom megvonása Magyarországon nem vezetett a kormány bukásához.[64] A felelősségre vonás a kormány, vagy az egyes miniszterek leszavazásából állott, vagy abból, hogy az uralkodó a minisztertől megvonta bizalmát, és erre a miniszter vagy lemondott, vagy az uralkodó őt állásából felmentette.[65]

A miniszterek politikai tévedéseinek megtorlására politikai út és mód állt a parlament rendelkezésére, mely jogát parlamenti panaszok, interpellációk és rosszallások útján érvényesíthette.[66] Ha egy képviselő interpellációt jegyzett be, s annak során kérdést intézett a kormányhoz, vagy annak valamely tagjához, az jó alkalom volt arra, hogy szóvá tegyen valamilyen visszaélést, visszásságot, rendellenességet, esetleg törvénytelenséget. S ha az interpellációra adott választ követő szavazás negatív eredménnyel zárult, az a bizalmatlanság kinyilvánításával volt egyenértékű.[67]

[59] Wiener György: A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése. Jogtudományi Közlöny, 2008., (63.évf.) 12. sz. 575-576. o.
[60] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 297-298.o.
[61] Csizmadia Andor [1981.]: i. m. 36 .o.
[62] Kilényi Géza: A miniszteri és államtitkári felelősség, A közigazgatás fejlesztésének komplex, tudományos vizsgálata. Budapest, 1981. 230.o.
[63] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 301.o.
[64] Szente Zoltán [2011.]: i. m. 308.o.
[65] Csizmadia Andor [1981.]: i. m. 37 .o.
[66] Vutkovich Sándor: A ministeri felelősség, Pozsony, Wigand F. K. Könyvnyomdája, 1894. 59. o.
[67] Kilényi Géza [1981.]: i. m. 230.o.

A jogtörténeti irodalom az interpellációs jog magyarországi első megjelenését az 1848. évi III. törvénycikkhez köti.[68] Ám ez a törvénycikk az interpellációt még nem kiteljesedett szövegezéssel vette fel intézményei katalógusába. A törvénybe iktatott interpellációs jog többi elemeinek részletezése a házszabályokra várt.[69] A házszabályokban azért szükséges kiépíteni a megfelelő ellenőrzési rendszert, mert a kormányok mindig idegenkedéssel fogadják a felettük gyakorolt kontrollt, és parlamenti eszközökkel is igyekeznek elejét venni. Így a kisebbség szembekerül a végrehajtó hatalommal, tehát végeredményben a kisebbségi jog házszabályokban való biztosítása szorosan kapcsolódik a végrehajtó hatalom ellenőrzéséhez.[70]

Az 1848-1849. évi országgyűlés alsó kamarája ekképp rendelkezik az interpellációról: 87.§: *„Ki a ministerekhez felvilágosítás végett szót akar intézni, tartozik azt legalább 24 órával eleve bejelenteni.”*[71] Természetesen az interpellációs jog körül élénk vita bontakozott ki a kormánypárti és ellenzéki képviselők között. A testület döntéséről a Közlöny hivatalos lap ekképp tudósít: „*kétségtelen jogkint mondatott ki, hogy a ház mindenik tagjának joga van a minstériumot interpellálni, s ez olly jog, melly iránt szabály nem is rendelkezhetik*.”[72] Az interpellációt a gyakorlatban is alkalmazták a képviselők, a korszakban Deák Ferenc, Táncsics Mihály, Nyáry Pál és Patay Mihály interpellációi fémjelzik a jogosítvány tényleges érvényesítésének nyitányát.[73]

Az interpellációs jog fejlődését tekintve tehát egyértelmű a kezdeti sikeresség. S annak ellenére, hogy az abszolutizmus kormányzati rendszere az interpellációt szinte végleg eltörölni látszott, a törvényhozás önkényuralom utáni újraéledésével 1861-től, s még inkább 1865-től beköszönt az interpellációk virágkora.

II.4. A gyakorlat által alakított interpelláció (1861-1874)

Megállapíthatjuk, hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzésének ezen eszköze a dualizmus korában szerves része volt a parlamenti életnek.[74] Ennek ellenére az interpellációt, mint intézményt a szakirodalom kevés figyelemre méltatta. Interpellációs jogról monográfia magyarul nem jelent meg, s ritkaságnak számít a részkérdések folyóirati kifejtése is.[75]

Mindezek ellenére úgy vélem, hogy érdemes megvizsgálni ennek az intézménynek a gyakorlatban való alkalmazását, azt, hogy mi módon segített, - ha egyáltalán segített- érvényre juttatni az oly sokra méltatott 1848: III. tc. által lefektetett miniszteri felelősséget. Ennek érdekében megvizsgáltam az országgyűlés Képviselőházának, illetve főrendi táblájának[76] naplóit 1861. és 1918. között, különös hangsúlyt fektetve természetesen az elhangzott interpellációkra, azok gyakoriságára, előadásának módjára, az interpellációkra adott miniszteri válaszokra, és nem utolsó sorban persze a következményekre. Mindezekkel párhuzamosan vizsgáltam az adott ciklusban hatályos házszabályok interpellációkra vonatkozó rendelkezéseit, s arra a kérdésre kerestem a választ, hogy mennyire következetesen

[68] Pecze Ferenc: A parlamenti képviselők szabad mandátumának és interpellációs jogának kialakulása. Budapest, Hunyadi Szövetség, 2001. 63.o.
[69] Pecze Ferenc [2001.]: i. m. 76.; A házszabályokról lásd bővebben: Pikler Kornél: A polgári parlamenti házszabályok fejlődése. Jogtudományi Közlöny 1969/4. szám 152-162.o.
Szente Zoltán [1998.]: i. m. 28.o.
Molnár Kálmán: Magyar közjog. Danubia Kiadó, Pécs, 1929. 495.o.
[70] Pikler Kornél [1861.]: i. m. 8.o.
[71] 1848-iki alsóház ideiglenes rendszabályai, Pest, 1861.
[72] Pecze Ferenc [2001.]: i. m. 76.o.
[73] Pecze Ferenc [1983.]: i. m. 248.o.
[74] Szente Zoltán: A képviselői interpellációs jog a magyar parlamenti életben, Magyar jog, 2009. (56. évf.) 3. sz., 141.o.
[75] Pecze Ferenc [1983.]: i. m. 237.o.
[76] Az 1885. évi VII. törvénycikktől főrendi ház.

érvényesülnek azok a plénumon, s mennyiben nyújt kapaszkodót az ellenzéki képviselőknek, hogy interpellációs jogukat gyakorolhassák, és következetesen érvényesíthessék is azt, a mindenkori parlamenti többséget a háta mögött tudó felelős miniszterekkel szemben.

1861-ben az országgyűlési naplók szerint egy interpelláció hangzott el a Képviselőházban, amelyet Szaplonczay József a ház elnökéhez intézett Dobrzansky Adolf kimaradása tárgyában.[77] Ez az interpelláció több szempontból is érdekes. *Egyrészt* azért, mert az ekkor hatályos házszabály nem rendelkezik külön az interpelláció lehetőségéről, *másrészt* azért, mert hiába nevezi a felszólaló képviselő interpellációnak, az nem miniszterhez, hanem a házelnökhöz intéztetett. Az interpellációs jog pedig a képviselőnek a kormányhoz (miniszterhez) intézhető kérdését, és a megkérdezett válaszadási kötelezettségét szabályozza a parlament ellenőrzési feladata körében.[78]

1865-től a törvényhozás hároméves ciklusokban[79] rendszeres működést folytat, az interpellációk pedig személyes képviselői jogosítványként nagy gyakoriságra tesznek szert. Bennük felvillannak a korabeli politikai, közjogi, és gazdasági-társadalmi viszonyok megoldást sürgető változatos problémái.

Az 1865-1868. évi országgyűlés Képviselőházának rendszabályai[80] már rendelkeznek a miniszterekhez intézhető felvilágosítások kéréséről, valamint az azokra adandó válaszokról is. 120. §: *„ Az interpellátiókra az illető miniszter vagy mindjárt, vagy máskor felel. Válaszát, valamint a hozzá intézett kérdést a ház tudomásul veszi, vagy külön leendő tárgyalásra időt tűz ki, mely alkalommal az interpellatio beadóját illeti az első szó."* Ez tehát az interpellációra vonatkozó második szabály, mely véleményem szerint még nem maga az interpelláció, mint jogintézmény, pusztán annak megalapozója. Kezdetben, a házszabály fent idézett rendelkezését a miniszterek többnyire be is tartották. Így például Andrássy Gyula miniszterelnök is, aki Csiky Sándornak az ujonczosás ügyében tett interpellációjára[81] a következő ülésre ígérte válaszát, melyet valóban meg is adott.

Először az interpelláció előterjesztésére, a válaszadásra, a viszontválaszra, valamint a testületi döntésre vonatkozó alaki rendelkezéseket fejlesztette ki a joggyakorlat.[82] Ezeket, és az alkalmazás kezdeti bizonytalanságait, pedig kiválóan illusztrálják a Képviselőház tagjainak interpellációi. Jó példa Simay Gergelynek az erdélyi útvámok ügyében tett interpellációjára adott válasz.[83] Az elhangzott interpellációra ugyanis Mikó Imre közlekedési- és Lónyay Menyhért pénzügyminiszter egyszerre kezdenek el válaszolni. A jelenet persze derültséget váltott ki a Képviselőházban, s a bekiabálók azon kérdésére, hogy melyik miniszterhez szól az interpelláció, Simay csak annyit felelt, hogy interpellációját mindkét miniszterhez intézte.

Másodszor az interpelláció azon jellemzője, mely szerint a miniszteri választ az interpelláló képviselő elfogadhatja, vagy elutasíthatja, szintén ekkor kezd kialakulni, ám az ezt követő házhatározat, –a házszabályi rendelkezés ellenére- többnyire még hiányzik. Persze előfordul, hogy még a viszontválasz is, amelynek lehet oka például az interpelláló képviselő távolléte, vagy nem egyedül benyújtott interpelláció esetén az is, hogy a jelenlévő képviselő nem akar addig válaszolni, amíg nem egyeztetett társaival. Pl.: Perczel Mór a védelmi rendszer tárgyában tett interpellációja után.[84]

[77] KN. 1865. II. 181.o.
[78] Pecze Ferenc [1983.]: i. m. 245. o.
[79] Az 1886. évi I. törvénycikk óta öt éves ciklusokról beszélhetünk.
[80] Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai, VII. kötet, Pest, 1868.
[81] KN. 1868. V. 345.o.
[82] Pecze Ferenc [1983.]: i. m. 249. o.
[83] KN. 1868. V. 254-255. o.
[84] KN. 1868. V. 284.o.

Harmadszor, az interpellációk megfogalmazásában is tapasztalhatjuk még a bizonytalanságot. Babes Vince például a lugosi románok gyűlésének megtiltása miatt interpellált, de az indokolás után nem fogalmazott meg konkrét kérdést a minisztériumhoz, melyet Horváth Boldizsár igazságügyi miniszter szóvá is tett.[85]

Negatívum, hogy már ekkor megjelenik a miniszteri válaszok késedelme, azok teljes hiánya, vagy a választ követő eredmények elmaradása, mely végigkíséri a dualizmus interpellációs gyakorlatát. Persze képviselői oldalról mindezek már ekkor sem maradtak figyelmen kívül. Bernáth Zsigmond képviselő 1868. október 23-án egy 1867. június 21-én tett interpellációjára utal vissza, egyúttal hangot adva kérésének, mely így hangzik: *„Nem szavakat, hanem tényeket követelek.”*[86] Erre az interpellációra azonban már választ sem kapott. Hodosiu József azt sérelmezi, hogy a minisztérium nincs jelen akkor, amikor ő interpellálni szeretne, márpedig ő nem akar üres padokhoz beszélni. Megtehetné ugyan, de nem akarja, hogy az ő interpellációja is azok közé tartozzon, amikre 2-3 hónap múltán sem válaszolnak.[87] A válasz nélkül hagyás elhatározása olyan nyitány volt, amelynek folytatása segítette a végrehajtó hatalom tényleges felülkerekedését a törvényhozás felett, s ez utóbbi ellenőrzési funkcióját gyöngítette.[88] Ez pedig olyan probléma, mely mindenképp orvoslásra szorul, így a következő feladat a miniszteri válaszokra vonatkozó szabályozás megalkotása.

Noha az interpellációs jogukkal elsősorban a Képviselőház tagjai éltek, azért a Főrendiházban sem példa nélküliek. Itt is akadtak olyan képviselők, akik éltek az interpelláció lehetőségével, s nem restelletek többször is felszólalni, ha nem látták eredményét a kapott ígéretnek. Így tett Wencheim László báró is, aki a gabonaszállítás tárgyában tett interpellációját újította meg, miután nem tapasztalt változásokat.[89] Bár választ csak Hollán Ernő államtitkártól kapott, aki elmondta, hogy a miniszter úr továbbra is beteg, de majd továbbítja neki, hogy újból felmerült a kérdés. Fontos azonban megjegyezni, hogy a dualizmusban meglehetősen ritka volt, hogy egy interpellációra a miniszter helyett az államtitkár válaszoljon, a Képviselőházban pedig példa nélkülinek számított.

Erről a ciklusról összességében elmondható, hogy a képviselők élnek az interpelláció lehetőségével, de alkalmazásának részletei még nem igazán kiforrottak. A képviselők kérdeznek, a miniszterek többnyire válaszolnak, de gyakran hiányzik az interpelláló képviselő nyilatkozata, a ház határozatára pedig szinte sosem kerül sor. Így, természetesen következményekről sem beszélhetünk. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a házszabály rendelkezései már ekkor elmaradnak a gyakorlattól. A gyakorlatban ugyanis az interpellációknak egy olyan rendje jelenik meg, mely nem a házszabályból következik, hanem sokkal inkább az alkalmazás során felmerült igények kielégítésére törekszik.

Az 1869-1872. évi országgyűlés Képviselőházának házszabálya ekképp rendelkezik az interpellációk megválaszolásáról:

120.§: *„Az interpellátiókra az illető miniszter vagy mindjárt, vagy máskor felel. Válaszát, valamint a hozzá intézett kérdést a ház tudomásul veszi, vagy külön leendő tárgyalásra időt tűz ki, mely alkalommal az interpellátió beadóját illeti az első szó.”*

151.§: *„Az elnök minden hónap első ülésében mindazon inditványok és interpellátiók jegyzékét, melyekre nézve a ház még nem határozott illetőleg melyekre felelet még nem adatott, felolvastatja, hogy azok iránt intézkedni lehessen.”*[90]

[85] KN. 1867. IV. 150.o.
[86] KN. 1868. X. 209.o.
[87] KN. 1868. VIII. 49. o.
[88] Pecze Ferenc [2001.]: i. m. 93.o.
[89] Az 1865. évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Főrendi házának naplója, (továbbiakban: FN.) I. kötet, Pest, 1869. 450.o.
[90] A Képviselőház házszabályai, Pest, 1872. Nyomatott Kocsi Sándornál, Sándor utcza 13. sz. a.

Első ránézésre a szabályozás világos, ám a gyakorlatban számos vita merül fel vele kapcsolatban. Román Sándor 1869-ben azon panaszának ad hangot, hogy betegsége miatt távol volt akkor, amikor interpellációjára feleletet kapott a minisztertől, így elvesztette a válaszadás jogát, s a ház nélküle határozott az interpelláció felett. E tekintetben hiányosnak nevezi a házszabályt, s határozati javaslatot terjeszt elő.[91] A probléma később már nem okoz gondot a Képviselőházban, a kormány tagjai többnyire megvárták, hogy az interpelláló képviselő is jelen legyen a válasz megadásakor. Szintén egy, az interpelláció alkalmazása során kialakult vita vezet el egy újabb interpellációs jellemző, nevezetesen a házhatározat kérdésének tisztázásához. 1871-ben Gorove István közlekedési miniszter Papp Lajos interpellációjára adott válaszát az interpelláló képviselő ugyan tudomásul vette, de a ház nem, így tárgyát napirendre tűzték. Mindezt azonban a miniszter értetlenkedve fogadja, hiszen Papp Lajos elfogadta a választ. Madarász József a házszabály 120.§a-ára hivatkozik, melynek értelmezésével kapcsolatban kisebb vita bontakozik ki a házban. Csernátony Lajos képviselő azonban meglehetősen tömören fejti ki véleményét. *„Hogy az interpelláló képviselő ur meg van-e nyugtatva vagy nincs, most vagy máskor: az a házra tökéletesen mindegy; a házat kell megnyugtatni."*[92] Ebből egyértelműen megállapítható tehát, hogy az interpellációra adott válasz után az interpelláló képviselő nyilatkozhatott, de attól függetlenül, hogy elfogadta-e a választ vagy sem, a ház minden esetben határozott felette. Ezért nem értek egyet Csizmadia Andorral, aki azt írta, hogy ha a választ az interpelláló képviselő tudomásul vette, akkor az ügy lezárult, ha nem vette tudomásul, akkor szavazás következett.[93] Ez így van ma, de a dualizmus interpellációs gyakorlatára ez nem igaz.

1871-ben Csiky Sándor határozati javaslatot terjeszt a ház elé, mivel úgy látja, hogy a megtett interpellációkra a válaszok késedelme vagy teljes elmaradása miatt tartani lehet attól, hogy a *„miniszteri felelősség üres hanggá válik, és a miniszteri mindenhatóság tárt kaput talál."* Úgy véli, hogy a házszabály 120.§a-a nem nyújt kellő garanciát arra, hogy a kormány tagjai válaszolni fognak az interpellációkra, mégpedig oly időben, mikor az még aktuális. Ezért határozati javaslatában előterjeszti, hogy szabjanak 15 napos határidőt a válaszoknak, s ha az elmarad, akkor az interpelláció tárgya automatikusan kerüljön napirendre.[94] Határozati javaslatát kinyomatják, ám a következő ülésszakban meg kell újítania. Ezt meg is teszi, s már indokolná javaslatát, mikor a házelnök szavazást rendel el a fölött, hogy kívánja-e a ház tárgyalni a javaslatot. S mivel a többség nemmel szavazott,[95] a kormánynak továbbra is lehetősége van kibújni a felelősség szabályozása alól. Csiky Sándor az elsők között ismerte fel, hogy részletesebb szabályozás nélkül az interpellációk sosem fognak következményeket kiváltani, s így hiábavaló az egész intézmény. Felvetése már csak azért is igen jelentős, mert a miniszterek még akkor sem mindig adták meg a választ, ha egyébként már készen álltak rá. Ez történt 1871. szeptember 26-án is, amikor Csernátony Lajos felszólalása után, melyben választ sürgetett interpellációjára, Pauler Tivadar vallás-és közoktatási miniszter azonnal megadta a meglehetősen részletes, és jól kidolgozott választ.[96] Később Irányi Dániel szintén felveti a miniszteri felelősség elmaradását, indokolva azzal, hogy jelen pillanatban 197 interpelláció van válasz nélkül. *„Így értik a t. miniszter urak a kormány felelősségét, igy tisztelik azon parlamentalismust, melynek megtámadásával az ellenzéket vádolják?"*[97]

Látható tehát, hogy az ellenzéki képviselők már nem elégednek meg annyival, hogy egy-egy interpelláció keretében előadhatják sérelmeiket, felhívhatják a kormány figyelmét

[91] KN. 1869. III. 418-419. o.
[92] KN. 1871. XV. 229-231.o.
[93] Csizmadia Andor [1981.]: i. m. 38. o.
[94] KN. 1871. XV. 8-9.o.
[95] Ennek ellenére a következő ciklusban újból előterjeszti javaslatát. Lásd: KN. 1873. VI. 320-322.o.
[96] KN. 1871. XVII. 153-164. o.
[97] KN. 1872. XXIV. 279.o.

valamire, hanem megkövetelik azt is, hogy a kormány igenis viselkedjen felelősen, s a miniszterek is vegyék komolyan az interpellációkat.

Az 1872- 1875. évi országgyűlés Képviselőházának házszabálya újabb paragrafusokkal bővül az interpellációkra vonatkozóan.[98] A szabályozás meglehetősen részletesnek, s jól kidolgozottnak mondható. Úgy vélem, hogy e részletes szabályok közül, a miniszteri válaszok megadására nyitva álló 30 napos határidő bevezetése tekinthető a legjelentősebbnek.[99] Az, hogy erre vonatkozóan rendelkezés került a házszabályba, véleményem szerint csakis az elmúlt ciklusok szomorú tapasztalatainak eredményeként valósulhatott meg. Szintén a korábbi gyakorlatban megmutatkozó hibák orvoslását látom abban a rendelkezésben, mely szerint az interpellációban mindig meg kell jelölni azt is, hogy mely tárcához kívánják intézni. Láthattuk, hogy az interpelláló képviselők gyakran sérelmezték, ha elestek a viszontválasz lehetőségétől, így véleményem szerint a válasz egy nappal korábban való bejelentése miniszteri oldalról, ennek a problémának a kiküszöbölését hivatott megoldani. Szintén a korábbi tapasztalatok eredményének tartom a 136.§ által rögzített házhatározatot is, hiszen láthattuk, hogy ennek korábbi szabályozása nem volt egyértelmű a Képviselőház tagjai között.

A Főrendiházban az interpellációk száma 1869. és 1872. között a legmagasabb. Itt ekkor bontakozik az első nagyobb vita arról, hogy melyek az interpelláció feltételei, s így mit kell annak tekinteni.[100] Ám az olyan problémák, mint például a miniszteri válaszok késedelme vagy hiánya, a Főrendiházban csak 1874. körül ütik fel a fejüket. Keglevich Béla ebben az évben július 23-án terjeszti elő interpellációját az „utczai világítás" ügyében, majd augusztus 13-án sürgeti a választ. *„Mint tudjuk, a főrendi ház ülései nem oly folytonosak, mint a Képviselőházéi, és igy, ha akkor, midőn így együtt vagyunk, nem nyerünk egy-egy interpellátiónkra választ, évekig is várhatunk."* Ám Szapáry Gyula miniszter azzal védekezik, hogy a válaszra nézve az idő megválasztása tekintetében teljes szabadsága van a kormány tagjainak.[101]

Összességében a Főrendiház vonatkozásában megállapítható, hogy ha az interpellációra a miniszter nem válaszolt rögtön a megtétele után, akkor a válasz többnyire végleg elmaradt. Viszont ha mégis sor került rá, akkor 1874-re már minden esetben a ház határozatára is szükség volt a lezárásához.

Megállapíthatjuk, hogy az alkalmazás kezdeti bizonytalanságai után az 1872-1875. évi országgyűlés Képviselőházának házszabálya a korábbi tapasztalatokból is merítve elég részletesen kidolgozza az interpellációra vonatkozó szabályokat. A gyakorlatban az interpelláló előbb megindokolja az interpellációt, majd megfogalmazza konkrét kérdéseit az illetékes miniszterhez. A választ követően az interpelláló képviselőnek joga van nyilatkozni, hogy elfogadja-e a választ, de a mai gyakorlattal ellentétben, a ház akkor is határoz felette, ha a válasz igen.

Az interpelláció fejlődését mutatja, hogy sok a vita a házszabály interpellációra vonatkozó rendelkezéseinek helyes értelmezését illetően. A miniszteri válaszok tekintetében van ugyan, ahol nem egyértelmű a többség,[102] de 1872-től 1874-ig nincs egyetlen olyan válasz sem, amit a ház ne fogadott volna el. Szerencsére ez még nem tántorítja el a képviselőket a további interpellációk megtételétől.

---

[98] A Képviselőház házszabályai, A Képviselőháznak 1875-ig évi május 20. és 21-én tartott üléseiben elfogadottak szerint. Budapest, Schlesinger és Wohlauer Nyomása, 1875. A szabályozást lásd: 1. számú mellékletben.

[99] Ezt a határidőt több közjogász is kiemeli, mint az interpelláció egyik legfontosabb jellemzőjét. Lásd: Kiss István: Magyar közjog. Budapest, 1882. 319.o. , Nagy Ernő: Magyarország közjoga. Budapest, 1907. 353. o.

[100] FN. 1870. I. 43-44. o.

[101] FN. 1873. II. 338-339. o.

[102] Pl.: Kerkapoly Károly pénzügyminiszter válasza Irányi Dániel interpellációjára: KN. 1873. VI. 363.o.

II.5. Megsértett házszabályok, gondokat szülő új gyakorlatok (1875-1896)

1875-től 1887-ig a Képviselőház házszabályai az interpellációkra vonatkozó szabályozást tekintve lényegében nem térnek el egymástól.

E korszak legfontosabb sajátossága, hogy ellentétben az előzőekkel, ahol a parlamenti gyakorlat alakította, s kedvezően befolyásolta az interpelláció fejlődését, most olyan szokások alakulnak ki, melyek inkább hatnak kedvezőtlenül a jogintézmény fejlődésére, mintsem, hogy előmozdítanák azt. További gondot jelent az is, hogy nem sikerül érvényt szerezni a házszabályokban most már rögzítésre került, a miniszteri válaszok megadására nyitva álló 30 napos határidőnek.

Fügh Károly 1876-ban a házszabály 135.§a-ára hivatkozva ekképp próbál érvényt szerezni jogának, mikor hat hónapja beadott interpellációjára sürgeti a választ*: „Az interpellátió vagy jog, vagy nem. Ha jog: akkor nem az illető minister tetszésétől függ, hogy arra mikor feleljen: hanem annak idejében kell felelni.”*[103] Megjelenik az a felfogás, mely szerint a miniszteri válaszok hiánya és késedelme a házszabály megsértését jelenti, melynek betarttatása a házelnök feladata. A házelnökök azonban mindvégig azzal védekeznek, hogy a házszabály nekik erre nem ad jogot. Ghyczy Kálmán elnök ekképp felel Almássy Sándor képviselőnek, aki korábban már háromszor kérte a minisztert, hogy feleljen interpellációjára: *„ A házszabályokban semminemű rendelkezés nincs arról, hogy […] a 'ház elnökének áll kötelességében őt a házszabályokra figyelmeztetni.”*[104] Szalay Imre felszólalásában felhívja a figyelmet a házszabály azon rendelkezéseire, melyet a miniszterek sosem, vagy csak ritkán tartanak meg. Ilyennek nevezi a 135.§a-t is, mely szerint a miniszterek 30 nap alatt nyilatkozni kötelesek. Ám véleménye szerint a nyilatkozni és a felelni a miniszterek szerint nem ugyanazt jelenti. *„Én tudom azt, t. ház, hogy e kifejezés „nyilatkozni," nagyon elasticus : tehet annyit is, mint a minister urak értelmezik, hogy majd fognak valamikor felelni, legyen az azután egy fél év is, az mindegy.”*[105] A korszak első negatívuma, hogy ellentétben a korábbi gyakorlattal, az interpellációk mindig az ülések végén, a napirend tárgyalása után kerülnek sorra. Ez azonban számos kellemetlenséghez vezetett. Az országgyűlési naplók nem egy esetben tanúskodnak arról, hogy az interpellálót olyan bekiabálások zavarják meg beszéde közben, mint a „kettő már az óra” az „eláll” vagy a „majd legközelebb”. De ugyanez a gyakorlat a határozathozatalt is megnehezítette. Előfordult ugyanis, hogy az ülés végére a ház már nem volt határozatképes, így a határozathozatalt elhalasztották legközelebbre.[106]

Az interpellációk előterjesztése többnyire már letisztult gyakorlattá vált. Továbbra is indoklással kezdődik, majd a konkrét kérdések megfogalmazásával záródik. Persze van, aki eltekint az indokolástól, mondván, hogy kiderül az interpellációból, és így nem pazarolja az időt.[107]

Ám hiába letisztult az interpellálási gyakorlat, ha az intézmény egyetlen célját nem tudja elérni, mégpedig, hogy megállapítható legyen az illetékes miniszter/kormány felelőssége. Ennek legfőbb oka pedig a miniszteri válaszok hiánya. Ha van is válasz, akkor az mindig azzal kezdődik, hogy a miniszter előbb felolvassa magát az interpellációt, hiszen hónapok múltán ki is emlékezne már arra, hogy mi volt a kérdés. Ez pedig értékes időket von el a törvényhozástól. Ez tehát egy újabb negatívumnak tekinthető az országgyűlés működésére nézve. A válaszok-viszontválaszok rendszere ugyanakkor jól működik, és a ház is mindig határoz a válasz felett. Ám 1875. és 1878. között továbbra sincs el nem fogadott válasz.

[103] KN. 1876. VII. 289.o.
[104] KN. 1876. X. 15-16.o.
[105] KN. 1877. XIV. 97.o.
[106] Például: KN. 1878. XVI. 403.o.
[107] Például: Gulner Gyula a katonai beszállásolás tárgyában tett interpellációját: KN. 1877. XII. 114.o.

A legjobban talán Simonyi Ernő képviselő foglalja össze a hiányosságokat: *„A t. ház által házszabályok átvizsgálására kiküldött bizottság az interpellatiók ügyét annyira megnehezítette, a mennyire csak lehet. […] Azonban mindegy, […] meg van még is adva a mód arra, hogy az egyes képviselő ellenőrizze az administratiót a közérdek szempontjából. De ha a ministerek megszűnnek az interpellatiókra felelni, akkor csakugyan fölösleges és illusorius az egész intézmény. Tehát vagy tartsuk mag a házszabályokat, vagy mondjuk meg, hogy házszabályok nélkül ülésezünk és a szerint a mint a szél fuj, egyszer igy intézkedünk, máskor amúgy, a többség határoz. […] De hogy most, mikor három-négy hónap óta tett interpellatiók vannak hátra felelet nélkül, még is azt higyjük, hogy azon házszabályok által kormányoztatunk, melyek szerint a minister 30 nap alatt tartozik nyilatkozni: ez nevetséges.”*[108]

A következő ciklusban (1878-1881) a Képviselőház házszabálya az interpellációkra vonatkozóan lényeges változásokat tehát nem tartalmaz.[109]

Az interpellációk továbbra is az ülés végén, a napirend után következnek.[110] A legnagyobb gondot továbbra is a miniszteri nyilatkozat megtételére szabott 30 napos határidő megsértése jelenti. Emiatt szólalt fel Szalay Imre képviselő is, aki sürgős interpellációjára sem kapott választ 30 napon belül, amire a házszabályok szerint a miniszter rögtön is válaszolhatna.[111] *„A minister urak ily eljárása oly gyakori, hogy én kénytelen vagyok határozottan felszólalni ez ellen és kimondani, hogy méltóztassanak megtartani a házszabályok e §-át, […] mert ez eljárás játék a házzal s a kisebbség azon jogával, mely a többség által számtalan esetben veszélyeztetik s mely a házszabályokban leli alapját.”*[112] Szalay tehát egyértelműen kimondja, hogy a kormány részéről ez a magatartás az ellenzék jogainak komoly megsértése. Ám elnézve a miniszteri válaszok sorát, felmerül a kérdés, hogy mikor éri el egy interpelláció igazán a célját. Mert ritkán ugyan, de előfordul, hogy egy miniszter megadja a választ 30 napon belül, de az interpelláló képviselő mégsem tudja azt elfogadni, mert nem tartja kielégítőnek, vagy nem is a kérdésére kapott választ. Míg más esetekben 30 napot meghaladva, de olyan válasz születik, melyet az interpelláló is örömmel vesz tudomásul.[113]

Továbbra sincs el nem fogadott válasz a ház részéről, de ez már az interpelláló képviselőket sem lepi meg. *„Természetes dolog lévén, hogy a többség a ministerelnök ur válaszát tudomásul veszi; […] a választ én is tudomásul veszem.”*[114]

1881-től az interpellációk szintén az ülés végén, a napirend után kerülnek sorra.[115] A képviselők ekkora unottak, közönyösek, és alig vannak jelen. 1884-ben Kemény Gábor közmunka-és közlekedési miniszter válaszát úgy veszi tudomásul a ház, hogy 100 tag sincs jelen. Ez ellen Csanády Sándor szót emel, mire Péchy Tamás házelnök a következő napra teszi át a szavazást. Ez ellen Irányi Dániel lép fel, aki szerint nem helyes, hogy azok határozzanak a válasz felett, akik nem is hallották. Péchy Tamás szerint azonban gyakran van példa erre.[116] Ez a gyakorlat véleményem szerint egy újabb az interpellációkra kedvezőtlenül ható szokások közül. Nem tudni, hogy a kevés jelenlévő miatt, vagy más okból, de 1881-től bevett gyakorlattá válik, hogy ha az interpelláló képviselő elfogadta a választ, akkor az elnök

[108] KN: 1878. XVII. 76. o.
[109] A Képviselőház házszabályai. Budapest, Schlesinger és Wohlaurer Nyomdája, 1878.
[110] KN. 1878. I. 136. o.
[111] A Képviselőház házszabályai. Budapest, Schlesinger és Wohlaurer Nyomdája, 1878. 135. §
[112] KN. 1880. XIII. 157.o.
[113] Széll György uzsora és káros hitelügyletek ügyében tett interpellációjára Pauler Tivadar ugyan 30 napot meghaladva felelt, de addigra már egy készülőben lévő törvényjavaslatot tudott felmutatni: KN. 1881. XIX. 135.o.
[114] Az idézet Szalay Imrétől származik: KN. 1878. I. 204.o.
[115] KN. 1882. I. 23. o.
[116] KN. 1884. XV. 144-145.o.

nem rendel el szavazást felette, csak annyit mond, hogy *„miután az interpelláló képviselő úr is tudomásul vette a választ, azt hiszem, kijelenthetem, hogy a ház is."* Ezt pedig maximum néhány helyeslő felkiáltás erősíti meg.[117] Ez a gyakorlat véleményem szerint ellentétes egyrészt a házszabállyal, másrészt az interpellációk rendeltetésével is, tehát újabb példája a negatív tényezőknek.

A miniszteri válaszokat továbbra is mindig tudomásul veszi a ház, s mivel ezzel az interpelláló képviselők is tisztában vannak, többnyire már ők is, még akkor is, ha nem is elégedettek teljesen a válasszal. Madarász József nem jósol fényes jövőt az interpellációknak: *„Én tudom, hogy minő sors vár az interpellátióra, mert ha kevesen vagyunk is, mindig a többség határoz."*[118]

Az 1884-1887. évi országgyűlés kezdetén látszik némi esély a változásra. A házelnök szerint ugyanis nem célszerű az interpellációkat a korábbi gyakorlat alapján 2 óra utánra hagyni, mert akkor az már igen fárasztó. Ezért kezdeményezi, hogy fél- vagy egy órával a tanácskozásra kitűzött idő eltelte előtt terjesztessenek elő az interpellációk, és adassanak azokra a válaszok is. Csanády Sándor hozzászólásában visszautal azokra az országgyűlésekre, ahol az interpellációk az ülések elején voltak, s kezdeményezi, hogy kövessék ezt a gyakorlatot. Indoklása ekképp hangzik: *„Az 1872-iki évben, ha emlékezetem nem csal, az interpellátiók az ülés kezdetén tétettek meg. Szerintem ez czélszerűbb is ez azért, mert az ülés elején többen vannak jelen a képviselő urak, a kik az interpellátiót és választ meghallgatják és nem is kell a tanácskozásokat megszakítani."*[119] Kezdeményezését nem fogadták el, s így az interpellációk, és az azokra adott válaszok ideje nem változik.

Továbbra is gondot okoz a 30 napos határidő betartása, melyre Csanády Sándor éles hangvételű interpellációban figyelmezteti Tisza Kálmán miniszterelnököt: *„Van- e tudomása Tisza Kálmán ministerelnök urnak arról, miszerint a házszabályok 135.§a-a határozottan kimondja, miként „a minister az előterjesztett interpellatióra 30 nap lefolyása alatt nyilatkozni köteles?"*[120] Olay Szilárd képviselő a házelnököt kéri, hogy utasítsa a minisztereket a 30 nap betartására, de Tisza Kálmán miniszterelnök szerint a ház elnöke ilyen nemű utasításokat nem szokott adni.[121]

Aki viszont kész a válasszal, az már akkor is szívesen megadná, ha az interpelláló képviselő nincs jelen. Bár ez ekkora már példa nélküli eljárásnak számít, de például Br. Kemény Gábor közmunka-és közlekedési miniszter, a vasúti kocsik fűtése tárgyában a hozzá intézett interpellációra a válasz többszöri elhalasztása után azért szeretne felelni, mert attól tart, hogy tárgytalanná válik.[122]

A miniszteri válaszok tekintetében továbbra is az a gyakorlat él, hogy ha az interpelláló képviselő elfogadja a választ, akkor az elnök ezt az esetek többségében szavazás elrendelése nélkül jóváhagyja. Holott a képviselők gyakran csak ígéretekben bízva fogadják el a választ, nem pedig azért, mert kielégítőnek találták azt.[123]

[117] Pl.: Orczy Béla honvédelmi miniszter válaszát a magyar és német katonák verekedése Boszniában, vagy Pauler Tivadar igazságügy miniszter válaszát a Tisza szabályozásnál elkövetett visszaélések tárgyában: KN. 1884. XV. 344. és 264. o.
[118] KN. 1884. XV. 145. o.
[119] KN. 1884. I. 18-19.o.
[120] KN. 1886. VII. 14. o.
[121] KN. 1886. VII. 293-294.o.
[122] KN. 1885. IV. 6-7. o.
[123] Pl.: Szederkényi Nándor Pauler Tivadar miniszter válaszát az egri fegyházban végzett kádármunkák tárgyában: KN. 1885. II. 313. o.

A leglényegesebb megállapítás tehát az, hogy az interpelláló képviselők célja többnyire már csak annyi, hogy felhívják a kormány figyelmét interpellációjuk tárgyára,[124] és nem az esetleges felelősség megállapítása.

Ez igaz a Főrendiházra is. Andrássy Gyula például viszontválaszában elmondja, hogy ő nem akarja, hogy a kérdés napirendre kerüljön, és a kormányban sem akar zavart okozni, így tudomásul veszi Tisza Kálmán válaszát.[125]

Az interpellációs gyakorlat mélypontját az 1887-ben kezdődő országgyűlésen érte el.

Október 17-én Péchy Tamás házelnök javaslatát, mely szerint az interpellációk szerdán és szombaton a tárgyalást követően 1 órakor, legfeljebb fél 2-kor kerüljenek sorra, a ház elfogadja.[126] Ezzel kapcsolatban egyetlen hozzászólás, vagy ellenvetés sem volt. Az interpellációk tehát továbbra is az ülések legvégére, már a következő ülés napirendjének megállapítását követően kerülnek sorra.

Az ekkor hatályos házszabály 147., 152., 153., 188. és 217.§a-i tartalmaznak rendelkezéseket az interpellációkra nézve.[127] Lényeges változások továbbra sincsenek a korábbi szabályozáshoz képest, de újdonság, hogy a 152.§ alapján *„a miniszter az előterjesztett interpellációra rögtön is válaszolhat."* Ez korábban csak a sürgős interpellációk esetében volt így. A válaszok azonban nem minden esetben jelentenek érdemi választ. Például, Szilágyi Dezső igazságügy miniszter Pázmándy Dénes interpellációjára válaszában elmondta, hogy neki a szóban forgó rendeletről nincs tudomása, így felelni sem tud.[128] Az interpelláló képviselő elfogadta ezt a választ, bár annak tudatában, hogy a ház úgyis tudomásul fogja venni, talán mindegy is volt.

Újabb sajátosságként említhetjük, hogy a sok azonos tárgyú interpelláció miatt megjelenik az a gyakorlat, hogy ezekre a miniszterek együttesen adnak választ. Ez azonban tovább bonyolítja az interpellációk elintézését, hiszen ilyenkor is megilleti valamennyi képviselőt a viszontválasz joga, ami nagyon meg tudja nyújtani egy-egy interpelláció elintézésének idejét. A válaszok-viszontválaszok sora rendszerint amúgy is nagyon hosszú, mivel a házszabályokkal ellentétben mindenki annyiszor szólhat hozzá, ameddig van mondanivalója. De hiába fejtegeti hosszan egy-egy képviselő a saját véleményét, a ház úgyis minden esetben elfogadja a miniszter válaszát. S bár van, aki saját bevallása szerint sem *„valami különös barátja az interpellációknak"*,[129] azért még mindig akadnak, akik próbálnak érvényt szerezni e joguknak. Csatár Zsigmond 1888. március 12-én tett interpellációt, majd két év múlva, válasz hiányában ismét felszólal. E felszólalása egyszerre ad képet a kormány interpellációkhoz való hozzáállásáról, valamit azokról a képviselőkről, akik még mindig próbálnak élni interpellációs jogukkal. *„T. ház! Minden képviselőnek megvan az a joga, hogy a közügyekben oly dolgot tapasztal, mely az igazsággal ellenkezik, a Képviselőház asztalán levő könyvbe be szokta irni interpellatióját és az ülés végén azt élő szóval előterjeszti. Nekem két interpellatióm van beadva […] de egyikre sem voltam szerencsés választ nyerni. […] megköveteli az a közönség, melynek szolgálatában állok, hogy a t. kormány a hozzáintézett interpellatiókra adja meg a választ. Ezt annál inkább megkövetelheti, mert ez a kérdés nem*

[124] Pl.: Fenyvessy Ferenc interpellációja a magánzálogházak visszaélései tárgyában, vagy Vadnay Andor interpellációja a katonai erőszakoskodás tárgyában: KN. 1886. XI. 137.o.
KN. 1886. IX. 224. o.
[125] FN. 1886. II. 67. o.
[126] KN. 1887. I. 43. o.
[127] A Képviselőház házszabályai. Budapest, 1896. Pesti Könyvnyomda Rt., Érvényes volt 1887. május 21-től 1899. május 15-ig.
[128] KN. 1892. XXVII. 54. o.
[129] Eötvös Károly képviselő kezdi így interpellációját Széchenyi Pál kaposvári mandátuma tárgyában: KN. 1887. I. 178.o.

személyeskedésből keletkezett, hanem tisztán a közügy szolgálatában intéztetett, a kormányférfiakhoz." [130]

Az 1892-1896-os országgyűlésen nagyobb vitát Horváth Gyula 1893-as felszólalása vált ki, aki megjegyzi, hogy még mindig felolvastatnak azok az interpellációk, melyeket még az előző kormány hagyott válasz nélkül. A házelnök szerint ő ezzel nem tud mit tenni, neki a házszabály 188.§a-a értelmében ez kötelessége. Wekerle Sándor miniszterelnök szerint az interpellációk többsége már elavult, ami nem igényel választ, de van, amire azért nem tud válaszolni, mert sosem látja az interpelláló képviselőt. Ugron Gábor ez ellen a következőkkel érvel*: „Az interpellatiok nem személyeskedések, azok nem személyes, hanem tárgyi természetűek s részint az administratio egyes ágaira vonatkoznak, részint a felelősségrevonásnak képezik egyik módját. […] A törvényhozás előtti felelősségrevonásnak érvényesítésére az eszköz az interpellatio, s annak bárminemű megcsonkításába a magam részéről beleegyezni nem tudnék.*[131] Madarász József pedig a következőket mondja: *„[...] lehet, hogy a minister urak szeretnének kibújni és megmenekülni a válasz terhétől. No de míg olyan igen jó többsége van egy kormányunk, […] akkor természetesen mindegy neki."*[132] Végül abban maradnak, hogy az interpellációk nem vesznek el attól, hogy kormányváltás történt.

A Főrendiházban az előző országgyűlés alkalmával nem hangzott el interpelláció, ám 1896-ban Perczel Dezső belügyminiszter válaszát a választási sérelmek tárgyában sem az interpelláló képviselő, sem a ház nem vette tudomásul.[133] A tárgyalást a legközelebbi ülés napirendjére tűzték ki, ám ezen az ülésen kimondták az országgyűlés feloszlatását.

II.6. Ellenzéki felelősség vagy miniszteri felelősség? (1896-1918)

E korszakban a képviselők interpellálási kedve lényegesen nagyobb, mint az előző években, de ugyanez a miniszterek válaszadási kedvéről nem mondható el. Ám még az előző években ez ellen már alig emelte fel a kisebbség a hangját, most újból rosszalló felszólalásoktól hangos a ház.

1896. november 30-án a ház kimondja, hogy az interpellációkra szerdán és szombaton fél 2-kor kerül sor; ha az interpellációk száma és minősége a napirend korábbi befejezését indokolja, akkor korábban.[134] Persze a képviselők gyakran érzik úgy, hogy az ő interpellációjuk minősége ezt indokolja, és számos esetben kérik, hogy az interpellációk kezdődjenek korábban. Ez az interpellációk szempontjából kétségkívül pozitívum, hiszen az előbbiekben láthattuk, hogy milyen kedvezőtlen hatásai voltak a kései interpellációknak. Bánffy Dezső miniszterelnök szerint azonban az obstrukció egyik neme lehet az, hogy 8, 10, 12 interpellációt jegyeznek be, mivel így nem lesz idő tárgyalni. Ha tehát a képviselők ennyire élni akarnak e jogukkal, akkor viseljék, hogy fél 2-től 3-ig, 4-ig fog tartani, de az interpellációkat nem lehet a napirendre szánt idő megrövidítésére használni.[135]

1899-től új házszabálya van a Képviselőháznak. Az új házszabály egy elemében befolyásolja csak az interpellációkat, s azt is negatív irányba. Kimondja ugyanis, hogy a napirendet kimerítő idő után ülésre senki nem kötelezhető.[136] S mivel az interpellációk a napirend után kerülnek sorra, ez semmiképp nem kedvező. A további rendelkezéseket az

[130] KN. 1890. XVI. 34. o.
[131] KN. 1893. XI. 4-5. o.
[132] KN. 1893. XI. 6. o.
[133] FN. 1896. VII. 17. o.
[134] KN. 1897. I. 16. o.
[135] KN. 1898. XIV. 151. o.
[136] A Képviselőház házszabályai. Budapest, 1899. Pesti Könyvnyomda Rt.

interpellációkra nézve a házszabály 148., 154., 155., 156. és 219. §a-i tartalmazzák, melyek lényeges változásokat nem tartalmaznak a korábbi gyakorlathoz képest.

A 30 napos határidő be nem tartása miatt a képviselők gyakran szót emelnek, s sürgetik a választ, mindhiába. Kubik Béla továbbra is az elnöktől kér segítséget: *„Kérnem kell az igen tisztelt elnök urat, hogy a miniszter urakat, a kik teljesen ignorálják a képviselőknek ezt a szép jogát, figyelmeztesse, hogy e tekintben kötelességüknek mielőbb eleget tegyenek."*[137] Az elnök szerint azonban a miniszterek nem felelni tartoznak 30 nap alatt, hanem nyilatkozni az iránt, hogy mikor szándékoznak felelni.

A válasz feletti szavazások tekintetében talán már nem is meglepő, hogy továbbra sincs olyan válasz, melyet a ház ne vett volna tudomásul. Ezen persze a képviselők már nem lepődnek meg. Polónyi Géza például, mikor az elnök szavazást rendel el egy interpellációjára kapott válasz után, így reagál: *„Mindegy, az eredményt úgyis tudjuk."*[138] Kissé mulatságosabb Ivánka Oszkár hozzászólása, aki Buzáth Ferencnek, a pestis behozatal tárgyában tett interpellációját követő szavazás után mondja: *„Megszavazzák a pestist is!"*[139]

Mindezek ellenére az a tény, hogy újra rengeteg vita bontakozik ki a házszabályok interpellációkra vonatkozó rendelkezése kapcsán, valamint az, hogy a kisebbség tagjai egyre gyakrabban kérik számon a kormányon jogaik megsértését, és próbálnak azoknak érvényt szerezni, mindenképp reménykeltő az interpelláció intézményének további fejlődésére nézve.

Az 1901-ben kezdődő országgyűlésen az interpellációk száma továbbra is igen magas, és most is nagyon sok a házszabályokkal kapcsolatos vita. 1901. június 27-től 1906-ig a Képviselőház házszabályainak 197., 203., 204., 205., 239., 268.§a-i vonatkoznak az interpellációkra.[140]

Az interpellációk ideje változatlan, ám az „idő előrehaladott állapota" miatt gyakran kérik a képviselők interpellációjuk elhalasztását. Többen nem akarják megtenni interpellációjukat akkor sem, ha nem kapnak rá választ azonnal. Babó Mihály például így érvel: *„[…] a miniszterrel is megtörténhetik az az emberi szerencsétlenség, hogy beteg; […] de ebből nem az következik, hogy, mert beteg, az ő székéhez intézze az interpelláló a kérdést; mert a közvetlenség erejével kell hatnia a kérdésnek és indokolásának s a közvetlenség erejével kell hatnia a feleletnek és érveinek. Ebben van az interpellácziónak a súlypontja."*[141] Az is gyakran előfordul, hogy a miniszter kéri válaszát elhalasztani, többnyire az interpelláló képviselő távolléte miatt.[142] Noha ez többnyire a ház tetszését váltja ki, ez nem változtat azon a tényen, hogy az interpellációk, és az azokra adni kívánt válaszok ilyen halasztgatása előbb-utóbb az interpellációk komoly felgyülemlését eredményezi. És mivel az idő kevés, az interpellációk pedig különösen hosszúak ebben a ciklusban,- melyet elsősorban az indokolásokban mindenféle jogszabályok, és választópolgároktól érkezett levelek felolvasása eredményez-, ez mindenképp rontja az interpellációk aktualitását. Egy-egy interpelláció elintézése is végeláthatatlannak tűnik, mivel olyan vitákat képes generálni, melyhez mindenki hozzá akar szólni. A bekiabálókat pedig az interpelláló sem tudja figyelmen kívül hagyni, reagál a hallottakra, s kisebb személyes viták tudnak kialakulni az interpelláció vagy arra adott válasz kellős közepén.[143] A házelnök nem győz csengetni, és rendre utasítani, de a zaj ritkán szűnik meg.[144]

[137] KN. 1897. VIII. 22. o.
[138] KN. 1897. I. 74.o.
[139] KN. 1898. XVII. 290. o.
[140] A Képviselőház házszabályai. Budapest, 1901. Pesti Könyvnyomda Rt.
[141] KN. 1903. XIV. 144. o.
[142] KN. 1903. XIV. 220. o.
[143] Például: Kubik Béla interpellációjára adott válasz közben: KN. 1903. XIII. 230-233. o.
[144] Már az 1848-as Szemere-tervezet rendelkezett a rendfenntartás eszköztáráról. „Ha a csend a szólás rendén nem lévők által zavartatik, az elnök csengettyűvel jelt ad, ha a csend még akkor sem áll be, név szerint

A 30 napos határidő betartása továbbra is csak vágyálom, de most is gyakran szólalnak fel, hogy tiltakozzanak e gyakorlat ellen. A házelnökök pedig továbbra sem érzik úgy, hogy nekik a házszabály jogot adna arra, hogy a határidő betartása érdekében cselekedjenek. De a képviselők nem restek időnként emlékeztetni a kormányt, hogy hány interpelláció vár még válaszra.[145] *„Én azt hiszem, hogy az interpelláczionális jognak ilyetén módon való megvetése, semmibe vevése, nem felel meg a ház méltóságának, és nem felel meg annak a nagy jognak, a melyet a ház ezáltal gyakorolni akar. […] Nagyon szomorú dolog, hogy a magyar parlamentben a miniszter urakat kötelességeik teljesítésére figyelmeztetni kell!”*[146] Az idézet Nessi Páltól származik, akinek ez a felszólalása úgy hiszem, kiválóan példázza az ellenzék törekvéseit annak érdekében, hogy interpellációs joguknak gyakorlása végre következményekkel is járjon. Ez, ebben a ciklusban is elmarad.

Az 1906-os országgyűlés harmadik ülésszakától ismét új házszabály lép érvénybe a Képviselőházban.[147] Ez azonban az interpellációk tekintetében nem eredményez változást, s semmilyen olyan rendelkezés nem kerül be, melynek célja a korábbi gyakorlat hibáinak kiküszöbölése lenne.

Továbbra is nagyon sok interpelláció van a Képviselőházban, s ezek tekintetében ennek az országgyűlésnek is többnyire ugyanazokkal a problémákkal kell szembenéznie, mint az előzőnek. Nagy György felszólalásában szót emel az ellen, hogy mivel az interpellációk az ülések végén vannak, egyrészről már nincs hallgatóság, másrészről, aki ott van, az is azt kiabálja, hogy „*ne terjessze elő*”, *„hagyja a következő ülésre”, „nem ülünk itt reggelig”!*[148] Persze emiatt ismét sokan kérik interpellációjuk elhalasztását, így azok csak tolódnak egyik ülésről a másikra. Ha pedig valaki interpellációjának elhalasztását kéri, azt csak másik interpellációs napra teheti, tehát szerdára vagy szombatra. 1906-tól létezik az az új gyakorlat, miszerint ha egy képviselő nincs jelen, akkor, amikor interpellációját megtehetné, akkor úgy tekintik, hogy elállt tőle, és törlik az interpellációt. Persze ha később mégis meg szeretné tenni, akkor csak újból be kell jegyeznie az interpellációs könyvbe.[149]

Bár az interpellációk továbbra is meglehetősen hosszúak, nagyobb gondot a horvát nemzetiségű képviselők okoznak, akik főleg obstrukciós célokra használják e jogukat.[150]

A miniszteri válaszok elmaradása és késedelme miatt egyre élesebben kelnek ki az ellenzéki képviselők: Lengyel Zoltán szerint: *„a 204. §. szankcziója nem az elnökség, hanem a ház kezében van. T. i. a ház bizalmatlansággal viseltethetik egy olyan kormánynyal szemben, a mely az interpellácziós jogot nem veszi komolyan.”*[151] Bozóky Árpád 1909-ben egy felszólalásában ezt mondja: *„A magyar alkotmánynak egyik leghatalmasabb biztositéka a képviselők interpellálási, a ministerek feleletre vonásának joga. Mikor egy képviselő interpellálja a ministert, ennek az a jelentősége, hogy a nép által választott képviselő kritizálja, feleletre vonja a király által kinevezett ministert. Ebben a tényben benne van a népnek indirekt hozzászólási joga a végrehajtó hatalom gyakorlásához és igy a nép ellenőrzését bénítják meg a minister urak akkor, mikor ezen interpellálási jogot negligálják.*

felszólítja a csendzavarókat, ha a csendet helyreállítani nem képes, fövegének felvételével az ülést bizonyos, kijelentett időre felfüggeszti.”

[145] Pl.: Lengyel Zoltán 21 olyan interpellációt sorol fel, melyek válaszra várnak még két kormányváltás után is: KN. 1903. XIX. 204-205.o.

[146] KN. 1902. IV. 130. o.

[147] Képviselőház házszabályai, Érvényes az 1906-1911-iki országgyűlés harmadik ülésszakától az országgyűlés végéig. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1908.

[148] KN. 1908. XVII. 272-273. o.

[149] Erről 1906. dec. 16-án határoztak: KN. 1907. V. 146.o.

[150] Hodzsa Milán több mint egy órás interpellációján felzúdult a ház. A kialakult hangulatot látva az elnök 5 percre felfüggesztette az ülést: KN. XIII. 107-108.o.

[151] KN. 1908. XVI. 226.o.

Más joga manapság már alig van a képviselőnek, mint az interpellálási jog." [152] Rátkay Lászlót pedig a minisztériumot ért meglehetősen durva megjegyzése miatt az elnök rendre utasítja. : *„Bármily fontos és égető is az a kérdés, a melyre interpellálási jogommal élni akartam, én csak parlamentáris, felelős, alkotmányos, független és magyar ministeriumot interpellálok. Igaz, hogy a ministerium szóba' benne van bizonyos magasabb értelemben, hogy szolga, de cselédekhez interpellácziót nem intézek."*[153]

A hangulat tehát meglehetősen feszült, az ellenzéki képviselők pedig egyre gyakrabban emelkednek szólásra jogaik megvédése érdekében. Egyértelműen kitűnik, hogy az interpelláció, mint intézmény létezik, és gyakran élnek is vele a képviselők, de addig, amíg a kormány nem veszi azokat komolyan, és nem hajlandó választ adni rájuk, addig valódi céljukat nem tudják elérni. Ezt pedig az ellenzék egyre nehezebben viseli.

Az 1910-től 1918-ig négy miniszterelnöke volt az országnak. A kormányváltások persze ismét okoztak némi zavart az interpellációk rendjében. 1913-ban a házelnök szóvá tette, hogy 150 válasz nélküli interpellációt tartanak nyilván a napirenden, de ezeket kinyomtatni idő és pénz. Az interpellációk egy része már rég tárgytalan, sok képviselő már nincs jelen az országgyűlésen, és az illető képviselők egy része azóta már elhalálozott! Tisza István miniszterelnök bejelenti, hogy a kormány ezekre az interpellációkra nem kíván válaszolni, így törlik azokat.[154] Ugyanez történik majd 1917-ben, Esterházy Móricz miniszterelnöksége alatt is.[155]

A miniszteri válaszok késedelme, ill. elmaradása miatt Ráth Endre képviselő indítványt ad be, hogy érvényt szerezzen a házszabályoknak. Indítványának lényege az volt, hogy a miniszterek 30 nap alatt kötelesek érdemben válaszolni az interpellációkra, vagy 8 nap alatt jelenteni, hogy az érdemi válasz késedelmének vannak-e, és ha igen, minő okai. A kormánypárt azonban a házszabályok kijátszásával vádolja az ellenzéket. Ráth törli a 8 napos nyilatkozatra vonatkozó részt az indítványából, mert ő nem akarja a házszabályokat módosítani, de szerinte a 239.§[156] értelme egyértelműen az, hogy a miniszterek kötelesek válaszolni, s szeretné, ha a ház kimondaná, hogy ezt a paragrafust, így kívánja értelmezni. Természetesen nem mondja ki, de úgy vélem, hogy ez az indítvány kézzelfogható bizonyítéka annak, hogy az ellenzék egyre inkább követeli jogának tiszteletben tartását.

De nem csak a miniszteri válaszok hiánya nehezíti az interpellációs jog alkalmazását, hanem néha még a házelnökök is. 1910-ben például Berzeviczy Albert házelnök megkérdezte a házat, hogy az kíván-e áttérni az interpellációkra. S azzal, hogy nem kívánt, megváltoztatta az ülés elején hozott határozatát, amit pedig nem lehetne. Justh János szerint ez a kisebbség jogának kijátszásához vezethet, hiszen mindig akadhat egy többség, amely a neki alkalmatlan interpellációkat majd nem akarja meghallgatni.[157]

Az a gyakorlat, miszerint ha az interpellálni szándékozó képviselő nincs jelen, törlik interpellációját, továbbra is él. Azonban az interpellációk ideje továbbra is az ülések vége, 1910-1913-ig szerdán és szombaton fél 2-től, 1914-től szerdánként este fél 8-tól, 1917-től pedig szerdánként este fél 9-től került rájuk a sor. Viszont ha valaki nem volt jelen, az csak akkor derült ki, mikor elő kellett volna adni interpellációját, így az, hogy ekkor törölték, már nem eredményezte a tárgyalási idő meghosszabbodását, csupán az ülés végét hozta előrébb. Továbbra is gyakran kérik, hogy hozzák előrébb az interpellációkat, mivel sok van

[152] KN. 1909. XXV. 374.o.
[153] KN. 1910. XXVI. 142. o.
[154] KN. 1913. XIX. 196-197. o.
[155] KN. 1917. XXXVI. 27. o.
[156] A Képviselőház házszabályai, 1912. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1912. „Az elnök minden hónap első ülésében mindazon inditványok és interpellációk jegyzését bemutatja, melyekre nézve a ház még nem határozott, illetőleg melyekre felelet még nem adatott."
[157] KN. 1910. II. 345. o.

bejegyezve, de akad példa az elhalasztásra is. Ennek leggyakoribb oka az idő rövidsége, ill. a miniszter távolléte. A halasztást a háznak mindig engedélyeznie kellett, amit az nem csak, hogy megtett, de többnyire még helyeselt is.

Összességében az interpellációk indokolása még minidig nagyon hosszú, amelyet a bekiabálásokra való reagálás csak tovább nyújt. A válaszok tekintetében ugyanez a helyzet. Bár 1911. körül ezt hatékonyan ki tudták küszöbölni azzal, hogy csak felolvasták az interpellációk indokolását, így nem lehetett kizökkenteni az előadót beszédéből.

Tisza István miniszterelnöksége alatt, annak ellenére, hogy a kormányfő nem is titkolja, hogy nem barátja az interpellációknak, sőt szerinte azok többsége veszélyezteti a közérdeket, és arra kéri a képviselőket, hogy ne interpelláljanak,[158] az interpellációk száma nem csökken. Pozitívum, hogy a válaszok ekkor szinte mindig azonnal megadatnak. Szintén kedvezően hat az interpellációk elintézésére, hogy a válaszok-viszontválaszok sora 1916-ra már a gyakorlatban is a házszabályoknak megfelelően történik, s így nem lesz végeláthatatlan verbális párbaj a válaszok során. Viszont ekkor már csak heti egy interpellációs nap van. 1917-től az interpellációk tárgyát főleg a háború adja. Válaszok többnyire adatnak, s ebben az évben akad egy interpelláció a Képviselőházban, melyet a ház nem fogadott el. Az interpelláló képviselő Tisza István volt, aki Ugron Gáborhoz intézett interpellációt Bécs-Bodrog vármegye alispánja és főjegyzője elleni fegyelmi vizsgálat tárgyában. Mivel a ház nem veszi tudomásul, a házszabály 199§a-a[159] értelmében a válasz alkalomadtán napirendre lesz tűzve.[160] Alig 3 héttel később Polónyi Géza a napirendre tűzést sürgeti, és kéri a tárgyalást hétfőre kitűzni. Azonban a házszabály egyértelmű rendelkezése ellenére az elnök szavazást rendel el, melynek eredményeként mellőzik Polónyi indítványát. (Még Tisza István is azt kérte, hogy ne tűzzék napirendre!) Így hiába az el nem fogadott válasz, hiába a házszabály, mégsem lett semmi következmény.[161]

III. Összegzés

A parlamentáris kormányformák talán legfontosabb ismérve a kormány törvényhozás előtti felelőssége. Magyarországon a felelős kormányzat eszméjét az 1848. évi III. törvénycikk teremtette meg. S bár nincs egyetértés azt illetően, hogy e törvénycikkből levezethető a politikai felelősség is, ha nem is a törvénycikkre hivatkozva, de voltak próbálkozások a megállapítására. Ennek egyik eszköze az interpelláció is, melynek korai formáját már az 1848-1849. évi országgyűlés is ismerte és alkalmazta.

Noha a dualizmusban a Főrendiházban nem hangzott el annyi interpelláció, melyek alapján szilárd következtetéseket le lehetne vonni, a Képviselőház gyakorlata erre tökéletesen alkalmas. Megállapítható, hogy az abszolutizmust követően 1861-től, s még inkább 1865-től az interpelláció nem csak, hogy létezik a gyakorlatban, de elsősorban épp a gyakorlat az, ami a leginkább alakítja, formálja e jogintézményt, mely ekkor már jóval túllép az ekkor hatályos házszabály interpellációra vonatkozó általános rendelkezésein. Így alakultak ki az interpellációk előterjesztésére, a válaszadásra, a viszontválaszra, a miniszteri válaszok elfogadására vagy elutasítására, illetve az interpellációk megfogalmazására vonatkozó jellemző sajátosságok. Megjelenik azonban a miniszteri válaszok késedelmének és elmaradásának problémája is, mely végig meghatározója lesz a dualizmus interpellációs gyakorlatának. Ezek, az alkalmazás során kialakult szabályok, valamint a felmerült problémák

[158] KN. 1915. XXVI. 85. o.
[159] A Képviselőház házszabályai, 1913. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1913.
[160] KN. 1917. XXXVII. 315. o.
[161] KN. 1917. XXXVII. 341-343. o.

kiküszöbölését célzó rendelkezések pedig csakhamar testet öltenek az 1875. évi országgyűlés Képviselőházának házszabályaiban. Csalódást okoz azonban, hogy ezt követően ilyen sikerekről már nem lehet beszámolni. A gyakorlatban, a korábbiakkal ellentétben, inkább az interpelláció fejlődését gátló szokások alakulnak ki. Ilyen például az interpellációk ülések végére kerülése, vagy a miniszteri válaszok feletti szavazás másik ülésre való halasztása. Hiába merülnek fel újabb és újabb igények, melyek segítenék az interpelláció céljának megvalósulását, azok nem hogy nem nyernek házszabályi szinten szabályozást, de a már meglévő szabályok sorozatos megsértésével szembesülhetünk. Ekkorra már a képviselők is beletörődtek, hogy az interpellációk nem alkalmasak a felelősség megállapítására, pusztán arra jók, hogy felhívják a kormány figyelmét egy-egy fontosabb kérdésre. Ki kell emelni, hogy 1875-től 1918-ig nem sikerült megoldani, hogy az interpellációk ismét a napirend tárgyalása előtt kerüljenek sorra, valamint, hogy a Képviselőház új házszabályai sem tartalmaznak az interpellációra nézve semmilyen kedvező újítást. A legnagyobb hiányosságnak azonban azt tartom, hogy nem sikerült érvényt szerezni a miniszteri válaszok megadására nyitva álló 30 napos határidő betarttatásának, s így a vizsgált 57 év alatt a kormány tagjai következmények nélkül kibújhattak válaszadási kötelezettségük alól. S bár a felelősség megállapítására később sem kerül sor, reménykeltő, hogy 1896-tól az ellenzék egyre inkább próbált igényt szerezni interpellációs jogának, s magának a kormányzati felelősségnek, ami megnyilvánul egyrészt az interpellációk számában, a házszabályokkal kapcsolatos vitákban, valamint a 30 napos válaszadási határidő betarttatására irányuló képviselői indítványokban.

Összességében elmondható, hogy a dualizmusban az interpelláció pusztán egy párbeszéd a kormány és a parlament között, mely alkalmas arra, hogy a kormány figyelmét ráirányítsa egy-egy fontosabb kérdésre, de a felelősség megállapításához önmagában nem elegendő eszköz. Véleményem szerint ennek elsődleges oka az, hogy a vizsgált korszakban végig problémát jelentett a miniszteri válaszok késedelme, illetve teljes hiánya, s erre vonatkozóan a parlament képtelen volt olyan következetes szabályozást alkotni jogaik biztosítása érdekében, mely ugyanakkor a parlamenti többséget a háta mögött tudó mindenkori kormányoknak természetesen nem is állt érdekükben.

Melléklet

135.§: *„Az interpellatiók egy, a ház asztalára helyezett interpellátiós könyvbe, az interpelláló képviselő nevének, az interpellátió tárgyának rövid jelzésével s a ministeri tárczának, melyhez intéztetik, megjelölésével vezettetik be. Az interpellatiók minid irásba foglalva, minden ülésben a napirend tárgyalására kiszabott időn kívül terjeszthetők elő, s ugyanilyenkor adatik azokra a válasz is. Azt, hogy mely idő legyen a napirend tárgyalására kitüzve és mely órákban történjenek az interpellatiók és adassék azokra a felelet, a Képviselőház időről időre határozza meg. Midőn a minister a hozzá intézett valamely interpellatióra felelni kiván, az iránt a házat maga vagy ház-elnök által legalább egy nappal elébb értesíti. Rendkivüli sürgős esetekben a minister az előterjesztett interpellatióra rögtön is válaszolhat. Az előterjesztett interpellatióra a minister harmincz nap lefolyása alatt nyilatkozik."*

136.§: *„A minister által adott válasz s az interpelláló viszonválaszának meghallgatása után a ház egyszerü szavazással a felett, vajjon a ministeri választ tudomásul veszi-e, vagy tárgyalás végett napirendre tüzi. Ha azonban a minister szükségét látná a másodszori felszólalásnak, ez esetben az interpelláló a ház engedelmével szintén élhet a másodszori felszólalás jogával. Ha az interpellatio tárgyára nézve később valamely képviselő külön inditványt tesz, ennek tárgyalása és elintézésénél az interpellátióra adott s már előbb tudomásul vett válasz döntő nem lehet."*

Felhasznált irodalom

Könyvek, folyóiratok

Bónis György: *A rendi képviselettől a népképviseletig*, Jogtörténeti tanulmányok: emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 1980. 75-84.

Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan*, 2. kiadás, Budapest, Grill K. 1907.

Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*, Complex Kiadó, Budapest, 2011.

Csizmadia Andor: *A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarhonban*, In.: Kilényi Géza: A miniszteri és államtitkári felelősség, A közigazgatás fejlesztésének komplex, tudományos vizsgálata, Budapest, 1981.

Deák Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Kolozsvár, Stief, 1906.

Deák Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon,* I. k. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest, 1912.

Dr. Heiman Jenő: *A minisiterek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*, Budapest, Kilián Frigyes utóda, Magyar Királyi Egyetemi Könyvkereskedő, 1906.

Ferdinandy Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1902.

Gerhardt, Michael j. : *The Lessons of Impeachment History* George Washington Law Review 1999/67. szám 603-625.

ifj. Trócsányi László: *Az interpellációs jog egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Jogtudományi Közlöny, 1984 (39. évf.) 8. szám 459-465

Kecskeméthy Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio*, Kiadja Ráth Mór, Pest, 1867.

Képes György: *Az 1848-as forradalom törvényalkotása és a magyar parlamentarizmus*, Jogtudományi Közlöny, 1998. (53. évf.) 5. szám 137-140.

Kilényi Géza: *A miniszteri és államtitkári felelősség, A közigazgatás fejlesztésének komplex, tudományos vizsgálata,* Budapest, 1981.

Kiss István: *Magyar közjog*, Budapest, 1882.

Kukorelli István: *Parlamenti interpellációk Magyarországon 1945-1980*, Jogtudományi Közlöny, 1981. 6. szám 477-486.

Márffy-Mantuano Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon*, Budapest, Politzer, 1905.

Mezey Barna- Szente Zoltán: *Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet*, Osiris, 2003.

Molnár Kálmán: *Magyar közjog*, Danubia Kiadó, Pécs, 1929.

Nagy Ernő: Magyarország közjoga, Budapest, 1907.

Pecze Ferenc: *A parlamenti képviselők szabad mandátumának és interpellációs jogának kialakulása*, Budapest, Hunyadi Szövetség, 2001.

Pecze Ferenc: *Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése,* Jogtörténeti Tanulmányok, 1983, (5. évf.) 5. kötet, 237-268.

Pecze Ferenc: *A képviselői mentelmi jog kialakulása*, Jogtörténeti tanulmányok: emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 1980. 321-333.

Pesti Sándor: *Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848-1945)* Politikatudományi Szemle, 2001. (10. évf.) 4. szám 57.

Pesti Sándor: *Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848-1945) II. rész,* Politikatudományi Szemle, 2002. (11. évf.) 1-2. szám 263.

Petrétei József: *Ellenzék a parlamenti demokráciában*, Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Ádám Antal –Kiss László (szerk.), Budapest 1991.

Pikler Kornél: *A parlamenti ellenőrzés formáiról*, Jogtudományi közlöny, 1968. (23. évf.) 1. szám 1-9.

Pikler Kornél: A polgári parlamenti házszabályok fejlődése. *Jogtudományi Közlöny* 1969/4. szám 152-162.

Récsi Emil: *Magyarország közjoga amint 1848-ig és 1848-ban fennállott* Buda-Pest 1861.

Ruszoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949*, Püski Kiadó, Budapest, 2002.

Stipta István: *Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója*, Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója című országos jogtörténeti konferencia tanulmányai, Debrecen, 2004.

Suhayda János: *Magyarország közjoga*, Pest 1861.

Szabó Dániel: *A magyarországi politikai rendszer működése,* In: Gerő András (szerk.): A Monarchia kora-ma. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007.

Szabó Zsolt: *A parlamenti ellenőrzés fogalma és eszközei*, Közjogi Szemle, 2010, (3. évf.) 3. szám 54-63.

Szánthó Őrsike: *Parlamenti beszédjogok: nevesített képviselői felszólalási jogok a magyar parlament rendszerében*, Budapest, Rejtjel, 2009.

Szente Zoltán: *A képviselői interpellációs jog a magyar parlamenti életben*, Magyar jog, 2009. (56. évf.) 3. szám, 141-147.

Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 1998.

Szente Zoltán: *Kormányforma és parlamentáris kormányzás a XIX. századi európai és a dualizmus kori magyar közjogban*, doktori értekezés, Budapest, 2010.

Szente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: a XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867-1918*, Budapest, Atlantisz Kiadó, 2011.

Tisza Kálmán: *Felelős kormány és megyei rendszer*, Kiadja Ráth Mór, Pest, 1865.

Tomcsányi Móricz: *Magyarország közjoga,* Királyi Magyar Egyetem Nyomdája, Budapest, 1940.

Vutkovich Sándor: *A ministeri felelősség,* Pozsony, Wigand F. K. Könyvnyomdája, 1894.

Wiener György: *A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése,* Jogtudományi Közlöny, 2008. (63.évf.) 12. szám 575-585.

Wiener György: *A többségi elv és a bizalmi kérdés az 1848-as forradalom kormányzati rendszerében*, Jogtörténeti Szemle, 2006. 4. szám 24-32.

Wiener György: *A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében*, Jogtörténeti Szemle, 2007, 3. szám 68-88.

Jogforrások

1848. évi III. törvénycikk: független magyar felelős ministerium alakításáról

1867. évi VIII. törvénycikk: a miniszterium alakitására vonatkozó 1847/8. évi III. tc. 12.§ módositásairól

Házszabályok

1848-iki alsóház ideiglenes rendszabályai, Pest, 1861.

Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai, VII. kötet, Pest, 1868.

A Képviselőház házszabályai, Nyomatott Kocsi Sándornál, Pest, 1872.

A Képviselőház házszabályai, A Képviselőháznak 1875-ig évi május 20. és 21-én tartott üléseiben elfogadottak szerint, Budapest, Schlesinger és Wohlauer Nyomása, 1875.

A Képviselőház házszabályai, Budapest, Schlesinger és Wohlaurer Nyomdája, 1878.

A Képviselőház házszabályai, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1896. Érvényes volt 1887. május 21-től 1899. május 15-ig.

A Képviselőház házszabályai, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1899.

A Képviselőház házszabályai, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1901.

Képviselőház házszabályai, Érvényes az 1906-1911-iki országgyűlés harmadik ülésszakától az országgyűlés végéig. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1908.

A Képviselőház házszabályai, 1912. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1912.

A Képviselőház házszabályai, 1913. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1913.

Országgyűlési naplók

Főrendiházi naplók

Greguss Ágost szerk.: Az 1865. évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Főrendi házának naplója, I. kötet, Nyomtatott az „Athenaum" Nyomdájában, Pest, 1869.

Maszák Húgó szerk.: Az 1869-ik évi április hó 20-dikára hirdetett országgyűlés Főrendi házának naplója, I. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt. 1870.

Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett országgyűlés Főrendi házának naplója, II. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt. 1886.

Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett országgyűlés Főrendi házának naplója, VII. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt. 1896.

Képviselőházi naplók

Hajnik Károly szerk.: Az 1861. év április 2. Pesten egybegyűlt országgyűlés Képviselőházának naplója, II. kötet, Landerer és Heckenast Tulajdona, Pest, 1865.

Gresguss Ágost szerk.: Az 1865. évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, IV. kötet, Nyomatott Emich Gusztáv Magyar Akad. Nyomdásznál, Pest, 1867.

Greguss Ágost szerk.: Az 1865. évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, V., VIII., X. kötet, Nyomatott Emich Gusztáv Magyar Akad. Nyomdásznál, Pest, 1868.

Greguss Ágost szerk.: Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, III. kötet, Nyomatott Légrády Testvéreknél, Pest, 1869.

Nagy Iván szerk.: 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XV., XVII. kötet, Nyomatott Légrády Testvéreknél, Pest, 1871.

Nagy Iván szerk.: 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXIV. kötet, Nyomatott Légrády Testvéreknél, Pest, 1872.

Nagy Iván szerk.: Az 1872-ik évi szeptember 1-re hirdetet országgyűlés Képviselőházának naplója, VI. kötet, Magyar Királyi Államnyomda, Buda, 1873.

Nagy Iván szerk.: Az 1875-dik évi augusztus 28-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, VII., X. kötet, Schlesinger és Wohlaurer Gyorssajtó Nyomása, Budapest, 1876.

Nagy Iván szerk.: Az 1875-dik évi augusztus 28-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XII., XIV. kötet, Schlesinger és Wohlaurer Gyorssajtó Nyomása, Budapest, 1877.

Nagy Iván szerk.: Az 1875-dik évi augusztus 28-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XVI., XVII. kötet, Schlesinger és Wohlaurer Gyorssajtó Nyomása, Budapest, 1878.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1878. évi október 19-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, I. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1878.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1878. évi október 17-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, VIII. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., Budapest, 1879.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1878. évi október 17-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XI.. XIII. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., Budapest, 1880.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1878. évi október 17-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XVIII., XIX. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., Budapest, 1881.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, I. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1882.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XV. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1884.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, I. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1884.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, II., IV. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1885.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, VII., IX., XI. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1886.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, I. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1887.

P. Szathmáry Károly szerk.: Az 1887. szeptember 26-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XVI. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1890.

Endrődi Sándor szerk.: Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXVII. kötet, Pesti Könyvnyomda Rt., 1892.

Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XI. kötet, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1893.

Az 1896. évi november hó 23-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, I., VIII. kötet, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1897.

Az 1896. évi november hó 23-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XIV., XVII. kötet, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1898.

Az 1901. évi október hó 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, IV. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1902.

Az 1901. évi október hó 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XIII., XIV., XIX. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1903.

Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, V. kötet, 1906. Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1907.

Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XVI., XVII. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1908.

Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXV. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1909.

Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXVI. kötet, Budapest Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1910.

Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, II. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1910.

Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XIX. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1913.

Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXVI. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1915.

Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója, XXXVI., XXXVII. kötet, Budapest, Az Athenaum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1917.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Gál Andor
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A gyermekprostitúció anyagi büntetőjogi kérdései, különös tekintettel az ügyfél cselekményére

I. Bevezetés

A gyermekprostitúció szabályozása a büntető anyagi jog területén egy meglehetősen új kérdéskört jelent, hiszen nemzetközi instrumentumok is csak a XX-XXI. század fordulóján jelentek meg konkrétan e tárgyban. Ekkorra érett meg számos nemzetközi szervezetben – ENSZ, EU, Európa Tanács, ILO[1] – az a gondolat, hogy az ifjúság nagyobb védelmi igényéből fakadóan a büntetőjog eszközrendszerének globális szinten történő felhasználása szükséges a gyermekek prostitúcióját elősegítő, illetve ahhoz kapcsolódó kizsákmányoló magatartások elleni határozott fellépéshez. Ezek az erőfeszítések mára oda vezettek, hogy – elsősorban az Európai Unión belüli bűnügyi együttműködésnek köszönhetően – a 2012 júniusában elfogadott, de még hatályba nem lépett magyar büntető törvénykönyv már külön tényállást is létrehoz a gyermekprostitúcióra vonatkozóan.

A hazai szakirodalom eközben ugyan részletesen tanulmányozta a felnőttek prostitúciójának egyes modelljeit, illetve a magyar megoldást,[2] ám adós maradt a gyermekek

[1] A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette: 2009. évi CLXI. tv.) (Egyesült Nemzetek Szervezete) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900161.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.) (A továbbiakban: ENSZ Fakultatív Jegyzőkönyv); Az Európa Tanács Egyezménye a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen, Lanzarote, 2007. okt. 25. (Magyarország ezt az egyezményt ugyan 2010. nov. 29-én aláírta, de ratifikálására még nem került sor.) (Európa Tanács) http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_hu.pdf (2012. aug. 13.) (A továbbiakban: Lanzarote Egyezmény); Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. dec. 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:01:HU:HTML (2012. aug. 15.) (A továbbiakban: 2011/92/EU irányelv); A gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésszakán elfogadott 182. számú Egyezmény (kihirdette: 2001. évi XXVII. tv.) (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100027.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.) (A továbbiakban: 182. számú ILO egyezmény)

[2] Erre lásd: Borai Ákos: A prostitúció szabályozásának koncepciójáról I. 4. o. In Belügyi Szemle, 1996/11. szám 2-13. o.; Fehér Lenke: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 230-233. o. In Fehér Lenke et al.: Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Complex Kiadó, Bp., 2009, 195-242. p.; Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 274. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.; Tamási Erzsébet:

ugyanilyen tevékenységéből adódó – fentiekben említett egyezmények alapján különösen aktuális – egyes specialitások elemzésével.

Diákköri munkám éppen ezt az űrt kísérli meg betölteni. Dolgozatomban elsőként a gyermekprostitúció modern fogalmának meghatározására koncentrálok, hiszen enélkül nem nyílhat lehetőség a védendő érdekek körének pontos körülírására. A jogi tárgy helyes megállapítása munkám egyik alapkövét jelenti, mert nemcsak egyes cselekmények büntetendővé nyilvánításának indokát adja meg, hanem a nemi deliktumok értelmezése esetén egyre inkább jelentőséggel bíró teleologikus interpretáció alkalmazására is lehetőséget biztosít.[3] Célom továbbá a de lege lata szabályozásnak a jogi tárgy, valamint további dogmatikai szempontok alapján történő elemzése, így egyes értelmezési, elhatárolási anomáliák bemutatása a bírói gyakorlatból. Tekintettel arra, hogy – ellentétben a hazai kommentárokkal – a német nyelvű irodalomban már korábban részletes kidolgozást nyert a gyermek által ellenszolgáltatásért nyújtott szexuális szolgáltatás problematikája, így az ott tett megállapításokat is igyekszem a dolgozat anyagává tenni. Mivel témaválasztásom apropóját éppen a nemrég elfogadott büntetőkódex újításai adták, így a terjedelmi korlátok keretei között a 2013. júl. 1-jével alkalmazandó törvény rendelkezései is vizsgálódásom tárgyát képezik.

A gyermekek prostitúció révén történő kizsákmányolásának anyagi büntető jogi nézőpontjához szorosan nem tartozó kérdésekkel (így pl. a felnőttekre vonatkozó különböző nemzetközi prostitúciós modellek, a tiltott kéjelgés szabálysértési alakzata, a családon belüli erőszak, szexuális bántalmazással kapcsolatos deliktumok) nem kívánok részletesebben foglalkozni.

II. A gyermekprostitúció fogalomtörténete

A gyermekprostitúció jelenségének definiálása elsősorban a hazánkra is vonatkozó nemzetközi és uniós instrumentumok alapján lehetséges, hiszen hatályos belső jogunk ugyan a prostitúciónak megfeleltethető üzletszerű kéjelgés folytatását meghatározza,[4] de a gyermek fogalmáról a Btk. XIV. fejezete nem tesz említést. Bár a kifejezetten a gyermekprostitúcióhoz kapcsolódó cselekmények globális pönalizálásának kérdése az 1990-es évekre került a nemzetközi szervezetek napirendjére, azonban eltérő kontextusban már a múlt század kezdetén megjelent vizsgált problémakörünk más nemzetközi dokumentumokban. Ennek indoka a prostitúció és az emberkereskedelem sajátos viszonyában keresendő.

II.1. Kiskorúak[5] védelme a szexuális kizsákmányolás ellen a XX. század első felében – a prostitúció és az emberkereskedelem kapcsolata

A szakirodalom egységes abban, hogy az emberkereskedelem egyik célcselekményének maga a prostitúció, pontosabban annak kizsákmányolása tekintendő. Ez alapján egy eszköz-cél

Tiltás vagy támogatás. Idealizmus vagy realitás. A prostitúció szabályozásának dilemmái. 321-333. o. In Magyar Jog, 2012/6. szám 321-333. o.

[3] Nagy Ferenc: Gondolatok a jogi tárgyról. 7-8. o. In Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/1. szám, 3-8. o.; Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 12-13. o. In Bűnügyi Szemle, 2009/2. szám, 11-17. o.

[4] 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.) 210/A. § (1) Üzletszerű kéjelgést folytat az, aki rendszeres haszonszerzésre törekedve közösül vagy fajtalankodik.

[5] Ehelyütt tudatosan nem a gyermek megnevezést használom, mivel az itt bemutatásra kerülő egyezmények védetti körként nem a napjainkban elfogadott 18. életév alattiakat jelölik meg, így a gyermek kifejezés használata a dolgozat egészét tekintve megtévesztő lehetne.

viszony írható le, melynek a jogtalanságát maga a célzat adja. [6] Azonban az államok sokáig éppen a prostitúciót vették ki a nemzetközi szabályozás köréből, ugyanis e téren nem kívántak lemondani saját szuverenitásukról. Ez az abszurd helyzet azt eredményezte, hogy a korai emberkereskedelem elleni instrumentumok magát a jogtalanságot előidéző célzatot nem szabályozták, a büntetőjogi védelmet csupán az eszközcselekmény kriminalizálásán keresztül kívánták biztosítani. Ezzel a megoldással ugyanakkor a mai értelemben vett egyes prostitúciós bűncselekmények előképét alkották meg, sok esetekben megkülönböztetett védelmet nyújtva a fiatalabb korosztálynak.

1910-ben a fehér rabszolgaság visszaszorítása tárgyában született az első ilyen konvenció,[7] mely lényegében egy kerítésszerű cselekményt büntetett. Azonban itt még – az előzőekben említett anomáliák miatt – nem az elkövető haszonszerzése a diszpozíció célzata, hanem más nemi vágyának kielégítése, illetve maga a prostitúció.[8] Figyelemre méltó, hogy a kiskorúak védelme igen széleskörű, hiszen az instrumentum értelmező rendelkezése alapján kiskorúnak a 20. életévét be nem töltött nő tekintendő,[9] továbbá a bűncselekmény a felnőttek esetében megkövetelt elkövetési módok (pl. erőszak, fenyegetés) meglétének hiányában is megvalósul. A dokumentum a XXI. században már meglehetősen elavult, ám a magyar büntetőjog által mind a mai napig használatos „kéjelgés" kifejezést alkalmazza anélkül, hogy jelentését körülírná.

Az ENSZ keretében 1950-ben New Yorkban, az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában született – a témában korábban létrehozott egyezményeket felváltó – megállapodás,[10] amely szakítva a korábbi gyakorlattal már büntetni rendelt konkrétan prostitúciót elősegítő magatartásokat is,[11] annak ellenére, hogy a prostitúciót magát fogalmi ismérvekkel el sem látta. A konvenció ugyanakkor más tekintetben visszalépést is jelentett, hiszen a kiskorúak fokozott védelme itt már nem érvényesült.

II.2. A gyermekprostitúciót szabályozó egyezmények – a modern fogalom meghatározása

Az államok a XX. század végére határozták el, hogy kizárólag a gyermekeket érintő körben, lemondva saját büntetőhatalmukról nemzetközi szinten együttműködnek a prostitúció kizsákmányolásának szabályozása terén. Mindez lehetővé tette a későbbiekben tárgyalandó jogi tárgy konkrét védelmét, valamint az emberkereskedelemtől való elkülönülést.[12]

Az ENSZ 1989-ben fogadta el a Gyermek jogairól szóló egyezményt, mely a prostitúcióra vonatkozó részletes jogharmonizációs kötelezettséget nem írt elő, az államok csupán azt vállalták, hogy megtesznek mindent a gyermekek prostitúció vagy más

[6] Fehér Lenke: Az emberkereskedelem modern, nemzetközileg elfogadott definíciója. 68. o. In Fehér Lenke (szerk.): Nemzetközi emberkereskedelem. „Közlemények – No. 22. – Working Papers" MTA Jogtudományi Intézete, Bp., 2008, 57-74. o.; Hollán Miklós: Emberkereskedelem. A kizsákmányolás büntetendő esetei és a büntetőjogi szabályozás határai. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012. 46-47. o.

[7] A leánykereskedés elnyomása végett Párisban 1910. évi május hó 4-én létrejött nemzetközi egyezmény és a hozzátartozó zárjegyzőkönyv. (Becikkelyezte az 1912. évi LXII. tc.) http://1000ev.hu/index.php?a=3&param=7187 (2012. aug. 5.)

[8] Vö. III.3.3. fejezet

[9] A férfiak ekkoriban még nem részesültek büntetőjogi védelemben. 1912. évi LXII. tc. 1. §

[10] Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény (A belső jogba az 1955. évi 34. tvr. transzformálta.) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95500034.TVR&celpara=#xcelparam (2012. aug. 5.)

[11] Ez indokolta az üzletszerű kéjelgés elősegítése bűncselekményének a Btk-ba történő felvételét.

[12] Hollán ezt nem tartja szerencsésnek, megítélése szerint magát a célcselekményt az emberkereskedelemmel azonos dokumentumban kellene szabályozni. Hollán Miklós: Emberkereskedelem. A kizsákmányolás büntetendő esetei és a büntetőjogi szabályozás határai. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 126-127. o.

törvénytelen nemi tevékenység céljára történő kizsákmányolása ellen.[13] Az egyezmény alapján gyermeknek minden 18 év alatti személy tekintendő kivéve azokat, akik a nemzeti jog szerint korábban nagykorúságot nyertek.[14] Az egyezményhez 2000-ben fűzött A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló fakultatív jegyzőkönyv amellett, hogy tényleges kriminalizációs kötelezettséget ró a részes államokra, magát a gyermekprostitúció fogalmát is megadja: „Gyermekprostitúciónak minősül a gyermek szexuális tevékenységekben történő felhasználása, díjazás vagy más ellenszolgáltatás fejében."[15]

Az Európai Unió először 1997-ben alkotott instrumentumot a szexuális kizsákmányolás tárgyában, de az együttes fellépés sem a gyermeket, sem pedig a prostitúciót nem értelmezte, csupán a kizsákmányolást jelentő magatartásokat részletezte.[16] Később a Tanács 2004/68/IB kerethatározata a gyermekek szexuális kizsákmányolását már önállóan, az emberkereskedelemtől függetlenül szabályozta, gyermeknek pedig „bármely 18 évesnél fiatalabb személyt" tekintette.[17] Jóllehet az uniós aktus büntetni rendelt a prostitúcióhoz kapcsolódó számos kizsákmányoló magatartást, ám érthetetlen módon még itt sem szerepel magának a prostitúciónak a definiálása. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve nem változtat a gyermek EU-ban eddig alkalmazott fogalmán, a gyermekprostitúciónak pedig – az uniós jogszabályok közül elsőként – pontos meghatározást ad: „gyermek felhasználása szexuális cselekményekre, ahol pénzt, egyéb díjazást vagy ellenértéket adnak vagy ígérnek azért cserébe, hogy a gyermek szexuális tevékenységben vesz részt, függetlenül attól, hogy azt a gyermek vagy harmadik személy számára adják vagy ígérik."[18]

Magyarország részese továbbá a gyermekprostitúció mint a gyermekmunka egyik legrosszabb formája ellen fellépő 182. számú Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretében megalkotott egyezménynek, valamint aláírta az Európa Tanács vonatkozó konvencióját is, amely a gyermekprostitúció meghatározására is gondot fordít: „a „gyermekprostitúció" kifejezés azt jelenti, amikor valaki egy gyermeket szexuális tevékenység céljára használ, és amelynek a során pénzt vagy valamilyen más jutalmat vagy ellenszolgáltatást adnak vagy ígérnek fizetségképpen, tekintet nélkül arra, hogy ezt a kifizetést, ígéretet vagy ellenértéket a gyermek kapja vagy egy harmadik személy."[19]

A fentiekben kifejtettek alapján a passzív alanyi kört illetően azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi instrumentumok keresztmetszetéből hazánkra a 18. életévüket be nem töltött személyek fokozott büntetőjogi védelemben való részesítése fakad.

---

[13] A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. tv.) 34. cikk b) pont. (Egyesült Nemzetek Szervezete) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100064.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.) (A továbbiakban: Gyermek jogairól szóló egyezmény)

[14] Ez a magyar jogban a 16. életévének betöltését követően történő házasságkötéssel lehetséges. Ptk. 12. §, Csjt. 10. § (3) bek.

[15] ENSZ Fakultatív Jegyzőkönyv 2. cikk b) pont

[16] A Tanács együttes fellépése (1999. február 24.) az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló fellépésről (97/154/IB) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:063:0002:002:HU:HTML (2012. aug. 15.) (A továbbiakban: 97/154/IB tanácsi együttes fellépés)

[17] A Tanács 2004/68/IB kerethatározata (2003. december 22.) a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről 1. cikk a) pont. (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004F0068:HU:HTML (2012. aug. 15.) (A továbbiakban 2004/68/IB kerethatározat)

[18] 2011/92/EU irányelv 2. cikk d) pont.

[19] Lanzarote Egyezmény 19. cikk 2. pont

Az ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyve, majd pedig az Európa Tanács, illetve az Európai Unió jogi aktusának a gyermekprostitúció fogalmával kapcsolatos értelmezése megegyezik abban, hogy a gyermek egyszeri felhasználása is már büntetendő. Magam részéről az EU irányelv és az ET konvenció definícióját tekintem a modern gyermekprostitúciónak, hiszen ez a két instrumentum már figyelemmel van arra is, ha az ellenszolgáltatást vagy egyéb díjazást nem adják, hanem csak ígérik, valamint ha azt nem a gyermek, hanem egy harmadik személy kapja. Meglehetősen tág körben nyilvánít tehát büntetendővé cselekményeket ez az általam is elfogadott felfogás, amelynek indokát a védendő jogtárgy megadásával lehet csak megfelelően tisztázni.

III. A jogi tárgy

A Btk. XIV. fejezetének II. címében elhelyezett tényállások közül a szakirodalom prostitúciós deliktumként az üzletszerű kéjelgés elősegítését (205. §), a kitartottságot (206. §) és a kerítést (207. §)[20] jelöli meg, melyek jogi tárgya a kommentárok alapján egységesen a nemi erkölcs, a nemi kapcsolatok társadalomban elfogadott rendje.[21]

Témánk szempontjából ez az álláspont két okból sem lehet irányadó. Egyrészt a nemi erkölcs jogtárgyi alkalmazása önmagában vitatott, hiszen Szomora Zsolt több tanulmányában is rámutat,[22] hogy az erkölcs „maga is egy önálló szabályrendszer, amely mint ilyen, nem a jog alatt, hanem a jog mellett azzal egy szinten helyezkedik el."[23] Ebből következően hiányzik a jogi tárgy sérthetősége, „hiszen nem tudjuk, hogy a nemi erkölccsel ellentétes szabályok valójában mit sértenek."[24] Másrészt esetünkben nyilvánvalóan nem a jogalkotó morális meggyőződése által kreált közösségi érdek védelme a domináns. A jogi tárgy a

[20] Hollán Miklós kritikával illeti ezt a kategorizálást, ugyanis a kerítés tényállása üzletszerű kéjelgésre utaló elemet nem tartalmaz, így az prostitúciós cselekmény hiányában is megvalósulhat. Hollán Miklós: Újra a lápvidéken: az első modern monográfia hazánkban a nemi bűncselekményekről. 672. o. In Magyar Jog, 2011/11. szám, 671-680. o.

[21] Balogh Ágnes: Büntetőjog II. Különös Rész. Dialog Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2005, 186-191. o.; Fehér Lenke: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 234-238. o. In Fehér Lenke et al.: Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Complex Kiadó, Bp., 2009, 195-242. o.; Földvári József: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 217-220. o. In Tóth Mihály (szerk.): Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Osiris Kiadó, Bp., 2007, 217-223. o.; Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 536-542. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.; Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kis Norbert: A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2005, 232. o.; Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 274-279. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.; Sinku Pál: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 270-274. o. In Busch Béla (szerkesztő-lektor): Büntetőjog Különös rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008. 262-277. o.

[22] Az Alkotmánybíróság álláspontjának ismertetésével együtt, bővebben lásd Szomora Zsolt: A nemi erkölcs mint a nemi bűncselekmények alkalmatlan jogi tárgya. 611-638. o. In Állam- és Jogtudomány, 2006/4. szám, 611-638. o.; Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 54-64. o. Ehhez az állásponthoz csatlakozik – a prostitúciós deliktumok jelenlegi szabályozását alkotmányosnak ítélő 1165/B/2004. számú AB határozat kritikája kapcsán – Hollán Miklós. Szerinte a nemi erkölcs idejétmúlt, bizonytalan kategória, amely büntetőjogi beavatkozás indokát nem adhatja. Ebből, valamint több egyéb ehelyütt nem részletezett szempontból – prostituált nem feltétlen sértett; olyan cselekményt is büntet a tényállás, ami nem szükségszerűen kizsákmányoló jellegű stb. – következően Hollán Miklós álláspontja szerint a hatályos Btk. 205-207. §§- ban szabályozott tényállások nem szükséges és arányos büntetőjogi beavatkozást jelentenek, ezért alkotmányellenesek. Hollán Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a prostitúciós bűncselekményekről. Az erkölcsvédelmi megközelítés árnyoldalai. 7. o. In Jogesetek Magyarázata, 2012/2. szám, 3-10. o.

[23] Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 56. o.

[24] Uo.

gyermekprostitúció területén álláspontom szerint szükségképpen individuális jellegű, hiszen a jogtárgysértés maga a kizsákmányolás, amely sértettek hiányában – csupán erkölcsi szempontok mentén – nehezen értelmezhető. Követve tehát ezt a gondolatmenetet a védendő érdekhez a passzív alanyok joghelyzetének vizsgálatával juthatunk el.

A gyermekeket megillető különleges védelmet nemcsak nemzetközi instrumentumok,[25] hanem a magyar jogrendszer alapját képező jogforrás, az alkotmány is deklarálja. A már hatályát vesztett 1949. évi XX. törvény szerint az államnak kötelezettsége az ifjúság érdekeinek védelme,[26] továbbá „minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges."[27] A 2012. január 1-jétől alkalmazandó Alaptörvény szerint: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz."[28] Mindezek az alkotmányos rendelkezések a gyermek oldalán alapjogot keletkeztetnek, melynek védelme az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében „az állam elsőrendű kötelezettsége."[29] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2011. évi jelentése szerint ez az intézményvédelmi kötelezettség jelent jogalkotási feladatot is,[30] amely értelemszerűen a büntetőjog területét – mindenkor figyelembe véve annak ultima ratio jellegét is – sem hagyhatja érintetlenül.[31] Egy gyermekprostitúcióhoz kapcsolódó különös részi tényállás megalkotásához azonban ilyen absztrakt, alkotmányban rögzített kategóriák nem lehetnek elégségesek, további konkretizálásuk szükséges.

A gyermekek olyan tagjai társadalmunknak, akik koruknál, érettségüknél fogva könnyen befolyásolhatóak, nem elég tapasztaltak, így felnőtt embertársaik gondoskodására, védelmére szorulnak, ebből következően – érzelmi és anyagi vonatkozásban is – függenek tőlük.[32] Ez az alárendeltségi viszony magában hordozza értelemszerűen a visszaélés lehetőségét, amely esetünkben a prostitúció kizsákmányolásában ölt testet.

Mindenekelőtt arra kell figyelemmel lennünk, hogy az ellenszolgáltatásért nyújtott szexuális tevékenység sértheti, veszélyeztetheti a gyermek szexuális önrendelkezését, ami a harmonikus személyiségfejlődésére is káros kihatással lehet. Szomora Zsolt álláspontját elfogadva ez azzal magyarázható, hogy a nemi cselekmény csak akkor nem sérti a gyermek érdekeit, ha azt önkéntesként, pozitív behatásként éli meg,[33] ugyanakkor prostitúciós tevékenység során ez nyilvánvalóan hiányzik, hiszen a nemi cselekmény tanúsításában döntően a kizsákmányoló személy – tipikusan pszichikai jellegű – ráhatása, valamint anyagi

[25] Ezeket részletesen ismerteti Fehér Lenke. Lásd Fehér Lenke: Az emberkereskedelem modern, nemzetközileg elfogadott definíciója. 68. o. In Fehér Lenke (szerk.): Nemzetközi emberkereskedelem. „Közlemények – No. 22. – Working Papers" MTA Jogtudományi Intézete, Bp., 2008. 57-74. o.

[26] 1949. évi XX. törvény 16. §

[27] 1949. évi XX. törvény 67. § (1) bek.

[28] Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.

[29] Alaptörvény I. cikk (1) bek. 2. mondat

[30] Lásd AJB 1472/2011 számú jelentés 30. o. (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok (2012. aug. 22.)

[31] A büntetőjogi beavatkozás egyébként az Alaptörvény más rendelkezéseivel is összhangban van. Jóllehet a XII. cikk biztosítja a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát, ám a XVIII. cikk (1) bek. alapján „Gyermekek foglalkoztatása - testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével - tilos." A gyermek által folytatott prostitúciós tevékenység e rendelkezésből következően is alkotmányellenes.

[32] A függőségi viszony nemcsak rokoni kötelékek révén alakulhat ki, hanem bármilyen idősebb személlyel való kapcsolat alapján is létrejöhet. Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 195. o.

[33] Szomora Zsolt ezt a szexuális önrendelkezési képesség relatív korlátozottságának nevezi, amely a felnőtt partnerek irányában áll fenn. Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 200. o.

szempontok befolyásolják.[34] A gyermek haszonszerzés céljából történő felhasználása ilyen tevékenységre pedig magától értetődően súlyos sérelmet jelent a passzív alanyra nézve, amely kellő alapot ad a büntetőjogi fellépésre. Igaz ez azzal együtt is, hogy a 18 év alatti gyermekek között olyanok is lehetnek, akik már rendelkeznek kiforrott személyiséggel, amelynek köszönhetően saját maguk, mindenki mástól függetlenül döntenek a prostitúció folytatásáról, így szexuális önrendelkezésük nem sérül. Kizsákmányolás természetesen ekkor is megvalósulhat, mivel pedig az első fejezetben ismertetett nemzetközi összefogás éppen a 18. év alatti korosztály mindenek fellett álló védelméből indul ki, a fokozott büntetőjogi beavatkozás ezen helyzetekben is indokolt.

Összegzésként elmondható, hogy a gyermekprostitúció kizsákmányolása sérti a gyermek – az alkotmány és számos nemzetközi egyezmény által biztosított – testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez, egyszersmind megfelelő személyiségfejlődéséhez való jogát, ezért a szexuális kizsákmányolás területén a büntetőjogi szankciók kilátásba helyezése nemcsak indokolt, hanem kötelező is.

IV. A hatályos Büntető Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseinek elemzése

A de lege lata büntető anyagi jogi szabályozás jogtárgy szempontjából történő elemzésekor első körben azokkal a tényállásokkal szükséges foglalkozni, melyek esetén a passzív alanyi kör kifejezetten a gyermekekre korlátozódik; a speciális sértetti kör alapján ezek képezik a gyermekprostitúció szabályozásának magját. A szóba jöhető diszpozíciók közül kiemelkedő jelentőséggel bír a Btk. 202/A. §-a, amely lényegében egy sui generis gyermekprostitúciós tényállásnak tekinthető. Ha ebből a rendelkezésből indulunk ki, a későbbiekben könnyebbé válhat az egyes elhatárolási, halmazati kérdések tisztázása, illetve az olyan tényállások vizsgálata is, ahol a passzív alanyok felnőttek is lehetnek, a gyermekeket pedig csupán a minősített eseteken keresztül illeti meg többletvédelem.

IV.1. A sui generis gyermekprostitúciós tényállás - Btk. 202/A. §

A Btk. 202/A. § szerint „Aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel ellenszolgáltatás fejében közösül vagy fajtalankodik, bűntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” E törvényhely 2007. június 1. óta van hatályban,[35] felvételét a kódexbe – az előzőekben már említett – uniós jogharmonizációs kötelezettség teljesítése indokolta. A Tanács 2004/68/IB kerethatározatának 2. cikk c) pontja szerint ugyanis büntetni kell a „gyermekkel folytatott szexuális tevékenységet, amelyben […] ii) a gyermek által folytatott szexuális tevékenységért fizetségképpen pénzt vagy egyéb díjazást vagy ellenértéket nyújtanak.”

IV.1.1. A tényállás elhelyezése a kódexben

A jogalkotó a fenti tényállást megrontás bűncselekményénél helyezte el mint sui generis deliktumot. A törvényhozó megoldása első látásra annyiban indokoltnak tűnik, hogy a két bűncselekmény jogi tárgyát tekintve hasonló jellemzőkkel bír. A megrontásnál ugyanis szintén a gyermek zavartalan személyiségfejlődése a védendő érdek,[36] ám abban az esetben a

[34] Hollán Miklós: Újra a lápvidéken: az első modern monográfia hazánkban a nemi bűncselekményekről. 672. o. In Magyar Jog, 2011/11. szám, 671-680. o.
[35] A rendelkezést a 2007. évi XXVII. tv. 7. §-a iktatta be.
[36] A megrontás jogi tárgyaként a szakirodalom döntően az ifjúság erkölcsi, nemi fejlődését említi [lásd pl. Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 261. o. In Nagy Ferenc

jogtárgy sérelmét a 14. év alatti passzív alannyal végzett közösülés vagy fajtalanság már önmagában megvalósítja, míg a 202/A. § alapján a nemi cselekmény végzése – a 18. életévét be nem töltött személy által – ellenszolgáltatásért cserébe kell történjen, azaz a törvény utóbbi bűncselekmény megvalósulásához többletfeltételt követel meg.[37] Ez nyilván abból adódik, hogy gyermekprostitúció esetén a jogi tárgyat leginkább a kizsákmányolás sérti, nem pusztán a nemi cselekmény. Ebből következően helyesebben járt volna el a jogalkotó, ha ezt a deliktumot – figyelemmel annak sui generis jellegére is – önálló elnevezéssel, a megrontástól elkülönülten szabályozza.

IV.1.2. A tényállás elemzése

A bűncselekmény passzív alanya a 18. életévét be nem töltött személy, aki az elkövetővel azonos vagy tőle különböző nemű is lehet. Megítélésem szerint a 14. életévét be nem töltött személy ennek a deliktumnak nem lehet a sértettje,[38] mivel a vele folytatott nemi cselekmény ellenszolgáltatás nyújtása nélkül is büntetendő a Btk. 201. § szerinti megrontás alapján.

A deliktum elkövetési magatartása az ellenszolgáltatás fejében történő közösülés vagy fajtalanság. A fajtalanság fogalmát a törvény értelmező rendelkezése határozza meg: „a közösülés kivételével minden súlyosan szeméremsértő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére vagy kielégítésére szolgál."[39] A közösülés büntetőjogi definícióját hatályos kódexünk nem tartalmazza, azt a gyakorlat munkálta ki, eszerint a közösülés befejezett, ha az erre irányuló szándék mellett a nemi szervek érintkezése megtörténik.[40]

Önmagában azonban ennek a két szexuális magatartásnak a 18. életévét be nem töltött személlyel történő végzése nem tényállásszerű, az is szükséges a bűncselekmény megvalósulásához, hogy tanúsításuk a passzív alany részéről „ellenszolgáltatás fejében" történjék. A „fejében" szó tényállási elemként való alkalmazása több szempontból is problematikus. Egyrészt nem derül ki egyértelműen belőle, hogy a befejezettség megállapításához az előny tényleges realizálása szükséges, vagy ahhoz annak ígérete is elegendő. A hazánkra jelenleg még irányadó kerethatározat egyébként nem is teszi kötelezővé – ellentétben az azt felváltó, 2011-ben elfogadott irányelvvel[41] – a tagállamok számára az ígéret pönalizálását, ettől függetlenül természetesen a magyar Btk. még büntethetné, ám ez a jogalkotói szándék nem derül ki félreérthetetlenül a diszpozícióból.[42] Mindebből következően véleményem szerint a 202/A. § nem felel meg a büntetőjogi normával szemben támasztott meghatározottsági követelményeknek.

(szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.], ugyanakkor Szomora Zsolt szerint a védendő érdek – általam is elfogadottan – a gyermek harmonikus személyiségfejlődése. Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 200. o.

[37] Ebből az is következik, hogy a Btk. 202/A. § passzív alanyi köre lényegében a 14-18. életév közötti korosztályra korlátozódik.

[38] A sértett és passzív alany fogalmakat e témakörben azonosnak tekintem, a lehetséges eltérésekre lásd Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008, 107. o.

[39] Btk. 210/A. § (2) bek.

[40] Fehér Lenke: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 215. o. In Fehér Lenke et al.: Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Complex Kiadó, Bp., 2009, 195-242. o.; Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 251. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[41] A de lege lata szabályozást a kerethatározattal vetem össze, mivel a munkám szempontjából releváns tényállások megalkotását ez az uniós jogi aktus indokolta, továbbá Magyarországra mindaddig ez vonatkozik, amíg az irányelv átültetése – a 2013. dec. 18-i határidőig – meg nem történik. Az irányelv vonatkozó rendelkezésére lásd I.2. fejezet

[42] Az ígéret fakultatív büntetendősége miatt a kerethatározat-konform jogértelmezés sem nyújthat ehhez segítséget.

A vizsgált tényállási elemhez fűződő másik anomália az, hogy a nyelvtani értelmezést alapul véve arra a következtetésre jutunk, hogy a bűncselekményt bárki elkövetheti, azaz olyan fiatalkorú is, akinek a védelme érdekében a deliktum megalkotásra került. Ez a helyzet ráadásul úgy állhat elő, hogy mind a szexuális szolgáltatás igénybevevője, mind annak nyújtója 18. év alatti személy, tehát két gyermek egymás sérelmére követi el ugyanazt a bűncselekményt. A jogalkalmazásban gyakran használatos „kapcsos kommentár" vonatkozó fejezete erre az eshetőségre rá is világít, de az ott tett megállapítások a saját álláspontommal teljesen ellentétesek.[43] Márki Zoltán szerint ugyanis, ha a nemi cselekményt kifejtő személyek 18 éven aluliak, egyikük sem tekinthető sértettnek, hanem „mindketten elkövetik – önálló tettesként – a 202/A. § szerinti megrontást."[44] Ez a nézet véleményem szerint – az általam megjelölt jogi tárgyat figyelembe véve – nem fogadható el, és a tényállás megszövegezésének hibája könnyedén kiküszöbölhető lenne oly módon, hogy tettesi kvalifikációt követelünk meg, továbbá rögzítjük azt, hogy csak az ellenszolgáltatás nyújtója követi el a bűncselekményt. Ez egyértelműen jogalkotási feladat.

Felmerülhet ezen kívül egy olyan megoldás is a probléma feloldására, amely nem igényli a jogalkotó részvételét, az eredménye ugyanakkor meglehetősen bizonytalan. Ez pedig a vitatott jogszabályhely jogtárgyharmonikus értelmezése. A jogi tárgy rendszerimmanens funkciójának[45] köszönhetően van lehetőség ezen interpretáció alkalmazására, amelynek „legfőbb elve szerint egy rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az lehetőleg alkalmas eszköz legyen a szabályozással kitűzött törvényi cél elérésére."[46] Segítségével a jogszabály megváltoztatása nélkül lenne kizárható a fiatalkorú személyek felelősségre vonása, hiszen a tényállás pontosan az ő védelmükre irányul. Azonban ennek az eszköznek az alkalmazása a hazai gyakorlatban azon túl, hogy elég ritka, eredményessége is változó képet mutat.[47] Emellett fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy Szomora Zsolt szerint: „Előfordulhat, hogy a jogalkotó által deklarált jogi tárgy nincs összhangban a törvényi tényállással, a törvényi rendelkezés valójában nem azt védi, amit a jogalkotó azzal védeni kíván, s ezen csak jogalkotással, törvénymódosítással lehet segíteni."[48] Megítélésem szerint a 202/A. § esetén ez a helyzet forog fenn, és különösen igaz ez annak végiggondolásával, hogy a de lege lata szabályozás értelemszerűen nem felel meg – a megalkotása indokául szolgáló, a jogi tárgyat védeni kívánó – uniós instrumentumok elvárásainak, hiszen azok a kizsákmányolás sértettjének úgy biztosítanak kiemelt védelmet, hogy a másodlagos viktimizáció elkerülése elsődleges szempont marad.[49] Az unió jogának való megfelelés biztosítását pedig magától értetődően nem lehet a jogalkalmazás feladatává tenni akkor, ha az értelmezés lehetséges kereteit szétfeszíti.

Lezárva ezt a gondolati egységet, az előzőekben felsorakoztatott érvek világossá teszik számunkra azt, hogy a normaszerkesztés hibáját esetünkben a jogalkalmazó – a kompetenciák összemosása nélkül – nem tudja orvosolni, így feltétlenül a törvény – a fentiekben javasolt

[43] Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 526/10. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.

[44] Uo.

[45] E pozitivista nézet szerint „a már létező tényállások úgy értelmezendők, hogy a törvényhozó célját kutatják és a ratio legis a jogtárgy maga." Nagy Ferenc: Gondolatok a jogi tárgyról. 5. o. In Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/1. szám, 3-8. o.

[46] Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 13. o. In Bűnügyi Szemle, 2009/2. szám, 11-17. o.

[47] Szomora Zsolt számos példán keresztül mutatja be, hogy a bírói gyakorlat mennyire eltérően használja különböző bűncselekményeknél ezt a jogalkalmazási technikát. Részletesen lásd Szomora Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. 15-17. o. In Bűnügyi Szemle, 2009/2. szám, 11-17. o.

[48] Uo.

[49] 2004/68/IB kerethatározat 9. cikk; 2011/92/EU irányelv 14. cikk; Lanzarote egyezmény 31. cikk

módon történő – megváltoztatása mutatkozik szükségesnek. Természetesen hozzá kell tenni azt is, hogy ez a megállapítás csak akkor igaz, ha dolgozatom kiinduló premisszáját elfogadva a jogi tárgy a gyermekek szexuális kizsákmányolás elleni védelme. Abban az esetben ugyanis, ha védendő érdekként a nemi erkölcsöt határoznánk meg a teleologikus értelmezés éppen ellenkező eredményre vezetne, hiszen két 18 év alatti személy ellenszolgáltatás fejében kifejtett nemi cselekménye ugyanúgy sérti az erkölcsi viszonyokat, mint a felnőttek prostitúciós tevékenysége, ezáltal pedig a gyermekek büntetőjogi felelősségre vonásának megalapozottságához kétség sem férhetne.

Az elkövetési magatartással kapcsolatban fontos még megjegyezni, hogy az a hatályos magyar törvénykönyv fogalomrendszerében nem is jelent feltétlenül prostitúciót. A kódex definíciója[50] szerint ugyanis az üzletszerű kéjelgés „folytatása" minősül prostitúciós cselekménynek, azaz több, ellenszolgáltatásért végrehajtott szexuális magatartás meríti ki a Btk. 210/A. § (1) bek. szerinti értelmező rendelkezést. Ezzel szemben a vizsgált törvényhely alapján – összhangban a nemzetközi instrumentumok alapján megadott modern fogalommal[51] – egyetlen szexuális cselekmény is tényállásszerű, ha azt a gyermek ellenszolgáltatásért fejti ki. Az eltérés abból adódhat, hogy az értelmező rendelkezés az olyan prostitúciós bűncselekményekhez kapcsolódik, amelyek passzív alanya felnőtt személy is lehet, így a tényállás megalkotásának alapvető indokát nem a gyermek szexuális kizsákmányolása ellen biztosítandó kiemelt védelem adta. A dolgozatom témáját képező jelenséghez kapcsolódó jogi tárgy esetén azonban szükséges – az uniós elvárásokkal összhangban – előrehozni a büntetőjogi felelősség megállapítását csupán egyetlen szexuális magatartásra nézve is, hiszen már az is veszélyeztetheti az életkora alapján kiszolgáltatott passzív alany harmonikus személyiségfejlődését.

Ezekkel együtt is a fentiekben megadott meghatározást[52] veszem alapul a továbbiakban is, a deliktum sui generis jellegéből adódóan – tényállásspecifikusan – prostitúciónak elfogadva az egyszeri nemi cselekményt is. Ehelyütt csupán a 202/A. § szerinti prostitúció és a Btk. más bűncselekményeinél alkalmazott üzletszerű kéjelgés fogalmi eltéréseire kívántam rámutatni, a hagyományosan prostitúciós bűncselekményeknek tekintett tényállások elemzésével a későbbiekben foglalkozom részletesebben.

Az elkövetési magatartás további lényeges eleme maga az ellenszolgáltatás, melyet a törvény nem határoz meg. A magyar szakirodalom is csak annyit jegyez meg, hogy az előny leggyakrabban vagyoni típusú, de az lehet más jellegű juttatás – pl. munkavégzés, megbízás teljesítése, szállás vagy egyéb ellátás biztosítása[53] – is. A deliktum megvalósulása szempontjából irreleváns, hogy az ellenszolgáltatást ténylegesen maga a sértett, vagy pedig egy harmadik személy kapja.[54] Az előny ígéretének pönalizálása a tényállásban benne lehet, ezzel kapcsolatos megállapításaimat a fentiekben a „fejében" kifejezés kapcsán már kifejtettem. E témakört a későbbiekben a német, osztrák megoldások vizsgálatakor behatóbban elemzem még.

A bűncselekmény az ellenszolgáltatás fejében történő közösülés vagy fajtalanság kifejtésével befejezett (immateriális bűncselekmény). Mivel a közösülésre irányuló

[50] Lásd 4. lj.
[51] Lásd I.2. fejezet
[52] Lásd I.2. fejezet
[53] Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 526. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.; Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 266. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.
[54] Ez a kerethatározat vonatkozó rendelkezéséből még csak kikövetkeztethető, de az irányelv már expressis verbis tartalmazza is. 2004/68/IB kerethatározat 2. cikk c) pont ii) alpont; 2011/92/EU irányelv 2. cikk d) pont

magatartás már önmagában fajtalanságot valósít meg, így a kísérletnek nincs gyakorlati jelentősége. A deliktum előkészületét a törvény nem rendeli büntetni, így abban az esetben, ha a passzív alany vagy egy harmadik személy megállapodik a szexuális szolgáltatás összegéről, de a nemi cselekményre ténylegesen nem kerül sor, bűncselekmény nem valósul meg.

A tényállás tettese bárki lehet, így fiatalkorú személy is, az ezzel kapcsolatos aggályaimról a fentiekben már szóltam. Az elkövető a sértettel azonos és tőle különböző nemű is lehet. A bűnrészesség az általános szabályok szerint alakul azzal, hogy a passzív alany a deliktum felbujtója nem lehet, „még e bűncselekmény elkövetési magatartását kezdeményező magatartása esetében sem."[55]

A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. Az elkövető tudatának át kell fognia a passzív alany 18. életévnél fiatalabb voltát, és azt is, hogy a nemi cselekmény gyermek általi kifejtésére az ellenszolgáltatásért cserébe kerül sor.

A rendbeliség a passzív alanyok száma szerint alakul.

Az elemzés befejezéseként azt a korábbiakban ismertetett álláspontomat tudom megerősíteni, mely szerint a magyar jogalkotó által az uniós jogharmonizációs kötelezettség teljesítéseként létrehozott sui generis tényállás nem tudja biztosítani maradéktalanul a jogi tárgy védelmét, hiszen az egyrészt félreérthető elemet („fejében") tartalmaz, másrészt – sértve az uniós instrumentumot – úgy is értelmezhető, hogy maga a gyermek követi el bűncselekményt. A gyermekek szexuális kizsákmányolásával szembeni megfelelő fellépés érdekében a jövőben feltétlenül szükséges a tényállás megváltoztatása. Ezzel összefüggésben érdemes kitekintést tennünk más uniós tagállamok büntető anyagi jogszabályainak e témakörben hatályban lévő normaszövegeire, illetve ahhoz kapcsolódó szakirodalmára, hogy átfogóbb képet kaphassunk a jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének lehetséges megoldásairól.[56] Az összevetésre Ausztria és Németország de lege lata szabályozását választottam, így a következőkben az öStGB és a dStGB vonatkozó rendelkezéseinek rövid ismertetésére kerül sor.

IV.1.3. Az osztrák gyermekprostitúciós tényállás

Ausztria példamutató módon már az uniós kerethatározat megalkotása előtt, 2002-ben gyermekprostitúciós tényállást helyezett el büntető kódexében, amely – változatlan formában – jelenleg is hatályban van.[57] Az öStGB vonatkozó rendelkezése a szexuális integritás és önrendelkezés elleni deliktumok között, a szexuális visszaélés fiatalkorúval elnevezésű bűncselekményen[58] belül kapott helyet. A tényállás itt történő elhelyezése azért is volt a magyarnál helyesebb megoldás, mert ennek a sui generis diszpozíciónak első két változata kifejezetten azt bünteti, ha az elkövető a fiatalkorú – nemi érettségének hiányából vagy kényszerhelyzetéből fakadó – kiszolgáltatott helyzetével visszaélve végez nemi cselekményt, tehát a szexuális magatartás végzését nem önmagában, csak meghatározott elkövetési mód fennállta esetén pönalizálja.[59]

[55] Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 267. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[56] A jogharmonizációs jogösszehasonlítást mint módszertani szempontot a magyar szakirodalomba először Hollán Miklós monográfiája hozza be. Lásd Hollán Miklós: Emberkereskedelem. A kizsákmányolás büntetendő esetei és a büntetőjogi szabályozás határai. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012. 31. o.

[57] A rendelkezés [öStGB 207b. § (3) bek.] 2002. aug. 8. napjától hatályos. Schick, Peter J.: §§ 201-212. 77. o. In Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006, 76-83. o.

[58] öStGB 207b. § Sexueller Missbrauch von Jugendlichen

[59] A 207b. § (1) bekezdése a nemi érettség hiányának, a (2) bekezdés pedig a fiatalkorú kényszerhelyzetének kihasználását bünteti. A passzív alany e két esetben a 16. életévét be nem töltött személy, ezért használom a fiatalkorú kifejezést, illetve a deliktum megnevezésében is ez szerepel.

A témánkat érintő törvényhely magyar fordítása a következőképpen adható meg: „Aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személyt ellenszolgáltatás nyújtásával arra bír rá, hogy rajta vagy máson nemi cselekményt végezzen, vagy vele illetve mással magán végeztessen, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."[60]

A passzív alany valójában itt is a 14. életévét betöltött, de a 18. életévét el nem ért az elkövetővel azonos vagy tőle különböző nemű személy, hiszen a 14 év alattiakkal való nemi cselekmény végzése önmagában, ellenszolgáltatás nyújtása nélkül is büntetendő.[61]

Az elkövetési magatartás azonban már lényeges eltérést mutat a magyar Btk. 202/A. §-ban foglaltakhoz képest. Az osztrák törvény szerint ugyanis az követi el a bűncselekményt, aki a 18 év alatti személyt ellenszolgáltatás nyújtásával bírja rá nemi cselekmény végzésére, illetve annak eltűrésére. Ebből következik, hogy a bűncselekménynek nemcsak az a személy az önálló tettese, aki eredményes rábírása révén maga végez nemi cselekményt a gyermekkel, hanem az is, aki – előny adásával – rábírja a passzív alanyt arra, hogy más részére nyújtson szexuális szolgáltatást. Ez utóbbi esetben azonban olyan helyzet áll elő, amely alapján a sértettel ténylegesen szexuális kapcsolatot létesítő személy – amennyiben ő nem nyújt egyáltalán ellenszolgáltatást – e tényállás alapján nem vonható büntetőjogi felelősségre. Álláspontom szerint a szolgáltatást igénybevevő személy cselekménye – amennyiben tudomása van arról, hogy a 18. életévét be nem töltött személy vele ellenszolgáltatásért cserébe végez nemi cselekményt – ez esetben ugyanúgy sérti a jogi tárgyat, mint a – bűncselekményt tettesként elkövető – rábíró személy magatartása, hiszen előbbi személy éppen a gyermeknek azt a szexuális önrendelkezését befolyásoló függő helyzetét zsákmányolja ki, amit a rábíró személy az ellenszolgáltatás adásával teremtett meg. Figyelemmel az uniós instrumentumokra is, szerintem nem szerencsés a passzív alany rábírását elkövetési magatartásként szerepeltetni, mivel egyrészt magában hordozza az előbbiekben ismertetett joghézag keletkezésének lehetőségét, továbbá egy harmadik személy sértettet befolyásoló magatartása a tényleges nemi cselekményt végző alapcselekményéhez kapcsolódó (közvetett) bűnsegédi bűnrészesség alapján is büntetendő lehet.

Az elkövetési magatartás ugyanakkor tartalmaz számos előremutató elemet. Az általam korábban javasoltaknak[62] megfelelően az „ellenszolgáltatás nyújtója" követi el a bűncselekményt, azaz a szabályozás a másodlagos viktimizáció elkerülésére figyelemmel van, így a prostituált nem lehet e bűncselekménynek az elkövetője.[63] Ennek a tényállási elemnek további előnye, hogy kétséget kizáróan nem hordozza magában – ellentétben a magyar törvényben található „fejében" kifejezéssel – az ígéret pönalizálásának lehetőségét, így az de lege lata az öStGB alapján nem büntetendő. Az osztrák kódex emellett a szexuális magatartásokat egységesen „nemi cselekményként" értékeli, nem tesz tehát különbséget

[60] Szomora Zsolt fordításának átvétele. Szomora Zsolt: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel, Budapest, 2009, 252. o. A 207b. § (3) bek. eredeti szövege: „Wer eine Person, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unmittelbar durch ein Entgelt dazu verleitet, eine geschlechtliche Handlung an ihm oder einem Dritten vorzunehmen oder von ihm oder einem Dritten an sich vornehmen zu lassen, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen."

[61] Schick, Peter J.: §§ 201-212. 80. o. In Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006, 76-83. o. Konkuráló tényállások, amelyek a 14 év alattit védik: öStGB 206. § Súlyos szexuális visszaélés gyermekkorúval (Schwerer sexueller Missbrauch von Unmündigen) és 207. § Szexuális visszaélés gyermekkorúval (Sexueller Missbrauch von Unmündigen)

[62] Lásd III.1.2. fejezet

[63] Az osztrák kommentár külön ki is tér ennek jelentőségére, hiszen a gyermek ez esetben – ellentétben a magyar „kapcsos kommentár" nézetével – feltétlenül áldozatként kezelendő, aki vagy aktív, vagy passzív szerepben, de szükségképpeni résztvevője (németül: notwendige Beteiligung) a nemi cselekménynek. Schick, Peter J.: §§ 201-212. 83. o. In Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006, 76-83. o. A magyar álláspontra lásd 44. lj.

közösülés, illetve fajtalanság között. De lege ferenda utóbbi két tényállási elem magyar Btk.-ba történő átvétele a jogi tárgy megfelelő védelme érdekében feltétlenül indokolt.

Az öStGB – a magyar törvénnyel ellentétben – az ellenszolgáltatást konkrétan meghatározza, a vonatkozó rendelkezés szerint e fogalom körébe tartozik „minden értékkel bíró, pénzben kifejezhető ellenszolgáltatás, akkor is, ha az más személynek szolgál a javára, mint annak, akinek ajánlják vagy adják."[64] Az osztrák szakirodalom joggal illeti éles kritikával ezt a nem kifejezetten a prostitúciós cselekményekre, hanem az egész törvényre nézve megalkotott definíciót, ugyanis nagyon széles körben értelmezhető.[65] Minden materiális jellegű juttatás ide tartozhat,[66] így például akár moziba, vagy vacsorára történő meghívás is.[67] A kommentárok kiemelik, hogy emiatt nagy jelentőséggel bír a szexuális cselekmény és a nyújtott előny viszonyában a kauzalitás meglétének a vizsgálata,[68] hiszen okozatossági kapcsolat hiányában – noha erre az értelmező rendelkezés egyáltalán nem utal, az csak a törvényszövegből következtethető ki – a bűncselekmény nem valósul meg.

A kauzalitás feltárása a szexuális cselekmény és a juttatás között azonban nehéz bizonyítási feladat. Felmerül például a kérdés, elköveti-e a deliktumot az a férfi, aki 16-17 éves, kamaszkorából adódóan szeszélyes lelkiállapotú, korábbi veszekedésük miatt rá neheztelő barátnőjét egy teljes mértékben általa finanszírozott külföldi utazással engeszteli ki, ahol szexuális kapcsolat létesítésére is sor kerül közöttük. Az okozati összefüggés itt is fennállhat, amennyiben a külföldi utazás felajánlása, majd későbbi tényleges igénybevétele – nem pedig a férfihoz fűződő érzelmi kötődés – volt a nemi cselekmény tanúsításának valódi indoka a sértett részéről. Lényeges, hogy a 18 év alatti személyben a szexuális szolgáltatás végzésének szándékát kizárólagosan az ellenszolgáltatás váltsa ki,[69] abban érzelmi szempontok tehát nem játszhatnak szerepet. Ebből következően természetesen a passzív alany és az elkövető szándékának részletes vizsgálata lenne szükséges ilyen helyzetekben, azonban példánkban a nő tudattartalmának e két aspektusát szétválasztani – mivel volt, vagy továbbra is van a partnerek közötti érzelmi kötődés – kifejezetten nehéz jogalkalmazási feladat.

Ezen fiktív jogesettel csak azt kívántam szemléltetni, hogy az osztrák szabályozás alapján – a prostitúcióhoz kapcsolódó, az ellenszolgáltatás fogalmát specifikusan értelmező rendelkezés hiánya miatt – olyan cselekmények is tényállásszerűek lehetnek, amelyek kriminalizálása – jogtárgysérelem hiányában[70] – nyilván nem lehetett a jogalkotó célja. Levonható az a konklúzió tehát, hogy abban az esetben, ha de lege ferenda az ellenszolgáltatás tényállási elem meghatározását – annak kimunkálását nem bízva a bírói gyakorlatra – törvényben kívánjuk szabályozni, feltétlen szűkebb – kifejezetten a gyermekprostitúcióra vonatkozó – értelmezést kell alkalmazni, mint az előbbiekben ismertetett osztrák definíció.

---

[64] öStGB 74. § (1) bek. 6. pont eredeti szövege: „Entgelt: jede einer Bewertung in Geld zugängliche Gegenleistung, auch wenn sie einer anderen Person zugute kommen soll als der, der sie angeboten oder gegeben wird;"

[65] Schick, Peter J.: §§ 201-212. 81. o. In Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006, 76-83. o.

[66] A nem anyagi vonzatú – immateriális – juttatások ugyanakkor nem tartozhatnak a fogalom körébe. Fabrizy, Eugen: Strafgesetzbuch (StGB) samt ausgewählten Nebengesetzen. Kurzkommentar. Manz. 8. Aufl. Wien, 2002, 610. o.

[67] Schick, Peter J.: §§ 201-212. 81. o. In Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006, 76-83. o.

[68] Fabrizy, Eugen: Strafgesetzbuch (StGB) samt ausgewählten Nebengesetzen. Kurzkommentar. Manz. 8. Aufl. Wien, 2002, 610. o.

[69] Ez a követelmény magából az elkövetési magatartásból ered, hiszen a rábírás fogalmilag szándékkiváltó cselekményt jelent.

[70] A védendő érdek nyilvánvalóan nem sérül ugyanis akkor, ha a gyermeket a nemi kapcsolat kialakításában döntően nem az ellenszolgáltatás, hanem emocionális szempontok vezetik.

A bűncselekmény elkövetői körét illetően hasonló problémával találkozunk, mint a magyar szabályozás esetén,[71] vagyis e deliktumot is bárki megvalósíthatja, így – a tényállás által védeni kívánt – 18. életévét be nem töltött személy is.

Az osztrák gyermekprostitúciós bűncselekmény vizsgálata a jogi tárgy megfelelő védelme szempontjából vegyes tapasztalatokkal szolgált. A kódexbeli elhelyezés, illetve a fentiekben kiemelt két tényállási elem – „ellenszolgáltatás nyújtása", valamint „nemi cselekmény" – alkalmazása de lege ferenda a magyar szabályozásban is szükségesnek mutatkozik. Ezzel szemben a meglehetősen széles értelmezésre lehetőséget adó ellenszolgáltatás-definíció, a joghézagot hagyó sui generis elkövetési magatartás, és a tettesi kör meghatározása nem nyújtanak elégséges védelmet az általam megjelölt jogi tárgynak, így a normaszöveg ezen elemei nem szolgálhatnak követendő példaként a hazai jogalkotás számára.

IV.1.4. A német megoldás

A gyermekprostitúciót érintő büntetőjogi rendelkezés a dStGB tizenharmadik, szexuális önrendelkezés elleni bűncselekmények elnevezésű fejezetében található szexuális visszaélés fiatalkorúakkal[72] tényállásán belül kapott helyet. Ennek dogmatikai helyességéről a hasonló megoldást alkalmazó osztrák szabályozás kapcsán elmondottakat itt is irányadónak tartom.

A tényállás magyar fordítása szerint: „Ugyanúgy[73] büntetendő az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel oly módon él vissza, hogy ellenszolgáltatás ellenében rajta nemi cselekményeket végez, vagy vele magán végeztet."[74]

A deliktum passzív alanya változatlanul a 14. életévét elért, de a 18. életévét még be nem töltött, az elkövetővel azonos vagy tőle különböző nemű személy.[75]

A bűncselekmény elkövetési magatartása az „ellenszolgáltatás ellenében" történő „nemi cselekmény végzése" a 18. életévnél fiatalabbi személyen, azonban a deliktum megvalósul akkor is, ha az inkriminált szexuális magatartást az elkövető a passzív alannyal saját „magán végezteti". A törvény ezt a cselekményt – a bűncselekmény elnevezésével azonosan – a fiatalkorúval való visszaélésként értelmezi.[76] Ezen tényállási elem használata összhangban van az uniós instrumentumok által nevesített gyermekek szexuális kizsákmányolásával – mint nemzetközi szinten büntetendő cselekménnyel[77] –, hiszen az szükségképpen visszaélést jelent, konkrétan a védetti kör befolyásolhatóságával, kiszolgáltatottságával, illetve az – elkövetővel szembeni – alárendelt helyzetével.

A nemi cselekmény – az osztrák törvényi rendelkezésekhez hasonlóan – magában foglal minden szexuális magatartást, így a dStGB sem tesz különbséget közösülés, illetve fajtalanság között.[78]

A szexuális kapcsolat létesítése a 18. év alatti személlyel akkor minősül bűncselekménynek, ha azt a sértett „ellenszolgáltatás ellenében" fejti ki. A kommentárok

[71] Lásd III.1.2. fejezet
[72] dStGB 182. § Sexueller Missbrauch von Jugendlichen (2) bek.
[73] Visszautalás az előző bekezdésre, az alapján öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő a bűncselekmény.
[74] dStGB 182. § (2) bek. eredeti szövege: „Ebenso wird eine Person über achtzehn Jahren bestraft, die eine Person unter achtzehn Jahren dadurch missbraucht, dass sie gegen Entgelt sexuelle Handlungen an ihr vornimmt oder an sich von ihr vornehmen lässt."
[75] A 14 évnél fiatalabb személlyel folytatott nemi cselekmény – a magyar és osztrák törvénnyel megegyezően – önmagában bűncselekményt valósít meg. Lásd dStGB 176. § Sexueller Missbrauch von Kindern
[76] Lásd erre a diszpozícióban az elkövetési magatartás előtt szereplő „oly módon él vissza" kitételt.
[77] Lásd I.2. fejezet
[78] Magát a nemi cselekményt a dStGB 184g §-a értelmezi.

egységesek abban, hogy e megfogalmazás alapján a juttatás ígérete is elegendő a tényállásszerűséghez, ahhoz az ellenszolgáltatás tényleges átadása – a passzív alanynak vagy egy harmadik személynek – nem szükséges.[79] Ugyanakkor, az „ellenében" kifejezés alkalmazásának dogmatikai helyességéhez kétség férhet, hiszen magában hordozza a nyelvtani értelmezés alapján annak a lehetőségét, hogy a – magyar Btk. által használt „fejében" szóhoz hasonlóan – a passzív alany is elkövetheti a bűncselekményt. A diszpozíció egészét figyelembe véve azonban a 18. életévét be nem töltött személy büntetőjogi felelősségre vonása szerencsére kizárt, mivel a törvény tettesi kvalifikációként rögzíti a 18. életév betöltését, így a tényállás – ugyan nem az elkövetési magatartás megfelelő megfogalmazása, hanem az elkövetői kör leszűkítése révén – végeredményben kizárja ezen – a védendő érdek szempontjából – abszurd helyzet előfordulásának lehetőségét.

Az ellenszolgáltatás fogalmát a német Btk. értelmező rendelkezése határozza meg: „minden vagyoni előny, amely ellenszolgáltatásként szolgálhat".[80] Az öStGB definíciójához hasonlóan ez a meghatározás is az egész kódexre vonatkozik, és vélhetően emiatt is rendkívül tág értelmezésre ad lehetőséget. A német szerzők többsége szerint[81] a törvényi rendelkezés alapján a fogalom körébe kizárólag materiális jellegű, pénzben konkrétan kifejezhető, vagyoni előnyként értelmezhető juttatások tartozhatnak (a pénzen kívül pl. meghívás vacsorára, szabadidős tevékenységre; rendezvényre szóló belépőjegy átadása stb.). Ellentétes véleményt fogalmaz meg Frommel, szerinte immateriális előnyök adása is kimerítheti a vizsgált fogalmat – például közbenjárás a passzív alany iskolai zenekarba történő felvételéhez[82] –, a hangsúly ugyanis nem a juttatás vagyoni vagy nem vagyoni jellegén van, hanem azon, hogy az ellenszolgáltatás alkalmas legyen a sértett motiválására. Ez a nézet véleményem szerint túllép a törvény adta meghatározás keretein, hiszen az kifejezetten „vagyoni előnyről" (Vermögensvorteil) tesz említést, így abba immateriális juttatások semmiképpen sem tartozhatnak bele.

A német kommentárok – az osztrák irodalommal megegyezően[83] – kiemelt jelentőséget tulajdonítanak az előny – vagy annak ígérete – és a szexuális cselekmény közötti okozatossági kapcsolat meglétének a bűncselekmény megvalósulása szempontjából. A szakirodalom rámutat arra, hogy ennek elemzése részletes bizonyítási eljárást feltételez, hiszen az ellenszolgáltatás – a törvény által használt megfogalmazás miatt – széles körben értelmezhető.[84]

[79] Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze Becksche Kurzkommentare. Band 10. 55. Aufl. C. H. Beck, München, 2008. 1260. o.; Lenckner, Theodor - Perron, Walter - Eisele, Jörg: § 182 Sexueller Missbrauch von Jugendlichen. 1580. o. In Schönke – Schröder: Strafgesetzbuch. Kommentar. 27. Aufl. C. H. Beck, München, 2006, 1578-1581. o.

[80] dStGB 11. § (1) bek. 9. pont: „Entgelt: jede in einem Vermögensvorteil bestehende Gegenleistung."

[81] Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze Becksche Kurzkommentare. Band 10. 55. Aufl. C. H. Beck, München, 2008, 1260. o.; Lenckner, Theodor - Perron, Walter - Eisele, Jörg: § 182 Sexueller Missbrauch von Jugendlichen. 1580. o. In Schönke – Schröder: Strafgesetzbuch. Kommentar. 27. Aufl. C. H. Beck, München, 2006, 1578-1581. o.

[82] Frommel, Monika: § 182 In Nomos Kommentar. Strafgesetbuch (Hrsg.: Kindhäuser et al.) Band 2. 2. Aufl. Nomos. Baden-Baden, 2005, 3324. o.

[83] Lásd Fabrizy, Eugen: Strafgesetzbuch (StGB) samt ausgewählten Nebengesetzen. Kurzkommentar. Manz. 8. Aufl. Wien, 2002, 610. o.

[84] Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze Becksche Kurzkommentare. Band 10. 55. Aufl. C. H. Beck, München, 2008, 1260. o; Lenckner, Theodor - Perron, Walter - Eisele, Jörg: § 182 Sexueller Missbrauch von Jugendlichen. 1580. o. In Schönke – Schröder: Strafgesetzbuch. Kommentar. 27. Aufl. C. H. Beck, München, 2006, 1578-1581. o.

A bűncselekmény tettese kizárólag a – gyermekkel ellenszolgáltatás ellenében ténylegesen nemi cselekményt végző[85] – 18. életévét betöltött személy lehet, vagyis fiatalkorú a tényállást nem valósíthatja meg. A dStGB tehát tettesi kvalifikáció megkövetelése révén zárja ki annak lehetőségét, hogy olyan személy is elkövethesse ezt a deliktumot, akinek a megóvása érdekében az megalkotásra került. A jogi tárgy megfelelő védelme szempontjából hasonló tényállási elem magyar Btk.-ba történő átvétele de lege ferenda feltétlenül indokolt. A 18. életév betöltésének megkövetelése az elkövetői oldalon megerősíti továbbá azt is, hogy a német jogalkotó nem a nemi erkölcsöt, hanem az – általam a dolgozat kiinduló premisszájának tekintett[86] – ifjúság szexuális kizsákmányolás elleni kiemelt védelmét – mint individuális jogtárgyat – tekinti a gyermekprostitúciós tényállás esetén védendő érdeknek. Abban az esetben ugyanis, ha a nemi erkölcs lenne a jogi tárgya e bűncselekménynek, nem lenne szükséges kizárni az elkövetői körből a 18. évnél fiatalabbakat.

A dolgozatom témáját érintő német normaszöveg több szempontból is – kódexbeli elhelyezés, nemi cselekmények egységes felfogása, ellenszolgáltatás-fogalom törvényi értelmezése – hasonló jellemvonásokkal rendelkezik, mint a fentiekben már elemzett osztrák tényállás. A két megoldás – az elkövetési magatartások eltérő megfogalmazásán túl – elsősorban abban különbözik, hogy a dStGB vonatkozó rendelkezése a 18 év alattiakat az elkövetői körből kizárja.

IV.1.5. Következtetések

A magyar gyermekprostitúciós tényállás kapcsán felmerülő egyes dogmatikai problémák feltárását követően elsősorban arra koncentráltam, hogy – az ifjúság szexuális kizsákmányolása elleni büntetőjogi védelem egy-egy lehetséges példájaként – bemutassam az osztrák, valamint a német büntető kódexek vonatkozó rendelkezéseit a jogi tárgy számára nyújtott védelem és az uniós jogharmonizációs kötelezettségnek való megfelelés nézőpontjából. Ennek köszönhetően számos olyan jogtechnikai megoldás is ismertetésre került, melyek a hazai jogalkotás számára hasznos tanulságokkal szolgálhatnak. Az alábbiakban ezek összegzésére kerül sor.

A tényállás kódexbeli elhelyezésére vonatkozó álláspontomat[87] továbbra is fenntartva, a gyermekprostitúciós bűncselekményt – az általam elfogadott védendő érdeket alapul véve – a Btk. olyan szerkezeti egységében szükséges – önálló, sui generis diszpozíció formájában – elhelyezni, amely a gyermek szexuális önrendelkezése, illetve megfelelő személyiségfejlődése védelmét tekinti a deliktum jogi tárgyának.

A vizsgált normaszövegek egységesek abban, hogy a bűncselekmény passzív alanya a 18. életévét be nem töltött személy, aki 14 évesnél fiatalabb azonban nem lehet, hiszen ez esetben már a nemi cselekmény végzése önmagában – ellenszolgáltatás nyújtása nélkül is – büntetendő, így más bűncselekmény valósul meg.

Az elkövetési magatartások összevetése esetén már lényeges eltéréseket tapasztalhattunk. Ahogy arra korábban utaltam, a magyar Btk. által használt közösülés és fajtalanság kategóriák alkalmazása meghaladottnak tekinthető, azok – német, illetve osztrák mintához hasonló – egységes szabályozása indokolt. Fontos szempont, hogy az elkövető cselekménye csak akkor minősülhet bűncselekménynek, ha a gyermek által rajta kifejtett szexuális magatartásért „ellenszolgáltatást nyújt.” Ezen megfogalmazás kizárja – ellentétben a magyar diszpozícióban szereplő „fejében”, valamint a dStGB-ben használt „ellenében”

[85] Az osztrák szabályozással ellentétben a német diszpozíció tettese csak az a személy lehet, aki ténylegesen végez a gyermekkel – vagy végeztet vele – szexuális cselekményt, aki e magatartásra csupán rábírja a sértettet az adott esetben bűnsegéde lehet e tényállásnak.
[86] Lásd II. fejezet
[87] Lásd III.1.1. fejezet

kifejezésekkel – annak lehetőségét, hogy a passzív alany is elkövetheti ezt a deliktumot. A konkrét tényállás megszövegezésekor azonban ügyelni kell arra, hogy a „nyújt" szó leszűkíti az elkövetői kört kifejezetten az előny adójára, vagyis ha az ellenszolgáltatás nyújtója és a nemi cselekményt végző nem azonos személy, előállhat olyan helyzet, hogy a gyermekkel ténylegesen szexuális cselekményt végző nem vonható büntetőjogi felelősségre.[88]

Tekintettel arra, hogy az elkövetési magatartás általam választott megfogalmazása nem hordozza magában az ígéret pönalizálását – jóllehet ezt a 2013. dec. 18-ig implementálandó uniós irányelv kötelezővé teszi[89] –, így véleményem szerint de lege ferenda az elkövetési magatartásban az előny kilátásba helyezésére külön utalni kell.

A tényállás lényeges eleme maga az ellenszolgáltatás. A fentiekben vizsgált külföldi kódexek ugyan meghatározzák – a magyar Btk.-val ellentétben – a fogalmat, de ezek a definíciók nem kifejezetten a prostitúciós bűncselekményekre, hanem az egész törvénykönyvre vonatkoznak, így széleskörű interpretációra adnak lehetőséget. A törvényi értelmezés léte indokolt lehet, azonban ebben az esetben a meghatározást szűkebbre kell vonni oly módon, hogy egyrészt utalunk a nemi cselekmény és az előny közötti közvetlen okozati összefüggés meglétének szükségességére, másrészt kizárjuk a juttatások köréből az immateriális ellenszolgáltatásokat. Ez utóbbira azért is van szükség, mert az uniós instrumentumok rendelkezéseiből is ez a követelmény állapítható meg.[90]

A tettesi kör meghatározását tekintettem még lényeges elemzési szempontnak. A jogi tárgy megfelelő védelme nyilvánvalóan csak úgy biztosítható, ha olyan személy nem követheti el ezt a bűncselekményt, akinek a védelme érdekében az megalkotásra került. Erre a követelményre egyedül a német szabályozás volt figyelemmel azáltal, hogy tettesi kvalifikációt helyezett el a tényállásban.

A büntetési tétel kapcsán röviden annyit jegyeznék meg – mivel erről még nem esett szó –, hogy a de lege lata magyar és osztrák szabályozás szerinti három évi szabadságvesztés összhangban áll az uniós instrumentumokkal[91] és kellő szankciót is jelent a jogi tárgyat sértő cselekményekkel szemben.

IV.2. A kiskorú veszélyeztetése (Btk. 195. §) vizsgálata a gyermekprostitúció nézőpontjából

A sui generis gyermekprostitúciós tényállás elemzését követően a de lege lata szabályozás vizsgálatát azzal a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményével (Btk. 195. §) folytatom, amelynek sértettje – hasonlóan az eddig tárgyalt deliktumhoz – a kiskorú személy.[92] A büntetőjogi szabályozás indokát azonban – ahogy az a későbbiekben részletesen kifejtésre kerül – itt már nem kifejezetten a nemi erkölcs, vagy az általam elfogadott jogi tárgy alapján a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni fellépés adja. A tényállás ugyanis átfogóbb

[88] Erre a problémára már az osztrák szabályozás kapcsán felhívtam a figyelmet. Vö. III.1.3. fejezet

[89] Lásd I.2. fejezet

[90] A vonatkozó kerethatározat és irányelv egyaránt pénzről, egyéb díjazásról vagy ellenértékről tesz említést. A pénz, díjazás véleményem szerint részletesebb magyarázatra nem szorul, az egyéb ellenérték pedig olyan értékkel bíró – ezáltal pénzben kifejezhető – juttatást jelöl, amely a szexuális cselekmény megfelelő ellentételezéséül szolgál. 2004/68/IB kerethatározat 2. cikk c) pont ii. alpont; 2011/92/EU irányelv 2. cikk d) pont.

[91] Az irányelv a szabadságvesztés-büntetés minimumát két évben határozza meg. Lásd 2011/92/EU irányelv 4. cikk (7) bek.

[92] A passzív alanyi kört illetően annyi eltérés tapasztalható, hogy a Btk. 202/A. § esetén a 18. életévét be nem töltött személy a sértett, míg a kiskorú veszélyeztetésénél a kiskorú személy. Ebből adódóan – hasonlóan a Gyermek Jogairól szóló egyezményhez – szűkebb a védetti kör utóbbi tényállás esetében, hiszen azok a 18 év alatti személyek, akik a Ptk. 12. § értelmében házasságkötéssel nagykorúságot nyertek nem lehetnek a Btk. 195. § szerinti deliktum sértettjei. Vö. I.2. fejezet

büntetőjogi védelmet nyújt azáltal, hogy jogi tárgyaként az ifjúság testi, értelmi, erkölcsi és érzelmi fejlődése jelölhető meg.[93]

A bűncselekménynek két alakzata kapcsolódik diákköri munkám témájához. Az (1) bekezdés szerinti bűntettet kizárólag a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy[94] követheti el, mégpedig azáltal, hogy e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti. Az elkövetési magatartások figyelembe vételével a gyermekprostitúcióhoz elsősorban a nevelési kötelezettség súlyos megszegése alapján lehet kötni e deliktumot, hiszen egyedül e fordulat hozható összefüggésbe kizsákmányoló magatartásokkal. A felügyeleti, illetve gondozási kötelezettség figyelmen kívül hagyása és a prostitúció folytatása ugyanis véleményem szerint úgy írható le, hogy a gyermek e tevékenységet azért tudja megkezdeni, mert a tettes a kiskorú magatartását nem ellenőrzi folyamatosan és rendszeresen, időről időre visszatérően, illetve normális testi fejlődésének biztosítását elhanyagolja.[95] Ez mulasztás, ellentétben a kizsákmányoláshoz kapcsolódó cselekményekkel, amelyek szükségképpen tevőleges magatartást feltételeznek, éppen ezért ezen kötelezettségek megszegése nem köthető a gyermekprostitúció általam elfogadott definíciójához.[96] Ebből következően, a passzív alany – akár csak egyetlen – prostitúciós cselekményre való rábírása a kvalifikált tettes részéről elsősorban a nevelési kötelezettség súlyos megszegését jelenti, amelynek a következménye a kiskorú testi, erkölcsi fejlődését veszélyeztető helyzet – vagyis az eredmény – előidézése.

Észrevehető, hogy e tényállás alá – a szolgáltatás igénybevevőjének magatartását mellőzve – csak a rábíró személy cselekményét szubszumáltam, mindez azzal magyarázható, hogy e bűncselekmény esetében a lehetséges elkövetői kör alapján a tettes és a sértett közötti szexuális kontaktus – mivel az esetek többségében egymással vérségi kapcsolatban állhatnak – más bűncselekmény – tipikusan vérfertőzés bűntetti alakzata,[97] 14 éven aluli passzív alany esetén megrontás minősített esete[98] – megállapítását alapozza meg. Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni azt is, hogy egy ilyen kapcsolat kialakítása a családi kötelékeken belül tipikusan nem ellenszolgáltatás adásával jön létre, hanem azáltal, hogy a tettes hatalmi helyzetével, befolyásával visszaél, vagyis ugyan a szexuális önrendelkezés sérelme fennáll, de tényleges prostitúcióról nem beszélhetünk.

Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy a gyermekprostitúcióhoz kapcsolódó cselekmények vonatkozásában a Btk. 195. § (1) bek. szerinti bűncselekmény csak abban a szűk körben állapítható meg, ha a tényállás által megkövetelt kvalifikációval rendelkező személy – a szolgáltatás igénybevevőjének lényegében segítséget nyújtva – rábírja

[93]Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 236. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[94] A törvény értelmező rendelkezése bővíti ezt a kört. Lásd 195. § (5) bek.

[95] Vö. Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 236. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[96] Lásd I.2. fejezet

[97] A kommentárok egységes álláspontja alapján ebben az esetben a vérfertőzés bűntetti alakzata speciális a kiskorú veszélyeztetéséhez képest. Balogh Ágnes: Büntetőjog II. Különös Rész. Dialog Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2005, 167. o.; Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 505. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.; Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kis Norbert: A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2005, 687. o.; Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 269. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[98] A teljesség kedvéért szükséges megjegyezni, hogy a megrontás tényállása nemcsak a szexuális szolgáltatás igénybevevője, hanem a rábíró személy esetén is speciális a kiskorú veszélyeztetéséhez képest. (Lásd Btk. 202. §)

prostitúciós cselekmény kifejtésére a passzív alanyt. Ebben az esetben, a Gellér József – Hollán Miklós – Kis Norbert szerzőhármas álláspontja szerint[99] valóságos alaki bűnhalmazat létesül az üzletszerű kéjelgés elősegítése 205. § (4) bek. szerinti alakzatával feltéve, hogy a rábírás – figyelembe véve az üzletszerű kéjelgés törvényi definícióját[100] – nem csupán egy nemi cselekmény végzésére, hanem prostitúciós tevékenység folytatására irányult. Ennek a szakirodalmi véleménynek – dogmatikailag – elfogadható magyarázatát az adhatja, hogy a törvény a Btk. 205. § szerinti bűncselekmény (üzletszerű kéjelgés elősegítése) jogi tárgyának a nemi erkölcsöt, a nemi kapcsolatok társadalomban elfogadott rendjét tekinti, így az nem azonos a kiskorú veszélyeztetése esetén megjelölt védendő érdekkel. Ellentétes véleményt fogalmaz meg ugyanakkor Márki Zoltán és Balogh Ágnes,[101] akik szerint – kiindulva a speciális elkövetési magatartásból – az ilyen cselekményt csak az üzletszerű kéjelgés elősegítéseként kell minősíteni. A gyermekprostitúcióhoz általam kapcsolt védendő érdek[102] alapján ezen elhatárolási probléma dogmatikailag helyes megoldása véleményem szerint az lenne, ha a – súlyosabb büntetési tétellel, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett – kiskorú veszélyeztetésének bűntettét – utalva az individuális jogtárgy kiemelt védelmére – a jövőben önállóan állapítaná meg a bírói gyakorlat, hiszen a Btk. 195. §-ban szabályozott deliktum a passzív alanyi kör vonatkozásában minősül speciális tényállásnak a minden prostituáltat egyaránt – vagy egyes nézetek szerint kizárólag a nemi erkölcsöt – védő üzletszerű kéjelgésre rábírással szemben.

A bűncselekmény (2) bekezdés szerinti változatát már bármely nagykorú személy elkövetheti, aki a kiskorút bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére, illetve züllött életmód folytatására rábír vagy rábírni törekszik feltéve, hogy súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg.

Az elkövetési magatartás a bűncselekményre vagy szabálysértésre, illetve züllött életmód folytatására történő rábírás vagy rábírni törekvés. A rábírás fogalmilag felbujtás, a rábírni törekvés pedig ennek kísérlete – vagyis eredménytelen felbujtás –, ami lényegében egy előkészületi cselekmény (felhívás).[103] Ezek a kiskorú elhatározásának döntő motívumát adó[104] vagy adni szándékozó magatartások az első fordulat alapján bűncselekmény vagy szabálysértés – passzív alany általi – elkövetésére irányulnak, melyek közül az előbbire történő rábírásnak (vagy felhívásnak) a gyermekprostitúció szempontjából nincs tényleges jelentősége, hiszen de lege lata prostitúciós tevékenység folytatása nem minősül bűncselekménynek.[105] A szabálysértéseket szabályozó hatályos törvény szerint ugyanakkor prostitúciós cselekmény megvalósíthat szabálysértést, amennyiben annak tanúsítása a külön törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján hozott önkormányzati rendeletben megállapított szexuális szolgáltatással összefüggő korlátozás, illetve tilalom megszegésével történik.[106] Kiemelendő, hogy a törvényi rendelkezés értelmében egyszeri szexuális szolgáltatás nyújtása is elegendő – az egyéb feltételek teljesülése esetén – a szabálysértés megvalósulásához, tehát a kiskorú veszélyeztetésének ezen alakzata akkor is megállapítható,

[99] Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kis Norbert: A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2005, 688. o.
[100] Lásd 4. lj.
[101] Balogh Ágnes: Büntetőjog II. Különös Rész. Dialog Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2005, 187. o.; Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 505. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.
[102] Lásd II. fejezet
[103] Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 241. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.
[104] BH 1999.339.
[105] Az üzletszerű kéjelgés bűncselekményét a kódexből kiiktatta: 1993. évi XVII. tv. 103. §
[106] 2012. évi II. tv. 172. § Tiltott kéjelgés

ha a tettes részéről csak egy prostitúciós cselekmény végzésére történik rábírás vagy rábírni törekvés. Az elkövetési magatartás változatainak – mint felbujtásszerű cselekmények – jogi természetéből adódóan azonban a tettes tudatának szükségképpen át kell fognia azt, hogy a passzív alany a prostitúciós cselekményt az igazgatási szabályok megsértésével – ezáltal szabálysértést megvalósítva – végzi.

Az elkövetési magatartás a másik fordulat szerint „züllött életmód folytatására" irányul, amely a bírói gyakorlat szerint „nem elszigetelt, egyszeri magatartást, hanem huzamosabb időn át tartó, erkölcsileg kifogásolható olyan életvitelt jelent, amely még nem valósít meg bűncselekményt (pl. csavargás, koldulás stb.)."[107] Ez a jogalkalmazói értelmezés azonban még a szabálysértés elkövetésére vonatkozó tényállási elem törvénybe iktatása[108] előtt született, vagyis – a jogszabályi változásokra figyelemmel – szükséges azzal kiegészíteni, hogy ez az erkölcsileg kifogásolható életvitel nemcsak bűncselekményt, hanem szabálysértést sem valósíthat meg, hiszen akkor már a második fordulat alapján lesz tényállásszerű a tettesi cselekmény. Ebből az következik, hogy züllött életmód folytatására rábírás vagy rábírni törekvés alapján – a gyermekprostitúció szempontjából – csak akkor állapítható meg a kiskorú veszélyeztetésének bűntette, ha a tettes olyan prostitúciós tevékenységre bírja rá vagy hívja fel a kiskorút, amely nem valósít meg szabálysértést, vagyis az igazgatási szabályok betartásával történik a szexuális szolgáltatás nyújtása. További feltétel, hogy a prostitúciós magatartás tanúsítása a gyermek részéről – a „züllött életmód folytatása" törvényi megfogalmazás miatt – ne csak egyszeri legyen, hanem az folyamatos, állandó, rendszeres jelleget öltsön.

A deliktum ezen alakzata esetén is tettesi kvalifikációt követel meg a törvény, a bűncselekményt ugyanis csak – az (1) bek. körébe nem tartozó[109] – nagykorú személy követheti el. Ez a megoldás összhangban áll a jogi tárggyal, hiszen kizárja az elkövetői körből azokat, akiknek a védelme érdekében a tényállás megalkotásra került. Amit ehelyütt a jogalkotó dogmatikailag helyesen felismer – nevezetesen a tettesi kvalifikáció tényállási elemként való rögzítésének szükségességét –, ugyanezt nem teszi meg a sui generis gyermekprostitúciós bűncselekménynél. Mindez ismételten csak azzal magyarázható, hogy a törvényhozó a Btk. 202/A. §-ban szabályozott tényállás jogi tárgyának nem a gyermek személyiségfejlődésének szexuális kizsákmányolással szembeni védelmét, hanem a nemi erkölcsöt tekinti.

Az alakzat szubszidiárius jellege ellenére részletesen nem szükséges elhatárolási kérdésekkel foglalkozni, hiszen a tettes cselekménye a prostitúció jelenlegi jogi szabályozásából kiindulva csak szabálysértésre irányulhat, vagyis nincs olyan büntető kódexbeli tényállás, amelynek a rábíró személy felbujtója lehetne. A más bűncselekményekkel kapcsolatos halmazati kérdéseket már a fentiekben – az (1) bek. vonatkozásában a rábíró kapcsán – érintettem, az ott kifejtetteket itt is irányadónak tartom.[110]

---

[107] BH 1985.51. Nem férhet kétség ahhoz, hogy szexuális cselekmény ellenszolgáltatásért történő – minden érzelmi, testi vonzalmat nélkülöző – nyújtása is szükségképpen a züllött életmód körébe sorolandó.

[108] Megállapította: 2009. évi CXXXVI. tv. 26. § (2) bek. (Hatályba lépés: 2010. jan. 1.)

[109] A két változat ugyanis kölcsönösen kizárja egymást. Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 241. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.

[110] Röviden érdemes azonban még kitérni arra a nem tipikus esetre, amikor a rábíró és a gyermekkel ellenszolgáltatásért nemi kontaktust létesítő személy megegyezik. A második alakzat esetén, ha a szexuális magatartás egyben szabálysértést is megvalósít a kiskorú veszélyeztetése valósul meg, és vele a megrontás 202/A. § szerinti bűntette csak látszólagos halmazatban áll, mivel a jogi tárgyak hasonlóak. Amennyiben az igazgatási szabályok betartásával kerül sor a nemi cselekményre értelemszerűen csak a 202/A. § tényállásszerű.

IV.3. A prostitúciós bűncselekmények

A de lege lata szabályozás elemzésének zárásaként a szakirodalom[111] által hagyományosan prostitúciós jellegűnek tekintett bűncselekmények [üzletszerű kéjelgés elősegítése (Btk. 205. §), kitartottság (Btk. 206. §), kerítés (Btk. 207. §)] egyes gyermekprostitúciós aspektusait mutatom be.

IV.3.1. Üzletszerű kéjelgés elősegítése (Btk. 205. §)

A Btk. 205. §-nak egyes alakzatai – a deliktum elnevezéséből is adódóan – önálló bűncselekményként olyan magatartásokat rendelnek büntetni, melyek a prostitúciós tevékenységhez járuló bűnsegélyt vagy felbujtást valósítanának meg, amennyiben a Btk. az üzletszerű kéjelgést pönalizálná. Prostitúciós cselekmény kifejtése de lege lata azonban legfeljebb szabálysértést valósíthat meg, így a jogalkotó lényegében az ehhez – vagy az igazgatási szabályok betartása esetén, adott esetben nem is jogellenes cselekményhez – járuló segítségnyújtást vagy rábírást fenyegeti büntetőjogi szankcióval.[112]

A Btk. 205. § (1) bek. alapján az követ el bűncselekményt, „aki épületet vagy egyéb helyet üzletszerű kéjelgés céljára másnak a rendelkezésére bocsát." Ez a diszpozíció a gyermekprostitúció vonatkozásában nem is tartalmaz valójában releváns rendelkezést, hiszen e magatartás álláspontom szerint a Btk. 202/A. § szerinti deliktumot megvalósító személy – szolgáltatás igénybevevője – cselekményéhez járuló bűnsegédi bűnrészesség alapján már büntetendő.[113] Az épületet vagy egyéb helyet prostitúcióra rendelkezésre bocsátó személyt – amennyiben a sértett korával kapcsolatban nincs tévedésben – büntetőjogi felelősség ugyanis azért terheli, mert tudatában van annak, hogy egy olyan szexuális kontaktushoz nyújt segítséget, amely – 18. életévét be nem töltött személy sérelmére – kizsákmányolást valósít meg. Abban az esetben, ha a szexuális szolgáltatás nyújtója a 18. életévét betöltötte, a segítséget adó személy cselekménye már csak az üzletszerű kéjelgés elősegítésének vizsgált alakzata szerint minősülhet.[114]

Hasonló megállapítások tehetőek a Btk. 205. § (4) bekezdésében szabályozott bűntett esetében is. Említett törvényhely más üzletszerű kéjelgésre rábírását rendeli büntetni. A gyermekek vonatkozásában e magatartás tipikusan a kiskorú veszélyeztetése második – kivételesen első – alakzatát valósítja meg.[115] Ebből következően álláspontom szerint nem képzelhető el olyan helyzet, amely esetében a gyermek számára ez a deliktum biztosítana védelmet, így a büntetőjogi beavatkozás indokát kizárásos alapon a felnőtt korú prostituáltak vagy a nemi erkölcs védelme adhatja.[116]

---

[111] Vö. 21. lj.; Hollán Miklós ellentétes véleményére lásd 20. lj., a prostitúciós bűncselekmények vonatkozásában felmerülő alkotmányos aggályaira pedig lásd 22. lj.

[112] Ez az ún. quasi sui generis részesi deliktum egyik példája. Vö. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008, 209. o.

[113] Az általam elfogadott jogi tárgy alapján a Btk. 202/A. § speciális tényállás a 205. § (1) bekezdéshez képest. A sui generis gyermekprostitúciós bűncselekmény szerinti minősítés kapcsán fontos leszögezni, hogy már egyetlen prostitúciós cselekményhez nyújtott segítség tényállásszerű.

[114] Ekkor már Hollán Miklós szerint nem arányos a büntetőjogi beavatkozás, véleménye szerint a deliktum dekriminalizálása lenne szükséges. Bővebben lásd Hollán Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a prostitúciós bűncselekményekről. Az erkölcsvédelmi megközelítés árnyoldalai. 7. o. In Jogesetek Magyarázata, 2012/2. szám, 3-10. o.; Vö. 22. lj.

[115] Az elhatárolásra lásd III.2. fejezet

[116] Hollán Miklós ezen bűncselekmény kapcsán sem tartja alkotmányosnak a büntetőjogi eszközökkel való fellépést. Hollán Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a prostitúciós bűncselekményekről. Az erkölcsvédelmi megközelítés árnyoldalai. 7. o. In Jogesetek Magyarázata, 2012/2. szám, 3-10. o.; Vö. 22. lj.

A bűncselekmény (2) bekezdés szerinti alakzata a bordélyház fenntartását, vezetését, vagy annak működéséhez anyagi eszközök szolgáltatását rendeli büntetni. Ez a tényállási változat már a gyermekprostitúció anyagi jogi szabályozását ténylegesen érinti, hiszen a (3) bekezdés szerinti minősített esete szigorúbb szankcióval fenyegeti az elkövetőt, ha a bordélyházban üzletszerű kéjelgést folytató személy a 18. életévét nem töltötte be. A bordélyház fogalmát a törvény nem határozza meg, a bírói gyakorlat szerint: „olyan vállalkozást jelent, amelyben a vállalkozó által fizetett prostituáltak anyagi ellenszolgáltatásért bárki szexuális vágyainak a kielégítésére rendelkezésre állnak, az ellenszolgáltatás azonban a vállalkozót illeti."[117] A definícióból következik, hogy a jogalkotó a nemi erkölcs mögé bújva akarva akaratlanul a prostitúció kizsákmányolása körébe tartozó cselekvőséget pönalizál, a gyermekek e téren meglévő fokozott védelmi igényét pedig az említett minősített eset elégíti ki. Szükséges hozzátenni, hogy ez a büntetőjogi fellépés – amellett, hogy nem is kifejezetten a kizsákmányolás ellen irányul – nem kellően hatékony, hiszen csak a bordélyház fogalmi ismérveinek megléte esetén érvényesül. A bordély megállapíthatóságát pedig nehezíti, hogy a jogalkalmazói gyakorlat a vállalkozó koordinációs tevékenységét[118] nem csupán a prostituált részére történő segítségnyújtásban határozza meg, hanem ért alatta egyúttal üzletszerű kéjelgésre rábíró cselekményt is.[119] Álláspontom szerint ez a feltevés téves, hiszen a prostituáltak nem szükségszerűen a bordélyház vezetője, fenntartója hatására kezdik el tevékenységüket, ott úgy is folytathatnak kéjelgő magatartást, hogy ezt az életvitelt saját elhatározásukból választották. Ebből következően a büntetőjogi felelősség megállapításához nem szükséges a rábírás bizonyítása, a minősített eset vonatkozásában az elkövetőnek azonban tudnia kell arról, hogy a prostituált a 18. életévét nem töltötte be.

Az elhatárolási kérdések kapcsán megjegyzendő, hogy a Btk. 205. § (3) bek. szerinti minősített eset mellett bűnhalmazatban nem állapítható meg a kitartottság bűntette, mivel a bordélyház fogalma magában hordoz olyan elemeket – pl. a bevétel a vállalkozót illeti – , amelyek lefedik az egészben vagy részben történő kitartatást, emiatt a kétszeres értékelés tilalma kizárja a halmazati minősítést. Szintén a ne bis in idem elvéből fakadóan nem jöhet létre bűnhalmazat az üzletszerű kerítéssel sem.[120]

IV.3.2. Kitartottság (Btk. 206. §)

A tényállás azt rendeli büntetni, aki a prostitúciót folytató személlyel egészben vagy részben kitartatja magát. A bűncselekmény megalkotásának indokát nem a prostituált védelme, hanem elsősorban erkölcsi okok, illetve az élősdi, munkakerülő jövedelemszerzés elleni határozott fellépés adták.[121] Ezt támasztja alá az a jogegységi döntés is, amely rögzíti, hogy a prostituált „[…] csak tágabb, kriminológiai értelemben tekinthető a kitartottság mindenkori sértettjének. Büntetőjogi szempontból azonban, a magyar Btk. szerint, a sértetti minősége a kitartottság törvényi tényállásának nem szükségszerű eleme."[122] Így ez a tényállás csak abban a szűk körben lép fel ténylegesen kizsákmányoló magatartásokkal szemben, ha a prostituált valóban

[117] BH 1999.339.
[118] Előre meghatározza a szolgáltatás díját és a bevétel elosztásának mikéntjét, illetve gondoskodik a tevékenység folytatásához szükséges feltételekről. BH 2010.86.; Debreceni Ítélőtábla I.160/2011/6. számú határozata
[119] BH 2002.1.; FBK 1996/3.; Debreceni Ítélőtábla I.160/2011/6. számú határozata
[120] Btk. 207. § (2) bek.
[121] László Jenő (szerk.): Az 1978. évi IV. törvény /BTK/ előkészítése 8. kötet. Igazságügyi Min., Bp, 1989. 322. o.
[122] 3/1999. BJE indokolása

a deliktum sértettjének tekinthető.[123] Mindez természetesen a gyermekprostitúció szempontjából nem biztosít elégséges büntetőjogi fellépést, hiszen – azon túl, hogy többletvédelem meg sem illeti a 18 év alattiakat – a bűncselekmény nem a szexuális kizsákmányolás elleni küzdelem jegyében született, ennek következtében a diszpozíció alá szubszumálható magatartásoknak csak egy meghatározott köre tekinthető kizsákmányoló jellegűnek.

IV.3.3. Kerítés (Btk. 207. §)

A gyermekprostitúció modern fogalmából kiindulva lényeges az olyan – haszonszerzési célzatból megvalósított – cselekmények kriminalizálása, melyek elősegítik a szolgáltatás igénybevevője számára a gyermekkel szexuális kapcsolat kialakítását. Hatályos büntető kódexünkben a kerítés tényállása tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, a diszpozíció szerint az valósít meg bűncselekményt, aki haszonszerzés céljából valakit közösülésre vagy fajtalanságra másnak megszerez. A (3) bekezdés szerint súlyosabban minősül ez a cselekmény, ha azt 18. életévét be nem töltött személy sérelmére követik el. Ezen törvényhelyek kapcsán fontos leszögezni, hogy témánk szempontjából csak az a közvetítői tevékenység releváns, amely ellenszolgáltatásért kifejtett szexuális kontaktushoz kapcsolódik. Az alapeset ugyanis olyan kerítést is pönalizál, ami nem is prostitúciós magatartáshoz járul.[124]

Az elkövetési magatartás kulcseleme a „megszerzés". Ez a joggyakorlatban olyan magatartást jelent, „amely megteremti mások nemi kapcsolatának közvetlen lehetőségét, és amely többnyire a passzív alany befolyásolása, rábírása folytán történik."[125] Lényeges eleme a meghatározásnak a közvetítő személy sértettre történő determináló jellegű ráhatása,[126] ennek hiányában álláspontom szerint bűncselekmény nem valósul meg.[127] Az esetek többségében a gyermekek vonatkozásában ez a befolyásoló magatartás kimerítheti a kiskorú veszélyeztetésének bűntettét is, azonban amennyiben a haszonszerzési célzat és a közvetítői tevékenység bizonyítást nyer, látszólagos alaki halmazat folytán – súlyosabb büntetési tételre figyelemmel – csak a kerítés minősített esete megállapításának lehet helye.

A szolgáltatás igénybevevőjét terhelheti büntetőjogi felelősség a Btk. 202/A. §-a alapján, ha annak feltételei fennállnak.

A kerítés bűntette már akkor befejezett, amikor a tettes a nemi cselekmény kifejtésének a közvetlen lehetőségét megteremti, vagyis annak tényleges megvalósulása nem szükséges a befejezettség megállapíthatóságához.[128] Elképzelhető tehát olyan helyzet, hogy a kerítő úgy lesz büntethető, hogy a gyermek szolgáltatását igénybevevő még felelősségre sem vonható a 202/A. § alapján.

---

[123] E körbe tartozó eset például, ha a két személy kapcsolatát már nem jellemzi kölcsönös előnyadás, mert a kitartott a kitartó összes pénzét elveszi és ezt nem kompenzálja megfelelően.

[124] Vö. 21. lj.

[125] BH 2003.142.

[126] Nagy Ferenc: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. 279. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009, 226-284. o.; Schultheisz Emil: A nemi erkölcs elleni bűntettek de lege lata. KJK, Bp., 1966, 262. o.

[127] Ellentétes véleményt fogalmaz meg Márki Zoltán, aki szerint megszerzés az is, ha a partnerek befolyásolástól függetlenül határozzák el magukat nemi kapcsolatra. Márki Zoltán: A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet) 542. o. In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.

[128] BH 2003.8.

V. Változások a gyermekprostitúció büntetőjogi szabályozásában. Kitekintés a 2012. évi C. törvény vonatkozó rendelkezéseire

Az Országgyűlés által 2012 júniusában elfogadott új büntető kódex különös részében a hatályos törvénykönyvhöz képest a legjelentősebb változtatásokat talán a nemi deliktumok terén tapasztalhatjuk. A gyermekprostitúciót érintő eltérések bemutatására és az eddigi megállapításokkal történő összevetésére dolgozatom záró fejezetében kerül sor.

Mindenekelőtt arról szükséges szólni, hogy az új törvény a hatályos Btk. meghaladottá vált terminológiáját – közösülés vagy fajtalanság, üzletszerű kéjelgés – korszerű fogalmakkal – szexuális cselekmény, prostitúció – váltja fel, melyeket értelmez is. A 459. § (1) bek. 27. pontja alapján szexuális cselekmény: a közösülés és minden súlyosan szeméremsértő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére, fenntartására vagy kielégítésére alkalmas, vagy arra irányul. A prostitúció fogalmát pedig a 25. pont adja meg: a rendszeres haszonszerzés céljából történő szexuális cselekmény végzése. A meghatározásból következik, hogy – amennyiben a további nemi aktusokkal összefüggő haszonszerzési célzat fennáll – már egy prostitúciós cselekmény is kimeríti a törvényi definíciót, vagyis a jogalkotó az üzletszerűség jelenlegi értelmezéséhez hasonló jogi konstrukciót hozott létre.[129]

A gyermekprostitúció szempontjából releváns tényállások [kerítés (200. §); prostitúció elősegítése (201. §); gyermekprostitúció kihasználása (203. §)] – a kiskorú veszélyeztetése kivételével[130] – a törvény XIX., A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények címet viselő fejezetében találhatóak. A szerkezeti egység elnevezéséből kitűnik, hogy a jogalkotó a nemi bűncselekmények jogi tárgyának most már nemcsak az erkölcsöt, hanem a szexuális önrendelkezést is tekinti. Ez a szabályozás – ugyan az erkölcs kifogásolhatóan továbbra is szerepel még védendő érdekként – az általam megjelölt jogi tárggyal sokkal inkább összhangban áll.

V.1. Gyermekprostitúció kihasználása (2012. évi C. tv. 203. §)

Az új törvény – egyezően az általam már a fentiekben javasoltakkal – egy önálló – nem pedig a megrontás egyik eseteként meghatározott – tényállásban, a büntetőjogi felelősség körét kibővítve szabályozza a gyermekprostitúció kizsákmányolását. A bűncselekmény jogi tárgya a gyermekek megfelelő személyiségfejlődéseként határozható meg, amelyet elsősorban a kizsákmányoló magatartásokkal szemben véd ez a diszpozíció. A törvény a deliktum négy alakzatát különbözteti meg, melyek passzív alanya egységesen a 18. életévét be nem töltött személy.[131]

Az első tényállási változat meglehetősen előrehozza a büntetőjogi felelősséget azáltal, hogy a 18. életévét be nem töltött személy prostitúciójából haszonszerzésre törekvést is már pönalizálja. Ez lényegében egy előkészületi magatartásnak a sui generis tettesi értékelése, amely elsősorban a „futtató" személy vonatkozásában jöhetne számításba, ám kizárólagos megvalósulása a gyakorlatban igen valószínűtlen. Álláspontom szerint ugyanis ez az alakzat csak abban a kivételes esetben állapítható meg önállóan, ha a tettes úgy lép kapcsolatba a tőle függetlenül prostitúciót folytató gyermekkel, hogy terhére sem kitartottság, sem pedig a kerítés minősített esete megállapításának nincs helye.

[129] Vö. Btk. 137. § 9. pont

[130] A kiskorú veszélyeztetése tényállását (208. §) – a gyermekprostitúció szempontjából releváns rendelkezéseket érintetlenül hagyva – a törvény A gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekmények című XX. fejezetében szabályozza.

[131] A sértett 14. életévnél fiatalabb nem lehet, mert azt a korosztályt változatlanul külön tényállás [szexuális visszaélés (198. §)] védi.

A (2) bek. a szolgáltatás igénybevevőjének cselekményét rendeli büntetni. A tényállás jelentős előrelépést jelent a hatályos szabályozáshoz képest, hiszen az elkövetési magatartás – tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel való szexuális cselekményért ellenszolgáltatást nyújt – az általam javasoltaknak megfelelően kizárja a passzív alany általi elkövetés lehetőségét, valamint egyértelmű atekintetben, hogy az ellenszolgáltatás ígérete nem elegendő a tényállásszerűséghez.[132] Kritikaként ugyanakkor megfogalmazható, hogy a bűncselekményt – a többi alakzathoz hasonlóan – továbbra is elkövetheti 18. életévét be nem töltött személy is,[133] valamint a gyermekkel ténylegesen szexuális kontaktust létesítő személy büntetlenül maradhat, amennyiben az ellenszolgáltatást nem ő, hanem egy harmadik fél nyújtja. Az ellenszolgáltatás fogalmának értelmezése – törvényi rendelkezés hiányában – a bírói gyakorlatra marad, melynek kialakítása során a fentiekben a külföldi normaszövegek kapcsán levont következtetéseim figyelembe vételét tartom indokoltnak.

Álláspontom szerint a deliktum többi alakzata – mivel azok elsősorban a „futtató" cselekményeit büntetik – valóságos halmazatba kerülhetnek ezzel az alapesettel. A kétszeres értékelés tilalma miatt azonban nem állapítható meg alaki halmazatban a 18. életévét be nem töltött személy sérelmére hatalmi, befolyási viszonnyal visszaélve megvalósított szexuális visszaélés bűntette [198. § (4) bek.] mellett[134] a 203. § (2) bek. szerinti deliktum, mivel a jogi tárgyak megegyeznek.

A (3)-(4) bekezdések által szabályozott deliktumok új tényállási elemet nem tartalmaznak, azok lényegében a kitartottság és a prostitúció elősegítése minősített eseteiként foghatóak fel, ezért részletesebb elemzésüktől eltekintek.

A sui generis gyermekprostitúciós deliktum kapcsán rövid összegzésként elmondható, hogy dogmatikailag helyes döntést hozott a jogalkotó akkor, amikor önálló tényállást hozott létre a gyermekprostitúció kizsákmányolásának szabályozására, és ezt a büntető kódex egy olyan fejezetében helyezte el, ami a szexuális önrendelkezést (is) védi. Kritikaként szükséges azonban hozzátenni, hogy az előremutató változások ellenére véleményem szerint a jogi tárgy védelme – egyes tényállási elemek hiánya miatt – még mindig nem biztosított teljes körűen, továbbá dogmatikailag nehezen igazolható az a jogalkotói megoldás, hogy nem az összes gyermekprostitúcióra vonatkozó rendelkezés ebben az önálló, kifejezetten a 18. életévét be nem töltött személyeket védelemben részesítő tényállásban nyert elhelyezést.

V.2. Prostitúció elősegítése (2012. évi C. tv. 201.§)

A tényállás a hatályos Btk.-ban szereplő üzletszerű kéjelgés elősegítése bűncselekményéhez hasonlóan quasi sui generis részesi deliktum,[135] tehát olyan részesi magatartásokat nyilvánít büntetendővé, amelyek nem bűncselekményhez járulnak. A gyermekek esetében ezeket a cselekményeket súlyosabb büntetéssel fenyegeti a törvény.

A 201. § (1) bek. c) pontja szerint bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az, aki a 18. életévét be nem töltött személy prostitúciójához segítséget nyújt. Álláspontom szerint csak annyiban volt szükséges ezen alakzat megalkotása, amennyiben az

[132] Mivel azonban az irányelv kötelezően előírja a tagállamok számára az ígéret pönalizálását, arra külön utalni kellett volna.

[133] Ez különösen annak ismeretében érthetetlen, hogy szexuális visszaélésnek az ugyanezen jogtárgyat védő alakzata [(198. § (4) bek.] esetén a törvény tettesi kvalifikációt követel meg, így a 18 évnél fiatalabb személy nem lehet elkövető.

[134] Ezen elhatárolási probléma azonban véleményem szerint a gyakorlatban nem fog gondot okozni, ugyanis az esetek túlnyomó többségében a kiskorú veszélyeztetésének első alakzata vagy a vérfertőzés bűntette megállapítható lesz az elkövető terhére, így a szexuális visszaélés ezen alakzatának önálló megállapítására nem kerülhet sor. Vö. III.2. fejezet

[135] Vö. 112. lj.

elkövető segítségnyújtása a passzív alany részére történik, hiszen a szolgáltatás igénybevevőjének nyújtott segítség az ügyfél cselekményét pönalizáló deliktumhoz kapcsolódó bűnsegélyként is büntetendő lenne, így azonban a segítségnyújtó személy csak a 201.§ (1) bek. c) pont alapján vonható büntetőjogi felelősségre.

A (2) bek. a rábíró személy cselekményét kriminalizálja. Ezen rendelkezés törvénybe iktatása azt eredményezi, hogy a specialitásra figyelemmel (a büntetési tételek egyébként megegyeznek) a kiskorú veszélyeztetése bűntette látszólagos halmazatba kerül a prostitúció elősegítésével. Ebből következően a gyermekprostitúció szempontjából a kiskorú veszélyeztetése csak abban az igen kivételes esetben lesz releváns, ha a gyermek szabálysértést megvalósítva fejt ki ellenszolgáltatásért szexuális cselekményt, és ehhez még a rendszeres haszonszerzés célzata nem társul. Abban a szintén nem gyakori helyzetben, ha a rábíró személy megegyezik a szolgáltatás igénybevevőjével, a ne bis in idem elvére figyelemmel csak a prostitúció elősegítése miatt lehet helye büntetőjogi felelősségre vonásnak, hiszen a rábírás éppen a szexuális kontaktus kialakítására irányul, így annak külön büntetőjogi értékelésére nincsen lehetőség.[136]

V.3. Kerítés (2012. évi C. tv. 200. §)

A kerítés tényállása változatlan formában a haszonszerzés céljából mások nemi kapcsolatába való beavatkozást rendeli büntetni. Továbbra is súlyosabban minősül a cselekmény, ha azt 18. életévét be nem töltött személy sérelmére követik el. A törvény a (2) bekezdésben a kerítésnek egy új alapesetét alkotja meg, amely kifejezetten a gyermekprostitúcióra vonatkozó rendelkezést tartalmaz. A tényállás szerint 18. életévét be nem töltött személy prostitúcióra felajánlása vagy felhívása minősül bűncselekménynek. Ez a szabályozás ugyancsak sui generis jellegű, hiszen előkészületi cselekmények pönalizálására hozott létre a jogalkotó egy önálló deliktumot. Ezen tényállás kapcsán ismételten azt tapasztalhatjuk, hogy a törvényhozó ugyanazon cselekmény kriminalizálására több rendelkezést is alkotott. A „felhívás" ugyanis fogalmilag rábírni törekvést jelent, ami pedig a prostitúcióra rábírás [201. § (2) bek.] kísérleteként értékelhető, így erre nézve önálló büntető rendelkezés megalkotása teljesen felesleges volt. Alátámasztja ezt a megállapítást az is, hogy a kerítés ezen alapesetének elkövetési magatartásai a gyakorlatban a haszonszerzés célzatával járnak együtt, amelyre irányuló törekvést – ugyancsak sui generis előkészületi deliktum formájában – a törvény már büntetni rendeli a 203. § (1) bek. szerinti bűntett révén.

V.4. Következtetések

Hazánk elfogadott, de még hatályba nem lépett új büntető kódexének gyermekprostitúciót szabályozó rendelkezései kapcsán vegyes tapasztalatok vonhatóak le. Mindenekelőtt üdvözlendő, hogy a jogalkotó a nemzetközi és uniós instrumentumok elvárásainak való megfelelés, illetve a szexuális önrendelkezés védelme jegyében – önálló tényállást is létrehozva – széles körben pönalizálja a gyermekek szexuális kizsákmányolásához kapcsolódó egyes magatartásokat. Dogmatikai szempontból az egyes diszpozíciók megszövegezésében is találhatók haladó szellemű, a jogi tárgy megfelelő védelme irányába mutató megoldások.

Az elhatárolási problémák elkerülése, illetve a minőségi jogalkotáshoz fűződő igénynek való maradéktalan megfelelés miatt azonban egy jövőbeni kodifikációnak a normaszerkesztés során feltétlenül figyelemmel kell lennie arra, hogy még a hazánkra kötelező egyes nemzetközi instrumentumokkal való teljes körű harmonizáció megteremtése érdekében se

[136] Vö. 110. lj.

pönalizáljon egy adott cselekményt több Btk.-ban szereplő tényálláson keresztül. A 2012. évi C. törvény ezen normaszerkesztési anomáliája természetesen arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó a gyermekprostitúciót érintő valamennyi rendelkezést – annak ellenére, hogy önálló tényállást hozott létre e területre vonatkozóan – nem egy bűncselekményben szabályozza.

VI. Összegzés

A prostitúció kizsákmányolásának büntetőjog-dogmatikai megítélése kifejezetten összetett kérdés, különösen igaz ez akkor, ha a passzív alanyok köre a gyermekekre korlátozódik. Diákköri munkám elsősorban az ügyfél cselekményére fókuszálva kívánt ezen problémakörről átfogó képet nyújtani.

Gondolatmenetem kiinduló premisszáját egy modern – a vonatkozó nemzetközi és uniós instrumentumok szellemiségével összhangban álló – jogi tárgy meghatározása jelentette. A védendő érdek alapján nyílt lehetőségem kifejteni a hatályos magyar szabályozással kapcsolatos aggályaimat. A hazai szakirodalomban újnak számító módszertani megoldás, a jogharmonizációs jogösszehasonlítás segítségével más uniós tagállamok – a szolgáltatás igénybevevőjének magatartására vonatkozó – normaszövegeit hasonlítottam össze a magyar szabályozással, illetve az uniós elvárásokkal. Ennek köszönhetően vonhattam le de lege ferenda következtetéseket.

Dolgozatomban a továbbiakban a gyermekprostitúcióhoz kapcsolódó egyéb kizsákmányoló magatartások büntetőjogi megítélését elemeztem, felhívtam a figyelmet a hatályos törvény egyes elhatárolási problémáira is. Külön fejezetet szenteltem az új büntető törvénykönyv által e téren alkalmazott újítások bemutatására, az egyes rendelkezések vizsgálatakor pedig a korábbiakban már levont következtetéseket vettem alapul.

Bízom benne, hogy munkám során a bevezetésben meghatározott célkitűzéseknek sikerült maradéktalanul eleget tennem, ezáltal pedig felhívnom a figyelmet ezen – a szakirodalomban mindeddig kimunkálatlan – kérdéskör anyagi büntetőjogi komplexitására.

Felhasznált irodalom

Balogh Ágnes: *Büntetőjog II. Különös Rész.* Dialog Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2005.

Borai Ákos: *A prostitúció szabályozásának koncepciójáról I.* In Belügyi Szemle, 1996/11. szám, 2-13. o.

Fabrizy, Eugen: *Strafgesetzbuch (StGB) samt ausgewählten Nebengesetzen. Kurzkommentar.* Manz. 8. Aufl. Wien, 2002. 608-611. o.

Fehér Lenke: *Az emberkereskedelem modern, nemzetközileg elfogadott definíciója*. In Fehér Lenke (szerk.): Nemzetközi emberkereskedelem. „Közlemények – No. 22. – Working Papers" MTA Jogtudományi Intézete, Bp., 2008. 57-74. o.

Fehér Lenke: *A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények.* In Fehér Lenke et al.: Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Complex Kiadó Bp., 2009, 195-242. o.

Fischer, Thomas: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze Becksche Kurzkommentare.* Band 10. 55. Aufl. C. H. Beck, München, 2008.

Földvári József: *A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények.* In Tóth Mihály (szerk.): Magyar Büntetőjog. Különös Rész. Osiris Kiadó, Bp., 2007, 217-223. o.

Frommel, Monika: *§ 182 In Nomos Kommentar. Strafgesetbuch (Hrsg.: Kindhäuser et al.)* Band 2. 2. Aufl. Nomos. Baden-Baden, 2005. 3322-3325. o.

Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kis Norbert: *A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1)* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2005.

Hollán Miklós: *Újra a lápvidéken: az első modern monográfia hazánkban a nemi bűncselekményekről.* In Magyar Jog, 2011/11. szám, 671-680. o.

Hollán Miklós: *Emberkereskedelem. A kizsákmányolás büntetendő esetei és a büntetőjogi szabályozás határai.* HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012.

Hollán Miklós: *Az Alkotmánybíróság határozata a prostitúciós bűncselekményekről. Az erkölcsvédelmi megközelítés árnyoldalai.* In Jogesetek Magyarázata, 2012/2. szám, 3-10. o.

Lenckner, Theodor - Perron, Walter - Eisele, Jörg: *§ 182 Sexueller Missbrauch von Jugendlichen.* In Schönke – Schröder: Strafgesetzbuch. Kommentar. 27. Aufl. C. H. Beck, München, 2006, 1578-1581. o.

Márki Zoltán: *A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet)* In Berkes-Rabóczki (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Bp., 2012, 500- 544/7. o.

Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008.

Nagy Ferenc: *Gondolatok a jogi tárgyról.* In Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/1. szám, 3-8. o.

Nagy Ferenc: *A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények.* In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009. 226-284. o.

László Jenő (szerk.): *Az 1978. évi IV. törvény /BTK/ előkészítése 8. kötet.* Igazságügyi Min., Bp, 1989.

Schick, Peter J.: *§§ 201-212.* In: Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch (Hrsg.: Höpfel-Ratz) 2. Aufl. 31. Lieferung. Wien, 2006. 76-83. o.

Schultheisz Emil: *A nemi erkölcs elleni bűntettek de lege lata.* KJK, Bp., 1966.

Sinku Pál: *A házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények.* In Busch Béla (szerkesztő-lektor): Büntetőjog Különös rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008, 262-277. o.

Szomora Zsolt: *A nemi erkölcs mint a nemi bűncselekmények alkalmatlan jogi tárgya.* In Állam- és Jogtudomány, 2006/4. szám, 611-638. o.

Szomora Zsolt: *A nemi bűncselekmények alapkérdései.* Rejtjel, Budapest, 2009.

Szomora Zsolt: *A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés.* In Bűnügyi Szemle, 2009/2. szám, 11-17. o.

Tamási Erzsébet: *Tiltás vagy támogatás. Idealizmus vagy realitás. A prostitúció szabályozásának dilemmái.* In Magyar Jog, 2012/6. szám, 321-333. o.

Felhasznált joganyag

Magyar joganyag

1912. évi LXII. törvény a leánykereskedés elnyomása végett Párisban létrejött nemzetközi egyezmény és a hozzátartozó zárjegyzőkönyv beczikkelyezése tárgyában http://1000ev.hu/index.php?a=3&param=7187 (2012. aug. 5.)

1925. évi XIX. törvény a nőkkel és a gyermekekkel űzött kereskedés elnyomása végett Genfben létrejött nemzetközi egyezmény becikkelyezése tárgyában

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról

1955. évi 34. törvényerejű rendelet az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95500034.TVR&celpara=#xcelparam (2012. aug. 5.)

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1978. évi IV. törvény módosításáról

Magyarország Alaptörvénye

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

A hatályos magyar joganyag és joggyakorlat forrása a HVG-ORAC ingyenesen hozzáférhető Jogkódex jogtára volt.

Osztrák joganyag

Az osztrák Btk. vonatkozó rendelkezéseinek hatályos szövege: http://www.jusline.at/207b_Sexueller_Missbrauch_von_Jugendlichen_StGB.html (2012. szept. 4.)

Német joganyag

A német Btk. vonatkozó rendelkezéseinek hatályos szövege: http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__182.html (2012. szept. 7.)

Nemzetközi és uniós joganyag

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. tv.) (Egyesült Nemzetek Szervezete) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100064.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.)

182. számú ILO egyezmény = a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésszakán elfogadott 182. számú Egyezmény (kihirdette: 2001. évi XXVII. tv.) (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100027.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.)

A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette: 2009. évi CLXI. tv.) (Egyesült Nemzetek Szervezete) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900161.TV&celpara=#xcelparam (2012. aug. 10.)

Az Európa Tanács Egyezménye a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen, Lanzarote, 2007. okt. 25. (Magyarország ezt az egyezményt ugyan 2010. nov. 29-én aláírta, de ratifikálására még nem került sor.) (Európa Tanács)

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_hu.pdf (2012. aug. 13.)

A Tanács együttes fellépése (1999. február 24.) az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló fellépésről (97/154/IB) (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:063:0002:002:HU:HTML (2012. aug. 15.)

2004/68/IB kerethatározat = A Tanács 2004/68/IB Kerethatározata (2003. dec. 22.) A gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004F0068:HU:HTML (2012. aug. 15.)

2011/92/EU irányelv = Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. dec. 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:01:HU:HTML (2012. aug. 15.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Guzi Zsuzsanna
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Néhány percnyi élet büntetőjogi „értéke”[1]

„Nem beszéltem erről a dologról senkivel, senkinek nem mondtam el.”

I. Köszönetnyilvánítás

Tisztelettel szeretnék köszönetet mondani a ***Kalocsai Fegyház és Börtön*** munkatársainak, kiemelten ***Dr. Tanács Eszter Tímea*** bv. ezredes Intézetparancsnoknak, ***Cselik Beatrix*** büntetés-végrehajtási főhadnagy, fogvatartási főelőadónak, valamint ***Szabadi Róbert*** pszichológusnak.

Dolgozatom megírásához nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak, hiszen lehetőséget biztosítottak számomra, hogy a tanulmányom középpontjában álló bűncselekmény elkövetése okán az Intézetükben végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő női fogvatartottakkal történő személyes találkozás során ismerkedjek meg közelebbről azon történetekkel, melyek hozzásegítettek a bűncselekmény komplexitásának megértéséhez, ezáltal az elkövetői helyzet mélyebb megismeréséhez. Ezúton szeretnék köszönetet mondani az interjút önként vállaló elítélteknek, akik nyíltan és őszintén nyilatkoztak az általuk elkövetett cselekményről, ezáltal járulván hozzá dolgozatom létrejöttéhez.

Külön szeretném megköszönni ***Tar László*** alezredesnek, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályvezetőjének, hogy dolgozatom létrejöttét elősegítve hozzáférhetővé tett számomra a megyében megvalósult, a tanulmány középpontjában álló bűncselekmény vonatkozásában elérhető nyomozati aktákat.

Köszönettel tartozom ***Dr. Csillám Katalinnak***, a Miskolci Törvényszék elnökhelyettesének, valamint ***dr. Gyurán Ildikó*** törvényszéki titkárnak, hogy a meghatározott iratok betekintésének engedélyezésével segítségemre voltak.

Szeretném megköszönni továbbá azon szerveknek, valamint magánszemélyeknek, akik megkeresésemre készséges iránymutatást nyújtottak, kiemelten ***dr. Elek Balázsnak***, a Debreceni Ítélőtábla büntető ügyszakos bírójának; ***Dr. Hernádi Lászlónak,*** az egri Markoth Ferenc Kórház Szülészeti és Nőgyógyászati Osztály osztályvezető főorvosának; ***dr. Kerchner Csaba*** urológus és szülész-nőgyógyász szakorvosnak, az ***EMMI- Egészségügyért Felelős Államtitkárságnak***; valamint az ***ORFK Hivatal Szóvivői Irodájának***.

Nem utolsó sorban szeretnék köszönetet mondani ***dr. Gilányi Eszternek*** a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék egyetemi

[1] Témavezető: Dr. Gilányi Eszter, egyetemi tanársegéd

tanársegédének, hogy vállalván a konzulensi feladatokat, segítséget nyújtott dolgozatom létrejöttéhez. Továbbá szeretném köszönetem kifejezni ***Dr. Jacsó Judit*** egyetemi docensnek, aki tiszteletbeli konzulensként járult hozzá dolgozatom megszületéséhez.

II. A dolgozat tárgya és a témaválasztás

TDK dolgozatom kutatási témájaként a tizennegyedik életévét be nem töltött személy ellen elkövetett emberölés bűntette, azon belül specifikusan az **újszülöttek ellen elkövetett emberölés** kérdéskörére esett választásom. A tanulmány középpontjában álló bűncselekmény komplex, illetve kényes, ezzel összefüggésben megosztó jellegét tükrözi, hogy mind a jelenlegi, mind a korábbi szabályozás vonatkozásában számos kritika és bírálat fogalmazódott meg.

A kérdéskör releváns részét képzi, hogy a nyilvánosságra jutott bűncselekmények száma éves szinten elenyésző, amely alapvetően a nők biológiai működésével magyarázható, hiszen a női test képes minden nemű beavatkozás és segítségnyújtás nélkül, komplikációmentesen gyermeket szülni. A bűncselekmények kitudódásának rendszerinti oka az anya kivérzéses állapota miatt történő kórházba szállítás, ahol a szakszerű ellátás folyamán kerül sor a szülés tényének megállapítására, ezáltal a nyomozás megindítására. A cselekmény ilyen irányú végkimenetele azonban a lehetséges bűncselekmények számához képest csekély. Célszerűtlennek találom azon becsléseket, amelyek a lehetséges, és ki nem derült újszülöttek ellen elkövetett emberölés vonatkozásában születtek, melyek a jellemzően titkolt körülmények között végbemenő bűncselekmények számát igyekeznek meghatározni, hiszen az évente lelepleződött bűncselekmények nem szolgáltatnak kellő alapot bárminemű becslés végzésére, így messzemenő következtetések levonására is kizárólag az összes ügy mélyreható vizsgálatát és tanulmányozását követően lenne lehetőség.

Dolgozatom célja egyfajta preventív jelleggel bemutatni, és ezáltal felhívni a figyelmet a bűncselekmény hátterében álló kiváltó okokra, az elkövetői helyzetre, ezzel szoros összefüggésben a közvetlen környezet megkérdőjelezhető szerepére. Az általam vizsgált esetekből levont következtetések alapján ismertetem a bűncselekmény sajátosságait, lehetőségeket javasolván mind a megelőzés, mind a kialakult helyzet megoldására vonatkozóan. Meghatározó a témakör vonatkozásában, hogy számos megoldási törekvés született, amelyek célja a bűncselekmények számának redukálása, segítséget nyújtva a későbbi potenciális bűnelkövető nők számára, azonban az esetek jelentős részében a megelőzési lehetőségekről szóló információk valamilyen oknál fogva nem jutnak el az érintettekhez.

Tekintettel arra, hogy a fent említett bűncselekmény vonatkozásában már született néhány tanulmány és szakirodalom, amelyek a kellő mélységben mutatják be a hatályos szabályozás történelmi előzményeit, valamint a jogrendszerünket érintő változásokat, így dolgozatom középpontjában saját kutatáson alapuló vizsgálat áll.

A ***Kalocsai Fegyház és Börtön*** munkatársai lehetőséget biztosítottak számomra, hogy előzetes egyeztetést követően három fő, újszülöttjük megölése, illetve halála miatt letöltendő szabadságvesztésre ítélt fogvatartottal folytatott személyes beszélgetés során ismerkedjek meg közelebbről a fent említett bűncselekménnyel, az elkövetők helyzetével, igazolva és bizonyítva ezáltal a kérdéskör komplexitását.

A tanulmányban bemutatásra kerülő tizennegyedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölés bűntettét tárgyaló, a ***Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság*** által rendelkezésemre bocsájtott nyomozati akták, illetve az ezekhez kapcsolódó fényképmellékletek, a ***Miskolci Törvényszéken*** tanulmányozott bírósági akták,

valamint a ***Kalocsai Fegyház és Börtön Intézetében*** készült interjúk a személyiségi jogok figyelembevételével, valamint az érintett szervek engedélyével kerülnek bemutatásra.

III. Történelmi előzmények

Dolgozatom létrejöttének célja nem az újszülöttek ellen elkövetett emberölés történelmi koronkénti megítélésének részletes bemutatása (figyelembe véve a kérdéskör tág vonulatát), azonban fontosnak találom a bűncselekmény vonatkozásában a legmeghatározóbb történelmi korszakok és evolúciós elmélet rövid és átfogó ismertetését adni, melyek a bűncselekmény megvalósulásának képzik alapját, ezáltal új megközelítésből adva magyarázatot a cselekmény létére.

Az újszülötteknek a közvetlen világrajövetelt követő megölése a földi lét kezdete óta létező jelenség. Az evolúció kapcsán kiemelendő, hogy Konrad Lorenz elmélete szerint az élőlények, a téma kapcsán kiemelten az ember minden viselkedésformája a létfenntartás és a fajfenntartás érdekében alakul, amelyek ütközése esetén jellemzően azt választják, amely saját fennmaradásukat szolgálja.[2] Az újszülöttek mesterséges, vagy természetes „szelekciója" más aspektusból vet fel kérdéseket, hiszen ezen esetekben nem feltétlenül a létfenntartás kerül veszélybe. Vagy bizonyos esetekben mégis?

Az úgynevezett „***infanticidium***", más szóval gyermekölés általános értelemben az újszülöttnek közvetlenül szülést/születést követő megölése,[3] melynek jogi, valamint erkölcsi megítélése történelmi koronként és kultúránként eltérő, mely szoros kapcsolatban áll az adott korszak és földrajzi terület politikai, társadalmi valamint gazdasági viszonyaival.

Az ókori társadalmakra jellemző patriarchális berendezkedésből kifolyólag a családfőnek jogában állt a családtagok élete felett rendelkezni, így például az ókori Rómában és Arábiában az apa belátásán múlt az újszülött gyermek életben hagyása. Az ősi germán jog a csecsemőgyilkosságot ugyanúgy bírálta el, mint egy rokon megölését. A bűnös anyát elevenen zsákba varrták és eltemették, s a törvény e kor találékony pokoli kegyetlenségével még azt is előírta, hogy a zsákba egy kutyát, egy macskát, egy kakast, meg egy viperát is tegyenek. Jelentős változást az újszülöttek megöléséről alkotott korábbi felfogások kapcsán a kereszténység térhódítását követően jelentkezett.[4] „Ekkor már szinte minden európai állam emberölésnek, sőt, a közönséges ölés minősített esetének, rokongyilkosságnak tekintette az újszülött megölését, és eszerint elrettentésül a szokásos emberölésnél még kegyetlenebb szankciókat is alkalmaztak."[5]

A történelem folyamán született, az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölést szabályozó rendelkezések hosszú időn át halálbüntetéssel rendelték büntetni a cselekményt, ilyen jellegű szabályozást tartalmazott Werbőczy Hármaskönyve, az V. Károly által 1532-ben kiadott Constitutio Criminalis Carolina, a Mária Terézia által 1768-ban kiadott Constitutio Criminalis Theresiana, valamint az 1795-ös büntetőkódex-tervezetben szintén a minősített emberölés egyik esetét képezte. A büntetést illetően az 1843. évi Btk. tervezet hozott enyhülést, amely szabadságvesztéssel büntette a gyermekölést.[6] Az 1878. évi V. törvénycikk rendelkezései voltak érvényben az 1961. évi V. törvény hatályba lépéséig, mely börtönbüntetéssel rendelte büntetni a cselekményt. A hatályos szabályozás előzményei, és az azzal kapcsolatos kérdések az 5. fejezetben kerülnek részletes bemutatásra.

[2]Humánökológia előadás.*etikaweb.uni-pannon.hu/index.php?option=com (megtekintés időpontja: 2012. X. 10.)*
[3]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 95.o.
[4]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 95-96.o.
[5]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 96.o.
[6]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 101-102.o.

Összegzésként konstatálható, hogy a „csecsemőgyilkosság" az emberiség kezdete óta létező, mitöbb a legtöbb államban bevett és elfogadott gyakorlat volt, sőt bizonyos kultúrákban a 21. században is a mindennapok szerves részét képezi. A fogamzásgátlás egy hatékony módjának tekintették, azonban a civilizáció térhódításával fokozatosan nyerte el a bűncselekményi minőséget komoly szankciók kilátásba helyezésével, így egyre nagyobb védelemben részesítették a cselekmény sértettjeit. Szeretném hangsúlyozni, hogy a kérdéskör koronkénti megítélése az általam bemutatott legmeghatározóbb pontoknál jóval árnyaltabb és kiterjedtebb, azonban ennek bemutatása nem jelen dolgozat tárgya.

IV. A női bűnözés ismérvei

A női bűnözés vitathatatlanul a bűnügyi tudományok részterületét képezi, azonban kriminalitásuk jellegzetességeivel kapcsolatban többféle állásfoglalás született. Egyes nézetek szerint a női bűnözés önálló probléma, melyből következően nem lehet az általános bűnözés részének tekinteni, a törvényszerűségei sajátosak. „A szociológiai megközelítést alkalmazó kutatók szerint viszont nem létezik semmiféle tudományosan bizonyítható olyan női személyiségjegy, amely a kriminalitás szempontjából releváns lenne. Ezért nem lehet önálló törvényszerűségekről beszélni."[7] Vitathatatlan, hogy a női bűnözés ugyan nem öntörvényű, de ez nem jelenti azt, hogy ne lennének meghatározó sajátosságai. Megkérdőjelezhetetlen, hogy aránya világszerte alacsonyabb a férfi bűnelkövetésekhez képest, valamint megnyilvánulási formáiban eltérő jegyeket mutat a férfi elkövetők kriminalitásától.

Számos olyan vizsgálat született az elmúlt néhány évszázad során, melyek a nők által elkövetett bűncselekmények hátterében álló nemi jellegzetességekkel és a nők kriminalitása közötti kapcsolattal támasztják alá a női bűnözés jellegzetességeit. Ilyenek az ún. biológiai irányultságú megközelítések, azon belül elsőként a genetikai-konstitucionális szempontok, melyek lényege, hogy a nőre vonatkozó kriminológiai irodalom néhány évtizedig Lombroso, Ferrero és Wulffen hatása alatt állott, s mivel koncepciójuk szinte klasszikus reprezentánsa annak a biológiai determinizmusnak, mely az öröklött, alkati adottságok alapján eleve meghatározottnak tartja az ember sorsát, így a bűnöző nő magatartását is.[8]

Más megközelítések az élettani fázisok jelentőségét kutatják az elkövetett cselekmény vonatkozásában. A nők kriminalitásával foglalkozó kutatások már XIX. század végén kiterjedtek a bűnözés és az ún. nemzéssel kapcsolatos élettani fázisokra, nevezetesen a menses, a terhesség és a gyermekágy, valamint a klimaktérium kapcsolatára. Számos korai és modern vizsgálat vél korrelációt felfedni e fázisok között.[9] Statisztikák bizonyítják, hogy a női elkövetők aránya az erőszakos személy elleni bűncselekmények vonatkozásában jelentéktelen mértékű, azonban kiemelendő, hogy a nők az erőszakos cselekmények jelentős részét hozzátartozóik ellen követik el.[10] E cselekmények egyrészt életközösségi konfliktusból származó, indulati, emocionális jellegű emberölések, azok kísérletei vagy életveszélyt okozó testi sértések, másrészt újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések.[11] Statisztikák alapján elmondható, hogy a női elkövetők a személy elleni bűncselekmények közül az emberölésben, míg a vagyonelleni bűncselekmények közül lopásban, sikkasztásban és csalásban járnak elől. A dolgozat kapcsán a nők által elkövetett életellenes cselekményeknek megvalósulása a

[7]http://noibunozes.blog.hu/2010/06/06/a_noi_bunozes (2012. IX. 22.)
[8]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 275.o.
[9]Raskó Gabriella: A női bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 296.o.
[10]Gazsi Adrienn: Jogi kérdések a nők mentális állapotával összefüggésben ncsszi.hu/download.php?file_id=486 ,19.o. (2012. IX. 6,)
[11]Fehér Lenke: Bűnözés és prostitúció http://www.tarki.hu/adatbank-h/nok/szerepvalt/Feherlenke-97.html (2012. IX. 6.)

hozzájuk fizikailag és pszichikailag közelálló személyek, jellegzetesen a saját gyermek és a férj, élettárs-, szerető megölésében realizálódik, melyet a bíróság a büntetés kiszabása során általában súlyosbító körülményként értékel.

A nők bűncselekmények elkövetésében realizálódó és azokhoz fűződő szerepük napjainkban is vita tárgyát képzik, melyek alapvetően a nemi jellegzetességekkel összefüggésben vetnek fel kérdéseket. A különbféle elméletektől eltekintve tény és való, hogy létezik legalább egy olyan bűncselekmény, mely megvalósulása leginkább a nőkhöz, illetve a női nemi működéshez kapcsolódik. Ezen cselekmény ***az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés***.

V. Az újszülöttek ellen elkövetett emberölés Büntető Törvénykönyvben elfoglalt helye, a szabályozás megítélésének és módosításainak főbb változásai

A teljesség kedvéért szükségesnek találom egy rövid összefoglalásban áttekintését adni a jelenleg hatályos szabályozás kialakulása meghatározó pontjainak, melyek szoros összefüggésben állnak az adott periódus politikai, társadalmi valamint gazdasági viszonyaival.

Az újszülöttek ellen elkövetett emberölés vonatkozásában számos büntetőjogi megoldás született a bűncselekmény törvényi megfogalmazását, valamint büntetési tételét illetően, azonban mind a jelenlegi, mind a korábbi szabályozás vonatkozásában számos kritika és bírálat is megfogalmazódott. A bűncselekmény megosztó jellegét a szülés folyamán kialakuló speciális pszichés és fizikai állapot okozza, hiszen szüléssel járó testi fájdalmak, az adott esetben bekövetkező jelentős vérvesztés olyan pszichikai állapotot idézhetnek elő, amely az elkövető tudatát, beszámítási képességét is érintheti.[12] Ennek megfelelően a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon vizsgált nyomozati akták, valamint a bírósági ítéletek mindegyikében utaltak ezen körülményre, miszerint: „a szülés folyamata a szülő nő számára fokozott testi-lelki megterhelést jelent, melynek hatására olyan, élettaninak tekinthető, speciális tudatállapot változás alakulhat ki, amely a beszámítási képességet nem befolyásolja". Az általam tanulmányozott akták mindegyikében megállapítást nyert a bűncselekmény elkövetője vonatkozásában, hogy „a gyanúsított az elmeorvosszakértői lelet és vélemény szerint: jelenleg sem és a cselekmény idején sem szenvedett elmebetegségben, gyengeelméjűségben, személyiségzavarban, tudatzavarban, mely korlátozta vagy képtelené tette volna cselekménye következményeinek felismerésére, vagy felismerésének megfelelő cselekvésre."

A jelenleg hatályos büntető törvénykönyvünk, hasonlóan az ***1961.évi V. törvényhez*** nem tartja az emberölés enyhébben minősülő esetének az újszülöttek közvetlen szülést/születést követő megölését, új fordulatot hozva a korábban hatályban lévő ***1878. évi V. törvénycikk*** rendelkezéseihez képest. A Csemegi-kódex gyermekölés alatt az újszülött törvénytelen gyermeknek az anya által elkövetett megölését értette,[13] miszerint „azon anya, a ki a házasságon kivül született gyermekét a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után szándékosan megöli: öt évig terjedhető börtönnel büntetendő."[14] A megváltozott társadalmi megítélés, a házasságon kívül született gyermek jogállására vonatkozó szabályok változása[15] okán a cselekmény privilegizálása 1961-ben már szükségtelenné vált.

[12]Gazsi Adrienn: Jogi kérdések a nők mentális állapotával összefüggésben ncsszi.hu/download.php?file_id=486, 20.o.
[13]Kovács Gyula: Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása. http://5mp.eu/fajlok/kgyula/az_anyak_altal..._(olvashato)_www.5mp.eu_.pdf 9.o. (2012. VIII. 5.)
[14]1878. évi V. törvénycikk: a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről: 284. §.
[15]Cseres Judit: Eltékozolt újszülöttek, BM Kiadó, 2000, 62. o.

Az ***1998. évi LXXXVII. törvény*** (a büntető jogszabályok módosításáról), mely az újszülött megölését sui generis bűncselekményként szabályozta egyértelműen a kemény kéz büntetőpolitikáját kívánta érvényesíteni. A fent említett törvény 40. §-a a Btk-t a következő alcímmel és 166/A. §-sal egészítette ki: „Újszülött megölése: 166/A. § Az a nő, aki születő gyermekét a szülés alatt, vagy megszületett gyermekét közvetlenül a szülés után megöli, bűntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő." Ugyanezen törvény 39. §-a vezette be a 14. életévét be nem töltött személy elleni elkövetést, mint minősített esetet (Btk. 166. § (2) bek. i)).

Az emberölés privilegizált alakzatát képező 166/A §-t azonban a ***2003. évi II. törvény*** (2003. március 1-től) hatályon kívül helyezte. A törvényhez kapcsolódó miniszteri indoklás szerint a jogalkotó ezzel kívánta orvosolni azt a gyakorlatban felmerült problémát, amely megakadályozta, hogy az általános szabályok szerint többszörösen súlyosabban minősülő emberöléssel szemben a megfelelő büntetőjogi szankció kiszabása realizálódjon.[16]

E módosítás folytán annak a nőnek a cselekménye, aki 2003. február 28. előtt ölte meg újszülöttjét, két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel volt fenyegetve, ezzel szemben, aki 2003. március 1-jét követően követte el a bűncselekményt tíz évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Az újszülöttek ellen elkövetett emberölést jelenleg a Büntető Törvénykönyv emberölés minősített esetei között szabályozza. A ***Btk. 166. § (2) bekezdés i) pontja*** a tizennegyedik életévét be nem töltött személy ellen elkövetett emberölést rendeli büntetni, mely a sértetti kör életkori minősítése szempontjából tág kategória foglalja magába az újszülötteket.

A jelenlegi szabályozás bírálói a büntetési tétel túlzó jellegével és a cselekmény hátterében álló esetleges pszichológiai okokkal érvelnek és tartják ideálisabbnak a bűncselekmény külön tényállásban való megfogalmazását, igazodván ezáltal a nemzetközi gyakorlathoz. Ezen állásponttal szembenállók véleménye szerint a napvilágra jutott bűncselekmények száma azonban elenyésző ahhoz, hogy külön tényállásban kellene szabályozni az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölést.

VI. Valóban minden nőnek áldott ez az áldott állapot? - avagy az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés jellegzetességei

Egy gyermek születését a legtöbb esetben hosszas, szeretetteljes várakozás és előkészületek előzik meg, azonban évente néhány napvilágra került eset bizonyítja, hogy nem minden gyermek érkezése jelent örömöt egy családnak, közvetlenül az anyának. Ezen gyermekek egy részének sorsa már világrajövetelük előtt megpecsételődött, másik részük halála a szülést követően az anya pillanatnyi „belátásán" múlik.

Tanulmányom a közvetlenül szülést követően bekövetkezett, az újszülöttek halálát okozó cselekmények témakörét dolgozza fel, melyek legfontosabb jegyeinek ismertetését, ismérveinek bemutatását ezen bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő elítéltekkel történő személyes beszélgetések, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon tanulmányozott nyomozati akták, valamint a Miskolci Törvényszéken megismert bírósági akták és egyéb kutatás alapján végzem, kiegészítve a témakörhöz kapcsolódó szakirodalmak nélkülözhetetlen elméleti alapjainak a tanulmányozásával.

[16]Kovács Gyula: Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása. http://5mp.eu/fajlok/kgyula/az_anyak_altal..._(olvashato)_www.5mp.eu_.pdf, 3.o. (2012. VIII. 5.)

A bűncselekmény általános fogalmát tekintve az újszülött életének jogellenes és bűnös kioltása.[17] Számtalanszor olvastam a témakör megnevezéseként a „csecsemőgyilkosság" kifejezést, melyet véleményem szerint érdemes pontosítani. A bűncselekmény vélhetően laikusok általi fenti elnevezése nem teljesen helytelen, azonban a bűncselekmény elkövetési idejére tekintettel, - miszerint közvetlenül a szülést/születést követően kerül sor az újszülött halálára - szükséges egy jóval árnyaltabb megfogalmazás használata. Évente számtalan csecsemőkorú gyermek halála következik be erőszakos bántalmazásból következően, azonban a gyermek életkora miatt nem minősül újszülött ellen elkövetett emberölésnek, függetlenül attól, hogy ezen cselekmény is a tizennegyedik éven aluliak ellen elkövetett emberölés bűntette körébe tartozik. Az újszülött a csecsemő életszakaszán belül egy jóval szűkebb kategóriát ölel fel, pontosabban újszülöttnek minősül egy gyermek a születésétől számított 168 óráig (korai újszülött kor – posztnatális) míg a csecsemőkor a második héttől az első év végéig tart.[18] Az általam vizsgált esetek mindegyikében a gyermek halála a szülést követően legkésőbb néhány órán belül állt be. Az esetek számottevő részében azonban a közvetlen születést követő ***néhány percnyi életet*** a „kevésbé szerencsések" esetében komoly haláltusa követett attól függően, hogy a szülő anya milyen módon vette el gyermeke életét. Dolgozatom címe ezen körülményre kíván utalni. A bűncselekmény akár a „végletek cselekménye" elnevezéssel is illethető lenne, hiszen a fenti jelző megjelenik a későbbiekben ismertetett aktív-passzív elkövetési magatartás kettősségében, valamint azon tényre vonatkozóan, miszerint rövid időn belül két olyan életszakasz követi egymást, mely az emberi élet kezdetét és végét jelenti, hiszen a születést követően rövid időn belül, jóformán közvetlenül áll be a halál.

VI.1. Az elkövetői kör

A bűncselekmény elkövetői között nem lehet egzakt kategorizálást végezni életkor, végzettség, vagy családi állapot alapján, hiszen a terhességet mindvégig titkoló nők között egyaránt található fiatalkorú leányanya, egyedülálló, élettársi kapcsolatban és házasságban élő, gyermektelen, valamint több gyermekes anya, iskolázatlan és diplomával rendelkező elkövető is. Az elkövetett cselekmény oka rendszerint a tájékozatlanság, az éretlenség, az anyai szerep elfogadásának, átélésének nehézségei, anyagi, egzisztenciális jellegű problémák, a környezet reagálásától, a társadalmi elítéléstől való félelem motivációja, a szégyenérzet, a megromlott házastársi viszony, a rendkívül nehéz szociális körülmények és hasonló tényezők befolyásolják.[19] A bűncselekmény vonatkozásában meghatározó, hogy az elkövető nők egyfajta „titokhelyzetben", vagy „titokkényszerben" élik meg terhességüket, emiatt rejtegetve állapotukat a legközelebbi hozzátartozók előtt is.

- *„Nem bíztam meg senkiben, nem bántottak, csak szégyelltem magam."*[20]

Lényegbeli kérdés azonban, hogy az újszülöttjüket megölő nők valóban titokkényszerben vannak-e, vagy csak ők látják kilátástalannak a nem kívánt terhességüket, nem gondolván át az esetleges megoldási lehetőségeket. Általában elmondható, hogy ezen nők segítségkérés nélkül, a közvetlen környezet által feltett konkrét, gyanakvó kérdésekre is tagadó, hárító választ adnak, titkolják, ezáltal magányosan élik meg állapotukat. Ezen titokhelyzettel magyarázható, hogy a gyanúsítottak túlnyomó része a kihallgatás során meglepő

[17]Kovács Gyula: Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása. http://5mp.eu/fajlok/kgyula/az_anyak_altal..._(olvashato)_www.5mp.eu_.pdf 27.o. (2012. VIII. 5.)
[18]Timmermann Gábor: Szülészet nőgyógyászat védőnőknek http://www.timmermann.hu/site/letoltesek/Bevezeto_eloadas.pdf) (2012. IX. 20.)
[19]Fehér Fehér Lenke: Bűnözés és prostitúció http://www.tarki.hu/adatbank-h/nok/szerepvalt/Feherlenke-97.html (2012. IX. 7.)
[20] MRFK.136/2002.bű.

részletességgel és mélyrehatóan mesél a terhességről, ezzel kapcsolatban megélt érzéseikről, és az elkövetett cselekményről. Ennek magyarázata, hogy a legtöbb esetben a kihallgatás jelenti az első olyan alkalmat, amikor nyíltan beszélhetnek az őket hónapokon keresztül nyomasztó „teherről" és számukra kilátástalanságot okozó, „megoldhatatlannak tűnő" problémáról. Szinte kivétel nélkül minden gyanúsítottól elhangzott a következő mondat a kihallgatás során: ***„nem mondtam el senkinek"***. Az egyik legősibb és a mindennapi életben leggyakrabban előforduló védekezési mód a tagadás. Freud kétféle formát különböztetett meg; az első esetben valaki egy állítást tagadóan mond el, a másikban pedig, amely a szülő anyák vonatkozásában meghatározó, hogy valaki nem létezőnek vél valamit, ami tulajdonképpen a tudatában van.[21] Ezen meghatározás a terhesség tagadása vonatkozásában játszik meghatározó szerepet.

A kérdéskör részeként szükséges megemlíteni, hogy az elkövető nők terhességük alatt produkálták a menstruáció jeleit, igaz nem olyan mértékben, mint a fogamzás előtt a normál biológiai működésnek megfelelően. Szülész-nőgyógyásszal folytatott beszélgetés alapján mindez alapvetően a nő pszichés állapotával magyarázható, mely értelmében a nő tisztában van terhessége tényével, azonban elfojtja magában az érzést, hiszen szeretné, ha terhessége nem létező lenne. A menstruáció valós, azonban nem olyan mértékű és mennyiségű, mint normál esetben. Amolyan „van is, meg nincs is". A terhes nő pszichológiája olyannyira befolyásolja a testének biológiai működését, hogy szervezete ekként képes reagálni és igazodni a pszichés állapotához.

A vizsgált esetek mindegyikében jellemző, hogy a terhesség tényét az állapotos nők tagadták, próbálták rejtegetni.

- *„ …Elszorítottam a hasamat, hogy ne vegyék észre… "*[22]

Számtalan megválaszolatlan kérdés merül fel az újszülöttek ellen elkövetett emberölések kapcsán, melyek a legtöbb esetben bűncselekmény alapjául szolgálnak. Talán az egyik legfontosabb megválaszolatlan kérdés, mely sok esetben a bűncselekmény elkövetését akadályozhatná meg, az a közvetlen környezet, adott esetben a család megkérdőjelezhető szerepe.

Amennyiben feltételezzük, hogy a tanúvallomások tartalma megegyezik a valósággal, miszerint a közvetlen környezet, kiemelten a családtagok, (köztük férjek a feleségük, vagy édesanyák és édesapák a lánygyermekük vonatkozásában) akikkel az elkövető napi kapcsolatban állt, nem vették észre a terhesség jeleit. A környezet azzal magyarázza a késői felismerést vagy annak teljes hiányát, hogy ezek a nők egyébként is kövérkés testalkatúak voltak, így a terhesség még a szülést megelőzően sem volt szembetűnő.

- *„ …Alkatilag olyan vagyok, hogy nem lehetett rajtam látni terhességet, így sem otthon a rokonaimmal, sem a munkahelyemen nem közöltem ezt senkivel… "*[23]
- *„Az elején nem jutott eszembe, hogy terhes lehetek, januárban még volt vérzésem, februárban, márciusban nem jött meg. Egy pillanatra eszembe jutott, hogy terhes lehetek, de előtte is kimaradt, ezért nem gondoltam, hogy terhes vagyok. A hasam nőtt egy kicsit, de hol a combom, hol a fenekem nőtt előtte is. Egyáltalán nem gondoltam, hogy terhes lehetek. Anyukám sem kérdezett semmit, észre sem vette senki. A ruháim jók voltak rám, ugyanazokat hordtam. "*[24]

Sokukban még a gyanú sem merült fel, azon részük pedig, akik rákérdeztek az elkövető általuk sejtett várandós állapotára, az első tagadó választ elfogadván nem kérdezték többet a

[21]Hárdi István: A lélek egészségvédelme, A lelki egészségvédelem jelene és távlatai, A védekező, elhárító mechanizmusok és a "coping" http://www.vitalitas.hu/konyvek/lelekegeszseg/lelekeg6-3.htm (2012. X. 10.)
[22]MRFK.136/2002.bű.
[23]MRFK.49/2006.bű.
[24]MRFK.133/2007.bű.

későbbi bűnelkövetőt. Vajon az általuk erősnek vélt bizalmi kötelék miatt hagytak fel az érdeklődéssel, vagy pusztán homokba dugták a fejüket és szemet hunytak a számukra is nyilvánvaló „probléma" felett? Tovább ágaztatva a lehetséges magyarázatokat, az előbbi lehetséges indok, vagyis az erős bizalmi kapcsolat feltételezése esetén a várandós nők miért nem osztották meg titkukat, és miért nem kértek segítséget? Valóban lehetséges, hogy egy átlagos testalkatú nő titokban tudja tartani terhességét a legközelebbi hozzátartozók előtt is? Azon esetekben, amikor a közeli hozzátartozó feltehetően sejtette, netán pontosan ismerte a hölgy állapotát, miért nem nyújtott segítséget? Etikailag és jogilag ezen személyeket terheli-e felelősség?

A tanúvallomásokból kitűnik, hogy főleg a kisebb településeken történt újszülött ellen elkövetett emberölés elkövetőjétől terhessége alatt a szomszédok többször érdeklődtek megváltozott testi adottságait illetően, hiszen néhányuk szerint egyértelműen megállapítható volt a terhesség ténye. Sokszor konkrét kérdést tettek fel a terhességet illetően, azonban minden esetben tagadó, leginkább hízásra irányuló magyarázat érkezett.

- *„… A szomszédom mondta, hogy biztos, hogy terhes vagyok, én meg mondtam, hogy dehogy vagyok…"*[25]
- *„…A környezetében élő szomszédoknak feltűnt, hogy a gyanúsítottnak már nem nagy a hasa, ezért értesítették a rendőrséget, akik (dátum) napján miután átkutatták a ház udvarát megtalálták a halott csecsemő holttestét..."*[26]

Ezzel szemben néhány vallomás tett bizonyságot arról, hogy a terhes nőkkel egy háztartásban élők tettek fel konkrét kérdést a későbbi bűnelkövetőnek.

- *„… A férjem is kérdezte, hogy nem vagyok-e terhes, de megbízott bennem és elhitte, hogy nem vagyok az…"*[27]
- *„…Apósom kérdezte, hogy terhes vagyok-e. Elszorítottam a hasamat, hogy ne vegyék észre, így is szégyen nekik, hogy evvel a fiúval összeálltam…"*[28]
- *„….A cselekményt megelőzően körülbelül egy-két hónappal anyósának és több rokonnak és ismerősnek is feltűnt, hogy a gyanúsított hasa megnőtt, ezért többször is rákérdeztek, hogy terhes-e, de (név) minden esetben tagadta terhességét, és arra hivatkozott, hogy cisztája van, s ez okozza hasának megnövekedését…."*[29]
- *(név) „…A rendőrségtől tudta meg, hogy a felesége a közelmúltban szült. Feltűnt neki, hogy a felesége hízik, de mikor rákérdezett, hogy terhes-e, azt mondta, hogy nem, csak kövérebb lett. Ő ezek után nem is foglalkozott a dologgal, betudtam azzal, hogy az asszony kövérebb lett".*[30]
- Elkövető édesanyja: *„A lányom a terhességéről semmit nem szólt nekem, mindez előttem a mai napon derült ki, amikor az orvosok közölték. Soha nem bántalmaztam a két gyereket, nem félhetett tőlem, mindig is jó viszonyban voltam velük, mindent elmondhatott volna nekem és nem értem miért nem tette. Értetlenül állok a dolog előtt, csak arra tudok gondolni, hogy azért titkolta el ezt a dolgot, mert az apjától tarthatott. Azt észleltem, hogy picit hízott, de nem volt ruhában méretváltás, még a melltartó méretét is tartotta."*[31]
- *„…Nem duzzadt meg a mellem, hányni nem hánytam, nem szédültem, semmi ilyen nem volt. Senki nem szólt, hogy valami megváltozott rajtam…"*[32]

[25]MRFK.206/2002.bű.
[26]MRFK.206/2002.bű.
[27]MRFK.171/2002.bű.
[28]MRFK.136/2002.bű.
[29]MRFK.136/2002.bű.
[30]MRFK.171/2002.bű.
[31]MRFK.133/2007.bű.
[32]MRFK.133/2007.bű.

Érdekes kérdést képez, hogy miként lehet egy szomszéd érdeklődőbb, mint a várandós nővel egy háztartásban élő közeli hozzátartozó?

VI.2. Az elkövetési magatartás kettőssége

Az elkövetési magatartás az emberölés minősített esete lévén nyitott, hiszen a cselekmény bármilyen, mind aktív, mind passzív magatartással megvalósítható, amely az újszülött halálát eredményezi. Az elkövetés módja tekintetében számos egyéb, az elkövető személyén kívülálló körülmény játszik meghatározó szerepet.

Szükségesnek látom bemutatni azt a kettősséget, amely az elkövetési módokat jellemzi az aktív-passzív magatartás elemi kategorizálás megkülönböztetésén túlmenően. Amennyiben a cselekmény aktív módon, tehát a szülő nő tevékeny közreműködése által kerül elkövetésre, azt kegyetlen brutalitás jellemzi, melyet a szülés helyszíne, ezzel összefüggésben a rendelkezésre álló eszközök nagymértékében meghatároznak. Általában elmondható, hogy ezen brutális bántalmazás akkor valósul meg, amikor az újszülött gyermek sírása a szülő nő környezete előtti „lebukását" eredményezheti. „A gyermek megszületése a titokkényszer újabb feladatát jelenti, mégpedig a szülés utáni, többnyire fizikailag megviselt állapotban. A szülést követően a következő cél, hogy ha már hónapokig sikerült a titok megtartása, akkor a gyermek önálló léte se derüljön ki."[33] A vizsgált esetekben az elkövetők a terhességet és a szülést is titkolták, ezért olyan elkövetési módot választottak, amely megakadályozta az élve született gyermeket az életjel adásában, hiszen az újszülött sírása elárulta, leleplezte volna a szülő nőt. A nők ennek megfelelően az újszülöttet minél előbb „ártalmatlanná teszik" a lehető legrövidebb idő alatt, amely magyarázata adott esetben a kegyetlen és erőszakos reakciónak, hiszen az ilyen magatartás biztosítja a gyermek halálát leggyorsabban és leghatásosabban. A brutális módszereket lélektani szempontból érdemes megvizsgálni. Azon esetekben, amikor a szülő nők aktív beavatkozás során bántalmazták az újszülöttjüket, kénytelenek voltak hozzányúlni gyermekük testéhez, és bizonyos erőt is ki kellett fejteniük. Ezen esetekben tehát a szülést követően kimerült állapotban, fokozott aktivitással és elszántsággal követik el a cselekményt. Az aktív emberi magatartással megvalósított újszülött megölése vonatkozásában az elkövetési módokat nem lehet taxatíve kimerítő felsorolással bemutatni, tekintettel arra, hogy minden eset más és más körülmények között történik. Azonban kialakultak a leginkább ezen bűncselekményre jellemző változatos elkövetési módok, melyek közül az általam vizsgált esetekben a következők jelentek meg:

1. megfullasztás, amelynek leggyakoribb változata az újszülött légzőnyílásainak puha tárggyal való befedése, A wc-be, árnyékszékbe, vízzel teli vödörbe szülés, vízbe dobás.
2. ellátatlanság (legjellemzőbb a kihűlés)
3. agyonverés, valamint szúró-, vágóeszköz használata, a mellkas átszúrása, átvágása.
4. bizonyos esetekben a tetem előrehaladott bomlása miatt az elkövetés módszere és a halál közvetlen oka nem volt megállapítható.[34]

Ezen vizsgálatból következően a szülő nők vagy a nőiesség minden formáját mellőzve, brutálisan bántalmazzák, vagy magára hagyják gyermeküket, így hivatalosan „ellátatlanság" okozza az újszülött halálát, függetlenül attól, hogy a gyermek fekáliába születés következtében fulladt-e meg, vagy az anya a szó szoros értelmében nem látta el megfelelően (kihűlés). A ***passzív*** magatartás jellegzetes esetei az alábbi példákkal mutathatók be:

[33]Cseres Judit: Eltékozolt újszülöttek, BM Kiadó, 2000, 123.o.
[34]Kovács Gyula: Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása. http://5mp.eu/fajlok/kgyula/az_anyak_altal..._(olvashato)_www.5mp.eu_.pdf, 17.o. (2012. VIII. 8.)

- *„…lakásának udvari wc-jébe, eltitkolt terhessége következtében fiúgyermeket szült. Nevezett gyermekét közvetlenül a fekáliába szülte és a csecsemő mivel magára hagyta elhalálozott, az ürülékbe fulladt…"*[35]
- *„A gyanúsított a gyermeket a wc-ből kivette, annak ellátása érdekében semmit nem tett, segítséget a család tagjaitól továbbra sem kért, hanem az újszülöttet a Hernád ártéri részére vitte, ahol sorsára hagyta. Az igazságügyi orvosszakértői vélemény adatai alapján megállapítható, hogy: gyk. (név) halála vérvesztés, ellátatlanság következtében kialakult légzési, keringéselégtelenség miatt jött létre."*[36]

Az elkövetési magatartások másik véglete a szülő nők erőszakos, kegyetlen,- és brutális beavatkozása, melyek tipikus köre kevésbé határolható be. Ennek indoka, hogy a cselekmény ily módú elkövetésénél meghatározó az adott esetben, adott környezetben rendelkezésre álló eszközök köre, valamint az anya mentális állapota.

A szülő nő ***aktív*** elkövetési magatartását szemléltető példák:

- *„…A gyanúsított ezt követően újszülött gyermekét a nála lévő, és a köldökzsinór elvágásához használt konyhakéssel a bal mellkasfelén két ízben megszúrta. Mindezek következtében az élve született gyermek a helyszínen elhalálozott…"*[37]
- *„…A gyanúsított félt, hogy anyósáék meghallják a gyermek sírását, ezért a síró kisfiút a wc háta mögött körülbelül 5 méterre lévő területre vitte, ahol egy körülbelül 20x13 cm-es tégladarabokkal legalább 2 alkalommal megütötte a gyermek fejét..." Részlet az elmeorvosszakértői lelet és véleményből: "…Nekem elborult az agyam, a rendőrök mondták, hogy bántalmaztam a kicsit. Nem akartam bántani. A wc hátához vittem. Téglával fejbevágtam, sírt, féltem, hogy meghallják, rájönnek, hogy én terhes voltam. Én nem is gondolkoztam, elborult az agyam. Nem néztem meg életben maradt-e. Otthagytam a WC mögött. Kocsiülés huzatba takartam be, bentről hoztam ki a házból. Bementem egy huzatért miután fejbevágtam egy téglával. Hátra rejtettem el, ahol megtalálták…"*[38]
- *„…Nevezett személy (dátum) én a reggeli órákban titkolt terhességéből lakásában gyermeket szült, akit nem megfelelően ápolt, látott el, majd az udvari wc melletti területen elföldelt, aki ennek következtében elhalálozott…"*[39]
- *„…a rendelkezésre álló adatok alapján megalapozottan gyanúsítható azzal, hogy (dátum) megelőzően lakásán, titkolt terhesség után, feltehetően életképes, átlagos méretű leány csecsemőnek adott életet, akit az udvaron lévő kútba dobott…"*[40]
- *„…érett leánycsecsemő halála erőszakos úton bekövetkezett légút elzárás okozta fulladás (papírszerű anyag szájüregbe nyomása, nyelv hátratolása) miatt jött létre…"*[41]

A fenti példák is bizonyítják, hogy az elkövetési módoknak alapvetően „csak a képzelet szab határt", hiszen a cselekmény bármilyen halált okozó magatartással kiváltható.

Érdekes momentum – talán az akarva, vagy akaratlanul elnyomott, azonban a tudat alatt kétségtelenül jelenlévő anyai ösztönök létét bizonyítja, hogy az újszülött halálát követően szinte kivétel nélkül az anyák a gyermeket előbb valamilyen rongyba, vagy anyagba csavarják, majd ezt követően helyezik őket zacskóba, vagy szatyorba.

[35]MRFK.276/2006.bű.
[36]MRFK.136/2002.bű.
[37]MRFK.171/2002.bű.
[38]MRFK.136/2002.bű.
[39]MRFK.105/2004.bű.
[40]MRFK.133/2007.bű.
[41]MRFK.141/2006.bű.

- *„…úgy gondoltam, hogy lehet, hogy csak annyi baja van, hogy nincs melegben, ezért bepólyáztam egy sötétítő piros anyagba. Vártam kicsit, hogy a melegben felsír-e, de nem történt semmi. Kb. 30-40 percig tartottam így „pólyába" az ölembe. Utána sem adott életjelet, így úgy döntöttem, hogy teljesen betakarom, amit meg is tettem. Utána betettem a becsomagolt halott magzatot egy COOP-os szatyorba és betettem a szekrénybe…"*[42]
- *„…A gyanúsított (dátum) napján az általa fent említett módon megölt és piros színű pokrócba tekert gyermekét egy pelenkás zacskóba tette, majd egy fehér színű „Hungária Biztosító" feliratú zsákba rakta, amelyet egy barna cipőfűzővel összekötött. Az így elkészített „csomagot" a gyanúsított a lakásukhoz tartozó szemétgyűjtő edénybe dobta, majd erre háztartási hulladékot öntött, bízva abban, hogy a szemetes a következő szállítmánnyal azt a szeméttelepre szállítja…"*[43]
- *„…A gyanúsított közvetlenül a szülést követően felöltözött, majd a gyermeket anélkül, hogy ellátta – megmosdatta, felöltöztette – volna, vagy hívta volna a mentőket, kivitte a házuk mellett lévő fáskamrába, előtte azonban még az újszülöttet rongyokba csavarta, majd a fáskamra jobb oldalán lévő falnál helyezte el. Ezt követően semmit sem tett a gyermek etetése, testhőmérsékletének biztosítása végett, így a novemberi hidegben ellátatlanul hagyott csecsemő – pontosan meg nem határozható időpontban - meghalt…."*[44]
- *„…Kocsiülés huzatba takartam be, bentről hoztam ki a házból…"*[45]

Ezen megtörtént esetek, gyakorlati példák alapján elmondható, hogy nincs két egyformán elkövetett bűncselekmény, bármennyire felfedezhetőek számtalan hasonlóságok az egyes esetek között. Elméleti síkon a bűncselekmény befejezettségéhez vezető mozzanatok megegyeznek, azonban az esetek gyakorlati megvalósulása jóval árnyaltabb és komplexebb különbségeket foglal magában.

A szülések kapcsán elmondható, hogy döntő többségük zavartalan lefolyású,[46] azonban a szakszerű ellátás hiánya okán, a kivérzéses állapot, vagy egyéb komplikáció kialakulása miatt kerül sor a kórházba szállításra, ahol a szülés tényének megállapítását követően, és ehhez kapcsolódóan a gyermek hiányának okán veszi kezdetét a nyomozás. A legtöbb esetben a szülő nő egyedül, titokban hozza világra gyermekét, azonban néhány eset bizonyítja, hogy a szülés lefolyása során, és a nem kívánt terhesség eredményének „eltüntetésében" a szülő nőn kívül más személy közreműködése is meghatározó.

Volt olyan elkövető, aki erős fájdalmakról számolt be, volt azonban olyan, aki állítása szerint mindennemű fájdalom nélkül szülte meg gyermekét. Szülész-nőgyógyász elmondása alapján a kórházi keretek között zajló szülések során napjainkban egyre inkább előtérbe kerülnek azon alternatív szülési módok, melyek során a szülő nő a lehető legminimálisabb, esetenként mindennemű mesterséges fájdalomcsillapítás nélkül hozza világra gyermekét. A meghatározó különbség azonban az, hogy a kivérzéses állapot a kórházi szülések alkalmával kizárt a szakszerű ellátásnak köszönhetően.

Az általam tanulmányozott esetek között előfordult, hogy az anyával a szülés pillanatában egy lakásban tartózkodó hozzátartozók sem vették észre a szülés folyamatát.

[42]MRFK.49/2006.bű.
[43]MRFK.171/2002.bű.
[44]MRFK.206/2002.bű.
[45]MRFK.136/2002.bű.
[46]Cseres Judit: Eltékozolt újszülöttek, BM Kiadó, 2000, 122.o.

- Tanúvallomás - nagymama: *„…Az én szobám ajtaja szemben van a (név)-val, de az este sem gyereksírást, sem nyögést, sem jajgatást nem hallottam, nem tudom, hogy ilyen csendben hogyan lehetett szülni…"*[47]

VI.3. A passzív alany

A cselekmény passzív alanya kizárólag az élve született újszülött, melynek tényét a boncolás során igazságügyi orvosszakértő állapítja meg. A hatósági boncolások kapcsán alapvető annak szakértői megállapítása, hogy mi volt a halál oka, azt mi idézte elő, a halál természetes vagy erőszakos okból következett-e be,[48] mely megállapításoknak büntetőjogi szempontból van meghatározó szerepe. A magzat halála bekövetkezhet méhen belül, a szülés alatt vagy a szülés után.[49]

Az újszülött halálával kapcsolatos bűncselekmények alapos gyanúja esetén az orvosszakértőnek arra is választ kell adnia, hogy az újszülött:

1. élve vagy halva született-e;
2. a szülés után mennyi ideig élt;
3. életképes volt-e;
4. érett volt-e;
5. mi volt halálának oka;
6. a rajta talált esetleges sérülések eredete;
7. a halál bekövetkeztének valószínű időpontja.

Az ügy jellegétől függően - bizonyos esetekben - arra a kérdésre is választ kell adni, hogy megmenthető lett volna-e az újszülött:

1. ha az anya teljesíti az általánosan ismert ellátási módokat; - ha a szülésnél szaksegítség (szülésznő) működik közre; - ha a szülés intézetben történik;
2. ha a szülés után az anyához és újszülöttjéhez orvost vagy szülésznőt hívnak vagy kórházba szállítják.

Ezen utóbbi kérdések megválaszolásának szükségességét az anya „passzív" magatartásának megítélése indokolhatja.[50]

Az első kérdés eldöntéséhez az ún. „belső élveszülöttségi"- jelek jönnek szóba, amelyek a boncolás kapcsán objektív bizonyítékot szolgáltathatnak. Az általam elemzett ügyek kapcsán minden esetben használt élveszülöttségi próba az ún. tüdő-légpróba volt. A vizsgálat alapja, hogy az élve született újszülött tüdeje a víz felszínén úszik, így a tüdőből kimetszett kis részletek a felszínen lebegnek. Az újszülött első légvételével a tüdő léghólyagocskái levegővel telnek meg,[51] így az élveszülöttség megállapítása megalapozza a bűncselekményi minőséget.

VI.4. „Levont tanulságok"

Az általam vizsgált nyomozati aktákból kitűnt, hogy az elkövetők a kihallgatásuk során a tragédiák megelőzési lehetőségeként, vagy arra a kérdésre válaszolván, hogy mit tennének

[47]MRFK.49/2006.bű.
[48]A halottakkal kapcsolatos igazságügyi orvosszakértői tevékenységről Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 6. számú módszertani levele 1979. http://igor.diogenes.hu/download/modszlev/06_mszlev.pdf?PHPSESSID=b7f1b335abaff244732e059336bfb72e (2012. X. 10.)
[49]Somogyi Endre: Az igazságügy orvostan alapjai. Medicina könyvkiadó, Budapest, 1977. (246.o)
[50]Az OIOI 6. számú módszertani levele
[51]Somogyi Endre: Az igazságügy orvostan alapjai. Medicina könyvkiadó, Budapest, 1977., 246.o.

másként, kivétel nélkül a segítségkérést, valamint a legközelebbi hozzátartozók előtt állapotuk felfedését nevezték meg.

- *„ …Most azt gondolom, hogy nem így kellett volna csinálnom. Anyának szólnom kellett volna, őszintének kellett volna lenni vele, ő biztos segített volna… "*[52]
- *„Bűnösnek érzem magam, igen szólni kellett volna, egyszerűen szólni kellett volna."*[53]

Mind a nyomozás során lefolytatott kihallgatások, mind a bíróság előtt tett vallomások alkalmával kivétel nélkül minden elkövető tettének megbánását és sajnálatát fejezte ki, elmondásuk alapján nem szerették volna bántani gyermeküket. Kérdés azonban, hogy az általuk tanúsított megbánás a hatóságok megtévesztése, valamint a büntetés enyhítésének reményében történt, vagy ténylegesen lelkiismeretük hangja szólalt meg…

Mindössze egy esetben hangzott el az abortusz és az örökbefogadás gondolata mint megoldási alternatíva, azonban ez eset is a gyermek halálával végződött. A gyanúsított elmondása szerint *„ …elmaradt számlatartozások miatt sosem maradt pénz az abortuszra, így folyamatosan halogattam, míg az időből kifutottam…Úgy gondoltam, hogy a szülés előtti héten szabadságra megyek és a kórházban szülöm meg a gyereket. Azt terveztem, hogy a kórházban lemondó nyilatkozatot teszek és örökbe adom a kicsit. A sors azonban közbeszólt, mert otthon indult meg a spontán szülés… "*[54]

Jelen fejezetben az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés legmeghatározóbb pontjai kerültek bemutatásra, az általam vizsgált, szakirodalomban eddig meg nem jelent eseteken keresztül, melyek alátámasztják, hogy mint minden bűncselekmény kapcsán, így a dolgozat középpontjában álló bűncselekmény tekintetében is megvannak azon „egyedi" sajátosságok, melyek kizárólag ezen cselekményt jellemzik.

VII. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon megtekintett akták elemzése és összefoglalása

A ***Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályán*** 14, a témához kapcsolódó nyomozati akta elemzésére volt lehetőségem, melyek tanulmányozása során mély betekintést nyertem a dolgozat középpontjában álló bűncselekmény felderítési és bizonyítási nehézségeibe. A dolgozat mellékleteként csatolt összefoglaló táblázat ismerteti az általam elemzett akták rövid, releváns szempontok szerinti összevetését.

A cselekmény passzív alanya kizárólag az élve született újszülött, mely a bűncselekmény megállapításának elengedhetetlen feltétele. A vizsgált 14 esetből 1 ügy során nyert megállapítást, hogy az újszülött már a méhen belül elhalálozott, azonban ezen eset kapcsán is felvetődik néhány kérdés, amely a szülő nő szülést követő magatartására keresi a választ.

Említettem, hogy a bűncselekmények napfényre kerülésének leggyakoribb oka az anya kivérzéses állapota miatt történő kórházba szállítás, ahol a szakszerű ellátás folyamán kerül sor a szülés tényének megállapítására. A cselekmény ilyen irányú kiderülése valamivel könnyebb feladat elé állítja a nyomozó hatóságot, hiszen a potenciális elkövető személyétől elindulva könnyebb „felderíteni" a holttest kilétét, megállapítván ezáltal a bűncselekmény megtörténtét. Előfordul azonban, hogy a felderítés nehézségét jelenti, amikor a nyomozó hatóság számára a kiindulási pontot az újszülött holtteste jelenti, azonban egyéb bűnjel hiányában lehetetlen megtalálni az anyát, mely esetekben a nyomozás megszüntetésére kerül sor, mint az alábbi esetben:

[52]MRFK.133/2007.bű.
[53] MRFK.136/2002.bű.
[54]MRFK.49/2006.bű.

„Tizennegyedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölés bűntettének gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen indult nyomozás, mert a rendelkezésre álló adatok szerint (dátum) a délutáni órákban a (helységnév) bérház alatt található gépkocsi parkolóban elhelyezett szeméttárolók egyikében egy karton-dobozban halott leánycsecsemőt találtak. A helyszíni szemle adatai szerint a halál a felfedezést megelőzően 48-72 órán belül következett be. Az elvégzett igazságügyi orvosszakértői boncolás alapján megállapítható, hogy „a csecsemő érett, egészséges volt, a születést követően élt, és halálát légúti elzárás okozta."... érett leánycsecsemő halála erőszakos úton bekövetkezett légút elzárás okozta fulladás miatt jött létre. Tekintettel arra, hogy az eddigi nyomozás során olyan személyi és tárgyi bizonyítékok beszerzése nem volt lehetséges, mely alapján az ismeretlen elkövető kilétének megállapítása lehetséges lett volna, és ez a további eljárástól sem várható, ezért a Be. 190.§ (1) bekezdés i) pontja alapján javasolt volt a nyomozás megszűntette", így határozat született a nyomozás megszüntetéséről."[55]

A témakör kapcsán folytatott kutatás során, a nyomozati akták elemzését követően kerestem fel a ***Miskolci Törvényszék*** munkatársait, bízván abban, hogy a korábban megismert, hatáskörük és illetékességük okán általuk elbírált ügyek közül néhányat rendelkezésemre tudnak bocsájtani, hogy ezáltal ismerjem meg és követhessem végig az adott cselekményt az elkövetéstől kezdődően, a nyomozáson át az ítélethozatalig.

A Miskolci Törvényszék 3 akta megismerésére adott lehetőséget, melyek bemutatására a személyiségi jogok figyelembevételével kerül sor. A dolgozat terjedelmére tekintettel azonban egy ügy kerül részletes bemutatásra a nyomozati cselekményektől a bírósági ítéletig.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályán elemzett 133/2007. nyomozati akta alapján:

„Eljárás indult tizennegyedik életévét be nem töltött személy ellen elkövetett emberölés bűntettének megalapozott gyanúja miatt fk. (név) (helységnév) lakos ellen, aki a rendelkezésre álló adatok alapján megalapozottan gyanúsítható azzal, hogy (dátum) megelőzően lakásán, titkolt terhesség után, feltehetően életképes, átlagos méretű leány csecsemőnek adott életet, akit az udvaron lévő kútba dobott. A holttest feltalálását követően a közigazgatási eljárás szabályai szerint halottszemle megtartására került sor, a szemlén jelen lévő házorvos azonban nem tudta egyértelműen megállapítani, hogy a csecsemő élve született-e, azért igazságügyi orvosszakértő kirendelése vált szükségessé.

Jelentés: Az ügyben további kutatás vált szükségszerűvé (név) által elmondottak leellenőrzésére. Fentiek alapján segítséget kértünk a miskolci „Spider" speciális mentőcsoporttól. A kutatás során a kutyák bomlásnak indult emberi szöveteket jeleztek a lakóház udvarán elhelyezett, a melléképület bejárati ajtaja mellett lévő kukánál (a véres nadrágot dobta a kukába). Ezt követően a keresőkutya ismét jelzett a melléképületben található heverőn, valamint a lakóházban lévő hálószobának használt helységben az ablak alatt elhelyezett kisebb heverőnél.

A keresőkutya által jelzett helyeken, a másik keresőkutyával kontrollkeresés került végrehajtásra, melynek során (név) elmondta, hogy (dátum)-án a lakásukban valóban szült, majd azt követően a csecsemővel a házból kiszaladt és azt az udvaron lévő, használaton kívüli kútba dobta.

A kihallgatás során beszerzett adatok alapján szükségessé vált a ház udvarában lévő kút átvizsgálása. A kút kamerával történő átvizsgálásakor láthatóvá vált egy újszülött csecsemő holtteste. A test a kútból búvár segítségével kiemelésre került. Ezt követően a helyszínen (név) háziorvos részvételével halottszemle lefolytatására került sor. A halottszemle során a jelenlévő orvos egyértelműen megmondani, hogy a csecsemő élve született-e nem tudta, ezért

[55]MRFK.141/2006.bű.

a holttest hatósági boncolás végett a B.-A.-Z. Megyei Kórház Proszektúrájára került beszállításra.

Részlet az igazságügyi elmeorvosszakértői lelet és véleményből:

„Úgy volt, hogy találkoztam egy fiúval (helységnév)….Nem védekeztünk, nem is gondoltam rá, nem tudom, ilyenre nem is gondoltam…Megjött és kimaradt, aztán megint megjött, nem változott semmi, egyáltalán, görcsölt a hasam. Az mindig úgy volt, hogy híztam is, fogytam is 2-3 kg-okat, télen felszedtem, nyáron leadtam, ilyenek voltak….Az elején nem jutott eszembe, hogy terhes lehetek, januárban még volt vérzésem, februárban, márciusban nem jött meg. Egy pillanatra eszembe jutott, hogy terhes lehetek, de előtte is kimaradt, ezért nem gondoltam, hogy terhes vagyok. A hasam nőtt egy kicsit, de hol a combom, hol a fenekem nőtt előtte is. Egyáltalán nem gondoltam, hogy terhes lehetek. Anyukám sem kérdezett semmit, észre sem vette senki. A ruháim jók voltak rám, ugyanazokat hordtam….Nem éreztem, hogy mozog a baba, semmi furcsát nem éreztem, csak korgott a hasam meg ilyenek…Vasárnap, április 08-án úgy volt, hogy reggel felkeltünk anyával 6 óra körül reggel. Kimentünk a konyhába, készültünk, sütöttünk, főztünk. Délután olyan 2 óra körül szóltam anyának, hogy adjon egy No-Spat, mert megjött, adott. Véreztem, olyan volt, mint máskor, nem volt másmilyen folyadék. Sűrűn kellett járni a wc-re pisilni, nem néztem meg, de azt éreztem, hogy pisilni kell….Fél 5 körül szóltam anyának, hogy adjon még No-Spat, mert nagyon görcsöl a hasam, adott akkor is. Eléggé véreztem, folyékony vér volt, meg picit darabos is. Aztán olyan 6 óra fél7 körül szóltam, elmegyek lezuhanyozok, meg a wc-re is. Ahogy leültem, éreztem a hasamban lent egy fájdalmat, inkább olyan szúrás volt. Felálltam a WC-ről, kiesett a nadrágomba a baba, a köldököm környékén éreztem szakadást, az fájt jobban….Ahogy kiesett arra gondoltam, hogy ezt el kell tüntetnem, hogy anyáék meg ne lássák, mert akkor engem intézetbe küldenek…Nem tudom mekkora volt, mert én meg sem néztem. A nadrágomba esett a baba, amikor felálltam éreztem egy szakadást. Meg volt feje, keze, lábai, mindene, ahogy megfogtam, akkor láttam. Nem mozdította semmijét, nem adott hangot, nem sírt, biztos. Nem tudom, mit gondoltam, nem gondolkoztam, csak az járt a fejemben, hogy el kell tüntetnem, mert anyáék mit fognak szólni, nem fognak szeretni, csak ez járt csak a fejemben. Kivittem és beledobtam a kútba…. A házunk úgy van, hogy lépcsőn kell felmenni a szobába, a konyha pedig külön van, mint egy nyári konyha. A fürdőszobában a földszinten voltam, le kellett menni a lépcsőn és a konyha mögött rögtön ott van a kút olyan 50 m-re. A kezemben vittem ki a babát, akkor sem éreztem, hogy mozogna. Beledobtam a kútba."

Az igazságügyi elmeorvosszakértő véleménye alapján a rendelkezésre álló adatok és vizsgálat alapján megállapítható, hogy (név) gyanúsított sem a vizsgálat, sem a cselekmény idején nem szenvedett elmebetegségben, gyengeelméjűségben, személyiségzavarban, szellemi leépülésben, tudatzavarban, mely korlátozta vagy képtelené tette volna cselekménye következményeinek felismerésére, vagy felismerésének megfelelő cselekvésre. Nevezett fejletlen, éretlen, szorongásra hajló, részben életkorából is adódóan gyermeteg személyiség, ami cselekménye szempontjából beszámítási képességet kizáró vagy korlátozó tényezőként nem értékelhető, de a cselekmény elkövetését elősegíthette, megkönnyíthette. Kóros indulat, illetve rövidzárlati cselekmény fennállása a gyanúsítottnál biztonsággal kizárható.

Ezen adatok és tények alapján a Miskolci Törvényszék az alábbi ítéletet hozta:

„bűnös: emberölés bűntettében /Btk. 166.§(1) bek., (2) bek. i pont. Ezért őt a bíróság főbüntetésként 2 év fiatalkorúak börtönbüntetésére ítéli. A szabadságvesztés büntetés végrehajtását 4 évi próbaidőre felfüggeszti. A bíróság megállapítja, hogy a vádlott pártfogó felügyelete alatt áll. (Záradék: A bíróság ítélete (dátum) napján jogerős és a fel nem függesztett részben végrehajtandó.)"

A boncjegyzőkönyv alapján elmondható, hogy a leánymagzat halála a szülést követően ellátatlanság okozta légzési-keringési elégtelenség miatt jött létre. A leánymagzat érett,

egészséges volt, kiviselt terhességből született, megfelelő körülmények közötti szülést követő ellátás estén életben maradhatott volna.

Ezen eset szemlélteti, hogy a nyomozás során milyen nehézségekkel kell szembenéznie a nyomozó hatóságnak a bűncselekmény teljes körű felderítése érdekében. Mint említettem, a cselekmény körülményei tekintetében nem lehet taxatív felsorolást végezni, az ismertetett ügy mindössze egy alternatíva bemutatását szolgálja.

VIII. A Kalocsai Fegyház és Börtönben megvalósult fogvatartotti interjúk

A Kalocsai Fegyház és Börtön Intézetében előzetes egyeztetést követően 2012. augusztus 22-én 3 fő női fogvatartott vállalta a személyes beszélgetést az általuk elkövetett bűncselekményről, a cselekményhez vezető okokról, mindezek utólagos megítéléséről és a levont tanulságokról, véleményükről és álláspontjukról, a büntetés-végrehajtási intézetben töltött mindnapjaikról, a jövőbeni terveikről, valamint a hasonló tragédiák megelőzési lehetőségeiről.

Az előzetes egyeztetés során az elítéltek közül 2 fő kérte el az előre összeállított kérdéseket, melyek a beszélgetés fő irányvonalát határozták meg, hiszen figyelembe véve a téma mivoltát, valamint azt, hogy a beszélgetést önként vállalták, így kizárólag azon kérdések képezték a beszélgetés részét, melyekről a hölgyek szerettek volna nyilatkozni. A találkozás a fogvatartottakkal ***Cselik Beatrix*** büntetés-végrehajtási főhadnagy, fogvatartási főelőadó felügyelete mellett történt, ügyelve arra, hogy az interjúban résztvevők személye mind egymás, mind az intézetben végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő többi női fogvatartott előtt titokban maradjon. Az intézet munkatársai jelezték, hogy az interjú alatt az elítéltek feltehetően zárkózottak lesznek, már azt is nagy eredménynek vélték, hogy volt együttműködő vállalkozó a megkeresésemre. Az interjúban résztvevők az előzetes várakozáshoz képest meglepően nyíltak és kommunikatívak voltak a beszélgetés során, mely az Intézet munkatársait is meglepte, hiszen nem jellemző ezen bűncselekmény vonatkozásában, hogy a már letöltendő végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő elítéltek nyilatkoznak az általuk elkövetett cselekményről. Ebből kifolyólag kérdéses volt az interjúk végkimenetele és „sikere", hiszen nem lehetett előre tudni az elítéltek mennyire lesznek közlékenyek és együttműködőek, attól függetlenül, hogy vállalták a beszélgetést. Mérhetetlen hálával tartozom az interjút önként vállaló elítélteknek, hiszen annak ellenére járultak hozzá a beszélgetésekhez, hogy mindez semmilyen előnyt és jutalmazást nem jelentett számukra az intézet keretei között.

VIII.1. Az interjúk összefoglalása és elemzése

Az interjúk diktafonnal történő rögzítéséhez 2 fő járult hozzá, jelen fejezetben a riportok lényegbeli pontjai kerülnek összegzésre.

A beszélgetésekre a Kalocsai Fegyház és Börtön egy nyugodt, zavartalan, a büntetés-végrehajtási intézetek deprimáló közegétől valamelyest elvonatkoztató helységében került sor, ezáltal is lehetőséget biztosítva annak, hogy az interjúalanyok megnyíljanak, és őszintén meséljenek történetükről. Az interjúkat önként vállaló női elítéltek anonimitását tiszteletben tartva a beszélgetések sorrendjében nevezzük őket ***„Dórának"***, ***„Emesének"***, és ***„Évának„***. A beszélgetés kezdetén a két közel egyidős hölgy, Dóra és Éva valamivel zárkózottabb volt, ellenben Emesével, aki a legkommunikatívabb magatartást tanúsította. Célom nem a hagyományos értelemben vett interjú készítése volt – amely meglátásom szerint a két fiatalabb hölgy esetében valósult meg, - hanem egyfajta, nyilvánvalóan a szituációhoz, a körülményekhez, valamint téma mivoltához képest kötetlen beszélgetés realizálása volt,

amely Emese vonatkozásában teljesült. Dóra és Éva interjú alatt tanúsított viselkedése, és nonverbális jelei között számtalan hasonlóságot véltem felfedezni, amire közel azonos életkoruk adhat magyarázatot.

Az általam összeállított kérdések a korábban elemzett nyomozati aktákra támaszkodván, alapvetően a megismert ügyekben tapasztalt kronológia sorrendet követték, kiegészítve néhány gondolattal. Ennek megfelelően a kérdések érintették többek között az elkövető családi kapcsolatait, gyermekkorának meghatározó pontjait, a terhesség létrejöttének körülményeit, a terhesség megélésének érzelmi oldalát, a cselekmény elkövetését és utólagos megítélését.

Érdekes, hogy az előre elküldött kérdéseket a két fiatalabb, közel egyidős elítélt kérte el. Az első feltett kérdésem megegyezett a 3 interjú során, miszerint „miért vállalta a beszélgetést?". Dóra és Éva nem adtak határozottan egyértelmű választ, ellenben Emesével, aki annak ellenére, hogy nem kérte el a kérdéseket – vagyis csak annyi információval rendelkezett, hogy azon cselekményről szeretnék vele beszélgetni, amely szankciójaként végrehajtandó szabadságvesztését tölti – jóval összeszedettebbnek találtam. Válasza a következő volt: *„Én úgy gondoltam, hogyha evvel segíthetek átlátni a mi helyzetünket, akkor ennek van egy esélye ennek az oldalon."* A vele folytatott beszélgetés során tapasztaltam, hogy „elmeséli a történetét", és nem kizárólag a kérdésekre válaszol a lehető legtömörebben, mindemellett a vártnál jóval választékosabb megfogalmazásban.

A feltett kérdéseimre egyenes, mindenre kiterjedő választ kaptam. A beszélgetések kezdetén mindegyik hölgy kapcsán egyfajta bizalmatlanságot és tartózkodást véltem felfedezni, mely mind a testtartásukban, mind a szemkontaktus kezdeti hiányában (szemlesütések) érezhető volt. Meglátásom azonban, hogy a körülményekhez és a témához képest meglehetősen hamar oldódott ez a fajta feszültség, mely természetesen vitathatatlan velejárója volt a beszélgetéseknek. A legnyíltabbnak Emesét, a legzárkózottabbnak pedig Évát találtam. A kérdéseimre ő válaszolt a legtömörebben és ő beszélt a leghalkabban. Dóra egyfajta köztes állapotot képviselt ezen a téren, hiszen, ő folyamatosan bontotta le az irányomban felállított falakat. Vele a diktafon kikapcsolását követően is hosszasan beszélgettem, mialatt sokkal közvetlenebb volt. Nem tudom ez a fajta nyíltság a diktafon kikapcsolásának, az eltelt idő során a bizalom megnyerésének, vagy esetleg annak köszönhetően alakul kit benne, hogy nem az általa korábban a nyomozati szakban tapasztalt kihallgatásban volt része.

Az interjúk során megfigyelhető volt, hogy a beszélgetés azon pontjainál, amelyek elvonatkoztattak az eredeti témáról, - a szituációhoz képest, miszerint egy számukra vadidegen emberrel beszélgetnek az általuk elkövetett bűncselekményről - az alanyok mintha kiléptek volna a bv. falain kívülre. Mindez Dóra esetében érvényesült leginkább, amikor a jövőbeni tervei között szereplő olaszországi út miatti nyelvtanulás került szóba. Emese a kezdetektől nyílt volt, azonban a leginkább oldottnak akkor találtam, amikor a gyermekeiről mesélt, függetlenül attól, hogy az otthoniak gondolata zaklatta fel a leginkább. Megfigyelhető volt az interjúalanyok nonverbális jelein, hogy már a „szülés" körülményeinek ismertetése kapcsán is feszélyezettebbek voltak, azonban mindhárom beszélgetés során az első igazán „kritikus" pont a szülést követően megvalósult események ismertetése volt. A hölgyek mindegyike ezen pontnál sírt először, mely következtében többször meg kellett állni, hogy az interjúalanyok megnyugodjanak, és folytatni tudjuk a beszélgetést. A könnyek ezt követően folyamatosan jelen voltak. Figyelembe véve, hogy az elítéltek önként vállalták a beszélgetést, így természetesen nem kellett beszélniük azon történésről, amiről nem szerettek volna.

Azon tettekről, amely az újszülött halálát okozta a 3 elítélt közül ***Dóra*** nem szeretett volna nyilatkozni, aki reakciójából kitűnt, hogy fájdalmas emlékek törtek fel benne. Nem tervezték a családalapítást, mert az élettársa, Dóra szavaival élve: *„magyar származású volt, én meg roma származású vagyok, és az ő édesanyja nem akarta ezt a kapcsolatot és ez egy*

véletlen volt, hogy teherbe estem." Elmondása szerint részéről mindez nem vezetett az elkövetett bűncselekményhez, mert miután rájött, hogy terhes szerette volna megtartani a gyermeket, *„csak nem engedték"*. Az apával eleinte jó kapcsolatuk volt, azonban miután bebizonyosodott a terhesség, utána az anyósa irányította a folyamatot. Dóra a terhesség 7. hónapján vette észre állapotát, ami következtében abortuszra már nem volt lehetősége. Anyósa szülésznő, (akit később eltiltottak hivatása gyakorlásától) így a terhesség alatt ő vizsgálta otthon, és a szülést is ő vezette le, hiszen nem engedték Dórát kórházba. Anyósa és élettársa irányították, eltiltották a családjától, elmondása szerint senkivel nem tudott érintkezni, csak a szülés utáni napon, *„de akkor már nem lehetett mit csinálni"*. Dóra kórházba kerülését követően derült fény a bűncselekményre, majd a nyomozás megindítására.

Emese gyermeke házasságon kívüli szerelmi kapcsoltból fogant, így férje előtt próbálta titkolni. Visszaemlékezése alapján 5 hónapos terhes lehetett, amikor férje szóvá tette növekvő hasát. Családi vitát követően a koncepció hosszútávon a kisbaba megszületését követően az örökbeadás volt, amihez férje ragaszkodott, tekintettel arra, hogy a gyermeknek nem ő volt az apja. Fontos megemlíteni, hogy a szüléshez hívott mentőautó a hajnali fél 3-kori hívás ellenére reggel fél7-re érkezett meg, amikorra azonban a gyermek elhalálozott. A szülésnél 16 éves fia segített. Miután megszületett a baba, bevitte a szobába, betakarta, ellátta, azonban a fia szólt*, „hogy anya valami baj van. Felsikított a fiam, hogy anya valami baja van a picinek, és akkor odahozta és akkor mondtam hogy…"* Emese ekkor már a szobában pihent a kimerültség miatt, hiszen elmondása szerint nagyon gyors lefolyású és fájdalmas volt a szülés. Miután észrevették, hogy a gyermek nem lélegzik megpróbálták újraéleszteni, ami azonban nem sikerült. Ezt követően lefeküdt és maga mellé fektette az újszülöttjét. Fölhívták újból a mentőt, elmondták, hogy megtörtént a szülés, azonban a baba elhalálozott. Miután a mentő kiérkezett bevitték a kórházba és megműtötték, ugyanis a méhlepény nem távozott el. A kihallgatás során tudta meg, hogy a gyermekét a csatornában találták meg a házkutatás során, akit feltételezhetően férje helyezett oda. Emese tisztán emlékszik, hogy a gyermeke mellette feküdt, nem is ment ki a házból a mentő megérkezéséig, férjét azonban nem vonták felelősségre. Újszülöttje halálát magzatvíz általi halál okozta, illetve találtak a szerveztében az emésztő léből is. Emese végrehajtandó szabadságvesztését 7 évben állapította meg a bíróság.

Az interjúalanyok közül ***Éva*** nem járult hozzá a beszélgetés diktafonnal történő rögzítéséhez, így az általa elmondottak az alábbiak szerint foglalhatók össze: Éva jómódú családból származik, elmondása szerint mindig mindene megvolt. Kérdésemre elmondta, bármikor, bármilyen volumenű problémával fordult segítségért családjához, mindig támogatták, kiálltak mellette és minden segítséget megkapott. Szüleivel jó kapcsolatot ápolt, ennek ellenére nem tudott magyarázatot adni, hogy miért titkolta terhességét a legközelebbi hozzátartozók előtt is, és miért nem kért segítséget. Terhes gondozásra nem járt. A szülés helyszíne a családi házuk egyik szobája volt, miközben a család többi tagja a lakás egyéb helyiségében családi összejövetelen ünnepelt. Az életképes gyermeket egyedül, segítség nélkül szülte meg, elmondása szerint óriási fájdalmak közepette. Állítása szerint a család tagjai azért nem vették észre, hogy vajúdik, mert sokan voltak a lakásban, és nagy volt a zaj. A szülést követően a gyermeket betakarta/bebugyolálta oly módon, hogy nyaktól felfelé „szabadon legyen", majd kiment a szobából, hogy szóljon családtagjainak a történetekről. Még most is a fülemben csengenek Éva szavai: „tisztán emlékszem, hogy, amikor kimentem a szobából nyaktól felfelé szabadon volt". Elmondása szerint külön odafigyelt arra, hogy az újszülöttet úgy takarja be, hogy kapjon levegőt. Azonban mire visszaértek a szobába, az ágyon az újszülöttre takarók voltak téve, amely következtében megfulladt. Éva elmondása szerint nagy volt a „zűrzavar", és a „jövés menés", ráadásul sok kisgyerek volt akkor a lakásban, és abba a szobába is szabad bejárásuk volt, amely a szülés helyszínéül szolgált. A mai napig nem derült fény arra, hogyan került az újszülöttre a takaró, amely megalapozta Éva büntetőjogi felelősségét. Arra a kérdésemre, hogy a környezete hogyan reagált titkolt

terhességére, elmondta, hogy családja értetlenül áll és nagyon sajnálja a történteket. Szülei hibásnak érzik magukat, hogy az első, lányuk terhességének gyanúját felvető kérdésre érkező tagadó választ elfogadván nem „erősködtek " jobban a faggatásban, és Éva szavaival élve: „annyiban hagyták". Nem értik lányuk miért nem osztotta meg velük „terhét", amire segítettek volna neki megoldást találni. Évát családja rendszeresen látogatja a bv-ben, és a kapcsolattartás minden lehetőségét kihasználják, az eset óta is mindenben kiállnak mellette.

A hölgyek bevallása szerint nagyon sokat változtak, személyiségük és jellemük erősödött, amely meglátásuk szerint mind a történtek, mind a bv-ben töltött időnek köszönhető. Mindezt leginkább az Emese által megfogalmazott gondolatok foglalják össze. Kérdésemben arra kerestem a választ, hogy erősebbnek érzi-e magát, melyre válasza gondolkodás nélkül: *„Sokkal, sokkal, sokkal. Jó ezt a segítséget és ezt a fajta határozottságok köszönetem itt nagyon sok embernek, akik valamelyest ugye csak lelket öntenek emberbe napi szinten, de én azt mondom, hogy 4 év nem tudom én hány hónap fog így elmenni az életemből pontosabban. Nagyon kemény árat fizetek. Nagyon-nagyon kemény árat ezért a fajta egyéniségért, ami majd most ki fog menni ezért az emberért. Teljesen más ember fog kimenni, mint aki bejött."*

Mindannyian határozott tervekkel állnak készen a szabadulásra az „új" élet reményében, azonban elmondásuk szerint a történteket soha nem fogják elfelejteni, egész életükön át kísérteni fogják őket az emlékek. Mindhárom elítélt elmondása szerint nehéz a történtekről beszélniük, és az Intézeten belül is napi szinten foglalkoztatja őket gyermekük halála. Emese kezébe temetett arccal sírt, már szinte zokogott, mikor azon gondolatairól beszélt, hogy gyermeke adott időben milyen korú lenne, valamint korának megfelelően „mit csinálna" … ha élne …

A beszélgetések abból a szögből is megvilágítottak részleteket, melyek a szakirodalmak tudományos megfogalmazásában nincsenek leírva, vagy a sorok közé rejtve, hanem összességében a büntetőjog és bűncselekmények komplexitását támasztják alá.

VIII.2. A cselekmény Büntetés-végrehajtási intézeteken belüli megítélése

Újszülött megölése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt nők helyzete a büntetés-végrehajtási intézetekben sajátos. A bűncselekmény más elítéltek általi megítélése hasonló jegyeket mutat a férfi büntetés-végrehajtási intézetekben pedofíliáért elítéltekével, akik a börtönök szubkultúrájában is a hierarchia legalacsonyabb szintjén helyezkednek el, kiszolgáltatott helyzetük miatt gyakran válik belőlük „csicska" vagy „köcsög". A férfiak és nők bv-n belüli helyzete ezen általános párhuzam vonásánál azonban jóval árnyaltabb, hiszen a női bvk-en belül nem lehet egyértelműen olyan tiszta és átlátható hierarchiát felállítani az elítéltek, ezzel összefüggésben az általuk elkövetett bűncselekmény vonatkozásában, mint a férfiak esetében. Ennek ellenére kétségkívül az újszülött megölése miatt végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő női elítéltek helyzete jóval kiszolgáltatottabb más cselekmény elkövetőihez képest.

Szabadi Róbert, a Kalocsai fegyház és Börtön pszichológusának elmondása szerint mindez a nők gyermekekhez, újszülöttekhez fűződő viszonyával, valamint magas érzelmi intelligenciájával magyarázható, ennek következtében mélyen megvetik és elítélik azon személyeket, akik gyermekek bántalmazása miatt töltik végrehajtandó szabadságvesztésüket. A Kalocsai Fegyház és Börtön Intézetében tett látogatásom során egy a bv-n belül hiteles, már 20 éve (nem újszülött megölése miatt) végrehajtandó szabadságvesztését töltő elítélt tapasztalata, hogy az újszülött megölésével, bántalmazásával vádolt cselekmény elkövetője napi szinten nagyon komoly elsősorban lelki, illetve fizikai bántalmazást szenved el. Az Intézetben a nők javarészt titkolják társaik előtt az általuk elkövetett bűncselekményt, főleg amikor újszülöttjük megölése miatt töltik letöltendő szabadságvesztésüket. Számtalan esetben

kitalált, a büntetésként kapott évek számával összhangban álló bűncselekmény elkövetését vallják magukénak, mindenre kiterjedő részletességgel, amely megtévesztés a bv-ben töltött, egyébként is embert próbáló mindennapokat „könnyíti" meg számukra.

IX. A bírói gyakorlat az újszülöttek ellen elkövetett emberölés vonatkozásában

A hazai szabályozás a cselekményt az emberölés minősített esete lévén tíz évtől húsz évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel rendeli büntetni. Amennyiben azonban a büntetés enyhítésének feltételei fennállnak, a Btk. 87.§ (2) bekezdés a) pontja alapján legkevesebb ötévi szabadságvesztést lehet kiszabni.[56]

A dolgozat mellékleteként bemutatásra kerülő, a hazai bírói joggyakorlatot szemléltető, néhány véletlenszerűen kiválasztott, az ország egész területét lefedő ügy mutatja be a magyar szabályozást a cselekmény vonatkozásában.

Ezek alapján elmondható, hogy a bírói gyakorlat az esetek döntő többségében a büntetési tételt a minimum kötelezően kiszabandó 5 év börtön, vagy fegyházbüntetésben állapítja meg, ehhez mellékbüntetésként társítva a büntetéshez arányosan megállapított közügyektől eltiltást. Az általam vizsgált egyedi érdemi határozatok közül a legmagasabb büntetés 11 évi fegyházbüntetés volt, melyet azonban a másodfokú bíróság 6 év börtönbüntetésre és 8 év közügyektől eltiltásra enyhített. Ezen eset elsőfokú ítélete kirívóan hosszú időtartamával a másodfokú bíróság sem értett egyet, így a büntetési tételt a hazai gyakorlathoz igazítván enyhítette a büntetést. A büntetési tételt átlagosan ***5, 6*** és ***7*** évben állapítják meg a 2003-as szabályozást követően. Szinte kivétel nélkül elmondható, hogy a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet a büntetési tételt illetően helybenhagyta (a fent említett esetet kivéve), néhány esetben azonban a vádlott által az államnak megfizetendő bűnügyi költség összegét illetően történt változás.

A bíróságok visszatérő elemként, adott esetre levetítve értékelik az enyhítő és súlyosbító körülményeket.

Enyhítő körülményként értékelik:

- büntetlen előélet,
- kiskorú gyermek eltartásáról való gondoskodása (példamutató gondoskodás),
- ténybeli beismerő vallomás (ezen feltáró jellegű vallomásra tényállást lehetett alapozni),
- megbánó magatartás,
- a szándék eshetőleges volta,
- az eljárás kezdetétől a hatóságokkal együttműködő, ténybeli beismerő, felelősségét lényegében elismerő, tárgyaláson őszinte megbánást tanúsító vallomás,
- fiatalkorú elkövető vonatkozásában a bűncselekmény elkövetésekor a vádlott éretlen személyisége, valamint azon tény, hogy a gyermekkort alig meghaladó vádlott a környezetétől semmilyen támogatást nem kapott, teljesen egyedül maradt abban a krízishelyzetben, amit a nem kívánt terhesség idézett elő,
- a társadalmi közeg, amelyben a vádlott él(t); a falusi lakókörnyezetében számíthatott arra, hogy a tiltott kapcsolatból, házasságon kívül születendő gyermeke miatt a közösség elítéli,
- a szüléssel szükségszerűen együtt járó különleges pszichés és fizikai állapot,
- az házastárs, élettárs, illetőleg a közvetlen hozzátartozói környezet figyelmetlensége,

[56] Kovács Gyula: Az újszülött megölésének hatályon kívül helyezése, avagy a ló túlsó oldalára történő átesés tipikus esete, 15. o., http://www.hoxa.hu/?p1=cikk&p2=1131 (2012. VIII. 11.)

- érzelmi kényszerhelyzet és kiszolgáltatottság,
- halva született újszülött.

Súlyosbító körülményként értékelik:

- a közeli hozzátartozó sérelmére történt elkövetés (a neki teljesen kiszolgáltatott közeli hozzátartozója, a gyermeke sérelmére követte el),
- a hasonló cselekmények száma folyamatosan emelkedik (a hasonló jellegű bűncselekmények növekvő száma),
- adott körülmények között a vádlott bűncselekmény elkövetése nélkül is könnyen találhatott volna megoldást az újszülött sorsának rendezése érdekében,
- a vádlott a cselekményt különös kegyetlenséggel valósította meg, (az elhalálozása az élet kioltásával járó átlagost meghaladó fájdalommal járt),
- nem kért segítséget a gyermek számára, és a saját állapota rosszabbodását követően a maga számára is csak akkor, mikor ez már elkerülhetetlenné vált, illetve hogy igyekezett a szülés nyomait eltüntetni (ez arra utal, hogy a vádlott a gyermek halálát kifejezetten kívánta)

Az újszülöttek sérelmére elkövetett élet elleni cselekmények követendő bírói gyakorlata szerint (bírói ítélet alapján) az a körülmény, hogy az elkövetők nem készülnek fel a gyermek megszületésére, nem veszik igénybe az általánosan biztosított orvosi ellátást és kezelést, önmagában nem alapozza meg az előre kitervelten elkövetettség megállapítását, mivel a szüléssel együtt járó különleges állapot következtében az érzelmi és a fizikai behatások miatt változhat a szülő nő ölési szándéka. A bíróság ezen kívül vizsgálta, hogy a vádlott tisztában volt-e azzal, hogy az újszülöttet azonnal el kell látni, mert különben meghal. Kiemelt jelentőségű adott eset kapcsán, ha a vádlott korábban már szült gyermeket, melyből következően mindenképpen ismernie kellett a szülés fázisait, és ehhez képest nem úgy viselkedett, ahogy az tőle elvárható lett volna.

Világszerte eltérő gyakorlat mutatkozik az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés büntetőjogi szabályozásával kapcsolatban, mely szemléltetését a mellékletként csatolt táblázat mutatja. Meghatározó különbség, hogy a legtöbb állam büntető törvénykönyve külön tényállásban, eltérő megfogalmazásban szabályozza ugyanazon cselekményt.

Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés komplex kérdéskörének tárgyalása a bíróságokat komoly feladat elé állítja, hiszen az ő felelősségük olyan büntetés kiszabása, mely arányban áll az elkövetett cselekménnyel. Az ítélkezés során számos olyan körülményt és az ember pszichés állapotával összefüggő kérdést kell figyelembe venni, melyek a cselekmény megosztó jellegének alapját képzik.

X. Híres külföldi esetek

Az újszülöttek megölése napjainkban is elterjedt a világon, melyet mi sem bizonyít jobban, mint hogy néhány államban, kiemelten Indiában és Kínában a nemek aránya teljesen felborult. Az államok szabályozásának különbözőségétől eltekintve számos olyan eset került napvilágra, melyek megbotránkoztatták a közvéleményt, a dolgozat terjedelmére tekintettel azonban 2 eset rövid ismertetésére nyílik lehetőségem.

Céline Lesage hat újszülöttjét ölte meg 2000 és 2007 között. A gyermekek holttestét nylonzsákokban találták meg nyugat-franciaországi háza alagsorában, melyeket évekig rejtegetett. Az ügyész „sorozatgyilkosnak" titulálta, tettéért 15 év börtönbüntetésre ítélték.[57]

[57]http://www.dailymail.co.uk/news/article-1258101/Mother-Celine-Lesage-killed-babies-hid-bodies-cellar.html (2012. X. 20.)

Véronique Courjault nyolc év börtönbüntetésre ítélte egy francia bíróság, mert négy év alatt három titokban megszült gyermekét ölte meg. 2002-ben és 2003-ban született gyermekeit megfojtotta, majd lefagyasztotta. A tetemekre férje, a gyermekek apja talált rá 2006 nyarán lakásuk mélyhűtőjében Szöulban, ahol kiküldetésben élt a család. A férj - aki nem tudott a gyilkosságokról és azt sem vette észre, hogy felesége terhes volt - azonnal feljelentést tett. A nyomozás során az elkövető bevallotta, hogy 1999-ben Franciaországban is világra hozott titokban egy gyermeket, akit szintén megfojtott, majd később a családi kandallóban elégetett. Az államügyész tíz év börtönbüntetés kiszabását kérte a 41 éves nő ellen. Véleménye szerint a nő „előre megfontoltan, hidegvérrel" ölte meg a szülést követően gyermekeit, de azért nem kért ellene életfogytiglani börtönbüntetést, mert személyiségét enyhítő körülménynek tekintette.[58]

XI. Megelőzési törekvések

Világszerte számos törekvés látott napvilágot, melyek közös célja az újszülöttek ellen elkövetett bűncselekmények számának csökkentése. Ezen programok alapvetően azonos koncepció szerint épülnek fel, azonban megvalósulásuk, sikerük és hatékonyságuk országonként eltérő.

Jelen dolgozatban az alábbi „programok" kerülnek bemutatásra:

- Anonim szülés
- Babamentő inkubátor
- Baby Moses Project

XI.1. Az anonim szülés

Az anonim szülés az egyik legújabb jogi lehetőség, mely segítséget nyújt, hogy a gyermeket világra hozó anya névtelen maradjon, hiszen a szülés elkülönítetten történő levezetése révén a várandós nők lehetőséget kapnak arra, hogy titokban tartsák személyes adataikat és lemondhassanak gyermekükről, anélkül, hogy környezetük tudomást szerezne a szülésről. Ebben az esetben a kórház kötelessége gondoskodni a gyermek gondozásáról és elhelyezéséről.

Magyarországon elsőként az egri Markhot Ferenc Kórház tette lehetővé a várandós nők számára az úgynevezett „anonim szülést" 2003-ban. Az Intézmény a program bevezetésének első évben 1 terhesnek szervezte meg más intézményben a szülését, míg egy másik nő a szomszéd megyéből kereste fel. Ezt követően Dr. Hernádi László osztályvezető főorvosnak nincs tudomása további esetekről. Az Intézmény számára „az anonim szülés általi „elérendő célt tekintve az eljárás célja, hogy a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényben foglaltakkal összhangban a súlyos válsághelyzetben lévő várandós nőknek a teljes anonimitás megteremtésével segítséget nyújtson gyermekük megszüléséhez, az anya és a gyermek egészségének védelme céljából."[59] „Amennyiben az anya akár gyermeke születése előtt, akár a gyermek megszületése után olyan nyilatkozatot kíván tenni, melyben hozzájárul a gyermek örökbefogadásához, úgy az anya írásbeli hozzájárulásával értesíteni kell a gyámhatóságot, mert az ilyen tartalmú nyilatkozatot érvényesen csak a gyámhatóság előtt lehet megtenni. Az értesítés a védőnő feladata annak jelzése mellett, hogy az anya adatai továbbításához – az esetleges meghatalmazott szervezet igénybevételének esetén kívül –

[58]http://abcnews.go.com/Health/MindMoodNews/story?id=7864712&page=1#.UIPS8m-6dkg (2012. X. 20.)
[59]Markhot Ferenc Kórház: anonim szülés folyamatleírása (forrás: Markhot Ferenc Kórház, Dr Hernádi László)

harmadik személy felé nem járul hozzá."[60] Az anonim szülés jelenleg Franciaországban és Luxemburgban engedélyezett.[61] Más államok is elismerik az anonim szülést, bár ezek nem rendelkeznek olyan szintű és mélységű jogszabályi kidolgozással, amely garantálja a teljes anonimitást. Németország is tervezi az anonim szülés bevezetését és törvényi szabályozását, mellyel egyidejűleg az inkubátorok kérdése is rendezésre kerülne.

XI.2. „Babamentő" inkubátor

Magyarországon talán az egyik legismertebb megoldást az ún. „babamentő inkubátorok" jelentik, melynek „hazai „atyja" Garamvölgyi György."[62] Jelenleg az Egyesült Államokban 34 államban, 3 német városban, Bécsben, Magyarországon és Szlovákiában működik ún. inkubátor program. Kiemelendő, hogy a kórházak elé kihelyezett babamentő inkubátor csak Magyarországon és az ennek alapján létrehozott szlovák szabályozásban létezik, hiszen a többi helyen bölcső, rácsos ágy, stb. áll az anyák rendelkezésére.[63] Az USA hasonló mintát követ, mint Németország. Eszerint az anya kizárólag újszülött gyermekéről mondhat le és amennyiben fontosnak tartják, önkéntesen megadhatnak néhány információt, amely az újszülöttel kapcsolatban releváns lehet, azzal együtt, hogy anonimitásukat végig megtartják. „Örökbefogadáshoz való hozzájárulás szándékával inkubátorokkal rendelkező egészségügyi intézmények címlistája [64] szerint 2011-ben 26 db inkubátor volt országszerte elhelyezve. Dr Hernádi László elmondása alapján az egri Markhot Ferenc Kórház "baba-mentő" inkubátorába még nem helyeztek újszülöttet.

XI.3. Baby Moses Project

A Baby Moses Projectet az Amerikai Egyesült Államok Texas államában működő program, melynek célja az újszülött gyermek sérelmére elkövetett gyilkosságok számának csökkentése. A projekt biztonságos alternatívát kínál az újszülött legális elhagyásra, hiszen a szervezet célja, hogy a társadalom legfiatalabb és legsebezhetőbb tagjainak nyújtsanak biztonságos menedéket. 1999-ben került „reflektorfénybe" ezen kérdéskör, amely szerint a bűnelkövetés sértettjei a társadalom legsérülékenyebb tagjai, vagyis az újszülöttek. Kutatások alapján számtalan nőt érint a világon a nem kívánt terhesség problémája, amelyet az érintett nők elrejteni vagy tagadni próbálnak. A Baby Moses Projekt támogat minden olyan erőfeszítést, amely hozzájárul ahhoz, hogy megakadályozzák a nem kívánt terhességeket és az újszülöttek elhagyását. Az Alapítvány támogatja a felvilágosító kampányokat, hogy ezáltal segítsék elő az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések számának csökkentését.[65] Magyarországon a talán legismertebb hasonló jellegű feladat ellátására 1995-ben létrejött a Bölcső Alapítvány,

[60]Markhot Ferenc Kórház: anonim szülés folyamatleírása (forrás: Markhot Ferenc Kórház, Dr Hernádi László) 4.7 pont
[61]Korózs Lajos: A csecsemőgyilkosságok megelőzésének nemzetközi gyakorlata c. előadás www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=506 11.dia (2012. VIII. 13.)
[62]Czumpf Eszter: A csecsemőgyilkosságok és az örökbefogadás közötti kapcsolat – és lehetséges megoldási módjai 3. o. http://www.gyermek.joghaz.hu/dokumentumok/A_csecsemogyilkossagok_es_az_orokbefogadas_kozotti_kapcsolat.pdf (2012. VIII. 13.)
[63]Korózs Lajos: A csecsemőgyilkosságok megelőzésének nemzetközi gyakorlata c. előadás www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=506 11.dia (2012. VIII. 13.) 10.dia
[64]http://www.tegyesz.hu/file/Szakmai_informaciok/Babamento_inkubatorok_cimlistaja_2011.pdf (2012. VII. 30.)
[65]http://www.babymosesproject.org/ (2012. VII. 30.)

amely a nem várt újszülötteknek szeretne bölcsőt nyújtani, azóta a cél azonban kitágult, hiszen a krízisterhesek megsegítése lett a fő feladata.[66]

Egyre több állam tesz kísérletet ezen programok jogszabályi stabilitását megteremteni és biztosítani, melyek nem titkolt célja az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések számának csökkentése. Azonban amíg a krízishelyzetbe került nők nem érzik maradéktalanul megbízhatónak és biztonságosnak ezen programokat, tekintettel a róluk alkotott megosztó vélemények nyilvánosság előtti ütköztetésére, addig a bizalmatlanság (mely akár megalapozott, akár megalapozatlan) okán a legális lehetőségek a legtöbb esetben fel sem merülnek. Ezen programok indításában és életben tartásában kiemelt felelősséggel bírnak az államok, melyek legfőbb feladata ezen kérdéskörben a bizalom elnyerése, megőrzése, és állampolgáraik ezáltali segítése.

XII. Csecsemőgyilkosság, mint születés utáni abortusz?

Hatalmas port kavart a közelmúltban két ausztrál bioetikus által, a brit ***Journal of Medical Ethicsben*** publikált cikke, melyben az újszülöttek megölése mellett érvelnek. ***Alberto Giubilini*** és ***Francesca Minerva*** tanulmánya szerint az abortuszt ki kellene terjeszteni az újszülöttekre, azon esetekben is, ha a csecsemő teljesen egészséges. A szerzők azzal érvelnek, hogy „a magzat és az újszülött nem rendelkezik ugyanazzal a morális státusszal, mint egy igazi személy," és mivel az abortusz engedélyezett olyan esetekben is, amikor a magzat teljesen egészséges, „az egészséges újszülöttek megölését is engedélyezni kellene minden olyan esetben, ahol a közönséges abortusz lehetséges, akkor is, ha a csecsemőnek nincs fogyatékossága." Az abortusz logikájából akár az is levezethető lenne, hogy a szülőknek meg lehetne adni a jogot, hogy legálisan véget vessenek újszülöttjük életének, ha például kiderül, hogy a baba súlyos betegséggel jött a világra – de akár csak azért is, mert valamilyen okból nem akarják őt.[67] Érvelésük alapján az újszülött ugyanúgy nem „tényleges személy", mint a magzat, ennél fogva éppen annyi „morális joga van az élethez" egyiknek is és a másiknak is. „A csecsemő és a magzat morális státusza semmiben nem különbözik egymástól a tekintetben, hogy egyikük sem rendelkezik még olyan sajátosságokkal, melyek alapján önálló, szuverén személyiségként alapvető joga lenne az élethez" – fogalmaznak a szerzők. Az újszülöttet nem „tényleges személynek", hanem „csak potenciális személynek" tekintik.[68] A szerzők az alábbi érvrendszerrel igyekszenek az abortusz „logikájából" levezetni a születés utáni abortusz alkalmazhatóságát és „célszerűségét", mellyel akár a terhesség alatti orvosi felügyelet ellenére észre nem vett súlyos, gyógyíthatatlan, mind a születendő gyermek és annak családja egész életre kiható betegségek, és testi fogyatékosságok, amely miatt „normál" esetben abortusszal előznék meg a beteg gyermek születését.[69]

XIII. Javaslat a megelőzés érdekében

A tanulmány megírásához fűződő kutatás alapján véleményem szerint megfontolandó és indokolt lenne a nemi működéssel, szexuális felvilágosítással, a tragédiák megelőzési lehetőségeivel kapcsolatos ismeretek átadását már az általános iskolai oktatás szerves részévé tenni. Ezen témakör kapcsán a ***Kalocsai Fegyház és Börtön Intézetében*** folytatott

[66]http://www.bolcso.hu/page/az-alapitvany-tevekenysege-1265479455 (2012. VII. 30.)
[67]http://nostenyek.com/2012/04/25/legalis-csecsemogyilkossag-modern-taigetosz/ (2012. IX. 5.)

[67]Giubilini, Alberto – Minerva, Francesca: After-birth abortion: why should the baby live? http://jme.bmj.com/content/early/2012/03/01/medethics-2011-100411.full (2012. VIII. 13.)

beszélgetések alapján, a ***Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályán*** tanulmányozott nyomozati akták vallomásai, valamint saját tanulmányaim során tapasztaltakkal is tudom igazolni, hogy az iskolák jelentős részében nem fordítanak kellő hangsúlyt a felvilágosítás fontosságára, sokszor említést sem tesznek az adott esetben egész életeket befolyásoló és meghatározó kérdéskörről. Egy fiatalkorú hölgy vallomása szerint:

„…Nem tudtam, hogy a szülés hogy zajlik, tudtam, hogy elviszik a nőket egy helyre, ahogy anyukám mesélte, hogy fáj, hosszú ideig tart, amíg megszületik egy kisbaba. Nem gondoltam, hogy nekem már szülni kellesz…Iskolában sem mutatták hogyan folyik le egy szülés…Nálunk inkább drogról beszéltek…Otthon nekünk nincsenek könyveink a szülésről, terhességről…"[70]

Napjaink médiaközpontú világában kevés információt lehet hallani azon lehetőségekről, amelyek a krízishelyzetbe került anyák számára nyújtanak segítséget és megoldást. Kiemelten az anonim szülés, babamentő inkubátor, valamint az örökbeadási lehetőségek kapnak kevés figyelmet, mely programok nem titkolt célja az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések számának csökkentése, amely során az anya a nem kívánt terhességéből született újszülöttjétől jogilag engedélyezett keretek között „szabadulhat meg", lehetőséget biztosítva ezáltal az anyaságra olyan nők számára, akiknek természetes úton nem lehet gyermekük. A sors „kezének" tudom be, hogy a dolgozat megírásához megkezdett kutatást követően számos a témakört érintő, megvalósult bűncselekményről számoltak be a médiában, amelyeknek köszönhetően, ha egy rövid időre is, de ismét kapott némi figyelmet e témakör.

Meghatározó a cselekmény vonatkozásában a dolgozatban kifejtett „titokkényszer", amely lehetőség szerinti feloldása egy meghatározó lépés lehet, így nem csak a krízishelyzetbe került nők, hanem a környezet „felvilágosítása" is ugyanolyan kulcsfontosságú szerepet játszik a bűncselekmény prevenciójában.

Eltekintve attól, hogy az újszülöttek ellen elkövetett emberölés száma éves szinten csekély az egyéb minősített esetek megvalósulási arányához képest, mindenképp célravezető lenne a bűncselekmény külön törvényi tényállásban való megfogalmazása. Az általam tanulmányozott ügyek alapján következetesnek találnám a különbségtételt a tényállás megfogalmazása során azon esetekben, és súlyosabban minősülőnek tekinteném, amikor az újszülött elhalálozása az élet kioltásával járó átlagost meghaladó fájdalommal jár, vagyis az elkövető különösen kegyetlen módszerrel veszi el gyermeke életét. Mindez talán hozzájárulna a nem tájékozottak számára annak tudatosításában, hogy az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés, más természetes személyek ellen elkövetett emberöléshez hasonlóan bűncselekménynek minősül.

Nem gondolom, hogy ezen megoldási törekvések teljes mértékben megszüntetnék az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés, vagy a nem kívánt terhességek bűncselekményben realizálódó végkimenetelét, azonban a krízishelyzetbe került nők tájékozottsága mindenképp hozzájárulhat a bűncselekmények számának csökkenéséhez. Tekintettel arra, hogy pontos adatokkal nem rendelkezünk a bűncselekmény vonatkozásában arra vonatkozóan, hogy évente valójában hány újszülött hal meg közvetlenül a szülést követően, és ebből mennyi kerül felderítésre, így a cselekmény vonatkozásában nem lehet általános következtetéseket levonni.

XIV. Összegzés

A dolgozat megírása során szerzett személyes tapasztalatok segítséget nyújtottak, hogy mélyebb betekintést nyerjek az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés hátterében álló

[68]MRFK.136/2002.bű.

kiváltó okokra, melyhez hozzá tartozik mind az elkövetőket jellemző pszichikai állapot, valamint azon titokhelyzet, amely talán az egyik legmeghatározóbb alapját képzi a bűncselekmény megvalósulásának.

A Kalocsai Fegyház és Börtön Intézetében folytatott személyes beszélgetések olyan aspektusból világították meg a bűncselekmény szempontjából meghatározó részleteket, melyek a szakirodalmak tudományos megfogalmazásban leírtakat helyezik át a mindennapok valóságába. A kutatás segített hozzá azon felismerés megerősítéséhez, amely szerint a világ, a témához kapcsolódóan az elkövetett bűncselekmények jóval összetettebb alapokon állnak, mely komplexitás okozza sok esetben a cselekmények megosztó mivoltát. Felelősség terheli a bíróságokat a megfelelő büntetés kiszabása kapcsán, kérdés azonban, milyen büntetés lehet arányos egy ilyen cselekedethez? Példaként említhető „Emese", vagy „Éva" története, hiszen mindkettőjük meg szerette volna tartani a gyermekét, amennyiben valósak az általuk elmondottak, egyikőjük újszülöttje sem szándékos bűncselekmény áldozata lett, a bv-ben azonban „csecsemőgyilkosnak" titulálják őket.

Szeretném hangsúlyozni, hogy a téma kutatása folytán teljes mértékben objektíven, az érzelmek kizárásával, részlehajlás nélkül, és kizárólag az általam tapasztaltak alapján vontam le konklúziókat. Messzemenő következtetésekre jutni mindössze az összes ismert ügy mélyreható vizsgálatát és tanulmányozását követően lehetne.

Felhasznált irodalom

Cseres Judit: *Eltékozolt újszülöttek.* BM Kiadó, Budapest, 2000.

Czumpf Eszter: *A csecsemőgyilkosságok és az örökbefogadás közötti kapcsolat – és lehetséges megoldási módjai.*
http://www.gyermek.joghaz.hu/dokumentumok/A_csecsemogyilkossagok_es_az_orokbefogadas_kozotti_kapcsolat.pdf

Fehér Lenke: *Bűnözés és prostitúció*
http://www.tarki.hu/adatbank-h/nok/szerepvalt/Feherlenke-97.html (2012. IX. 6-ai állapot)

Gazsi Adrienn: *Jogi kérdések a nők mentális állapotával összefüggésben*
ncsszi.hu/download.php?file_id=486 (2012. IX. 6-ai állapot)

Giubilini, Alberto - Minerva, Francesca: *After-birth abortion: why should the baby live?*
http://jme.bmj.com/content/early/2012/03/01/medethics-2011-100411.full (2012. VIII. 13-ai állapot)

Hárdi István: *A lélek egészségvédelme, A lelki egészségvédelem jelene és távlatai, A védekező, elhárító mechanizmusok és a "coping"*
http://www.vitalitas.hu/konyvek/lelekegeszseg/lelekeg6-3.htm (2012. X. 10-ei állapot)

Humánökológia előadás.
etikaweb.uni-pannon.hu/index.php?option=com (2012. X. 10-ei állapot)

Korózs Lajos: *A csecsemőgyilkosságok megelőzésének nemzetközi gyakorlata c. előadás*
www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=506 (2012. VIII. 13-ai állapot)

Kovács Gyula: *Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása.*
http://5mp.eu/fajlok/kgyula/az_anyak_altal..._(olvashato)_www.5mp.eu_.pdf (2012. VIII. 5-ei állapot)

Kovács Gyula: *Az újszülött megölésének hatályon kívül helyezése, avagy a ló túlsó oldalára történő átesés tipikus esete*
http://www.hoxa.hu/?p1=cikk&p2=1131 (2012. VIII. 11-ei állapot)

Markhot Ferenc Kórház: anonim szülés folyamatleírása (forrás: Markhot Ferenc Kórház, Dr. Hernádi László)

Raskó Gabriella: *A női bűnözés.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978.

Somogyi Endre: *Az igazságügy orvostan alapjai.* Medicina könyvkiadó, Budapest, 1977.

Timmermann Gábor: *Szülészet nőgyógyászat védőnőknek*
http://www.timmermann.hu/site/letoltesek/Bevezeto_eloadas.pdf (2012. IX. 20-ai állapot)

http://abcnews.go.com/Health/MindMoodNews/story?id=7864712&page=1#.UIPS8m-6dkg (2012. X. 20-ai állapot)

http://noibunozes.blog.hu/2010/06/06/a_noi_bunozes (2012. IX. 22-ei állapot)

http://nostenyek.com/2012/04/25/legalis-csecsemogyilkossag-modern-taigetosz/ (2012. IX. 5-ei állapot)

http://www.babymosesproject.org/ (2012. VII. 30-ai állapot)

http://www.bolcso.hu/page/az-alapitvany-tevekenysege-1265479455 (2012. VII. 30-ai állapot)

http://www.dailymail.co.uk/news/article-1258101/Mother-Celine-Lesage-killed-babies-hid-bodies-cellar.html (2012. X. 20-ai állapot)

http://www.tegyesz.hu/file/Szakmai_informaciok/Babamento_inkubatorok_cimlistaja_2011.pdf (2012. VII. 30-ai állapot)

Felhasznált jogszabályok és egyéb jogi dokumentumok

1878. évi V. törvénycikk: a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Criminal Code of the Republic of Albania (English version)

Criminal Code of the Republic of Finland (English version)

Criminal Code of the Republic of Malta (English version)

Criminal Code of the Republic of Romania (English version)

Criminal Code Of the Republic Of Slovenia (English version)

Criminal Code Of The Russian Federation (http://www.russian-criminal-code.com)

General Penal Code of Iceland (English version)

A halottakkal kapcsolatos igazságügyi orvosszakértői tevékenységről Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 6. számú módszertani levele (1979) Elérhető az interneten: http://igor.diogenes.hu/download/modszlev/06_mszlev.pdf (2012.szeptemer 15-ei állapot)

MRFK.105/2004.bű.

MRFK.130/2002.bű.

MRFK.133/2007.bű.

MRFK.136/2002.bű.

MRFK.141/2006.bű.

MRFK.159/2004.bű.

MRFK.171/2002.bű.

MRFK.206/2002.bű.

MRFK.206/2010.bű.

MRFK.207/2000.bű.

Mellékletek

A dolgozat mellékleteként bemutatásra kerülő fényképek felhasználása és közlése a személyiségi jogok figyelembevételével, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályvezetőjének engedélyével történik.



Szülés helyszíne (MRFK.105/2004.bű.)



Az udvari WC előtti területen látható beivódott, beszáradt jellegű vérgyanús szennyeződés. (MRFK. 159/2004)



A WC belső felvétele, vérgyanús jelekkel (MRFK. 105/2004. bű.)



2-es számmal jelölve az újszülött holtteste látható (MRFK. 105/2004. bű.)



Újszülött holtteste a földhalom tetején, 2-3 cm föld eltávolítása után (MRFK. 105/2004. bű.)



Újszülött holttestének helyszíne: konténer, valamint a holttestet rejtő szemeteszsák a feltalálás állapotában (MRFK.141/2006.bű.)



Szemeteszákban lévő holttest (MRFK. 141/2006. bű.)



A fenti szemeteszsák a kartondoboz felbontását megelőzően. (MRFK. 141/206.bű.)



A szemeteszsákból eltávolított kartondoboz (MRFK. 141/2006.bű.)



Újszülött feltalálásának helyszíne (MRFK. 206/2010.bű.)



A járdán látható vérgyanús szennyeződések (MRFK. 206/2010)



Az újszülött feltalálási helye: a nyitva látható szekrény alja (MRFK. 29/2006.bű.)

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság életvédelmi alosztályán tanulmányozott akták releváns szempontok szerinti összefoglalása					
szempont/ ügyszám	elkövető életkora	elkövető foglalkozása	szülés helyszíne	holttest elrejtésének helyszíne:	halál oka:
159/2004. bű.	32	rokkant nyugdíjas	udvari mellékhelység	udvari mellékhelység	ellátatlanságból eredő légzési, keringési elégtelenség
136/2002. bű.	17	tanuló	udvari mellékhelység	Hernád ártéri része	vérvesztés, ellátatlanság következtében kialakult légzési, keringéselégtelenség
130/2002. bű.	29	foglalkozás nélküli – varrónő	udvari mellékhelység	udvari mellékhelység	erőszakos úton kialakult, durva kétoldali koponyatető, koponyaalapi törés, vérzés, lágyhártya lemez agykérgi zúzódás következtében kialakult traumás shock
171/2002. bű.	25	munkanélküli	családi házuk földbe vájt pincéje	családi házuk földbe vájt pincéje	bal mellkasfél szúrt sérülés, bal tüdő felső lebeny sérülés, mellűri vérzés, bal oldali VI-os bordatörés.
206/2010. bű.	36	munkanélküli	családi ház kamrája	családi ház udvarán lévő használaton kívüli ágy ágynemütartója	erőszakos úton, fulladás következtében kialakult légzésbénulás miatt.
133/2007. bű.	17	tanuló	családi ház fürdő	családi ház udvarán található kút	ellátatlanság okozta légzési-keringési elégtelenség
276/2006. bű.	20	gyesen van	udvari mellékhelység	udvari mellékhelység	ellátatlanság – fekáliába fulladás
105/2004. bű.	20	foglalkozás nélküli	használaton kívüli mellékhelység	a mellékhelység melletti területen elföldelt	ellátatlanságból eredő légzési, keringési elégtelenség
4/2001. bű.	30	munkanélküli	udvari mellékhelység	udvari mellékhelység	- kísérlet
141/2006. bű.	-	-	-	gépkocsi parkolóban elhelyezett szeméttárolók egyike	légúti elzárás okozta fulladásos halál
207/2000. bű.	21		családi ház fürdőszobája	családi ház	erőszakos úton a szülését követő ellátatlanság, a test lehűlése következtében keringési és légzési elégtelenség miatt állt be.
206/2002. bű.	36	főállású anya, háztartásbeli, korábban bolti eladó	családi ház	családi ház fáskamrája	születést követő ellátatlanság, a szervezet lehűlése következtében légzési, keringési elégtelenség miatt (koponya hiánya)
49/2006. bű.	27	betanított munkás	családi ház	családi ház szobájában lévő szekrény	A halál méhen belül következhetett be
439/2008. bű.	21	általános iskola 8 osztály	udvari mellékhelység	udvari mellékhelység	az udvari mellékhelységbe történő szülés vagy bedobás hatására
átlagéletkoruk: 23,64					

Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés államok büntetőjogi szabályozása

ország	emberölés	Az újszülöttek sérelmére elkövetett emberölés	büntetési tétel
Oroszország	105.§: az emberölés alap (6-15 év) és minősített eseteit (8-20, életfogyt.)	106.§ The killing by a mother of her newborn child during or immediately after childbirth, or the killing by a mother of her newborn child in a mentally traumatizing situation or in a state of mental disorder that does not reach in sanity, shall be punishable by deprivation of liberty for a term of up to five years.[1]	max. 5 év
Szlovénia	115.§ 5-15 év	119. § A mother who takes her child's life during or immediately after giving birth by reason of mental disturbance provoked by giving birth shall be sentenced to imprisonment for not more than three years.[2]	max. 3 év
Finnország	Legalább 8 év	(Homicide and bodily injury - Section 4) - Infanticide (578/1995) (1) A woman who in a state of exhaustion or distress caused by childbirth kills her baby shall be sentenced for infanticide to imprisonment for at least four months and at most four years. (2) An attempt is punishable.[3]	legalább 4 év
Albánia	minősített: nem kevesebb mint 20 év.	81. § The infanticide voluntarily committed by a mother right after birth is considered criminal contravention and shall be punishable by a fine or up to two years of imprisonment.[4]	bírság vagy „akár 2 év"
Románia	15-25 év	Art.180 – The killing of a newborn infant, committed immediately after birth by the mother who is in a state of confusion caused by birth, shall be punished by strict imprisonmentfrom 2 to 7 years.[5]	2-7 év
Izland	5-„örökre"	Art. 212 In case a mother puts her child to death during birth or forthwith after it is born and she may be assumed to have done so owing to distress, fear of scandal or due to a debilitated or confused frame of mind which she has developed at the time of the birth, this will be subject to imprisonment for up to 6 years.[6]	akár 6 év (ha a gyereknek nem lett baja a büntetés törölhető)
Málta	összetett a megítélés	245. § Where a woman by any wilful act or omission causes the death of her child, being a child under the age of twelve months, but at the time of the act or omission the balance of her mind was disturbed by reason of her not having fully recovered from the effects of giving birth to the child or by reason of the effects oflactation consequent up on the birth of the child , then, notwithstanding that the circumstances were such that but for this article the offence would have amounted to wilful homicide, she shall be guilty of infanticide and shall be liable to the punishment of imprisonment for a term not exceeding twenty years.[7]	„nem lehet több 20 évnél"

*A cselekmény országonként eltérő szabályozásának egyszerűbb összehasonlíthatósága érdekében a törvényszövegek angol nyelven kerülnek bemutatásra.

[1] Criminal Code Of The Russian Federation (http://www.russian-criminal-code.com)
[2] Criminal Code Of the Republic Of Slovenia (English version)
[3] Criminal Code of the Republic of Finland (English version)
[4] Criminal Code of the Republic of Albania (English version)
[5] Criminal Code of the Republic of Romania (English version)
[6] General Penal Code of Iceland (English version)
[7] Criminal Code of the Republic of Malta (English version)

A hazai bírói gyakorlatot szemléltető táblázat az újszülöttek ellen elkövetett emberölés vonatkozásában

	ügyszám	határozat éve	eljáró bíróság	rövid tényállás	ítélet
1.	19-H-BJ-2007-1	2007	Veszprémi Törvényszék	A vádlott a wc-ben megszülte életképes fiú újszülött sértettet és a méhlepényt. Ezt követően a vádlott a méhlepénnyel együtt az élve született sértettet fejjel lefelé a wc előterében lévő 28 cm. átmérőjű és 30 cm magas fém hulladékgyűjtőbe dobta.	büntetés: 7 év fegyház, mellékbüntetés: 5 év közügyektől eltiltás
2.	18-H-BJ-2006-3	2006	Szombathelyi Törvényszék	Miután 23 óra 15 perc és 23 óra 45 perc között megszülte kilencedik gyermekét, S sértettet, ellátás nélkül törölközőbe csavarta és egy üres Persil mosóporos dobozba helyezte, amelyre rátette a műanyag záró fedelet.	büntetés: 5 év börtönbüntetés, mellékbüntetés: 5 év közügyektől eltiltás
3.	17-H-BJ-2010-6	2010	Szekszárdi Törvényszék	A vádlott levette a franciaágyról az ágytakarót és azt egy kupacban, összegyűrt állapotban a sértettre tette oly módon, hogy az ágytakaró a teljes arcát, így a légzőnyílásait is lefedte. Ezt követően a gyermeket az utcafronti szobában a franciaágyon, letakart állapotban magára hagyta.	büntetés: 5 év börtönbüntetés, mellékbüntetés: a közügyek gyakorlásától 5 évi eltiltás
4.	16-H-BJ-2007-22	2007	Nyíregyházi Törvényszék	Vádlott érett, élő fúgyermeket szült. Ezután legfeljebb 1-2 percre az eszméletét is elveszítette, de miután magához tért, az újszülöttet legalább egy fél órára ellátatlanul hagyta. Mikor már életjelt nem észlelt nála, egy kiselejtezett pulóverbe beletekerte, átment a szomszéd puhább talajú telkére, ahol kézzel egy kb. 20 centiméter mély gödröt ásott és a csecsemőt ott elhantolta a méhlepényt is a gödörbe téve	büntetés: 5 év fegyházbüntetés, mellékbüntetés:5 év közügyektől eltiltás
5.	16-H-BJ-2007-12	2007	Nyíregyházi Törvényszék	A gyermek a szülést követően felsírt, amire a vádlott megijedt és a magával vitt törölközőt a síró gyermek fejére tekerte azzal a szándékkal, hogy megfojtja. A törölközővel a gyermek fejét körbecsavarta oly módon, hogy a gyermek szájat és arcát is teljesen betakarta, majd két kézzel a nyakánál a törölközőt összeszorította.	büntetés: 7 év fegyházbüntetés, mellékbüntetés: 5 év közügyektől eltiltás

6.	14-H-BJ-2010-2	2010	Budapest Környéki Törvényszék	A vádlott megszülte a 49 cm hosszú, 2625 gramm súlyú, egészséges, életképes N. N. fiúgyermekét, aki a méhlepénnyel együtt a WC csészébe esett. A vádlott ezt észlelve és, hogy az újszülött sírását ne lehessen hallani, az ott lévő WC papír tekercsből letépett két darabot és azokat összegyűrve, a gyermek szájába tömte, amelyek a szájnyílást és a garat gégebemenetét, ezáltal a légutakat teljesen elzárták. Ennek következtében az újszülött néhány, maximum 1-3 percen belül meghalt.	büntetés: 2 év fiatalkorúak börtönbüntetés. A szabadságvesztés büntetés végrehajtását 5 (öt) évi próbaidőre felfüggesztett
7.	14-H-BJ-2009-57	2009	Budapest Környéki Törvényszék	A vádlott a fürdőszobába ment, majd fokozódó fájásait követően a fürdőkádban ülve, két lábát a fürdőkád peremeire rakta és a fájásnak megfelelően erősen nyomott, mire megszülte a gramm súlyú, cm testhosszúságú, érett, életképes leánygyermeket. A szülést követően a csecsemő mozgott, lélegzett, megszületését követően kb. percet élt. Az újszülött halála az ellátás hiánya, lehűlés és az oxigénhiány együttes hatása miatt következett be, a szülését követően kb. fél-egy óra időtartamban.	büntetés: 5 év börtönbüntetés, mellékbüntetés: 5 évi közügyektől eltiltás
8.	12-H-BJ-2009-28	2009	Tatabányai Törvényszék	A vádlott egy asztalnak támaszkodva az udvaron megszülte a gyermekét, majd a közelben talált késsel elvágta a köldökzsinórt. A jól fejlett egészséges 3635 gr. súlyú, 51 cm testhosszúságú újszülött fiúgyermeket a lakásból magával vitt lepedőre tette a vádlott, és a közelében lévő emésztőgödörbe - az azon lévő deszkát félrehúzva - a lepedővel együtt bedobta.	büntetés: 7 évi szabadságvesztés mellékbüntetés: 7 évi közügyektől eltiltás
9.	9-H-BJ-2009-14	2009	Debreceni Törvényszék	Éjjel a szülés beindult nála és spontán módon 03.30 óra körül oly módon szülte meg gyermekét a húgával közös ágyon, hogy kishúga az eseményekből nem észlelt semmit. A gyermek megszületése után a köldökzsinórt a vádlott egy ollóval elvágta, majd a csecsemőt egy ágynemű huzatba becsavarta, majd pedig azért, hogy ne sírjon egy törölközővel az arcát betakarta, kezét a gyermek arcára tette, melynek során a külső légutakat, orrát, száját befogta, ily módon előidézte fulladás általi halálát.	büntetés: 6 évi börtön, mellékbüntetés: 6 évi közügyektől eltiltás
10.	5-H-BJ-2009-25	2009	Miskolci Törvényszék	A vádlott a csecsemőt közvetlenül az ürülékbe szülte, majd sorsára hagyta. újszülött fiúgyermeke élve született, halála idegen – belsár jellegű - anyagbelehelés következtében, fulladás miatt az ürülékbe kerülését követően perceken belül bekövetkezett.	büntetés: 5 évi börtön, mellékbüntetés: 5 évi közügyektől eltiltás

11/1.	1-H-BJ-2010-37	2010	Fővárosi Törvényszék	A vádlott vizet eresztett a kádba, és a vízben várta a szülést. Pontosan meg nem határozható időben a vádlott megszülte gyermekét, érett és életképes, egészséges fiúgyermeket. A gyermek a szülést követően élt, lélegzetet vett. A vádlott egy korábban magához vett ollóval elvágta és elkötötte a köldökzsinórt. Ezután az élő újszülöttet egy törülközőbe csomagolta úgy, hogy azzal a fejét, arcát, így légzőnyílásait is teljesen befedte, ezáltal lélegzetvételét korlátozta. A vádlott a törölközőbe csavart gyermeket a fürdőkád melletti szekrényre tette. A gyermeket ezen a szekrényen hagyta, orvosi segítséget nem kért. A gyermek ezt követően, pontosan meg nem határozható időben, de hosszabb idővel 18 óra előtt fulladás következtében meghalt.	büntetés:11 év fegyházbüntetés mellékbüntetés: 10 évi közügyektől eltiltás
11/2.	FIT-H-BJ-2011-26	2011	Fővárosi Ítélőtábla	A vádlott büntetését 6 (hat) év börtönbüntetésre és 8 (nyolc) év közügyektől eltiltásra enyhíti.	
12.	1-H-BJ-2010-174	2010	Fővárosi Törvényszék	A Vádlott a szálló I. emeleti női mosdójának egyik WC fülkéjébe ment, ahol halott fiúgyermeket szült. A halott kisbaba a szülés következtében a WC csészébe esett oly módon, hogy a feje a víz alá került. A Vádlott anélkül, hogy a WC kagylóba belenézett volna, magát papírtörlővel megtörülgette, majd a WC fülkét elhagyta. A gyermek lefolyóba szorult holttestére másnap, 2008. január 21-én reggel tanú 6 takarítónő talált rá a WC-ben.	A bíróság Vádlottat az ellene emelt vád alól a Be. 331.§ (1) bekezdése alapján - bűncselekmény hiányában - felmentette.
13.	FIT-H-BJ-2011-254	2011	Fővárosi Ítélőtábla	Az emberölés bűntettének ***kísérlete*** miatt a vádlott ellen indított büntetőügyben a Fővárosi Bíróság 2010. év április hó 29. napján kelt 8.B.1471/2008/8. számú ítéletét megváltoztatja. A vádlott bűnös emberölés bűntettének kísérletében (Btk.166.§ (1) bekezdés, (2) bekezdés i./ pont). A bíróság a vádlottat ezért 2 (kettő) évi börtönbüntetésre ítéli. A szabadságvesztés büntetés végrehajtását 3 (három) évi próbaidőre felfüggeszti.	

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Guzi Zsuzsanna
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Állat-asszisztált terápiák a büntetés-végrehajtási intézetekben[1]

I. Köszönetnyilvánítás

Tisztelettel szeretnék köszönetet mondani a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete munkatársainak, kiemelten ***Tóth Tamás*** bv. ezredes Igazgató Úrnak és ***Fibiné Babos Barbara*** bv. szds-nak, az intézet Pszichológiai osztályvezetőjének, és nem utolsó sorban ***Szabó Réka*** egészségfejlesztő mentálhigiénikusnak, a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a ***SANSZ Alapítvány*** közreműködésével folyó állat-asszisztált terápiás program vezetőjének.

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet munkatársainak, elsősorban ***dr. Füzesi Viktor*** bv. alezredes intézetparancsnoknak, valamint ***Gaál Béla*** sajtóreferensnek, akik lehetőséget biztosítottak számomra, hogy a személyes találkozás során ismerkedjek meg az Intézetben folyó állat-asszisztált terápiás foglalkozások részleteivel, és betekintést nyerjek az Intézetben kialakított gondozás-alapú állat-asszisztált terápiás helyiségébe.

A szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézet munkatársainak, különösképp ***Joó László*** bv. ezredes Igazgató Úrnak, valamint ***Kövesfalvi Nikolett*** bv. őrnagynak.

Dolgozatom megírását segítve a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézet munkatársai lehetőséget biztosított számomra, hogy az Intézetben zajló állat-asszisztált terápiás foglalkozásokon történő személyes részvétel lehetőségével, illetőleg a záró foglalkozást követő fókuszcsoportos interjún a programban résztvevő fiatalkorú elítéltekkel történő beszélgetés során közelebbről megismerkedjek a Magyarországon már a büntetés-végrehajtási intézetek körében is egyre nagyobb figyelmet és elismerést kapó állat-asszisztált terápiás foglakozásokkal.

Nem utolsó sorban szeretnék köszönetet mondani ***Prof. Dr. Farkas Ákosnak***, a Bűnügyi Tudományok Intézet Igazgatójának, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekbe való belépéshez szükséges igazolások aláírásával hozzájárult dolgozatom létrejöttéhez, valamint ***Dr. Nagy Anitának,*** a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék docensének, hogy vállalván a konzulensi feladatokat, segítséget nyújtott dolgozatom megírásához.

[1] Témavezető: Dr. Nagy Anita PhD, egyetemi docens

II. A dolgozat tárgya és a témaválasztás

TDK dolgozatom kutatási témájaként az állat-asszisztált terápiák a büntetés végrehajtási intézetekben kérdéskörre esett választásom. Fontosnak tartom bemutatni, hogy az állatokkal történő terápiás foglalkozások világszerte, így Magyarországon is új lehetőséget kínálnak a büntetés-végrehajtási intézetek mindennapjai során az elítéltek körében – mind az egyénileg, mind a közösségben - felmerülő problémák hatékonyabb kezeléséhez, megoldásához. Segítséget nyújthat a végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő elkövetők reszocializálásásban, tehát a társadalomba történő visszavezetésben, a későbbi bűnismétlés megelőzésében, mindezt a legkülönfélébb készségek fejlesztése során.

A témaválasztás kapcsán a véletlennek köszönhetően fonódik össze számomra két meghatározó terület, tágan a jog és az állatok, szűkebb értelemben a bűnügyi tudományok és az etológia. Érdekes volt a gyakorlatban tapasztalni e két egymástól – a „civil életben" - távolálló tudományág hatékony találkozását.

Az adott kérdéskör releváns részét képzi, hogy az állat-asszisztált terápiák világszerte egyre nagyobb elismerésben és támogatottságban részesülnek, hiszen az élet valamennyi területén jelentkező, az emberek pszichikumával, mentális állapotával összefüggő probléma kezelésében eredményes megoldást biztosít. Az állat-asszisztált terápiák széles körben való alkalmazása szakirodalomban bővelkedik, azonban a büntetés-végrehajtási intézetekben való applikálásuk meglehetősen fiatal területnek minősül. Ennek következtében kihívást jelentett számomra a kutatómunka a kérdéskör kapcsán, hiszen kifejezetten a büntetés-végrehajtási intézetekben folyatatott állat-asszisztált programokról nem készült ez idáig összefoglaló szakirodalom. Ennek okán azon büntetés-végrehajtási intézetekkel próbáltam meg felvenni a kapcsolatot, ahol már korábban lezajlott, illetve a dolgozat megírásakor aktuálisan folyamatban volt valamilyen állatterápiás foglalkozás. Ez ügyben kerestem fel a ***szirmabesenyői fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét,*** a ***tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét***, illetve a ***Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetét***.

Tapasztalatom, hogy megkeresésemre a fent említett büntetés-végrehajtási intézetek nyitottak, segítőkészek és együttműködőek voltak. Mindenhol pozitív fogadtatásban volt részem, feltett kérdéseimre készségesen válaszoltak.

Dolgozatom célja a végrehajtandó szabadságvesztésüket töltő elkövetők számára kínálkozó, taxatíve természetesen fel nem sorolható, büntetés-végrehajtási intézetenként változó, a szabadidő eltöltésére irányuló tevékenységek közül kiemelten az állat-asszisztált terápiás foglalkozások bemutatása. Ezen témakör segédtudományaként említhető a pszichológia és szociológia, melyek segítséget nyújtanak az adott program hatásainak vizsgálatára és leírására, célom azonban a terápiás foglalkozások kifejezetten a büntetés-végrehajtási jog oldaláról történő bemutatása.

III. Főbb alapfogalmak meghatározása

Állat-asszisztált terápia (AAT): olyan célorientált beavatkozás, melynek során egy, bizonyos kritériumokat teljesítő állat jelenléte, aktivitása a terápiás program része, és a páciensek fizikai, érzelmi, szociális és kognitív funkcióinak javítását tűzi ki célul. A terápia során, egy szakmai protokoll szerint a páciens a terápiás csapat segítségével alakít ki kapcsolatot az állattal (simogatás, etetés, sétáltatás, speciális feladatok,…stb.)[2]

Az állatokat különböző programokba be lehet vonni, így az AAT lehetséges céljai:

[2] TETRA 2002 Alapítvány, http://www.tetra2002.hu/Method.html (2011. augusztus 10.)

- Testi: a finommotoros mozgások javítása, fejlesztése; a kerekesszék használatával kapcsolatos képességek fejlesztése; egyensúlyérzék fejlesztése.
- Mentális: a verbális interakciók számának növelése a csoporttagok között; figyelmi képességek fejlesztése (pl. a feladatra összpontosítás); a rekreációs és szabadidős készségek fejlesztése; az önbecsülés növelése; a szorongás és magányosság csökkentése. Az érzelmi-, akarati élet, a viselkedés, a magatartás, a cselekvés pozitív irányú befolyásolása
- Edukációs: szókincs fejlesztése; segítség a hosszú-, és rövidtávú memória fejlesztéséhez; segítség bizonyos fogalmak koncepciójának megértéséhez (pl. méret, szín).
- Motivációs: a csoportmunkában való részvételre való hajlandóság fokozása; a másokkal való interakció fejlesztése; a testmozgás elősegítése, fokozása. [3]

Állat-asszisztált aktivitás (AAA): melynek lényege a foglakozásokon résztvevő személyek életminőségének növelése, melynek során általános célokat jelölnek ki és a fejlődést nem követik nyomon. A program általában spontán módon alakul. Nincs jelen szakember a látogatás ideje alatt, nem határoznak meg konkrét célokat és a fejlődést nem[4] követik nyomon.

Fiatalkorú: Fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem.[5]

Terápia: a gyógykezeléssel, illetve a betegségek kezelésével foglalkozó tudományág. A terápia a gyógyítás során alkalmazott kezelési eljárások összessége.[6]

Etológia: az állatok meghatározott helyzetekben történő jellegzetes viselkedését tanulmányozó tudományág.[7]

Terápiás kutya: a gyógypedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai habilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya.[8]

IV. Elítéltek szabadidejének eltöltése a büntetés-végrehajtási intézetekben

A nemzetközi jogszabályokat és ajánlásokat figyelembe véve a büntetés-végrehajtási intézetek működése során olyan alapelvek érvényesülésének kell teret biztosítani, amelyeknek az összes szabály értelmezésében és érvényesítésében alapul szolgálnak. Ezek között példaként említhető, hogy a szabadságuktól megfosztott személyeket emberi jogaik tiszteletben tartásával kell kezelni, a büntetés-végrehajtási intézeti életnek a lehető legjobban kell igazodnia a szabadkörnyezetben való élet pozitív aspektusaihoz, valamint minden egyes fogvatartást akként kell kezelni, hogy az megkönnyítse a szabadságuktól megfosztott személyeknek szabad társadalomba történő visszatérését. A büntetés-végrehajtási rendszerben olyan bánásmódot kell alkalmazni, melynek alapvető célja az elítéltek megjavítása és a társadalomba való beilleszkedésük elősegítése.[9]

Tekintve, hogy a szabadságvesztés végrehajtása céljának elérése érdekében kiemelt jelentősége van, hogy a fogvatartottak már az előzetes letartóztatás alatt is konstruktív módon

[3] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011) 23.o.
[4] Dr. Juharos Ágota – radiológus főorvos, http://www.juharos.hu/juharos/kutyaterapia.html (2011. augusztus 10.)
[5] BTK. 107. § (1)
[6] Online kislexikon, http://www.kislexikon.hu/terapia1.html (2011. szeptember 12.)
[7] Online kislexikon, http://www.kislexikon.hu/etologia.html (2011. szeptember 12.)
[8] 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól).
[9] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (10. cikkének 3. pontja)

töltsék el idejüket,[10] így a büntetés-végrehajtási intézetek hangsúlyozottan foglalkoznak az elítéltek szabadidejének gondos és hatékony megszervezésével.

A fogvatartottak részére biztosítandó hasznos elfoglaltságok fontosságát különböző nemzetközi dokumentumok ajánlásai is megfogalmazzák. A szabadságvesztés céljának elérése érdekében az elítéltek nevelése, önbecsülésük és felelősségérzetük fenntartása, fejlesztése, a társadalmi hasznosság tudatának kialakítása, szabadulásuk után a társadalom életébe való beilleszkedés elősegítése a bv. szervezet és - külön jogszabályban meghatározott esetben - a pártfogó felügyelői szolgálat feladata. A nevelési folyamat magában foglalja az elítélt személyiségének megismerését, megfelelő foglalkoztatását és önképzését, a rehabilitációs és a szabadidőprogramok szervezését, a családi és társadalmi kapcsolatok támogatását.[11]

A büntetés-végrehajtási intézeteknek kötelező az alapfokú iskolai oktatást, a szakirányú képzést; a munkáltatást; a terápiás foglalkoztatást; a művelődési, a szabadidős, a sport, továbbá a személyiségfejlesztő és gyógyító, rehabilitációs programokon való részvétel lehetőségét biztosítani. A foglalkozások előkészítése során az intézetek törekszenek e céloknak megfelelően széleskörű felkészítő, drogprevenciós, gyógyító-nevelő foglalkozásokat tartani.[12]

Az elítéltek nevelése során kiemelt jelentőséggel bír a foglakozások alkalmával rendelkezésre álló idő pozitív felhasználása, mely a program jellegétől függően segítséget nyújt a fogvatartottak mind szellemi, mind fizikai erejének fenntartására, fejlesztésére.[13] Nem utolsó sorban az elfoglaltság biztosítása elvonja a figyelmet az intézeten belüli jogellenes és agresszív magatartások tanúsításáról, hiszen kutatások támasztják alá, hogy a szervezett foglalkozásokon való részvétel csökkenti a börtönbüntetéssel járó káros hatásokat. A rendelkezésre álló idő értelmes és tartalmas eltöltése a „civil" életben a mindennapok természetes velejárója, míg az intézetek társadalomtól zárt világában a semmittevés és tétlenség depressziót, ingerültséget és lehangoltságot eredményez. Tekintve, hogy a szabadságelvonás minden esetben negatív kihatásokkal jár együtt, amely a fogvatartottak bv-ben töltött mindennapjait számottevően befolyásolja, így az elítéltek számára a szabadidős tevékenységek biztosításának meghatározó szerepe és jelentősége van. A börtönártalom, - melyet a BTK miniszteri indokolása szerint - *„a társadalomtól elszigeteltség, a bűnöző környezet, a családi kapcsolatok megszakadása, valamint a szabad társadalomba történő újbóli beilleszkedés nehézségei hoznak létre"*[14] a fogvatartottak napirendjébe olyan szabadidő eltöltésére irányuló tevékenységek beépítésével csökkenthetők, melyek elvonatkoztatják az elítélteket a külvilágtól zárt, depresszív környezettől. Ennek megfelelően figyelembe véve a nemzetközi ajánlásokat, a hazai szabályozás lehetővé teszi a személyiségfejlesztő, gyógyító, vagy rehabilitációs programokon való részvételt, mely esetekben a börtönpszichológus munkájának is meghatározó szerepe van.

A szervezett foglalkozások jellege büntetés-végrehajtási intézetenként változó, figyelembe véve a programokba bevont elítélti állomány fejleszteni kívánt készségeit, valamint a programok által elérni kívánt hatásokat.

---

[10] Csernyánszky Lajos, Horváth Tibor, Heylmann Katalin, Kabódi Csaba, Lőrincz József, Nagy Ferenc, Pallo József – Büntetés-végrehajtási jog (2007. Rejtjel kiadó): 125. o.

[11] 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet: A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (III. cím: az elítéltek neveléséről)

[12] 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet: A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (III. cím: az elítéltek neveléséről)

[13] Csernyánszky Lajos, Horváth Tibor, Heylmann Katalin, Kabódi Csaba, Lőrincz József, Nagy Ferenc, Pallo József – Büntetés-végrehajtási jog (2007. Rejtjel kiadó): 125. o.

[14] Görgényi Ilona, Gula József, Horváth Tibor, Jacsó Judit, Lévay Miklós, Sántha Ferenc, Váradi Erika: Magyar büntetőjog általános rész (2007. Complex kiadó): 354. o.

Az elítéltek foglalkoztatásának egyre inkább előtérbe kerülő területe a kötelezően előírt tevékenységeken kívül, az alternatív választható, a művelődést, a szellemi, illetve a fizikai[15] szinten tartást, ezek esetleges fejlődését elősegítő foglalkozások napirendbe iktatása. A bv. kódex az elítéltek jogaként nevesíti a házirendben meghatározott feltételekkel és keretek között, hogy szabadidejükben igénybe vehetik az intézet által felkínált művelődési és sportolási lehetőségeket. A hagyományos szabadidős tevékenységek között említhető a sport, különféle kulturális programok, az iskolai tanulmányok folytatása, valamint befejezése, különféle képzőművészeti, színjátszó, zenei, tánc-, irodalmi foglalkozások. Ezen elfoglaltságok lehetőséget biztosítanak az elítéltek körében az elfojtott kreativitás kibontakozására, mely pozitív befolyással bír az önbizalom erősítésében, az önértékelésben, nem utolsó sorban segítséget nyújt a tétlen időtöltés hasznos, és egyben alkotó aktivizálásához. A fogvatartottak számára az egyik legnépszerűbb kikapcsolódási formát a testnevelés jelenti, mely a pszichikai, fizikai, így az egészségügyi állapot javulására gyakorol kedvező hatást.

Magyarországon is több büntetés-végrehajtási intézet tett kísérletet a meglehetősen fiatal szakterület, az ***állat-asszisztált terápiák*** valamilyen formájának megvalósítására, bevezetésére. Az általam felkeresett büntetés-végrehajtási intézetek tapasztalata az állatterápiás foglalkozásokkal, valamint ezen programokba bevont elítéltekkel kapcsolatban egyértelműen pozitív. A foglalkozások jellegétől függetlenül, azok ideje alatt általános észrevétel, hogy az intézetekben (különféle szempontok alapján) kiválasztott fiatalkorú elítéltek magatartásában figyelemre méltó javulás volt tapasztalható. Hosszú távú megfigyelésekre a megfelelő követési programok hiányában, illetve az állatterápiák Magyarországon büntetés-végrehajtási intézetekben történő alkalmazásának újszerűsége miatt még nem lehet konklúziót levonni. A foglalkozások eredményességét egyenlőre az elítéltek intézetekben tanúsított magatartásbeli változásaiban megfigyelhető fejlődés támasztja alá.

V. Állat-asszisztált terápiák történetének rövid áttekintése

Az állatok emberekre gyakorolt jótékony hatását már a 18. század folyamán elkezdték alkalmazni a mentális betegek kezelésére. 1792-ben az angliai York Retreat intézetben történt az első dokumentált állatterápia. Ekkor Európában fokozatosan terjedt el a testi és mentális zavarokkal küzdő betegek kezelésébe a társállatok bevonása (kutya, macska, ló), így 1867-ben Németországban a Bethel kórházban, melyet epilepsziás betegek számára hoztak létre, kifejezetten előírták az állatokkal való foglalkozást. Az intézet napjainkban is a terápia részeként alkalmazza az állatokat. A gondolat, hogy a társállatok szocializációs és terápiás célt szolgálhatnak mentálisan sérült emberek esetében, egyre népszerűbb lett a 19. században. Ebben az időben ezt a kedvező hatást a fizikai betegségek kezelésében is elismerték. Florence Nightingale, a modern nővérképzés úttörő alakjának szintén meghatározó szerepe volt az emberek vonatkozásában a társállat-kapcsolat egészséget helyreállító hatásának hirdetésében, aki egyik, ápolásról írott művében megjegyezte, hogy egy kisállat kitűnő társa lehet különösen azoknak, akik hosszan tartó, krónikus betegségben szenvednek.[16] A 20. század során az orvostudomány fejlődésével az kisállatok fokozatosan kiszorultak az intézményi keretek közül.

[15] Csernyánszky Lajos, Horváth Tibor, Heylmann Katalin, Kabódi Csaba, Lőrincz József, Nagy Ferenc, Pallo József – Büntetés-végrehajtási jog (2007. Rejtjel kiadó): 128. o.

[16] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története): 8.o.

Az állat-asszisztált terápiák történetében kiemelt szerep tulajdonítható **Freudnak,** osztrák neurológus és pszichiáternek, a pszichoanalitikus iskola megalapítójának. Vannak, akik vélekedése szerint ő volt az első, aki bevonta a kutyát a pszichoterápiába, ezáltal óriási előrelépést eszközölve az állatoknak emberek gyógyításba történő bevonásába. Gyakran jelen volt valamelyik kutyája pszichoterápiás ülései alkalmával és Freud észrevette, hogy a kutya válaszreakciói kiváló indikátorai voltak a páciensek pillanatnyi elmeállapotának. Azt is megfigyelte, hogy a kutyák jelenléte pozitívan befolyásolta a pácienseket. Ezt főleg gyermekeknél és serdülőkorúaknál észlelte, akik nagyobb hajlandóságot mutattak a nyitott beszélgetésre – főképpen a számukra fájdalmas témákat érintve –, amikor a kutya a szobában volt. A kutya jelenléte felnőtt páciensek komfortérzetét is növelte. Freud felismerte, hogy a foglalkozásokon jelenlévő kutyákat nem befolyásolta a páciensek által elmondottak, amiből azt a következtetést vonta le, hogy ez egyfajta biztonságérzetet és elfogadást eredményezett a páciensek részéről. A kutyák jelenléte által nyújtott biztonságérzet csökkentette a páciensek ellenállását. Freud gondosan lejegyezte ezeket a megfigyeléseket és ezekkel az írásokkal tulajdonképpen előmozdította a kutyák terápiában való szisztematikus alkalmazását. A napjainkban alkalmazott állat-asszisztált foglalkozások alapját is ezen felismerés képzi.

Az Egyesült Államokban az 1960-as évektől egyre több szakember ismerte el az állatok terápiás értékét. A modern kori, állatokat alkalmazó terápia atyjának ***Dr. Boris Levinson*** tekinthető, aki véletlenül fedezte fel az állatok pszichoterápiát facilitáló hatását, amikor 1953-ban egy, a társas kapcsolatok terén súlyosan visszamaradott fiatal fiút kezelt. Egy alkalommal Levinson kutyája is jelen volt, és a fiú elkezdett vele kommunikálni. Azelőtt soha nem tapasztalt ilyesmit ennél a páciensnél, aki korábban egyszer sem szólalt meg. A kutya megtörte a jeget, meggyengítette a fiú ellenállását, ezáltal a szakember is be tudott kapcsolódni az interakcióba. Ez volt Levinson kutatásainak kezdete, és ezt követően tudatosan alkalmazta az állatokat „koterapeutaként".[17]

Az állatok, kiemelten a kutyák szociális segítő szerepben való alkalmazása Magyarországon az elmúlt néhány évtizedben szinte teljesen ismeretlen lehetősége volt a terápiának, illetve a rehabilitációnak.

VI. Általában az állat-asszisztált terápiákról

VI.1. Az állatok hatása az emberekre

Az állatok közelségének jótékony hatása az emberekre régen bizonyított tény, hiszen világszerte különféle kísérletek és megfigyelések támasztják alá, hogy az állatokkal való bárminemű „érintkezés" pozitív hatással van az emberekre.

A vizsgálatok többsége azon személyekre vonatkozott, akik együtt éltek valamilyen társállattal. A tanulmányok eredményeként kijelenthető, hogy ezen emberek könnyebben gyógyultak fel különböző betegségekből, illetve csökkent az állapotukban történő visszaesés, fejlettebb a kommunikációs készségük, valamint az állat jelenlétében normalizálódik a magas vérnyomás, valamint a légzés is szabályosabbá, erőteljesebbé válik.

Az állatok emberekre gyakorolt hatásai alapvetően két csoportba sorolhatóak, ennek megfelelően különböztethetőek meg a **fizikai** és **érzelmi** hatások. [18]

Angol és nemzetközi kutatások szerint az ember-kisállat kapcsolat:

- Csökkenti a háziorvosnál tett látogatások számát.

[17] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története): 9.o.

[18] Elérhető az interneten: http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689 (2011. augusztus 28.)

- Növeli a túlélés esélyeit egy életveszélyes betegséggel szemben.
- Csökkenti a vérnyomást és a stresszt.
- Társaságot nyújt és elősegíti a társas érintkezést. Az idősek, a magányos emberek és a depresszióban szenvedők számára célt és beteljesülést nyújt, valamint értelmet ad életüknek.
- A visszahúzódó, agresszív vagy mentális betegségben szenvedő emberek számára pozitív válaszokat ad.
- Segíti a fiatalkori visszaeső bűnözés megelőzését.
- Javítja az iskola-látogatottságot.[19]

VI.2. Fizikai hatások

Az állatokkal való érintkezés növeli a velük foglalkozó emberek érzékeire irányuló ingerlést. Kézenfekvő példaként hozható fel a kutya és a macska simogatása, mely tapintásos ingerlést nyújt. Az ember ősidők óta előnyben részesíti a meleg, szőrös tárgyakat, hiszen megnyugtatóan hat rá az ilyen állatok érintése.

Állatok simogatásának, érintésének hatására csökken az emberek vérnyomása, szívfrekvenciája, ami hosszútávon is nagyon jótékony, egészségmegőrző hatású, hiszen a szív- és érrendszeri megbetegedések a társadalom jelentős részét érintik.[20] Több megfigyelés is bizonyítja, hogy az állatokkal történő interakció és kommunikáció során csökken a vérnyomás és a stressz – már az állat puszta látványa is képes csökkenteni a feszültséget. [21]

Az állatok segítségével a légzésszám normalizálható, ami nemcsak pánikbetegségeknél, de a hétköznapi stresszek és megerőltetések kezelésében is segíthet.[22] Az állatok segítenek megnyugodni, megpihenni, ami szintén segíti az egészséges életvitel fenntartását, a stresszel való megküzdést. Stressz-helyzetben pusztán egy állat jelenléte is képes csökkenteni a személy megélt stressz-érzetét, valamint kutatások kimutatták, hogy az állatok jelenlétében csökken a fájdalomérzet is. A normalizált pulzusszám és a csökkent stressz kedvez a teljesítménynek is, relaxáltabb és nyugodtabb körülmények között a tanulási zavarokkal küszködő gyerekek is jobban tudnak teljesíteni.

Az állatok büntetés-végrehajtási intézetekbe történő bevitelével a fent említett jótékony hatások elérését is megcélozták a foglalkozások támogatói.

VI.3. Érzelmi / pszichikai hatások

Az ember biológia értelemben társas lény, mely kapcsán nagyon fontos a feltétlen elfogadás, valamint a követelések nélküli szeretet. Ez egy olyan dolog, melyet az ember természetéből adódóan nem tud minden esetben biztosítani, azonban egy állat tanítás és odafigyelés nélkül is meg tud adni. A dolgozat témája középpontjába állított kutya sohasem köti feltételekhez a szeretetét. Ezen témakör etológiai vizsgálat eredményeit, tapasztalatait számtalan mű példázza. A kérdéskör legelismertebb kutatójaként említhető **Konrad Lorenz**, az evolúciós ismeretelmélet egyik megalapozója.

Az érzelmi hatások vizsgálata során kiemelt szerep tulajdonítható a kutyák azon képességének, mely szerint képesek az emberi érzelmek felismerésére és ennek megfelelő viselkedés produkálására. Így vigasztalást nyújt azon személyeknek is, akiknek nincs egyéb társuk, vagy emberek felé nehezen nyílnak meg. Ennek megfelelően alakultak ki az állat-

[19]Elérhető az interneten: http://www.mars.com/hungary/hu/commitments/pets-and-society/human-companion-animal-bond.aspx (2011. augusztus 28.)
[20] Elérhető az interneten: http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689 (2011. augusztus 28.)
[21] Furst, G. (2006) Prison-Based Animal Programs: A National Survey. The Prison Journal
[22] Elérhető az interneten: http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689 (2011. augusztus 31.)

asszisztált terápiáknak olyan válfajai, melyek kifejezetten a társadalomtól elszigetelt, magányos embereket célozzák meg. Az állatok jelenléte serkenti a spontán érzelemkifejezést, ami a pszichés - és ezen keresztül a fizikai - jóllétben is nagyon fontos.[23]

Az állatok szorongáscsökkentő hatása fontos szerepet játszik a büntetés-végrehajtási intézetekben történő alkalmazásuk során. Ennek oka lehet mind a fizikai sajátosságuk (puha, kellemes tapintású), mind azon emocionális kapcsolat, amit nyújtani tudnak az embernek. Ezek összességével járulnak hozzá egy harmonikus, nyugodtabb állapot eléréséhez, aminek rendszeres átélése szintén hozzájárul az egészség, illetve a büntetés-végrehajtási intézetekben a nyugodt mindennapok fenntartásához.

Az állatok mindezek mellett képesek olyan társaságot nyújtani, amely csökkenti a magányérzetet. A dolgozat kapcsán felkeresett büntetés-végrehajtási intézetek, valamint a tököli bv-ben megvalósult állat-asszisztált terápiás foglalkozásokba bevont elítéltek elmondásai alapján mindez a programok ideje alatt kétségtelenül érezhető volt.

Az állatok büntetés-végrehajtási intézetekben történő alkalmazása tekintetében kiemelt jelentőségű, hogy az állat egyfajta kapocs a foglalkozásokon résztvevő emberek között, hiszen közös téma, amiről beszélgetni lehet. Mindez hozzájárul a kommunikációs képesség fejlődéséhez, új ismeretek szerzéséhez, továbbá segítséget nyújt a társas kapcsolatok kialakításában, hiszen lehetőség arra, hogy új kapcsolatokat találjanak az emberek (a dolgozat kapcsán a fiatalkorú fogvatartottak) a közös témán keresztül. Az elítéltek között is állandó beszédtémát képeztek a kutyák és a foglalkozásokon történtek. Az állattartók csoportot képeznek, ahol kimondatlanul is érezhető az összetartozás élménye. Az intézetekben azon elítéltek között egyértelműen tapasztalható volt az összetartozás, akik részt vehettek a foglalkozásokon. A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben az összetartozás még jobb megerősítéseként a képzésben részt vevő elítéltek egyen pólót kaptak.

Egy állat hatására az emberek nyitottabbá válnak, nő a biztonságérzetük. Ugyanakkor az egyébként elesettek is átélhetik a valakiről való gondoskodás képességének érzését, ami nagyon fontos tényező pl. a depresszió megelőzésében. Mindez biztosíthatja a „szükség van rám" érzést, valamint azt, hogy legyen az embernek célja, legyen miért felkelni, vagy dolgozni.

Gyerekeknél, átvitt értelemben a dolgozat megírása során központi helyet elfoglaló fiatalkorú fogvatartottak esetében nagyon fontos, hogy az állatokkal való kapcsolat könnyebben átlátható társas szabályok alapján történik.[24] Ezen indokok alapján történt a fiatalkorú elítéltek bevonása a programokba. Az állatokkal való kapcsolat folyamán a gyerek – a fiatalkorúak - kommunikációs jelzéseire azonnal és könnyen értelmezhető válasz jön, így egyszerűbb rájönniük az ok-okozati összefüggés alapján, hogy bizonyos magatartások, cselekedetek és azok válaszreakcióik milyen összefüggésben állnak egymással.

Az állat-asszisztált terápia az élet számtalan területén alkalmazható. Ilyenek lehetnek a tanulási problémák, értelmi akadályozottság, pszichiátriai megbetegedések, családi feszültségek, lelki terhek, fejlődési rendellenességekkel élők, egészségmegőrzés, alkoholizmus, drogfüggőség, házassági válság stb.[25]

VII. Gondozás-alapú állat-asszisztált terápia

A gondozás-alapú állatterápia az állatok gondozása, a róluk való gondoskodás vonatkozásában áll fenn. Ez alapjául szolgálnak azon kutatási eredmények, amelyek

[23] Elérhető az interneten: http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689 (2011. augusztus 28.)
[24] Elérhető az interneten: http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689 (2011. augusztus 28.)
[25] Elérhető az interneten: http://kteam.uw.hu/terapias%20kutyak%20main.htm (2011. augusztus 30.)

alátámasztják, hogy azok az emberek, akik tartanak valamilyen állatot, hétköznapjaikban rendszeresen élvezik az állattartás felelőssége mellett ennek jótékony hatásait. A legtöbb tanulmány azt tárta fel, hogy a társállatok pozitívan befolyásolják a nehéz helyzetben élő emberek életét: segítik a gyógyulást, javítják az esélyt arra, hogy jó kapcsolatokat teremtsenek embertársaikkal. Az állatok közelsége elvonja a figyelmet a gazdák saját problémáiról, mely állítást a programokban résztvevő elítéltek elbeszélései is alátámasztják. Egy körülbelül 20 évvel ezelőtt végzett vizsgálat szerint már pusztán a halak megfigyelése is csökkenti az izomfeszülést és a pulzusszámot, ezáltal fejt ki jótékony hatást az emberi szervezetre. [26]

Az ember-állat kapcsolatot tekintve érzelmi oldalról vizsgálva pozitív hatások érik az embert. Az egyedfejlődés során alapvetően három velünk született, örökölt alapérzelem jelenik meg már újszülött korban: a szeretet, majd a szerepe eleinte leginkább a később jelentkező félelem és agresszió szociális szabályozása.[27] A kutyabarát bizonyos kiegyensúlyozottságról tanúskodik, ha magához hasonló, úgynevezett „rezonancia-kutyát" tart.[28]

A passzív állatterápia, tehát az állatokkal való törődés segít kialakítani a fiatalkorú elkövetőkben az állatokkal történő foglalkozás, a róluk való gondoskodás révén az empátia, az együttérzés, valamint a szeretet érzését. Közvetetten segíti személyiségük fejlődését, az egészen egyszerű mechanikus műveletek végzése során, mint az állatok etetése és tisztántartása.

VIII. Az állat-asszisztált terápiákban résztvevő állatok

Az állat-asszisztált terápiák legismertebb „főszereplői" a magas érzelmi intelligenciával rendelkező - fajtától és nemtől függetlenül - ***kutyák***, de rajtuk kívül lenyűgöző eredményeket lehet elérni delfinek, lovak, nyulak és más emlősök, esetenként hüllők terápiás állatként való közreműködésével. Az Amerikai Egyesült Államok azon területein, ahol a büntetőjog és büntetés-végrehajtás részét képzi a halálbüntetés (pl.: Texas, Utah, Colorado, Nebraska államok esetében), vannak olyan büntetés-végrehajtási intézetek, ahol a halálsoron macskák tartásával kívánják az elítéltek szorongását csökkenteni. A legtöbb állat-asszisztált terápiás foglalkozás azonban kutyák részvételével valósul meg, mely többféle indokra vezethető vissza.

Konrad Lorenz „Ember és kutya" (1950) című művében részletesen ír saját tapasztalatairól, illetve az emberek és kutyák kapcsolatáról, mely „tanulmány" alátámasztja azon szakemberek állásfoglalását, akik ezen négylábúak segítségével végeznek állat-asszisztált terápiás foglalkozásokat.

VIII.1. A terápiás kutyákról

Fontos kiemelni, hogy a terápiás kutya nem azonos a segítő kutyával. A **segítő állatok** olyan állatok, melyeket egyedenként képeztek ki a fogyatékkal élő emberek segítésére, mint például a vakok vezetése, a süketek riasztása, a kerekes székek húzása, a valamilyen rohamoktól szenvedő emberek riasztása és védelme, illetve egyéb speciális feladatok ellátása.[29] Ezzel

[26] Elérhető az interneten: http://www.webbeteg.hu/cikkek/depresszio/4544/kisallattal-a-depresszio-ellen (2011. szeptember 10.)
[27] Elérhető az interneten: http://www.lelkititkaink.hu/ember_allat_kapcsolat.html (2011.szeptember 11.)
[28] Konrad Lorenz: Ember és kutya (Cartafilus Kiadó, Budapest 2000.): 62.o.
[29] Fogyatékos Amerikaiak Törvénye (1990.) – (ADA - Americans with Disabilities Act)

szemben **terápiás kutya**: *a gyógypedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai habilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya.*[30]

A Magyar Terápiás és Segítőkutyás Szövetsége (MATESZE) ennek megfelelően határozta meg és különítette el a terápiás kutyák, valamint a személyi segítő kutyák vizsgaszabályzatát. Így külön vizsgaszabályzatban került megfogalmazásra például a siketek és nagyothallók számára kiképzett jelző kutyák, a rohamszerűen jelentkező állapotokban szenvedők számára segítséget nyújtó kutyák, a mozgássérült-segítő kutyák vizsgaszabályzata. Ezen megkülönböztetésből is kitűnik a terápiás és a segítőkutyák elkülönítése. A tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási intézetében megvalósult aktív állat-asszisztált terápiás foglalkozásokon mind terápiás kutyák, valamint egy személyi segítő kutya is részt vett.

Kutatások és etológiai vizsgálatok eredményei alapján a kutyákat a következő „tulajdonságok" teszik alkalmassá a terápiás munkára. Ezek között nem lehet hierarchikus kapcsolatot felállítani, hiszen ezen tulajdonságok összessége biztosítja a terápiás munkára való alkalmasságot. Az állatterápiákban résztvevő kutyák elsődleges kritériumaként említhető a sikeres alkalmassági vizsga, valamint az egészségügyi és higiénés előírásoknak való megfelelés. A vizsgafeladatok között szerepel a temperamentum vizsgálat, mely során az összesen 12 feladat teljesítését a vizsgabizottság tagjai értékelik. A szabályzat második pontja rendelkezik az értékelés általános szempontjairól, mely között példaként említhető, hogy:

- a kutya szeret interakcióba lépni idegen emberekkel,
- a kutya a nagyon erős környezeti ingereket, zajokat, szagokat, testi kontaktust, hirtelen mozdulatokat is jól tűri,
- a kutya mindenkor és mindenféle körülmények között kiegyensúlyozott viselkedést mutat,
- a kutya soha nem mutat nyílt agressziót emberrel vagy más állattal szemben (Ha a kutya a vizsga bármely szakaszában támadást, szándékos harapást, csípést, vicsorgást mutat az a vizsgáról való kizárását eredményezi.)[31]

A kritériumokból kitűnik, hogy ezen kutyáknak megbízhatóan kell teljesíteniük az alapengedelmességi és fegyelmező feladatokat, ezen kívül előny, ha minél több „trükköt" tudnak. Amennyiben a kutyáknak más állatok jelenlétében kell dolgozniuk, ekkor sem terelődhet el a figyelmük. Fontos, hogy keressék az idegenek társaságát, kezdeményezzenek kapcsolatot velük, fogadják el és örüljenek az idegenektől kapott érintésnek, simogatásnak, ölelésnek, valamint teljesítsék az idegen által adott utasításokat. Az együttműködés miatt nagyon lényeges az is, hogy gazdájukkal kiemelkedően jó legyen a kapcsolatuk. Ezeket a kutyákat a fent említett tulajdonságaik miatt szokták ún. „omega" kutyáknak nevezni, tekintve, hogy minden más kutyát és embert maguk elé helyeznek, és feltétel nélkül engedelmeskednek. Ennek megfelelően ezen kutyák természetüknél fogja békével tűrik az idegenek érintését, még akkor is, ha az óvatlan kéz fájdalmat okoz nekik. Az embernek egész életében szüksége van a simogatásra, az ölelgetésre, ezek a gesztusok serkentik az agyi endorfinoknak, a bonyolult szociális szabályzórendszerek meghatározó vegyületeinek a termelését. Az agyban felszabaduló endorfinoknak fontos szerepük van a jó közérzet kialakításában. [32] Fontos említést tenni a kommunikációs képességről, hiszen a kutya nem csak a vezényszavakat tanulja meg, hanem képes a testbeszéd, illetve a nonverbális

[30] 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazha-tóságának szabályairól).
[31] MATESZE vizsgaszabályzata. Elérhető az interneten: http://www.matesze.hu/web/vendeg/terapias-kutyak-vizsgaszabalyzata (2011. szeptember 10.)
[32] Csodakutya Alapítvány honlapja. Elérhető az interneten: http://csodakutya.hu/kt01.htm. (2011. október 20.)

kommunikáció felismerésére is. Következésképpen azon személyekkel is képesek kommunikálni, akik nem képesek a beszédprodukcióra. [33]

IX. A hazai büntetés-végrehajtási intézetekben folytatott állat-asszisztált terápiás foglalkozások alanyai

A kérdéskör kapcsán érdekességként figyelhető meg, hogy az általam megkeresett Intézetek mindegyike **fiatalkorú** elítélteket vont be a programokba. Ennek indokaként említhető, hogy a fiatalkorú fogvatartottak az általános tapasztalatok alapján olyan súlyos hiányosságokkal rendelkeznek mind a szocializáció, mind a gondoskodási készség, és a bensőséges együttlét terén, melyek pótlása és fejlesztése elengedhetetlen követelmény. A fiatalkorúak személyiségében megmutatkozó sarkalatos problémák (pl: tolerancia hiánya) a büntetés-végrehajtás számára a csoportba helyezés pillanatában a fogvatartotti közösségben megoldandó feladatként jelentkeznek.[34]

Ezen programok elősegítik személyiségük fejlődését, alkalmasak szellemi kondíciójuk megtartására, lehetőségek szerinti fejlesztésére, a társadalmi hasznosság tudatának kialakítására, valamint megerősítésére, így adott esetben segítséget nyújt az elítélt szabadulására történő felkészítésében, ezáltal a **reintegráció** megkönnyítésében.

Tekintve, hogy minél fiatalabb korban tesznek kísérletet ezek pótlására, annál nagyobb javulás és eredmény érhető el. Az állat-asszisztált terápiák aktív vagy passzív formájának felnőtt korú elítélteknél való alkalmazása Magyarországon meglehetősen „kiaknázatlan" területnek minősül, hiszen egészen más módon kell a felnőtt korú elítélteket a foglalkozásokba bevonni, lévén a fiatalkorúakhoz képest eltérő célkitűzésektől, fejleszteni kívánt készségektől.

A felnőtt- és fiatalkorú elkövetők összehasonlításában utóbbi esetében a kisállatokhoz való ragaszkodás sokkal előbb kialakul, a hozzájuk való kötődés erősebbnek várható, figyelembe véve azt a családi és szocializációs környezetet, ahonnan a fogvatartottak a büntetés-végrehajtási intézetekbe kerültek. Tapasztalatom a személyes börtönlátogatások során, hogy a fiatalkorúak sok esetben jóval bensőségesebb, mélyebb érzelmi kapcsolatot alakítanak/alakítottak ki az állatokkal, (az aktív terápiás foglalkozások esetében általánosnak mondható heti egyszeri találkozás ellenére) mint azon személyekkel, akikkel nap mint nap kapcsolatba kerültek.

A terápia a fogvatartotti csoportok kezelésében több megközelítésben alkalmazható. A gondoskodás, együttélési készségek rendkívül jól működő rendszerként tanulmányozható a javítóintézetekben kialakított gyakorlat alapján. (pl.: Debreceni Javítóintézet)[35]

Az aktív állat-asszisztált terápiás foglalkozások során személyiségfejlesztés és agressziókezelés „rejtetten" valósulnak meg a fiatalkorúaknál, hiszen a képzés ideje alatt az elítéltek különféle játékos feladatok teljesítése közben fejlesztik mentális és fizikai érzékeiket.

További jótékony hatásként említhető az empátiás készség, megértő képesség fejlődése, a sikerélmény elérése –ennek kapcsán az értékesség érzése, nem utolsó sorban a csoporthoz, tehát a valahová, a valakikhez való tartozás megtapasztalása. Ezen képességek fejlődése

[33] kutya.hu (A Kutyával az Emberért Alapítvány) Elérhető az interneten: http://kutya.hu/Cikk.aspx?id=4360 (2011.szeptember 22.)

[34] Szitka Szabolcs: Új lehetőségek felkutatása a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában, reszocializációjuk elősegítésében. (Börtönügyi Szemle 2008.3. szám)

[35] Szitka Szabolcs: Új lehetőségek felkutatása a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában, reszocializációjuk elősegítésében. (Börtönügyi Szemle 2008.3. szám)

elengedhetetlen egy mintát nélkülöző kialakulatlan személyiség számára, mely segítségével megelőzhető a későbbi bűnismétlés, azáltal hogy a fiatalkorúak számára olyan „érzelmi" kinyilatkoztatási lehetőségek ismertethetők meg (a korábban említett valakihez való kötődés, szeretet…stb.), melyeket az esetek számottevő részében, az egyéni sorsokat tanulmányozva nem volt alkalmuk személyesen átélni. Pszichológiai vizsgálatok eredményeképp ezen érzések az egyén saját maga általi megtapasztalása olyan személyiségváltozást idézhet elő, mely komoly kihatással bírhat a körülötte lévő világ megítéléséről. E felismerést kívánják a büntetés-végrehajtási intézetek az állatok közreműködésével közvetetten kialakítani, mely pozitív változást eredményezhet mind a reintegráció, mind a szabadságvesztés ideje alatt az intézetekben az elítéltek magatartása tekintetében.

X. Állat-asszisztált terápiák a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben

A kutyás programok számos változata alakult ki, azonban az egyik legismertebb formája, mikor az elítéltek menhelyi kutyákat képeznek ki, engedelmességre tanítják őket, hogy ezáltal segítsék elő az örökbe adhatóvá tételük. Egy másik programváltozatban a fogvatartottak a kutyák korai szocializációjáról gondoskodnak, vagy segítő kutyák alapkiképzését végzik, melyek a későbbiekben az arra rászoruló személyekhez kerülnek.[36]

Szakirodalom hiányában a személyes látogatásom során tapasztaltak, az általam felkeresett büntetés-végrehajtási intézetekben megvalósult állat-asszisztált terápiás foglalkozások az intézetek felkeresésének sorrendjében kerülnek bemutatásra.

X.1. A szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézet

A szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetével történő előzetes egyeztetést, és a szükséges igazolások beszerzését követően 2011. május 03-án személyes beszélgetés során kaptam a programba mélyebb betekintést. Tekintve, hogy mind a megkeresésem, mind a látogatás ideje alatt nem zajlott az intézetben a „Cella-kutya" program, így nem tudta az Intézmény biztosítani számomra, hogy a foglalkozásokon történő személyes részvétel során ismerkedjek meg közelebbről a kutyás foglalkozásokkal.

Az Intézetben 2008-tól alkalmazzák az állatok aktív és passzív szerepvállalásával megvalósuló programokat.

Az első állat-asszisztált kezelési szakasz 2008. február 21-én kettős céllal indult. A személyi állományt figyelembe véve kiemelt fontosságúnak tartották a stresszoldást, illetve hogy a kiégés megelőzése érdekében rendszeres terápiát szervezzenek a fiatalkorúak számára, vagyis biztosítsák a rendszeres foglalkoztatást.[37]

A célcsoportot elsősorban a deviáns mintákat követő, rendkívül súlyos szocializációs problémákkal küzdő, kiemelten agresszív magatartást tanúsító, a szokásos pedagógia módszerekkel kezelhetetlen, valamint az áldozat (victim) típusú fogvatartotti állomány jelentette.[38] Általános következtetésként vonható le, hogy a büntetés végrehatási intézetekben az állat-asszisztált terápiás foglalkozások valamely formájában azon elítéltek kaptak lehetőséget a részvételre, akik az elkövetett bűncselekmény súlyosságából adódóan hosszabb időt töltenek a zárt, ingerszegény környezetben.

[36] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2. 2.3. Állatok a büntetés-végrehajtási intézetekben, 11.o.)

[37] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (53.o.)

[38] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (53.o.)

Az Intézet kiemelten fontosnak tartotta, hogy e speciális nevelési igényű fiatalkorúaknak a csoport beindításáig is biztosítsa az agresszió kezelő és személyiségfejlesztő foglalkozásokat. A terápia kísérleti jellegére tekintettel az Intézet fontosnak tartotta, hogy a programok körültekintően, dokumentált módon kerüljenek megszervezésre és értékelésre. Ennek értelmében a foglalkozásokat követően a nevelési szakterület munkatársai értékelték a csoportjukba tartozó fogvatartottak magatartásában megmutatkozó jegyeket, változásokat. A kéthetente két órában tartott foglalkozások közötti időszakban a fogvatartottak rajzokat készítettek az aktuális érzelmeikről, gondolataikról, és világnézetükről melyeket szakemberek elemeztek és értékeltek ki, ezzel is követve a foglalkozásokba bevont elítéltek fejlődését, esetleges érzelmi változásait.

X.1.1. Gondozás-alapú állat-asszisztált terápia - „Élővilág-szoba”

2008-ban az ÁNTSZ megyei szervezetével történt egyeztetése alapján létesítettek a szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetében egy úgynevezett „Élővilág-szobát”, amely tulajdonképpen a passzív állat-asszisztált terápia megvalósulásának biztosít helyszínt. Levinson terápiás eredményeiből kiindulva az elmúlt évtizedekben egyre több vizsgálat hívta fel a figyelmet arra, hogy az állatokkal való foglalkozás, gondozásuk, a velük történő érintkezés csökkenti a feszültséget, félelmet és enyhíti a szorongásos tüneteket, mindemellett az állatok jelenléte kiváló hangulatjavító hatásokkal bír. Ezen jótékony hatásokat kívánták kihasználni az „Élővilág szoba” kialakításával, melyben 2 hullámos papagáj, 1 törpehörcsög, 2 tengerimalac, 10 kisméretű akváriumi díszhal, 4 perui mókus kapott helyet. Az állatok megfelelő életkörülményeinek biztosítása érdekében az állatállományt a fogvatartotti közösségi helységtől egy különálló, elzárt helységbe telepítették, ahol az állatok gondozására, kezelésére vonatkozóan belső szabályozást alakítottak ki. Az „Élővilág-szoba” vált a gondoskodás-alapú terápia színterévé, amelynek a kialakítása során törekedtek arra, hogy az ott helyet kapó állatok elhelyezése egy, a büntetés végrehajtási intézetre jellemző jegyeket nélkülöző, a természetes élőhelyet modellező környezetben történjen. Tudományosan bizonyítható, hogy a kisállatok jó hatással vannak az emberekre kortól és a körülményektől függetlenül.

X.1.2. A „Cellakutya” program

2009 novemberében az Intézetben működő állat-asszisztált terápiák kibővítésének új lehetőségével és a korábbi eredményeknek köszönhetően a Miskolci Állatsegítő Alapítvány és az alapítvány mellett tevékenykedő önkéntes kiképzők [39](ARM – Miskolci Állatvédelmi és Kutyasport) közreműködésével vette kezdetét az ún., két egymástól jól elkülöníthető fázisban megtervezett **„Cellakutya” program**. [40]

A „Cellakutya program 1” során 5, különféle szempontok alapján kiválasztott menhelyi kutya került alapengedelmességi kiképzésre 5 fiatalkorú fogvatartott közreműködésével. A foglalkozások során a kutyák kiképzésében megnyilvánuló jóvátételi tevékenység mellett a program hozzájárult az elítéltek szociális, kommunikációs képességeinek fejlődéséhez. A program célja az is, hogy az így kiképzett, az alap engedelmességi szintet elérő kutyák számára könnyebben találjanak örökbefogadó családot. A program nem a terápiás kutyakiképzést célozta meg, hanem azt, hogy a menhelyen élő kutyák „jól nevelt társként”

[39] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (55.o.)
[40] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (53.o.)

hamarabb kerüljenek szerető családi környezetbe. A program célja, hogy a programba bevont elítéltekben a kutyákkal való foglalkozás révén olyan alapvető képességek fejlesztését, illetve kifejlesztését segítsék elő, melyek segítik a normakövető társadalmi életbe történő beilleszkedést.[41] Érdekességként említhető, hogy a célzatosan menhelyei kutyákra építő program során már az első foglalkozások alkalmával megtörtént az elítéltek részéről a párhuzam vonása a saját, és a kidobott, gazdátlan, otthon és szeret nélkül felnövő kutyák sorsa között. Nagy előrelépést jelentett a program során ezen felismerés elítéltek általi megfogalmazása. A kutyák örökbe adásával elérni rendelt cél volt tehát a fiatalkorú fogvatartotti állomány meggyőzése arról, hogy van reális esély a társadalomba történő visszatérésre.

A programba bevont kutyák kiválasztása a menhely munkatársai és kiképzők feladata volt, mely során kiemelt szempont volt az állat nyugodt természete, valamint a megfelelő egészségi, fizikai állapot. Azonnal kizáró oknak minősült, ha az állat az agresszivitás minimális jelét mutatta. A kiválasztott kutyák a menhelyen nyertek elhelyezést, az intézetbe a heti rendszerességgel tartott foglalkozások alkalmával szállították át őket.[42] Az Intézet általi elvárásként lett megfogalmazva a kutyák kiválasztása során, hogy egyetlen, a büntetés-végrehajtásnál alkalmazott fajtához tartozó állatot sem vonhatnak be a programba. Egyeztetések és szűrések eredményeként főként közepes – és kistermetű fajtajegyeket nélkülöző, keverék kutyák kerültek kiválasztása.

Az első foglalkozás alkalmával a kezdeti feladatok között szerepelt a kapcsolatteremtés, a bizalom és az elfogadás kialakítása, melyet komoly kiképzőmunka követett. A foglalkozások alkalmával a kiképzők azon felül, hogy törekedtek megismertetni milyen az ember és állat közötti erőszakmentes közeg, tudatosan olyan vezényszavak alkalmazását és tanítását vették célba, melyeknek kiemelt jelentőségű személyiségformáló hatás tulajdonítható. A foglalkozások alkalmával elsődleges elvként érvényesült a fegyelem, mely elősegítette a türelem, az elfogadás megismertetését[43]. A foglalkozások előre haladtával egyre szorosabb kötődés alakult ki a kutyák és az elítéltek között, mely hozzájárult a mélyebb és őszintébb érzelem nyilvánítások külvilág felé kommunikálásához. Ezen megnyilvánulások nem csupán az elítéltek és kutyák közötti kinyilvánítás során kaptak jelentőséget, hanem azon esetekben is, mikor az időjárási viszontagságok következtében elmaradó foglalkozások tényének elfogadtatása során a fogvatartottak csalódottsága heves indulati reakcióban jelentkezett.

A foglalkozások során nem volt agresszió és erőszak tapasztalható sem a kutyákkal, sem a fogvatartott társakkal szemben. A kutyák jelenléte egyértelműen oldotta a foglalkozásokon időnként jelentkező feszültséget. A foglalkozások előre haladtával egyre inkább kialakult az elítéltek közötti versenyszellem, háttérbe szorultak az egyéni érdekeket előtérbe helyező megnyilvánulások, mely hozzájárult a csoport közösséggé kovácsolódásához. A foglalkozások során jelentkező feladatokat valamennyi fogvatartott sikeresen teljesítette. A kiképzési teendőkön túl olyan állattartási ismeretekkel gazdagodtak, melyeket a civil életben is hasznosítani tudnak.

[41]Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (55.o.)
[42] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (55.o.)
[43] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (56.o.)

A „Cellakutya program 2" előkészítése még tervezési fázisban van, mely során kiemelt jelentőséggel bír a „Cellakutya 1" program tanulságainak levonása, a tapasztalatok rögzítése.[44]

Az Intézetben az állat-asszisztált programok mind aktív, mind passzív vonatkozásban eredményesnek minősíthetőek[45], ebből kifolyólag az Intézet indokoltnak tartja újabb foglalkozások indítását, mely során a korábbi foglakozásokból levont tapasztalatok segítségével lehetőség kínálkozik a programok esetleges továbbfejlesztésére.

A szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete fontosnak tartja az effajta programok intézetek zárt falai közé történő „bevitelét", hiszen a fiatalkorú fogvatartottak az állatokkal szemben a közösségben felvett szerepeikből kilépve nyilvánulnak meg. Ezen felismerés jelentőségét adja, hogy a kapcsolat a találkozások során mind a két fél részéről őszinte együttműködésben válik megvalósíthatóvá, mely során az elítéltek olyan viselkedésformákat és érzelmi kinyilvánításra vonatkozó ismereteket sajátíthatnak el, melyek elősegítik a társadalomba történő visszailleszkedést. A Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetében az intézet átadásától kezdődően folyamatosan törekedtek arra, hogy a fogvatartottak személyiségformálása érdekében kifejtett munka egy hosszú távú kezelési stratégia mentén valósuljon meg. A stratégia kialakítása során az az elképzelés vezérelte az Intézet személyi állományát, hogy a fiatalkorú fogvatartotti állományra jellemző életkori sajátosságokat, problémákat figyelembe véve alakítsanak ki programokat.

A büntetés-végrehajtás nevelési feladatainak ellátása során a legnagyobb problémát az **agresszió** jelenti. Az agresszió témakörét azonban legalább két szempontból érdemes megközelíteni: egyrészt az áldozattá válás szempontjaiból, hiszen az alacsony szociális pozíciójú fogvatartottak viktimológiailag veszélyeztetettebbek. Másrészről fontos megemlíteni, hogy az agresszió öndekstrukció formájában is testet ölthet, ami szélsőséges formájában, esetleg depresszióval társulva öngyilkossághoz is vezethet.

Az Intézetben a Cellakutya program beindulásának időpontjában két speciális csoport működött. A foglalkozásokon való részvétel a már korábban kialakított gyógyító-nevelő csoport tagjai kerültek kiválasztásra. A fogvatartottak személyiségében végbemenő változásokat az intézet pszichológusa vizsgálta és dokumentálta. Magatartásbeli és környezeti tényezők szempontjából meghatározó: az elkövetett bűncselekmény minőségi jellemzője, fogvatartás alatti bűnismétlés, ítélet tartama. Pszichológiai tényezők tekintetében: alacsony intellektus, családi terheltség és kötődési zavarok, pszichiátriai kórelőzmény, emellett szorongási szint, személyiségjegyek (pl: antiszociális személyiségfejlődés).[46]

A program-tervezet értelmében a foglalkozásban résztvevő fogvatartottak száma 5 fő, akik heti 2 alkalommal 2 óra hivatali időben vettek részt a programban, jó idő esetén körbekerített salakos sétaudvaron, rossz idő esetén pedig az alaksorban található tornateremben. A foglakozásokon kötelezően részt vett a foglalkozást vezető okleveles kutyakiképző, a fogvatartottak felügyeletét ellátó felügyelő, valamint egészségügyi munkatárs (a kiképzés előtt a fogvatartottaknak kötelező orvosi vizsgálaton vettek részt).[47]

A Cellakutya program célja Szirmabesenyőben, mely általánosan a más Intézetekben végrehajtott programokra is érvényes:

[44] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (57.o.)
[45] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (57.o.)
[46] Tervezet a cella-kutya program módszertani útmutatójának kidolgozásához. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet)
[47] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok. Börtönügyi Szemle 2010/2. (55.o.)

Társadalmi cél:

- Jóvátétel a kutyák kiképzése és örökbeadhatóságának előkészítése által,
- a fogvatartottak társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítése.

Nevelési cél:

- Intézeti szinten:
  - A fegyelmi helyzet javítása, egymás sérelmére lekötött bűncselekmények számának csökkenése.
- Az egyes fogvatartottak tekintetében:
  - A társas kapcsolatok kialakításának elősegítése és azok minőségbeli javulása.
  - Beilleszkedés elősegítése, az alkalmazkodás színvonalának pozitív irányú változása.
  - A fogvatartottak önértékelésének fenntartása, javítása.[48]

A Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtás Intézetében e célból tett látogatásom során bepillantás nyertem a Cellakutya program módszertani útmutatójába melyben olvasható, hogy azon fogvatartottak kerültek kiválasztásra a programban való részvételre, akik az alábbi területeken hathatósabb beavatkozást igényelnek, vagyis a legnagyobb elmaradást mutatják: a társas kapcsolatok, önértékelés, alkalmazkodás, motiváció és aktivitás terén. A célszemélyeket szegényes és/vagy rendszertelen kapcsolattartás jellemzi, szinte minden egyes családtagjaival. A fogvatartottak a foglalkozáshoz tevékenységük céljának tudatában csatlakoztak. Részvételüket az önkéntességre alapozták, ám fontos nevelői feladatként jelentkezett, hogy a fogvatartotti közösség megszólítani kívánt célcsoportját jelentkezésre motiválják.

A tervezet részletesen szól az ún. „biztonsági kritériumokról", amely tartalmazza a helyszín biztosítását, a kiképzésnél használt eszközök meghatározását. Érdekes módon nem a részvevő fogvatartottakat, sokkal inkább a programba bevonni kívánt állatokat, jelen esetben a kutyákat érinti. (higiéniai, egészségügyi szempontok)

A beléptetés során elsődlegesen érvényesítendő érdek a büntetés-végrehajtási intézet rendjének, biztonságának megőrzése. Az Intézetbe bevitt menhelyi állatok valamennyi foglalkozás előtt megfelelő, dokumentált állatorvosi vizsgálata szükséges a fertőzések elkerülése érdekében.[49] A kiképzésnél használt eszközöket illetően szigorúan jelentkező követelmény, hogy azok közvetlen támadás, testi sérülés okozására ne legyenek alkalmasak. Az Intézetbe bevitt felszereléseket a beléptetés során listán szükséges rögzíteni, amely lista ellenőrzése a kutyák távozásakor megakadályozhatja e tárgyak elkallódását, illetéktelen felhasználást.

Fontos megemlíteni, hogy valamennyi alkalmat követően a nevelési szakterület munkatársai értékelték a csoportjukba tartozó fogvatartottak magatartásában megmutatkozó jegyeket. A foglalkozások közötti időszakban a fogvatartottak rajzokat készítettek aktuális gondolataikat papírra vetve, amelyeket szakemberek értékeltek ki. [50]A segítségemre lévő Intézeti munkatársak elmondása alapján a terápia ezen része a fogvatartottak kevésbé kedvelt időszaka volt, amit nem létező rajztudásuknak tudtak be, ami a pszichológiai vélemény elkészítése során irreleváns, hiszen a szakértők rajztudás hiányában is elemzésre alkalmasnak

[48] Tervezet a cella-kutya program módszertani útmutatójának kidolgozásához. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet), II.1.2.

[49] Tervezet a cella-kutya program módszertani útmutatójának kidolgozásához. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet).

[50] Tervezet a cella-kutya program módszertani útmutatójának kidolgozásához. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet)

ítélik az elkészült rajzokat (pl.: milyen erősen nyomja a ceruzát a papírra, mit hova helyez a lapon stb…)

A szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete eredményesen zárta a „Cella-kutya" programot, ezért törekszik a következő foglalkozások beindításához szükséges feltételek megteremtésére. A passzív állat-asszisztált terápiás program („Élővilág" szoba) a mindennapi élet meghatározó elemeként van jelen, mely jótékony hatásait „kihasználva" igyekszik az Intézet a bv-ben kínálkozó szabadidő eltöltésére irányuló lehetőségek színesítésére, ezáltal hozzájárulva ahhoz, hogy a fiatalkorú fogvatartottak konstruktív módon töltsék el szabadidejüket.

X.2. A tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete

A tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetben zajló állat-asszisztált terápiás foglalkozások szervezőjével, Szabó Réka mentálhigiénikussal 2011. nyár elején vettem fel e-mailen keresztül a kapcsolatot, aki a program akkori megvalósulását és aktualitását figyelembe véve lehetőséget biztosított számomra meghatározott számú foglalkozáson való részvételre. A szükséges engedélyek beszerzését követően 3 terápiás foglalkozáson (2011. július 1, 2011. július 15, 2011. augusztus 26.) és a foglalkozásokat záró fókuszcsoportos interjún ismerkedhettem meg közelebbről az intézetben zajló állat-asszisztált foglalkozásokkal és ehhez kapcsolódóan a programba bevont fiatalkorú elítéltek programról alkotott véleményével.

A teljes program összesen 10 alkalomból állt, melyek 5 hónapos időintervallumban kéthetente, pénteki napokon kerültek megrendezésre. A résztvevőket a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének pszichológia-csoportja választotta ki, mely során a kritériumok között említhető:

- a megfelelő motiváció, részvételi szándék: állatok szeretete, állatokhoz való pozitív viszonyulás, alapvető empátiás készségek megléte,
- aktivitás, közösségi magatartás,
- szabadulás ideje (lehetőleg ne szabaduljon a program zárása előtt),
- nagykorúvá válás ideje (ne legyen nagykorú a program zárása előtt),
- súlyos mértékben mentálisan retardált személyek kizárása,
- bűntársi csoportok, haragosok kizárása.[51]

A programba bevont elítéltekre jellemző a fluktuáció (ingadozás), ami miatt nem biztosítható ugyanazoknak a személyeknek a részvétele minden egyes alkalommal – pl. szállítás, vagy szabadulás miatt. A program mellékleteként a Szabó Réka által készített – a legtöbb foglalkozáson részvevő fogvatartott - vonatkozásában kiértékelt személyiségtesztek eredménye került csatolásra.

A kutatásban résztvevők 16-20 év közöttiek, így átlagéletkoruk 18,8 év. Iskolai végzettségük 6-11 osztályig terjed. Családi körülményeikről általánosságban elmondható, hogy a kiválasztott fiatalkorú fogvatartottak csonka családban, nevelőszülőknél, vagy diszfunkcionális családban élnek. A fogvatartásban eltöltött idő tekintetében 1 évtől 3 évig terjedő az időintervallum, átlagosan 1 év 11 hónapot töltöttek már el fogvatartásban, valamint mind első bűncselekményesek.[52]

A terápia során kiemelt szerepet kapott a foglalkozások dokumentálása. Ennek megfelelően került sor fényképek készítésére, valamint a személyiség kérdőívek kitöltésére,

[51] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története, 24.o.)
[52] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története, 25.o.)

melyek az elítéltek pillanatnyi szorongás, düh és kíváncsiság, mint helyzeti viselkedést meghatározó aktuális állapotot írják le.

Nyáron a meleg miatt a kutyákra való tekintettel a foglalkozások délelőtt kerültek megrendezésre, melyek körülbelül 90 perces időtartamúak voltak. A helyszín a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének tornaterme.

Az első foglalkozáson személyesen 2011. július 1-jén vettem részt. A résztvevő elítéltek száma ekkor: 6 fő. Tekintve, hogy jelenlétem – figyelembe véve az Intézet által előírt ruházatot és magatartást - nem volt megszokott a fiatalkorú elítéltek számára, ezért a kevésbé feszélyezett hangulat miatt a foglalkozás bemutatkozásommal vette kezdetét. Minden foglalkozás elején az elítéltek lelkesedése volt megfigyelhető a kutyák jelenléte miatt.

Feladatok a 2011. július 1-jén tartott foglalkozáson:

1. feladat: a kutyák nevének kitalálása, mely kiváló hangulatoldó feladatnak bizonyult.
2. feladat: *„vakhernyó”.* A játékos feladat rejtetten egyfajta bizalom játék az elítéltek között. A résztvevők egymás vállát megfogva, becsukott szemmel egymás mögé állnak. A sor elején álló fogvatartott szeme nyitva, pórázon fogja az egyik – általuk kiválasztott- kutyát. A feladat lényege, hogy az első ember irányítja előre meg nem határozott útvonalon a csoport többi tagját, miközben a mellette haladó kutya vezetése is az ő feladata. A játék nehezíthető azáltal, hogy a sor végén álló fogvatartott is (csukott szemmel) vezeti a kutyát.
3. feladat: *„hajgumi keresés”.* Egy hajgumit rejtünk el a kutya testén. A kliens szemét bekötjük egy kendővel. A kliensnek meg kell találni a kutyán a hajgumit és megnevezni, hogy honnan vette le azt.
   A feladat teljesítését követően érdekes volt megfigyelni az elítéltek reakcióját, sokan megsimogatták a kutyákat.
4. feladat:”*ültetés tanítása”,*
5. feladat: *játékos „levezető*” – labdázás a kutyákkal,
6. feladat: *Búcsúzás*: Mindenki odahívja magához a kutyákat, leülteti és elmeséli nekik, hogyan érezték magukat, majd a végén jutalomfalatokat adnak nekik.[53]

A feladatok teljesítése során kiemelt jelentőséggel bírt, hogy a fogvatartottak hogyan viszonyultak a kutyákhoz, adott esetben hogyan érintették meg őket. A foglalkozásokon az alapítvány vezetői hangsúlyozottan foglalkoztak az állattartás, az állatok, mint élőlények (érző lények) vonatkozásában felmerült kérdésekkel. A foglalkozás végén került sor a kérdőívek kitöltésére.

Ezen kívül a 10 alkalmat magában foglaló foglalkozásokon jelentkező feladatok között említhető a *„Szemkontaktus feladat”*: a kutya és az elítélt egymás szemébe néznek legalább 10-15 másodpercig. Mindig a fogvatartott dönti el, hogy hol van a feladat vége.[54]

A *„szoborcsoport” feladat* kiváló memóriajavító játék. Ezen kívül számos olyan feladat teljesítésére került sor, amelyek hozzájárulnak az önbizalom növeléséhez és szorongáscsökkentő hatással bír. A foglalkozásokon megfigyelhető volt, hogy az elítéltek mindig keresték a kutyák társaságát. Az alapítvány általában 3-4 kutyával dolgozott a foglalkozásokon, és ritkán fordult elő, hogy egy-egy feladat teljesítéséhez több kutya volt szükséges. Amíg valamelyik elítélt egy kutyával hajtotta végre a kiadott feladatot a többi elítélt magához hívta a feladatba be nem vont kutyákat, és simogatták őket.

A záró foglalkozáson érdekességként volt megfigyelhető az elítéltek reakciója a kutyáktól való búcsúzás kapcsán. Amikor a foglalkozás elején a SANSZ Alapítvány vezetője

[53] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története): 53.o.
[54] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.2 Az állat-asszisztált terápia története): 53.o.

megemlítette, hogy utoljára találkoznak egymással, több elítélt magatartásbeli reakcióján érezhető volt zavartság és feszültség, többen tétlenül tekingettek körbe a fogvatartott társaikra, volt aki lesütötte a fejét. Mindez a kutyáktól való búcsúzás során öltött igazán testet. Több fogvatartott könnyeivel küzdött, ami a foglalkozásokat felügyelő fegyőröket is meglepte. Az elítéltek a foglalkozások szervezőitől és aktív közreműködőitől való búcsúzásképpen egy személy részére személyre szóló levéllel búcsúztak. A foglalkozásokba bevont elítéltek az általuk kiválasztott kutyával készíthettek egy fotót, amit később megkaptak.

Az egyik elítélt szabadulását figyelembe véve a program zárását jelentő **fókuszcsoportos interjú** 2011. augusztus 31-én került „megrendezésre". A fókuszcsoportos vizsgálat egy interjútechnika, mely több személy interaktív kommunikációját foglalja magában. A résztvevők között különleges szereppel bír maga a kutató, fókuszcsoportos szakzsargonban: a moderátor, az a személy, aki a beszélgetést vezeti (moderálja). [55]A személyes beszélgetések során a fiatalkorú elítéltek őszintén és részletesen beszámoltak a program során szerzett tapasztalataikról, a Szabó Réka (mentálhigiénikus) által feltett kérdések megválaszolása közben kialakult beszélgetés során lehetőségük nyílt az őket ezen témakör kapcsán foglalkoztató kérdések megbeszélésére. Az elítéltek a foglalkozások alatt is keresték a társaságomat, tanulmányaimról és a programról érdeklődtek, de mélyebb beszélgetésre a fókuszcsoportos interjú biztosított lehetőséget. A programba bevont fogvatartottak elmondása alapján pozitív élménnyel gazdagodtak, beszámolóik egyértelműen igazolják a dolgozatom első részében bemutatott hatásokat, melyeket az állatok „váltanak" ki az emberekből. Nyilatkozataik alapján pozitív élményekkel gazdagodtak a foglalkozásokon, úgy érezték, mintha nem is büntetés-végrehajtási intézetben lennének, felszabadultak voltak és gondolataik elterelődtek a mindennapi problémákról. Volt olyan elítélt aki megjegyezte, hogy a foglalkozásokon szeretetet kapott, és nem csak az állatoktól, hanem az emberektől is.

Az interjún a fiatalok többször rákérdeztek, hogy lesz-e folytatása a programnak, és hogyan lehet rá jelentkezni. Érdekes volt tapasztalni a beszélgetés során a reakciókat azon esetekben, mikor állatok bántalmazása került szóba. A fogvatartottak egyértelműen elítélendő cselekedetnek minősítették és szemmel láthatóan őszinte felháborodásuknak adtak tanúbizonyságot a témával kapcsolatban. Sokkal inkább elvetendőnek tartják az állatok bántalmazását, mint embertársaikét.

A fegyőrök is pozitív változást tapasztaltak az elítéltek viselkedésén a program ideje alatt, hiszen komoly visszatartó erőt jelentett a foglalkozásokon való részvétel megvonása a kirívó, agresszív magatartás tanúsítása esetén. A körletlátogatás alkalmával azon elítéltek, akiket nem választottak be a programba szintén érdeklődőek voltak a társaságunkhoz tartozó kutyák iránt.

X.2.1. SANSZ Alapítványról (Segít a négylábúak szeretete Közhasznú Alapítvány)

A „sansz" kifejezést, akár az idegen szavak szótárában, akár a szinonima szótárban keresve a következő kifejezések olvashatók: lehetőség, esély. Akár véletlen egybeesésről, akár célzatos nyelvjátékról van szó, mindenképp sokatmondó az alapítvány elnevezése.

A „SANSZ" Alapítványt 2006 novemberében 4 fő alapította, azóta is aktívan közreműködik Bujdosóné Ármós Ibolya elnök vezetésével állatterápiás foglalkozások lebonyolításában, segítőkutyák kiképzésében, ezen kívül tervei között szerepel, hogy Magyarországon az állatterapeuta képzés beindításában aktívan közreműködik.[56]

Nevükhöz fűződik a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében zajlott állat-asszisztált foglalkozások lebonyolítása, mely során hasznosították a korábbi tapasztalataikból

[55] Elérhető az interneten: http://www.tettconsult.eu/books/TelkutHTM/konyvpdf/4fokusz.pdf (2011.október 29.)
[56] SANSZ Alapítvány. Elérhető az interneten: http://www.sanszalapitvany.hu (2011.szeptember 10.)

származó ismereteiket. Annak ellenére, hogy az alapítvány munkatársai ezt megelőzően nem dolgoztak büntetés-végrehajtási intézetben, a foglalkozások lebonyolítása eredményessége nem vonható kétségbe.

A tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézet a 10 alkalomból álló állat-asszisztált terápiás foglalkozást pozitív eredménnyel zárta, hiszen az elítéltek már a következő program indulásáról érdeklődnek. Volt olyan fogvatartott, aki a kutyákkal való foglalkozás hatására komoly érdeklődést mutatott a kutyakiképző szakma iránt, és ehhez való tehetségét és rátermettségét ezen foglalkozások hozták felszínre.

A program jótékony hatásait támasztja alá a dolgozat mellékleteként bemutatott, e legtöbb foglalkozáson jelen lévő fogvatartottról készített személyiségi teszt kiértékelése.

A program során a perifériás társadalmi közegből büntetés-végrehajtási intézetbe kerülő fiatalok olyan készségeket sajátítottak el, amelyek már a program ideje alatt segítséget nyújtott számukra a mindennapok során felmerülő konfliktusok megoldásában. (pl.: empátiás készség fejlődése)

A program teljes mértékű támogatottságban részesült az Intézet részéről, ezért bízik abban, és igyekszik az ehhez szükséges feltételeket megteremteni, hogy hamarosan újból együtt dolgozhasson a SANSZ Alapítvány kutyacsapatával.

X.3. Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet – Kecskemét

X.3.1. „Terápiás kutyakiképzés”

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézettel 2011. szeptember 2-án vettem fel e-mail keresztül a kapcsolatot. Az Intézetbe való belépéshez, így a személyes találkozás megvalósulásához szükséges feltételek közlése Gaál Béla sajtóreferens által 2011. szeptember 9-én érkezett válaszlevelében kerültek megfogalmazásra. Az Intézet tudományos munkában való közreműködését, nyitottságát tükrözi, hogy pusztán az adminisztrációhoz szükséges igazolásra volt szükségem, mely a TDK dolgozat megírásához nélkülözhetetlen információgyűjtést biztosító személyes találkozást támasztja alá. Az engedély megérkezését többszöri egyeztetés követett, mely során sikerült a látogatás konkrét időpontját meghatározni. Az intézet 2011. szeptember 20-án, a reggel 10 órakori fogadást tudta számomra biztosítani.

A foglalkozások szervezőjével való beszélgetés során sikerült kiegészítenem azon információkat, melyeket az interneten kutatva, különböző, az állatterápiával foglalkozó oldalakon található cikkekben olvastam. Az Intézet figyelemre méltó tevékenységet folytat a letöltendő szabadságvesztésre ítélt elkövetők szabadidejének megszervezésével kapcsolatban, hiszen a létesítményben a fogvatartottak részt vehetnek például bejáró civilek által tartott kézműves foglalkozásokon, pl.: Gaál Béla (sajtóreferens) által szabadidejében tartott zenefoglalkozásokon, ahol alapvető zenei ismeretekkel ismerkedhetnek meg.

Az Intézet saját veteményeskerttel rendelkezik, ahol az elítéltek olyan kertgondozási alapismereteket sajátíthatnak el, melyek a szabadulás után a társadalomba történő beilleszkedésüket segíti elő. A „családóra” keretén belül az érdeklődők alapvető önismereti, egészségügyi - biológiai ismeretek birtokába juthatnak. A kötetlen beszélgetések alkalmával a saját átélt események, élmények és tapasztalatok többieknek való elmesélésével a fogvatartottak különféle pszichés problémái is megoldásra kerülnek.

Az Intézetek számára a szabadidő eltöltésére vonatkozó lehetőségek kérdése során kiemelt fontosságú elvként jelentkezik „összekötni a kellemest a hasznossal”, hiszen a büntetés-végrehajtási intézetek számára is kifizetődő olyan programok és foglalkozások szervezése, illetve az intézetek napirendjébe iktatása, melyek elősegítik az elítéltek reintegrációját, valamint segítséget nyújtanak az intézetek mindennapjai során kialakuló

konfliktusok kezelését illetően. A csoportos foglalkozások kizökkentik a fogvatartottakat az ingerszegény és depresszív környezetből, valamint csökkentik a szorongást.

Az állat-asszisztált terápiás program a Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete és a Cerberos kutyaiskola között kötött együttműködési megállapodással vette kezdetét, mely rögzítette a kutyák Intézetbe történő bevitelét. A program jellegében megegyezik a szirmabesenyői „Cellakutya" programmal, vagyis a cél örökbefogadásra váró kutyák alapengedelmességi kiképzésével összekötött szocializációja az elítéltek közreműködésével, szakemberek irányítása alatt.

Az örökbefogadásra váró kutyák a kecskeméti Menhely az Állatokért Alapítvány állományából kerültek kiválasztásra, a képzéseket pedig a kecskeméti Cerberos Kutyaiskola kiképzői vezették le minden alkalommal a börtön területén található elkerített területen. [57]

A program 2010. július.1-én indult, melyben 6, a túljelentkezésnek köszönhetően az intézet által kiválasztott fogvatartott, és 6 menhelyi kutya vett részt. Az elítéltek a program indulása előtt általános tájékoztatáson kaptak felvilágosítást a program részleteiről, céljáról, amelynek keretében történt a tanfolyam menetének és formájának ismertetése.

A kutyák kiválasztása során ez esetben is meghatározó volt az elítéltek körében végzett előzetes „igényfelmérés", mely lehetőséget biztosított, hogy a kiválasztott fogvatartottak személyiségükhöz illő kutyával dolgozhassanak a foglalkozásokon. Volt olyan elítélt, aki a nagytestű kutyáktól való félelme miatt kistestű kutyát kért, és volt olyan, aki az otthon található kutyához hasonlóval szeretett volna együtt dolgozni. Ezt követően a menhely munkatársainak feladata volt a megfelelő kutyák kiválasztása, mely során az elsődleges szempontok között szerepelt a kutyák képzetlensége mellett, hogy az adott eb ne legyen agresszív, szeresse a törődést és simogatást valamint legyen egészséges és fertőző betegségektől mentes.

A kutyák számára a program ez esetben is kiváló alkalmat biztosított arra, hogy képzett kutyaként hamarabb találjanak egy örökbe fogadó családot. A *„Terápiás kutyakiképzés"* program tematikája szerint a fiatalkorú elítéltek megtanulhatják az állattal szembeni helyes viselkedésformákat, a bánásmódot és kommunikációt, megtapasztalhatják a kutya, mint társ élményét, nem utolsó sorban fejlődhet az empátia- és tolerancia készségük.

Az első foglalkozáson az ismerkedés során a „névkérdés" volt az egyik elsődleges feladat. Minden kutyánknak volt már neve, de annak érdekében, hogy még személyesebb legyen a kapcsolat, ezért a fogvatartottak lehetőséget kaptak, hogy nevet adjanak az általuk képzendő kutyáknak, akiket ezt követően így szólíthattak.[58]

Az interneten, kifejezetten a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben zajló kutyaterápiás foglalkozások számára létrehozott blog bejegyzések alapján elmondható, hogy az első napok nem voltak zökkenőmentesek. A fiatalkorú elítéltek között volt olyan, aki tiszteletlen volt a kiképzőkkel szemben, és abszolút nem figyelt a feladatokra. A programot elutasító magatartással fogadó elítélteket néhány alkalom elteltével döntés elé állították. Vagy komolyan veszik a feladatot, vagy átadják a lehetőséget a foglalkozásokon való részvételre olyan fogvatartottaknak, akik örömmel csatlakoznának a csapathoz. A fiatalok az elbeszélgetést követően jobban odafigyeltek a foglalkozásokon, és fegyelmezettebb volt a magatartásuk. [59] Ahogy teltek a hetek a nevelők jelezték, hogy változást érzékelnek a programban részt vevőkön, a későbbiek folyamán pedig nyilvánvalóvá vált mindenki számára, hogy ha komolyan, határozottan és az instrukcióknak megfelelően végzik a kiképzők által meghatározott feladatokat, akkor a kutyák is engedelmesebbek, és hatékonyabb az

[57] Elérhető az interneten: http://cerbikecskemet.blogspot.com/ (2011. október 10.)
[58] Elérhető az interneten: http://cerbikecskemet.blogspot.com/ (2011. október 10.)
[59] Elérhető az interneten: http://cerbikecskemet.blogspot.com/ (2011. október 10.)

együttműködés. Az így átélt sikerélmények az elítéltek hétköznapjaira is kihatással voltak. A nevelők tapasztalata szerint a programban részt vevő fiatalok számottevően kevesebb konfliktussal kerültek szembe, ezeket hatékonyan tudták megoldani, magatartásukban vitathatatlan javulás állt be, és kezelhetőbbek voltak a program ideje alatt.

A kutyák kiképzése és szocializálása a heti egyszeri foglalkozások alkalmával, átlagosan 2-3 órát vett igénybe. A foglalkozásokba bevont kutyákból és fogvatartottakból összeállt csapat folyamatosan kezdett összecsiszolódni.

A kiképzés ideje alatt kiemelt szerepet kapott az állatvédelem fontosságának hangsúlyozása, mely során az elítéltek mélyebb tudást szerezhettek a kutyákról, etológiai, állattartási, és kutya kiképzési ismeretekről. A kiképzők a gyakorlatban alkalmazottakat kívánták egy elméleti tudással megalapozni, mely során a fogvatartottak játékos feladatokon keresztül a kutyák közreműködésével megismerhették a szocializálódás során a nevelési folyamat és tanulás szakaszait. Olyan ismereteket szerettek volna átadni a programba bevont elítélteknek, melyeket a végrehajtandó szabadságvesztés letöltését követően a „civil" életben a mindennapok során hasznosítani tudnak, hiszen a fiatalkorúak jelentős része olyan környezetből érkezett, ahol valamilyen formában jelen vannak az állatok.

Az elítéltek érdeklődését mutatja, hogy volt olyan fiatalkorú fogvatartott, aki a kutyákról, kutyatartásról szóló szakkönyveket kért, hogy többet tudjon meg az adott témáról, és hogy az olvasottakat a gyakorlatba átültetve tudja alkalmazni.

A program előrehaladtával egyre szorosabb lett a kutyák és elítéltek közötti kapcsolat, amely hozzájárult ahhoz, hogy az alapengedelmességi feladatokat egyre ügyesebben tudták végrehajtani. Érdekességként említhető, hogy itt is, mint a tököli és szirmabesenyői büntetés-végrehajtási intézetben már az első foglalkozások alkalmával megfogalmazódott az elítéltekben a menhelyi kutyák és az ő sorsuk közötti hasonlóság, illetve megtörtént a párhuzam vonása, tekintve, hogy az elítéltek jelentős része árvaházban, a szerető családi közeget nélkülözve nőtt fel. Ennek a felismerésével még nagyobb lelkesedéssel és aktivitással vettek részt a foglalkozásokon, ezzel is hozzájárulva, egyfajta kompenzációt elősegítve, hogy „legalább a kutyák szerető családban éljék mindennapjaikat".

A program ideje alatt egy fogvatartott hölgy jelezte a foglalkozások szervezőinek, hogy nem szeretne részt venni a későbbiekben a foglalkozásokon. A szervezők ezt a döntést elfogadták, igaz pontos okát nem tudták. Feltételezések szerint a kötöttségek és szabályoknak való megfeleléstől való tartózkodás, és pszichés gátak állhattak a döntés hátterében. Ennek következtében egy fiú elítélt kapott lehetőséget az Intézetben egyre nagyobb népszerűségnek örvendő kutyaterápiás foglalkozásokon való részvételre, aki szívesen csatlakozott a csoporthoz. A foglalkozásokat feladó lány néhány hét múlva jelezte újbóli csatlakozási szándékát, de tekintve, hogy más elítélt már betöltötte a helyét, így a szervezők ezt nem tetették számára lehetővé. A döntés hátterében állt, hogy az illető tanuljon a hibáiból, és a helyette beálló fiúval szemben is inkorrekt döntés lett volna az eredeti helyzet visszaállítása. Közben a képzésben részt vevők magatartása szemmel láthatóan pozitív irányba változott, hiszen tudtak csapatként dolgozni, és segítették egymást a "házi feladatok" elvégzése közben. Az összetartozást szimbolizálván a programba bevont elítéltek egyen pólót kaptak és a képzés elvégzését oklevél tanúsította.

Motivációt és az intézet zárt világából történő újbóli „kimozdulást" jelentett a fogvatartottak számára, hogy az állat-asszisztált terápiás foglalkozások elvégzését igazoló okiratot, ünnepélyes keretek között olyan híresség adták át, akik élharcosai Magyarországon az állatvédelemnek. Így a 2010. november 19-én véget ért foglalkozások zárásaként Ganxta Zolitól vehették át a tanúsítványt a programba bevont elítéltek.

X.3.2. Gondozás-alapú állat asszisztált terápia - „Dzsungelszoba”

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fiatalkorúak részlegében a gondozás alapú állat-asszisztált terápia megvalósulásának is teret biztosított. Korábban „nevelő szobaként” működő helyiségben létesítették azt természetes hatású közeget, melynek kialakításában az elítéltek is aktív szerepet vállaltak. Gaál Béla sajtóreferensnek köszönhetően a dolgozat mellékleteként bemutatásra kerül egy olyan fotóalbum, amelyben a gondozás-alapú terápiás szoba, az ún. „Dzsungelszoba” egy elítélt által történő kifestése lett megörökítve. A büntetés-végrehajtási intézetekről általában elmondható, hogy a költséghatékonyság miatt lehetőségükhöz mérten igyekeznek kihasználni a fogvatartottak képzettségét. Ennek megfelelően került kiválasztásra a képen látható elítélt, aki festőtudását kamatoztatva tette barátságosabbá a gondozás-alapú állatterápia helyszínét.

A helyiség kialakítása során törekedtek a természetes közeg létrehozására, amely elvonatkoztatja az ide belépőket az egyébként lehangoló, külvilágtól zárt, deprimáló és ingerszegény környezettől. Ebben a szobában nyert elhelyezést egy degu pár és a hullámos papagájok egy népesebb csapata, melyek gondozására belső szabályozást alakítottak ki, mely rendelkezik az állatok etetéséről és tisztántartásukról. A gondozás-alapú állat-asszisztált terápia ezen Intézetben is nagy népszerűségnek örvend, hiszen a fogvatartottak előszeretettel foglalkoznak az itt helyet kapó élőlényekkel.

Az állat-asszisztált terápiás foglalkozásokat a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vitathatatlanul pozitív eredménnyel zárta, mind a foglalkozásokba bevont elítéltek, mind az örökbefogadásra váró kutyák tekintetében, hiszen volt olyan kutya, akit még a program ideje alatt „lefoglaltak”, de a program végére mindegyik kutyának sikerült új otthont találni. Az Intézet bízik abban, hogy a közeljövőben ismételten lehetőségük nyílik hasonló állat-asszisztált terápiás foglalkozás abszolválásra, mely vitathatatlan előrelépést jelent a büntetés-végrehajtási intézetekben megvalósuló tartalmas szabadidő eltöltésére irányuló tevékenység szervezését illetően.

XI. Külföldi kitekintés

Tekintve, hogy az állat asszisztált terápiák szülőhazájának az Amerikai Egyesült Államok tekinthető Levinson munkásságának köszönhetően, így egyértelmű tényként említhető, hogy az állatok büntetés-végrehajtási intézetekben való alkalmazása ezen kontinensen rendelkezik a legtöbb és a legszéleskörűbb tapasztalattal.

Az elmúlt évtizedekben rohamosan nőtt azon börtönprogramok száma, melyekben fogvatartottak menhelyi kutyákat képeznek ki. Pontos számadatok nem állnak rendelkezésünkre, de az USA államainak többségében, Kanadában, Ausztráliában, és Olaszországban is alkalmazzák az állat-asszisztált terápiák valamilyen formáját a büntetés-végrehajtási intézetekben. Az említett programok mint hazánkban, ott is rendkívül népszerűek mind a börtönök személyzete, mind a fogvatartottak körében.[60]

XI.1. McLaren Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete „Pooch Project”

Az Egyesült Államokban a fiatalkorú fogvatartotti populáció szintén különleges ellátást igénylő csoportként jelenik meg a büntetés-végrehajtásban. Az Oregon állambeli McLaren

[60] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.3. Állatok a büntetés-végrehajtási intézetekben, 10.o.)

Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében 1993 óta folyik a „Pooch Project". A vizsgálat kapcsán lehetőség nyílt megfigyelni a fiatalok interakcióit a személyzettel, kortársakkal, kutyákkal és kívülről érkező személyekkel egyaránt. [61]

A „Pooch Project" egy kutya-központú szakmai és tanulmányi program, melyben olyan kutyák kerülnek kiválasztásra, melyeket máskülönben elaltatnának, vagy már hosszú ideje menhelyen élnek. A fiatalkorúak Intézetében kennelekben helyezik el a kutyákat, melyeket a fogvatartottak örökbe fogadásra készítenek fel. A programra kiválasztott fogvatartottak csapatként dolgoznak a Pooch Project alkalmazottaiként, egyfajta jóvátételi tevékenységként. Felelősségi körükbe tartozik a kutyák ellátása és kiképzése is, (gondozás alapú állat-asszisztált terápia) ezen kívül oktatásban részesülnek az állatok egészségével, viselkedésével és az örökbe adásuk elősegítésével kapcsolatban.

XI.2. „Prison Puppy Raising Program" – Maryland
„Börtön kölyökkutya felnevelő program"

Az ún. „börtön kölyökkutya felnevelő program" (PPRP) 2000-ben a Marylandi női büntetés-végrehajtási intézetben indult, mely az Intézmény őrizetesei és személyzete számára is kedvező hatásokkal bírt. Ennek köszönhetően a program, gyorsan átterjedt négy másik létesítménybe Pennsylvaniában; a SCI Cambridge Springs, a SCI Muncy, a SCI Smithfield, és a SCI Albion intézetbe. Az alábbi létesítményekben jelenleg 22 kölyökkutyát nevelnek az őrizetesek.

Azoknak az elítélteknek, akik érdeklődnek a program iránt a börtön munkatársai részvételi engedélyét követően el kell végezniük egy kurzust. Azon elítéltektől tagadják meg a programhoz való csatlakozást, akik állatok elleni és gyerekek elleni bűncselekmény miatt kaptak végrehajtandó szabadságvesztést. A program lényege, hogy két női fogvatartott kap egy kölyökkutyát, akik ennek megfelelően olyan cellában nyernek elhelyezést, ahol fel tudják nevelni. A CPL munkatársai havonta kétszer meglátogatják a börtönben elhelyezett kutyákat, ellenőrizve és nyomon követve fejlődésüket, közben értékelve és tanácsokkal segítve az elítéltek munkáját. Amint a kutyákat sikerül családoknak örökbe adni, az elítéltek tarthatják a kapcsolatot az általuk felnevelt kutyákkal. Leveleket írhatnak a kölyökkutyáik örökbefogadóinak, (CPL és a börtön által közvetítése által) és ők is kaphatnak levelet.

A program mindenképp sikeresnek mondható, hiszen a CPL-nek ezáltal van egy elkötelezett és tehetséges önkéntes csoportja, (hasonlóan a Pooch Projecthez) akik hozzájárulnak a növekvő számú kölyökkutyák kiképzéséhez és szocializálásához. Az elítéltek értékes életet és karrierkészségeket tanulnak meg. Azon készségek, amiket a kutyák nevelése során sajátítanak el, megegyeznek azon képességekkel, amelyek a civil életben a mindennapi élethez szükségesek. A kölyökkutyák feltétlen szeretetet tudnak nyújtani, ami által az elítéltek megtapasztalhatják siker és beteljesedés az érzését. [62]

XI.3. Macskaprogram a Saxierriet börtönben

A svájci Saxierriet büntetés-végrehajtási Intézet valósította meg az ún. „Macska programot" („Cat Program") azáltal, hogy a kiválasztott elítéltek cicákról gondoskodhattak. A program szigorú szabályok között zajlott, ezáltal biztosítva ezen a terápián résztvevő állatok jólétét. A cicák jelenléte egyértelműen csökkentette a programba bevont fogvatartottak magányát. Egy

[61] Szabó Réka Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011, 2.3. Állatok a büntetés-végrehajtási intézetekben, 16.o.)

[62]Elérhető az interneten: http://www.k94life.org/html/puppy_prison.htm (2011.október 14.)

résztvevőkről végzett tanulmány kimutatta, hogy számukra a program magasabb önbecsülést és önbizalmat eredményezett, amely hozzájárult a sikeres reszocializáláshoz.[63] (Nef, 2004, The Cat Programme, An Animal-Assisted Therapy Saxierriet Prison)

XI.4. James River Correctional Center - Virginia
„Save Our Shelters" – program

A „James River Correctional Center" egy, a Virginiai Goochland megyében lévő az Amerikai Egyesült Államok által vezetett büntetés-végrehajtási Intézet. Az intézetet 1896-ban létesítették, jelenleg hozzávetőlegesen 450 felnőtt korú férfi elítélt tölti végrehajtandó szabadságvesztését. Az intézet létrehozta a „Save Our Shelters„ programot, amely keretében az elítéltek a kutyakiképzést, és állattartási ismereteket sajátítottak el. A program meglehetősen nagy nyilvánosságot kapott, mely célja a kiválasztott állatok elítéltek által történő kiképzését követően az örökbefogadás volt. A program segít örökbefogadó családot keresni a kiképzett kutyáknak, valamint szocializált macskáknak. A program megegyezik a szirmabesenyői „Cellakutya-programmal", valamint a kecskeméti „Terápiás kutyakiképzéssel".

Az intézet ezen kívül kilenc őrizetesnek biztosított lehetőséget egy a büntetés-végrehajtási intézetekben újdonságnak számító tevékenységre, a kutyakiképzésre, tehát a kutyákkal való foglalkozásra. Az elítéltek szabadidejüknek köszönhetően olyan kutyákkal foglalkozhattak, akikkel a civil életben nem volt lehetőség az alapengedelmességi feladatokat (ül, fekszik, marad..stb) megtanítani. A foglalkozások által nyújtott képességek is hozzájárultak a kutyák örökbe adhatóvá tételének megkönnyítéséhez.

XII. Összegzés

Az általam felkereset büntetés-végrehajtási intézetek az adott program jellegétől függetlenül, tehát mind a passzív, vagyis a gondozás-alapú: -

- **„Dzsugelszoba"** Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet
- **„Élővilág-szoba"** szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézet

valamint mind az aktív:

- szirmabesenyői fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete – „Cellakutya-program",
- a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete,
- Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet – „Terápiás kutyakiképzés"

állat-asszisztált terápiás foglalkozásokat egyértelműen pozitív eredményekkel zárták.

A dolgozat megírása során szerzett személyes tapasztalatok segítséget nyújtottak, hogy mélyebb betekintést nyerjek a büntetés-végrehajtási intézetek mindennapjai során felmerülő problémák megoldásában, illetve a fogvatartotti állomány foglalkoztatásának, így a szabadidő eltöltésére irányuló tevékenységek változatos, egyben hasznos programok megszervezése kapcsán új területként jelentkező állat-asszisztált programokba.

Dolgozatom témájának megválasztása azért esett az állat-asszisztált terápiák bemutatására, mert állattartóként magam is naponta tapasztalom az állatok jelenlétének köszönhető pozitív hatásokat, amelyek az egyébként speciális elbírálás alá eső fiatalkorú bűnelkövetők számára is nagy segítséget nyújthatnak a társadalmi reszocalizálódás során. A dolgozatban bemutatott programok sikerességére való tekintettel az érintett büntetés-

[63]Elérhető az interneten: http://jennifercopley.suite101.com/prison-cats-change-inmates-for-the-better-a147370 (2011. október 30.)

végrehajtási intézetek tervezik további, az állat-asszisztált terápiás foglalkozások valamilyen formájának rendszeressé tételét intézeti keretek között.

XIII. De Lege Ferenda

A kutatás kapcsán felkeresett **szirmabesenyői fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében**, a ***tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében***, illetve a ***Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetében*** tett személyes látogatások alkalmával tapasztaltak alapján egyetértek az intézetek azon megnyilvánulásaival, amely alapján támogatják az állat-asszisztált terápiák valamely formájának a külvilágtól zárt intézetek mindennapjaiba való beiktatását.

A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól) III. címe rendelkezik az elítéltek neveléséről, azonban konkrétan nem került megfogalmazásra sem itt, sem más jogszabályban, amely kötelezi a büntetés-végrehajtási intézeteket a gyógyító-nevelő jellegű programokon belül az állatok bevonását az elítéltek „kezelésébe".

Ezen kérdéskör kapcsán megvalósult nemzetközi kutatások eredményei alapján véleményem szerint megfontolandó és indokolt lenne jogszabályban rögzíteni az állat-asszisztált terápiák büntetés-végrehajtási intézetekben való alkalmazását.

A témakör összetettségéhez hozzátartozik a megfelelő feltételek biztosítsa, valamint a programok népszerűvé tétele az intézetek körében. Magyarországon meglehetősen fiatal területnek minősül az állat-asszisztált terápiák ezen formája, ezáltal viszonylag magas a bizalmatlanság ezen programok iránt.

Bízom abban, hogy a rögzített szabályok hiányának ellenére is egyre több büntetés-végrehajtási intézet alkalmazza az állat-asszisztált terápiák akár passzív, akár aktív formáját, a reintegráció, valamint az intézeten belül, mint konfliktuskezelési módszert.

Felhasznált irodalom

Szabó Réka: *Fiatalkorú fogvatartottak részére tartott állat-asszisztált terápiás program rövidtávú hatásai (2011).*

Szitka Szabolcs: *Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok.* Börtönügyi Szemle 2010/2.

Szitka Szabolcs: *Új lehetőségek felkutatása a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában, reszocializációjuk elősegítésében.* (Börtönügyi Szemle 2008.3. szám)

Konrad Lorenz: *Ember és kutya* (Cartafilus Kiadó, Budapest 2000.)

Tervezet a cella-kutya program módszertani útmutatójának kidolgozásához. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet)

Csernyánszky Lajos, Horváth Tibor, Heylmann Katalin, Kabódi Csaba, Lőrincz József, Nagy Ferenc, Pallo József – *Büntetés-végrehajtási jog* (2007. Rejtjel kiadó)

Görgényi Ilona, Gula József, Horváth Tibor, Jacsó Judit, Lévay Miklós, Sántha Ferenc, Váradi Erika: *Magyar büntetőjog általános rész* (2007. Complex kiadó)

Nef, 2004, The Cat Programme, An Animal-Assisted Therapy Saxierriet Prison

TETRA 2002 Alapítvány honlapja. Elérhető az interneten: http://www.tetra2002.hu/Method.html

Dr. Juharos Ágota – radiológus főorvos honlapja. Elérhető az interneten: http://www.juharos.hu/juharos/kutyaterapia.html

Online kislexikon. Elérhető az interneten: http://www.kilexion.hu
http://luna.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=650689

http://www.mars.com/hungary/hu/commitments/pets-and-society/human-companion-animal-bond.aspx

MATESZE vizsgaszabályzata. Elérhető az interneten: http://www.matesze.hu/web/vendeg/terapias-kutyak-vizsgaszabalyzata

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben zajló 9.3.1. „Terápiás kutyakiképzés interneten található blogja: http://cerbikecskemet.blogspot.com/

SANSZ Alapítvány honlapja. Elérhető az interneten: http://www.sanszalapitvany.hu

http://www.k94life.org/html/puppy_prison.htm

http://jennifercopley.suite101.com/prison-cats-change-inmates-for-the-better-a147370

Felhasznált jogszabályok és egyéb jogi dokumentumok

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről; VII. fejezet, 107. § (1)

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet: A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (III. cím: az elítéltek neveléséről)

27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól).

Fogyatékos Amerikaiak Törvénye (1990.) – (ADA - Americans with Disabilities Act)

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (10. cikkének 3. pontja)

Mellékletek

A dolgozat mellékleteként bemutatásra kerülő fényképek felhasználása és közlése a személyiségi jogok figyelembevételével, valamint az érintett büntetés-végrehajtási intézetek engedélyével történik.

A tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete

1. melléklet



*A **„SANSZ" kutyacsapat**: a képen található terápiás kutyák vettek részt a tököli fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetben zajlott állat-asszisztált terápiás foglalkozásokon.*

2. melléklet



Szeder a „vakhernyó" feladat közben

3. melléklet



Huba és Kiwi a 2011.július. 15-ei foglalkozáson

4. melléklet



Kiwi a 2011. július 15-ei foglalkozáson

5. melléklet



Kiwi és Huba

6. melléklet



Kiwi simogatás közben

7. melléklet



Dió a 2011. augusztus 26-ai záró foglalkozáson – hajgumi keresés közben

8. melléklet



Dió és Szeder a 2011. augusztus 26-ai záró foglalkozáson – hajgumi keresés közben

9. melléklet



Dió és Szeder a 2011. augusztus 26-ai záró foglalkozáson – hajgumi keresés közben

10. melléklet



Dió a 2011. augusztus 26-ai záró foglalkozáson – hajgumi keresés közben

Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet – Kecskemét

11. melléklet



A gondozás-alapú szoba festése egy fogvatartott által

12. melléklet



„Dzsungelszoba" részlet 1.

13. melléklet



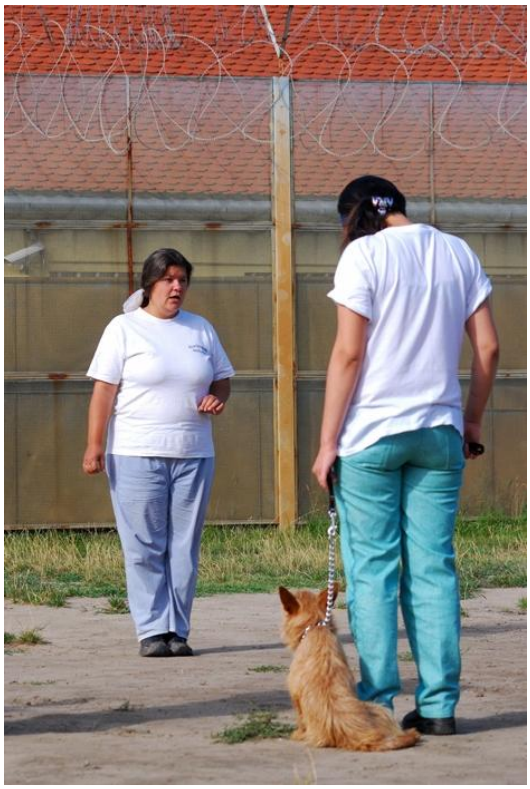
„Dzsungelszoba" részlet 2.

14. melléklet



Elítélt papagájjal

15. melléklet



„Terápiás kutyakiképzés" 01.

16. melléklet



„Terápiás kutyakiképzés" 02.

17. melléklet



„Terápiás kutyakiképzés" 03.

18. melléklet



„Terápiás kutyakiképzés”04.

19. melléklet



„Terápiás kutyakiképzés” 05.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Hrecska Renáta
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Keleten a helyzet változatlan? A kínai és magyar munkajogi szabályozás összehasonlítása a versenyképesség és munkavállalói jogok tekintetében[1]

I. Bevezetés

Munkámban a Kínai Népköztársaság munkajogi szabályozásának alapjait vizsgálom, mellette a magyar munkajog egyes elemeit kontroll-relációban tárgyalom. Témám alapjául szolgál a távol-keleti ország kiemelkedő, világviszonylatban kivételesnek tekinthető gazdasági fejlődésének elemzése, amelynek egyik fő okaként a munkaerő-piaci jellemzőket jelölöm meg. Vizsgálatom célja két kérdés megválaszolása volt. A dolgozat első felében arra a felvetésre keresek választ, hogy vajon Kína azért tekinthető-e vonzó befektetési célpontnak a külföldi vállalatok számára, mert olyan alacsony szintű munkajogi standardok vannak érvényben, amelyek okán sokkal nagyobb mértékű nyereségre tehet szert a cég, mint bárhol máshol? A második kérdést úgy fogalmazhatjuk meg, hogy vajon a jogérvényesítési rendszer mennyiben segíti elő az említett külföldi vállalatok térnyerését?

A dolgozat első felében tehát a munkajog egészének rövid áttekintése keretében kitérek többek között a jogforrási rendszer sajátosságaira, elemzem a kínára jellemző „konzultatív leninizmus" fenntarthatóságának kérdéseit, emellett összesen tizenkét jogintézmény kínai és magyar szabályozását hasonlítom össze. Ezt követően a vidéki munkavállalók helyzetét vizsgálom. Szükséges külön tárgyalnunk ezt a dolgozói réteget, a szegény peremterületekről bevándorló „migráns" munkavállalók végzik ugyanis az ország belső termelésének közel felét. Munkakörülményeik ugyanakkor nagyban elmaradnak a városokban alkalmazottakétól.

A tanulmány második felében gazdasági jellegű megközelítésben tárgyalom a kínai munkajog – munkaerőpiac – versenyképesség hármasát. Első pontban a „kínaizáció" jelenségét vizsgálom, amelynek keretében az elmúlt harminc évben kilencvenesére emelkedett a külföldi befektetett tőke mértéke Kínában. A külföldről érkező vállalatok nevéhez fűződik a legtöbb munkaügyi visszaélés, így a jogérvényesítés körében felmerülő kérdéseket is körüljárom, amelyhez szervesen kapcsolódik a munkaügyi jogviták bonyolításának módja is.

Dolgozatomban elsősorban angol nyelvű szakirodalomra támaszkodtam, mivel Magyarországon a témában eddig még nem született releváns mű. Több külföldi egyetemet,

[1] A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának V. évfolyamos hallgatója, a dolgozat a XXXI. OTDK-n III. helyezést ért el. Témavezető: Dr. Gyulavári Tamás tanszékvezető, egyetemi docens

kínai ügyfélkörrel rendelkező ügyvédi irodát, egy magyarországi székhelyű, vállalakozókat tömörítő szervezet kínai tagozatát, és a kínai nagykövetséget is megkerestem, hogy munkámhoz minél több megbízható tudást és véleményt gyűjthessek össze.

II. Egy fejlődő ország fejlett szabályozása

Széles körben elterjedt vélekedés, hogy a Kínai Népköztársaságban valójában nem is létezik munkajogi szabályozás, illetve ha létezik is, az a kizsákmányoló gazdaság szellemében a munkavállalóknak egyáltalán nem biztosít semmiféle jogot, csak komoly súlyú kötelezettségeket. Kína munkajoga ezzel szemben folyamatosan fejlődik, az ország számos nemzetközi szerződés kötelezettje, amelyeknek meg is felelnek a jogszabályi rendelkezések. A távol-keleti országban gyors ütemben növekedett az elvárás, hogy megreformálják a munkaügyi szabályozást. A munkavállalók sokszor (voltak) elégedetlenek az őket érintő visszaélésekkel, demonstrációikat többször erőszakkal fojtották és fojtják el ma is. Mindez a jogalkotót arra késztette, hogy haladó szellemiségű munkajogi szabályozást vezessen be.[2]

A 2008-as munkaszerződések jogáról szóló törvény (LCL) számos kompromisszum mentén született, végeredményét tekintve ezért tulajdonképpen semelyik lobbi csoport nem érte el, amit eredetileg szándékozott. A törvény első tervezetét mind a különböző munkaügyi szervezetek, mind az átlagos polgárok szabadon véleményezhették. A második tervezethez szintén számos megjegyzés érkezett, mire elkészülhetett a törvény végső formája. Az egyeztetések végére egyértelművé vált, hogy a munkavállalók jogai rendkívül leegyszerűsödtek, különös tekintettel a szakszervezetek szerepére. Az első tervezet szerint, ha a munkáltató anélkül hozott volna a munkavállalók helyzetére bármilyen szempontból hatással bíró döntést, hogy azt egyezteti a helyi munkavállalói érdekképviseleti szervvel, határozatára az érvénytelenség jogkövetkezményeit kellett volna alkalmazni. Ez a megoldás radikális változást jelenthetett volna az addigi munkáltatói egyeduralomhoz képest, hiszen a szakszervezetek valóságos tanácskozási és javaslattételi joggal rendelkeztek volna. A külföldi vállalkozásokat tömörítő szervezetek heves tiltakozását váltotta ki a tervezet, így a megszavazott törvényben mindennek nyomát sem láthatjuk. A vállalkozások másik problémája a lerövidített próbaidő volt. Az eredeti tervezet egy, kettő illetve hat hónapos maximális próbaidő írt elő munkakörtől és képesítéstől függően. A külföldi vállalatok arra hivatkoztak, hogy ennyi idő alatt nem képesek felmérni a munkavállaló alkalmasságát.[3] A végül hatályba lépett törvény szerint a szerződés időtartama az irányadó: maximum három hónapra szóló szerződésben nem lehet kikötni, egy éves munkaviszonyban egy hónap; három év, vagy azt meghaladó szerződés esetén hat hónap a próbaidő maximuma. Problémát jelent ugyanakkor, hogy a törvény nem rögzíti azon kritériumokat, amelyek alapján a munkavállaló alkalmatlanságát bizonyítani lehet, így bárki könnyen elbocsátható. További vitás területet képezett a versenytilalmi megállapodás kérdése. A tervezet két évben határozta meg ennek maximális időtartamát, szemben a korábbi három évvel. Lehetővé tette a munkavállaló számára, hogy meghatározott földrajzi jellemzők (alapvetően távolság) fennállta esetén ne legyen kötelezettsége betartania a megállapodást. A megállapodás megkötése esetén a munkáltató egy évi átlagkeresetet juttatott volna a munkavállalónak, a munkavállaló pedig a

[2] Cooney, Sean: Making Chinese Labor Law Work – The Prospects for Regulatory Innovation in the People's Republic of China. In: Fordham International Law Journal, Vol. 30, 2007; University of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 282. 401. o.

[3] Peerenboom, Randall: Resistance, Revision and Retrenchment in the Transition to a Competitive Market Economy in China (September 8, 2008). La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/8. 16. o.

szerződésszegéskor az éves átlagkeresetének háromszoros mértékével felelt volna. A külföldi befektetőcsoportok lobbijukban elérték, hogy a törvény végső formája ugyan megtartotta a két éves limitet, de minden további részletet a felek megállapodására bíz.[4]

II. 1. A kínai munkajog rendszerének áttekintése

A Kínában jelenleg hatályos munkajogi szabályozás alapját az az 1994-ben hatályba lépett Munka Törvénykönyve (LL) adja, amelynek intézményei már az 1980-as években elkezdtek kialakulni. Amikor ezt a törvényt elfogadták, még közel sem volt olyan problematikus a munkaerőpiac, mint amilyenné kevesebb, mint tíz év leforgása alatt vált. Rövidesen szükségessé vált a munkaszerződések jogáról önálló szabályozást alkotni, már csak azért is, mert az LL csupán a munkaviszony megszüntetéséről rendelkezik, ami a munkaszerződést illeti. Rendkívül szűk körben szabályozza ez a kezdeti törvény például az olyan, alapvető jellemzőket, mint a munkaszerződés hatályba lépése, annak kötelező tartalmi elemei, meghosszabbítása, érvénytelensége.[5]

Az LL mindemellett nem rendelkezik az atipikus foglalkoztatási formákról sem, mint amilyen a munkaerő-kölcsönzés vagy az alkalmi munkavállalás, illetve nem tesz különbséget munkaviszony és egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyok között.

A jogforrási szintek bemutatásakor láthatjuk majd, hogy a közigazgatás szintjén számos hézagkitöltő rendelkezés születik. Részben pontosan az itt megjelenő szabályozási formákat kodifikálta az LL, ebben az időben pedig ez a szint volt a felelős a joghézagok kitöltéséért. A Munka- és Társadalombiztonsági Minisztérium számos új rendelkezést alkotott, emellett helyi önkormányzatok is saját szabályozást vezettek be. Ez a sokrétű szabályozás magával hozta, hogy a Kína számára egyébként is újszerű munkaügyi viszonyok kaotikussá váltak.[6]

2006 márciusában azután a parlament megalkotta egy új törvény tervezetét, amelyet társadalmi vitára bocsátottak.[7]

II.1.1. Működőképes-e a „konzultatív leninizmus”?

Bár Kína munkajogi szabályozása jellemzően azt az utat követi, hogy a vezetés nem előre mondja meg, milyen szabályozást hoz, hanem meghallgatja az igényeket, az emberek sokszor elégedetlenek az eredménnyel. Ennek oka az, hogy Kína konzultációs politikája valójában nem illik bele a mindenkori államvezetés taktikájába, hiszen a kormányzat abszolút hatalmat tart a kezében. Ugyanakkor minden egyes meghallgatással a munkavállalók több személyes autonómiát kapnak és több lehetőséget arra, hogy közösségi és egyéni szinten megfogalmazzák szükségleteiket. Ennek is tudható be az egyre több lázadás, amelyet az államvezetés egyre határozottabb ellenlépésekkel szorít vissza. Ez a folyamat azonban belátható, hogy nem tartható: Kínának el kell döntenie, hogy enged a demokratikus elveknek, vagy megmarad a diktatórikus hatalomgyakorlásnál. Bár Kína fejlődése már önmagában is precedens nélküli, ha minden körülményt összevetünk, azt ez az ország sem érheti el, hogy „demokratikus diktatúrában” működjön.[8]

[4] Uo. 17. o.
[5] Cooney, Sean – Biddulph, Sarah – Zhu, Ying – Kungang, Li: China's New Labour Contract Law – Responding to the Growing Complexity of Labour Relations in the PRC. In: University of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 317. (2007) 789. o.
[6] Uo. 790. o.
[7] Uo. 791. o.
[8] Estlund, Cynthia L. – Gurgel, Seth: A New Deal for China's Workers? Labor Law Reform in the Wake of Rising Labor Unrest. In: NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 11-58. (March 1, 2012) 55. o.

A munkaügyi szféra Kínában lassan átalakul egy gigantikus laboratóriummá, ahol számos nézőpont egymáshoz viszonyított kölcsönhatását vizsgálják. Egyensúlyt kell találni az államvezetés politikai stabilitása, a kontroll és rugalmasság, az elnyomás és nyitottság, a kooptáció és demokratizmus között. Ha a munkavállalók megelégednek annyival, hogy magasabb bérekért jobb munkakörülmények között dolgozhatnak, akkor ez valószínűleg könnyen megvalósítható egy top-down politika keretein belül. Azonban ha a meghallgatásokkal kísért elnyomás azt eredményezi, hogy a munkavállalók jelentős szerepet követelnek maguknak a véleménynyilvánításban, és munkavégzésük egészében, akkor teljes átalakításra lesz szükség az igazgatás minden szintjén.[9]

II.1.2. Törvényi szabályozás

A munkajogot szabályozó törvények száma nem túl magas, a két legfontosabb az 1994-es Munka Törvénykönyve (LL) és az 1992-es szakszervezeti törvény (TUL).10 A Munka Törvénykönyve relatíve magas standardokat állapított meg. A szakszervezeti törvény egységesítette az általa szabályozott területet. A törvény hatálybalépésével Kínában létrejött a legnagyobb szakszervezeti hálózat, több mint 130 millió taggal. A törvény szerint minden vállalatnál és intézménynél kizárólag egy szakszervezet működhet, és mindnek az Összkínai Szakszervezetek Szövetségéhez (ACFTU) kell tartoznia.[11] Itt kell megjegyeznünk, hogy sokan teszik felelőssé az ACFTU-t az ország szakszervezeti politikájáért. Azonban érdemes megjegyeznünk, hogy a szervezet jelentős szerepet játszott a munkaüggyel kapcsolatos jogi reformok véghezvitelében. A közelmúltban végzett kutatások emellett arra engednek következtetni, hogy a párt által irányított szakszervezeti szövetség a munkaügyi viták hivatalos útra terelésével, a dolgozók egyre sokasodó spontán sztrájk megmozdulásaival és tüntetéseivel egyenes arányban lett egyre erőszakosabb, ha a munkavállalók jogainak védelméről volt szó. A pártvezetés kifejezett programja volt egyúttal, hogy a munkavállalói érdekképviseleti tevékenység képezze alapját a munkaügyi kapcsolatok harmonizációjának.[12]

II.1.3. Kollektív szerződések

A kollektív szerződések Kínában nem számítanak jogforrásnak, az ide vonatkozó jogi szabályozás is más tartalommal bír, mint a legtöbb nyugati jogrendszerben. Éppen ezért különösen fontos róla beszélni, hiszen ezzel szemben Magyarországon a jogforrások második szintjét adják a kollektív megállapodások.[13] Hasonlóságként rögzíthetjük, hogy mindazon egyéni szerződéses kikötés, amely ellentétes egy kollektív szerződés vonatkozó rendelkezésével, semmis. (Kínában 2003-ban 672 900 kollektív szerződés volt hatályban, 1 214 000 vállalatot és 103 500 000 munkáltatót magában foglalva. A kollektív szerződéseket minden esetben az ACFTU köti.[14])

[9] Uo.58. o.

[10] A munkajogot szabályozó további kínai törvények: Törvény a bányabiztonságról (1992), A foglalkozási megbetegedések megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló törvény (2001), Munkavédelmi Törvény (2002), Törvény a munkaszerződésekről – LCL (2008), A foglalkozás elősegítéséről szóló törvény – EPL (2008), Törvény a munkaügyi közvetítői és döntőbírói eljárásról – LDMAL (2008).

[11] Guo i.m. 2.

[12] Liu, Jialu – Harper Ho – Virginia E. – Zhang, Lu: Chinese Workers – Under Threat or a Threat to American Workers? In: Indiana University Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper No. 2. (July 1, 2010). 35. o.

[13] Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog. ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 55. o.

[14] Belzer, Michael H. – Wei, Pan Shih – Nan, Yu: Industrial Relations Experiments in China – Balancing Equity and Efficiency the Chinese Way (2008). In: 2008 Industry Studies Conference Paper. 14. o.

Itt kell szót ejtenünk a szakszervezeti működésről. A világcégek arra hivatkozva próbáltak meg kibújni a szakszervezetek engedélyezése alól, hogy náluk már működnek dolgozói körök: különböző alkalmazotti jóléti egyesületek, klubok. A probléma mindössze annyi, hogy ezek nem rendelkeznek olyan jogokkal, amelyek a munkavállalói érdekek kínai törvények szerinti védelmét biztosítanák.[15] Valójában Kínában egy felülről-lefelé irányított szerveződési folyamatban működik a kínai szakszervezeti rendszer, amely a nyugati típusú piaci demokráciák gyakorlatától jelentős mértékben eltér. Ugyanakkor mégis hatékonynak tekinthetjük a rendszert, legalábbis ami a szervezettség növelését illeti. Közvetlen, vállalati munkás-érdekvédelem nem folyik, az egyezkedések az ACFTU és a helyi kormányzatok valamint a vállalatvezetés között, a munkavállalók felett zajlanak.[16]

II.1.4. Közigazgatási szervek által történő szabályozás

A közigazgatásban részt vevő intézmények széles jogkörrel rendelkeznek arra, hogy rendeleteket, irányelveket és utasításokat fogalmazzanak meg. A törvényeknek megalapozói, illetve kiegészítői is lehetnek az ide sorolható jogforrások. 2001-ben például a Népesség- és családtervezési törvény mintegy kodifikálta az addig helyi igazgatási szinten kialakult gyakorlatokat.[17] A Munka Törvénykönyve pedig úgy rendelkezik,18 hogy a munkaidő nem haladhatja meg a heti 44 órát, egy 1995-ös Államtanácsi határozat pedig 40 órában konkretizálta a felső határt.

II.1.5. Nemzetközi szintű jogforrások

Kína több nemzetközi szerződésnek is részese, azonban témánk szempontjából a legnagyobb jelentőséggel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezményei bírnak. Kína 25 egyezményhez csatlakozott, ebből viszont csupán huszonkettő van hatályban.[19] Az egyezmények közül tizenegyhez csatlakozott a Kínai Népköztársaság, a többit még 1949 előtt a köztársasági korban ratifikálták, a későbbi korszak csak elismerte magára nézve kötelezőnek. Bár Magyarország máig 72 ILO-egyezményt ratifikált[20] és ebből 57 hatályban is van, nem feltétlenül ad aggodalomra okot az egyezmények alacsony száma, hiszen csak összehasonlításképpen: az Amerikai Egyesült Államok mindössze 14 egyezményt írt alá, és ebből csak tizenkettőt hirdetett ki a szenátus.[21]

II. 2. A kínai és magyar munkajog néhány kiemelt jogintézményének összehasonlítása

Az alábbiakban hat olyan jogintézmény elemzését veszem sorra, amelyek a kínai és hazai munkajog gyakorlata szerint a szabályozás legmeghatározóbb elemeinek tekinthetők, egyúttal pedig a szabályozás legszembeötlőbb különbségeit mutatják fel. A munkaviszony jogellenes megszüntetésén felül vizsgálom a próbaidőre, a határozott idejű munkaszerződésekre, a

[15] Artner Annamária: A kínai munkaerőpiac - foglalkoztatás és szociális helyzet. In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 229. o.
[16] Uo. 230. o.
[17] Uo.
[18] LL 36. cikk.
[19] http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=2650.
[20] http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=0310&hdroff=1.
[21] http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-byCtry.cfm?lang=EN&CTYCHOICE=0610.

munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szabályokat, utóbbi eljárásrendjét, a csoportos létszámcsökkentést érintő rendelkezéseket, a végkielégítés gyakorlatát, illetve a munkajogi visszaélések büntetőjogi védelmét.

II.2.1. Próbaidő

Kína:

Ha a munkaidő tartama:
3 hónapnál kevesebb: nincs próbaidő
3 hónap – 1 év: legfeljebb 1 hónap
1 év – 3 év: legfeljebb 2 hónap
3 év fölött vagy határozatlan idejű: legfeljebb 6 hónap[22]

Magyarország: legfeljebb 3 hónap, kollektív szerződés alapján legfeljebb 6 hónap[23]

Magyarországon a próbaidő olyan átmeneti időszakot jelent, amikor a munkavállalót illető felmondáshoz kapcsolódó garanciák nem érvényesülnek, ugyanakkor mintegy többletjogként őt is megilleti a munkaviszony azonnali hatállyal való, indokolási kötelezettség nélküli, egyoldalú megszüntetésének lehetősége. Ha a munkaszerződés véglegesen létrejött, a felek egyoldalúan csak a Munka Törvénykönyvében meghatározott módon, rendszerint csak felmondási idő közbeiktatásával szüntethetik meg a munkaviszonyt. Életszerű és fontos viszont, hogy a felek meggyőződhessenek arról, hogy a munkaviszony elképzelésüknek megfelelő-e. A próbaidőben történt megállapodás lazább viszonyt, függő helyzetet hoz létre a munkáltató és a munkavállaló között annyiban, hogy a próbaidő fennállása alatt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a munkaviszonyt. A próbaidő tehát kevesebb biztonságot nyújt mind a munkáltató, mind a munkavállaló részére.[24] A magyar szabályozás három hónapos próbaidőre vonatkozó rendelkezése megfelelőnek tűnik arra, hogy megismerhesse mindkét fél a másik és saját maga elvárásait, valamint eldöntse, hogy fenn kívánja-e tartani a jogviszonyt.

Kínában próbaidő alatt a munkavállalónak három nappal előbb kell benyújtani felmondását, a munkáltató azonnali hatállyal megszüntetheti a munkaviszonyt. Az alaphelyzet tehát hasonló a nálunk megismerthez, így összevethetjük a két szabályozást: a kínai sávos megoldást jó ötletnek tartom. Magyarországon előfordulhat, hogy egy három hónapos határozott idejű szerződés egész idejére próbaidőt kötnek ki. Ez nem érinti egyik fél jogos érdekét sem, hiszen mindkét esetben azonnali hatállyal felmondható a szerződés, végkielégítés nem jár, stb. Ennek ellenére már csak dogmatikai szempontból is szerencsésebbnek tartom azt a helyzetet, amikor a próbaidő és a munkaviszony „rendes" időtartama elkülönül, a kínai sávos megoldás pedig ezt hatékonyan szolgálja.

A differenciálás másfelől nem tűnik teljesen megalapozottnak, hiszen ha egy hónap alatt is megállapítható valakinek az alkalmassága, úgy miért kellene hat hónapos próbaidőt megengedni? Felvethetnénk, hogy egy rövidebb távú munkaviszonyban nem szükséges annyira megismerni a másik felet. Mégsem meggyőző, hogy egy tizenegy hónapos kapcsolathoz elég egy hónap, egy tizenhárom hónaposhoz pedig már kettő kell. A hat hónap véleményem szerint annak ellenére túl sok egy átlagos munkaviszonyban, hogy

[22] Labor Contract Law (LCL) 19. cikk.
[23] 2012. évi I. tv. (Mt.) 45. § (5) bek. és 50. § (4) bek.
[24] BH 1995/608.

Magyarországon is van ennek kikötésére mód. Itthon azonban mégiscsak egy szinttel magasabb kollektív szerződés tolja ki ilyen mértékben az időt, nem pedig a felek között létrejött munkaszerződés.

II.2.2. Határozott idejű munkaszerződés

Kína:

Alkalmazása nincs indokhoz kötve[25]
Meghosszabbítás: 2 alkalommal[26]
Összidőtartama a tíz évet nem haladhatja meg[27]

Magyarország:

Alkalmazása nincs indokhoz kötve (korlátja a rendeltetésszerű joggyakorlás elve)
Meghosszabbítás: a munkáltató jogos érdektől függ[28]
Összidőtartama az öt évet nem haladhatja meg[29]

A határozott időre létesített munkaviszony azért terjedt el, mert főként a versenyszférában egyre nagyobb szerepet kapnak az egy meghatározott feladatra vagy időtartamra szóló munkaviszonyok. Kölcsönösen előnyös ez a konstrukció mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára. Előbbi nagyobb összegeket megtakaríthat azon, hogy nem kell olyan munkavállalóknak bért fizetnie, akikre nincs is szüksége. A munkavállalók számára a bizonytalanságnál egyrészt a tervezhető ideig tartó létbiztonság is jobb, másrészt a rövid távú határozott idejű szerződés néhány esetben kedvezőbb jövedelmet kínál, mint az egy munkahelyen ledolgozott egész élet.

Érthető tehát, hogy nem kell indokolni határozott idejű szerződés megkötését. Figyelembe kell azonban vennünk néhány eltérést a határozatlan idejű munkaszerződéshez képest. Egyrészt a munkavállaló felmondását köteles megindokolni Magyarországon. Másrészt a felmondási idő legfeljebb a határozott idő lejártáig tarthat, utóbbi persze teljesen érthető kikötés: mivel a munkaviszony is eddig az időpontig tartott volna, nem hozza hátrányos helyzetbe a munkavállalót.[30] Ugyanakkor egy fontos különbség mégis van: a munkáltató – törvényben meghatározott kompenzáció fizetése mellett[31] – indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a határozott idejű munkaviszonyt.[32] Ezeket a jellemzőket mérlegelve előnyös, hogy az öt évet nem haladhatja meg Magyarországon egy ilyen típusú munkaviszony, hiszen az túl hosszú távon tartaná bizonytalanságban a munkavállalót. A megújíthatóság számát – véleményem szerint megkérdőjelezhetően – nem szabályozza a törvény, ezt a munkáltató jogos érdekétől teszi függővé. Kisegítő szabályként csupán annyit rögzít a jogalkotó, hogy a megállapodás nem irányulhat a felek jogos érdekének csorbítására.[33]

[25] LCL 13. cikk.
[26] LCL 14. cikk (3) bek.
[27] LCL 14. cikk (1) bek.
[28] Mt. 192. § (4) bek.
[29] Mt. 192. § (2) bek.
[30] Mt. 67. § (2) bek. és 69. § (5) bek.
[31] Mt. 79. § (2) bek.
[32] Mt. 79. § (1) bek. b) pont.
[33] Mt. 192. § (4) bek.

A kínai munkajogban nincs különös szabályozása a határozott idejű munkaszerződéseknek, ugyanazok a megszüntetési szabályok vonatkoznak rá, mint a határozatlan idejűekre. Az előretervezés kívánalma miatt jó, hogy kétszer lehet meghosszabbítani a szerződést, a legfeljebb tíz éves időtartam azonban soknak tűnhet, hiszen ha ilyen távon van szükség egy munkavállalóra, akkor megfelelőbbnek tűnik határozatlan idejű munkaviszonyt létesíteni.

II.2.3. A munkaviszony munkáltató által történő megszüntetése

Kína:
A munkáltatónak nincs indokolási kötelezettsége a munkavállaló felé.[34]
Elbocsátás indokai lehetnek: munkavállaló magatartása, munkavállaló teljesítménye, gazdasági okok[35]
Tilos felmondást alapozni: családi állapotra, szülési szabadságra, átmeneti sérülésre vagy betegségre, faji-, nemi-, vallási-, etnikai hovatartozásra, nemzetiségre, korra, szakszervezeti tagságra vagy tevékenységre, fogyatékosságra[36]
Védelmet élvező munkavállalók: munkavállalói érdekképviselők, várandós nők, szülési szabadságon tartózkodó nők, egészségre veszélyes munkahelyen dolgozó munkavállaló a munkavégzéssel összefüggésben kapott betegsége miatt, betegszabadság alatt, nyugdíj előtt öt évvel álló munkavállaló (ha nem kevesebb, mint 15 éve munkaviszonyban áll adott munkáltatóval)[37]

Magyarország:
A munkáltató felmondását köteles megindokolni.[38] (Azonnali hatályú felmondással indokolás nélkül megszüntetheti a fél a munkaviszonyt a próbaidő alatt, a munkáltató a határozott idejű munkaviszonyt.)[39]
A munkáltató részéről közölt felmondás indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, képességével vagy a munkáltató működésével összefüggő ok lehet.[40]
Tilos indokok: nincs ilyen megnevezve, a törvény annyit rögzít, hogy kizárólag a munkáltató személyében bekövetkező változás nem szolgálhat a munkáltató felmondásának indokául.[41]
Védelmet élvező munkavállalók: A munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság, a szülési szabadság, a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság, a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés, valamint a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt.[42]
A munkáltató a rehabilitációs ellátásban vagy rehabilitációs járadékban részesülő munkavállaló munkaviszonyát a munkavállaló egészségi okkal összefüggő képességével indokolt felmondással akkor szüntetheti meg, ha a munkavállaló eredeti munkakörében nem foglalkoztatható tovább és a munkavállaló számára állapotának egészségi szempontból

[34] LCL 43. cikk.
[35] LCL 39-40. cikk.
[36] LCL 42. cikk; LL 12. cikk; EPL 27., 29., 31. cikk.
[37] LCL 42; Trade Union Law (TUL) 52. cikk (1) bek.
[38] Mt. 66. § (1) bek.
[39] Mt. 79. § (1) bek.
[40] Mt. 66. § (2)-(3), (9) bek., 78. § (1)-(2). bek.
[41] Mt. 66. § (3) bek.
[42] Mt. 65. § (3) bek., 66. § (3) bek.

megfelelő munkakört nem tud felajánlani, vagy a munkavállaló a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.[43]
A munkáltató a nyugdíjasnak nem minősülő munkavállaló határozatlan tartamú munkaviszonyát a munkavállalóra irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt éven belül a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával indokolt felmondással csak akkor szüntetheti meg, ha a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi (feltéve, hogy nincs másik betölthető munkakör, vagy a munkavállaló ezt elutasítja).[44]
Bár egyik ország sem ratifikálta az ILO vonatkozó egyezményét,[45] láthatjuk, hogy Magyarországon általában teljes körű, összetett szabályozás fedi le a munkaviszony megszüntetésének kérdéskörét, ezért elsősorban a Kínában hatályos rendelkezéseket elemezzük. Aggályos pont a munkáltatói indokolás kérdése. Amíg Magyarországon az indokolás valós, világos és okszerű, abból ki kell tűnni a megszüntetés okának,[46] addig Kínában a munkáltató nem köteles indokolni döntését. A jogorvoslathoz való jog sérül ebben az esetben, hiszen nehéz keresetet alapítani egy olyan munkáltatói intézkedésre, amelynek nem ismerjük azon részleteit, amelyeket a jogvitákban támadni lehetne.

II.2.4. A munkaviszony megszüntetésének eljárási szabályai

Kína:
Felmondás módja: írásban[47]
Felmondási idő: a munkaviszony időtartamától függetlenül 30 nap[48]
Hatóságok értesítése: nem kötelező
Munkavállalói érdekképviselet értesítése: kötelező[49]
Hatóságok hozzájárulása: nem szükséges
Munkavállalói érdekképviselet hozzájárulása: nem szükséges (Amennyiben elmarad az értesítésük, a szakszervezet fellebbezhet a döntés ellen, ezt követően a munkáltató köteles megfontolni érveiket és írásban rögzíteni a helyzet megoldásának végleges módját.)[50]

Magyarország:
Felmondás módja: írásban[51]
Felmondási idő: harminc nap, de a munkáltató felmondása esetén a felmondási idő a munkáltatónál munkaviszonyban töltött három év után öt nappal, öt év után tizenöt nappal, nyolc év után húsz nappal, tíz év után huszonöt nappal, tizenöt év után harminc nappal, tizennyolc év után negyven nappal, húsz év után hatvan nappal meghosszabbodik. A felek hosszabb, legfeljebb hat havi felmondási időben is megállapodhatnak.[52]
Hatóságok értesítése: nem kötelező
Munkavállalói érdekképviselet értesítése: nem kötelező

[43] Mt. 66. § (7) bek.
[44] Mt. 66. § (4)-(5) bek.
[45] Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)
[46] Mt. 64. § (2) bek.
[47] LCL 40. cikk.
[48] LCL 40. cikk.
[49] LCL 43. cikk.
[50] LCL 43. cikk.
[51] Mt. 44. § és 22. § (3) bek.
[52] Mt. 69. § (1)-(3) bek.

Hatóságok hozzájárulása: nem szükséges
Munkavállalói érdekképviselet hozzájárulása: nem szükséges

A fenti kérdésekkel kapcsolatban a legérdekesebb kérdés, hogy indokolt-e Magyarországon a munkáltató által közölt felmondásra vonatkozó felmondási idő sávos meghosszabbítása? A munkáltató rendes felmondása esetén köteles a munkavállalót a felmondási idő felére a munkavégzés alól felmenteni. A munkavégzés alól a munkavállalót a kívánságának megfelelően – legfeljebb két részletben – kell felmenteni. Ez utóbbi szabályból következik, hogy a felmentési idő nem feltétlenül a felmondási idő utolsó fele. A felmentési idő célja, hogy az így rendelkezésre álló időt a munkavállaló új munkahely keresésére, a további elhelyezkedésre vagy egy új munkahely elvárásaira történő felkészülésre fordítsa. A munkavégzés alóli felmentés időtartamára a munkavállalót távolléti díj illeti meg (kivéve, ha munkabérre egyébként nem lenne jogosult).[53] Mivel a munkában töltött idővel arányosan növekszik a munkakeresés várható ideje is, a magyar szabályozás jobban elősegíti a munkavállalók lehetőségeit.

II.2.5. A csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szabályok

Kína:
Fogalma: a munkáltató több mint 20 munkavállaló vagy 20-nál kevesebb, de az összes munkavállaló legalább 10%-a munkaviszonyát kívánja megszüntetni (csődtörvény alapján történő átszervezés, termelési szűkösség, termelési-technikai átszervezés, objektív gazdasági okok miatt)[54]
Előzetes konzultáció a munkavállalói érdek-képviseleti szervekkel: igen[55]
A hatóságok értesítése: kötelező[56]
Munkavállalói érdek-képviseleti szervek értesítése: kötelező[57]
Hatósági jóváhagyás: nem kötelező
Munkavállalói érdek-képviselet jóváhagyása: nem kötelező
Előnyt élvező munkavállalók a csoportos létszámcsökkentéssel szemben: relatíve hosszú időtartamra kötött határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottak, határozatlan idejű munkaszerződés alapján alkalmazottak, olyan munkavállalók, akiknek a családjában nincs keresőfoglalkozást folytató, illetve idős/gyermekkorú személyről kell gondoskodnia[58]
Elbocsátottak prioritása újbóli létszámnövelés esetén: igen, hat hónapon belül[59]
A csoportos létszámcsökkentés elkerülésének kötelezettsége fennáll[60]

Magyarország:
Fogalma: a munkáltató a döntést megelőző félévre számított átlagos statisztikai létszám szerint húsznál több és száznál kevesebb munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább tíz munkavállaló, száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább a munkavállalók tíz százaléka, háromszáz vagy annál több munkavállaló

[53] Mt. 70. §.
[54] LCL 41. cikk.
[55] *Uo*.
[56] *Uo*.
[57] *Uo*.
[58] *Uo*.
[59] *Uo*.
[60] *Uo*.

foglalkoztatása esetén legalább harminc munkavállaló munkaviszonyát kívánja harmincnapos időszakon belül a működésével összefüggő ok miatt megszüntetni.[61]
Előzetes konzultáció a munkavállalói érdek-képviseleti szervekkel: igen (üzemi tanács)[62]
A hatóságok értesítése: igen[63]
Munkavállalói érdek-képviseleti szervek értesítése: igen[64]
Hatósági jóváhagyás: nem
Munkavállalói érdek-képviselet jóváhagyása: nem
Előnyt élvező munkavállalók a csoportos létszámcsökkentéssel szemben: nincs ilyen rendelkezés
Elbocsátottak prioritása újbóli létszámnövelés esetén: nincs ilyen rendelkezés
A csoportos létszámcsökkentés elkerülésének kötelezettsége: igen[65]

Egy csoportos létszámcsökkentés, legyen annak bármilyen súlyos gazdasági vagy egyéb oka (tevékenység megszűnése, megrendelések csökkenése, költséghatékonyság növelése stb.) nem jelentheti automatikusan azt, hogy a munkáltató könnyedén megszüntethetné a munkavállalók munkaviszonyát. Látható, hogy mindkét országban különös védelem illeti meg a munkavállalókat a csoportos létszámcsökkentéssel összefüggő intézkedésekkel szemben. Egyik államban sem bocsáthat el a munkáltató nagyobb számú munkavállalóját anélkül, hogy erről a hatóságokat és érdekképviseleti szerveket értesítené, sőt előzetesen konzultálna velük. Amennyiben ezt elmulasztja, mindkét országban jogellenesen szűnik meg a munkaviszony, annak minden – később részletezett – következményével együtt.

A szabályozásban van ugyanakkor egy érdekes eltérés, ami nem más, mint a létszámcsökkentéssel érintett munkavállalók számának meghatározása. Az EU vonatkozó irányelve[66] értelmében Magyarországon sávosan állapítja meg a törvény azt a mértéket, amitől felfelé már a csoportos létszámcsökkentés speciális szabályai alkalmazandók. Kínában nem ezt a megoldást követték, hanem úgy fogalmaznak, hogy csoportos létszámcsökkentés esetén legalább húsz munkavállaló, vagy húsznál kevesebb, de az összes munkavállaló legalább 10%-a érintett. Ebben a formában ez a szabály különös: a rendelkezés azt is jelenti, hogy 10 fős munkavállalói összlétszám esetében még mindig beszélhetünk csoportos létszámcsökkentésről, amikor akár egyetlen embert is elküld a munkáltató. A kínai munkajog definíciója ebben a formában tehát nem kielégítő, hiszen a fenti értelmezésnek csak a logika állít akadályt.

II.2.6. Végkielégítés

Kína:
Mértéke: 1 havi átlagkereset/1 munkaviszonyban töltött év; 6 hónap-1 év között fennálló jogviszonyt egy évnek kell tekinteni; kevesebb mint 6 hónapos munkaviszony után 0,5 havi átlagkereset illeti meg a munkavállalót. Amennyiben egy munkavállaló az átlagkereset több mint háromszorosát kapja, végkielégítése nem lépheti túl a 12 év munkaviszony után járó összeget.[67]

[61] Mt. 71. § (1) bek.
[62] Mt. 72. §.
[63] Mt. 74. §.
[64] Mt. 72. § és 75. § (2) bek.
[65] Mt. 72. § (4) bek.
[66] 98/59/EK irányelv
[67] LCL 47. cikk.

Oka: a munkavállaló meghatározott okokból – nem kap megfelelő munkavédelmet, díjazás részbeni vagy teljes elmaradása, társadalombiztosítási díj elmaradása, jogellenes munkáltatói előírások, a munkaszerződés érvénytelenítése (akarati hiba, jogok megtagadása, jogszabály-ellenesség okán) jogszabályban meghatározott egyéb okok – történő felmondása esetén; közös megegyezés esetén; ha a munkáltató a munkavállaló egészségügyi vagy egyéb természetű alkalmatlansága miatt mond fel vagy megváltoztak a szerződés megkötésekor fennálló körülmények és a módosításra irányuló egyeztetések nem vezettek eredményre; csoportos létszámcsökkentés; határozott idejű munkaszerződés lejártakor, kivéve ha a munkavállaló nem egyezik bele azonos vagy jobb feltételekkel annak meghosszabbításába; ha a munkaszerződés megszüntetésére a vállalat csődje miatt kerül sor; törvényben meghatározott egyéb okok.[68]
A bérek visszatartása és az alacsony bérszínvonal általánosan elterjedt jelenség Kínában. A végkielégítés szabályozása okán egyéként is megkérdőjelezhetően magas összegeket kellene egy-egy munkáltatónak kifizetnie, de erre nem is igazán kerül sor. Kínai hivatalos becslések szerint évente 12 000 000 000 dollárnyi végkielégítést nem kapnak meg a munkavállalók.[69] Sajnos ezt utóbbi nem peresíthető könnyen, a későbbiekben tárgyalandó kötelező közvetítői eljárás sajátosságai és a jogi képviselők korlátozott elérhetősége miatt.[70]

Magyarország:
Mértéke: legalább három év esetén egyhavi, legalább öt év esetén kéthavi, legalább tíz év esetén háromhavi, legalább tizenöt év esetén négyhavi, legalább húsz év esetén öt havi, legalább huszonöt év esetén hat havi távolléti díj összege.[71]
Oka: Ha a munkaviszony a munkáltató felmondása, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, vagy ha a gazdasági egységet átvevő munkáltató jogügylet vagy jogszabály alapján nem tartozik a Munka Törvénykönyve hatálya alá.[72] Ezen felül többek között a munkáltató személyében bekövetkezett változás miatt közölt munkavállalói felmondás, az indokoláshoz kötött azonnali hatályú munkáltatói felmondás és a munkáltató általi jogellenes munkaviszony-megszüntetés egyes eseteiben jár végkielégítés.[73]

A végkielégítés egyfajta elismerés, amelyet a munkáltatóval hosszabb ideje munkaviszonyban álló munkavállalók kapnak a jogviszony végén a lojalitás honorálása végett. Célja továbbá, hogy ilyen esetben a munkavállalónak anyagi biztosítékul szolgáljon arra az időre, amíg új munkát, vagy más jövedelemforrást talál.[74] Kínában olyannyira kedvező a szabályozás, hogy akaratlanul is felmerül a kétség: szokás-e egyáltalán megszüntetni munkaviszonyt a távol-keleti országban? A magyarországinál jóval több esetkörben jogosult végkielégítésre a munkavállaló, ráadásul ennek összege akkora, hogy például egy csoportos létszámcsökkentésnél erősen kérdéses, vajon egyáltalán kifizethető-e. A kínai szabályozás így közvetve az idősebb munkavállalók biztonságát, a fiatal munkavállalók sebezhetőségét mozdítja elő: ha választásra kerül sor, a munkáltató teljesítménytől függetlenül nem a harminchat éves munkaviszonnyal rendelkező munkavállalóját fogja elbocsátani harminchat havi átlagkeresettel, hanem a három éve dolgozó alkalmazottját háromhavi átlagkeresettel.

[68] LCL 46. cikk.
[69] Cooney (2007b) 404. o.
[70] ld. Munkaügyi jogviták c. fejezet
[71] 77. § (3) bek.
[72] 77. § (1) bek.
[73] Gyulavári i.m. 221. o.
[74] Kártyás Gábor: Búcsúpénzek. 2012.

II.2.7. A munkaviszony jogellenes megszüntetéséből eredő munkaügyi viták rendezése

Kína:
Munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén a bíróság nem mérlegelhet szabadon a kiszabandó szankciókat illetően. Elsődlegesen a munkavállalót tovább kell foglalkoztatni addigi munkakörében. Amennyiben a munkavállaló ezt nem kívánja, vagy a munkaviszony folytatása egyéb okból lehetetlenné válik, a munkáltató köteles kifizetni a munkavállalónak járó végkielégítés kétszeresét.[75]
Munkaügyi jogvita esetén eljáró bíróság: általános hatáskörű bíróság
Közvetítői eljárás/döntőbíró igénybevételének lehetősége: adott[76]

Magyarország:
A munkáltató köteles megtéríteni a munkaviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben okozott kárt (max. 12 havi átlagkeresetig terjedően). Ezen túlmenően a munkavállaló jogosult a végkielégítés összegére, ha munkaviszonya jogellenesen nem felmondással szűnt meg, vagy munkaviszonya megszűnésekor nem részesült végkielégítésben. A munkavállaló a fentiek helyett követelheti a munkáltatói felmondás esetén irányadó felmondási időre járó távolléti díjnak megfelelő összeget. Továbbá a munkavállaló kérelmére a bíróság a munkaviszonyt helyreállítja, ha a munkaviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe vagy felmondási tilalomba ütközött, hiányzott a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállaló munkaviszonyának megszüntetéséhez, a munkavállaló a munkaviszony megszüntetésekor munkavállalói képviselő volt, vagy a munkavállaló a munkaviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.
Munkaügyi jogvita esetén eljáró bíróság: munkaügyi bíróság[77]
Közvetítői eljárás/döntőbíró igénybevételének lehetősége: adott[78]

Mindkét jogrend támogatja a felek között egyeztetést, azonban a kínai munkajog ezt egy lépéssel megtoldja: kötelezővé teszi döntőbíró igénybevételét. A kínai Munka Törvénykönyve alapján[79] a folyamat egészen pontosan három lépcsőből áll: először a felek közvetítői eljárást vesznek igénybe, ha ennek eredményével nem elégedettek döntőbíróhoz fordulnak, és ha ez sem hozza meg a várt végkifejletet, akkor pert indíthatnak. Ez a rendszer kétségkívül tehermentesíti a bírói szervet, amire azért is szükség van, mert általános hatáskörrel rendelkező fórum jár el. Másfelől azonban nem véletlen, hogy Magyarországon munkaügyi perekben az elévülési idő főszabály szerint az általános öt évtől eltérően mindössze három év.[80] A háromszintes eljárási mód könnyen elhúzhatja az időt, pedig a munkaügyi viszonyok és igények könnyen változhatnak, ráadásul a munkavállalónak általában azonnal szüksége lenne a kiszabott pénzbüntetés összegére. A kínai rendszer ezt nem méltányolja, hiszen főszabály szerint a munkavállalót vissza kell helyezni eredeti munkakörébe. Ez a lehetőség a törvényben meghatározott esetekben Magyarországon is létezik választható alternatívaként[81] – bár a munkaviszony jogellenes megszüntetése után sokszor érthetetlennek tűnik, hogy

[75] LCL 48. cikk és 87. cikk.
[76] Labor Law (LL) 79. cikk és Law on Employment Dispute Mediation and Arbitration (LDMAL) 5., 50. cikk.
[77] 1952. évi III. tv. (Pp.) 22.§ (2) bek. és 349. §.
[78] Mt. 291. §.
[79] LL 79. cikk.
[80] Mt. 286. § (1)-(2). bek.
[81] Mt. 83. §

akármelyik fél is továbbfolytatna egy megromlott munkakapcsolatot. Hozzá kell tenni: Kínában sem gyakori az erre irányuló ítélet, hiszen a törvény szerint az egyébként is komoly összegű végkielégítés kétszeresét kapja meg a munkavállaló a munkaviszony megszüntetéséből eredő jogsérelem esetén.

II.2.8. Büntetőjogi felelősség a munkajogi szabályok megsértéséért

Kína jogi szemlélete mindig is jellemzően büntetőjogi felfogású volt. Sokáig ki sem alakultak megfelelő magánjogi vitarendezési fórumok, egységes ítélkezési gyakorlatról pedig egyáltalán nem beszélhettünk.[82] Magyarország a kontinentális jogrendszeren belül is a német BGB szabályrendszeréhez közelítő, sok részletben azon alapuló magánjogi szabályozással rendelkezik. Munkajogi viszonyokban alkalmazható szankciórendszerét is az európai hagyományokból meríti, amely a büntetőjogot teljesen külön kezeli.

Kína:
Amennyiben egy munkáltató megsérti a munkaügyi igazgatással kapcsolatos jogszabályokban foglaltakat azzal, hogy a munkavállaló személyes szabadságát korlátozza, súlyos körülmények esetén a közvetlenül felelős személyek három évig terjedő szabadságvesztésre ítélhetők vagy bűnügyi őrizetbe vehetők, emellett vagy e helyett azonban bírság is kiszabható.[83]
Ha bármely alkalmazott megtagadja az engedelmességet vagy megszegi az előírásokat, ezáltal súlyos baleset vagy más súlyos következmények merülnek fel, három évig terjedő szabadságvesztésre ítélhető vagy bűnügyi őrizetbe vehető. Amennyiben a körülmények különösen súlyosak, a szabadságvesztés mértéke nem lehet három évnél kevesebb, de a hét évet nem lépheti túl.[84]
Amennyiben az üzem biztonsága nem felel meg a jogszabályban előírt követelményeknek, és a figyelmeztetés által érintett osztályok vagy alkalmazottak továbbra sem hoznak a veszély elhárítására szolgáló megfelelő intézkedéseket, és ezáltal súlyos baleset vagy más súlyos következmények merülnek fel, a közvetlenül felelős személyek három évig terjedő szabadságvesztésre ítélhetők vagy bűnügyi őrizetbe vehetők. Amennyiben a körülmények különösen súlyosak, a szabadságvesztés mértéke nem lehet három évnél kevesebb, de a hét évet nem lépheti túl.[85]

Magyarország:
Magyarországon kifejezett büntetőjogi intézkedést nem vezetett be a jogalkotó. A munkáltatót és munkavállalót illető különböző eljárásokban az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, munkaügyi bíróság jár el főszabályként. Ezekben az esetekben általában bírság, illetve egyéb pénzügyi következmények merülnek fel (pl. elmaradt bér kifizetése, stb.) Amennyiben bűncselekmény történik a munkaviszonnyal kapcsolatban, úgy kerül sor büntetőeljárásra, illetve a felek polgári perben érvényesíthetik kártérítési jogukat.

[82] Jordán Gyula: Az ég magas, a császár messze van – Igazságszolgáltatás, jog és politika Kínában. ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 42. o.
[83] Kínai Büntető Törvénykönyv (CL) 244. cikk
[84] CL 134. cikk
[85] CL 135. cikk

II.2.9. További szempontok a kínai és magyar munkajog összehasonlításához

Az alábbi táblázatban külön magyarázat nélkül öt olyan jogintézmény szabályozását foglalom össze, amely tovább részletezi a két jogi berendezkedés közötti hasonlóságokat és különbségeket.

	Kínai jog	**Magyar jog**
Társadalombiztosítás	Városi alapú, Minden munkavállalót érint	Országos alapú, Minden munkavállalót érint
Túlóra díjazása	A rendes munkaidőt meghaladóan nem kevesebb, mint a bér 150%-a Pihenőnapokon a bér 200%-a (nem adható ki más pihenőnap helyette) Munkaszüneti napokon a bér 300%-a (LL 44. cikk)	Bérpótlék mértéke: Vasárnap: 50% Munkaszüneti nap 100% Rendkívüli munkaidő: 50% vagy szabadidő (a munkaidővel egyezően, alapbér arányos részével) Heti pihenőnap/munkaszüneti napra elrendelt rendkívüli munkaidő: 100% (vagy 50%, ha másik pihenőnapot biztosít a munkáltató)
Szülési szabadság	Fizetett szabadság min. 3 hó Fél óra szoptatás max. 2 alkalommal a munkaidő során	Fizetett szabadság 24 hét
Munkaügyi konzultációk	Nincs sztrájkjog Kötelező döntőbírót igénybe venni mielőtt bírósághoz fordulnának	Létezik sztrájkjog Döntőbíró igénybevétele nem kötelező
Bérek	Törvény a minimálbérről kb. 16 alkalommal növelték az elmúlt húsz évben	Kormányrendelet szabályozza 21-szer növelték 1989 óta

1. táblázat
Öt szempont a kínai és magyar munkajog áttekintő összehasonlításához

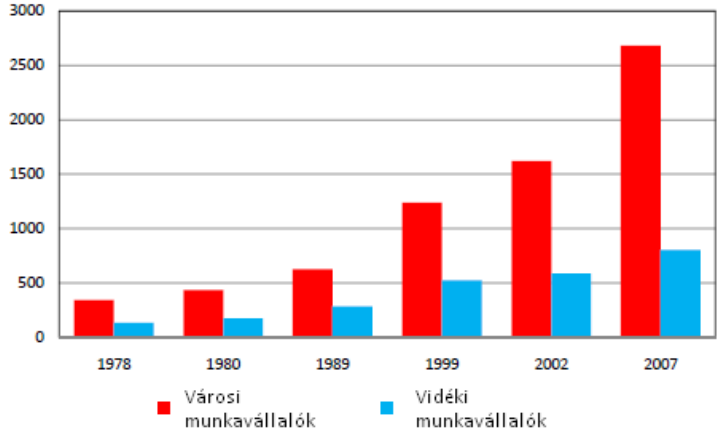
II. 3. Munkafeltételek vidéken és a városokban

A kínai vállalati szféra túlnyomó többségében állami, államilag ellenőrzött, önkormányzati, szövetkezeti, tehát valamilyen közösségi típusú egységet jelent. Ezek egyrészt városi egységek, másrészt vidéki, falusi vállalatok. A harmadik csoportot a magánvállalatok képezik, a negyediket az önfoglalkoztatók és farmerek.[86] Az ILO 2006-os adatai szerint Kínában a 15-64 éves több mint 800 milliós lakosság 82 százaléka gazdaságilag aktív, a foglalkoztatottak 47 százaléka a mezőgazdaságban dolgozik, a foglalkoztatási ráta 72-73 százalék.87 A 2003-2007-ben létrejött 51 millió munkahelyből a 2008-as gazdasági válság 20 milliót visszavett.[88] Problémát jelent az, hogy évente húsz millióan lépnek be a munkaerőpiacra, de a városi munkahelyek csak 12 millió főt tudnak felszívni. Fejlett munkanélküliségi biztosítási- és minimáljövedelem-ellátó rendszer működik a városokban, de ezeket szükséges lenne hálózatban összekapcsolni, és képzési programokkal bővíteni. A migráns vidékiek képzése és általában a szakképzési rendszer egyébként is gyenge.[89]

[86] Artner i.m. 226. o.
[87] Uo. 225. o.
[88] Uo. 238. o.
[89] Uo. 226-7. o.

Kínában jelentős az ún. nonmingong – parasztmunkás – réteg, amely nagyrészt a szegény peremterületekről beköltöző, „migráns" munkavállalókból áll – utóbbiak létszáma meghaladja a 100 000 000 főt. Ellenük követik el a legtöbb visszaélést, ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a városi munkavállalók általában jobban képzettek, politikailag és gazdaságilag is kiegyensúlyozottabb háttérrel rendelkeznek, mint a vidékiek – ezáltal könnyebben helyezkednek el magasabb (és ezáltal biztonságosabb) pozícióban, vagy indíthatják el akár saját vállalkozásaikat.[90] A jogrendszer kudarca, miszerint nem képes megvédeni a „migráns" munkavállalókat, Kína stabilitását fenyegeti. A meglévő normákat túlságosan sokszor hagyják figyelmen kívül így a munkavállalók áldozataivá válnak az egyre gyakoribbá váló súlyos jogsértésének. A vitarendezési módok lennének hivatottak megszüntetni a visszaéléseket oly módon, hogy depolitizálnák és csökkentenék a fennálló konfliktust. A jelenlegi helyzetben azonban a migránsok nem férnek hozzá a munkaügyi- és szociális ellátórendszerhez, így sokan frusztráltak, kétségbeesettek és nagyobb valószínűséggel vesznek részt destabilizáló megmozdulásokban.

A helyi önkormányzatoknak eddig sikerült kezelni a helyzetet letartóztatásokkal, a tüntetők visszatartásával vagy a munkáltatóra történő nyomásgyakorlással, hogy fizesse ki a „veszélyeztető" munkavállalókat. Ugyanakkor ha a tömegmegmozdulások száma és intenzitása tovább emelkedik, ez a megközelítés nem lesz elegendő ahhoz, hogy a stabilitást fenntartsa. A kínai vezetés által elképzelt "harmonikus társadalom" megteremtése és fenntartása konkrétabb lépéseket követel. A reformokkal lehetővé kell tenni, hogy a normarendszer hatékonyabb, tisztességes és megfelelő ösztönzőket teremtsen a munkaadók számára. Az új szabályozásnak azonban kizárólag akkor van értelme, ha a helyi tisztviselők képesek felülemelkedni a közvetlen gazdasági érdekeken. A munkaszerződések újraszabályozása csak akkor lehet előremutató, ha a dolgozók megtárgyalhatják a feltételeket a munkáltatókkal. A szakszervezetek működését pedig alapjaiban szükséges lenne átgondolni, hiszen jelenleg ugyan hatékonyak, de nem a munkavállalók, hanem az állam érdekeit képviselik.[91]



1. ábra
Éves egy főre eső reáljövedelem a városi és vidéki munkavállalók körében[92]

[90] Cooney (2007b) 405. o.
[91] Halegua, Aaron: Getting Paid – Processing the Labor Disputes of China's Migrant Workers. 321-322. o.
[92] Liu, Jialu – Harper Ho – Virginia E. – Zhang, Lu: Chinese Workers – Under Threat or a Threat to American Workers? In: Indiana University Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper No. 2. (July 1, 2010). 13. o.

A vidéki helyzet kapcsán szükséges néhány szót szólni az ázsiai ország társadalombiztosítási rendszeréről is, amely jelenleg jelentős reformon megy keresztül, és ennek egy része a vidék gondjait veszi célba. A „migráns" munkavállalók számára például a kormány választási lehetőséget kíván adni, hogy eldönthessék, orvosi ellátásért falujukban vagy a munkahely szerinti városban kívánnak regisztrálni. Más kérdés, hogy a városi önkormányzatok vajon hogyan fogadják, ha migránsok millióinak terheit kell magukra venniük, különösen úgy, hogy a program arra már nem tér ki, vajon honnan biztosíthatnák az ehhez szükséges tőkét. Bonyolultabbá teszi a kérést, hogy a migránsok gyakran költöznek, attól függően, hol kapnak munkát – az adminisztratív nehézségeken felül, városok eltérő kritériumrendszereket alkalmaznak a biztosítás finanszírozásánál.[93] Az egészségügyi hároméves reformtervezet óriási célkitűzései, a létesítmények nagy száma hatalmas mennyiségű felszerelést, berendezést, rengeteg szakembert igényelnek. Számos, az egészségügy területén tevékenykedő külföldi cég már felfigyelt a lehetőségre, ez a helyzet pedig újabb munkahelyeket generálhat.[94] Ugyanakkor, ahogy egy munkaügyekkel foglalkozó hivatalnok nyilatkozta: „Sok emberünk van, akiknek munkát kell találnunk, és sok munkánk van, amelyekhez nem találunk embereket."[95]

III. Versenyképesség és munkaerőpiac

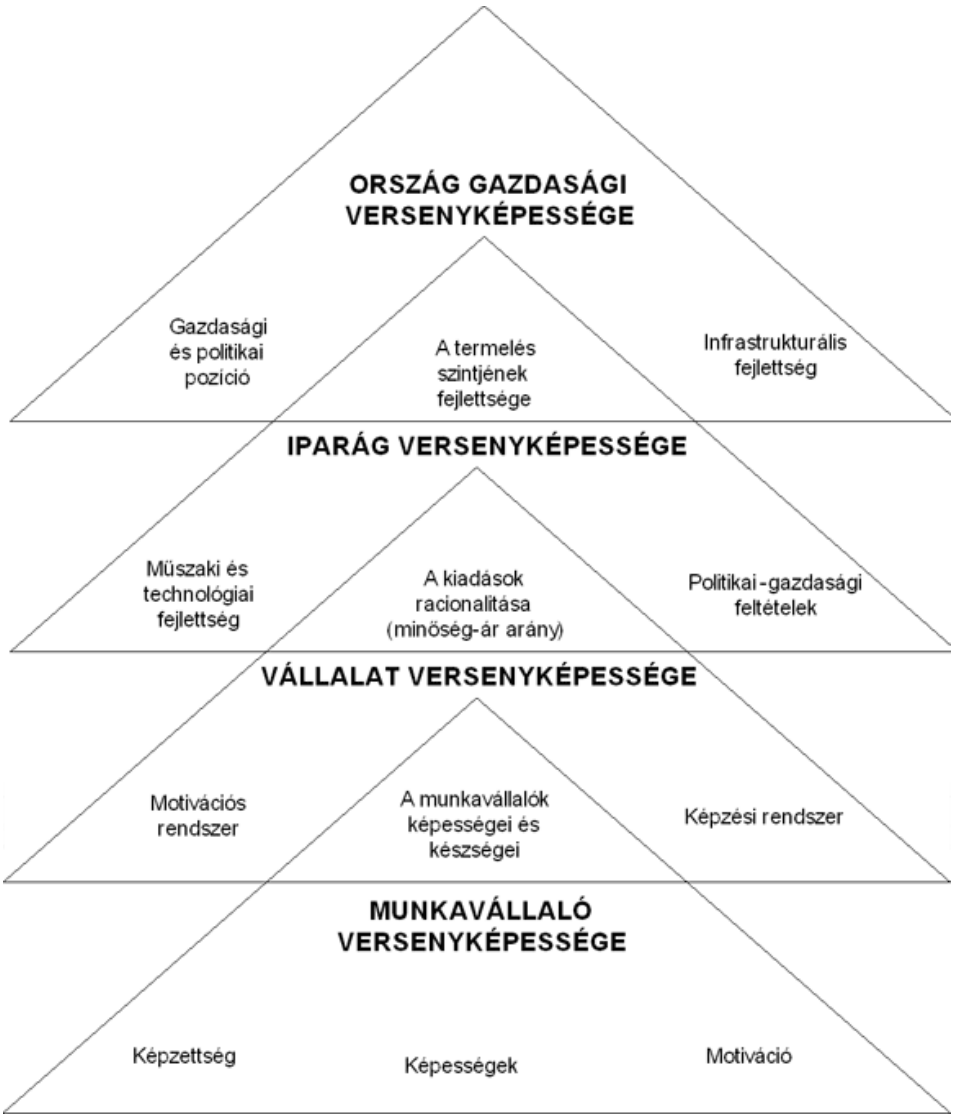
A Kínai Népköztársaság 2001-ben lépett be a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) tagjainak sorába, ezzel a lépéssel valóságos befektetési lázat generálva a távol-keleti országban. Már a következő évben rekordmennyiségű, 54 milliárd dollárnyi külföldi befektetéssel számolhatott az állam, vagyis Kína megelőzte az Amerikai Egyesült Államokat a kedvelt befektetési célpontok versenyében. Eközben a kereskedelmi forgalom is csúcsot döntött a maga 600 milliárd dolláros értékével. Az elmúlt tíz évben nem álltak meg az üzleti beruházások, a vállalkozások előszeretettel költik pénzüket arra, hogy részesülhessenek Kína jövedelmező piaci hasznából, valamint az olcsó munkaerő bőséges kínálatából.[96]

[93] Jordán Gyula: A kínai egészségbiztosítási rendszer reformja. In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 200. o.

[94] Uo. 201. o.

[95] Josephs Hilary K.: Measuring Progress Under China's Labor Law: Goals, Processes, Outcomes. In: Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol. 30, No. 2, 2009. 384. o.

[96] Guo i.m. 1.



2. ábra
Összefüggés a munkaerőpiac és az állami versenyképesség között[97]

Számos nagyvállalat helyezi ki gyártási folyamatait Kínába, mert a szállítási költségekkel együtt is sokkal nagyobb nyereséggel zárhatnak, mint ha helyben állítják elő termékeiket. Ugyanakkor több meglepetés is érheti azt a vállalkozót, aki azt gondolja, hogy Kínában csak munka van, ehhez tartozó jog pedig nem létezik. A Kínai Országos Népi Gyűlés[98] (NPC) számos minisztériummal együttműködve egységesítette a munkajogi törvényeket és rendelkezéseket, hogy csökkentse a különbséget a világ más részein ismert standardokhoz képest.

Kína a leggyorsabban fejlődő ország, ezért gazdaságát figyelemmel kíséri az egyik legfontosabb feladatunk. A fizikai munkásokat érintő kínai foglalkoztatáspolitika máris kihívás elé állította a fejlett gazdasággal rendelkező országokat, főként azokban az

[97] Rózsás Tamás: Versenyképes Magyarország, magasabb életszínvonal. Polgári Szemle, 2007. június
[98] A legfelsőbb államhatalmi szerv, amelybe a tartományok, az autonóm területek, a különleges közigazgatási övezetek és a hadsereg küldenek tagokat. A gyűlés gyakorolja többek között a törvényhozási jogot és számos kérdésben rendelkezik döntési hatáskörrel.

iparágakban, amelyekben nagy teherbírású, intenzíven dolgozó munkaerőre van szükség.[99] Kína gazdasági mutatóiból hiba lenne kiindulni, ha az ország teljesítményét akarjuk megvizsgálni. A GDP összetevőit nem az általában megszokott elemek adják, ugyanis helyi termelési eredményeket összeadva határozzák meg az egész országra jellemző értékeket. Jellemző az adatok manipulációja is a kiegyensúlyozott termelés látszatának megtartása érdekében: alacsonyabb eredménnyel zárult években magasabb értékekről adnak jelentést, amikor pedig a gazdaság felülteljesít, alatta nevezik meg az értékeket.[100]

Kína magasan felülmúlja szomszédjai – Indonézia, Malajzia, Dél-Korea, és Thaiföld – gazdasági eredményeit. Ennek számos oka van. Az egyik abban a jelenségben keresendő, hogy amint egy fejlődő ország elér egy meghatározott szintet, gazdaságában megjelennek a vezető országok technológiái és üzletpolitikái, amelyeket immár nehezebb és költségesebb kivitelezni (ez volt a helyzet például Japán esetében, amely évtizedekkel ezelőtt elérte a nyugat-európai színvonalat). További hátrányokat okoztak a hibás gazdaságpolitikai döntések, ezzel kapcsolatban sok szakértő az 1997-1998-as ázsiai gazdasági válságot teszi felelőssé a lemaradásért.[101] A vidéki, falusi vállalatokat, mint a Mao-érából fennmaradt és átnevezett szervezeteket arra használja a kormányzat, hogy többlet-eredményt mutathasson fel a gazdaságban.[102]

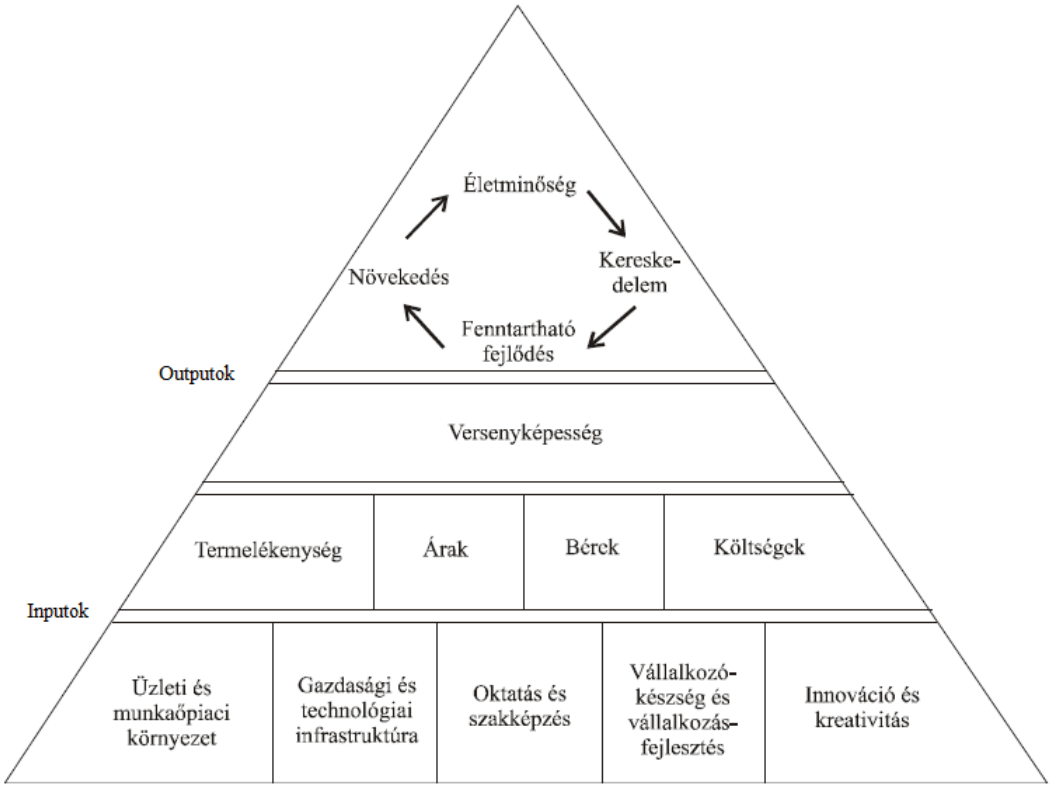
Kína WTO-hoz való csatlakozása több országgal, főleg azonban az Egyesült Államokkal kiélezte a kereskedelmi kapcsolatokban egyébként is jelen lévő feszültségeket. Az USA Kína legnagyobb felvevőpiaca, ugyanakkor a tengerentúli kontinens kereskedelmi deficitje egyre növekszik. Azzal, hogy Kína az egyik legnagyobb termelője az olcsó munkaerővel előállítható javaknak, jelentő vagyoni károkat okoz az ilyen versenyképességi tényezőkel nem rendelkező államoknak. Kínával szemben gyakran merül fel dömpingellenes eljárás kereskedelmi partnerországokban, hiszen termékei nagy mennyiségben érkeznek a világ államaiba alacsonyabb exportáron, mint amekkora a hasonló termékek rendes értéke.[103] Példaképpen az USA ennek ellensúlyozására dömpingellenes vámokat vezetett be, amelynek szükségességét alátámasztja az a tény is, hogy Kína ellen folyik a legtöbb dömpingellenes eljárás Amerikában.[104]

Bár Kína több szabályozást is bevezetett a külföldi befektetések visszaszorítására, még mindig kifejezetten nyitott politikát valósít meg, főként ahhoz képest, hogy egy fejlődő országról beszélünk. Kína átlagos vámteher mértéke 10%, amely sokkal alacsonyabb, mint az indiai 50%, vagy az indonéz 37%. A behozatal GDP-hez viszonyított mértéke eléri a 35%-ot, ez a térség többi államával összevetve magas, Japánban például csupán 9%. Kína sokkal nyitottabb, és egyúttal ráutaltabb a külföldi befektetésekre, mint Dél-Korea, Japán vagy Tajvan. Már tíz évvel ezelőtt a külföldi invesztíció GDP-hez viszonyított mértéke 35%-ra volt tehető, míg Dél-Koreában ez az arány 8%, Indiában 5%, Japánban pedig mindössze 2% volt.[105]

A kormányzat számos lépést tett annak érdekében, hogy az állami szabályozással növelje a befektetési kedvet. A megújult licenc-szabályozás, a jogalkotásról szóló törvény, a

[99] Dam, Kenneth W.: China as a Test Case – Is the Rule of Law Essential for Economic Growth? In: University Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 275. (October 2006) 1. o.
[100] Uo. 7. o.
[101] Uo. 8. o.
[102] Uo. 40. o.
[103] 2424/88/ESZAK bizottsági határozat 2. cikk
[104] Tanczos, Francis: Unfair Play – Examining the U.S. Anti-Dumping 'War' Against China. In: Washington Undergraduate Law Review. Spring 2008, Vol. II, No. 3, 77. o.
[105] Peerenboom, Randall: Resistance, Revision and Retrenchment in the Transition to a Competitive Market Economy in China (September 8, 2008). In: La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/8. 2-3. o.

WTO csatlakozási szerződés mellett további jogforrások biztosítják az egyre növekvő társadalmi részvétel lehetőégét. Ezzel a módszerrel elérhető, hogy a vállalkozások érdekeiket könnyebben érvényre juttathassák, mint más államokban, ami nagy előnyt jelent Kína számára. Az említett reformok okán 2007-2008-ban Kína 131 országból a 34. helyet kapta meg a versenyképességi index-listán. A Világbank felmérése szerint 2008-ban 178 országból Kína a 92. volt, ami az üzletpolitika egészét illeti. Az intézményrendszer bővítése okán Kína jelenleg felülmúlja az átlagot, ami a Világbank kormányzat-hatékonysági, szabályozás-minőségi, illetve jogrendszer indexeit illeti.[106]



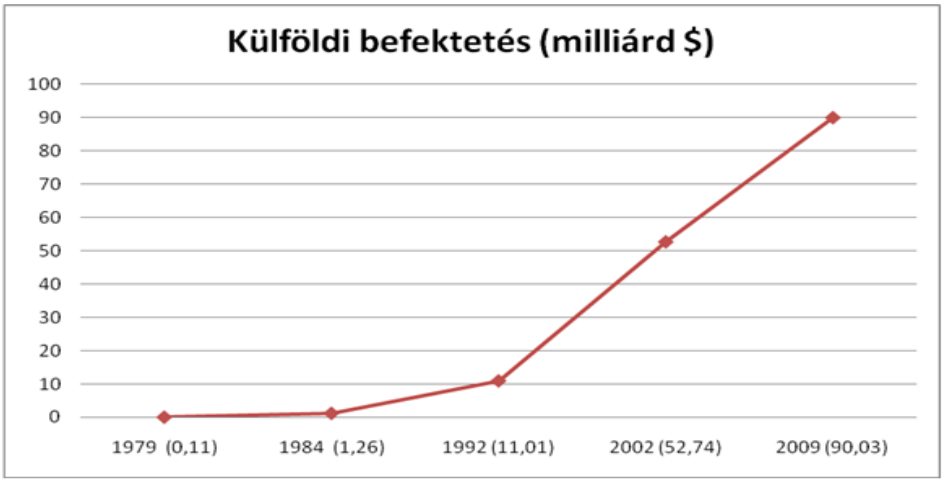
3. ábra
Egy ország gazdasági versenyképességét meghatározó tényezők[107]

Kína gazdasága nagy változásokon ment keresztül a reformok során, amelynek eredményeként nagy mértékben alakult át államigazgatási intézményrendszere. Nagy hangsúlyt fektetett az elmúlt harminc év kormányzata arra, hogy komplex, ám hatékony intézkedéseket vezessen be. A téma vizsgálat az teszi érdekessé, hogy Kínában a vezetés nem a nemzetközi szinten már jól bevált módszereket próbálta és próbálja bevezetni az ország gazdasági szereplői körébe, hanem elsősorban egyedi elképzelések alapján hozza meg rendelkezéseit, illetve helyi szinten jól alkalmazható szabályozásban adaptálja a külföldi módszereket.[108]

[106] Uo.
[107] Lengyel Imre: Verseny és területi fejlődés. JATEPress, Szeged, 2003. 216. o.
[108] Clarke, Donald C.: China – Creating a Legal System for a Market Economy. Asian Development Bank. In: GWU Legal Studies Research Paper No. 396; GWU Law School Public Law Research Paper No. 396. (2007) 24. o.

III.1. Külföldi vállalatok a „kínaizáció" útján

Már Max Weber[109] és Douglass North[110] is kimondta, hogy a gazdasági növekedéshez stabil, kiszámítható jogi szabályozási háttér szükséges, amely vonzóvá teszi mind a befektetéseket, mind a speciális vállalkozások elindítását.[111] Kína gazdasági növekedése részben az egyre szaporodó külföldi befektetéseknek köszönhető. Bár a gazdasági válság ezt a tendenciát is visszavetette, Kína így is több mint kilencven milliárd dollárnyi befektetéssel számolhatott 2009-ben, hiszen nem csak a vezető államokban működő vállalkozók kedvelt célpontja, de a fejlődő világ is itt talál kaput a nyugati gazdasághoz.[112]



4. ábra
Külföldi befektetések mértéke Kínában[113]

A külföldi befektetések természetét, az azokat meglapozó tényezőket számos tanulmány vizsgálta már meg.[114] Összességében három ok nevezhető meg: a külföldi cégek képesek partneri hálózatukon keresztül a peremterületek piacát is lefedni; ezt jobb ha úgy használják ki, hogy maguk helyezik ki gyártásukat Kínába, nem pedig eladják ezek jogát más cégeknek; harmadik ok pedig az, hogy ezek a vállalatok, termelésük egy részét alapítási országukba juttatják vissza, hogy annak ne a saját maga által megtermelt termékekkel kelljen részt vennie az export-kereskedelemben. A munkaerőpiac sajátosságai ebből láthatóan egy mögöttes ok, hasonlítható például az adópolitikához. Magyarországon nagy hangsúlyt helyez a kormányzat a külföldi befektetéseket illető adóterhek mérséklésére, ennek köszönhető, hogy számos

[109] Rheinstein, Max (ed.): Max Weber on Law in Economy and Society. Harvard University Press, Cambridge, 1954.
[110] North, Douglass C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, New York, 1990.
[111] Clarke i.m. 2. o.
[112] TSAI, Chang-yen – TIEN, Chengli: The impact of China's Labour Contract Law on Firm Performance: Empirical Evidence from Taiwanese Investment in China. In: Issues&Studies. Vol. 46 No. 4 (December 2010). 104. o.
[113] Uo. 106. o.
[114] Uo.105. o. (pl. Chu-yuan, Cheng: China's economy - Recent development and long-term prospects. Issues&Studies. Vol. 36 No. 5 (Sept-Oct, 2000). 122-157.; Branstetter, Lee - Lardy, Nicholas: China's embrace of globalization. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 12373, Cambridge, July, 2006.; Tsao, Allen Y.: Foreign direct investment and China's economic developement. In: Issues&Stuedies Vol. 34. No. 2 (Febr, 1998) 1-34.)

nagyvállalat helyezi gyártását ide.[115] Ami az intézményi struktúrát illeti, a vállalatoknak minden országban különböző rendszerhez kell alkalmazkodnia. Ezek a jellemzők befolyásolják a cégek HR-gyakorlatát. Egy tajvani befektetőkön keresztül végzett kutatás bizonyította, hogy az olcsó és bőséges munkaerő az egyik legvonzóbb faktor a befektetésekhez. Tajvan, mint az egyik ázsiai tigris, magasan érdekelt abban, hogy a nemzetközi kereskedelembe bekapcsolódjon, és ehhez – főként az újonnan piacra lépő vállalatoknak – szüksége van egy munka-orientált rendszerre.[116] Hozzá kell tennünk, hogy a munkajogi szabályozásnak igazán nagy hatása azokban a szektorokban érezhető, amelyek működése elsősorban munkavégzésen, nem pedig technológián alapul. Míg előbbi sikere nagyrészt múlik a munkaerő-piaci feltételek rugalmasságán, utóbbi akkor ér el eredményt, ha megfelelő mértékben képes fejleszteni termékeit.[117]

III.2. A jogrendszer kudarca? Kérdések a jogérvényesülés körében

Kína központi kormányzatának elsődleges szempontja a politikai stabilitás megteremtése és megőrzése, amely az ország fenntartható gazdasági növekedése szempontjából is rendkívül fontos. Annak érdekében, hogy biztosítsák a szociális stabilitást, a kormány bevezetett néhány korlátozást a munkavállalók jogaiban. Az 1982-es Kínai Alkotmányból kivették a munkavállalók sztrájkhoz való jogát. A munkavállalók ezen felül kötelesek döntőbíró elé utalni jogvitájukat, mielőtt bírósághoz fordulnának. Bár az ILO egyezmények előírják a munkavállalók szervezkedési szabadságát, Kínában nem lehet egy munkahelyen több szakszervezet, ami pedig van, az nem lehet teljes mértékben független. Az országról készült jelentések némelyike beszámolt több olyan alkalomról is, amikor azért tartóztattak le valakit, mert titkosan próbálta megszervezni a munkavállalókat vagy azok munkaharcát.[118] Az amerikai székhelyű China Labor Watch (CLW) számos jelentést készített már a munkavállalók foglalkoztatásának Kínában alkalmazott jogi hátteréről. A legfrissebb tanulmányok az Apple és ennek nyomán a Samsung üzemeiről készültek,[119] ahol igen rossz munkakörülményeket állapított meg a szervezet (ld. 2. táblázat)

	Riteng Shanghai 3 üzem	**Foxconn** Shenzen
Felmérések száma (db)	100	70
Ebből visszaküldött (db)	94	66
Munkavállalók átlagos létszáma (fő)	20 000	120 000
Kölcsönzött munkavállalók százalékos aránya	50	8
Napi átlagos munkaidő (óra)	11,8	10
Havi átlagos munkaidő (nap)	29,4	23,9
Havi átlagos óraszám (óra)	346	238
Legalacsonyabb díjazás (bruttó RMB)	1300 (208$)	1500 (240$)
Legmagasabb díjazás (bruttó RMB)	3600 (576$)	4150 (664$)
Átlagkereset (bruttó RMB)	2834 (454$)	2501 (400$)
Átlagos órabér (bruttó RMB)	8,2 (1,3$)	10,5 (1,6$)
Munkakörülmények egészség és biztonság szempontjából való 'rossz' minősítse (%)	50	2
Körletek minősítése 'rossz' vagy 'nagyon rossz' (%)	76	21
Körletek minősítése 'zsúfolt' (%)	69	73
Körletek minősítése 'hiányzó szolgáltatások' (%)	50	17
Körletek minősítése 'piszkos' (%)	68	30
Ételek minősítése 'egészségtelen' (%)	67	39

2. táblázat
Összefoglaló az Apple ellátási hálózatának két összeszerelő üzeme által biztosított munkakörülményekről[120]

[115] Uo. 107. o.
[116] Uo. 115. o.
[117] Uo. 120. o.
[118] Guo i.m. 5.
[119] Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain. June 27, 2012. és An investigation of Eight Samsung Factories in China: Is Samsung Infringing Upon Apple's Patent to Bully Workers? September 4, 2012.
[120] CLW: Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain. June 27, 2012. 55. o.

A Jangce delta ipari fejlesztési területen a kölcsönzött munkavállalók létszáma meghaladja a 60%-ot, de a shenzeni gyáraknál is 30% körül mozog arányuk. Több előny is származik ebből a megoldásból, az üzemek ezzel a módszerrel hatékonyan csökkenthetik költségeiket, és mentesülhetnek a foglalkoztatással járó kockázatok egy része alól.[121]

A kínai szabályozás szerint kölcsön-munkaerő alkalmazása esetén a munkáltató mentesül a végkielégítés fizetésének kötelezettsége alól. Egy kölcsönzött munkavállalót egyszerűen visszaküldhet a munkaerő-kölcsönző vállalatnak, amely majd továbbkölcsönzi egy másik gyárnak. Még inkább elterjedt, hogy a kölcsönző vállalat nem tesz semmit, valójában szinte fantomként létezik: a legtöbb munkavállaló nem ismeri a kölcsönző székhelyét, de még a nevét sem. A jog kevés ismeretével ezek a munkavállalók egyszerűen azt hiszik, hogy elvesztették a munkájukat. A szóban forgó gyárak többsége elektronikával foglalkozik, vegyszerekkel, fémekkel dolgoznak, amelyek nagy kockázattal járnak. A munkavállalók nagyfokú zajterhelésnek, porszennyezésnek és mérgező kemikáliák hatásainak vannak kitéve. Ugyanakkor mire a károsodás jelentkezik, a munkavállaló régen elhagyta a gyárat, és nehéz bizonyítania annak felelősségét.

A munkavállalók Kínában is egyre inkább tudatában vannak jogaiknak, főként az „alacsony költségek-magas profit" modell elterjedése óta. Ennek eredménye, hogy hangsúlyt fektetnek érdekeik érvényesítésére. Amikor egy kölcsönzött munkavállaló részt kíván venni munkavállalói érdekképviseleti tevékenységben, az üzem egyszerűen visszaküldi a kölcsönzőnek – ezzel megfosztva az érintett munkavállalókat jogaik gyakorlásától. Sokszor csupán közvetve érvényesülnek a kölcsönzött munkaerőben rejlő költségtakarékossági lehetőségek. A kölcsönzött munkavállalók Kínában sem kereshetnek kevesebbet, mint a saját alkalmazottak, de gyakran előfordul, hogy a kölcsönzött munkavállalókat hosszabb műszakban és kockázatosabb egységeknél foglalkoztatják.

A Samsung Electronics[122] 2011-ben 12 milliárd dolláros haszonnal, a világ huszonkettedik legjelentősebb vállalkozásaként zárta az évet.[123] Ez a vállalat tehát modellként szolgál, ha szeretnénk rálátni a térség nagyobb cégei által megvalósított munkajogi gyakorlatra.[124] Új munkavállalókat szinte kizárólag a fiatal korosztályból vesznek alkalmazásba, olyan eset is előfordult, amikor a törvényes korhatár alatti fiatal munkavállaló személyi igazolványán átírták az adatokat egy régi, idősebb munkavállalóéra. Nagyon gyakori a nemi alapú diszkrimináció, de előfordul, hogy nem vesznek fel 155 centiméternél alacsonyabb személyt, olyat, akinek valamilyen tetoválása van, festi a haját vagy fizikai fogyatékosságban szenved.[125] Gyakorinak tekinthető a szakképző iskolák tanulói közüli kölcsönzés, ebben az esetben – hasonlóan a magyar együttműködési megállapodással – elterjedt, hogy az iskolával kötnek szerződést. A magyar viszonyokhoz képest viszont ezek a szerződések rendszerint túl fiatal munkavállalókra vonatkoznak. Sok tanulót kényszerítenek, hogy elfogadja a feltételeket, máskülönben megtagadják tőlük a bizonyítvány kiállítását. Ez a tény rámutat arra, hogy a kínai munkajog jól lefektetett szabályainak rossz használata nem csak a munkáltatókon múlik, sokkal messzebb vezetnek a szálak, és ha véget akarna vetni valaki a gyakorlatnak, a társadalom egészét kellene munkajogi tekintetben „átnevelnie".

Magyarországon a munkaerő-kölcsönzés alapszabályaihoz tartozik a munkavállalói oldalt érintő ingyenesség, azaz annak követelménye, hogy a kölcsönző vállalat

[121] Uo. 14-18. o.
[122] Dél-koreai alapítású vezető elektronikai gyártó.
[123] forrás: CNN.
[124] CLW: An investigation of Eight Samsung Factories in China: Is Samsung Infringing Upon Apple's Patent to Bully Workers? September 4, 2012. 4. o.
[125] Uo. 6. o.

munkavállalójától nem kérhet semmiféle ellenszolgáltatást a tevékenységéért cserébe.[126] A kínai munkajog lefektetett szabályai pontosan ezzel megegyezően írják elő a kölcsönzési szabályokat, ezzel szemben a Samsung egyik legnagyobb, a munkavállaló jogos érdekét érintő jogsértése az, hogy nagyszámú kölcsönzött munkavállalójától pénzt kér. Igaz, hogy nem a kölcsönző vállalat felé teljesít a munkavállaló – így tehát törvényellenességet nem állapíthatunk meg – ugyanakkor mégis a tilalom célját sérti a Samsung gyakorlata (hogy ti. mindenkinek legyen esélye elhelyezkedni, lehetőleg az állam szociális ellátórendszerét nem igénybe véve). A munkavállalók 800 RMB (125$) körüli összeget kötelesek fizetni alkalmazásukért cserébe, amelyhez rögzítenünk kell, hogy az általuk keresett havi díjazás kevesebb mint 1700 RMB (267$). Ehhez hozzátehetjük, hogy három gyár esetében is működik az a gyakorlat, hogy további 100 RMB (15$) összeget kell kifizetni a munkavállalónak egészségügyi ellenőrzésért. Ezen a ponton nyilvánvalóvá válik két probléma is: egyrészt a minimálbért sok munkavállaló csak papíron kapja meg, másrészt a kölcsönzött munkavállalók végeredményben mégsem részesülnek egyenlő díjazásban az adott üzem saját foglalkoztatottjaihoz képest.[127]

[126] Mt. 216. § (3) bek. b) pont.
[127] Uo. 7. o.

	SSDP	Intops
Munkavállalói létszám (fő)	kb. 2000	kb. 1200
Alapbér	1600 RMB (251$)	1310 RMB (206$)
Kölcsönzés aránya (%)	60	95
Nemi diszkrimináció	Nincs, férfi-nő arány 3:2	Nők aránya több mint 80%, szállás csak nőknek
Kor alapján történő diszkrimináció	–	18-30 év közötti munkavállalók kölcsönzése
Munkaszerződések	Együttműködési megállapodás az iskolákkal, amelyből nem kap másolatot a tanuló	A szerződésben meghatározott pontokat üresen hagynak, a munkavállalók nem kapnak példányt. Sok munkavállaló nincs tisztában azzal, hogy állandó munkavállalóként alkalmazzák-e őket.
Munkavédelmi oktatás	Egy hét, teljes bér jár	Nincs formális oktatás, a futószalagnál töltött első nap tapasztalatszerzéssel telik
Fizetés nélküli kényszermunka	10 perces fizetetlen munka előtti értekezlet; pihenőidőben normál bérük 50%-át kapják, holott törvény szerint 70% járna	A munka első napja fizetetlen; 20 perces fizetetlen munka előtti értekezlet
Túlóra	Alacsony termelési időszakban átlag 32 óra; magas termelési időszakban nem haladja meg a 100 órát	Csúcsidőszakon kívül átlagosan 100 óra; magas termelési időszakokban átlagosan 150 óra.
Fizetési elszámolás	Nincs, számítógépeken ellenőrizhető a munkabér	A munkavállalók minden hónapban megkapják
Munkakörülmények	Munkavégzés alatt mindenki áll; egy munkavállaló beszámolója szerint a munka intenzitása okán még vizet sem tudnak magukhoz venni	Munkavégzés alatt mindenki áll; nagyon gyors munkatempó; egy mobiltelefon összecsomagolása öt másodperc
Verbális/fizikai erőszak	–	Munkafelügyelők és biztonsági őrök egyaránt bántják a munkavállalókat.
Munkabiztonság	Magas porkoncentráció; a munkavállalók maszkot kapnak, de nem hiszik, hogy ez igazán megvédi őket	A nyomdafestékkel kapcsolatba kerülő dolgozók nem kapnak maszkot; nincsenek tisztában a festékanyag által okozott egészségügyi kockázatokkal
Tisztességtelen szabályrendszer	–	• Függetlenül az állapota súlyosságától, a munkavállaló betegsége első napján személyesen köteles írásbeli igazolást kérni a munkáltatótól • egy nap hiányzás három nap levonást jelent a bérből; ez a levonás nem lehetne több 290 RMB (45$) összegtől, ennek ellenére 300-680 RMB (47-106$) között mozog • 160 RMB (25$) összeget fizetnek a munkavállalók egy biztosítási kártyáért, amelyet sokan soha nem kapnak kézhez • a munkavállalók nem viselhetnek cipőt a termelési területen, függetlenül a padló hidegségétől – az említett szabálynak nincs megalapozott oka
Szállás	Ingyenes, 10 RMB (1,5$) havi díj a szolgáltatásokért. Felszerelés: számítógépek (egy részük nem működik jól), tv szoba, pingpong szoba, edzőterem	Csak nőknek; havonta 70 RMB (11$); nincsenek szórakoztató egységek
Erdekérvényesítés	Nincs, a munkavállalók többsége nem is tud arról, hogy működik a vállalatnál szakszervezet	–

3. táblázat

Munkakörülmények a Samsung egy önálló fenntartású üzeménél és egy beszállítónál[128]

[128] Uo. 8-11. o.

III.3. Munkaügyi jogviták

A fejlődő országokban elfogadottnak számít a gazdaságilag fejlett, nyugati liberális demokráciákban már bevált legjobb nemzetközi gyakorlatokról és ezek alapelveiről, értékeiről beszélni. Ugyanakkor kritikusan kell ezeket a megközelítéseket kezelnünk, hiszen egy közkeletű félreértés tárgya, hogy az igazságszolgáltatásnak – és egyáltalán a közigazgatásnak – van egy általános modellje, ami szerint minden ország berendezkedése szerveződik. Az igazságszolgáltatás alapelveiről általában rövid listák születnek – az ENSZ vonatkozó dokumentuma[129] például csupán harminc cikkből áll. Nagyobb problémát jelent azonban, hogy az alapelvek jellegüknél fogva tartalom nélküli absztrakt iránymutatások, így nem sokat segítenek egy olyan államnak, amely teljesen más (jogi) kultúrában fogadja ezeket.[130]

A kínai jogrendszer elméleti megalapozottságát tekintve a kontinentális jogcsaládhoz tartozik és a francia, illetve német jogrendszerrel mutat hasonlóságokat – főként, ami a kodifikált jogot illeti.[131] Nem sokat tudunk azonban a kínai jogrendszerről – ami a megbízható, értékelhető tényeket illeti. Hasznos adatok általában nem érhetők el, azok pedig, amelyek rendelkezésre állnak, nem túlságosan jól hasznosíthatók.[132] Tizenöt évvel ezelőtt, amikor a nagy reformok kezdetüket vették, 170 000 bíró és 280 000 egyéb kisegítő alkalmazott tevékenykedett a bíróságokon.[133] Problémát jelent, hogy Kínában a bírók képzettsége közel sem a legfontosabb faktor, amely alapján meg lehetne állapítani, vajon adott bíró megfelelően fogja-e végezni munkáját. Ebben az országban a bíróknak sokszor szembe kell fordulniuk az elsajátított elméleti alapokkal az őket körülvevő társadalmi és politikai környezet elvárásai okán. [134] Az ezredforduló óta több ország, mint Ausztrália, Németország vagy maga az Európai Unió fogott össze, hogy programokat állítson össze Kína számára, annak bírósági rendszerének megreformálására. Németország és Kanada még képzéseket is szervezett a Kínában ítélkező bíróknak.[135]

Bár a bíróságok egyre nagyobb szerepet töltenek be minden jogvitában, a felek közötti kapcsolatok jelentősége pedig csökken,[136] Kínában mégsem figyelhetjük meg a hatalmi ágak megosztásának Montesquieu-féle megoldásait. Ebben az országban a parlament és a kormányzat a legfőbb hatalmi ág, ezért bár a bíróság funkcionálisan független, a kormányzatnak joga van felülvizsgálni a határozatokat. Mivel egyéni ügyekben is véleményezési joga van a kormányzatnak, a bíróság gyakorlati függetlensége megkérdőjeleződik.[137] Nem minden esetben jut el az ügy a legfelsőbb fórumig, az alsóbb szintű bíróságok függetlenségét éppen eléggé veszélyezteti, hogy a felsőbb szintű bíróságok a jogorvoslati rendszeren kívül is befolyásolhatják a születendő határozatban foglaltakat.[138]

---

[129] UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm)
[130] Peerenboom, Randall: Between Global Norms and Domestic Realities: Judicial Reforms in China (May 8, 2009). 2. o.
[131] ZHANG, Ya Nan: A Kínai Népköztársaság bírósági végrehajtási rendszerének áttekintése és értékelése. Magyar Jog. 2010. 5. szám, 309. o.
[132] Clarke, Donald C.: Empirical Research Into the Chinese Judicial System (July 15, 2003). 3. o.
[133] Uo. 16. o.
[134] Uo. 21. o.
[135] Uo. 1. o.
[136] Clarke, Donald C – Murrell, Peter – Whiting, Susan H.: The Role of Law in China's Economic Development. In: GWU Law School Public Law Research Paper No. 187. (January 27, 2006) 53. o.
[137] Peerenboom i.m. 14. o.
[138] Uo. 18. o.

2009 elejétől november végéig 80 ezerre nőtt a munkajogi konfliktusokban érintett foglalkoztatottak száma. Ez megközelítőleg 70 ezer peres eljárást jelentett, sok esetben egyszerre több munkáltató érintettségével. A vita tárgyát leggyakrabban a túlóra-pótlék kifizetése képezte. Egy-egy per 10-12 hónapig is eltarthat, így a bíróságok túlterheltté váltak. A perek számának növekedését elősegítette, hogy 2008 májusában hatályba lépett a munkaügyi vitákban alkalmazható közvetítői- és bírósági eljárásról szóló törvény (LDMAL), amely a korábban fizetendő 300 jüannal szemben, ingyenessé tette a munkavállalók számára ezeket az eljárásokat, ezzel megkönnyítve a jogvédelemhez jutást. Nem hoz azonban jó eredményeket azzal a célkitűzéssel, hogy amit lehet, peren kívüli eljárással (mediációval) oldjanak meg a felek. A szakszervezeti vezetők elmondása szerint az ilyen tárgyalások nem sikeresek, ugyanis a munkáltatók megoldáskeresés helyett nemegyszer arra használják a lehetőséget, hogy kifárasszák a munkavállalót, akinek így elmegy a kedve a további vitáktól.[139]

A munkaszerződések jogáról szóló törvény (LCL) szétszabdalta a munkavállalók jogait, így amennyiben vita merülne fel egy munkáltató és munkavállalója között, utóbbiak az előnytelenül szervezett szakszervezeti rendszer okán egyedül kénytelenek helyt állni. A kormányzat jól megfigyelhető politikája, hogy újabban a felmerülő konfliktusok lehető legnagyobb részét hivatalos jogi útra kívánják terelni – ennek érdekében is hozták létre az LDMAL-t. Az ügyvédek lassan átvették, illetve megállapították azokat a funkciókat, amelyeket korábban az érdekképviseleti szervek töltöttek be vagy eleve nem is léteztek. Pozitív megközelítéssel persze elmondható, hogy a jog és a jogászok egyre nagyobb térnyerése bizonyítékul szolgál Kína jogrendszerének átalakulására.[140]

A jogászok Kínában (is) akkor érhetnek el igazán nagy sikert, ha irodájuk szerződést köt egy nagyvállalattal. Ez csak keveseknek sikerült, és akiknek nem, azok többnyire az életben maradásért küzdenek. Az ügyvédek egy része rendes bért kap (ide sorolhatók általában az iroda vezetői), egy nagyobb része pedig jutalékért dolgozik. A legtöbb kínai jogász "azt eszi, amit levadászik". Ezt nevezik népszerű kifejezéssel dan da du dou-nak, amely magyarul nagyjából annyit tesz, hogy „egyedül küzd a harcban”. Az ügyvédi irodákban általában több jogász dolgozik, mint ahány asztal a berendezés részét képezi, így bár átlagban heti 44 óra munkaidőben dolgoznak, ennek csupán felét töltik az irodában.[141] A kevésbé jól fizető ügyeket általában visszautasítják az ügyvédek, ami azért kellemetlen, mert a legtöbb munkaügyi panasz ebbe a kategóriába tartozik Kínában. Ezt alátámasztja az a tény, hogy bár a migráns munkavállalók elmaradt bére megközelítőleg összesen 100 milliárd jüan, az egyes ügyekben felmerülő összegek ettől nagymértékben elmaradnak - csupán néhány száz, esetleg ezer jüan-ról van szó. Ugyanakkor kis összegekkel is szívesen dolgoznak az ügyvédek, ha a szocialista eszmékről van szó - például egy nyugdíj-bónuszról, amely csupán egy havi plusz nyugdíjat jelent, de egy olyan ember szeretné megkapni, aki 50 éves párttagsággal rendelkezik, és nem a pénzről szól számára a kérdés. 2004-ben 2000 jüan-nál kezdődött egy munkaügyi képviselet, összehasonlításképpen a büntetőjogi ügyekben ellátandó védelem minimális értéke 10 000 jüan volt. További problémát jelent, hogy sok ügyvéd küzd a díjazás elmaradásával, még nyertes ügy esetén is. [142] További problémát jelent, hogy az elégedetlen ügyfelek közül többen kísérlik meg perelni az ügyvédeket.[143]

[139] Artner i.m. 239. o.
[140] Sun, Jinyue – Obar, Ruth – McDermott, E. Patrick: Chinese Labour Contract Arbitration – 'No Union, No Problem' (August 11, 2010). 15. o.
[141] Michelson, Ethan: The Practice of law as an obstacle of justice: chinese lawyers at work. In: Law & Society Review (2006), Vol. 40, No. 1. 10-11. o.
[142] Uo. 14. o.
[143] Uo. 19. o.

Kínában jelenleg is egy ötéves terv végén jár a bírósági szervezetrendszer. Az elmúlt időszakban komoly reformokat tűztek ki célul, az elképzeléseket pedig rengeteg vita kísérte a szakma képviselői és a laikus közönség részéről egyaránt. Akadémikusok, jogászok, a média, polgárok, emberi jogi aktivisták és társadalmi szervezetek szerveztek konferenciákat, cikksorozatokat, televízió műsorokat, rádióinterjúkat. A vitába hivatalosan soha nem szólt bele a párt, sem tagjain, sem közleményein keresztül. Ennek ellenére számos korlátozás nehezíti a megújulást, hiszen vannak témák, amelyekről nem lehet beszélni – természetszerűleg ilyen például a kormány leváltásának kérdése – de számos olyan részlet is van, amelyről egy darabig nyitott vita folyhat, majd az államvezetés döntését követően szóba sem kerülhet.[144]

III.4. Határozatok végrehajtása

Kínában a bíróság az egyetlen szerv, amely hatáskörrel rendelkezik a polgári határozatok végrehajtására. A legfőbb jogforrás, az Alkotmány alapján független bírói hatalommal bírnak, azonban az Országos Népi Gyűlés irányába felelősséggel tartoznak, és az felügyeletet gyakorol felettük. A törvénykezési hatalmat négy szinten gyakorolják a bíróságok: az első három szinten helyi és tartományi szinten működnek, míg a Legfelsőbb Népi Bíróság országos hatáskörrel rendelkezik. A bíróságok általános és speciális hatáskörre oszthatók - külön bíróságok a katonai, hajózási, vasúti közlekedési és erdészeti viták bíróságai. A bíróságok saját maguk alakítják ki végrehajtási részlegeiket. Kína a kétfokú bíráskodás elvét követi, amely áll az első fokból és a fellebbvitelből. A polgári határozatok végrehajtásáért az elsőfokú perbíróság felelős.[145] A munkaügyi jogviták nagy része nyugdíjkérdésekből, munkaviszony megszüntetésekből, üzemi balesetekből, elmaradt bérekből születnek. Az elmúlt években előrelépésnek tekinthető, hogy egyre több vitás ügy kerül jogi útra, döntőbíró előtt az esetek közel felében a munkavállaló kerül ki győztesen, perbíróság előtt pedig az arány még ennél is jobb.[146] A végrehajtás kérdése ugyanakkor már évek óta foglalkoztatja mind a jogásztársadalmat, mind az állampolgárokat.[147]

Felvetődhet kérdésként, hogy vajon mennyi értelme van bírósági útra terelni egy munkaügyi vitát, amikor a határozatok végrehajtása egyáltalán nincs biztosítva? Beszédes számokat képes produkálni azonban a kínai igazságszolgáltatás, hiszen volt rá példa, hogy majd húszezer embert tartóztattak le hat nap alatt, 42 millió kalózlemezt semmisítettek meg egyetlen nap alatt, a környezetvédelmi hatóságok egy nyári időszak alatt bezártak 60 ezer kisvállalatot, azok súlyosan szennyező tevékenysége miatt. Az 1996-os nemzetközi kábítószer-ellenes napon alig kevesebb, mint két millióan voltak kíváncsiak azokra a tárgyalásokra, amikor 1725 elkövetőt küldtek börtönbe a bíróságok. Nyolc évvel ezelőtt három hónap alatt 12 575 internetkávézót zártak be a kínai hatóságok. Ezek az esetek mind annak a központi nyomásnak az eredményei, amit a kormányzat gyakorolt a helyi végrehajtó szervekre, mintegy saját politikáját erősítvén.[148]

Hasonló kampányokra abban az esetben lehet számítani, ha az állami vezetők fontosnak tartják, hogy egy jogi területtel foglalkozzanak. Másfelől hasonló intézkedéseket eredményezhet, ha sorozatos incidensek történnek, amelyek kapcsán a politikusok bebizonyíthatják társadalmi problémákra való érzékenységüket – illetve biztosíthatják, hogy a

[144] Peerenboom i.m. 11. o.
[145] Zhang i.m. 309. o.
[146] Michelson i.m. 3-4. o.
[147] Zhang i.m. 309. o.
[148] Van Rooij, Benjamin: The Politics of Law in China: Enforcement Campaigns in the Post-Mao PRC (March 25, 2009). 3. o.

helyzet ne eredményezhesse pozíciójuk meggyengülését.[149] Bár az egyes konkrét ítéletek végrehajtási mutatóit nem ismerjük pontosan, észrevehetjük, hogy a fentiek okán kerülhetett sor egyáltalán a munkajogi jellegű újabb keletű törvények megalkotására.[150]

A béreket nem garantálja az állam, hiányoznak azok az eszközök (a bérek állami garanciája pl. csőd esetén, a munkáltatónak adott állami juttatások, könnyítések), amelyekkel az EU munkajogi irányelvei szerint Magyarországon is igyekeznek védeni a béreket és munkahelyeket. Ezért sor került arra, hogy a válság első eredményeként megugró bérelmaradásokért maguk a bérkövetelést elismerő bíróságok álltak jót.[151] További problémát jelent, hogy gyarapszik a határokon átnyúló polgári és kereskedelmi viták száma, amelyek ritkán bár, de tartalmazhatnak munkajogi jellegű kérdéseket is. Fontos és megkerülhetetlen feladat tehát, hogy Kína és más államok között is egyszerűsödjön és stabilizálódjon a végrehajtási rendszer. Mindez nem csupán a jogászi közösség erőfeszítéseit követeli meg, hanem a társadalom egyéb rendszereinek együttműködését és támogatását is.[152]

IV. Összefoglalás

Dolgozatom első felében áttekintettem a kínai munkajog lényeges jellemzőit, a második részében pedig azokat a problémákat és gyakorlatokat mutattam be, amelyek leginkább gátolják az egyébként haladó szellemiségű szabályrendszer érvényesülését.

V. Jogszabályi rendszer

Dolgozatom egyik fő megállapítása, hogy Kínában közel sem kezdetleges a munkajogi szabályozás. Az ország számos nemzetközi szervezetnek tagja, amelyek között a WTO és az ILO rákényszeríti a vezetést a megfelelő, emberjogi, munkabiztonsági és hatékonysági szempontból nyugati mércével is elfogadható szabályozás megalkotására.

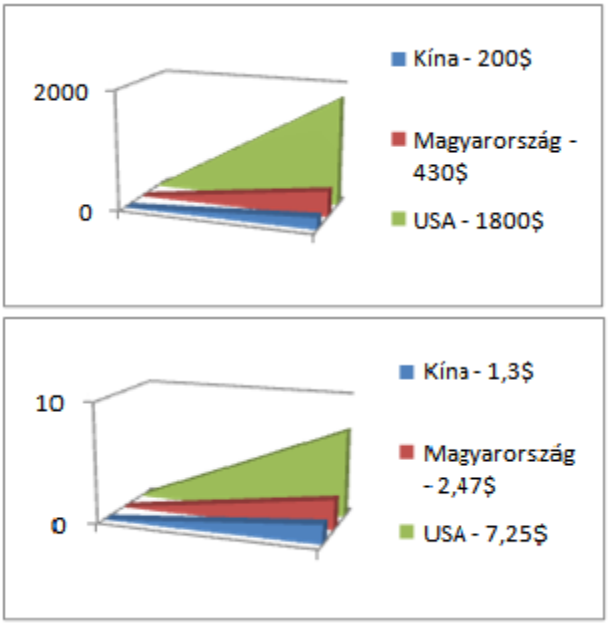
A törvényhozásra általánosan jellemző a nép meghallgatása, így - akár Magyarországon a 2012. évi I. törvény elfogadása előtt - társadalmi vitára bocsátották a munka törvénykönyvét 1994-ben. Más kérdés, hogy a végső változatban már szinte kizárólag a munkáltatói érdekeknek megfelelő szabályozás szerepelt. A dolgozatban rögzítettem, hogy véleményem szerint az egyeztetésekre csupán népszerűsítési szándékkal került sor, és az ún. „konzultatív leninizmus"” valójában értelmezhetetlen a gyakorlatban.

Fontos különbségnek tartom, hogy bár szerepük nagyon hasonlít a két jogrendszerben (hiszen a munkáltató és munkavállaló között kötött egyéni szerződések nem állhatnak vele ellentétben), Kínában a kollektív szerződések a magyar megoldással ellentétben formálisan nem helyezkednek el a jogforrási hierarchiában. Ezek megkötése során nem érvényesül a munkavállalói érdekképviseleti szabadság, mivel minden esetben az ACFTU köti és általában minden munkáltató aláírja.

[149] Uo. 13. o.
[150] Howson, Nicholas Calcina: Review of 'Understanding Labor and Employment Law in China' by Ronald C. Brown (June 10, 2010). In: Law and Politics Book Review, Vol. 20, No. 8, pp. 319-328, August, 2010; University of Michigan Law & Econ, Empirical Legal Studies Center Paper No. 10-017. 322. o.
[151] Artner i.m. 228. o.
[152] Zhang i.m. 315. o.

VI. Versenyképesség

Főként az utóbbi években, Kína egyre inkább igyekszik visszaszorítani a külföldi befektetéseket, ugyanakkor még mindig elég nyitott politikát valósít meg. Összességében 40%-os mértékhez közelít a külföldi befektetések GDP-hez viszonyított mértéke. Az adó mértéke kedvezőbb, mint a régió más országaiban, emellett pedig a nyugati költségekhez képest elenyésző kiadásokkal kell számolnia a külföldi vállalatnak. Ezt mutatja például az alábbi grafikon, amely a kereseti mutatókat ábrázolja az USA-ban, Kínában és Magyarországon.



5. ábra
Minimális havi- és órabér Kínában, Magyarországon és az Egyesült Államokban

A szakirodalomban felmerül, hogy a legtöbb jogellenes gyakorlat hong-kong-i, valamint tengerentúli kínai, tajvani vagy koreai üzletemberek kezében álló vállalkozásoknál figyelhető meg. Éppen ezért a visszaéléseket tárgyaló szakaszt két nemzetközi – egy amerikai és egy dél-koreai – vállalat, az Apple és a Samsung üzemeiben tapasztalható körülményekkel illusztráltam és támasztottam alá. A vizsgálat kimutatta, hogy a származási ország nem annyira meghatározó, mint a vállalat tőkéje és profitorientáltsága.

Megállapítottam, hogy Kína versenyképességének egyik fő megalapozója az olcsó, a vállalkozások igényeinek könnyen megfeleltethető, rugalmas munkaerőpiac. Magyarország ehhez a trendhez csatlakozott az új Munka Törvénykönyvének hatályba léptetésével, amely a felek megállapodásán alapuló munkaviszonyokat részesíti előnyben. Nagy különbség azonban, hogy amíg Magyarországon egy fejlett, munkaügyi perekre specializálódott bírói apparátus működik, addig Kínában a rugalmasság határai nehezen és ritkán ismerhetők fel.

VII. Jogérvényesítés

A jogszabályok megismerhetőségére hangsúlyt fektet a kínai kormányzat, így ezek a kínai nyelv mellett hivatalos angol fordításban is elérhetők, vagyis mind a munkavállalók, mind a

munkáltatói pozícióba lépő külföldi vállalatok megismerhetik jogaikat és kötelezettségeiket. Ezzel kapcsolatban két megállapítást tettem: a munkavállalók jogtudata megnőtt az elmúlt megközelítőleg húsz évben. Egyúttal azonban sok olyan gátló tényező él a rendszerben, amely szinte ellehetetleníti a munkavállalók jogérvényesítését. Bár ügyvédkényszer nincs, a munkavállaló egyedül nem tudja érvényesíteni jogait, mert a bírósági rendszer bürokratikus, és a Montesquieu-által felállított hatalommegosztási renddel ellentétben az államvezetés által irányított. Kevés munkavállaló tud megfizetni ügyvédet – tekintve, hogy a legtöbb jogvita elmaradt bérekből adódik. Az ügyvédek ezen felül nem szívesen vállalják sem a kis haszonnal járó, sem a sikertelen kimenetelt ígérő ügyeket, pedig a munkaügyi jogviták általában e két kategóriába sorolhatók Kínában. Ennél is nagyobb problémát jelet azonban, hogy a sztrájkjogot az Alkotmányban tiltották meg, a munkavállalói érdekképviseleti rendszer egyetlen kézben, az állami érdekeket képviselő ACFTU-ban összpontosul, és amennyiben jogvitára kerül sor, a kötelező mediációs eljárás során a munkavállalókat jellemzően megfélemlíti a munkáltatói oldal.

A problémák ellenére egyre nagyobb szerepet töltenek be a bíróságok a vitarendezésben, azonban a végrehajtás még mindig nem biztosított. A magyar rendszerrel ellentétben, Kínában az elsőfokú perbíróság felelős a végrehajtásért, amely egyébként évente nagyjából 70-80 ezer ügyet kezd el. Egy per általában 10-12 hónapig tart, így az ügyteher nagyon nagy. A távol-keleti országban ezért az figyelhető meg, hogy időnként propagandisztikus jelleggel megnövekszik a végrehajtás hatékonysága egy-egy kiemelt területen (pl. kábítószer, környezetszennyezés, kalózmásolatok terjesztése), de a munkaügyi lázongások ez idáig nem lépték át a kormányzat ingerküszöbét.

Következtetésem tehát az, hogy Kína gazdasági növekedése nem elsősorban a „gyenge" munkajogi szabályozásnak köszönhető, hanem annak, hogy bármely visszaélés esetén számíthat arra a munkáltató, hogy ha még ítélet születik is, a végrehajtásra már nem kerül sor.

VIII. Összegző megállapítások

A magyar jogalkotás nem sok szabályozási elemet vehet át a kínai munkajog rendelkezéseiből, ezért de lege ferenda javaslatok helyett inkább azt érdemes összefoglalnunk, hogy miben kellene tovább fejlődnie a távol-keleti ország rendszerének:

- Igaz, hogy a túlóra díjazása sokkal magasabb, mint Magyarországon, ugyanakkor ezt az összeget a munkavállalók általában nem kapják meg. Előnyösebb lenne csökkenteni a munkáltatókat terhelő kiadásokat, így nagyobb eséllyel kapnák meg a munkavállalók akár bérkifizetés, akár végrehajtás útján.
- Hasonló véleményt fogalmazhatunk meg a végkielégítéssel kapcsolatban. Évente 12 milliárd dollárnyi végkielégítést nem kapnak meg a munkavállalók az irreális szabályozás (1 év-1 havi átlagkereset) okán. A magyar szabályozás ugyan még 25 év munkaviszony után is csupán hat havi távolléti díj biztosítását írja elő, ez az összeg azonban jelentősen kisebb terhet ró a kifizető munkáltatóra, mintha huszonöt (meghatározott esetben tizenkét) havi átlagkeresettel felelne.
- Magyarországon a szülési szabadság időtartama 24 hét, ami kétszer több mint a kínai három hónap. A családok egysége és fenntartása, a gyermek fejlődése érdekében feltétlenül szükséges a fél év otthonlét az újszülött gyermekkel, amit nem pótol az, hogy az anya Kínában beviheti gyermekét az üzembe, és napi kétszeri alkalommal meg is etetheti.
- A munkaügyi konzultációk terén nagyon sokat kellene fejleszteni a kínai rendszeren. Túl a mindennemű munkaharc tiltásának feloldásán, szükséges lenne elhagyni a

kötelező mediáció és döntőbíró intézményét, a munkavállaló ugyanis még a tökéletlen bírósági perek során is hatékonyabban képes érvényesíteni érdekeit, mint ezen eljárásokban. Célravezetőbb lenne a magyar szabályozásban megszokott alternatívaként meghagyni e két intézményt, amelynek kötelező igénybevételére csak szűk körben kerülne sor.

- A kínai próbaidőre vonatkozó szabályozással kapcsolatban érdemes lenne átgondolni a sávos megoldás létjogosultságát: nem tartom megalapozottnak, hogy a szerződés időtartama iránymutató lenne abban a kérdésben, hogy mennyi idő alatt győződhetnek meg a felek egymás alkalmasságáról. A magyar megoldás egyszerűbb, a felek megegyezésére bízza a kérdést. További különbség, hogy amíg Kínában meghatározott esetekben automatikusan hat hónap a próbaidő maximális időtartama, addig Magyarországon csupán kollektív szerződésben léphető túl – szintén hat hónapig terjedően – a három havi mérték. Utóbbit olyan megoldásnak tartom, amely mindkét fél jogos érdekének inkább megfelel, és kevésbé ad lehetőséget a joggal való visszaélésre.
- Kínában maximum tíz év időtartamra köthetnek határozott idejű munkaszerződést a felek, ezzel szemben Magyarországon ennek felére, azaz öt évre. A tíz éves limit véleményem szerint túl sok, hiszen amennyiben ilyen hosszú időn keresztül szükség van adott munkavállalóra, úgy egy határozatlan idejű munkaszerződés alkalmasabbnak tűnik a felek viszonyának rendezésére.
- Magyarországon szűk körben tesz kivételt a törvény a munkáltató munkaviszonyhoz kapcsolódó indokolási kötelezettsége alól. Ehhez képest Kínában a munkavállaló felé egyáltalán nem kell megindokolni a felmondást, ami által sérül többek között jogorvoslathoz való joga.
- Érdekes kérdést jelent a szankciórendszerek sajátosságainak vizsgálata. Kínára alapvetően jellemző a büntetőjogi jellegű szemléletmód, amelynek keretében egy munkaügyi szabály megsértéséért bárkit több éves szabadságvesztésre ítélhetnek. Ez a felfogás távol áll a nyugati típusú jogrendszerektől, ahol a bírság és az üzem bezárása lehet a legsúlyosabb munkajogi jogkövetkezmény. Nagy hátrányokkal járhat a társadalomra és a büntetőjog egészére nézve, ha minden szabály be nem tartása egyúttal bűncselekménynek is számít. Magyarországon a legutóbbi Büntető Törvénykönyv-módosítás során is számos bűncselekményt minősítettek vissza szabálysértéssé, ezt a tendenciát érdemes lenne követni Kínában is.

Függelék

Társadalmi hagyományok a gazdaság szolgálatában

A kínai munkajogi szabályozás alakilag könnyen beilleszthető az európai normák által felállított standardok sorába, azonban tartalmilag és főként a jog érvényesülésének szempontjából sem a kapitalista gazdasággal rendelkező keleti, sem a nyugati országok szokásait nem követi. A dolgozatban jól ábrázolt jelenség, hogy a munkavállalók ugyan lassanként „öntudatra ébrednek", mégis jelentősen korlátozott mind a szervezkedés, mind a már bekövetkezett jogsérelmek elleni sikeres fellépés lehetősége. Felmerülhet a kérdés, hogy az 1,34 milliárd fős népességű országban, ahol a városi munkanélküliség csupán 4,1%-os,[153] hogyan fordulhat elő a munkavállalók tömeges kiszolgáltatottsága. Kétféle választ képzelhetünk el a kérdésre: az egyik szerint olyan erős a kormányzati hatalom egyénre gyakorolt befolyása, hogy csupán súlyos következmények árán lázadhatna fel, amelynek nem látja értelmét. A másik válasz az, hogy a kínai átlagember a saját élethelyzetében egyszerűen nem érzi magát elnyomva.

A kettő válasz valahol összefüggést mutat, azonban meglátásom szerint érdemes kitérnünk arra a vallási- és társadalmi hagyományokkal átszőtt rendszerre, amely az protestáns alapú európai gazdaságtól teljesen távol áll. Munkám törzsanyagát képező fejezetekben szándékosan nem tértem ki ezen viszonyok elemzésére, mert úgy ítéltem meg, hogy ezen morális fejtegetések messze vezetnének a dolgozat jogi alapvetésétől. Ugyanakkor ahhoz, hogy megérthessük a kínai jogrendszer működését be kell látnunk, hogy ebben az országban olyan tényezőket is figyelembe kell vennünk, amelyeket a nyugati gondolkodás alapján egyébként nem vennénk számításba. Az ázsiai munkamorál az európai, individuális megközelítésű protestáns alapú gazdaságfilozófiától teljesen távol áll. Előbbiek jellemzően sokat bírnak, sokat dolgoznak, és könnyen alávetik magukat.

Egy érdekes kutatás[154] kimutatott néhány, nepotizmussal kapcsolatos összefüggést is. Becslések szerint a házasság útján szerzett rokonok közül az após halálának van a legsúlyosabb következménye, ugyanis nem csak a bérek csökkenését hozza magával, de a férfiak által ledolgozott órák száma is növekszik, a háztartások fogyasztása pedig esik. A férfi munkavállalók munkaerő-piaci eredményei jelentősen csökkennek feleségük apjának halálát követően, a halál körüli változásokat összevetve az após halála a bérek jelentős, 20% körüli csökkenéséhez vezet. A házassági kapcsolatok tehát nagy jelentőséggel bírnak a kínai fiatal férfi munkavállalók esetében.

Az a mód, ahogyan az egyének kihasználják házassági kapcsolataikat, fontos következményekkel bírnak a munkaerő-piaci hatékonyságra nézve. Ha a házassági kapcsolatok megkönnyítik az újabb betölthető álláshelyekkel kapcsolatos információáramlást, akkor ezen kapcsolatrendszerek alkalmasak könnyebbé tenni a munkáltató és munkavállaló egymásra találását, amivel közvetve javítják a munkaerő-hatékonyságot és ezáltal az egész munkaerő-piac helyzetére hatással bírnak. Ugyanakkor a családi kapcsolatrendszer piactorzító hatással is bírhat, hiszen az ismerős munkavállalók bérét gyakran magasabban állapítják meg, mint a megszokott úton alkalmazásba vett személyekét. A részrehajlás még könnyebb az állami vállalatok esetében, amelyek kevésbé profitorientáltak, mint a magánkézben lévő cégek. [155]

[153] China Daily, Xinhua, 2012. január 20.
[154] Wang, Shing-Yi B.: Marriage Networks, Nepotism and Labor Market Outcomes in China. May 9, 2011. 24. o.
[155] Uo.

A kutatást végző felveti, vajon a szocialista gazdaságból piacorientált gazdaságra való áttérés megköveteli-e a nepotizmus visszaszorítását, illetve olyan törvények megalkotását, amely megtiltja a családi kapcsolatokon alapuló elhelyezkedést.[156] Maga a felvetés érdekes, azonban túlságosan mélyen és indokolatlanul befolyásolná a magánszemélyek életét. Bizonyos szinten azonban természetesen szükségesek korlátozó intézkedések, mint ahogy Magyarországon is vannak összeférhetetlenségi okok, amelyek családi kapcsolatra vezethetők vissza (pl. 2006. évi IV. tv. 25.§ (4) A gazdasági társaság vezető tisztségviselője és közeli hozzátartozója [Ptk. 685. § b) pont], valamint élettársa ugyanannál a társaságnál a felügyelőbizottság tagjává nem választható meg.).

Ha megértjük a tradicionális kínai család működését, tulajdonképpen mindent megtudhatunk erről az országról. A hagyományos kínai családmodell az ősök tiszteletén, a család hírnevének és befolyásának növelésén valamint a fiatalabb generációk engedelmességén alapul. Konfuciusz, Kína egyik vezető vallási irányzatának, a taoizmusnak első filozófusa szerint „az igazság és az erkölcs kapcsolata nyilvánvaló abból, hogy ha mindenkit helyes nevén szólítanak, vagyis a fejedelmet fejedelemnek nevezik, az alattvalót alattvalónak, az atyát atyának, a fiút fiúnak, s mindegyikkel ennek megfelelően bánnak és mindegyik úgy cselekszik, amint neve kötelezi, akkor az állam boldogulása biztosítva van.”[157]

Ezt figyelembe véve már egyáltalán nem meglepő, hogy a munkások nem lázadnak fel elöljáróik ellen, és a jog nyugati szellemiségű reformja egyrészt lassan, másrészt egy sajátos, kínai formát kapva megy végbe. Konfuciusz az állam fogalmán azt az immanens, bennműködő erőt érti, mely a közösségi életet szabályozza, s annak boldogulását biztosítja.[158] Ugyan szerinte az állam sorsa megfordulhat azon, ha az uralkodó nem méltó hordozója a taonak, azonban a fejedelem tekintélyét az erkölcs mindenképpen biztosítja.

A másik vezető vallás a buddhizmus, amely szellemiségének alapját illetően nem sokban különbözik a taoista elképzeléstől: a minden szélsőséget elkerülő mértéktartásra tanít és fő gondolata az, hogy „mindenki megszabadulhat a szenvedéstől személyes érdemei, a tisztulás, szellemi és erkölcsi törekvésének eredményeként.” Bármelyik utat választja tehát a kínai polgár, taníttatása okán sem fog lázadni sorsa ellen. Európában bár a tanítások keresztény gyökerűek, mégis mindig is jellemző volt egy öntörvényűség, az egyéni kiválóságra törekvés és a folytonos harcban állás a társadalom tagjai között. Nyugaton a vallás nem szövi át annyira az élet minden szegmensét, mint a keleti kultúrákban, a pápák munkáról szóló tanításait nem ismeri az átlagos munkavállaló. Ennek ellenére itt is vallási kultúránk belénk rögzült szabályi szerint élünk, gondoljunk csak XIII. Leó pápa 1891-ben kiadott Rerum novarum kezdetű enciklikájára, amelyben a szerveződés jogát a természetjogra vezeti vissza, és kijelenti, hogy kizárólag akkor korlátozható, ha „intézményesen, eleve olyan célt szolgálnak, amely az erkölcsiséggel, a jogszerűséggel vagy az állam biztonságával nyíltan ellenkezik.”[159]

II. János Pál pápa ezt a tanítást újította meg Laborem excersens kezdetű enciklikájában. A mű a dolgozó embert az egyház útjának nevezi és rögzíti, hogy ember és munka elválaszthatatlan egységet alkot. Érdemes említést tennünk arról a fejezetről, amelyben II. János Pál pápa kifejti: minden munka valójában az „uralkodást” jelenti. Nem mindegy azonban, hogy amíg keleten ember és ember között alakul ki hierarchia, addig a pápa a dolgozó ember uralkodásának tárgyát a földekben és állatokban látja, a kutatást, ipart és technológiai megoldásokra is kiterjesztve e felfogást.[160] Itt mutatkozik meg azonban a talán

[156] Uo.
[157] Kecskés Pál: A bölcselet története főbb vonásokban. Budapest, 1981)
[158] Uo.
[159] XIII. Leó pápa: Rerum novarum, A szerveződés természetjogi gyökerei
[160] II. János Pál pápa: Laborem Excersens, 1981. Minden munkában az „uralkodás” valósul meg c. pont

legnagyobb különbség a két megközelítés között: amíg keleten már a vallás alapján is alá-fölérendeltségi viszonyban lehetnek és vannak az emberek, addig nyugaton, a pápa hatalma alatt álló területeken a gyakorlat ellentmond az egyenlőségről szóló tanításoknak.

II. János Pál pápa enciklikájában kitér a munka, mint áru kérdésére is, amelyre azt a választ adja, hogy a kizsákmányoló gazdaság fennállásáig a munkavállalót mindig termelőeszköznek fogják tekinteni. Egyfelől rögzíti: a XIX. század első felében elterjedt az a nézet, hogy „a munka valamiféle »árut«, amelyet a munkás – különösen az iparban dolgozó munkás – elad a munkaadónak, aki egyidejűleg a »tőke« tulajdonosa is, azaz az ő tulajdonában vannak a gépek és mindazok az eszközök, amelyek a termelést lehetővé teszik."[161] Másfelől a következőre hívja fel a figyelmet: „A munkás és a termelőeszközök közötti kölcsönhatás következtében a javak mértéktelen fölhalmozásának, a kapitalizmusnak különböző formái alakultak ki, melyekbe más társadalmi-gazdasági természetű elemek is beleszövődtek. Ezeket bizonyos adott körülmények határozták meg: a munkásszervezetek és a közhatalom tevékenysége, továbbá a nagy termelőüzemek és nemzetközi méretű vállalatok. Ennek ellenére a veszedelem, hogy a munkát »sajátos árucikknek«, vagy egy, a javak termeléséhez szükséges névtelen erőnek (vannak, akik még »munkaerőről« is beszélnek) tartsák, mindmáig megmaradt és meg is fog maradni mindig, amíg a gazdasági természetű kérdések értelmezése elsődlegesen a materialista közgazdaságtan sajátos premisszáiból, tételeiből indul ki."[162]

A pápa tehát jól festi le mind a nyugati, mind a dolgozatban tárgyalt keleti munkaerő-piaci helyzetet. Különös eltérést fedezhetünk fel ugyanakkor a keleti és nyugati helyzetben egy olyan kijelentést elemezve, amely mindkét „világban" megállja a helyét, de egészen másként teszi ezt. A pápa „A munka szorosan kapcsolódik a családhoz" pontban azt írja, hogy „a munka az a fundamentum, amelyre a családi életet építik, amely az embernek természetes joga és hivatása." Jól látható, hogy Nyugaton nem azért érvényesül ez a mondat, mert a munkáltatók és munkavállalók ideológiailag azonosulnak vele. Egyszerű megélhetési kérdést jelent ez a Földnek ezen részén, hiszen a munkával szerzett keresmény nélkül valóban komolyan rendül meg a családok fennmaradásának lehetősége. Ázsiában azonban, mint arra korábban utaltam a nepotizmus kérdéskörének tárgyalásakor is, egy sokkal szervesebb, az anyagi javaktól független kapcsolódást mutat család és munka.

Az eddig vázolt viszonyok rámutatnak arra, hogy a munka Nyugaton és Keleten tapasztalható fizikai megjelenése közötti különbségek mögött miféle ideológiai megalapozás áll. Különösen figyelemre méltónak tartom a két világ vallási tanításának hatékonysága és tudatos elismertsége közötti különbséget.

[161] Uo. A munka mint „áru", s az ember mint „munkaerő*"* c. pont
[162] Uo.

Felhasznált irodalom

1952. évi III. tv. a Polgári Perrendtartásról

1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

Labor Contract Law of the People's Republic of China

Labour Law of the People's Republic of China

Law of the People's Republic of China on Labor-dispute Mediation and Arbitration

Law of the People's Republic of China on Promotion of Employment

Law of the People's Republic of China on Work Safety

UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power

II. János Pál pápa: Laborem Excersens. Róma, 1981.

XIII. Leó pápa: Rerum Novarum. Róma, 1891.

Artner Annamária: *A kínai munkaerőpiac - foglalkoztatás és szociális helyzet.* In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 219-245.

Belzer, Michael H. – Wei, Pan Shih – Nan, Yu: *Industrial Relations Experiments in China: Balancing Equity and Efficiency the Chinese Way (2008).* 2008 Industry Studies Conference Paper.
http://ssrn.com/abstract=1135082 (2012. október 16.)

Clarke, Donald C. – Murrell, Peter – Whiting, Susan H.: *The Role of Law in China's Economic Development (January 27, 2006).* In: GWU Law School Public Law Research Paper No. 187.
http://ssrn.com/abstract=878672 (2012. október 16.)

Clarke, Donald C.: *China – Creating a Legal System for a Market Economy. Asian Development Bank, 2007;* In: GWU Legal Studies Research Paper No. 396; GWU Law School Public Law Research Paper No. 396.
http://ssrn.com/abstract=1097587 (2012. október 16.)

Clarke, Donald C.: *Empirical Research Into the Chinese Judicial System (July 15, 2003).*
http://ssrn.com/abstract=412660 (2012. október 16.)

CLW (China Labor Watch): *An Investigation of Eight Samsung Factories in China: Is*

Samsung Infringing Upon Apple's Patent to Bully Workers? September 4, 2012 (2012b)

CLW (China Labor Watch): *Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain. June 27, 2012 (2012a)*

Cooney, Sean – Biddulph, Sarah – Zhu, Ying – Kungang, Li: *China's New Labour Contract Law: Responding to the Growing Complexity of Labour Relations in the PRC (2007a);* In: U of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 317. http://ssrn.com/abstract=1115550 (2012. október 18.)

Cooney, Sean: *Making Chinese Labor Law Work: The Prospects for Regulatory Innovation in the People's Republic of China. Fordham International Law Journal, Vol. 30 (2007b);* In: U of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 282. http://ssrn.com/abstract=1030105 (2012. október 18.)

Dam, Kenneth W.: *China as a Test Case: Is the Rule of Law Essential for Economic Growth? (October 2006).* In: U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 275. http://ssrn.com/abstract=880125 (2012. október 18.)

Estlund, Cynthia L. – Gurgel, Seth: *A New Deal for China's Workers? Labor Law Reform in the Wake of Rising Labor Unrest (March 1, 2012).* In: NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 11-58.
http://ssrn.com/abstract=1920473 (2012. október 16.)

Guo, Baogang: *China's labour standards: Myths and realities. Georgia (2003. február 7.)* Conference on 'China: Opportunities & Challenges for U.S. Companies'

Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog.* Elte Eötvös Kiadó, Budapest, 2012.

Halegua, Aaron: Getting Paid – Processing the Labor Disputes of China's Migrant Workers.
http://ssrn.com/abstract=1133731 (2012. október 16.)

Howson, Nicholas Calcina: *Review of 'Understanding Labor and Employment Law in China' by Ronald C. Brown (June 10, 2010).* In: Law and Politics Book Review, Vol. 20, No. 8, pp. 319-328, August, 2010; U of Michigan Law & Econ, Empirical Legal Studies Center Paper No. 10-017.
http://ssrn.com/abstract=1633031 (2012. október 17.)

Jordán Gyula: *A kínai egészségbiztosítási rendszer reformja.* In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 159-201.

Jordán Gyula: *Az ég magas, a császár messze van – Igazságszolgáltatás, jog és politika Kínában.* ELTE Eötvös Kiadó, 2008.

Josephs, Hilary K.: *Measuring Progress Under China's Labor Law: Goals, Processes, Outcomes.* Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol. 30, No. 2, 2009.

http://ssrn.com/abstract=1294909 (2012. október 16.)

Kártyás Gábor: *Búcsúpénzek. 2012. április*
http://www.hrblog.hu/azujmt/2012/04/11/bucsupenzek/ (2012. október 15.)

Lengyel Imre: *Verseny és területi fejlődés.* JATEPress, Szeged, 2003.

Liu, Jialu – Ho, Harper Virginia – Zhang, Lu: *Chinese Workers – Under Threat or a Threat to American Workers? (July 1, 2010).* In: Indiana University Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper No. 2.
http://ssrn.com/abstract=1673207 (2012. október 17.)

Michelson, Ethan: *The Practice of law as an obstacle of justice: chinese lawyers at work.* In: Law & Society Review, Vol. 40, No. 1, pp. 1-38, 2006
North, Douglass C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, New York, 1990.

Peerenboom, Randall: *Between Global Norms and Domestic Realities: Judicial Reforms in China (May 8, 2009).*
http://ssrn.com/abstract=1401232 (2012. október 17.)

Peerenboom, Randall: *Resistance, Revision and Retrenchment in the Transition to a Competitive Market Economy in China (September 8, 2008).* In: La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/8.
http://ssrn.com/abstract=1265114 (2012. október 18.)

Rheinstein, Max (ed.): *Max Weber on Law in Economy and Society.* Harvard University Press, Cambridge, 1954.

Rózsás Tamás: *Versenyképes Magyarország, magasabb életszínvonal.* Polgári Szemle, 2007. június
http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=203&paging=1 (2012. október 15.)

Sun, Jinyue – Obar, Ruth – McDermott, E. Patrick: *Chinese Labour Contract Arbitration – 'No Union, No Problem' (August 11, 2010).* http://ssrn.com/abstract=1669294 (2012. október 17.)

Tanczos, Francis: *Unfair Play – Examining the U.S. Anti-Dumping 'War' Against China.* In: Washington Undergraduate Law Review, Vol. II, No. 3, pp. 77-93, Spring 2008.
http://ssrn.com/abstract=1371384 (2012. október 15.)

Tsai, Chang-yen – Tien, Chengli: *The impact of China's Labour Contract Law on Firm Performance: Empirical Evidence from Taiwanese Investment in China.* In: Issues&Studies. Vol. 46 No. 4 (December 2010). 101-147.

Van Rooij, Benjamin: *The Politics of Law in China: Enforcement Campaigns in the Post-Mao PRC (March 25, 2009).*
http://ssrn.com/abstract=1368181 (2012. október 16.)

Zhang, Ya Nan: *A Kínai Népköztársaság bírósági végrehajtási rendszerének áttekintése és értékelése.* In: Magyar Jog. 2010. 5. szám, 309-316.

Egyéb felhasznált irodalom

ACFTU (All-China Federation of Trade Unions): *The blue paper on the protection of labours' legal rights by the trade union in China. 2002.*

Artner Annamária: *Állami vagy piaci? Az állam és a kis- és középvállalatok szerepe Kínában.* In: Fejlesztés és finanszírozás. Vol. 8 No. 3 (2010). 72-94.

Blecher, Marc J.: *Hegemony and Workers' Politics in China.* In: China Quaterly, 170 (2002) 283–303.

Brandt, Loren – Rozelle Scott – Turner, Matthew A..: *Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China.* In: Journal of Institutional and Theoretical Economics. 160.4 (2004). 627-662.

Cai, Yongshun: *The Resistance of Chinese Laid-Off Workers in the Reform Period.* In: China Quaterly, 170 (2002), 327–44.

CCP Central Committee and State Council: Notice of Transmission of the Ministry of Agriculture, Pasturing, and Fisheries; Report on Initiating a New Phase for Commune and Brigade Enterprises, In.: Zhongguo xiangzhen qiye nianjian 1978-87 [China Township and Village Enterprise Yearbook 1978-87]. Beijing: Zhongguo nongye chubanshe, 1989, 422-427.
Chan, Anita: China's workers under assault: the exploration of labor in a globalizing economy. New York, M.E. Sharp, 2001.

Chao, Chien-min: *Will economic integration between mainland China and Taiwan lead to a congenial political culture?* In: Asian Survey. Vol. 43 No. 2 (March-April, 2003). 280-304.
Chen, Albert: An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China. Butterworths, Hong Kong, 2004.

Chinese Police Kill Villagers During Two-Day Land Protest. Washington Post, Dec. 8, 2005. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/08/AR2005120802203.html (2012. október 17.)

Chung, Wai-keung – Hamilton, Gary H.: *Social Logic as Business Logic: Guanxi, Trustworthiness, and the Embeddedness of Chinese Business Practices.* In.: Richard Appelbaum (et al.): The Legal Culture of Global Business Transactions.: Hart Publishing, Oxford, 2001. 325-346.

CIA: The World Factbook – China
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html
(2012. október 15.)

CIA: The World Factbook – Hungary
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html
(2012. október 18.)

Clarke, Donald: *Regulation and Its Discontents: Understanding Economic Law in China.* Stanford Journal of International Law. Spring, 28.2 (1992) 283-322.

Fong Tongqing: *The fate of Chinese labors: Labor's social action since the reform.* Peking, Social Science Document Press, 2002.

Fontana, Giuseppe – Srivastava, Abhinav: *A human capital approach to inequalities – the case of the East Asian miracle and India.* In: Journal of Economic Issues. Vol. 43 No. 2 (June, 2009). 523-530.

Frequently used labor laws and regulations. Peking, People's Court Press, 1999.

Fu, Hualing – Choy, D. W. *From Mediation to Adjucation: Settling Labor Disputes in China.* 3rd China Rights Forum, 29 Sept, 2004. 17–22.

Gallagher, Mary E.: *Use the Law as Your Weapon!' The Rule of Law and Labor Conflict in the PRC.* In.: Diamant N. (et al.): Engaging the Law in China: State, Society and Possibilities for Justice. Stanford University Press, Stanford, 2005.

Gong, Ting. Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: *Judicial Corruption in Contemporary China.* In: The China Review. 4.2. (2004) 33-54.

Guo, Yingjie: *Imagining a Confucian Nation: The Search for Roots and the Revival of Confucianism in Post-Tiananmen China.* In: The Canadian Review of Studies in Nationalism. Vol. 30, (2003) 1-14.

Hall, Robert – Jones, Charles: *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?* The Quarterly Journal of Economics. 114.1 (1999) 83-116.

Hirn, Wolfgang: *Kína a nagy falat – Miként változtatja meg életünket Kína felemelkedése?* HVG Kiadó, Budapest, 2006.

Jin, Hehui – Qian, Yingyi: *Public vs. Private Ownership of Firms: Evidence from Rural China. In: Quarterly Journal of Economics.* August, 113.3 (1998) 773-808.

Jordán Gyula: *A kínai kormányzati és adminisztratív reform.* In.: Inotai András - Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 128-158.

Lau, Lawrence – Qian, Yingyi – Roland, Gérard: *Reform Without Losers – An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition.* In: Journal of Political Economy. February, 108.1 (2000) 120-143.

Lau, Raymond W. K.: *The habitus and "logic of practice" of China's trade unionists.* In: Issues&Studies. Vol. 39 No. 3 (September 2003). 75-103.

Ling, Bing: *Contract Law in China.* Sweet and Maxwell Asia, Hong Kong, 2002.

Liu Wenhua (et al.): *Circumvention of the conflict between the WTO and labour legal system of China.* Peking, China City Press, 2001.

Lubman, Stanley B.: *Bird in a Cage, Legal Reform in China After Mao.* Stanford University Press. Stanford, California, 1999.

Martin, Jacques: *When China rules the world. The end of the Western world and the birth of a new global order.* The Penguin Press. New York, 2009.

Peerenboom, Randall: *Judicial Independence in China: Common Myths and Unfounded Assumptions (September 1, 2008).* In: La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/11.
http://ssrn.com/abstract=1283179 (2012. október 18.)

Rácz Lajos: *A kínai biztonságpolitika régi és új elemei.* In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 94-127.

Székely-Dobi András: *Az urbanizáció és a jövedelmi különbségek összefüggései Kínában.* In.: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Stratégiai kutatások 2009-2010. Kína belső viszonyai - belső reformok, valamint a válság kezelése és következményei. A kínai modell fejlődése és következményei. Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2011. 202-218.

Tian, Qun-jian: *Like fish in water – Taiwanese investors in a rent-seeking society.* In: Issues&Studies. Vol. 35 No. 5 (Sept-Oct, 1999). 61-94.

Wang, Chengqi – Clegg, Jeremy – Kafouros, Mario: *Country-of-Origin effects of foreign direct investment – an industry level analysis.* Management International Review. Vol. 49 No. 2 (April, 2009). 179-198.

Wang, Shing-Yi B.: *Marriage Networks, Nepotism and Labor Market Outcomes in China (May 9, 2011).*
http://ssrn.com/abstract=1851825 (2012. október 15.)

Wong, Chack-kie: *Reforming China's state socialist workfare system: a cautionary and incremental approach.* Isssues&Studies. Vol. 35 No. 5 (September/October 1999). 169-194.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

Kovács Krisztina
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Fiatalkorú bűnelkövetők reszocializációs nevelése Speciálpreventív beavatkozások a szabadságvesztés alatt és azt követően[1]

„Falak és rácsok mögé tenni az embereket és keveset vagy semmit sem tenni a megváltoztatásuk érdekében olyan, mint megnyerni egy csatát, de elveszíteni a háborút. Rossz. Drága. Értelmetlen."

Warren Burger, a Legfelsőbb Bíróság elnöke (USA, 1984)

„Ezek a gyerekek, akik itt vannak, mind megpróbálnak kitörni, de ahhoz túl kevesek, hogy megtegyék. A börtönben mondják, kevés hozzá egy gyerek, pénz kell hozzá… és eleve olyan fogadtatás. Hát pedig az ilyet nem úgy fogadják. Tehát nincs rá mód… [...] Nem szomorú ez. [...] Azt hiszem, nem csak nekem mindegy, nagyon soknak minden mindegy már. Sokszor szó van róla… van, amikor van még bennük egy kis életkedv, de azt általában hamar elveszik."[2]

Mekkora felelősséggel tartozik a büntetés-végrehajtás és a társadalom a bűnelkövetővé vált fiatalokért? Miért és mennyiben determinált a sorsuk, és mennyiben lesz az (vagy feltétlenül annak kell-e lennie) a szabadságvesztés büntetés letöltését követően? Hogyan valósulhat meg a reszocializáció?

A kriminálpolitika egyik legfontosabb célkitűzése a bűnözés csökkentése, a bűnmegelőzés.[3] Tonry és Farrington meghatározása szerint ennek 4 iránya lehet, melyek vagy a büntető igazságszolgáltatáson kívüli körben (kockázatközpontú, a közösségi, a szituációs- vagy áldozatközpontú megelőzés), vagy a büntető igazságszolgáltatáson belül (büntetőjogi szankciók és a rendszer hatásának megelőzése) valósulnak meg. "Előbbi a bűnmegelőzési

[1] Konzulens: Dr. Borbíró Andrea, egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszék
[2] Részlet a Bebukottak című dokumentumfilmből, Balázs Béla Stúdió, 1984-85
[3] Ezt Ligeti Katalin a kriminálpolitika egyik elkülönült alrendszerének tekinti a bűnüldözési politika, az áldozatpolitika és a büntetőpolitika mellett. (Borbíró Andrea: Prevenció és büntető igazságszolgáltatás, In Kriminológiai Tanulmányok 46., OKRI, Budapest, 2009, 13. oldal)

politikát elsősorban a társadalompolitikához köti, míg utóbbi a kriminálpolitika egy másik nagy alrendszeréhez, a büntetőpolitikához kapcsolja."[4]

A rendelkezésünkre álló legfrissebb adatok (2011) alapján 11034 fiatalkorú ellen indult eljárás Magyarországon, közülük 956-an büntetett előéletűek.[5]

Hipotézisem szerint a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszere képes hatékonyabban működni, ha jól megválasztott bűnmegelőzési politikai célkitűzésekkel a probléma valós okaira reagálunk. Ehhez be kell azonosítanunk a fiatalkori bűnözést predesztináló kriminogén tényezőket és meg kell találnunk azokat a "börtönprogramokat", amelyek képesek a rizikófaktorokat részben semlegesítve sikereket elérni a bűnismétlés csökkentése terén. "A harmadlagos megelőzés a már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciókat tartalmazza, [...], körébe az ismételt bűnelkövetés és áldozattá válás elkerülésére irányuló intézkedések, beavatkozások tartoznak."[6] A bűnmegelőzés harmadlagos színterén megvalósuló büntetőpolitika speciális prevenciós céllal kíván hatni úgy, hogy egyéni megelőzéssel az elkövetőre koncentrál, így tartva vissza őt a bűnismétléstől. A büntető igazságszolgáltatásnak és az abban résztvevőknek a feladata az ilyen és ehhez hasonló célkitűzéseknek megfelelő gyakorlat kialakítása, és ezáltal a visszaesés kockázatának csökkentése.

Különösen fontos ez a fiatalkorú elkövetők körében, mert személyiségük még kiforratlan, a viselkedést meghatározó struktúrák még nem rögzültek korrigálhatatlanul, így a bűnözői életpályáról való elterelés sikere is biztosabb, feltéve, hogy a beavatkozás megfelel sajátos igényeiknek. Éppen ezért lehet a fiatalkorú bűnelkövetők korrekciós nevelése az a terület, ahol valós eredmények érhetőek el, és ez a „nevelhetőségi elmélet" az, ami a fiatalkorúakat célzó reszocializációs programok létjogosultságát is megkérdőjelezhetetlenné teszi.[7]

I. Fiatalkorú elkövetők a büntető igazságszolgáltatásban

Fiatalkorúnak nevezzük azt, aki a bűncselekmény elkövetésekor 14. életévét betöltötte, de a 18.-at még nem.[8] Rájuk vonatkozóan a büntető anyagi-, eljárási- és végrehajtási szabályok az általánosnál kedvezőbb, speciális rendelkezéseket tartalmaznak, melyeket a Btk. VII. és a Be.[9] XXI. fejezete tartalmaz, a büntetés-végrehajtási jog pedig számos, különböző szintű normában rögzít. Ezen szabályok alkalmazhatóságánál mindig az elkövetéskori életkort kell figyelembe venni. A nemzetközi egyezményekkel, irányelvekkel és ajánlásokkal összhangban[10] a hatályos magyar szabályozás a fiatalkorúakkal szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés céljaként elsősorban azt jelöli meg, hogy a fiatalkorú „helyes irányba fejlődjék és a társadalom hasznos tagjává váljék".[11]

[4] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű: 14. oldal
[5] Tájékoztató a gyermekkorúak és fiatalkorúak bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről, Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály, 2012, 37. oldal
[6] Gönczöl Katalin: A bűnözés társadalmi reprodukciója, 320. oldal, In Kriminológia-Szakkriminológia, CompLex Kiadó, Budapest, 2006
[7] Ruzsonyi Péter: Bűn-büntetés-reszocializáció, Belügyi Szemle, 2001/6. szám
[8] 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) 107.§ (1) bekezdés
[9] 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)
[10] Többek között a New York-i Gyermekjogi Egyezmény, a Pekingi Szabályok, a Rijadi Irányelvek, a Havannai Szabályok, az Európa Tanács Rec (2000) 20, az Európa Tanács Rec (2003) 20 és az Európa Tanács Rec (2008) 11.
[11] Btk. 108. § (1) bekezdés

A kezdeti kapcsolat a törvénnyel és a bűnüldöző szervekkel alapvetően meghatározhatja a fiatalkorú viszonyát az államhoz és a társadalomhoz, és minden további beavatkozás sikere ettől válhat függővé. A nemzetközi dokumentumok alapján a magyar szabályozás is törekedett azt biztosítani, hogy amikor csak lehetséges, a hatóságok engedjék a fiatalkorúak ügyeinek belátáson alapuló[12] elintézését, a formális tárgyalás mellőzésével.

Az elsődleges és másodlagos prevenció körében olyan társadalmi feltételeket és infrastrukturális hátteret kell kialakítani, amely képes biztosítani a fiatalkorúak anyagi és szellemi jólétét. Meg kell teremteni a szocializációs helyszínek működési feltételeit is, mert leginkább ebben az életszakaszban fogékonyak a fiatalok a viselkedésminták eltanulására. A megfelelő szocializáció és a bűnmegelőzési szempontokat is figyelembe vevő szociálpolitika a minimumra szoríthatja a bűnelkövetést és a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerének beavatkozását, így csökkentve azt az ártalmat, amit az intervenció okozhat.

Amennyiben mégis sor kerül hatósági eljárásra, az maga is fontos prevenciós potenciált hordoz, amely 2012, a gyerekbarát igazságszolgáltatás éve kapcsán még inkább hangsúlyos. Magyarországon a gyerekbarát igazságszolgáltatás megvalósításáról szóló egyes törvények módosításával összefüggő 2012. évi LXII. törvény a Btk.-, a Be.- és a Pp.-beli[13] szabályozás részévé teszi, hogy a fiatalkorúakkal az eljárás során koruknak, érettségüknek és fejlettségüknek megfelelően kell bánni, részükre a körülöttük folyó eljárásról érthető módon tájékoztatást kell adni. Ennek eredményeként a bűnelkövető fiatalkorú számára egyértelművé kell, hogy váljon, „nem személye, hanem az elkövetett cselekménye az, amely nem fogadható el adott társadalmi keretek között."[14] A büntető igazságszolgáltatásban résztvevők feladata az, hogy egyértelműen jelezzék a fiatal felé, hogy az adott magatartás miért nem felel meg a társadalmi normáknak és azt miért követi szankció a hatóságok részéről. Így válik nyilvánvalóvá, hogy a büntetés (a szocializáció kontextusában) egy deviáns magatartásra adott, azt rosszalló válasz, melynek alkalmazása csak akkor lehet hatékony, ha az eljárás alá vont fiatal megérti annak okát, módját és célját.

Ideális esetben hasonló elvekre és elgondolásokra épül egy országban a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszere, ahol a fiatalkorúak büntetőjoga a törvénytisztelő magatartás, mint alapvető szocializációs elem elsajátításának egyik, a legvégső eszköze. Amennyiben pedig mégis sort kell keríteni a büntetőjogi beavatkozásra, az legyen méltányos és humánus. Hazai viszonylatban ezt szolgáló garanciális elvek többek között, hogy fiatalkorú elleni büntetőeljárásban mindig kötelező a védelem, a vádat fiatalkorúak ügyésze képviseli, a bíróság tanácsban jár el, ahol az egyik ülnök pedagógus és a felek rendelkezésére álló speciális bizonyítási eszközök is, mert ahhoz, hogy az alkalmazott joghátrány elsősorban a terhelt nevelését segítse elő, elengedhetetlenül szükséges személyiségének, életkörülményeinek alapos ismerete.[15] A büntetőjogi szankciók kiszabásánál a törvény a bíróság számára meghatároz egyfajta „gondolkodási" sorrendet, melynek megfelelően először meg kell vizsgálni, hogy alkalmazhatók-e szabadságvesztéssel nem járó intézkedések vagy büntetések,[16] és csak akkor kerülhet sor szabadságelvonással járó szankciók[17] kiszabására, ha

[12] Belátáson alapuló elintézésen értve a közösségi programokat, mint például ideiglenes felügyelet és irányítás, rehabilitálás és az áldozatok kártalanítása.

[13] 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)

[14] Csúri András: A fiatal felnőttkor, mint büntetőjogilag releváns életszakasz, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2008, 14. oldal

[15] Ezt segíti elő a gondozó vallomása, a pártfogó felügyelő által készített környezettanulmány, a munkahelyi vagy az iskolai jellemzés.

[16] Szabadságelvonással nem járó intézkedések körében elrendelhető próbára bocsátás és megrovás. Szabadságelvonással nem járó büntetésként pedig végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés. (Bogár Péter - Margitán Éva - Vaskuti András: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005)

az előbbiek nem vezetnek, illetve nem vezethetnek eredményre. Ha a fiatalkorú kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekményt követ el, és életvezetése is súlyosan kifogásolható, a bíróság ultima ratio-ként határozott ideig tartó, végrehajtandó szabadságvesztést szabhat ki, melynek két fokozatát határozza meg a törvény: a fiatalkorúak fogházát és börtönét.

A 2000-es évek közepétől - rendkívül élénk szakmai érdeklődés mellett – ismét központi kérdéssé vált a fiatalkorúakkal kapcsolatos szabályozás reformjának lehetősége. A meglévő rendszer fejlesztésének kérdése köré számos szakmai rendezvény szerveződött, és bizakodásra adott okot az is, hogy elkészült a fiatalkorúak önálló büntető igazságszolgáltatási törvényét előkészítő javaslat[18], amely a nemzetközi szabályozás irányát követve új, komplex és önálló jogszabályként határozta volna meg a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerét. Ezek a remények azonban szertefoszlottak, ahogy a közbiztonság javítása iránti erőteljes társadalmi és politikai akaratra válaszul a kriminálpolitika akként módosul, hogy prioritásai és eszközrendszere egyre kevéssé teszik lehetővé a reszocializációra irányuló beavatkozásokat, és alapvetően inkább a büntető igazságszolgáltatás hagyományos represszív eszközeihez[19] nyúlnak vissza.[20]

A törvényi szintű szabályozásban a 2010-es közbiztonsági törvénycsomag[21] hatályba lépését tekinthetjük az egyik alapvető változásnak a fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések között, amely a szabálysértési törvényt[22] akként módosította, hogy a pénzbüntetés egyetlen alternatívájaként az elzárás büntetés alkalmazását tette lehetővé fiatalkorúak szabálysértési ügyeiben. Ezekben az esetekben a bíróságok az általános szabályok szerint járnak el, de azon garanciák nélkül, melyek egy bűncselekményt elkövető fiatalkorút az eljárás során megilletnek. Mindez azt eredményezheti, hogy egy szabálysértő fiatalkorú előbb ismeri meg a börtönt – a szabálysértési eljárás során kiszabott büntetést ugyanis fiatalkorúak intézetében kell letölteni -, mint egy bűncselekményt elkövető. Ez számos olyan problémát vet fel, amely sem a fiatalkorúakra vonatkozó nemzetközi követelményekkel, sem a magyar büntetés-végrehajtási rendszerre vonatkozó garanciális elvekkel nem egyeztethető össze. Kétségtelen, hogy a korábbi szabályozásnak voltak gyengeségei[23], de a jogalkotó a rendszer ilyenformán történő átalakításával egy olyan eszközhöz nyúlt, amely a jövőre nézve inkább veszélyt, mintsem hasznot hordoz magában.[24]

Szintén sarkalatos pontja volt a változtatásoknak a Be. 2011. szeptember 1-jei módosítása, amely megszüntette a fiatalkorúak ügyében eddig eljáró bíróságok kizárólagos illetékességét és ezzel a fiatalkorúak ügyeire specializált bíráskodást is. A jelenlegi magyar bírósági rendszer így csak korlátozott mértékben tudja biztosítani a fiatalok speciálpreventív kezelése érdekében alkalmazandó gyerekbarát igazságszolgáltatás elveinek megfelelő eljárást. A módosítás indokolásaként a bíróságok közötti ügyteher egyenletesebb eloszlását jelölte meg

[17] Sajátos, kizárólag fiatalkorúakkal szemben alkalmazható szabadságelvonással járó intézkedés a javítóintézeti nevelés.

[18] Ligeti Katalin: A fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási törvényének koncepciója, In Büntetőjogi Kodifikáció, 2006/2. szám

[19] Szigorúbb büntetések, az elkövetői kör szélesítése, hosszabb szabadságelvonás, kriminalizáció.

[20] Csemáné Váradi Erika: Fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatása: reformelképzelések, In Kriminológiai Közlemények 68., MKT, 2010

[21] 2010. évi LXXXVI. törvény a közbiztonság javítása érdekében szükséges törvénymódosításokról

[22] 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

[23] A jövedelemmel nem rendelkező fiatalkorúval szemben a hatóságok nem tudtak mit tenni, a pénzbírság nem vezetett eredményre, éppen ezért a közösség jogosan érezte úgy, hogy sérelmei válasz nélkül, védelmi igényei kielégítetlenül maradnak.

[24] Hack Péter: Kriminálpolitikai paradigmák ütközése, In Kriminológiai Közlemények 68., MKT, 2010

a törvényalkotó, közben szem elől veszítve a fiatalkorúak különleges igényeit, mert – Vaskuti Andrást idézve - „ha minden bíró a fiatalkorúak bírája, akkor valójában egyik sem az".

A szigorítások közül végezetül ki kell emelni a büntethetőségi korhatár leszállítását. A 2013. július 1-jén hatályba lépő új Btk. a büntethetőség alsó korhatárát egyes bűncselekményeknél – emberölés, életveszélyt vagy halált okozó testi sértés, rablás, kifosztás – 14 helyett 12 éves korban határozza meg, ezáltal lehetővé teszi a megfelelő belátási képességgel rendelkező 12. életévüket betöltött gyerekek szabadságelvonással járó büntetését. Több szakmai szervezet – köztük például az UNICEF[25] és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala[26] is a szabályozás ellen érvel, ráirányítva a figyelmet arra, hogy a jelenlegi rendszerben a gyerekeknek ilyen fiatalon történő megbüntetése nem éri el célját és nem jelent visszatartó erőt, viszont megbélyegző jellege súlyosan hátráltatja a gyerek későbbi társadalmi érvényesülését és további szocializációs defektusokat okozhat a valós probléma megoldása helyett.

Nehéz eltekinteni attól, hogy Magyarország a szabályozásnak ezt az irányát követve lemondani látszik a hatékony prevenciós potenciálról. Nem az a kérdés, hogy a fiatalkorúak büntetőjogának kell-e határokat szabni a bűncselekményt elkövető gyerekek számára, sokkal inkább az, hogyan szabja meg ezeket a határokat, hogyan ösztönzi általuk törvénytisztelő, társadalmilag értékes életmódra a jövő nemzedékének „eltévedt" tagjait. A helyes válasz kézenfekvőnek tűnhetne: kirekesztés nélkül, a társadalmi integrálás szándékával, azaz büntetési célként a reszocializációt következetesen érvényesítve. A nemzetközi irányelvek és ajánlások megfogalmazzák a gyors, korai és következetes reagálás fontosságát, de ebből nem következik a represszív beavatkozás szükségessége. A vonatkozó dokumentumok kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerének olyannak kell lennie, amely egy, a „fiatalkori bűnözés megelőzését szolgáló szélesebb, közösségi alapú stratégia alkotórésze"[27] és figyelembe veszi azokat a „családi, iskolai, lakóhelyi és kortárscsoporti összefüggéseket, amelyeken belül a bűnelkövetés előfordul."[28]

II. A reszocializáció meghatározása

A társadalomba való beilleszkedés során az általánosan elfogadott kognitív, attitűd jellegű, érzelmi és szereprendszerbeli struktúrák beépülnek az egyén személyiségébe, képessé téve őt a másokkal való együttélésre.[29] Ezt a folyamatot nevezzük szocializációnak. Szegál Borisz fogalmi meghatározása szerint a szocializáció három szintje különböztethető meg, az elsődleges, a másodlagos és a korrekciós szocializáció. Az elsődleges és másodlagos szocializáció sokrétű és többirányú folyamatát a fejlődő gyerek és környezete közötti bonyolult interakciók határozzák meg, ahol - ha gyakoriak is a magatartászavarok - a gyerek környezete tudja biztosítani a társadalomba való sikeres beilleszkedést. Ha azonban képtelen kezelni, vagy éppen generálja a magatartási zavarokat, akkor a gyerek "nem sajátítja el a társadalom által elvárt értékrend kialakításának alapjait: a szociális érettséget és a szociális

[25] Unicef tiltakozás. http://unicef.hu/-/az-unicef-tiltakozas-a-buntethetosegi-korhatar-leszallitasa-ellen (2012.10.20.)
[26] AJBH – gyerekjogok. http://gyermekjogok.ajbh.hu/index.php (2012.10.20.)
[27] Európa Tanács Rec. (2003) 20, II. 2
[28] Európa Tanács Rec (2003) 20, II. 2
[29] Kapa-Czenczer Orsolya: Fiatalkorúak reszocializációs nevelése a szabadságvesztés büntetés alatt, Doktori értekezés, Budapest, 2008

kompetenciát."[30] Ekkor szükséges a korrekciós szocializáció, amely a személyiségvonások átalakítását, azaz a reszocializációt jelenti.[31]

A reszocializáció egy olyan folyamat, amely során a tanulási szakasz újrakezdődhet, a hibásan rögzült struktúrák megbonthatók és a személyiség újraépíthető, így a szocializációs hibák korrigálhatók. Különös közege mindennek a büntetés-végrehajtási intézet, ahol a reszocializációs cél megvalósításának eszköze a zárt intézeti nevelés.

Popper Péter nyomán elfogadott, hogy a reszocializáció a rehabilitáció és a reintegráció folyamatából áll. Előbbi azt jelenti, hogy a zárt intézeti keretek között arra kell törekedni, hogy az elkövető mind testi, mind lelki és szellemi állapota javuljon, illetve ne romoljon. Ezáltal csökken, legalábbis nem nő a bűnismétlés esélye. A reintegráció viszont már egy komplex, többfunkciós és többszakértős munka, amely túlmutat a totális intézeten, és az elkövető társadalomba való visszaillesztését célozza.[32]

Elfogadom a fenti meghatározások elméleti alapját, miszerint a szocializációs folyamat esetleges hibái, és így a személyiség torzulásai nagy erővel hatva növelik a bűnelkövetővé válás esélyét, és amennyiben nem korrigáljuk a kialakult negatív, antiszociális attitűdöket, akkor nem érhetünk el hosszan tartó sikereket a harmadlagos prevenció színterén. Mindemellett egyetértek azzal, hogy a reszocializáció nem ér véget a szabadságvesztés büntetés letöltésével, így a zárt intézeti keretek között zajló nevelési programok hatékonyságának vizsgálata során figyelembe kell venni azt is, hogy e nevelési gyakorlatok mennyiben tudnak segítséget nyújtani a szabadulás utáni nehézségek leküzdésében. Ezért dolgozatomban a reszocializáció fogalma alatt Popper Péter meghatározását követem. A büntetés-végrehajtási intézményt tehát speciális felelősség terheli, hiszen úgy kell a fogvatartott reszocializációját segítenie, hogy közben természeténél fogva izolál, okoz deprivációt és elbizonytalanodást. Különösen igaz ez fiatalkorú elkövetők esetében, amikor az életkori-pszichikus személyiségjegyek még inkább megnehezítik a totális intézmény elviselését, mert leginkább ekkor igényli a fiatal az autonómiát, a szabadságot és ekkor a legsérülékenyebb a személyisége, a prizonizációval járó romboló hatások ilyenkor a legerőteljesebbek.

II.1. A reszocializáció nemzetközi követelménye

Az ENSZ és az Európa Tanács több, Magyarország által is elfogadott dokumentumban fogalmazza meg a fiatalkorúakra vonatkozó speciális elbánás alapelveit. Elsőként kell megemlíteni az 1985-ös Pekingi Szabályokat[33], az egyetlen olyan nemzetközi dokumentumot, amely teljesen átfogóan foglalkozik a fiatalkorúak bűnözésével és büntető igazságszolgáltatásával. Az ENSZ közgyűlése által elfogadott egyéb irányelvek már csak a szabályozás egyes részterületeire terjednek ki. Közülük fontos kiemelni az 1990-ben elfogadott Rijadi Irányelveket, a fiatalkori bűnözés megelőzéséről és a szintén 1990-es ENSZ szabályokat, a szabadságelvonás alatt álló fiatalkorúak védelméről (Havannai Szabályok).

„A Pekingi Szabályok mintegy összegzése az ENSZ fiatalkori bűnözéssel kapcsolatos bűnmegelőzési törekvéseinek és kifejeződik benne a nyolcvanas évek bűnmegelőzési, kriminálpolitikai koncepciója. Ez utóbbi értelmében a jogrendszerek és a büntető igazságszolgáltatás feladata az, hogy szolgálják az üdvös és méltányos fejlődés előmozdítását,

[30] Szegál Borisz: A szocializáció és reszocializáció a börtönben, In Börtönügyi Szemle, 2007/3. szám, BVOP, Budapest
[31] Szegál Borisz, 2007, idézett mű: 28. oldal
[32] Popper Péter: A kriminális személyiségzavar kialakulása, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970
[33] ENSZ Közgyűlésének 1985. november 29-i ülésén, a 40/33/1985. számú határozattal elfogadott minimum szabályai a fiatalkorúak igazságszolgáltatására (A „Pekingi szabályok")

kellő figyelemmel az emberi jogokra és a társadalmi igazság szempontjaira."[34] A dokumentum olyan általános elveket rögzít, mint a fiatalkorúak jólétének elősegítése, a beavatkozások differenciálása - az alternatív szankciók, a bírói útról való elterelés szélesebb körű és a szabadságvesztés büntetés ultima ratio jellegű alkalmazása -, a tisztességes, egyenlő és humánus bánásmód érvényesítése, az emberi méltósághoz és személyi biztonsághoz fűződő jogok tiszteletben tartása. Szemléletére jellemző, hogy a közösségre, a társadalomra is számít az elvek megvalósulásának tekintetében, hiszen ez szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tettarányos büntetéshez viszonyítva milyen ítéletet kell hoznia a bírónak, hogy azzal leginkább szolgálja a fiatalkorú elkövető és a társadalom érdekeit.

A legtöbb állam büntetési rendszerében megtalálhatók a zárt intézetek különböző formái. Erre tekintettel az ENSZ kidolgozott egy olyan szabályrendszert, „ami összhangban van a dokumentum egész szellemével és a szabályok érvényesülése esetén a zárt intézeten belül olyan életviszonyok alakulhatnak ki, amelyek elősegíthetik a fiatalkorúak rehabilitációját."[35] Az intézeti bánásmódról szóló V. részben található rendelkezések közül a legfontosabbak:

- az intézetben lévő fiatalkorúak elméleti és szakmai képzése;
- a körülményektől függően a feltételes szabadságra bocsátást előnyben kell részesíteni a büntetés teljes kitöltésével szemben; és
- a szabadulást követően is segíteni kell a fiatalkorúak reszocializációját különböző intézmények és szolgáltatások révén.

Ezek az elvek a jóléti kriminálpolitika szemléletét tükrözik és keresik azt a középutat, amely megfelel a társadalom és a politika elvárásainak, valamint kielégíti a fiatalkorú elkövetők speciális igényeit is.

Az 1989. november 20-án elfogadott New York-i Gyermekjogi Egyezmény[36] ugyancsak foglalkozik a bűnelkövető fiatalokkal. Az Egyezmény garantálja a gyerekek jogait szabadságuktól való megfosztásuk esetén, hangsúlyozza a szabadságvesztés ultima ratio jellegét, és tiltja a gyerekekkel szembeni kínzást, a megalázó, embertelen és kegyetlen büntetések alkalmazását, valamint a szabadságuktól való önkényes megfosztást. Alapvető követelményként határozza meg, hogy a szabadságelvonás határozott tartamú legyen, időben a lehető legrövidebb, és hogy tartama alatt ne csak a büntetés-végrehajtás hagyományos szereplői foglalkozzanak a fiatalkorúakkal, hanem pártfogók, pszichológusok és szociális munkások is. Hangsúlyozza a hatóságok kötelezettségeit a szabadságvesztés büntetésüket töltő (vagy letöltött) fiatalkorúak rehabilitálásának és reintegrálásának vonatkozásában. Végül garantálja egy, a fiatalkorúak jogait és igényeit tiszteletben tartó igazságszolgáltatási rendszer létrehozását. „Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyereknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadsága iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét."[37]

Az ENSZ tevékenységével párhuzamosan, már a XX. század végétől az Európa Tanács is figyelemmel kíséri a tagállamok kriminálpolitikájának és törvényhozásának alakulását a fiatalkorúak felelősségre vonásának területén. Ennek eredményeként „számos vonatkozó

[34] Lévay Miklós: A fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ minimum szabályok: a „Pekingi szabályok", Jogtudományi Közlöny, 1989
[35] Lévay Miklós, 1989, idézett mű
[36] Az Egyezmény szerint gyerek az, aki 18. életévét még be nem töltötte, ill. más jogszabály folytán korábban nagykorúvá nem vált.
[37] A Gyermekjogi Egyezmény 40. cikke.

ajánlás mellett, konkrétan a fiatalkorúak helyzetére tesz javaslatot az Európa Tanács Rec (1987) 20. számú ajánlása, amely támogatta a fiatalkorúakra vonatkozó liberális kriminálpolitikai ajánlásokat és ellenezte a szabadságvesztés kiterjesztésére irányuló törekvéseket."[38] Ezt az irányvonalat követi az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2000) 20. számú ajánlása (A korai pszicho-szociális beavatkozás szerepe a bűnelkövetésben), valamint a Rec (2003) 20. számú ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás) a fiatalkori bűnözés kezelésének új módszereiről és a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatás szerepéről. Ez utóbbi lépett az 1987-es dokumentum helyére, mert az Európa Tanács kibővült és a csatlakozó közép- és kelet-európai országok új problémákat hoztak magukkal, továbbá a kutatási eredmények frissültek, a kriminálpolitika fejlődött, és a fiatal korosztályok társadalmi szerepe és helyzete is jelentős változásokon ment keresztül.[39] Az Ajánlás 25 pontban foglalja össze az irányadó elveket, melyek közül a „fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatásnak és a fiatalkori bűnözéssel kapcsolatos intézkedéseknek elsősorban a következő célokra kell irányulniuk:

- megelőzni a bűnelkövetést és az ismételt bűnelkövetést;
- reszocializálni és reintegrálni az elkövetőket, és
- megjeleníteni az áldozatok szükségleteit és érdekeit.

Európában a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatásnak nincs közös víziója vagy filozófiája. Bizonyos országoknak túlnyomórészt jóléti alapú modelljük van, amely a fiatalkorú szükségletei köré épül, míg másoknak igazságszolgáltatási alapú a modelljük, amely a megtorlást és a társadalom védelmét hangsúlyozza."[40] Bár ezek a modellek nincsenek egymással közvetlen konfliktusban, párhuzamos működésük zavart eredményez. Ezért meg kell találni az egyensúlyt a fiatalkorú elkövetők jóléti szükségleteinek és a társadalom védelmi és megtorló igényének kielégítése között, mely alapján ki lehet alakítani egy egységes rendszert. Az Ajánlás kommentárja egy internet alapú tudásbank létrehozása mellett érvel, amely tartalmazná a bizonyítottan hatékony és a bizonyítottan nem működő beavatkozási módokat. Az Európa Tanács a hatékony beavatkozás kritériumait a következőkben határozza meg:

- a bűnelkövetői magatartással összefüggésben lévő kriminogén szükségleteket célozza meg;
- szoros összefüggés van a bűnismétlés kockázata és a beavatkozás természete, intenzitása és tartalma között,
- figyelembe veszi az elkövető tanulási képességeit, lehetőségeit;
- kognitív technikán alapul;
- a közösségben hajtják végre, figyelembe veszi az elkövető otthoni környezetét;
- lehetőség szerint a szülőkre is kiterjeszteti a felelősséget;
- ahol lehetséges, a fiatalkorúra irányuló intervenciónak magában foglalnia az áldozatokra és az érintett közösségre irányuló kárhelyreállítást;

[38] Kapa-Czenczer Orsolya, 2008, idézett mű

[39] Ezekről az előzményekről bővebben az Ajánlás kommentárjában esik szó. A fiatalkorúak életkörülményeinek változásai közül a legfontosabbak a gyermekszegénység és a jövedelemkülönbségek növekedésével, a családok felbomlásának gyakoriságával, az emelkedő munkanélküliséggel és a fiatalok elhelyezkedési lehetőségeinek csökkenésével, a gazdasági, társadalmi problémák és az ezekhez kapcsolódó bűnözés bizonyos területeken való koncentrálódásával függnek össze. Ezekhez kapcsolódik, hogy egyre többen és egyre fiatalabb korban próbálják ki a különböző pszichoaktív anyagokat, közöttük az alkoholt, ami a pszicho-szociális zavarok egyre növekvő kockázatához vezet. Mindemellett megváltoznak a társadalmi elvárások a fiatalokkal szemben, az egyes életszakaszokra jellemző korábbi célok kitolódnak vagy másodlagossá válnak, melynek következtében a felnőttkorba való átmenet időszaka jelentősen meghosszabbodik.

[40] Az Ajánlás 2. fejezetének 1. pontja és a kapcsolódó kommentár.

– biztosítja a fiatalkorú elkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatási rendszer intézményei között és a fiatal korosztályok devianciájával foglalkozó gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egyéb szociális-, kulturális- és oktatási, valamint egészségügyi intézmények közötti együttműködést.

A kommentárban az alternatív szankciók új formái is megjelennek, mint például feladat-meghatározó ítéletek[41], közösségen belüli intenzív felügyeleti és támogató programok, esti, éjszakai órákra vonatkozó kijárási tilalom, elektronikus felügyelet.

A legfrissebb a dokumentumok sorában az Európa Tanács Rec (2008) 11. számú ajánlása (Európai szabályok a fiatalkorúakra, akikkel szemben büntetést vagy közösségi szankciót alkalmaztak). Ez a dokumentum erősíti a speciális prevenció és a reszocializáció kiemelt szerepét a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási rendszerében. Hangsúlyozza, hogy a nevelési és visszaillesztési törekvéseknek a végrehajtás egészét át kell hatniuk, a kirekesztés és a stigmatizáció ellenében segítve a fiatal reszocializációját.

Különösképp fontos a gondosan meghatározott kezelési elvek betartása, hiszen a fiatalkorúak a leginkább befolyásolható és a leginkább javítható elkövetői csoport, akik a kellő odafigyelés hiányában könnyen elkallódnak és társadalmilag hasznos és normális élet helyett a bűnözés utánpótlását szolgáltatják. Éppen ezért a reszocializációs cél elérése érdekében az ENSZ és az Európa Tanács mellett számos más nemzetközi (UNICEF, Defence of Children, Amnesty International) és nemzeti szervezet is folytat társadalmi ellenőrző szerepet a fiatalkorúak felelősségre vonása és büntető igazságszolgáltatása területén.

A fiatalkorúakkal való foglalkozással kapcsolatban az európai szabályok a fogvatartottakra alkalmazandó rezsim céljainak maghatározásakor a hangsúlyt a nekik szánt, a felelősségérzet fejlesztésén alapuló intézkedések és programok kidolgozására helyezik, amivel a visszaesés megelőzését is célozzák. „A büntetés-végrehajtási rendszer az elítéltek olyan kezelését foglalja magába, amelynek fő célja megjavításuk és társadalmi beilleszkedésük."[42] Ezen elvek alapján kell a világ országainak – köztük Magyarországnak is – kialakítaniuk fiatalkorúakra vonatkozó büntető-igazságszolgáltatási gyakorlatukat, és megtalálni a reszocializációs stratégia szempontjából leginkább hatékony beavatkozásokat.

A továbbiakban azzal foglalkozom, hogy mit jeleznek a kriminológiai kutatások az Európa Tanács kritériumlistájáról. Mennyiben támasztják azt alá a hatékonyságvizsgálatok, hogy az ilyen és ehhez hasonló elvekre épülő beavatkozások eredményesebbek, mint az erőszakon, a megfélemlítésen, illetve kényszeren alapulók?

III. Bűnismétlés avagy reszocializáció

III.1. A bűnismétlés meghatározó tényezői

Azt, hogy miért vallanak gyakran kudarcot a különböző szankciók és programok a harmadlagos megelőzés területén, a bűnismétlés tényezőivel összefüggő kutatások segítenek megérteni. A bűncselekmény elkövetését valószínűsítő faktorokat több lehetséges szempont alapján kategorizálja a szakirodalom. A bűnismétlés kockázati tényezőinek egyfajta csoportosítása szerint beszélhetünk a bebörtönzés előtti, alatti és utáni rizikótényezőkről, másfajta szempontok alapján pedig statikus, valamint dinamikus faktorokról. A különböző kockázati tényezők mellett egyre több kutatás koncentrál a bűnismétlés esélyét csökkentő,

[41] Munka és képzési kötelezettséget előíró szankciók. Hollandiában ezek alkotják az ítéletek több, mint felét.
[42] Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2006

azaz protektív faktorokra, amelyek a kedvezőtlen környezeti feltételek ellenében hatva visszatartják az egyént újabb bűncselekmény elkövetésétől.

A visszaesés prediktív tényezőinek meghatározásakor legtöbbször Gendreau és munkatársai metaelemzésének eredményeit idézi a szakirodalom. A kutatók 131, 1970 és 1994 között lefolytatott kutatás eredményeinek másodelemzésével vizsgálták azt, hogy mely tényezők állnak a legszorosabb kapcsolatban a bűnismétléssel. Ezek alapján 8 prediktív faktort azonosítottak be, melyek előrejelző értékük szerint a következők:

„1. Kriminogén szükségletek: antiszociális személyiség és attitűdök, kriminális ismerősök, személyközi konfliktusok, szer abúzus.
2. Bűnelkövetői előélet: serdülő és fiatalkori bűnelkövetés, intézeti fegyelemsértések.
3. Gyenge társadalmi előmenetel: családi állapot, iskolai végzettség, foglalkoztatás, jövedelem, lakhatás.
4. Demográfiai tényezők: életkor, nem, etnikai hovatartozás.
5. Családi tényezők: család kriminalitása, rossz szülői-nevelői háttér, szeparáció.
6. Alacsony intellektus.
7. Alacsony szocioökonómiai státusz: származás.
8. Személyes distressz: szorongás, depresszió, szuicid késztetések."[43]

A következőkben vizsgáljuk meg a különböző, a bűnismétlés kockázatát előre jelző faktorokat a fiatalkorú elkövetők gyerekkorának tükrében, segítségül hívva három erre irányuló hazai kutatást.

Solt Ágnes kutatása 2004 augusztusában indult és folyamata során több mint 70 mélyinterjú, életút-interjú készült a büntetés-végrehajtási intézetekben élő 16 és 25 év közötti bűnelkövető fiatal férfiakkal. 2005 márciusában további 32 interjút vettek fel szabálykövető fiatalokkal, akik a vizsgálati csoport tagjaihoz hasonlóan nehéz körülmények között nőttek fel, koruk és nemük is hasonló volt, éppen ezért ideális kontrollcsoportot jelentettek.[44]

Bolyki Orsolya és Sárik Eszter 2005-ben 128 fiatalkorú fogvatartottal (107 férfi és 21 nő) készítettek interjút. Az elkövetőket Gönczöl Katalin tipológiája alapján a vagyon elleni és az erőszakos bűncselekményt elkövetőkre osztották, és nem hagyták figyelmen kívül az adatok értékelésénél azt sem, hogy a megkérdezett fiatalkorúak - mivel nagyobb tárgyi súlyú bűncselekmények elkövetői - általában bűnismétlők.[45]

Ligeti Katalin és munkatársai 2008-ban 378 fiatalkorú elítélt (szabadságvesztés-büntetésüket töltők, javítóintézeti neveltek, feltételes- és felfüggesztett szabadságvesztés, javítóintézeti ideiglenes elbocsátás vagy próbára bocsátás miatt pártfogó felügyelet alatt állók) közreműködésével végeztek kérdőíves kutatást, amelynek célja annak elemzése volt, hogy a fiatalkorú elítéltek esetében kimutatható-e az áldozati és elkövetői minőség összekapcsolódása. A kutatás kérdései ugyanakkor nem pusztán csak erre az összefüggésre irányultak, hanem igyekeztek feltárni a fiatalkori bűnelkövetést előrejelző más tényezőket is.[46]

[43] Gendreau és munkatársai vizsgálatának eredményeit rendszerezi: Borbíró Andrea – Szabó Judit: Dezisztenia és a bűnismétlés megelőzése: Harmadlagos megelőzés a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben, kutatási beszámoló 2012, kézirat

[44] Solt Ágnes: Peremen billegő fiatalok, Veszélyeztető és kriminalizáló tényezők gyermek és ifjúkorban: Szociokulturális háttér-viszonyok, 2004-2006

[45] Bolyky Orsolya – Sárik Eszter: A fiatalkorú elkövetők gyermekkora – az elkövetővé válás előzményei, In Kriminológiai Tanulmányok 42., OKRI, Budapest, 2005

[46] Ligeti Katalin: A fiatalkorú elkövetők áldozati minőségének vizsgálata különös tekintettel a családon belüli erőszakra, IRM, ObmB, Budapest, 2008

III.1.1. A bűnismétlés kockázati tényezői

A vonatkozó kutatások tanúsága alapján a fiatalkori bűnözés leggyakoribb kriminogén tényezői a nevelési és szocializációs problémák. Ezek nagyrészt megegyeznek a bebörtönzés előtti rizikófaktorokkal, és lefedik a bűnismétlés megjóslására használt tényezők túlnyomó részét. Számos kutatás fő következtetése, hogy az elsődleges szocializáció során a veleszületett vagy öröklött – biológiai – tényezők nem közvetlenül hatnak a gyerek fejlődésére, hanem a szociális környezet által számos vonásukban befolyásolhatók, módosíthatók.[47]

Gyerekkorban a szociális kompetencia elsajátításánál kiemelten fontos a család hatása, amely a szocializáció első és legfontosabb helyszíneként nemcsak az önmagán belüli, hanem a külső társas viszonyok kialakításában is jelentős szerepet játszik. Mindhárom hivatkozott kutatásnál hasonlóan alakult a megkérdezett fiatalok családi helyzete. Általánosságban igaz volt rájuk, hogy szüleik elváltak vagy külön éltek, és a legtöbb gyerek kapcsolatot sem tartott azzal a szülőjével, akivel nem élt együtt. A családokban sokféle kapcsolatból születtek a gyerekek, és a féltestvérek csak ritkán éltek együtt. Mindemellett a családtípus leírásába illeszkedett, hogy a szülők iskolai végzettsége általában alacsony volt, az apa és az anya szakképzetlen volta gyakran generált egykeresős, kényszer-háztartásbelis családmodellt vagy eredményezte azt, hogy olyan rosszul jövedelmező, megterhelő munkát tudtak csak elvállalni, amely a gyermeknevelléstől minden idejüket és energiájukat elvette. Az anyagi gondok, a stressz, a fáradtság, tetézve az alkoholfogyasztással és az esetleges bűnelkövetéssel a legtöbb gyerekben mély nyomokat hagyott. A személyiségfejlődés ezen korai szakaszában nyújtott minta az egész életre kiemelkedő hatású, éppen ezért a „fiatalok családjában előforduló devianciák magas aránya […], az elveszettség, a kötődések hiánya […] bűnözést gerjeszt."[48] A kötődés az alapja a társas kapcsolatoknak és a bizalomnak, ha ez sérül, akkor a felnövő gyerek nagy eséllyel képtelen lesz normális kapcsolatokat kiépíteni, érdeklődni mások iránt és bízni másokban.[49] A megkérdezett fiataloknál valójában nem volt soha olyan társadalmilag is elfogadott érték, amelybe kapaszkodni tudtak, így náluk az anómia inkább a valahová tartozás, illetve a valakihez, mint számukra értékes és egyben a társadalmi normáknak is megfelelő magatartást tanúsító emberhez kötődés hiányában nyilvánul meg."[50]

Az elhanyagolt gyerek, „akinek nem szentelnek kellő figyelmet, a figyelem felkeltése érdekében provokálja környezetét [...], és felnőve nagyobb valószínűséggel válik veszélyessé a társadalom számára."[51] Solt Ágnes kutatása kiemelten foglalkozik az elkövetővé váló fiatalkorúak családjában előforduló erőszakos magatartások és cselekmények hatásával. Arra hívja fel a figyelmet, hogy az élettörténetek több mint egyharmadában volt rendszeres fizikai erőszak elszenvedője a gyerek családjában egy vagy akár több személy. Noha nem látja beigazolódni azt az állítást, hogy az elszenvedett családon belüli erőszak a fiatal bűnelkövetéséhez vezet, de „az előfordulási gyakoriságok azt mutatják, hogy a családon belüli erőszak kétséget kizáróan károsítja annak elszenvedőjét, komoly mentálhigiénés ártalmakat okoz, az én fejlődésére romboló hatással van [...], de jellemzőbb következménye az önkárosító magatartás, és a mentális megbetegedések."[52] Aggodalomra adhat okot, hogy a családon belül bántalmazást elszenvedett gyerekek negyede lépett fel agresszív, erőszakos

[47] Szegál Borisz, 2007, idézett mű
[48] Bolyky Orsolya – Sárik Eszter, 2005, idézett mű, 335. oldal
[49] Solt Ágnes, 2004-2006, idézett mű
[50] Bolyky Orsolya – Sárik Eszter, 2005, idézett mű, 335. oldal
[51] Solt Ágnes, 2004-2006, idézett mű, 7. oldal
[52] Solt Ágnes, 2004-2006, időzített mű, 6. oldal

magatartással kortárscsoportjában, tehát ezen fiataloknál már gyermekkorban is nagyobb az erőszakos válaszreakciók esélye, amely növelheti a későbbi bűnelkövetés valószínűségét.

A további kutatási eredmények is azt mutatják, hogy a fiatalkorú elkövetők nagy százaléka a szükségletek kielégítése, a javak megszerzése érdekében az erőszak alkalmazásától sem riad vissza. Ebből is látszik, hogy a fiatalkorúak reszocializációs gyakorlatában nagy teret kell kapnia azoknak a programoknak, melyek a konfliktuskezelés alternatíváit tanítják és a helyes szociális attitűdök kialakítását célozzák.

Idővel a család mellett a másodlagos szocializációs közegek - az iskola és a baráti társaság - is komoly befolyásoló tényezőivé válnak az életpálya alakulásának. A családban meglévő kockázati tényezők – a megfelelő kezelés hiányában – nagy valószínűséggel a gyerek rossz iskolai teljesítményéhez vezetnek. A fiatalkorú elkövetők gyerekkorára irányuló kutatások konzisztensek abban, hogy a rendezetlen családi háttér sorozatos iskolai kudarcokat eredményezhet. Az anyagi javak hiánya gyakran megnehezíti az iskolai követelmények teljesítését, a gyerek konform létezését a rendszerben. A legsúlyosabb iskolai kudarcélmény, az évismétlés, nagy arányban jellemző a később bűnelkövetővé váló fiatalok életében, melynek hatására az elhanyagolt gyerekek iskolakerülővé válnak és egyre nagyobb problémát jelentenek. A későbbi életutat döntően befolyásolja, hogy az iskola hogyan reagál a problémás esetekre: „azoknak a fiataloknak, akiken az iskola segített, több mint kétharmada nem vált deviánssá, azoknak viszont, akiket elutasított, több mint kétharmada vált bűnelkövetővé."[53]

Ezek a fiatalok keresik azt a közösséget, ahol sikereket érhetnek el, így életükben leginkább egy olyan – általában kortárs - baráti társaság játssza a legmeghatározóbb szerepet, melynek tagjai nem feltétlenül járnak a törvény által kijelölt úton. A fiatalkori bűnözéssel foglalkozó szakirodalom[54] és a statisztikai adatok[55] tanúsága szerint is a baráti társaság lehet az egyik legmeghatározóbb tényező a bűnelkövetővé és bűnismétlővé válás folyamatában. A kezdeti „stikliket" a megfelelő segítség hiányában – eredményezze azt akár a szociális, akár a gyermekvédelmi, vagy a bűnmegelőzési szervek elkésett, sok esetben elmulasztott reakciója – először kisebb súlyú, majd komolyabb bűncselekmények válthatják fel, és vezethetnek akár szabadságelvonó büntetéshez is. Az interjúk során az derült ki, hogy a megkérdezett fiatalok többsége már 14 éves kora előtt részt vett „balhékban", csak ezek a kezdeti, kisebb súlyú bűncselekmények sem a rendőrség, sem a szülők előtt nem derültek ki. A gyerekek általában az első komolyabb bűncselekmények elkövetése miatt kerültek a hatóság látókörébe, s az eljárás során derült fény rossz családi körülményeikre is, melyek miatt a gyámhatóság sok esetben intézeti nevelést rendelt el. Viszont a válaszokból kitűnt az is, hogy a beavatkozás ilyenkor már elkésett, ugyanis a legtöbb fiatal az intézeti évek alatt folytatta a bűnelkövetést és ahhoz társakat is talált.

Ha a reszocializáció során a zárt intézet nem képes megteremteni a kriminális környezettől való elszakadás képességének belső, személyi feltételeit, akkor igen nagy valószínűséggel lehet majd számolni a későbbi bűnismétléssel. Ezért a szabadságvesztés alatti, vagyis a prizonizációval összefüggő kockázati tényezők szintén fontos szerepet játszanak a reszocializációs gyakorlatok sikerességében.

A szabadságvesztés ideje alatti rehabilitációval nem érhet véget a reszocializációs folyamat, az elkövetőket reintegrálni is szükséges a társadalomba. A szabadulást követően is vannak olyan rizikótényezők, melyek nagy kockázatot hordoznak magukban a bűnismétlés veszélyét tekintve. A lakhatással, foglalkoztatással, oktatással, emberi kapcsolatokkal és az

[53] Solt, 2004-2006, időzített mű, 8. oldal
[54] Többek között: Ligeti Katalin, 2008, időzített mű
[55] Fiatalkorúaknál a csoportos elkövetés gyakorisága 58,2 %. In Tájékoztató a gyermekkorúak és fiatalkorúak bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről, Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály, 2012

egészségi állapottal összefüggő problémák[56] hátráltatják a sikeres reintegrációt, és a visszaesés valószínűségét növelik a rossz anyagi helyzet, illetve a családi nehézségek[57] is, különösen akkor, ha ezek közül több tényező is együtt hat.[58]

A rizikótényezők között vannak statikus faktorok, melyek állandóak, és ebből a jellegükből adódóan a harmadlagos prevenció sem hat rájuk. A demográfiai tényezők, a bűnözői előélet nem változnak az idő múlásával, éppen ezért egyetlen terápiás program sem képes hatni rájuk. Ahhoz viszont, hogy sikereket érhessünk el a reszocializáció során, nélkülözhetetlen ezeknek a tényezőknek az ismerete is, hiszen ezekből kiindulva pontosabban választhatók meg a beavatkozást igénylő kriminogén szükségletek és ezek teszik képessé a gyakorlatot arra, hogy igazán hatékony kezelési terveket készíthessen.

A statikus rizikófaktorok generális prevenciós beavatkozást kívánnak a bűnmegelőzés elsődleges és másodlagos színterén, míg a társadalmi érvényesülést hátráltató dinamikus tényezők – az úgynevezett kriminogén szükségletek – azok, melyeket a harmadlagos prevenciót célzó programok leginkább képesek befolyásolni, éppen ezért ezek kiválasztása és korrigálása a reszocializációs programok kiemelt szegmense lesz.[59] „A dinamikus rizikófaktorok – ahogy a nevükben is benne van – változnak az idő múlásával, és ezek a változások egyben a bűnismétlés kockázatának fluktuációját is eredményezik."[60] Csoportjukba tartozónak tekinthetünk olyan kockázati tényezőket, mint például a konfliktuskereső, antiszociális személyiség, a kriminális kapcsolatok, a szocioökonómiai státusz, az alacsony iskolai végzettség vagy a szerhasználat.

III.1.2. A bűnismétlés protektív tényezői

Solt Ágnes kutatásában kérdésként merül fel, hogy hogyan reagálnak a problémákra a deviáns és hogyan a veszélyeztetett, de nem deviáns fiatalok (kontrollcsoport). A megkérdezettek válaszai alapján kétféle stratégia különíthető el: a konfrontálódó vagy szembeszálló, és az elkerülő. Arra, hogy mi magyarázza az eltérést, több lehetséges válasz adható. A kutatás négy csoportját határozza meg azoknak a tényezőknek, amelyek hatással vannak arra, hogy a veszélyeztetett fiatalok a társadalom normáit elfogadják:

- „kapcsolat (szerelmi, baráti);
- veszélyeztető tényező megszűnése;
- örömet okozó tevékenység (sport, alkotó jellegű szabadidős tevékenység);
- „tartás" – az alkalmazkodás értékként elfogadása, önmaga és más emberek, mint értékhordozók közösségének érzékelése."[61]

A különböző rizikófaktorok mellett az ilyen és ehhez hasonló protektív, azaz védő tényezők is befolyásolhatják a kriminálisan veszélyeztetett gyerekek életútját és csökkenthetik a bűnelkövetés és a bűnismétlés veszélyét. „A védőfaktorok kutatása elsősorban fiatalkorúak körében zajlik, gyökerei pedig az 1980-as évek fejlődéspszichopatológiai és reziliencia

[56] Travis és munkatársai nyomán. In Travis, Jeremy - Solomon, Amy L. - Waul, Michelle: From prison to home: The demensions and consequences of prisoner reentry. Washongton DC: Urban Institute, 2001
[57] Zamble és Quinsey retrospektív vizsgálatának eredményeképpen. In: Zamble, Edward - Quinsey, Vernon L.: The criminal recidivism process. Cambridge University Press, 2001
[58] Nilsson, Anders: Living conditions, social exclusion, and recidivism among prison inmates. Journal of Scandinavian Studeis in Criminology and Crime Prevention, 4, 2003
[59] Borbíró Andrea és Szabó Judit kutatásukban említést tesznek olyan változókról is, melyeknek kockázati tényező jellege vitatott a szakirodalomban, mint például az intelligencia vagy a szorongás, az alacsony önértékelés, a depresszió, stb.
[60] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat
[61] Solt Ágnes, 2004-2006, idézett mű, 10. oldal

kutatásaihoz nyúlnak vissza."[62] A rezilienciakutatások arra a kérdésre keresik a választ, hogy miként lehetséges az, hogy egyes emberek a bűnelkövetést előrejelző kriminogén tényezők megléte, és a szocializációs folyamat esetleges defektusai ellenére sem lépnek bűnelkövetői életpályára.

Masten és kutatócsoportja a rizikós gyermekcsoportok pszichopatológiás vizsgálatától jutott el a reziliencia kutatásáig. Meghatározásuk szerint a reziliencia a kockázat és a megpróbáltatások dacára sikeres alkalmazkodás folyamatát jelenti, amely akkor kerül leginkább veszélybe, ha az alapvető emberi alkalmazkodás (kötődés, az egyén tanulási és probléma megoldási képessége, önszabályozó rendszereinek működése, én hatékonysága, a család rendszerének működése, a tágabb közösség szerveződései, vallási és kulturális hagyományok) sikere válik rizikóssá.[63]

A Nemzetközi Reziliencia Projekt definíciója szerint olyan emberi képességet kell reziliencia alatt érteni, amely lehetővé teszi a személynek, a csoportnak vagy a közösségnek, hogy megelőzze, csökkentse vagy legyőzze a különféle megpróbáltatások károsító hatásait.[64]

Összességében tehát reziliencia alatt azokat a tényezőket érthetjük, amelyek a rizikófaktoroknak ellenállókat megkülönböztetik a deviancia útjára lépőktől:

1. Egyénen belül: átlag feletti kognitív képességek, normális kognitív fejlődés, magas önbecsülés, autonómia, függetlenség, életerő, jó kommunikációs készség, felelősségvállalás, teljesítményorientáció.
2. Családon belül: gondoskodó, erős kapcsolat családtaggal vagy más kompetens, proszociális felnőttel; szülői figyelem, támogatás; érzelmi stabilitás.
3. Iskolán belüli: magas szintű követelmények és elvárások a gyerekkel szemben; pozitív szerepmodellben megjelenő tanár; tematikus, átfogó, tapasztalatokon nyugvó, inkluzív tanterv; pozitív osztályközösség; felelősséggel járó szerepek felkínálása a tanulónak és az iskola, mint védőfaktor értékelése akképp, hogy az együttműködés és a valahová tartozás érzését kínálja a gyereknek.
4. Társadalmi tényezők: egyházi közösség támogatása; pihenés, kikapcsolódás lehetőségeinek biztosítása; a társadalom értékorientált szerveződése; biztonságos lakókörnyezet.[65]

A reziliencia-kutatások eredményei új irányt mutatnak a reszocializáció gyakorlatában, vélhetően a protektív tényezők felismerése és támogatása jelenti a kulcsot a bűnelkövetői életpályáról való sikeres eltereléshez. A generális és a speciális prevenció körében is nagy hangsúlyt kell fektetni a védőfaktorok kutatására és hatásuk erősítésére, ilyen formán előmozdítva a gyerekek személyiségfejlődését.

IV. Reszocializációs gyakorlatok

A fiatalkorú elkövetők már régóta speciális kategóriát alkotnak a büntető igazságszolgáltatás rendszerében, és a társadalom évek óta áll „értetlenül tetteik, szomorúan sorsuk, és tehetetlenül segítésük előtt."[66] A világ szinte minden országában felmerült már a kérdés, hogy

[62] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat
[63] Ann A. Masten, Jennifer L. Power: A Resilience Framework for Research, Policy, and Practice. In: Resilience and Vulnerability, Adaptation in the Context of Childhood Adversities, Cambridge University, 2003
[64] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat
[65] Reziliencia. http://www.scribd.com/doc/10054444/Reziliencia-boldogulas-a-nehezsegek-ellenere-Az-iskola-szerepe (2012.09.13.) és Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat (beszámoló a Rochesteri Gyermek Reziliencia Projekt eredményeiről) és Masten-Power, 2003, idézett mű
[66] Kapa-Czenczer Orsolya, 2008, idézett mű, 34. oldal

mit lehet tenni a fiatalkorúak bűnözésének megállítására, létezik-e hatékony és emberi módja a megelőzésnek és a fiatalkorú bűnelkövetők kezelésének.

A múltban úgy hitték, hogy bármilyen jellegű beavatkozás jobb a semminél. Az 1970-es években a treatment ideológia válsága azonban új fejezetet nyitott a kriminálpolitika területén. Martinson „nothing works" (semmi sem működik) korszakhatároló jelmondata hosszú ideig háttérbe kényszerítette a reszocializációs célkitűzéseket, és azok helyett a semlegesítő, az izoláló vagy a tisztán punitív jellegű beavatkozások[67] alapján építette fel a bűnözéskontroll stratégiáját.[68] Ugyanakkor ez a pesszimista kijelentés volt az, amely erősen inspirálta a tudományt a „mi működik" kérdés megválaszolására, és mind több hatásvizsgálat irányult annak bizonyítására, hogy mely reszocializációs programok hatékonyak és melyek azok, amelyek hatástalanok vagy éppen kontraproduktívak a visszaesés tekintetében. „A bűnelkövetők társadalmi reintegrációjának lehetőségeire vonatkozó jelenlegi ismereteink legmegbízhatóbb forrásai az 1990-es évektől végzett szisztematikus áttekintések és metaanalízisek. Ezek egyik nagy előnye, hogy mivel egymáshoz nagyon hasonló egyedi programok átfogó hatékonyságvizsgálatát végzik el, meglehetős pontossággal tudják beazonosítani azokat a feltételeket, amelyek elősegítik az eredményességet."[69]

Mind az észak-amerikai, mind az európai hatékonyságvizsgálatok arra a következtetésre jutnak, hogy az elrettentés és felügyelet alapú beavatkozások semleges eredményt mutatnak vagy a visszaesések növekedéséhez vezetnek, tehát hatástalanok harmadlagos prevenciós szempontból, sőt, akár növelhetik is a bűnelkövetés vagy a bűnismétlés valószínűségét. Az elemzések ugyanakkor azt mutatják, hogy a viselkedésterápiás és a kognitív viselkedésterápiás kezelések hatnak a visszaesés kockázatának csökkenésére, és ez a hatás jóval erősebb, mint más típusú beavatkozásoknál.

A Cambridge-i Egyetem Kriminológiai Intézete „A nemzeti együttműködés megerősítése a bűnismétlés érdekében" című projekt kapcsán vizsgálta és összehasonlította azokat a különböző gyakorlatokat, amelyek a fiatalkorú bűnelkövetők bűnismétlési rátájának csökkentésére irányulnak.[70] Következetesen érvényesülő tendenciaként állapította meg, hogy azok a programok voltak igazán hatásosak, amelyek:

- a magatartás megváltoztatására és a személyiség fejlesztésére irányultak;
- egyszerre több kriminogén tényezőt céloztak;
- magas kockázati kategóriába sorolt elkövetőkkel foglalkoztak;
- önkéntes részvételen alapultak;
- nem hagyták figyelmen kívül a specifikus reagálóképesség elvét;
- megteremtették a magas szintű szakmai együttműködés és felkészültség feltételeit;
- illetve a közösségben vagy azzal együttműködve valósultak meg.

Összességében: tiszteletben tartották az 1990-ben[71] megalkotott, ún. risk-need-responsivity modelljét (RNR).

[67] Például az angliai short, sharpe, shock és az amerikai boot camp gyakorlata.
[68] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű
[69] Borbíró, 2009, idézett mű, 31. oldal
[70] A hatásvizsgálat az Európában végrehajtott javító-nevelő beavatkozások értékelésére irányult. Ennek során a kutatók összehasonlították a kezelt csoportban alkalmazott beavatkozások hatását a bűnismétlésnek a kontrollcsoportban tapasztalt mértékével. Fontos szempont volt továbbá, hogy a kontrollcsoport mindenben egyenértékű legyen a kezelésnek alávetett csoporttal. (Cambriedge-i hatásvizsgálat. http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Rep%20STARR%20HUN.pdf, 2012.10.23.)
[71] Az RNR modell első változata Andrews, Bonta és Hoge jóvoltából született meg, de a megalkotása óta eltelt évek során számos új elemmel bővült.

IV.1. Az RNR modell

A preventív beavatkozást lehetővé tevő dinamikus elemek beépítése a reszocializációs gyakorlatokba hívta életre a risk-need-responsivity modelljét (RNR modell), amely egyszerre érvényesíti a kockázatok, a szükségletek és a reagálóképesség szempontjait.

A kockázat a bűnismétlés, illetve a visszaesés rizikóját jelenti, amelynek valószínűsége mérhető. Ezért "a szolgáltatások szintjét a bűnismétlés kockázatához kell igazítani, tehát különböző intenzitással kell foglalkozni a magas, illetve alacsony kockázatúnak minősített elkövetőkkel."[72] Az intenzív beavatkozás a visszaesés szempontjából leginkább veszélyeztetett elkövetői körnél szükséges, míg az alacsony rizikójú eseteknél nem, mert náluk a túlzott intervenció nem pusztán felesleges, hanem akár káros is lehet.[73]

„A szükséglet elve a bűnelkövetői viselkedéssel összefüggő dinamikus faktorok, mint kriminogén szükségletek számbavételének, illetve az ezek befolyásolására irányuló beavatkozásoknak a követelményét fejezi ki."[74] A kriminogén szükségletek mint bűnelkövetéshez vezető tényezők közvetítenek a konkrét kezelés során bekövetkező változások és a bűnismétlés valószínűségének módosulása között, ekképp irányítva a kezelési tervet készítőt. A rosszul megválasztott rizikófaktorokra irányuló beavatkozás akár további súlyos torzulásokat is eredményezhet és ahelyett, hogy csökkentené, éppen hogy növeli a visszaesés valószínűségét.

Az RNR modellre épülő gyakorlatokat a kényszeralapú beavatkozásoktól leginkább a reszponzivitás elve határolja el, amely a kezelés és az egyéniesítés szempontjából is döntő jelentőségű. Az általános reszponzivitás elve szerint a leghatékonyabb rehabilitációs stratégiák „a kognitív társas tanuláselméleti perspektívába ágyazott viselkedéses és kognitív viselkedéses terápiás módszerek."[75] A specifikus reszponzivitás elve pedig azt követeli meg, hogy a kezelés igazodjon az elkövető tanulási képességeihez, körülményeihez, motivációjához.[76] A reszponzivitás elve tehát azt jelenti, hogy az „általános" és a személyhez jobban kötődő „specifikus reagálóképességre" figyelemmel az intervenciónak olyannak kell lennie, amely hangsúlyt helyez az egyéni szükségletekre, és bevonja a fiatalkorút a programba, ezáltal tanítva neki a lehető legtöbbet.

Az RNR modell elveit használják a reszocializációs programok akkreditálására Angliában és Walesben, Hollandiában, Norvégiában, Skóciában, Svédországban és – a mind több hatékonyságvizsgálat pozitív eredményeinek köszönhetően – egyre több európai országban és régióban.[77]

IV.2. „What works?" – Mi működik?

A külföldön megvalósított reszocializációs gyakorlatok között szép számmal találunk olyanokat, melyek az RNR modell alapján beazonosított kriminogén szükségleteket a hatékonyság további elveire figyelemmel célozzák, ezért kiemelkedő sikereket érnek el a társadalomba való visszaillesztés során. Szemléltetésképp kiválasztottam olyan bizonyítottan jól működő külföldi programokat, amelyekben felismerhetők az eredményességet elősegítő elemek és feltételek, éppen ezért követendő példaként szolgálhatnak a fiatalkorúakra vonatkozó reszocializációs stratégiák kialakítása során.

[72] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű, 33. oldal
[73] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat
[74] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű, 33. oldal
[75] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat
[76] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű
[77] Cambridge-i hatástanulmány

IV.2.1. Multisystemic Therapy – Multiszisztémás Terápia

Az MST egy intenzív családi és közösségi alapú kezelés az USA-ban. Középpontjában azok a tényezők állnak, amelyek meghatározzák a fiatalkorú elkövetők súlyos, antiszociális magatartását. Elméleti hátterében pedig a viselkedés társadalmi-környezeti modelljei, valamint a bűnözés és szerhasználat közötti összefüggéseket mutató tanulmányok, melyek azt támasztják alá, hogy az antiszociális viselkedés több oldalról determinált, az egyes tényezők összefüggnek, így a fiatalkorú személyiségfejlődését egyaránt meghatározza a családjához, az iskolájához, a munkahelyéhez és a társaihoz való viszonya. Tehát az egyén nem önmagában, hanem egy olyan komplex hálózatban létezik, melynek minden egyes eleme viselkedést meghatározó faktor, melynek megfelelően a beavatkozás sem csak az egyén szintjén szükséges, hanem akár több szinten is, vagy a különböző rendszerek kombinációjánál.

Az MST a bűnözővé válás ismert kulcstényezőivel, illetve a multiszisztémás rendszerekkel egyszerre foglalkozik és arra törekszik, hogy az egyes rendszerek erősségeinek kihasználásával anélkül segítse elő a fiatalkorú magatartásváltozását, hogy kiemelné saját környezetéből. Ezért a kezelésnek a rizikófaktorok mérséklésével erősítenie kell a protektív tényezőket, figyelemmel az egyéni és a környezeti szükségletekre is.

A programban a tartósan bűnelkövető, erőszakos, szerfüggő fiatalkorú elkövetők (fiúk, lányok is) 12-17 éves koruk között vehetnek részt. A kezelés stratégiája, hogy megtanulják leküzdeni a családdal, iskolával, kortársakkal kapcsolatos problémákat. Különleges célja ugyanakkor a programnak, hogy a szülőket is képessé tegye a felmerülő problémák felismerésére és megfelelő kezelésére. A társadalomba integrálás stratégiái bizonyítottan jó gyakorlatok, mint például a családterápia, a strukturált családterápia, a szülői viselkedés tréning és a kognitív magatartásterápia. Mivel az MST „otthon alapú" szolgáltatás, pozitív hatása több generáción keresztül érezhető és nemcsak a fiatalkorú, hanem a körülötte élők körében is, ezáltal segítve a családokat olyan környezet kialakításában és fenntartásában, ahol a fiatal egészségesen fejlődhet.

1986-ban végezték a program első hatékonyságvizsgálatát és azóta három klinikai elemzés is készült visszaeső és erőszakos bűnelkövető fiatalkorúak körében. Ezek azt bizonyították, hogy az MST programban résztvevők között hosszú távon csökkent a bebörtönzés, a bűncselekmények elkövetése és a kábítószer használat. Az értékelésekből kiderül, hogy 25-70%-os a visszaesés az újbóli letartóztatások arányában, 47-64%-os a csökkenése a családon kívül való elhelyezés szükségességének, valamint a program során széles körben fejlődnek a családi funkciók, és csökkennek a fiatalkorú elkövetők pszichológiai problémái. A vizsgálatok sikere arra buzdította az amerikai kormányt, hogy kiterjessze az MST programját más problémás (de nem bűnelkövető) fiatalokra is.[78]

IV.2.2. Cognitive Behavioural Programme (CBP) – Kognitív Magatartásterápia

A kognitív magatartásterápiás programok alapfeltevése, hogy az észlelést, az érvelést és az emlékezést felölelő gondolkodási folyamatok meghatározzák a viselkedést. „Az tehát, hogy egy bűnelkövető hogyan gondolkodik, milyen a világnézete, hogyan viszonyul másokhoz, milyen értékekkel rendelkezik, hogyan érvel és milyen a problémamegoldása, szoros összefüggésben áll a kriminális viselkedésével."[79] Az egyéni kogníciók módosításával viselkedésváltozás érhető el. A kognitív magatartásterápia azért lehet rendkívül hatékony,

[78] CBP modellprogram. http://www.colorado.edu/cspv/blueprints/modelprograms/MST.html (2012.10.22.)
[79] Borbíró Andrea – Szabó Judit, kézirat

mert a személyiség szerepét felértékelve éri el, hogy a fiatal belső indíttatástól vezérelve, saját maga ismerje fel és változtassa meg hibás gondolkodásmódját.

A CBP egy viselkedésalapú terápiás program, melynek lényege, hogy egy kétfázisú rendszerben próbálja megjavítani a fiatalok életszemléletét. Első lépésként a három csoportba (általános bűnelkövetők, agresszív bűnelkövetők és kábítószerrel visszaélők) sorolt fiatalkorúakkal motivációs interjúkat készítenek, amelyek alapján összeállítják a tevékenységi tervet, amely tartalmazza a fiatal rövid- és hosszú távú terveit az életre. A második lépcsőben az interjúkra és az egyéni célokra alapozva egy tíz alkalmas, személyre szabott programot állítanak össze és elhelyezik a fiatalkorút a számára leginkább megfelelő csoportban.[80]

Lipsey és munkatársai az ilyen és az ehhez hasonló kognitív magatartásfejlesztő programok metaanalízise során igen kedvező eredményekre jutottak. Az adatok tanúsága szerint ugyanis a kognitív viselkedésterápiás kezelésben résztvevő elítélteket akár 40 %-kal kedvezőbb visszaesési ráta jellemzi, mint a kontrollcsoport tagjait.[81]

IV.2.3. EQUIP – Education Quality Improvement Program

Az EQUIP módszert a holland fiatalkorúak intézeteinek döntő többségében alkalmazzák, és egyre ismertebb Magyarországon is. Az EQUIP része az ART (Agression Repleacement Training) névre keresztelt komplex nevelési rendszernek, amely három fő komponensből tevődik össze:

1. Szociális Készségek (Skill streaming) – viselkedés komponens, amely során megtanulják a résztvevők, hogy az agresszió helyett hogyan másképp tudják kezelni az adott helyzetet, de minden alkalommal csak egy képességre figyelve.
2. Indulatkontroll Tréning (Anger Control Training) – emocionális komponens, mely azt tanítja a résztvevőknek, hogy mit ne tegyenek.
3. Erkölcsi Érvelés Tréning (Moral Reasoning Training) – értékek komponens, mely arra irányul, hogy rávegye a fiatalokat az „előregondolkodásra", arra, hogy foglalkozzanak a jövő perspektíváival.

Arnold Goldstein strukturált tanulási terápiájának[82] („structured learning therapy") módszertana alapján a program az interperszonális készségek fejlesztésére épít. A módszer lényege, hogy a „készségek elsajátíttatásával arra törekszik, hogy a résztvevő belső kontrollját erősítse, megfigyelőképességét fejlessze, kommunikációja pontosságát, a frusztráltsággal szembeni toleranciáját, illetve ambícióit növelje; hogy jobban boldoguljon a (mindennapi) élet támasztotta igényekkel szemben."[83] Az ART tanterv zárt intézeti változatában 10 fejlesztendő készséget nevez meg: „panaszkodás, mások érzelmeinek a megértése, valaminek a megbeszélése, a dühre való reakció, a verekedésből való kimaradás, segítség másoknak, a vád, illetve a csoportnyomás kezelése, az érzelmek kifejezése, valamint a kudarckezelés."[84]

Az EQUIP a kezelés során egyfajta pozitív csoportkultúrát stimulál, ahol a csoport „két vagy több egymással kapcsolatban álló ember, akiknél a valamelyikük helyzetében, viselkedésében bekövetkezett változás a többieknél is változást vált ki, mely visszahat, és az elsőnek megnevezett személynél idéz elő újabb változást."[85] A csoport akkor működik jól, ha

[80] Kapa-Czenczer Orsolya, 2008, idézett mű
[81] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű
[82] Goldstein Strukturált tanulásterápia: a szegények pszichoterápiája felé című munkája 1973-ban jelent meg, jelentős előrelépést hozva a szociális készségek és a kompetencia-fejlesztés területén.
[83] Czenczer Orsolya: Külföldi minták – honi tennivalók a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában, In Börtönügyi Szemle, 2009/1. szám, BVOP, Budapest
[84] Czenczer Orsolya, 2009, idézett mű
[85] Krizsán József: Az EQUIP módszer, In Börtönügyi Szemle, BVOP, Budapest, 2006, 80. oldal

a tagoknak elvárásaik vannak egymással szemben, melyeket szerepnek (például: hallgatag, érzékeny, tréfamester, okoskodó, vezető… stb.) nevezünk. A cél az, hogy mindenki megtalálja a hozzá leginkább illő szerepet, amelyben jól érzi magát, és amelyet a csoport is elfogad. Az EQUIP képességfejlesztő gyakorlatai az imitáló szerepjáték[86], az anticipáló szerepjáték[87], a rekonstruáló szerepjáték[88] és a transzfer tréning[89]. A módszer tehát egy olyan strukturált, kognitív viselkedésterápiás tréning, ahol az equipment a hiányzó szociális, kognitív és erkölcsi kompetenciákkal való felvértezést jelenti.[90]

Az eredetileg iskolák és különböző szociális intézmények számára készült programot - sorozatos sikereinek köszönhetően - bevezették a szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek körében is. Leeman, Gibbs és Fuller 1993-ban végzett kutatásaik során vizsgálták először az EQUIP program hatékonyságát a fiatalkorúak fogvatartási intézeteiben. Az eredmények lenyűgözőek voltak, az EQUIP csoportok tagjai - a 12 hónapos utánkövetési időszak alatt - alacsony és stabil, 15 %-os visszaesési rátát produkáltak, míg a kontrollcsoportokban 40,5 %-os arányban követtek el ismételten bűncselekményt a fiatalok.[91]

IV.2.4. Streightening Transnational Approaches to Reducing Re-offending (STARR Projekt) – Nemzeti Együttműködés Megerősítése a Bűnismétlés Csökkentése Érdekében

A STARR az Európai Bizottság Prevention and Fight Against Crime című programja keretében, 2007-ben kiírt pályázati projekt. A projekt három témaköre közül az egyik foglalkozik a 16 és 25 év közötti elkövetők bűnismétlésének csökkentésével.[92] Fő pályázóként a London Probation Board, azaz a Londoni Pártfogó Szolgálat dolgozott ki átfogó kezelési tervet, amelyben Magyarország is partner volt.

A projekt célja, hogy az EU összes tagállamában megismerhetőek és alkalmazhatóak legyenek azok a bűnismétlést csökkentő jó gyakorlatok, melyek hatékonysága kutatásokkal bizonyított. A tervek kidolgozásakor figyelemmel voltak a fiatalkorúakkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumokra, európai ajánlásokra és arra a feltevésre, hogy lehetőleg tudományos bizonyítékokon kell, hogy alapuljon a fiatalkorú elkövetőkre irányuló beavatkozás, az, hogy milyen célcsoport esetében, milyen módszer, milyen körülmények között működik. A STARR projekt az agresszióhelyettesítő tréninget, a családi döntéshozó csoportkonferenciát, a szociális készségfejlesztő tréninget és a munkaerőpiaci tréninget tartja célravezetőnek a reszocializáció terén.[93]

A STARR Camridge-i kutatócsoportja hatásvizsgálatában ezen projekt kapcsán is arra a következtetésre jut, hogy a fiatal bűnelkövetők kezelésének átfogó hatása biztató, különösen a kognitív/viselkedési programok és az RNR-modell esetében. Habár ez a következtetés általános érvényűnek látszik, nem szabad elfelejteni, hogy Európa országaiban a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerei lényegesen eltérhetnek egymástól, például a büntetőjogi

[86] Azt hivatott megtanítani, hogy hogyan lehet alkalmazni az EQUIP módszer által kiemelt, fejlesztendő készségeket.
[87] Az effajta szerepjáték során olyan helyzetekre vetítve gyakorolják a magatartásmintákat, melyekkel a közeljövőben a fiatal nagy valószínűséggel szembesülni fog.
[88] Ez esetben a szereplők azt a múltbeli helyzetet rekonstruálják, amelyben nem vagy csak részben sikerült korábban helytállniuk.
[89] A képességek átvitelét célozza a tréningen kívülre, a terápia utánra.
[90] Kapa-Czenczer Orsolya, 2008, idézet mű
[91] EQUIP. http://www.cyc-net.org/CYR101C/Equip.htm (2012.10.22.)
[92] További témakörök: Családon belüli erőszakkal kapcsolatos bűnismétlés csökkentése (Franciaország), Kábítószer- és alkoholfogyasztással kapcsolatos bűnismétlés csökkentése (Bulgária).
[93] London Probation Board. http://www.london-probation.org.uk/what_we_do/european_projects.aspx (2012.10.22.)

felelősség korhatárában, a jogsértések osztályozásában, a bűnözésre és a bűnismétlésre adott válaszokban.[94]

V. Itthon, Magyarországon

A hivatkozott programok jól láthatóan rajzolták meg a reszocializációs gyakorlatok két csoportját, a környezetre irányuló (MST) és az individuális értékeket célzó (CBP, EQUIP, STARR) beavatkozások képében. Ugyan ezeknek már több meghatározó eleme átkerült a magyarországi gyakorlatba is, hazai reszocializációs programjaink a külföldhöz képest mégis „gyerekcipőben" járnak.

Megnyilvánul ez például abban, hogy a reszocializációs stratégia egyelőre kevéssé irányul a környezeti tényezők befolyásolására és a fiatalkorú elkövetők személyiség struktúrájának megváltoztatására. Hasonló programként tartható számon például a – már a brit STARR projekt kapcsán említett – szociális készségfejlesztő tréning, melynek módszertanát Magyarországon dolgozták ki, itt említhetjük meg a szirmabesenyői kutyaterápiás kezelést, valamint a civil szervezetekkel való együttműködés keretében megvalósuló programok egyes elemeit is.

Hazai reszocializációs gyakorlatunk ugyanakkor sokkal inkább célozza az elkövetők oktatási-, és munkaerőpiaci felzárkóztatását, melyek valóban aggasztó és mindenképpen gyors reakciót követelő problémák. Nem vita tárgya, hogy az iskolai oktatás és a munkaerőpiaci tréningek külföldön is szerves részét képezik a reszocializációs gyakorlatnak, de emellett az eddig bemutatott programok olyan más, erőteljesen ható elemekkel is bírnak, melyek a személyiség mélyrétegeiben idézhetnek elő változást vagy a fiatalkorú környezetét befolyásolhatják kedvező irányba, így általuk a szabaduló elítélt több lábon állva, támogatókkal maga mellett, biztosabb sikerrel illeszkedhet vissza a társadalomba.

V.1. Úton…

A bűnelkövetési- és bűnismétlési ráta a leghatékonyabban úgy csökkenthető, hogy az elkövetők társadalomba való visszaillesztését sikerre viszi a reszocializációs gyakorlat. Meg kell fogalmazni azokat az elveket, amelyek pozitív hatással lehetnek a terápiás programok hatékony megvalósítására és az így kialakított feltételeknek megfelelően végrehajtani a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási rendszerének reformját. Hazánkban voltak, illetve most is vannak olyan kezdeményezések, amelyek magukban hordozzák a fejlődés lehetőségét, Magyarország mégis csak nehezen jut előrébb a reszocializációs elvek elfogadása és megvalósítása terén.

A jó gyakorlatok közül mindenképpen kiemelendők a civil szervezetek és a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek kezdeményezései.

V.1.1. „Cellakutya program"[95]

2009 novemberében a szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete és a Miskolci Állatsegítő Alapítvány (ARM) együttműködésével egy olyan egyedülálló

[94] Cambridge-i hatásvizsgálat

[95] Szitka Szabolcs: Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok, In Börtönügyi Szemle 2012/2. szám, BVOP, Budapest

állatasszisztált program valósult meg hazánkban, amely a büntetés-végrehajtási gyakorlat általános felsorolt lehetőségein jóval túlmutatott.

A „Cellakutya programot" a nemzetközi szakirodalom áttanulmányozásával és a hazai adaptációs lehetőségek kigondolásával tervezték, azzal a céllal, hogy a résztvevő fiatalokban olyan képességeket fejlesszenek, amelyek elősegíthetik normakövető társadalmi beilleszkedésüket. A program során csellengő, senkinek sem kellő, menhelyi kutyákat választottak ki, tudatosan törekedve arra, hogy a fiatalok párhuzamot vonjanak saját életük és a gondjaikra bízott kutya sorsa között. A program végén a kutyák beteg gyermekeket nevelő családokhoz kerültek társként, gazdára találásuk - amellett, hogy kiemelt lehet a jóvátétel során - azt az üzenetet is közvetítheti a fiatal számára, hogy van reális esély a normális életre.

Az első állatasszisztált terápiás program eredetileg kettős céllal indult: a személyi állománynál a stresszoldásra és a kiégés megelőzésére, a fogvatartotti állománynál pedig a kognitív viselkedésváltozásra irányult. A kezelhetetlen, különösen agresszív magatartású és deviáns viselkedésmintákat követő, súlyos szocializációs problémákkal küzdő fiatalkorúak önként jelentkezhettek a terápiára. Felvett szerepeik a várakozásokat felülmúlóan olvadtak le róluk a foglalkozások során és addig soha nem látott érzelmi reakciókat produkáltak. Az effajta személyes érintettség révén a fiatalok részesévé váltak a kezelésnek, így gondoskodási, együttélési készségeik és képességük, valamint felelősségtudatuk a gondolkodás struktúrájának belső átalakulásával fejlődött.

A foglalkozások a kapcsolatteremtéssel, az elfogadás és bizalom kiépítésével kezdődtek és csak ezek kialakulása után következett a kiképzői munka. A kiképzés során mindent felülíró elvként érvényesült az erőszakmentesség, a pozitív megerősítésen alapuló tanítás és a türelem. Mindez azt mutatta meg a börtönbe került fiataloknak, hogy a sikertelenségre nem az erőszak, nem az agresszió kell, legyen a válasz.

A programértékelések rendkívül kedvező eredményeket hoztak, a fogvatartottak szociális fejlődése nyomon követhetővé vált fegyelmi helyzetükben, és kifejeződött a fegyelmi és büntető ügyek számának jelentős visszaesésében is. A sikerre való tekintettel megkezdődtek a „Cellakutya program 2" előkészítő munkálatai, amelyben az elképzelések szerint a kutyák már a fogvatartottak ellátására lettek volna bízva, de a programot a szirmabesenyői büntetés-végrehajtási intézet vezetése 2010. november 14-én határozatlan időre mégis felfüggesztette.[96]

V.1.2. „Ifjúsági munka bűnelkövető fiatalkorúakkal II." projekt - TÁMOP 5.2.5

A VáltóSáv Alapítvány – többek között - a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetével együttműködve végez ifjúsági munkát bűnelkövető fiatalokkal a fogvatartás alatt és a szabadulás után. A projekt közvetlen célja, hogy a hátrányos helyzetű, fogvatartásból szabadultak reintegrációs esélyeit növelje az oktatásba vagy szakképzésbe juttatás, a munkaerőpiaci elhelyezkedés és bennmaradás feltételei megteremtésének segítésével.

A fokozott hatékonyság elérése érdekében egyéni és csoportos kompetencia-fejlesztő, szabadidős, közösségi, információs és tájékoztató programok szervezésére, ifjúsági segítők képzésére és a megkereső jellegű ifjúsági munka[97] rendszerének kialakítására és fejlesztésére kerül sor. A program hosszú távú céljai között szerepel a szociális, gazdasági, politikai margianlizáció csökkentésével a reintegrációs esélyek növelése, a visszaesés megelőzése, a

[96] Cellakutya program. http://cellakutya.blog.hu/2010/11/17/_12313#more2455084 (2012.10.15.)

[97] A felkereső (megkereső) ifjúsági munka lényege a szabadidejüket az ifjúsági közösségi tereken kívül töltő fiatalok felkutatása, számukra információk nyújtása az általuk elérhető szolgáltatások rendszeréről, amely elősegíti a fiatalok közösségeinek, szervezeteinek kialakulását, az általuk egyébként ritkán látogatott szolgáltatásokba való bevonását.

devianciák csökkentése, a diszkrimináció különböző formái és az esélyegyenlőtlenségek elleni küzdelem, illetve a speciális ifjúsági munka módszertanának kidolgozása és a segítő szakmák szerepének erősítése is.

Ezen célok eléréséhez a program olyan módszerekkel is dolgozik, amelyek az európai és észak-amerikai gyakorlatok szellemiségét idézik. Erre példa lehet a közösségi és állampolgári kompetenciafejlesztő csoport a börtönben, amelynek lényege, hogy támpontokat nyújtson a szabadulóknak „a mindennapos élethelyzetekben való eligazodáshoz, személyiségük és a kapcsolataik megértéséhez és tudatos formálásához”[98], fejlesztve a gondolkodást, a megismerési képességet, a munkaerő-piaci, valamint a közösségi és állampolgári készségeket a személyes értékek tudatosításával. A projekt munkatársai a szabadulás után sem hagyják magukra a fiatalokat, a Váltó Kör[99] és a „Job coaching”[100] programok során intenzív utógondozói munka folyik.

V.1.3. „A fogvatartottak többszakaszos, társadalmi és munkaerőpiaci reintegrációja és az intenzív utógondozás modellje” című projekt - TÁMOP 5.6.3-12/1[101]

Ez a nagyon aktuális – 2012-ben induló – pályázat a TETT program keretében valósul meg, a fiatalkorúak regionális büntetés-végrehajtási intézeteiben Pécsett és Szirmabesenyőn. A program során a fogvatartottaknak összeállított szolgáltatáscsomag öt lépcsőből áll:

1. Fogvatartotti szükségletek, kompetenciák és a motiváció felmérése: a programba a fogvatartottak önkéntesen jelentkeznek és részt vesznek egy motivációs tréningen. Ezután az önkéntes együttműködésre a továbbiakban is hajló fogvatartottakkal felveszik a motivációs kérdőívet, majd ez alapján elkészítik az egyéni fejlesztési terveket.
2. Tréning: a büntetés-végrehajtási intézetben élő fogvatartottak szükségleteihez igazodnak a készség- és képességfejlesztő tréningek típusai. Lehet szó például: kommunikációs, agressziókezelő, konfliktuskezelő, önismereti, életvezetési, stb. foglalkozásokról. A csoportos tréningek mellett egyéni interjúk is készülnek, melyek az egyéni fejlesztési tervet az ún. jövőtervvel egészítik ki. Ebben már megjelennek az elítélt szabadulás előtti és utáni tervei, vállalásai is.
3. Szakmaképzés: a szolgáltatáscsomag leghosszabb szakasza. A képzés típusát és hosszát több tényező együttes figyelembevételével határozzák meg, függ a jelentkező fogvatartott jövőtervétől, képzettségi szintjétől, szabadulásának várható időpontjától, illetve a munkaerő-piaci igényektől is. Nem maradnak el ebben a szakaszban sem az egyéni motivációs beszélgetések, támogatás, illetve szükség esetén krízisintervencióra is sor kerülhet.
4. Kivezetés és kikerülés: előbbi nem más, mint szabadulásra való felkészítés. Például álláskeresési technikák elsajátítása, hiányzó iratok pótlása, kapcsolatfelvétel a családdal (gyakran a családi döntéshozó csoportkonferencia módszerével), szálláskeresés a szabaduló fogvatartottnak (azaz megkezdődik az utógondozói tevékenység). Majd a szabadulás után az utógondozó mellett önkéntes mentorok (általában jogi és szociális vonalon felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatók,

[98] TAMOP 5.2.5. http://www.valtosav.hu/tamop525_10.html (2012.10.07.)
[99] Szabadidős, kulturális és közösségi programokat biztosító csoport szabadultaknak, érintetteknek és érdeklődőknek.
[100] A foglalkozás során a segítő (coach, azaz edző) folyamatosan átbeszéli a fiatallal a munkafolyamatait és elemzést és értékelést hajtanak végre közösen. Mindemellett a segítő állandó kapcsolatot tart a fiatal munkahelyével is.
[101] Tettprogram. http://www.tettprogram.hu/Elkovetok_reintegracioja (2012.10.07.)

illetve ezen területek pályakezdői és kísérleti jelleggel intézményenként néhány fő volt fogvatartott) segítik a beilleszkedést. Az utógondozói koordinátor a részt vevő fogvatartottakat 6 hónapig követi nyomon a szabadulás után.

A projekt különlegessége, hogy kísérleti jelleggel valósítják meg, azaz modellként szolgál, így a folyamata során tapasztaltakra építkezve módszertani útmutatók és protokollok készülnek a későbbiekben.

V.2. „Houston, van egy kis gond!"

Ahhoz, hogy minden korábban feltett kérdésre választ kapjunk, ismételten kérdezni kell: képes-e a büntetés-végrehajtási intézmény totális jellegét megtagadva működni? Vagy megváltoztathatatlanul dolgozik tovább, a biztonságos őrzés követelményének mindenkor minden más szempontot alárendelve?

Napjainkban a büntetés elsősorban joghátrány, „amelynek feladata a társadalmi értékek és normák védelme, így a büntetés és a büntető igazságszolgáltatás puszta létével tölti be funkcióját. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a büntetés és a büntető igazságszolgáltatás – a jogállami büntetés garanciális korlátai között – ne hordozna prevenciós célokat."[102] Hazai reszocializációs gyakorlatunkban megvan a fejlődés lehetősége, de ennek ára van. Rengeteg munkára, anyagi ráfordításra és más erőforrások megmozgatására lenne szükség a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási rendszerének reformjához. Habár a hatásvizsgálatok többségében konzisztensek a „mi működik" programokkal kapcsolatban, mégsem mondhatjuk azt, hogy a jó gyakorlatokat egyszerűen átvéve minden problémánk megoldódna. Ellenkezőleg, a helytelenül és felületesen átvett és megvalósított programok akár súlyos torzulásokat is okozhatnak a reszocializációs stratégiában.

Milyen elvek mentén kellene hát kialakítani hazai reszocializációs gyakorlatunkat? Milyen hatása lehet ezeknek az elveknek a hatékonyságra?

Minden ország sajátos társadalmi, gazdasági és kulturális jellemzőkkel bír, melyek belső meghatározottságát adják. Ezek hatása nem hagyható figyelmen kívül, ezért a magyar reszocializációs gyakorlatot az egyedi sajátosságok figyelembevételével és a jól megválasztott politikai célkitűzésekkel úgy kell hatékonnyá tenni, hogy a büntető igazságszolgáltatás működése során egyszerre elégítse ki a társadalom és a fiatalkorúak speciális igényeit.

A lefolytatott (kevés) kutatás tanúsága alapján hazai reszocializációs programjaink hatékonyságát gyakran az gátolja, hogy az érintett szakemberek nem rendelkeznek korszerű szaktudással, és nincs vagy esetleges az együttműködés köztük és az intézmények között. A siker érdekében ezért a programokat megvalósítóknak közös képzéseken, felkészítő tréningeken, esetmegbeszéléseken és szupervíziókon kellene (és például a TETT program keretében kell is) részt venniük.[103]

Kívánatos lenne a büntetés-végrehajtás, a pártfogó felügyelet és a segítő szakmák intenzív együttműködése is, amely sikeresebbé tehetné a reszocializációs folyamatot azáltal, hogy – a biztonságra hivatkozást arányosan és megfelelő mértékben felülírva – engedné a civil szférát reszocializálni addig is (és nem csak azután), amíg a büntetés-végrehajtás rehabilitál. A büntető igazságszolgáltatáson belüli és kívüli megelőzés ilyen módon történő összekapcsolása[104] a bűnmegelőzés egész rendszerének eredményességét javíthatná. A

[102] Borbíró Andrea, 2009, idézett mű, 15-16. oldal
[103] Tettprogram. http://www.tettprogram.hu/Elkovetok_reintegracioja (2012.10.07.)
[104] A büntető-igazságszolgáltatáson belül ható büntetőpolitika és az azon kívül ható szociál-, esélyegyenlőségi-, oktatási-, foglalkoztatási, valamint ifjúságpolitika összehangolása révén realizálva a kapcsolódást a gyakorlatban.

büntetés-végrehajtás és a civil szféra között - a szakmailag megalapozott és koherens szociális és jogszabályi háttér stabil pillérein állva - a pártfogó felügyelői rendszer jelenthetné azt a hidat, amelyen keresztül érvényesülnek a normalizációs elvek, és amely átvezet a börtönből a társadalomba.

Ebből is kitűnik, hogy nemcsak a büntetés-végrehajtási intézeteknek, hanem a társadalomnak is speciális a felelőssége a fogvatartottak reszocializációjának kérdésében. Egyrészt már egy viszonylag rövid tartamú szabadságvesztés is kritikusan megváltoztatja a volt fogvatartotthoz való társadalmi hozzáállást, a bebörtönzéssel szerzett újabb stigma még mélyebb elutasítást eredményez, amely csak növeli a bűnismétlővé válás kockázatát. Másrészt a büntetés-végrehajtás és a segítő szociális szakmák alacsony társadalmi presztízse és a támogatottság hiánya együtt generálják azt az alulmotiváltságot, amely – kevés kivételtől eltekintve - a szakemberekre és általuk, a fogvatartottakra is általánosan jellemző. A hatékonyságvizsgálatok tanúsága alapján a közösségben lebonyolított programok jobb hatást érnek el, mint azok, amelyeket a zárt intézetekben valósítanak meg[105] és ezeket az előnyöket csak részben tulajdoníthatjuk a börtönbüntetés kriminogén hatásaival összefüggőnek, mellettük ugyanúgy észre kell vennünk a tudatos társadalmi felelősségvállalás pozitív hatását mind a programokban résztvevőkre, mind pedig a befogadó közösségre.

Ahhoz, hogy megtudjuk, mely módszerek, milyen körülmények között és mely bűnelkövetői csoportok körében bizonyulnak eredményesnek több jól ellenőrzött programértékelésre lenne szükség a büntetés-végrehajtás és a segítő szakmák munkatársai részéről. Világviszonylatban az 1990-es évek óta nagy mennyiségű empirikus adat áll rendelkezésünkre a hatékony kezelési programok jellemzőire és összetevőire vonatkozóan, hazai viszonylatban azonban korántsem ilyen kedvező a helyzet. Nem készültek és nem készülnek hatékonyságvizsgálatok, és nincsen jól működő utánkövetési rendszer a pártfogó felügyelői utógondozás keretei között, ezért semmit nem tudunk a szabadságvesztés prevenciós hatásairól, arról, hogy mely terápiás és képzési programok eredményesek a reszocializáció szempontjából, illetve hogy mi történik a volt elítélttel a szabadulás után. Ebből egyenesen következik, hogy nem tudjuk pontosan, milyen rizikófaktorokra kell koncentrálnia a kezelésnek, mely programokat kell erősíteni és nem tudunk bizonyítékot, morális megerősítést szolgáltatni a társadalomnak, a büntetés-végrehajtásban dolgozóknak és a gyakorlatokat megvalósító szakembereknek arról, hogy van értelme a harmadlagos prevenció érdekében tett erőfeszítéseknek.

VI. Záró gondolatok

„Ha ifjon rossz is valaki, meg kell bocsájtani neki, megérleli szívét az élet."[106]
Sohasem volt és talán sohasem lesz teljes konszenzus abban a kérdésben, hogy a büntetés-végrehajtásnak feladata-e a szocializációs folyamat defektusainak kijavítása, a hiányzó szociális készségek pótlása. Azonban a nevelés gondolatának születésétől kezdve mindeddig mégis következetesen érvényesült a javítás elve a világ országainak a büntető-igazságszolgáltatási rendszereiben, ha nem is minden fogvatartottal szemben, de a fiatalkorúak esetén biztosan.

Sokan ismerni látszanak az alapvető tényeket arról, hogy „mi működik", ennek az ismeretanyagnak a gyakorlatba való átültetése azonban még sok esetben hiányos, problémás.

[105] Cambridge-i hatásvizsgálat
[106] A Villon idézet az Aszódi Javítóintézet egy nevelési csoportjának szobájában olvasható.

A „legjobb gyakorlat" és a „jelenleg alkalmazott" közötti eltérés elsősorban a finanszírozás, az erőforrások és a motiváció hiányára vezethető vissza.

Mindezek ellenére – ha csak korlátozottan is – de vannak eszközeink a bűnözés elleni küzdelemhez, a harmadlagos színtéren való hatékony megelőzéshez. Ezeket azonban fejleszteni, bővíteni szükséges ahhoz, hogy tartós és elismert eredményeket érjünk el a társadalmi visszaillesztés során.

1. A büntetés-végrehajtásnak nyitnia kell a társadalom felé, biztosítania kell a normalizációt, meg kell teremtenie az átmenetet a szabadulás során.

A szabadságvesztés büntetés alatt - már csak megvalósulásának jellegéből adódóan - a fiatal életében bizonyos személyek állandóan jelen vannak, míg mások eltűnnek. Tiszteleten alapuló bizalmi viszony alakulhat ki akár a fiatalkorúval törődő nevelő, a pszichológus vagy az intézet más dolgozója irányába, amely kapcsolatnak a szabadulást követően végleg meg kell szakadnia. Ezzel párhuzamosan a korábbi szociális, társadalmi kapcsolatok beszűkülnek, így nagy eséllyel előfordulhat, hogy szabadulásakor a fiatal teljesen egyedül kell, hogy szembenézzen az élettel. Ezt lennének hivatottak ellensúlyozni a normalizációs elvek, melyek hatékony megvalósítása nagy valószínűséggel növeli a visszailleszkedés esélyét. A nyitottság (enyhébb végrehajtási szabályok, jutalom jellegű eltávozások), a közösséggel való együttműködés (tágabb: külső munkáltatás, szűkebb: családi döntéshozó csoportkonferencia) elveinek következetes érvényesítése nemcsak a volt fogvatartott számára enyhítené az újrakezdés nehézségeit, hanem a közösség számára is könnyebbé tenné a befogadást azáltal, hogy megváltoztatja az általános elvárásokat.

2. A kriminál-, és azon belül a büntetőpolitikának fel kell vállalnia önnön korrekcióját és a bizonyítottan jó gyakorlatok integrálását a büntető-igazságszolgáltatási rendszerbe.

Fiatalkorúaknál a törvényalkotó maga deklarálja a büntetés célját a reszocializációban. A represszív politika azonban - a büntetés-végrehajtás jelenlegi helyzetének változatlansága mellett - a biztonsági kockázatot növeli (magasabb fogvatartotti létszám, túlzsúfoltság, infrastrukturális és anyagi hiányok), ezáltal arra kényszeríti az intézetet, hogy erőforrásait ne a reszocializációs törekvésekre, hanem a problémamentes működésre fordítsa.

Nem elég a sikerhez, ha a reszocializáció célja pusztán a fogvatartott fiatalok oktatási- és munkaerő-piaci struktúrába való visszaillesztése, mert a végzettség megszerzése önmagában nem jelenti azt, hogy a szabadult fiatal boldogulni is fog az életben. Éppúgy – ha nem jobban – hangsúlyos a különféle hasznos készségek és képességek elsajátítása, a személyiség fejlődése, ezért a kognitív terápiás programok kiemelt támogatása, a nemzetközi jó gyakorlatok hazai adaptációja szükséges.

3. A szakembereknek és a büntetés-végrehajtásban dolgozóknak fel kell készülniük szakmailag megalapozott, hatékony programok tervezésére és kivitelezésére.

Hiába a legszilárdabb elhatározás a reszocializáció mellett, ha a gyakorlatot megvalósító szakemberek nem ismerik a hatékony módszereket, vagy nem tudják azokat helyesen alkalmazni, kérdésessé válik a terápia hatása. Széles körű szakmai együttműködés, magas szintű képzés, teljes elhivatottság és körültekintően végzett hatékonyságvizsgálatok szükségesek a jó gyakorlatok helyes alkalmazásához, mely hazai keretek között éppúgy kívánatos, mint nemzetközi viszonylatban.

4. A társadalomnak fel kell ismernie felelősségét mind a fogvatartottakhoz való hozzáállása, mind pedig a büntetés-végrehajtás és segítő szakmák támogatottsága kapcsán.

Napjainkban a büntetés célja mind a büntetés-végrehajtás saját meghatározása, mind kriminálpolitika vonatkozásában egyre kevésbé választható el a közvélemény elvárásaitól. A tudatos társadalmi felelősségvállalás pozitív hatása a fogvatartottak, a büntetés-végrehajtásban és a segítő szakmákban dolgozók és a befogadó közösség vonatkozásában is érvényesülhet. A bizalmatlanság, a gúny, a közöny a reszocializáció iránt mind azt mutatják, hogy sem a társadalom, sem a fogvatartottak, de még a rendszer sem ismerte fel eddig, hogy saját elemi érdeke a tartós visszailleszkedés elérése.

Ha ezek az elvek képesek lesznek áthatni a gyakorlatot, akkor talán nem kényszerül védekező pozícióba a reszocializációs törekvéseket támogató kriminálpolitika és talán a büntetőpolitikának sem kell mindent alárendelnie az egyre súlyosabb büntetési és társadalomvédelmi igényeknek. A reszocializációs programok sok fogvatartott számára az egyetlen, az utolsó esélyt jelenthetik a kitörésre, az újrakezdésre és egyedül ezek szabadíthatják meg fizikai és „lelki" börtönükből a bűnt elkövetőket.



[107]

[107] A kép forrása: Szabó Judit, ELTE ÁJK-Kari Doktorandusz Konferencia, 2012. április 20.

Felhasznált irodalom

Szakirodalom

Bogár Péter – Margitán Éva – Vaskuti András: *Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban,* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005

Bolyky Orsolya – Sárik Eszter: *A fiatalkorú elkövetők gyermekkora – az elkövetővé válás előzményei,* Kriminológiai Tanulmányok 42., OKRI, Budapest, 2005

Borbíró Andrea: *Prevenció és büntető igazságszolgáltatás,* Kriminológiai Tanulmányok 46., OKRI, Budapest, 2009

Borbíró Andrea – Szabó Judit: *Dezisztenia és a bűnismétlés megelőzése: Harmadlagos megelőzés a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben,* kutatási beszámoló 2012, kézirat

Czenczer Orsolya: *Külföldi minták – honi tennivalók a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában,* In Börtönügyi Szemle, 2009/1. szám, BVOP, Budapest

Csemáné Váradi Erika: *Fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatása: reformelképzelések,* Kriminológiai Közlemények 68., MKT, 2010

Csúri András: *A fiatal felnőttkor, mint büntetőjogilag releváns életszakasz,* Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2008

Gönczöl Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója,* In Kriminológia-Szakkriminológia, CompLex Kiadó, Budapest, 2006

Hack Péter: *Kriminálpolitikai paradigmák ütközése,* Kriminológiai Közlemények 68., MKT, 2010

Kapa-Czenczer Orsolya: *Fiatalkorúak reszocializációs nevelése a szabadságvesztés büntetés alatt*, doktori értekezés, Budapest, 2008

Krizsán József: *Az EQUIP módszer,* in: Börtönügyi Szemle, BVOP, Budapest, 2006

Lévay Miklós: *A fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ minimum szabályok: a „Pekingi szabályok”,* Jogtudományi Közlöny, 1989

Ligeti Katalin: *A fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási törvényének koncepciója,* Büntetőjogi Kodifikáció, 2006/2. szám

Ligeti Katalin: *A fiatalkorú elkövetők áldozati minőségének vizsgálata különös tekintettel a családon belüli erőszakra,* IRM, ObmB, Budapest, 2008

Masten, S. Ann, Power. L. Jennifer: *A Resilience Framework for Research, Policy, and Practice*. in: Resilience and Vulnerability, Adaptation in the Context of Childhood Adversities, Cambridge University, 2003

Nilsson, Anders: *Living conditions, social exclusion, and recidivism among prison inmates.* Journal of Scandinavian Studeis in Criminology and Crime Prevention, 4, 2003

Popper Péter: *A kriminális személyiségzavar kialakulása,* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970

Ruzsonyi Péter: *Bűn-büntetés-reszocializáció,* Belügyi Szemle, 2001/6. szám

Solt Ágnes: *Peremen billegő fiatalok, Veszélyeztető és kriminalizáló tényezők gyermek és ifjúkorban.* Szociokulturális háttér-viszonyok, 2004-2006

Szegál Borisz: *A szocializáció és reszocializáció a börtönben,* in: Börtönügyi Szemle, 2007/3. szám, BVOP, Budapest

Szitka Szabolcs: *Műhelymódszerek a fiatalkorú fogvatartottak kezelési stratégiájában: állatasszisztált programok,* in: Börtönügyi Szemle 2012/2. szám, BVOP, Budapest

Tájékoztató a gyermekkorúak és fiatalkorúak bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről, Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály, 2012

Travis, Jeremy – Solomon, L. Amy - Waul, Michelle: *From prison to home: The demensions and consequences of prisoner reentry.* Washongton DC: Urban Institute, 2001

Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog,* Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2006

Zamble, Edward - Quinsey, Vernon L.: *The criminal recidivism process.* Cambridge University Press, 2001

Jogszabályok

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

2010. évi LXXXVI. törvény a közbiztonság javítása érdekében szükséges törvénymódosításokról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2012. évi LXII törvény a gyerekbarát igazságszolgáltatás megvalósításáról szóló egyes törvények módosításáról

6/1996. (VII.12.) IM rendelet – a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

A fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ minimum szabályok (A „Pekingi szabályok")
Egyezmény a gyermek jogairól

Európa Tanács Rec (2003) 20. számú ajánlása - A fiatalkori bűnözés kezelésének új módszereiről és a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatás szerepéről

Európa Tanács Rec (2008) 11. számú ajánlása - Európai szabályok a fiatalkorúakra, akikkel szemben büntetést vagy közösségi szankciót alkalmaztak

Internetes források

Reziliencia. http://www.scribd.com/doc/10054444/Reziliencia-boldogulas-a-nehezsegek-ellenere-Az-iskola-szerepe (a letöltés ideje: 2012.09.13.)

Tettprogram. http://www.tettprogram.hu/Elkovetok_reintegracioja (a letöltés ideje: 2012.10.07.)

Váltósáv: Támop 5.2.5. http://www.valtosav.hu/tamop525_10.html (a letöltés ideje: 2012.10.07.)

Cellakutya program. http://cellakutya.blog.hu/2010/11/17/_12313#more2455084 (a letöltés ideje: 2012.10.15.)

AJBH: Gyermekjogok. http://gyermekjogok.ajbh.hu/index.php (a letöltés ideje: 2012.10.20.)
Unicef tiltakozás. http://unicef.hu/-/az-unicef-tiltakozas-a-buntethetosegi-korhatar-leszallitasa-ellen (a letöltés ideje: 2012.11.20.)

MST program. http://www.colorado.edu/cspv/blueprints/modelprograms/MST.html (a letöltés ideje: 2012.10.22.)

EQUIP. http://www.cyc-net.org/CYR101C/Equip.htm (a letöltés ideje: 2012.10.22.)
London Probation Board. http://www.london-probation.org.uk/what_we_do/european_projects.aspx (a letöltés ideje: 2012.10.22.)

Cambridge-i Egyetem Kriminológiai Intézete, hatásvizsgálat: http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Rep%20STARR%20HUN.pdf a letöltés ideje: 2012.10.23.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

Liga Éva
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Vallási jelképek viselésével kapcsolatos döntések a strasbourgi gyakorlatban[1]

„És mondd a hívő nőknek, hogy süssék le a tekintetüket és ügyeljenek a szemérmükre és ne mutassák a díszeiket, csupán azt, ami látható és kendőzzék el ruhakivágásukat."
~ Korán, A fényről szóló fejezet[2]

I. Bevezetés

2010 őszén Franciaországban, Európában először fogadtak el olyan törvényt, mely tiltja a teljes arcot elfedő öltözet nyilvános helyen történő viselését. A tilalom óriási médiavisszhangot váltott ki, amelyben a szabályozást ellenző és támogató vélemények egyaránt hangot kaptak. Az így kibontakozó vitát „burka-vitaként" emlegetik. Bár a törvény kifejezetten kerüli a „vallási öltözet" megnevezést, sokak véleménye szerint a tilalom különösen a muzulmán női öltözet,[3] a nikáb[4] és a burka[5] ellen irányul. A törvény és az annak nyomán kibontakozó jogi, szociológiai, politikai és társadalmi vita egyértelművé tette, hogy összetettebb dologról van szó, mint egy öltözet betiltásáról.[6] Franciaország példáját követve Hollandia is fontolóra vette hasonló törvény bevezetését, így lassan egyértelművé válik, hogy egy egész Európát megmozgató folyamat vette kezdetét.

Jelen dolgozat célja, hogy bemutassa a vallási jelképek viselésével kapcsolatban egyes európai államokban felmerült konfliktusokat, amelyek a burka-tilalomhoz hasonlóan megosztják a közvéleményt. A dolgozat első része e konfliktushelyzetek vizsgálatának elméleti keretét határozza meg. Áttekinti azokat az alkotmányos elveket és követelményeket, amelyek az állam viszonyulását hivatottak meghatározni az egyén meggyőződéséből fakadó cselekedeteihez. Kiindulópontként a vallásszabadsággal és a vallásgyakorláshoz való joggal, illetve ezen alapjog korlátozhatóságával foglalkozom. Majd a vallásszabadsággal összefüggésben a demokratikus államokra vonatkozó alkotmányos követelményeket tekintem

[1] Konzulens: Dr. Fazekas Flóra, egyetemi adjunktus
[2] A Korán ezen előírására alapozzák a nők kötelező elkendőzését.
[3] A hagyományos muzulmán női öltözetekről lásd a Mellékleteket.
[4] A muzulmán nők által viselt fátyol, mely az egész arcot elfedi, csak a szemek vannak szabadon.
[5] Általában könnyű, kék vagy fehér szövetből készül, a szemnél hálós megoldással, hogy a nők lássanak, de őket ne láthassák.
[6] Lásd ehhez Kovács Kriszta: A tudatlanság fátyla? http://szuveren.hu/jog/a-tudatlansag-fatyla

át: a semlegesség és a tolerancia elveit. Kitérek a multikulturalizmus ideológiájára is, amely sok tekintetben összefüggésbe hozható a semlegesség követelményével, habár nem tekinthető alkotmányos elvárásnak.

Az elméleti részt követően kerül sor a gyakorlatban megjelenő konfliktusok elemzésére. Négy olyan esetet mutatok be, amelyekből egyértelműen megmutatkozik, hogy a fentebb említett alkotmányos elvek nem minden esetben érvényesülnek ugyanolyan következménnyel. A vizsgált esetek közül háromban muzulmán női viseletről és korlátozásuk megengedhetőségéről lesz szó. A negyedik eset több szempontból is eltér az előbbiektől, ez ugyanis nem egyéni jelképhasználatot érint. Ebben az állam tevékenysége nyomán merült fel a vallásszabadság sérelme egy keresztény vallási jelkép használata miatt. A négy eset az Európa Tanács négy részes államában fordult elő, amelyek kötelezőnek ismerik el az Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban: EJEE), így a vonatkozó alkotmányos elvek is számon kérhetőek rajtuk. Az eseteket elsősorban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítéletein keresztül rekonstruálom, áttekintve az ügyek részletes körülményeit és a meghozott döntés indokait. Így megállapíthatóvá válik, milyen irányba tart a részes államok szabályozása egyes vallási jelképek viselésével kapcsolatban, a sajátos tagállami körülmények milyen eltérésekre vezetnek, milyen indokok alapján tekinthető arányosnak a vallásszabadság korlátozása, és nem utolsó sorban megfeleltethetők-e ezek a korlátozások a demokratikus államokra vonatkozó alkotmányos követelményeknek.

II. Kiindulópont: a multikulturális Európa

Az európai társadalmak multikulturális társadalmak, amelyekben nemzeti és etnikai pluralizmus, sokféleség figyelhető meg. Ahhoz a felismeréshez, hogy egy társadalmon belül különféle kultúrák élnek egymás mellett, elméletileg háromféle módon lehet viszonyulni. Egyrészt a „monokulturalizmus" elvi alapjára helyezkedve, amely a kisebbségi (a bevándorlók képviselte) kultúrák minél teljesebb körű asszimilációját tekinti céljának; másrészt az „olvasztótégely" (*melting pot*) politikáját választva, amely az egyes kultúrák teljes összeolvadásával s ennek következtében egy teljesen új kultúra kikristályosodásával jár; harmadrészt a „multikulturalizmus" ideológiájának elfogadásával, elismerve minden közösség jogát saját kultúrájának megőrzésére és ápolására.[7]

A multikulturalizmus mint ideológia abból a tapasztalatból indul ki, hogy vannak etnikailag definiálható csoportok, amelyek fenn kívánják tartani sajátosságaikat, illetve különbözőségüket, és amelynek hívei azt gondolják, a sokféleség elismerése, sőt nagyrabecsülése nem összeegyeztethetetlen az ország politikai egységével, mi több, abba be tud épülni. Az állami politika szintjén a multikulturalizmus elismeréséből az a követelmény fakad, hogy a sokféleséget nemcsak megtűrni, hanem támogatni is kell. Ez a politikai cselekvés két irányát jelöli ki: a nemzeti intézmények és szervezeti szolgáltatások pluralista átalakítását, valamint olyan intézményi kereteket, amelyekben a kisebbségek úgy őrizhetik meg kulturális örökségüket, hogy közben nem veszítik el a társadalmi egyenlőség esélyét.[8]

Napjainkban a multikulturalizmus két típusa figyelhető meg: az egyik az úgynevezett „butik-multikulturalizmus", a másik az „erős multikulturalizmus". A butik-multikulturalizmus annyit jelent, hogy örömmel elfogadjuk az egyes nemzetek számunkra szép és kellemes kulturális szokásait, ételeit, fesztiváljait. A multikulturalizmus e fajtája megáll ott, ahol

[7] Egedy Gergely: A multikulturalizmus dilemmái: Nagy Britannia példája. *Polgári Szemle,* 2006. 6. sz., http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=111&paging=1.

[8] Feischmidt Margit: Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politika új diskurzusa. In: Uő (szerk.): *Multikulturalizmus.* Osiris, Budapest, 1997, 9. o.

szembe találja magát bármiféle olyan jelenséggel, mely kicsit is túlmegy a számára elfogadható határon. A butik-multikulturalizmus jellemzője az érzelmei tárgyához való felszínes és látszólagos kapcsolat. A butik- multikulturalisták csodálják, élvezik más kultúrák hagyományait, szimpatizálnak velük vagy egyszerűen csak elismerik a létjogosultságukat, ám a másik kultúra elfogadásában mindig megállnak azon a ponton, ahol azok valamely központi értéke olyan konkrét következménnyel jár, amely sérti a kulturált viselkedés kánonjait, legyenek ezek nyíltan vállaltak vagy hallgatólagosan előfeltételezettek. A butik-multikulturalista szívesen néz indián vallási szertartásokat és ezeket szabadon gyakorolhatónak tartja, ám visszariad, amikor azt látja, hogy ezek során állatokat áldoznak fel vagy tiltott kábítószereket használnak. Tiszteli a más vallásúak dogmáit, de elítéli a vallási indíttatású poligám gyakorlatot. A butik-multikulturalista nem veszi komolyan és nem is képes komolyan venni annak a kultúrának a legbelső értékeit, amelyeket tolerál. Az erős multikulturalizmus ezzel szemben elsősorban a különbséget értékeli, önmagában és önmagáért. Igyekszik minden kultúra és e kultúrák igazi lényege iránt mély tiszteletet tanúsítani, mert elfogadja: minden kulturális közösségnek megvan a joga arra, hogy megformálja saját identitását és kibontakoztassa saját elképzeléseit arról, mi racionális és mi emberi.[9]

A multikulturális társadalomban gyakran felmerül a kérdés, hogy az ide érkező más gondolkodású, kultúrájú embereknek mekkora szabad mozgásteret kell engednünk, tőlük milyen magatartást várhatunk, illetve követelhetünk meg. Elfogadható-e az egyik leggyakrabban hangoztatott álláspont, miszerint „ha idejöttek, vegyék át szokásainkat és hagyjanak fel sajátjaikkal, melyek számunkra sértőek”? Ebből a felfogásból gyakran alakulnak ki konfliktusok a többségitől eltérő vallású közösségek és a többségi társadalom között. Ez az álláspont azonban az állami cselekvés szintjén nem áll összhangban az európai standardokkal. A multikulturális államok igyekeznek a vallás tekintetében a teljes szabadságot biztosítani. A vallásszabadsággal kapcsolatban ennek érdekében két alkotmányos követelmény alkalmazása szükséges: a semlegesség és a tolerancia elveinek érvényesítése.

III. A vallásgyakorlás szabadsága

A dolgozat vallási jelképekkel kapcsolatos konfliktusokat vizsgál. A jelképek, ruhadarabok vallási előírás, meggyőződés alapján történő viselése a vallás gyakorlásának tekinthető. A szabad vallásgyakorláshoz való jog minden embert megillető alapvető jog.

A vallás jogilag nem meghatározott és talán nem is meghatározható. A vallás fogalmát funkciójában kell megragadni, nem pedig tartalmában.[10] Ahogy Hans Engelhardt fogalmaz: A vallás az embernek a saját élete értelméről vallott felfogása. A XXI. században arról már nincs szó, hogy a vallásszabadságot, mint alapvető emberi jogot vagy az egyházakat, mint intézményeket nem ismerik el, hanem sokkal inkább az egyének szabad vallásgyakorlásának keretei válnak kérdésessé.[11] Napjainkban a lelkiismereti meggyőződés, a vallás szabadsága önmagában ritkán vezet konfliktushoz – a konfliktusok forrása sokkal inkább a meggyőződés külső kifejeződése, a hit gyakorlata, a személyes meggyőződés nyilvánossá tétele.

[9] Fish, Stanley: Butik-multikulturalizmus, avagy miért képtelenek a liberálisok a gyűlölet beszédéről gondolkodni. *Lettre,* 1998. tél. http://epa.oszk.hu/00000/00012/00015/fish.htm.
[10] Blutman László: A vallásszabadság az Egyesült Államok alkotmányjogában: mi a vallás? J*ogtudományi Közlöny,* 1992. 2. sz. 72-78. o.
[11] Engelhardt, Hans: Vallásszabadság – Egyház az államban és a társadalomban. *Jogtudományi Közlöny,* 1990. 7-8. sz. 310-316. o.

III.1. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága

A gondolat, mint belső meggyőződés alkotmányjogilag csak akkor válik relevánssá, ha a belsőleg megfogalmazott gondolat kifejezésre kerül. A jog csak akkor képes a gondolatra hatást gyakorolni, ha az megnyilvánul. A gondolatszabadság sajátos vetületeként jelenik meg a lelkiismereti és vallásszabadság. A lelkiismereti szabadság a vallásszabadságnál szélesebb kategória. Ez alapján választható vallásos világnézet mellet ateista vagy vallási szempontból közömbös világnézet is, tehát kiterjed a vallási, erkölcsi vagy bármely egyéb természetű meggyőződésre. A vallásszabadság a lelkiismeret szabadságának tárgy szerint nevesített változata. A vallásszabadság esetén a gondolat (a vallás) megnyilvánulása a vallás gyakorlását jelenti.

A lelkiismeret és a vallás szabadsága az embert születésénél fogva – bármely megkülönböztetés nélkül – megillető, alapvető emberi jog, alanya tehát minden egyén. Tartalmát és funkcióját tekintve a személyes szabadságjogok csoportjába sorolható, gyakorlási módja szerint egyéni és kollektív jogként is meghatározható, míg kialakulása szerint első generációs alapjognak minősül, amely alkotmányos keretek között korlátozható.[12] A vallásszabadsággal összefüggő alapvető alkotmányos követelmény, hogy az állam nem ítélkezhet a vallásos hit vagy a lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról. Ezt az emberi méltóságból való jog is megköveteli, ugyanis az emberi személyiség hozzáférhetetlen a jog számára. Ezért az állam csak elvont keretszabályokat hozhat, amelyek a semleges jogrendbe illeszkednek.[13] Az állam által alkotott törvényeknek azonban igazolásuk tekintetében kell semlegesnek lenniük, következményeikben már nem. A semlegesség elvét és követelményeit a későbbiekben részletesen is kifejtem.

A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikke ismeri el. E cikk 2. bekezdése értelmében a vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak olyan, törvényben meghatározott korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.

III.2. A vallásszabadság tartalma

A vallásszabadság felöleli egyrészt a lelkiismereti szabadságot, amely a meggyőződés szabad megválasztásához, megvallásához és a megvallás mellőzéséhez való jogot jelenti, másrészt a vallásgyakorlás szabadságát, tehát hagyományosan a kultuszszabadságot, harmadrészt pedig a vallási gyülekezési és egyesülési szabadságot.[14] A dolgozat témája szempontjából a három elem közül a vallásgyakorlás joga, a kultuszszabadság a legfontosabb. A vallásgyakorlás szabadsága a vallás kultikus cselekményekkel való kinyilvánításán és tanításán túlra is kiterjed.[15] Jelenti továbbá a negatív vallásszabadságot, amely tágabb értelemben a meggyőződés, míg szűkebb értelemben kizárólag a vallás kinyilvánítása mellőzéséhez való jogot jelenti. A vallás és a meggyőződés gyakorolható egyénileg vagy másokkal együttesen,

[12] Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 365-385. o.

[13] Sólyom László: Az állam és az egyház elválasztása az Alkotmánybíróság alapjogi koncepciójában. In: Forrai Tamás (szerk.): *Az állam és egyház elválasztása*. Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok, Budapest, 1995. 107-108. o.

[14] Az EEJE 9. cikke értelmében ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.

[15] Halmai-Tóth, i. m., 545-546. o.

nyilvánosan vagy magánkörben is.[16] A lelkiismereti és vallási egyesülési szabadság alapján a hívők a meggyőződésük, vagy a vallásuk gyakorlására különféle szervezeteket hozhatnak létre és szabadon gyülekezhetnek.[17]

A hit szabadsága azt fejezi ki, hogy bárki lelkiismereti meggyőződése szerint élhet. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „Az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nem csak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye az alternatív magatartást."[18] Mindebből nem adódik a jog korlátozhatatlan, abszolút volta. Különbséget kell tenni ugyanis a meggyőződés megválasztása és az abból fakadó cselekvés között. A meggyőződés nem korlátozható, a cselekvés viszont igen.[19]

III.3. A multikulturalizmus és a vallás kapcsolata

A multikulturalizmus ideológiája számára a vallási jelenségek két ok miatt is figyelmet érdemelnek. Egyrészt a vallás a mindenkori kultúrák szerves része, tehát ha a multikulturalizmust különböző kultúrák találkozásaként, érintkezéseként és együttéléseként definiáljuk, akkor nem tárgyalható a vallás nélkül. Másrészt a vallások olyan, viszonylag önálló entitásnak tekinthetők, amelyeknek sajátosságai és tendenciái hatással vannak a társadalomra és annak kultúrájára.[20] A világ egyes kultúrái közötti különbségeket a vallási meggyőződésre vezetik vissza. Az emberi történelem kultúrák és vallások sokféleségét és gyakori találkozását hozza létre. A vallás döntő a kultúra működtetésében és jellegének meghatározásában. Vallás és társadalom, vallás és kultúra mint elválaszthatatlan fogalom ma is, sőt a jövőben is elválaszthatatlanul összefonódik.[21]

Huntington a civilizációs konfliktusokkal foglalkozó tanulmányában[22] hat okot sorol fel, melyek alapján valószínű az eltérő kultúrák közötti vallási indíttatású konfliktus kialakulása. Először is a civilizációk, a vallások és a közöttük kibontakozó konfliktusok is hosszú történelmi folyamat eredményeként jöttek létre, így rendkívül összetettek és feloldásuk sem egyszerű. Másodszor eltérő civilizációkhoz tartozó egyének gyakran kerülnek kapcsolatba egymással, ezáltal még szembetűnőbbek a fennálló különbségek és minden egyén még jobban ragaszkodik saját civilizációs hovatartozásához. Harmadszor a gazdasági integráció miatt kialakult űrt a vallás tölti ki. Negyedszer a növekvő identitástudatot említi, mely erősíti a vallásos tendenciákat. Ötödször felhívja a figyelmet arra, hogy a kulturális sajátosságok nehezebben változtathatók meg és mélyebb konfliktust eredményezhetnek, mint a gazdasági vagy politikai különbségek. Végül a gazdaság regionalizálódását említi: Nyugaton az együttműködés alapja a kereszténység, és az arab országok között is megfigyelhető az azonos vallási meggyőződés.

A multikulturalizmusról folytatott vitákban előbb vagy utóbb felmerül a kérdés: valóban a csoportok, népek, etnikumok között ténylegesen meglévő eltérések vezetnek konfliktushoz, vagy a politika generálja azokat? Előfordulhat, hogy bel- vagy külpolitikai érdekek fordítanak egymás ellen egyes társadalmi csoportokat? Nem csak egy adott pártpolitika és a szavazatok maximalizálásának érdeke, hanem egy rosszul megválasztott politikai irányvonal is könnyen

[16] Drinóczi, i. m., 373. o.
[17] Drinóczi, i. m., 374. o.
[18] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 313.
[19] Halmai-Tóth, i. m., 542. o.
[20] Kiss Gabriella: A multikulturalizmus vallási dimenziója. *Valóság*, 1999. 12. sz. 38. o.
[21] Kiss, i. m., 38. o.
[22] Huntington, P. S.: Civilizációk háborúja? *Külpolitika*, 1995. 3-4. sz. 185-187. o.

vezethet ahhoz, hogy a társadalom számszerű többségben lévő csoportjában rasszista indulatok alakulnak ki egy kisebbségi csoport iránt.

A modern liberális alkotmányok három elvet érvényesítenek a vallási sokszínűség védelmében: a semlegesség, a tolerancia és a multikulturalizmus elveit.[23] Ahogy már a dolgozat elején jeleztem, a három elv közül csak az előbbi kettő tekintetében beszélhetünk alkotmányos elvárásról. A multikulturalizmus ideológiájának érvényesítését nem lehet számon kérni az állam cselekvésén. Az ideológia és egy multikulturális társadalom működése komplex folyamat, mely többek között alkotmányos elvek, így a semlegesség és a tolerancia tiszteletben tartásán és megfelelő alkalmazásán keresztül valósulhat meg. Ezen elvek bizonyos fokú önkorlátozást igényelnek mind az államtól, mind az egyéntől, de ez az önkorlátozás más és más jellegű. A következő fejezetekben ezek tartalmát és kereteit vizsgálom.

IV. Az állam semlegesség

IV.1. Kis János felfogása

Az állam semlegességének elvét Kis János sokat idézet műve alapján igyekszem bemutatni.[24] Ebben Kis János egy olyan „normatív etika elméletet" fogalmaz meg, amely választ adhat a klasszikus morálfilozófiai és egyben hétköznapi vitatémákban. Szente Zoltán megfogalmazása szerint a Kis János által tárgyalt probléma nagyjából a következő: hogyan kell viszonyulnia a modern államnak polgárai eltérő hiteihez, meggyőződéseihez és erkölcsi életfelfogásaihoz? Milyen magatartást kell tanúsítania az állampolgárok egymást kizáró világnézeti vagy morális alapú meggyőződéseivel kapcsolatban? A könyv sugallja a megoldás módját. Az államnak bizonyos kérdésekben semlegesnek kell lennie.[25]

Kis szerint a legabsztraktabb elv, melyet a liberális államnak tiszteletben kell tartania, az emberek morális egyenlősége.[26] Ezt az elvet adottnak veszi. Mi következik az egyenlő méltóság elvéből? Az, hogy az emberek egyenlő tagjai kell, legyenek annak a politikai közösségnek, amelyhez tartoznak. Egyenlő méltóságuk tisztelete az állam számára feltétlen követelmény, amelynek az állam csak akkor felelhet meg, ha polgárait egyenlő személyekként kezeli. Ezért az állam általában nem foglalhat állást a polgárok közötti vitás kérdésekben, illetve nem minősítheti helytelennek cselekedeteiket. Ez alól csak az jelenthet kivételt, ha a vitatott nézetek egyike nyilvánvalóan hamis. Ez jelenti az állam semlegességének elvét.[27]

A semlegesség – mint azt Kis János írja – relációs ismérv, azaz egy állítás nem önmagában, hanem meghatározott nézetek vonatkozásában semleges. Azok tehát, akik a semlegesség elvét védelmezik, nem általában érvelnek e követelmény mellett, hanem csak egy meghatározott, viszonylag szűk kontextusban. Nem lehetséges, de nem is kívánatos az, hogy az állam minden viszonylatban semleges legyen. Ebből az is következik, hogy a semlegesség nem jelent értékmentességet vagy értéksemlegességet. Erkölcsi érvek szólnak amellett, hogy bizonyos érveket az állam ne vegyen figyelembe. Ha ez így van, akkor viszont pontosításra szorul, hogy mely kérdésekben kell az államnak semlegesnek lennie, s melyekben nem.[28]

[23] Halmai Gábor: Semlegesség, tolerancia és multikulturalizmus. *Beszélő*, 2007. 7-8. sz. 145-146. o.
[24] Kis János: *Az állam semlegessége*. Budapest, Atlantisz, 1997.
[25] Szente Zoltán: Semleges-e a semlegesség elve? *Buksz*, 1998. 2. sz. 132. o.
[26] „A legabsztraktabb elv, melyet a liberális államnak tiszteletben kell tartania, a fennhatósága alá tartozó egyének morális egyenlőségének elve: valamennyiüknek kijár, hogy az állam mindenki mással egyenlő morális személyként bánjon vele." Kis, i. m., 86. o.
[27] Szente, i. m., 132. o.
[28] Kis, i. m., 81-82. o.

Az állam polgárai politikai közösséget alkotnak, ahol az államnak el kell ismernie, hogy minden polgára a közösség egyenlő tagja és autonóm személy, aki képes racionális döntések meghozatalára. Ez nem elvárás az állam részéről, hanem előfeltétel, a jogállam „emberképe". Ebben a közösségben a polgárok szabadon vállalhatják nézeteiket és próbálhatják meggyőzni társaikat igaznak vallott nézetük elfogadásáról.[29] Ha egyszerre több világnézet verseng az emberek lojalitásáért, és nem állnak rendelkezésre érvek, melyek a vitát végérvényes erővel eldöntenék, akkor világnézeti pluralizmusról beszélünk. Ha pedig ugyanaz a világnézet egyszerre helyesel több értéket, de azok rangsorát nem képes eldönteni, értékpluralizmusról. Mindkét pluralizmus-típus megköveteli az állam semlegességét, de más és más módon. Az értékpluralizmus akkor kíván semlegességet, amikor az értékek rangsora meghatározatlan és nincs alap az egyik érték előnyben részesítésére a másikkal szemben. A világnézeti pluralizmus erősebb semlegességet kíván az államtól. Ebben az esetben lenne ésszerű indoka állást foglalni, mégis tartózkodnia kell annak megtételétől.[30]

Kis János megjelöli azokat az indokokat, melyek szerinte alátámasztják a semlegesség eszményét. Az állam minden polgára fölött autoritásra tart igényt, ezért olyan indokokat kell szolgáltatnia, melyek valamennyi állampolgár számára hozzáférhetők. Az ilyen indokokat nevezhetjük nyilvánosan hozzáférhető vagy egyszerűen nyilvános indokoknak. Egymás érveit megfontoló emberek között is maradhat nézeteltérés, amikor egyik fél sem tud saját álláspontja mellett kényszerítő erejű érveket felvonultatni, és így egyik félnek sincsenek kényszerítő erejű indokai saját álláspontja felülvizsgálatára. Az állam nem támogathatja az egyiket, nem üldözheti a másikat azon az alapon, hogy az előbbi jobb, mint az utóbbi. Főként igaz ez az olyan kérdésekben, amikor a két eltérő nézetet vallóknak nincs olyan erejű érve, mely egyértelműen kizárja a másik álláspont igaz voltát. A vallási, hitbeli meggyőződések ebbe a körbe tartoznak. Senki sem tudja, hogy Isten, Allah, a görög vagy egyiptomi istenek valóban léteztek, de ennek az ellenkezőjét sem. Egyik tábornak sincs minden kétséget kizáró indoka a másik meggyőzésére.[31]

IV.2. Semlegesség John Rawls értelmezésében

John Rawls felfogása szerint a semlegesség azt a követelményt fejezi ki, hogy az állam nem foglalhat állást polgárainak a jó életre vonatkozó versengő felfogásai között, s nem részesítheti előnyben e felfogások egyikét sem azon az alapon, hogy az lényegénél fogva értékesebb, vagy magasabb rendű más felfogásoknál.[32]

Rawls szerint érdemes az erkölcsi kérdéseket két részre osztanunk. Minden embernek van valamilyen elképzelése arról, hogy mi ad értelmet az életének, mit tekint értékes életnek. Az erre vonatkozó felfogásokat nevezi a jó életre vonatkozó felfogásoknak. Az erkölcs egy másik területe azzal foglalkozik, hogy másokkal szemben milyen magatartást kell tanúsítani. A másokkal szemben tanúsított magatartásra vonatkozó elvek körébe tartoznak az igazságosság követelményei. A rawlsi értelemben vett eszmény nem kíván semleges lenni sem az igazságosság versengő felfogásai tekintetében, sem a jó élet olyan felfogásaival szemben, melyek sértik az igazságosság elveit. A rawlsi elmélet nem állítja tehát, hogy semleges lenne például a jó élet olyan felfogásaival szemben, melyek rituális emberáldozatot követelnek. A rawlsi megközelítés tehát csupán a jó életnek az igazságosság elveit tiszteletben tartó felfogásaival szemben kíván semleges lenni.[33]

[29] Pogonyi Szabolcs: Multikulturalizmus, emberi jogok, integráció. *Fundamentum,* 2011. 1. sz. 7. o.
[30] Kis, i. m. 85-86. o.
[31] Szente, i. m. 132-133. o.
[32] Győrfi Tamás: Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban. *Jogelméleti Szemle,* 2003. 3. sz., http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi15.html.
[33] Győrfi, i. m.

Az állam cselekedetein elvileg számon kérhető egyrészt, hogy az igazolásukat, másrészt hogy következményeiket tekintve legyenek semlegesek. A semlegesség nem követeli meg, hogy az állam intézkedései a jó élet valamennyi felfogása számára ugyanolyan következménnyel járjanak. Ez a követelmény nemcsak teljesíthetetlen, de nem is kívánatos. Egy egyszerű példával élve: ha az állam bizonyos egyházi intézményeket azért támogat, mert a vallásos életformát magasabb rendűnek tartja az ateistánál, akkor megsérti a semlegesség követelményét. Vegyünk egy másik példát. A legtöbb vallás mélyen elkötelezett az emberi élet tisztelete iránt. A vallásszociológia ismer azonban olyan vallásokat is, melyek megengedték vagy megkövetelték az emberáldozatot. Az állam, amikor büntetni rendeli az emberölést, a törvény következményeivel azoknak a vallásoknak „kedvez", amelyek tisztelik az emberi életet. Az emberölés tilalma tehát – következményeit tekintve – nem semleges a jó élet mindkét felfogásával szemben. Ugyanakkor láthatjuk, hogy a törvénynek lehetséges olyan igazolása, mely nem arra épül, hogy az egyik vallás hittételei igazak, a másik hittételei hamisak. Az emberölés tilalmát kimondó szabálynak nem képezik szükségszerű premisszáit mondjuk a katolikus vallás hittételei, tehát a törvény semleges érvekkel is megalapozható.[34]

V. A tolerancia elmélete

A liberalizmus két elvet állít fel a vallási, világnézeti, életmódbeli sokféleség kezelésére. Az egyik a semlegesség, a másik a tolerancia elve. Mindkettőből következik bizonyos mértékű önkorlátozás, de más és más természetű. A semlegesség elve azt kívánja a címzettjétől, hogy a világnézeti vitákban ne foglaljon állást. A tolerancia elve megengedi az állásfoglalást, csupán annyit ír elő, hogy a hamisnak és helytelennek tartás nem indokolhat tiltást, beavatkozást, üldözést. Semlegesség csakis az államtól várható el; az egyéntől nincs alapunk megkövetelni, hogy döntései során tegye zárójelbe meggyőződéseit. A tolerancia viszont mind az államtól, mind a polgáraitól elvárható lehet. Így például a szólásszabadság semlegességi alapú jog a vallási tanok vonatkozásában: az állam nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy a vallással kapcsolatos tételek közül melyik igaz és melyik hamis. Ellenben a rasszista nézetek vonatkozásában a szólásszabadság tolerancia alapú jog: ezek terjesztése sem tiltható, de velük szemben az államnak egyértelműen állást kell foglalnia, világossá téve elkötelezettségét az emberek közötti egyenlőség mellett.

Az államtól, illetve polgáraitól elvárható tolerancia tartománya más és más. Ahol az állam semlegességre kötelezett, például a vallás kérdéseiben, ott az egyénnek toleranciát kell gyakorolnia. Ahol viszont az államnak toleranciát kell tanúsítania, mint a rasszista beszéd esetében, ott az egyén akkor viselkedik jó polgárként, ha nem marad toleráns. Így tehát az államtól megkövetelt önkorlátozás sok esetben szigorúbb, mint ami a polgároktól várható el.[35]

V.1. A tolerancia és az intolerancia válfajai

A tolerancia feltételezi az intoleranciát; az intolerancia ténye teszi szükségessé. Kis János megkülönbözteti az elutasítandó intolerancia megjelenési formáit: az előítéleten alapuló intoleranciát, az ízlés különbségein nyugvó intoleranciát és a hit, világnézet, életfelfogás intoleránsan kezelt vitáit. Ezekhez a tolerancia eltérő követelményei kapcsolódnak.[36]

Előítéletről akkor beszélünk, ha egy embert vagy embercsoportot olyan tulajdonságokkal ruháznak fel, melyek valójában nem jellemzik, s ha tévhiedelmek úgy

[34] Győrfi, i. m.
[35] Kis, i. m., 22. o.
[36] Kis, i. m., 25-29. o.

szerveződnek össze és úgy alakítják a tapasztalatot, hogy kizárják a vitatásukra alkalmas tényekkel való szembesítést.[37] Az ízlésbeli különbségekből fakadóan mások küllemében, szokásaiban, kultúrájában sok mindent találunk kellemetlennek, taszítónak. Nem kedveljük öltözködési módjukat, zenéjük fáraszt, lármásságuk idegesít. Úgy látszik, nem vagyunk képesek mindent egyszerre szeretni, amit más emberek szeretnek. Megengedhetetlen azonban pusztán azért üldözni a másságot, mert vannak, akiknek az ízlését sérti. Az előítélet, úgy ahogy van, elutasítandó; nincs benne semmi, ami védhető volna. Két nagyon különböző kultúra egyenértékű lehet, legalábbis abban az értelemben, hogy mindkettő alkalmassá tehető egyformán gazdag életformák hordozására. Az egyenértékűség azonban nem jelent mindjárt összeférhetőséget. Az elutasítás alaptalan, mivel egyikünk kultúrája sem képvisel kitüntetett nézőpontot: a másik kultúra felől nézve a mienk a másik. De a *mi* kötődésünk a *mi* kultúránkhoz ettől még nem válik elvetendővé, míg az előítéletekhez való ragaszkodás maradéktalanul elutasítandó.

Az ízlés körébe tartozó intoleranciát le kell küzdeni, azaz érvényesíteni kell vele szemben a tolerancia erényét.[38] Ezt nevezi Kis gyenge toleranciának, mivel könnyű megmondani, miért is kell úrrá lennünk felette. Azért kell a másik kultúra, a másik életmód gyakorlatait eltűrnünk, mert semmi alapja a követeléseknek, hogy mindenki más a mi konvencióink szerint rendezze be életét. Tiltakozásunk puszta tény; beidegződéseink, szokásaink, vonzódásaink ténye rejlik mögötte, nem erkölcsi indok.[39]

Létezik azonban az intoleranciával kezelt különbségeknek egy harmadik köre is, melyet joggal vonunk erkölcsi megítélés alá. Ide tartoznak a hit, világnézet, életfelfogás vitái. Ez az a fajta intolerancia, melynek elvi alapja van, s mely ennélfogva szükségessé teszi azt, amit Kis erős toleranciának nevez.[40] Az erős tolerancia mellett több érv felsorakoztatható. Egyrészt a „politikai béke argumentuma", mely szerint az emberek csak akkor élhetnek békében egymással, ha a hitbéli ellentéteket félreteszik, s minden vallást hagynak a saját híveinek körében virágozni. Másrészt a „hitre kényszerítés lehetetlenségének argumentuma", mely azon a megállapításon nyugszik, hogy a hitet nem lehet kikényszeríteni. Erőszakkal csak a hit színlelésére szoríthatjuk rá az embereket; az őszinte hitnek belső eredetű megtérésen, a vallás szabad befogadásán kell alapulnia.[41]

V.2. A tolerancia határa, a multikulturalizmus korlátja

Nem vitatható, hogy az Európába bevándorló muszlim és más, a többségitől eltérő vallású és kultúrájú közösségek beilleszkedése számtalan akadályba ütközik. A muzulmánoknál bevett szokások gyakran ellenérzést, felháborodást váltanak ki az európai társadalomban. Az állam a semlegesség értelmében nem nyilváníthatja ki, mit tart elfogadhatónak és mit nem. Az állampolgárokra azonban ez az elvárás nem vonatkozik, nekik joguk van értékítéletet kifejezni egyes hagyományokkal szemben. Tehát az értékítélettől való tartózkodás csak az állam részéről követelmény. Az állam is tehet állásfoglalást, bevezethet törvényi tilalmat, de csak abban az esetben, ha a semlegesség alapján is egyértelmű, hogy korlátozásra van szükség.

Mikor szükséges ilyen korlátozás? A vita arról szól, hova helyezzük a tolerancia határait, vagy másképpen: hol ér véget a tolerancia? A tolerancia határait a szabadság, az egyenlőség és az emberi méltóság jelöli ki. Tehát ezen értékek tagadásánál kell véget érnie a toleranciának. Vita kérdése azonban, hol kell húzódniuk ezeknek a határoknak.

[37] Kis, i. m., 25. o.
[38] Kis, i. m., 26-29. o.
[39] Kis, i. m., 29. o.
[40] Kis, i. m., 29. o.
[41] Kis, i. m., 35-36. o.

VI. Konfliktusok a gyakorlatban

A következőkben különböző európai államok gyakorlatában jelentkező konfliktushelyzeteket vizsgálok a vallási jelképek viselésével kapcsolatban. Ezeket az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogából válogatom, a hangsúlyt azonban nem a bírósági gyakorlatra helyezem. Azt igyekszem megvilágítani, hogy a vizsgált állami gyakorlatok mennyiben feleltethetők meg az előző részben bemutatott alkotmányos követelményeknek.

VI.1. Vallási jelképekkel kapcsolatos konfliktusok az EJEB gyakorlatából[42]

Az EJEB elé kerülő ügyek többsége a vallási meggyőződésből viselt öltözék tilalmát érinti, ugyanakkor egyéb vallási jelképek (pl. kereszt) viselése is okozhat konfliktust. A Bíróság értelmezése szerint nem minden vallási meggyőződésből fakadó cselekedet élvezi az Egyezmény 9. cikkében elismert vallásszabadságból fakadó védelmet, így általában a vallási öltözet viselése sem.

Nem minősül egyezménysértőnek például, ha egy felsőoktatási intézmény megtiltja az órák látogatását, illetve nem állít ki bizonyítványt olyan hallgatójának, aki fejét eltakaró öltözetben készít magáról igazolványképet. Mindkét esetre találunk törökországi példákat. A Yanasik ügyben[43] a kérelmezőt elbocsátották a katonai akadémiáról, ugyanis tanórák látogatása helyett muszlim fundamentalista mozgalmakon vett részt, és számos más helyzetben megszegte az intézet szabályait vallási elfoglaltságra és hitelvekre hivatkozva. A Karaduman ügyben[44] nem állították ki a kérelmező bizonyítványát, ugyanis igazolványképén fejkendőt viselt. Leyla Şahin ügyében[45] (amelyről a későbbiekben részletesen lesz szó) az EJEB egyik kamarája, majd a Nagykamara is megállapította, hogy nem minősül a vallásszabadság aránytalan korlátozásának, ha egy fejkendőt viselő egyetemi hallgatót nem engednek órát látogatni és vizsgát tenni. Hasonló ítélet született Kervanci asszony ügyében[46] is, aki szintén azt sérelmezte, hogy lányát kizárták az iskolából, mert nem vált meg fejkendőjétől. A döntések indoka többek között az volt, hogy nem számít vallási szertartásnak sem a fundamentalista mozgalmakon való részvétel, sem a fejkendő viselése.

Hasonló konfliktusok Franciaországban is felmerültek. A Dogru ügyben[47] (amelyről alább részletesen lesz szó) egy diáklányt fegyelmi úton kicsaptak iskolájából, mert megtagadta fejkendőjének levételét a sportfoglalkozásokon, pedig azt az iskola házirendje egészségügyi és biztonsági okokból kötelezően előírta. Az EJEB az intézkedést arányosnak ítélte. Néhány éve a francia törvényhozás a feltűnő vallási jelképek viselésének tilalmát a testnevelés órákon kívül a teljes iskolai oktatásra kiterjesztette, amit a Bíróság szintén nem talált aránytalan korlátozásnak a szekularizáció védelmében, például az Aktas ügyben.[48] (Tuba Aktast öt másik tanulótársával együtt kicsapták iskolájából, mert feltűnő vallási jelképeket viseltek: a lányok fejkendőt, a fiúk turbánt.)

---

[42] Részben a következő alapján: Grád András – Weller Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve.* HVG-ORAC, Budapest, 2011. 536-538. o.
[43] Yanasik v. Törökország, ECHR 06/01/1993.
[44] Karaduman v. Törökország, ECHR 03/05/1993.
[45] Leyla Şahin v. Törökország, ECHR 10/11/2005.
[46] Kervanci v. Törökország, ECHR 04/12/2008.
[47] Dogru v. Franciaország. ECHR 04/12/2008.
[48] Aktas v. Franciaország, ECHR 30/06/2009. Lásd még: Bayrak v. Franciaország, ECHR 30/06/2009., Gamaleddyn v. Franciaország, ECHR 30/06/2009., Ghazal v. Franciaország, ECHR 30/06/2009., Singh J. v. Franciaország, ECHR 30/06/2009., Singh R. v. Franciaország, ECHR 30/06/2009.

Az EJEB elé nem csak a tanulók jelképviselési jogának korlátozásával kapcsolatos ügyek kerültek, hanem olyanok is, amelyek a tanárok ezen jogát érintették. Az EJEB általában ezeket a korlátozásokat is elfogadhatónak találta. A Kurtulmuş kontra Törökország[49] ügyben a kérelmezőt, az isztambuli egyetem közgazdaságtudományi karának professzorát az egyetem többszöri figyelmeztetés után elbocsátotta, mert a tanítás alatt nem volt hajlandó megválni fejkendőjétől. Az egyetem érvelése szerint ezzel megsértette a közalkalmazottakra vonatkozó kötelező öltözködési előírásokat. Az alább részletesen tárgyalt Dahlab kontra Svájc[50] ügyben hasonló körülmények között megvalósuló tagállami korlátozást szintén aránytalannak ítélt a Bíróság. Ugyanakkor a vallási öltözet viselésének aránytalan korlátozását állapította meg az Ahmet Arslan és mások kontra Törökország ügyben,[51] mert a kérelmezők nem a közhatalom képviselőiként, nem közintézményben jelentek meg vallási öltözékben, hanem közterületen, egyszerű állampolgárokként, ahol jobban kell érvényesülnie az állam semlegességének, továbbá a kérelmezők nem gyakoroltak vallási nyomást másokra sem viseletükkel, sem hittérítéssel.

A fejkendőviselés problémája más összefüggésben is felmerült az EJEB előtt. A kérelmezők több esetben sérelmezték, hogy reptéri vagy konzulátusi biztonsági kapun való áthaladáshoz és vezetői engedélyhez készülő fényképhez le kellett venniük a vallásuk előírásai szerint viselt kendőt vagy turbánt. Az El Morsil ügyben[52] a kérelmező marokkói származású nőtől megtagadták a Franciaországba való beutazási vízumot, mivel nem volt hajlandó a reptéri ellenőrzéskor a fejkendőjét eltávolítani. A Bíróság szerint a konzulátus helyesen járt el, amikor a fejkendő eltávolítására szólította fel az asszonyt, mert az intézkedés közbiztonsági érdekeket szolgált és a fejkendő levétele csak rövid ideig tartott volna.

2007-ben Franciaországban szikh motoros fiatal férfiak fordultak bírósághoz, miután turbánviselésük miatt kizárták őket iskolájukból, valamint a vezetői engedélyhez szükséges fényképen sem szerepelhettek turbánban. Ezzel Írországban az állami rendőrségnél megtiltották a rendőregyenruha részeként viselt turbánt. Néhány tagállamban ugyanakkor ez a kérdés nem vált ki vitát. Az Egyesült Királyságban a rendőrségnél és a különféle fegyveres erőknél az egyenruha részeként engedélyezett a turbánviselés. Svédországban a rendőrtiszteknek szolgálatban is joga van fejkendőt, turbánt vagy zsidó kipát viselni.[53] Egyes államok bírósági gyakorlata általában elismeri a muzulmán nőknek azt a jogát is, hogy okmányaikhoz fejkendőben fényképezkedjenek, amennyiben ez nem akadályozza azonosításukat.[54]

Az EJEB előtt az egyik legfrissebb, vallási jelkép viselésének korlátozását érintő ügy Eweida és Chaplin Egyesült Királyság elleni ügye.[55] A kérelmezők keresztény brit állampolgárok, akik panaszt tettek foglalkoztatási diszkrimináció miatt. Véleményük szerint sérült meggyőződésük szabad kinyilvánításának joga, mivel munkahelyükön tilos viselniük hitük szimbólumait, egy ezüst keresztet (Ms Eweida) és egy feszületet (Ms Chaplin). Azt állítják, hogy a hazai jogszabályi rendelkezések sértik vallásszabadságukat és diszkriminatívak. Az ügyben még nem született ítélet. Szintén keresztény vallási jelképekhez kapcsolódik a későbbiekben részletesen tárgyalt Lautsi kontra Olaszország ügy,[56] melyben a Bíróság kimondta, hogy az állam sem helyezhet el vallási jelképet közintézményeiben.

[49] Kurtulmuş v. Törökország, ECHR 24/01/2006.
[50] Dahlab v. Svájc, ECHR 15/02/2001.
[51] Ahmet Arslan és mások v. Törökország, ECHR 23/02/2010.
[52] El Morsil v. Franciaország, ECHR 04/03/2008.
[53] Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése a rasszizmusról és az idegengyűlöletről az EU tagállamaiban, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2-summary_hu.pdf.
[54] Schanda Balázs: Fejkendőviselet az iskolában. *Fundamentum*, 2004. 2. sz. 115-121., 115. o.
[55] Eweida és Chaplin v. Egyesült Királyság, ECHR 02/05/2011.
[56] Lautsi v. Olaszország, ECHR 18/03/2011.

Az itt említett ügyekről összességében elmondható, hogy túlnyomórészt muzulmán jelképek miatt indultak, és többségükben elmarasztaló döntések születtek. Ez betudható lehet annak, hogy a muzulmán fejkendő „szem előtt van", szemben a ruha alatt megbúvó kereszttel vagy a kisméretű kipával. Az is megállapítható, hogy egyes tagállami szabályozások megengedőbbek a vallás öltözet útján történő kinyilvánításával szemben, míg mások ebben a kérdésben szigorúbban értelmezik a semlegességi követelményt. A vallásszabadság kinyilvánításának korlátozhatóságára nem alakult ki egységes európai gyakorlat. A tagállami sajátosságok miatt ugyanazon jelkép viselése eltérő megítélés alá eshet. Ennek illusztrálására szolgál a következőkben kiemelt négy eset.

VI.2. Svájc: a muzulmán fejkendőt viselő tanítónő esete[57]

Lucia Dahlab 1991-ben Genf egyik általános iskolájában tanított közalkalmazottként. Nem sokkal pályafutása megkezdése után tért át a muzulmán hitre. A Korán vallási előírásainak megfelelően fejkendőt viselt a mindennapokban, így a tanítási órákon is. A diákok szüleitől nem érkezett erre vonatkozó panasz, de a szakfelügyelet jelezte az esetet a genfi kanton oktatási szerveinek. Az oktatásügyi hatóság felszólította, hogy ne viselje fejkendőjét tanítás közben, mivel az sérti a közoktatási törvényt. A tilalom melletti további érvek voltak még, hogy Svájc szekuláris állam, tehát az egyház az államtól elválasztva működik, így a közintézményekben az állam képviselőin nem tükröződhet vallási hovatartozásuk, mivel az olyan benyomást kelthet, mintha az állam azonosulna valamely vallással. A közigazgatási döntést meghozók azzal is érveltek, hogy a közoktatásnak tükröznie kell az állam alapelveit, melyek között a felekezeti semlegesség is szerepel, így ezt a pedagógusoknak, mint közalkalmazottaknak is be kell tartaniuk. Mivel a fejkendő erőteljesen kifejezi a vallási – méghozzá az iszlám vallási – hovatartozást, viselése tiltható, függetlenül attól, hogy viselője nem hittérítési szándékkal hordja.[58]

A közigazgatási döntés nyomán indult bírósági eljárásban a tanárnő úgy érvelt, hogy a kendőt nem vallási meggyőződésből viseli, az olyan hétköznapi ruhadarab, melyet kereskedelmi forgalomban is be lehet szerezni. A svájci bíróság álláspontja szerint azonban egyértelműen vallási meggyőződésből viselte a ruhadarabot, azért, hogy vallását a külvilág felé is közölje. A bíróság a fejkendő viselését nem találta a vallásszabadság korlátozhatatlan lényegéhez tartozónak, mivel ez a meggyőződés kifejezésre juttatásához, és nem megválasztásához tartozik.[59] Az arányossági vizsgálat során a bíróságnak a tanárnő vallásszabadsága és az oktatási rendszer felekezeti semlegességéhez fűződő közérdek konfliktusáról kellett döntenie. A bíróság szerint a pedagógusoknak el kell viselniük a vallásgyakorlásuk korlátozását az állami iskolákban, ugyanis a közoktatás mindenki számára kötelező, ezért ott a szülők és gyermekeik vallásszabadsághoz és oktatáshoz való jogának is érvényesülnie kell. A pedagógusok szerepe igen jelentős ebben a folyamatban. Magatartásuk önmagában is befolyásolja a tanulókat, követendő mintákat ad, mely a különösen fogékony korban lévő tanulókra erős hatással van. A tanár-diák viszonyt hierarchia jellemzi, és a pedagógusok bizonyos értelemben az államot képviselik. Így különösen fontos, hogy feladataikat, a tudás átadását és a készségek fejlesztését úgy végezzék, hogy közben megőrzik felekezeti semlegességüket.[60]

Lucia Dahlab a bírósági ítélettel szemben az EJEB-hez fordult. Álláspontja szerint a korábbi döntések sértik a szabad vallásgyakorláshoz való jogát, mivel munkáját

[57] Dahlab v. Svájc, ECHR 15/02/2001.
[58] Schanda Balázs – Csiziné Schlosser Annamária: Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában. *Iustum Aequum Salutare*, 2009. 2. sz. 69-74. o.
[59] Schanda (2004), i. m., 118. o.
[60] Schanda – Csiziné, i. m., 71. o.

elfogulatlanul, a semleges állam követelményeinek megfelelően, hittérítés nélkül végezte, továbbá a közoktatás semlegessége az iskola és nem a tanárok meggyőződésének semlegességét jelenti.

Az EJEB döntésében leszögezte: a pluralizmus minden demokratikus társadalom velejárója, ugyanakkor egy demokratikus társadalomban, ahol sokféle vallás együttélését kell biztosítani, a szabadság korlátozása szükségessé válhat.[61] A konkrét ügyben elsőként a korlátozás „törvényekben meghatározott" feltételét vizsgálta, melyet teljes mértékben megfelelőnek talált. Megállapította továbbá, hogy az Egyezményben foglalt jogszerű indokból –mások jogának és szabadságának védelme érdekében – került rá sor. Végül megvizsgálta, hogy a korlátozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban."

A Bíróság állandó gyakorlata elismeri, hogy a szerződő államok bizonyos mérlegelési lehetőséggel (*margin of appreciation*) rendelkeznek ebben a tekintetben, amelyet azonban a Bíróság egy-egy konkrét ügy vonatkozásában vizsgálat tárgyává tehet.[62] A szóban forgó ügyben a Bíróság megállapította, hogy a korlátozás a semlegesség követelményének megfelelően a tanulók és szüleik vallásszabadságának védelme érdekében történt. A svájci hatóságok és bíróságok nem a tanárnő vallási meggyőződését kifogásolták, hanem a foglalkoztatási viszony speciális előírásai követelték meg a szigorúbb szabályokat, adott esetben a szabad vallásgyakorlás erősebb korlátozását. A Bíróság elismerte ugyan, hogy a kérelmező magatartására nem érkezett panasz, de leszögezte azt is, hogy a fejkendőnek lehet térítő hatása a kisgyermekekre. A Bíróság tehát megállapította, hogy a korlátozás arányos és szükséges volt egy demokratikus társadalomban az elérendő cél (mások jogának és szabadságának védelme) érdekében.[63]

A különvéleményen lévő három bíró álláspontja szerint a panaszos vallásszabadsága egyáltalán nem is esett korlátozás alá. Véleményük szerint az, aki az állam szolgálatában áll, az állam akaratának veti alá magát, és nem hivatkozhat ugyanolyan módon a szabadságjogokra, mint olyasvalaki, aki kívül áll az állami apparátuson. Tehát az alapjogok által biztosított szabadság csak annyiban játszik szerepet az állami tisztségviselőknél, amennyiben a közhivatal működéséből nem adódnak követelmények. Csak annyiban érvényesülhet a szabadságjog, amennyiben a köztisztviselői státusz engedi. A fejkendő tiltása beavatkozást jelent ugyan a vallásszabadság alapjogába, a köztisztviselő esetében azonban ez az alapjog az alkotmányon alapuló semleges környezetben eleve korlátozott, mégpedig a szülők és a gyermekek jogai védelmében.[64]

VI.3. Franciaország: a muzulmán fejkendőt viselő kisdiák esete[65]

1999-ben a franciaországi Flers-ben a 11 éves Belgin Dogrut kizárták iskolájából, ugyanis a testnevelésórákon tanára kérése ellenére sem volt hajlandó megválni fejkendőjétől. Később emiatt elmulasztotta az órák látogatását, ezért az iskola úgy döntött, kizárják a tanulót. Az iskola döntését belső szabályzatára alapozva hozta meg, mely szerint a tanulóknak kötelességük a testnevelés- és sportfoglalkozásokon olyan öltözetben megjelenni, ami megfelel az egészségügyi és biztonsági előírásoknak. Továbbá, a tanároknak lehetőségük van fellépni a diákok veszélyt jelentő viselkedése ellen.

[61] Schanda (2004), i. m., 119. o.
[62] Schanda – Csiziné, i. m., 73. o.
[63] Dahlab a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét is állította, a Bíróság azonban ezt az érvet is megalapozatlannak találta, mivel a megkülönböztetés nem a kérelmező női mivoltán alapult, hanem a foglalkoztatási követelményekből fakadt. Schanda – Csiziné, i. m., 74. o.
[64] Schanda (2004), i. m., 116. o.
[65] Dogru v. Franciaország, ECHR 04/12/2008.

Dogru szülei bírósághoz fordultak, ám az elutasította kérelmüket arra hivatkozva, hogy a diák nem tartotta be a biztonsági és egészségügyi előírásokat. A felettes bíróság szerint a diák túllépte azt a határt, amelyen belül szabadon kinyilváníthatja vallását iskolai keretek között. Ezek után a szülők az EJEB eljárását kezdeményezték a vallási meggyőződés szabad kinyilvánításához való jog sérelmére hivatkozva. Álláspontjuk szerint a korlátozó rendelkezések nem jogszabályon alapultak, ugyanis a francia kormány csak 2004-ben fogadta el azt a törvényt, melyre hivatkozva kicsapták lányukat az iskolából.

VI.3.1. A laicitás[66] elve

Az EJEB érvelésében kulcsszerepet kapott a laicitás (*lad'cité*) alkotmányos elve.[67] A francia alkotmány 1. cikke értelmében a Köztársaság egyik alapelve a laicitás: „Franciaország oszthatatlan, laikus, demokratikus és szociális köztársaság. A laicitás elve nem áll ellentétben a vallásszabadság alkotmányos alapjogával, sőt, bizonyos értelemben éppen annak érvényesülését segíti.[68] A laicitás a vallás és az állam közötti kapcsolatot szabályozza, amelyből két következmény adódik. Egyrészt az, hogy az államnak semlegesnek kell lennie minden tevékenységével kapcsolatban, tehát minden közszférába tartozó tevékenység során is. Másrészt az, hogy a vallás csak és kizárólag a magánszférához tartozik: olyan kérdés, amelyet az egyén lelkiismerete szabályoz. Az államnak tiszteletben kell tartania a teljes vallásszabadságot.[69]

Az elv gyakorlati érvényesülését vizsgáló ún. Stasi-bizottság[70] megállapította, hogy a laicitásnak a közoktatás területén kell leginkább érvényesülnie. A francia közoktatási intézmények egyik fő célja és egyben felelőssége a diákok köztársaság-konform értékrendjének kialakítása és az, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot és a pluralizmust az iskolában.[71] Az iskola tehát a laicitás egyik legfontosabb területe, amely egyben a francia integrációs koncepció egyik alapköve is azáltal, hogy egységes és azonos színvonalú oktatást nyújt mindenkinek és olyan értékrendet közvetít, amely a francia állampolgári tudat alapja.[72] Ebből következően a tanárok sem viselhetnek vallási jelképeket az oktatás során és a diákok sem kaphatnak általános felmentést például a szombati tanórák látogatása alól.

A laicitás és az iszlám konfliktusa abból adódik, hogy az iszlám hívők számára a vallás magánszférában tartása sokkal nagyobb mértékű terhet jelent, mint a keresztény vallású emberek számára. A muzulmánok vallásuk jellegéből adódóan elképzelhetetlennek tartják, hogy a köz- és magánszférát ennyire élesen elválasszák egymástól. Számukra a két terület erősen összefonódott és összetartozik. Emellett a több generáció óta francia gyökerekkel rendelkező iszlám vallású személyek kulturális identitásuk részének is tekintik a vallást, még akkor is, ha ők maguk esetleg nem hívők. Így az iszlám két szempontból is kulcsfontosságú a Franciaországban élő muszlimok számára: egyrészt szigorú vallási követelmény, másrészt a

[66] A laicitás fogalmának nehéz pontosan megfelelő magyar fordítást találni, ezért a szakirodalomhoz hasonlóan én is az eredeti fogalmat használom. A laicizmus a köznyelvben az egyház hatáskörét a vallási kérdésekre korlátozni akaró irányzat, világi jelleg. Bakos Ferenc: *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2009.

[67] Az elvet az alábbi munkák alapján mutatom be: Troper, i.m.; Szajbély (2004), i.m.; Szajbély (2009), i.m.; Schanda – Csiziné, i. m., 69-74. o.

[68] Szajbély (2009), i. m.103. o.

[69] Szathmáry Béla: Az állam és az egyházak szétválasztásának lehetőségei Magyarországon, *Zempléni Múzsa*, 2007. 2. sz. http://www.zemplenimuzsa.hu/07_2/szatmary.htm.

[70] „Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République" – a köztársaság laicitásának alkalmazását vizsgáló bizottság. A köztársasági elnök javaslatára létrehozott, Bernard Stasi mediátor által vezetett bizottság.

[71] Szajbély (2009), i. m., 103. o.

[72] Szajbély (2009), i. m., 104. o.

kulturális identitás egyik alapeleme.[73] Ez a francia köztársasági eszmét valók szemében nehezen fogadható el; gyakran a már Franciaországban született, de vallását megtartó muzulmánt is bevándorlónak tekintik. Az iszlám nem megfelelő ismerete, az előítéletek gyakran vezetnek idegengyűlölethez, megalapozatlan félelemhez és ennek következtében szegregációhoz is.

VI.3.2. A fejkendőviselés szabályozása Franciaországban[74]

A muzulmán fejkendő viselésével kapcsolatos konfliktusok az 1980-as évek végén jelentek meg Franciaországban, amikor jogi előírások még nem léteztek erre vonatkozóan. 1989. október 7-én egy Párizs környéki állami középiskola három tanulója sorozatosan megtagadta, hogy megváljon muzulmán fátylától a tanítás alatt, ezért kizárták őket az iskolából. Ezen események nyomán a fátyolviselés kérdésében élénk társadalmi vita bontakozott ki, ezért a közoktatási miniszter az Államtanácshoz (*Conseil d'Etat*) fordult jogi útmutatásért. Az Államtanács meglehetősen diplomatikus választ adott. Tartózkodott a fátyol szó megjelenítésétől, helyette olyan általános megjelölést használt, mint a „vallási jelvények" és „vallási szimbólumok". Ezáltal a vélemény nem konkrétan a fátyolra vonatkozott, hanem minden más vallási jelképre, így a kipára és a keresztre is. Eszerint a vallási szimbólumok viselésének az iskolán belül csak az szabhat korlátot, ha ezeket propagandaeszközként használják, akadályozzák a normális iskolai tevékenységeket vagy megzavarják az iskola rendjét. Alapvetően nem tilos a vallási jelképek viselése, de megtiltható, ha e jelképek akár természetükből, akár viselésük körülményeiből adódóan nyomásgyakorlásnak, provokációnak, hittérítésnek minősülnek, vagy sértik a tanulók vagy az iskolai közösség más tagjának méltóságát vagy szabadságát, veszélyeztetik egészségét, biztonságát, zavarják az intézmény rendjét vagy az oktatás rendes működését. Ezzel az állásfoglalással, amellyel a konfliktusos esetek konkrét körülményeinek vizsgálatát állította középpontba, az Államtanács elkerülte az általános szabályalkotást és tiltást. A konkrét szabályozást az iskolák belső szabályzatára, a döntést az intézmények vezetőjére bízta.

Az állásfoglalás gyakorlati alkalmazásának legnagyobb előnye az volt, hogy minden esetet egyedien kezelt, nem általánosan tiltotta a vallási jelképeket. Ez a megoldás szűk körben, békés keretek között kínált lehetőséget az ellentétek feloldására. A körülményektől tette függővé, hogy a fejkendőt viselőket kizárják-e az iskolai oktatásból vagy sem. Így a muzulmán közösségek nem tudtak a szabállyal szemben egységesen fellépni, jelentős demonstrációt, tiltakozást szervezni. Az általános szabályt oly módon fogalmazták meg, hogy a végső döntés mindig a szabály konkrét esetben történő alkalmazásától függjön, aminek az eredményét sohasem lehetett biztonsággal megjósolni. Így a békességet megóvták, de ennek az ára az átláthatatlanság és a jogi bizonytalanság lett. Michel Troper 1996-ban megfogalmazott értékelése akár jóslatnak is tekinthető a 2000-es évek törvényi tilalmaira vonatkozóan: „Nem is olyan rég még teljesen más lett volna a megoldás módja. Beterjesztettek volna egy törvényjavaslatot, majd elfogadtak volna egy, a kérdést általánosan szabályozó törvényt. A törvénnyel szemben jelentős ellenállás fogalmazódott volna meg."[75]

2004. március 15-én a Parlament törvényt fogadott el a vallási jelképek viseléséről, a végrehajtás szabályait pedig az oktatási miniszter körlevélben pontosította. Ennek értelmében a közoktatási intézményekben tilos minden olyan jelkép viselése, amely feltűnően kifejezi a tanuló vallási hovatartozását. A miniszteri körlevél példálózó jelleggel ilyennek minősíti a muzulmán fejkendőt, a kipát és a nagyméretű keresztet. Diszkrét vallási jelképek viselése

[73]Szajbély (2009), i. m., 105. o.
[74]Troper, i. m., 22.-25. o.
[75]Troper, i. m., 26. o.

azonban megengedett. Nagyon fontos a törvény megfogalmazása: nem a „vallási jelképek" viselését tiltja, hanem azon jelképekét, amelyek által a tanulók feltűnően kifejezésre juttatják vallási hovatartozásukat. Azaz a törvény alkalmazása során nem lehet arra hivatkozni, hogy az adott jelkép nem vallási jellegű. A tiltott jelképek viselése miatt lefolytatandó fegyelmi eljárást a törvény szerint meg kell előznie a diákkal való személyes elbeszélgetésnek. Fel kell venni a kapcsolatot a tanuló szüleivel is, különösen ügyelve vallási meggyőződésük tiszteletben tartására.

A francia törvényhozás 2010. október 11-én fogadta el a vallási öltözetek viselésére vonatkozó újabb jogszabályi tilalmat, amelyet a dolgozat bevezetőjében említettem. A törvény a 2004-estől eltérően nem utal a vallási öltözetekre, ám kétségtelenül a tradicionális muzulmán öltözetet viselőket érinti. A szabályozás értelmében közterületen, azaz közutakon, a nyilvánosság számára nyitva álló helyeken és közszolgáltatást végző helyiségekben senki sem viselhet az arc eltakarására szolgáló öltözetet, kivéve ha arra egészségügyi okból vagy munkavégzés, sport- vagy művészeti tevékenység során van szükség. A tilalmat megszegők pénzbírsággal sújthatók. A jogalkotó indokolása szerint a közterületen az arc elfedésével járó tevékenységek veszélyeztethetik a közbiztonságot. Az arcukat (akár önként, akár nem önként) eltakaró nők kirekesztett és alárendelt helyzetbe kerülnek, ami nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a szabadság és egyenlőség alkotmányos elveivel. A törvényi rendelkezések elfogadásával teljessé és általánossá válnak azok a közrendet védő előírások, amelyek eddig csak eseti jelleggel voltak alkalmazhatók.

A francia parlament két házának elnöke a törvény előzetes alkotmányossági felülvizsgálatát kérte.

Az Alkotmánytanács ítéletében[76] az 1789-ben elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatára hivatkozott érvelésében, amely 10. cikkében a francia alkotmány részeként elismeri a vallásszabadságot. A vallás gyakorlásának joga az Alkotmánytanács szerint sem korlátozhatatlan alapjog. A jogalkotónak szabadságában áll a semlegesség és a vallásszabadság szempontjainak együttes mérlegelésével a közrend védelme érdekében szabályozást alkotni. A vitatott törvény olyan előírásokat tartalmaz, amelyek a közrend fenntartása és az alkotmányosan védett jogok (szabadság és egyenlőség) biztosítása körében nem tekinthetők nyilvánvalóan aránytalannak. Az arc elfedésének tilalma azonban aránytalan sérelemmel jár akkor, ha a nyilvánosság számára nyitva álló kultikus helyekre is vonatkozik, ezért a közterület fogalmát erre tekintettel kell értelmezni.

Mint fentebb láttuk, a laicitás a francia köztársaság, mint politikai nemzet identitásának kulcsfontosságú eleme. Az itt ismertetett, a laicitás védelmére irányuló jogszabályi rendelkezéseket felfoghatjuk úgy, mint a francia nemzet által önazonossága megőrzése érdekében foganatosított intézkedéseket, amelyek megvédik a francia államot a multikulturalizmus és a különféle kulturális és vallási közösségek romboló hatásától. Franciaország nem „ingyen" kívánja meg az állampolgáraivá vált, illetve válni szándékozó közösségektől identitásuk háttérbe szorítását – cserébe felkínálja a demokráciára, egyenlőségre, oszthatatlanságra és laicitásra épülő állampolgári identitást. Azt is mondhatjuk, hogy kultúrnemzet módjára harcol államnemzeti identitásáért.[77]

Ugyanakkor a törvényt vitatók körében felmerül a kérdés: valóban a közrend védelme, az egyenlőség biztosítása-e a tilalom célja? Vagy diszkriminációt valósít meg a szabályozás? Nem mögöttes indokok, mint a félelem, az előítélet, a terrorizmusra való asszociáció vezetett

[76]A francia Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) 2010. október 7-én hozott ítélete (Décision n° 2010-613 DC).
[77]Szajbély (2007), i. m.

a törvény megalkotásához?[78] A vallási öltözetek közterületen való viselésének tilalmával szemben nem alaptalanul hozhatók fel hasonló ellenérvek.

VI.3.3. Az EJEB döntése a Dogru-ügyben

Belgin Dogru konkrét ügyében az EJEB egyértelműen megállapította, hogy az iskolai fátyolviselés tilalma korlátozza a vallásszabadságot (ezt a felek sem vitatták). A Bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a korlátozásnak volt-e legitim célja, és szükségesnek tekinthető-e egy demokratikus társadalomban.

Az ítélet szerint a jog általi előírás követelményének megfelelnek azok az előírások, melyek mindenki számára hozzáférhetőek és megismerhetőek. A Bíróság gyakorlata szerint a „jogszabályban meghatározott" terminust nem formálisan, hanem valós értelmében kell figyelembe venni. Jogszabály által előírtnak minősülhet az a követelmény is, amelyet a bírósági esetjog határoz meg. A Bíróság úgy találta, hogy a francia közigazgatási szervek és a bíróságok következetesen alkalmazták az Államtanács állásfoglalásában meghatározott követelményeket, tehát Dogru esetében sem egyedi döntésről van szó, hanem a releváns esetjog alkalmazásáról. A releváns jog pedig ésszerű nehézségek árán hozzáférhető a kérelmező számára.

A Bíróság úgy találta, hogy a rendelkezéseknek volt legitim célja, mégpedig mások szabadságának és a közrendnek a védelme. Azzal kapcsolatban, hogy a vitatott intézkedések elfogadhatóak-e egy demokratikus társadalomban, az EJEB rögzítette: egy demokratikus társadalomban, ahol számos vallás és felekezet egymás mellett létezik, szükségszerűek lehetnek azok a korlátozások, amelyek figyelembe veszik minden társadalmi csoport érdekeit és lehetővé teszik mindenki meggyőződésének tiszteletben tartását. Az államnak, mint semleges entitásnak az a szerepe, hogy megszervezze a vallások gyakorlásának körülményeit, megalkossa az azt lehetővé tévőszabályozást, méghozzá úgy, hogy ezek a szabályok összeférjenek a közrenddel, a vallási harmóniával és a toleranciával. A pluralizmusnak és a demokráciának a párbeszéden kell alapulnia, a kompromisszumkészség szellemiségén, amely megvalósítja a demokratikus társadalom értékeit és ideáját.

Az EJEB megállapította, hogy a döntéshozók jogszerűen cselekedtek, amikor minden diákra egységesen kiterjedő, tehát nem diszkriminatív tilalmat rendeltek el a testnevelésórákon való fejkendőviselésre vonatkozóan. A fejkendő levételének elutasításával az indítványozó a közoktatási körülmények között átlépte a vallás kinyilvánításának tolerálható küszöbét. A szabályozás tehát megfelelt a laicitás azon követelményeinek, amiket az Államtanács 1989-es állásfoglalásában támasztott, és amelyeket az esetjog és a miniszteri iránymutatások is megerősítettek. A Bíróság megjegyzi, hogy a vallási jelképek viselése önmagában nem összeegyeztethetetlen a laicitás elvével a közoktatásban, de tekintettel kell lenni az azok viselésekor fennálló körülményekre és az abból eredő következményekre. Azok a cselekmények, melyek nem veszik figyelembe a laicitás elvét, nem élvezik az Egyezmény 9. cikkéből fakadó védelmet.

A Bíróság tehát megállapította, hogy a vitatott intézkedés arányos volt az elérni kívánt célhoz képest, tehát az Egyezmény nem sérült. Mi több, mivel az intézkedés csak a testnevelésórákra vonatkozott, ezért nem is tekinthető igazán tilalomnak. A tilalommal való szembehelyezkedés miatt megállapított szankció sem volt aránytalan, mivel az érintett diák magántanulóként befejezhette tanulmányait. A tagállami döntések meghozatala során nem a diák kifejezett vallási meggyőződésére voltak tekintettel, hanem a közbiztonságnak és mások jogainak a védelmét tartották szem előtt.

[78]Kovács, i.m.

VI.4. Törökország: a fejkendőviselés tilalma a felsőoktatásban[79]

Leyla Şahin az Isztambuli Egyetem orvosi karára járt, tanulmányai során folyamatosan muszlim fejkendőt viselt. 1998 februárjában az egyetem rektora körlevelet adott ki, mely tartalmazta, hogy azok a hallgatók, akiknek a fejét ruházat fedi, illetve akik szakállat viselnek, semmilyen órán nem vehetnek részt, és nem tartózkodhatnak az egyetemi termekben. A körlevél szerint azokat a diákokat, akik ezeket az előírásokat megsértik, az egyetem fegyelmi eljárás alá vonja. Ezt követően Şahintól megtagadták több írásbeli vizsga megkezdésének, az órafelvételnek és az előadásokon való részvételnek a lehetőségét. Az illetékes bíróság elutasította Şahin felülvizsgálati kérelmét a körlevélre vonatkozóan azzal az indokkal, hogy az intézményvezető a felsőoktatási törvény értelmében rendelkezhet az egyetemen viselhető öltözékekről a rendfenntartás érdekében. Később Şahinnal és több társával szemben fegyelmi eljárások indultak, aminek eredményeként Şahint felfüggesztették.

Törökország alkotmányának 2. cikke szerint demokratikus, szekularizált, szociális jogállam. Törökországban a muszlim fátyol viselése az állami oktatási intézményekben 1981 óta tilos, ennek megfelelően sem a diákok, sem a tanárok nem hordhatják fejkendőjüket. 1982-ben az egyetemeken is megtiltották a fejkendő viseletét. A török Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vallásszabadság nem azonosítható valamely vallási jelentőségű ruhadarab viselésének jogával, a vallás kinyilvánításának joga a közérdek alapján, a szekularizmus védelmében korlátozható, ha kilép az egyéni meggyőződés szférájából.[80]

Az EJEB ítéletében megállapította, hogy Şahin tanulmányai minden szakmai követelményét teljesítette. A fejkendőt saját döntése, nem családi vagy más kényszer alapján viselte. Az egyetemen nem folytatott vallási propagandát, megjelenése, viselkedése ténylegesen semmilyen zavart nem okozott. Az ügyben tehát tisztán az állam alkotmányos identitásából levezetett követelmény, a szekularizmus elvének érvényesítése került szembe az egyén szabadságával.

A Bíróság elismerte Törökország széleskörű mérlegelési lehetőségét a vitatotthoz hasonló tilalom bevezetésére, amennyiben az ésszerű és arányos összefüggésben áll a szekularizmus védelmével. A Bíróság helyben hagyta a tilalmat és kijelentette, hogy „egy demokratikus társadalomban, amelyben különböző vallások élnek együtt, szükséges lehet korlátozni az egyén vallásának vagy meggyőződésének kifejezését annak érdekében, hogy a különböző csoportok érdekei egymással összeegyeztethetők legyenek és biztosítható legyen, hogy mindenki meggyőződését tiszteletben tartják." A Bíróság több korábbi döntésére hivatkozva megállapította, hogy a fejkendőnek térítő hatása is lehet. Ezért ahol a lakosság nagy többsége egy meghatározott vallást követ, az államnak az egyetemek vonatozásában joga van megakadályozni, hogy egyes fundamentalista mozgalmak nyomást fejtsenek ki azokra, akik nem gyakorolják vallásukat vagy más felekezethez tartoznak.[81] A Bíróság ez alapján megállapította, hogy a korlátozás indokolt és arányos volt a szekularizált Törökországban.

A Bíróság döntésével egyfajta állásfoglalást is tett arra vonatkozóan, hogy a fejkendő szélsőséges politikai mozgalmak jelképének tekinthető, melyek „az egész társadalomra akarják ráerőltetni vallási jelképeiket és a vallási tételekre alapuló társadalomfelfogásukat."[82] Ezt a megállapítást Tulkens bíró különvéleményében bírálta: „Ugyan mindenki egyetért a radikális iszlamizmus megakadályozásának szükségességével, mégis komoly ellenvetést lehet megfogalmazni ezzel az érveléssel szemben. A fejkendő puszta viselését nem lehet a

[79]Leyla Şahin v. Törökország, ECHR 10/11/2005.
[80]Galambos Gábor: Vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. http://www.ajk.elte.hu/file/GalambosGabor-Vallasszabadsag.pdf, 9. o.
[81]Galambos, i. m., 10. o.
[82]Macklem, Patrick: A külső határok védelme. *Fundamentum,* 2010. 4. sz., 33. o.

fundamentalizmussal összekapcsolni, és lényeges megkülönböztetni a fejkendő viselőit azoktól a 'szélsőségesektől', akik a fejkendőt éppúgy kötelezővé akarják tenni, ahogy más vallási jelképeket is. Nem minden nő fundamentalista, aki fejkendőt visel. A kérelmező ahhoz fűződő személyes érdekét, hogy a vallásszabadságát gyakorolja és a vallását külső jelkép által megjelenítse, nem lehet teljesen alávetni a közösség szélsőségek elleni harcának."

VI.5. Olaszország: világi kereszt az iskolában[83]

Soile Lautsi asszony a 2001/2002-es tanévben kezdeményezte, hogy az olaszországi állami iskolában, ahová a 11 és 13 éves fiai jártak, távolítsák el az osztálytermek faláról a kihelyezett kereszteket és feszületeket.[84] Az iskola nem vette figyelembe kérését, ezért Lautsi asszony bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy a jelképek nem férnek össze az állam semlegességének elvével, az olasz alkotmánnyal és az EJEE 9. cikkével. A kereszt véleménye szerint azt az érzetet kelti a diákokban, hogy az állam azonosul a katolikus vallással, ami egy világnézetileg semleges államban nem engedhető meg.

A regionális közigazgatási bíróság elutasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy a kereszt nem csupán egyházi jelkép, hanem az olasz történelem és kultúra, végső soron az olasz identitás kifejeződése, az egyenlőség, szabadság és tolerancia, valamint az állami szekularizmus szimbóluma. A legfelső közigazgatási bíróság megerősítette az ítéletet azzal, hogy a feszület az olasz polgári értékek és az olasz alkotmány által garantált szekularizmus megtestesítője. Az EJEB előtt az olasz kormány szintén arra hivatkozott, hogy a feszület – amellett, hogy tagadhatatlanul vallási jelkép – nem csak vallási üzenetet hordoz. Ráadásul semmilyen rendelkezés nem tiltja más vallások jelképeinek elhelyezését.[85]

Az EJEB érvelése szerint az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. cikkében biztosított oktatáshoz való jog magában foglalja a szülők jogát arra, hogy az állam figyelembe vegye vallási és világnézeti meggyőződésüket. Egy demokratikus társadalomban alapvető követelmény az oktatás pluralizmusának garantálása. Az iskola terében a különböző vallási és világnézeti – akár vallástalan – meggyőződések találkoznak, amelyben az állam nem hagyhatja figyelmen kívül a szülők vallási és lelkiismereti meggyőződését. Az Egyezmény 9. cikke a negatív vallásszabadságot is védi, amely nem merül ki a vallási szertartásokról való távolmaradás jogában, hanem kiterjed a vallási jelképekkel való szembesülés elkerülésére is. Különösen erősnek ítélte ezt a jogot a Bíróság az állammal szemben, ha az egyén csak aránytalanul nagy terhek árán tudja elkerülni a vallási szimbólumokat.

Az államnak tartózkodnia kell minden olyan cselekedettől, mely valamely vallás előírásait támogatja, kiemelten olyan területeken és intézményekben, ahol az emberek alárendelt viszonyban vannak az államhoz képest. A gyermekek iskolai oktatása egy ilyen különösen érzékeny terület, mivel a diákok korukból adódóan nem feltétlenül képesek arra, hogy kritikusan viszonyuljanak egy számukra felkínált (adott esetben rájuk erőszakolt) nézethez. Az olyan államokban, ahol a népesség túlnyomó többsége azonos felekezethez tartozik, a vallási szimbólumok használata kényszerítően hathat azokra a diákokra, akik nem gyakorolnak semmilyen vallást vagy egy másik valláshoz vagy felekezethez tartoznak.

A Bíróság véleménye szerint a kereszt szimbóluma számos módon értelmezhető, ám ezek között a vallási jelentéstartalom a domináns. Úgy találta, hogy a keresztek kihelyezése az osztálytermekben túlmutat annak történelmi kontextusban való használatán, nem vonatkoztatható el vallási természetétől, üzenetétől. Az oktatásban az állam köteles

[83] Lautsi v. Olaszország, ECHR 03/11/2009. Az összegzéshez felhasznált irodalom: Halmai Gábor: Lautsi Olaszország elleni ügye, http://halmaigabor.hu/dok/54_Lautsi_Krucifix.doc.

[84] A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a feszület és kereszt szavakat szinonimaként használom.

[85] Schanda Balázs: Vallási jelképek az állami iskolákban – jegyzetek a Lautsi kontra Olaszország ítélet nyomán. *Acta Humana,* 2009. 3. sz. 28. o.

fenntartani a világnézeti semlegességet, s ki kell fejlesztenie a diákokban a kritikai gondolkodás képességét, a Bíróság azonban nem látta bizonyítottnak, hogy az iskolai osztálytermekben egy olyan jelkép kihelyezése, amely ésszerűen a többségi valláshoz, azaz a katolicizmushoz köthető, hogyan szolgálhatná az oktatás pluralizmusát. A Bíróság véleménye szerint az olaszországi gyakorlat sérti az oktatáshoz való jogot és a vallásszabadságot, mivel a szabályok ellentétesek az állam semlegességének kötelezettségével, különösen az oktatás területén.

Az Egyezmény és a Bíróság eljárási rendje lehetőséget kínál arra, hogy az ítélet meghozatalától számított három hónapon belül bármely részes fél kérje az ügy Nagykamara elé terjesztését. Az olasz kormány a Lautsi ügyben élt ezzel a lehetőséggel.[86]

A Nagykamara ítéletében áttekintette az egyes tagállamok gyakorlatát a vallási jelképek oktatási környezetben való elhelyezésére vonatkozóan. Megállapította, hogy tiltást csak Macedónia, Franciaország és Grúzia alkalmaz, míg néhány részes államban, így Ausztriában, Németország és Svájc egyes tartományaiban és Lengyelországban jogszabály írja elő. Olaszországban törvény kifejezetten előírja a kereszt elhelyezését a közoktatási tantermekben. Egyes tagállamokban, például Spanyolországban, Görögországban, Írországban, Máltán, San Marinóban és Romániában a vallási jelképek jogszabályi előírás nélkül vannak jelen az iskolák falain.

A Nagykamara a nevelés és oktatás vonatkozásában *lex specialisként* hivatkozott az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 2. cikkére az Egyezmény 9. cikke mellett: a szülői jogokat az állam semlegességének keretei között a vallásszabadságra tekintettel kell értelmezni. Emlékeztetett arra, hogy az állam kötelessége a különböző vallások és meggyőződések szabadságának biztosítása, a közrend, a vallási béke és az ellentétes csoportok közötti tolerancia fenntartása. Az államnak nem pusztán figyelembe kell vennie a szülők meggyőződését, de tisztelnie is kell azt. Ebben pedig az állam széles mérlegelési szabadságot élvez. Az állam nem törekedhet a gyermekek jogait sértő nyomásgyakorlásra, hanem objektív, kritikus és plurális információt kell biztosítania az oktatás-nevelés világában. A Nagykamara nem osztotta az olasz kormány álláspontját, mely szerint az oktatáshoz való jog csak a tananyag tartalmára vonatkozik, így a tanterem falán függő feszület eleve nem vethet fel kérdéseket. Egyértelmű volt a Nagykamara álláspontja abban a tekintetben is, hogy a feszület vallási és nem pusztán kulturális jelkép. Ugyanakkor a Nagykamara nem látta bizonyítottnak, hogy egy tanteremben kifüggesztett vallási szimbólum, amely passzív, azonosulást nem igénylő jelkép, bármilyen módon befolyásolná a tanulókat. Ezt a megállapítást a panaszos, Lautsi asszony szubjektív vélekedésére nem lehet alapozni. A Nagykamara a korábbi ítéletben foglaltaktól eltérően arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörükben dönthetnek e kérdésben,[87] és 15 szavazattal kettő ellenében megállapította, hogy az Egyezmény sérelme nem állt fent. Így tehát a tagállamok mérlegelésére hagyta annak eldöntését, hogy elhelyezhetőek-e vallási jelképek az állami iskolák falain.

VII. Következtetések

Az EJEB eddigi jelképekkel kapcsolatos gyakorlatának, a 2010-ben Franciaországban bevezetett törvénynek és az annak nyomán kibontakozó vitának a központi kérdése az, hogy

[86] Lautsi v. Olaszország, ECHR 18/03/2011.
[87] Schanda Balázs: Vallásszabadság az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában. *Vallástudományi Szemle*, 2011. 2. sz. 25-26. o.

hol húzódik Európa tolerancia-határa. Mi az, amit még képesek vagyunk elfogadni, és mi az, ami már korlátozást – szélsőséges esetben törvényi tiltást – igényel.

Az elmúlt évtizedben folyamatosan növekedett azoknak az ügyeknek a száma, amelyek a vallásszabadság sérelmét felvetve az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerültek. Ez a tendencia feltehetően a vallás megerősödött szerepével magyarázható, amellyel egyre élesedő társadalmi-politikai diskurzusok is együtt járnak.[88]

Az előzőekben részletesen vizsgált négy eset jól mutatja, mennyire eltérőek lehetnek azok a helyzetek és indokok, melyekre hivatkozva elfogadhatóvá válik a vallásgyakorlás korlátozása. A nemzeti hagyományok miatt a semlegesség követelményének érvényesülése államról államra változhat bizonyos elvek és szabadságok védelme érdekében.

A vallásgyakorlást érintő jogi előírások elfogadását nagyban befolyásolja, hogy az állami szervek az adott állam sajátos körülményeire tekintettel mekkora jelentőséget, befolyásoló erőt tulajdonítanak egy-egy vallási jelképnek. Így feltehető a kérdés: adott helyzetben milyen veszélyeket hordozhat magában egy-egy vallási jelkép?

Mint láttuk, Törökországban a muzulmán fátyol viselése a demokratikus rend megbontására irányuló fundamentalista érzelmek mozgatója lehet annak ellenére is, hogy viselője nem valósít meg agresszív propagandát. Az EJEB gyakorlata a szekularizáció védelme érdekében széles mérlegelést biztosít Törökországnak a szabályozásban, ha azt megfelelő indokkal támasztja alá. Véleményem szerint az EJEB olyan következtetést vont le egy ruhadarab, egy vallási jelkép viseléséről, melyet az korántsem hordoz minden esetben, és amely viselője szándékát figyelmen kívül hagyja. Megalapozatlannak tartom azt az álláspontot, hogy a muzulmán kendő viselése önmagában elegendő szélsőséges mozgalmak lángra lobbanásához.

Svájcban a muszlim fejkendő viselése egy közalkalmazott számára az oktatás semlegességének védelme érdekében szintén tilos. Véleményem szerint, ha egy muzulmán tanárnak megtiltják, hogy vallása jelképét viselje, akkor választás elé állítják. Választania kell személyét, világát meghatározó vallása és a közszolgálat között. A muzulmán vagy egyéb kultúrából származók és a beilleszkedés nehézségeivel küzdők elé görgetett ilyen akadály csak tovább nehezíti a többségi társadalomba való integrálódásukat. A vallásos embert nem lehet rákényszeríteni vallása feladására, vallástalanságra, talán csak színlelt vallásra. A személyiség egészét meghatározó meggyőződés kényszer miatti feladása elviselhetetlen terhet jelent az egyén számára. Ezért az ilyen kényszerű helyzetbe hozott polgárok nagyobb valószínűséggel fognak inkább visszatérni saját kultúrájukhoz, vagy úgy, hogy visszaköltöznek szülőföldjükre, vagy szegregált társadalmat hoznak létre. Ráadásul, ha megtiltják az általános iskolai tanároknak, hogy meggyőződésük előírásai szerint öltözködjenek, akkor a kisiskolásoknak egészen hosszú ideig nincs lehetőségük megismerkedni más nemzetek, vallások szokásaival. Így olyan felnőttekké válhatnak, akik nehezen tolerálják az eltérő nézeteket vallókat, a másságot, az általuk megszokottól eltérőt. Tehát azzal, hogy megtiltják környezetükben a vallási jelképek közszemlére tételét, nem az esetleges befolyásolástól védik meg őket, hanem elveszik tőlük a többségitől eltérő vallások és kultúrák megismerésének, és ebből következően elfogadásának lehetőségét.

Azáltal, hogy az államok tilalmat rendelnek el a muzulmán női fátyol viselete ellen, egyfajta előítéletet fogalmaznak meg. Ugyanis magából a jelképből még nem határozható meg egyértelműen, mivel azonosul viselője. Természetesen egy muzulmán vallási szimbólumból lehet következtetni arra, mely vallás tételeit tartja igaznak az egyén, de arra már nem, hogy annak minden hittételével és az azokhoz kapcsolódó szokásokkal is azonosul,

[88] http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/612852C1-7B36-4E1D-8FBF-EA24B3BB36AF/0/RAPPORT_RECHERCHE_Libert%C3%A9_religion_FR.pdf, 5. o.

vagy csak bizonyosakkal.[89] Továbbá, ha az olasz iskolák falára kitehető kereszt nem minősül pusztán vallási jelképnek, hanem kulturális hagyománya is lehet, akkor a fejkendő viselete is minősülhet tradicionális muzulmán szokásnak.[90]

Vannak helyzetek, ahol elfogadható az arcot elfedő öltözet levételére kötelezés. Például biztonsági okokból és azonosítás céljából reptéri ellenőrzéskor, rendezvényre történő belépéskor, igazolványképek készítésekor, közegészségügyi, közbiztonsági okokból sport- és testnevelésórákon vagy bukósisak kötelező viselése miatt. Éppen ezért tekinthető megfelelő szabályozásnak az a francia gyakorlat, amelyet a Dogru-ügy kapcsán bemutattam. Ez alapján a végleges döntés joga minden esetben a tilalmat elrendelőnél maradt. A mérlegelési lehetőség miatt a lehető legkisebb konfliktussal és legcsekélyebb korlátozással volt kezelhető a konfliktusos szituáció.

Ezzel szemben a 2010-ben elfogadott francia törvény általános érvényű korlátozást valósít meg, mely alól csak a kultikus helyek jelentenek kivételt. A fátyolviselés köztereken történő tiltása csak a muszlimokkal szembeni előítéletek alapján tűnik elfogadhatónak, hiszen az utcán sétáló elfátyolozott muzulmán nők nem jelentenek közvetlen veszélyforrást. Az elfogadott törvény igazolása tekintetében semleges, mivel nem használja a vallási öltözet vagy a fejkendő kifejezést, ugyanakkor a gyakorlatban való megvalósulásakor a leghátrányosabban a muzulmán nőket érinti majd, tehát következményeiben nem lesz semleges. A következményekben való semlegesség hiányát nem minden esetben tartom alkotmányosan elfogadhatatlannak. Gondoljunk itt ismét a Dogru-ügyre: a vitatott szabályozás következményeiben nem volt semleges, mégis elfogadható indok miatt került korlátozásra a vallásszabadsághoz való jog. Az általános érvényű törvény a konkrét körülményekre tekintet nélkül, minden esetben korlátozó lesz, amely a vallásgyakorlás aránytalan sérelmét jelentheti.

A Lautsi-ügy érdekessége, hogy az EJEB két kamarája két év különbséggel teljesen ellentétes megállapításra jutott. A Nagykamara, azaz a végleges döntés tagállami mérlegelésre bízta a kereszt oktatási intézményekben való kifüggesztésének szabályozását és megállapította, hogy a kereszt jelenléte nem hordoz kényszerítő erőt a diákokra nézve. A Lautsi ítéletet a Dahlab üggyel összevetve megállapítható: nem elhanyagolható körülmény, hogy a vallási szimbólum hol jelenik meg. A tanár-diák közti hierarchikus viszonyban, ahol a tanító személye példaértékű, különösen jelentős ez a szempont. Ugyanakkor a Dahlab ügyben felhozott érv szerint a muzulmán kendő vallási üzenetet közvetít viselője szándékától függetlenül. Ez a kereszt esetében nem állhat fent, annak puszta jelenléte nem közvetít vallási tartalmat? Az EJEB mintegy tényként megállapította, hogy nem, elkülönítve a kereszt vallási és kulturális jelentését. Úgy tűnik azonban, arra már nem volt tekintettel, hogy ebben az esetben is kiskorú gyermekek környezetében jelent meg a vallási jelkép, akiktől koruknál fogva nem várható el a kereszt eltérő jelentéstartalmainak elhatárolása. A Dahlab ügyben az EJEB azt is megállapította, hogy a tanárnő személye jelenti a diákok számára az iskolát, mely iskola semleges oktatásra kötelezett. Ezzel szemben Olaszországban nincs köztes szereplő, ott közvetlenül az iskola jeleníti meg a vallási jelképet, mégsem mondhatjuk, hogy az állam és a közoktatás a kereszténységgel és annak tanaival azonosul. A végső döntés érvelése alapján a kereszt jelenléte nem sérti az oktatási rendszer semlegességéhez fűződő közérdeket, a más vallású (nem keresztény) szülők és gyermekeik vallásszabadsága nem sérül aránytalan

[89] Analóg példa lehet, ha a semlegesség elve alapján elméletileg feloldanánk az önkényuralmi jelképek viselésének büntető-törvénykönyvi szankcióját. Az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatban sem egyértelmű, hogy viselőjük az adott ideológia mely elemeivel ért egyet. Lásd: Kiss, i. m. 368. o.

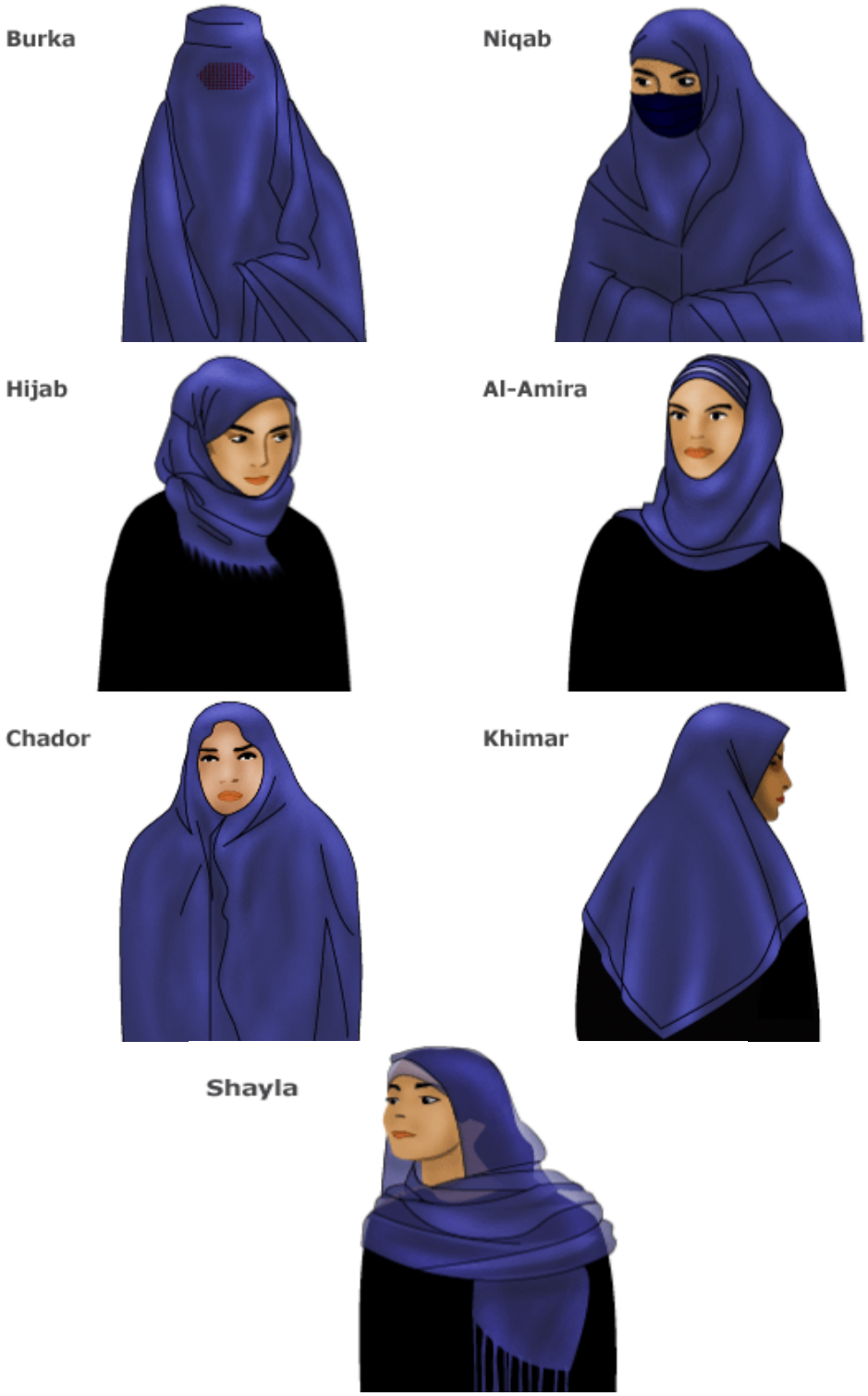
[90] Itt érdemes emlékeztetni az EJEB előtt folyamatban lévő Eweida és Chaplin kontra Egyesült Királyság ügyre, melyben szintén közalkalmazott jelképviselésének tilalmát sérelmezték. Mivel a kérelmező keresztény hitének jeleként keresztet viselt nyakában munkája során, az ügyben hozott döntés választ adhat arra a kérdésre, hogy a muzulmán öltözékkel szemben az EJEB elnézőbb-e a keresztény kultúrkörhöz tartozó jelképek esetén.

mértékben. A cél mindkét ügyben a vallási harmónia megtartása volt. A hasonlóság a két megoldás között, hogy a svájci és az olasz esetben is a számszerű kisebbségben lévők vallásszabadsága esett korlátozás alá.

Általános jelleggel megállapítható tehát, hogy a részes államok a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítják az egyének számára. A vallásgyakorlás szabadságát azonban nem tekintik korlátozhatatlan részjogosítványnak, lehetnek legitim célok, melyekre hivatkozva megengedhető a korlátozás. Továbbá érvényesítik a semlegesség és tolerancia alkotmányos követelményeit a vallásszabadság gyakorlásának szabályozása terén. Ugyanakkor a semleges igazolással meghozott törvények következményeiket tekintve nem lesznek minden esetben maradéktalanul semlegesek. Bizonyos tagállami körülmények miatt egyes vallások és jelképeik erősebb korlátozás alá esnek. A bemutatott négy esetből megállapítható, hogy a jelenleg kisebbségben lévő vallásokhoz, elsősorban a muzulmán valláshoz tartozó jelképviselési gyakorlat okozza a konfliktusok többségét. Ha a tagállamok folytatják az ilyen irányú jogalkotási gyakorlatot és az EJEB is elfogadhatónak találja őket, akkor kijelenthető, hogy nem segítik a kisebbségi vallások elfogadását. Éppen ezért a további szabályok megalkotása a részes államokat jelentős kihívás elé állítja. Az EJEB tekintetében is feladatként jelentkezik egy egységes döntési irányvonal kialakítása a jelképek viselésével és korlátozásuk lehetséges indokaival kapcsolatban.

Mellékletek[91]

[91] Forrás: http://www.bbc.co.uk/religion/religions/islam/beliefs/niqab_1.shtml.



Felhasznált irodalom

Könyvek

Bakos Ferenc: *Idegen szavak és kifejezések szótára.* Akadémia Kiadó, Budapest, 2009.

Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.

Grád András – Weller Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve.* HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris, Budapest, 2003.

Kis János: *Az állam semlegessége.* Atlantisz, Budapest, 1997.

Schanda Balázs: *Magyar állami egyházjog.* Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Tanulmányok

Abraham, Samuel – Malik, Kenan – Sebej, Fero: *A multikulturalizmus korlátai.* Lettre, 2011. nyár. 42-45. o.

Blutman László: *A vallásszabadság az Egyesült Államok alkotmányjogában: mi a vallás?* Jogtudományi Közlöny, 1992. 2. sz. 72-78. o.

Egedy Gergely: *A multikulturalizmus dilemmái: Nagy Britannia példája.* Polgári Szemle, 2006. 6. sz.
http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=111&paging=1, megtekintve: 2012. 10. 10.

Engelhardt, Hans: *Vallásszabadság – Egyház az államban és a társadalomban.* Jogtudományi Közlöny, 1990. 7-8. sz. 310-316. o.

Feischmidt Margit: *Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politika új diskurzusa.* In: Uő (szerk.): Multikulturalizmus. Osiris, Budapest, 1997, 7-28. o.

Fish, Stanley: *Butik-multikulturalizmus, avagy miért képtelenek a liberálisok a gyűlölet beszédéről gondolkodni.* Lettre, 1998. tél. http://epa.oszk.hu/00000/00012/00015/fish.htm, megtekintve: 2012. 10. 02.

Győrfi Tamás: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban.* Jogelméleti Szemle, 2003. 3. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi15.html, megtekintve: 2012. 10. 20.

Halmai Gábor: *Semlegesség, tolerancia és multikulturalizmus.* Beszélő, 2007. 7-8. sz. 145-146. o.

Huntington, P. S.: *Civilizációk háborúja?* Külpolitika, 1995. 3-4. sz. 183-204. o.

Kiss Gabriella: *A multikulturalizmus vallási dimenziója.* Valóság, 1999. 12. sz. 38-45. o
Kondorosi Ferenc: *Vallásszabadság kultúrák keresztútján.* JURA, 2011. 1. sz. 68-76. o.

Kovács Kriszta: *A tudatlanság fátyla?* Szuverén, 2010. október 21. http://szuveren.hu/jog/a-tudatlansag-fatyla, megtekintve: 2012. 09. 15.

Lugosi Győző: *Vallásszabadság és közhatalom Európában.* Valóság, 2001. 3. sz. 19-30. o.

Macklem, Patrick: *A külső határok védelme.* Fundamentum, 2010. 4. sz. 27-42. o.

Mihály Ildikó: *Kendő, kereszt, kipa – avagy vallási jelképek az iskolákban.* Új Pedagógiai Szemle, 2004. február. http://epa.oszk.hu/00000/00035/00079/2004-02-vt-Mihaly-Kendo.html, megtekintve: 2012. 10. 28.

Paczolay Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság.* Acta humana, 1995, 18-19. sz. 141-153. o.

Paczolay Péter: *Az állam semlegessége.* In: Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 295-309. o.

Pogonyi Szabolcs: *Leleplezett multikulturalizmus?* Café Bábel, 2010. 62. sz. 87-92. o.

Pogonyi Szabolcs: *Multikulturalizmus, emberi jogok, integráció.* Fundamentum, 2011. 1. sz. 5-14. o.

Raz, Joseph: *Multikulturalizmus – liberális szempontból.* In: Feischmidt Margit (szerk.): Multikulturalizmus. Osiris, Budapest, 1997, 173-189. o.

Sajó András: *A semlegesség doktrínái és az állam.* Beszélő, 2003. 10. sz., http://beszelo.c3.hu/03/10/05sajo.htm, megtekintve: 2012. 10. 23.

Schanda Balázs – Csiziné Schlosser Annamária: *Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában.* Iustum Aequum Salutare, 2009. 2. sz. 67-81. o.

Schanda Balázs: *Fejkendőviselet az iskolában.* Fundamentum, 2004. 2. sz. 115-121. o.

Schanda Balázs: *Az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának hatása a vallásszabadság érvényesülésére.* Acta Humana, 2000. 41-42. sz. 75-94. o.

Schanda Balázs: *Vallási jelképek az állami iskolákban – jegyzetek a Lautsi kontra Olaszország ítélet nyomán.* Acta Humana, 2009. 3. sz. 27-32. o.

Schanda Balázs: *Vallásszabadság az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában.* Vallástudományi Szemle, 2011. 2. sz. 16-28. o.

Sólyom László: *Az állam és az egyház elválasztása az Alkotmánybíróság alapjogi koncepciójában.* In: Forrai Tamás (szerk.): Az állam és egyház elválasztása. Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok, Budapest, 1995, 103-111. o.

Szajbély Katalin: *A vallási jelképek viseléséről szóló törvény Franciaországban.* Jogelméleti Szemle, 2004. 4. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/szajbely20.html, megtekintve: 2012. 10. 24.
Szajbély Katalin: *A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon.* Doktori értekezés,

Szeged, 2009. http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/dr-szajbely-katalin/szajbely-katalin, megtekintve: 2012. 10. 25.

Szathmáry Béla: *Az állam és az egyházak szétválasztásának lehetőségei Magyarországon,* Zempléni Múzsa, 2007. 2. sz. http://www.zemplenimuzsa.hu/07_2/szatmary.htm, megtekintve: 2012. 10. 12.

Szente Zoltán: *Semleges-e a semlegesség elve?* Buksz, 1998. 2. sz. 132-139. o.

Szent-Iványi Ilona: *Vallásszabadság: egyetemes jogok, nemzetközi normák.* Beszélő, 2002. 7-8. sz. 146-149. o.

Troper, Michel: *A muzulmán fátyolviselés és az oktatás semlegességének problémája Franciaországban.* Fundamentum, 1997. 2. sz. 22-29. o.

Varsányi Benedek: *Az erősebb „nem" jogán?: az állam semlegessége, lelkiismereti és vallásszabadság a Lautsi-ügy tükrében.* Fundamentum, 2010. 4. sz. 86-94. o.

Internetes források

Az EJEB vallásszabadsággal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának áttekintése, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/612852C1-7B36-4E1D-8FBF-EA24B3BB36AF/0/RAPPORT_RECHERCHE_Libert%C3%A9_religion_FR.pdf, megtekintve: 2012. 10. 20.

Az EJEB vallási öltözettel kapcsolatos ügyei, http://strasbourgconsortium.org/portal.case.php?pageId=10#topicId=3, megtekintve: 2012. 10. 20.

Az EJEB vallási jelképekkel kapcsolatos ügyei, http://strasbourgconsortium.org/portal.case.php?pageId=10#topicId=10, megtekintve: 2012. 10. 20.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése a rasszizmusról és az idegengyűlöletről az EU tagállamaiban, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2-summary_hu.pdf, megtekintve: 2012. 10. 22.

Galambos Gábor: Vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában, http://www.ajk.elte.hu/file/GalambosGabor-Vallasszabadsag.pdf, megtekintve: 2012. 10. 28.

Halmai Gábor: Lautsi Olaszország elleni ügye, http://halmaigabor.hu/dok/54_Lautsi_Krucifix.doc, megtekintve: 2012. 10. 20.

Képek forrása: http://www.bbc.co.uk/religion/religions/islam/beliefs/niqab_1.shtml, megtekintve, letöltve: 2012. 09. 21.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Lukács Adrienn
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A munkavállalók személyiségi jogainak védelme, különös tekintettel a munkahelyi kamerákra[1]

I. Összefoglaló

A munkahelyi ellenőrzésnek számos eszköze létezik, ezek közé tartozik a munkavállalók kamerás megfigyelése. A téma aktualitását az adja, hogy napjainkban minden fajta munkavállalót megfigyelnek valamilyen módon, ehhez pedig egyre gyakrabban alkalmaznak kamerákat. Az alapvető problémát az jelenti, hogy alkalmazásuk során sérülnek a munkavállalók alapjogai. Emellett problémát jelent még, hogy a munkaviszony hierarchikus jellegéből adódóan a munkavállalók sokkal kevésbé tudják védeni ezen jogaikat, így fokozott védelemre szorulnak a munkáltató ellenőrzési joga gyakorlása során.

Dolgozatom célkitűzése annak vizsgálata, hogy a munkahelyi kamerás megfigyelés hogyan érinti és mennyire sérti a munkavállalók magánszféráját, személyes adatok védelméhez való jogát. Célom ismertetni a probléma jelentőségét és mibenlétét, valamint kifejteni, hogy miért fontos a munkavállalók magánszférához való jogának tiszteletben tartása. Kutatásom során azt vizsgáltam, hogy a jelenlegi helyzet megfelelő-e, vagy indokolt lenne-e a kamerák használatának a visszaszorítása.

Dolgozatomban elsőként a kamerás megfigyelés technológiai oldalát mutatom be, majd ismertetem az alkalmazásuk során felmerülő alapvető jogi probléma két oldalát: a munkáltatói érdekeket és munkavállalói jogokat. Röviden áttekintem a nemzetközi dokumentumokat, majd ismertetem a jelenlegi törvényi szabályozást és adatvédelemi rendelkezéseket: a hazai általános és speciális törvényeket. Ismertetem a hatályos törvényt, valamint az Alkotmánybíróság, a korábbi adatvédelmi biztos, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság véleményeit, állásfoglalásait.

Kutatásom eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy a kamerák munkahelyi ellenőrzés céljából történő használata túlzott mértékben avatkozik be a munkavállalók magánszférájába, valamint sérti a személyes adatok védelméhez való jogukat. Alkalmazásukat a jelenleginél szigorúbb feltételekhez kell kötni, használatukat csak ténylegesen indokolt és kivételes helyzetben szabad megengedni. Álláspontom szerint a jelenlegi hatályos jogi szabályozás nem nyújt megfelelő védelmet a munkavállalók számára. A meglévő általános törvényen felül szükség lenne egy speciális törvényi szabályozásra, amely pontosan és átláthatóan szabályozza a munkahelyi ellenőrzéseket. Ennek megalkotása során figyelemmel kell lenni az alapvető jogi konfliktusra: a munkáltató gazdasági érdekének

[1] Témavezető: Prof. Dr. Hajdú József, tanszékvezető egyetemi tanár, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

és a munkavállaló személyiségi jogainak az ütközésére. Mindkét oldalon jelentős érvek hozhatóak fel, a szabályozás során ezen érdekek és alapvető jogok közötti egyensúlyt kell érvényre juttatni. A dolgozat befejező része ezeket a de lege ferenda javaslatokat tartalmazza.

II. Bevezetés

Dolgozatom célja annak vizsgálata, hogy a munkahelyi kamerás megfigyelés hogyan érinti, és mennyire sérti a munkavállalók magánszféráját, ezen belül a személyes adatok védelméhez való jogát; valamint választ találni arra a kérdésre, hogy a jelenlegi szabályozás megfelelő védelmet biztosít-e, vagy indokolt lenne-e a kamerák alkalmazásának visszaszorítása. A dolgozat 2012. november 29-én került lezárásra. Annak érdekében, hogy a fenti kérdésekre válaszolni tudjak, először magát a megfigyelést kell bemutatnom. A munkahelyi megfigyeléssel kapcsolatosan a munkáltatónak számos eszköz áll a rendelkezésére: e-mailek ellenőrzése, telefonos beszélgetések rögzítése, interaktív kitűzők alkalmazása, stb. A kamerák alkalmazása is az ellenőrzés esetei közé tartozik. A kamerás megfigyelések kétféle szempontból vizsgálhatóak: jogi és technológiai szempontból. A dolgozatomban a hangsúlyt a jogi oldalra helyeztem, azonban ennek ismertetése előtt szükséges pár szót szólni a kamerás megfigyelés technikai megvalósulásáról.

A technológiai oldalt nézve megállapítható, hogy a kamerás megfigyelések a technológia fejlődésével egyre könnyebbé, fejlettebbé és olcsóbbá váltak, így megnőtt a magánszférába való beavatkozásnak a veszélye.[2] Mára már a munkahelyeken is elterjedt a kamerák használata: napjainkban már mindenfajta munkavállalót ellenőriznek, a gyári munkásoktól kezdve a szellemi munkát végzőkig.[3]

Kezdetben a kamerák jóval fejletlenebbek és nehezen kezelhetőek voltak, mára azonban szinte bármi megvalósítható általuk, mindez egyre könnyebben és olcsóbban, így egyre több munkáltató alkalmaz kamerás megfigyelést a munkahelyen. Amellett, hogy egyre jobb minőségű felvételeket készítenek, lehetőség van éjjeli felvételek készítésére, a felvételek tárolására, távolból történő irányításra, hangok rögzítésére (akár hangok közvetítésére is), ráközelítésre, stb. Bonyolultabb funkciók is elérhetők, mint például arcfelismerés, nem és kor meghatározása, mozgásérzékelés, meghatározott magatartások felismerése. A kamerarendszer üzemeltetője akár interneten vagy mobiltelefonon keresztül is megtekintheti a felvételeket, így a munkáltató gyakorlatilag bármikor és bárhol megfigyelheti a munkavállalóit. Megjelentek a rejtett kamerák,[4] így az is lehetővé vált, hogy az érintett magáról a megfigyelés tényéről se tudjon.[5]

Jól látható, hogy a kamerákkal gyakorlatilag bárkit, bármikor, teljes részletességgel meg lehet figyelni, akár az illető tudta nélkül is, így igen súlyos lehet a magánszférába való

[2] A kamerák történetéről ld.: A CCTV története. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/a-kepalkotas-alapjai/a-cctv-tortenete/ (2012.08.13.)
[3] Computers intruding on privacy in workplace. World of Work, The Magazine of the ILO, 1994, No. 10, p. 22.
[4] Ld. bővebben: Strong, Steve: Hidden Cameras – Catch Them Red Handed! http://ezinearticles.com/?Hidden-Cameras---Catch-Them-Red-Handed!&id=1113306 (2012.08.31.)
[5] A kamerákról bővebb információ:
Truman show az egész világ? (Teszt Plussz Online) http://www.tesztplussz.hu/biztonsagi-kamerak (2012.08.13.)
Fuller, John: How Secutity Cameras Work. (howstuffworks) http://electronics.howstuffworks.com/gadgets/home/security-cameras1.htm (2012.08.09.)
Kameratípusok. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/kamerak/kameratipusok/ (2012.08.13.)
CCTV Video Surveillance Security Camera System. http://www.videosurveillance.com/cctv-technology/intro-to-cctv.asp (2012.08.13.)
IP CCTV. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/ip-cctv/ (2012.08.13.)
Intro to IP Video Surveillance. http://www.videosurveillance.com/ip-video/intro-to-ip-video.asp (2012.08.13.)

beavatkozás. Orwell víziója a Nagy Testvérről technológiailag lehetségessé vált,[6] a Sun Microsystems elnök-vezérigazgatója Scott McNealy nézete[7] szerint már meg is szűnt a magánszféránk. A jog nem hagyhatja figyelmen kívül a technológiai fejlődést, reagálnia kell az újonnan felmerülő változásokra, ezáltal biztosítva a személyiség védelmét.[8]

III. Munkáltatói és munkavállalói érdekek ütközése

A kamerás megfigyelés jogi aspektusát tekintve a kamerák munkahelyen történő alkalmazása során felmerülő legalapvetőbb probléma az alapvető emberi jogok és munkáltatói érdekek összeütközése. Konkrétan a munkavállalók magánélethez való joga (ezen belül pedig a személyes adatok védelméhez való joga) ütközik a munkáltató jogos gazdasági érdekével.[9] Mindkét oldalon jelentős jogok vagy érdekek találhatók, így e két oldal közötti érvényesíthetőségi egyensúlyt kell megtalálni és betartani a vonatkozó szabályok megalkotása, illetve a megfigyelés során.

A munkaviszony alanyainak különféle jogaik és kötelezettségeik vannak. A munkáltató kötelezettségei a munkavállaló jogaival szoros kölcsönhatásban állnak: ami az egyik oldalon kötelezettség, az a másik oldalon jogként jelenik meg.[10] Ezen jogok és kötelezettségek érvényesítése mögött húzódnak meg azok az érdekek, amelyek a kamerák alkalmazását indokolják. A munkáltatót foglalkoztatási kötelezettség terheli, amely a munkavállalói oldalon megjelenik egyrészt jogként, másrészt rendelkezésre állási kötelemként. A munkavégzéssel kapcsolatban a munkáltatót megilleti és terheli az utasítások adására, végrehajtására, ellenőrzésére vonatkozó jog és kötelezettség: a munkavállalónak ezek megvalósítása folyamán joga van a személyes adatai védelméhez, ugyanakkor köteles a munkáltató jogos gazdasági érdekét tiszteletben tartani.[11] A munkáltató köteles biztosítani az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés körülményeit, a munkavállaló jogosult ezt megkövetelni tőle, valamint őt is terheli kötelezettség a biztonságos munkafeltételek kialakításával kapcsolatban.[12] A feleknek érdekük fűződik ahhoz, hogy a fenti jogokat és kötelezettségeket érvényesítsék, ezeket az érdekeket szolgálhatják a kamerás megfigyelések. A továbbiakban először a munkáltatók érdekeit, majd a munkavállalói érdekeket mutatom be.

III.1. A munkáltatói érdek

A munkáltatónak a jogos gazdasági érdekeinek érvényesítése miatt áll érdekében kamerákat alkalmazni.[13] A munkáltató érdekelt a minél hatékonyabb gazdálkodás, eredményesebb munkavégzés megteremtésében. Elsősorban neki fűződik érdeke ahhoz, hogy a gazdasági

[6] Bigger Monster, Weaker Chains: The Growth of an American Surveillance Society (ACLU) http://www.aclu.org/technology-and-liberty/bigger-monster-weaker-chains-growth-american-surveillance-society (2012.09.03.)

[7] Sprenger, Polly: Sun on Privacy: 'Get Over It' (Wired) http://www.wired.com/politics/law/news/1999/01/17538 (2012.10.02.)

[8] Warren, Samuel D. – Brandeis, Louis D.: The Right to Privacy. Harvard Law Review, 1890. 15 December, http://faculty.uml.edu/sgallagher/Brandeisprivacy.htm l.i.: 2012.08.29.

[9] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 20. o.

[10] Hajdú József – Kun Attila: Munkajog I. Patrocinium Kft., 2011, 144. o. (Bár a tankönyv 2011-es, az adott esetben fellelhető tartalmi egyezés miatt a benne leírtak jelenleg is igaznak tekintendők.)

[11] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 104-107. o.

[12] 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről 2. § (2), 60. §, 61. §

[13] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 20. o.

érdekei érvényre jussanak. A kamerák alkalmazásának a gazdasági érdek érvényesítésén belül több vetülete is van: a hatékonyság, a munkavédelem biztosítása, valamint bűncselekmények megelőzése.

a) Hatékonyság. A hatékonyságon belül két esetkört emelek ki. Az egyik a munkavállalók munkavégzéséről való információk gyűjtése, a másik a munkafolyamatokra vonatkozó információk szerzése.
   - Az egyik érdek, amely miatt a munkáltató szívesen alkalmazna kamerát, a munkavállalók munkavégzéséről való információ szerezése, annak megfigyelése, hogy a munkavállalók a munkaidejüket valóban munkával töltik-e, annyit dolgoznak-e, mint amennyit kellene. A munkáltató ellenőrzési jogából következik, hogy szeretne minél több információt szerezni a munkavállalóról, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a munkáját valóban elvégzi-e, azt mennyire hatékonyan teszi, valóban ő-e a legjobb, akit alkalmazhat. Ezt könnyedén ki tudja deríteni kamerarendszer telepítésével, hiszen így könnyedén bármikor megfigyelheti a munkavállalókat, ellenőrizni tudja a viselkedésüket. A kamerák által mindent megtudhat a munkavállalók munkavégzéséről, és össze tudja hasonlítani a teljesítményüket. Ezeknek az információknak a birtokában pedig pontos képet kaphat arról, hogy kik azok, akik tényleg megfelelően végzik a munkájukat, és kik azok, akik nem, ez pedig akár értékelések, előléptetések alapjául is szolgálhat, vagy éppen a felvételek alapján bocsáthatnak el valakit.[14] Emellett segít megelőzni a munkavállalói kötelességszegések bekövetkezését, elősegíti, hogy a munkavállalók megfelelő magatartást tanúsítsanak, mivel tudják, hogy kamerákkal figyelik őket. Mindez pedig a hatékonyabb gazdálkodást segíti elő.[15]
   - A kamerák elhelyezése a célból is indokolt lehet, hogy a munkafolyamatok szervezésére vonatkozó információt nyerjen a munkáltató, és ennek segítségével minél hatékonyabbá és hasznosabbá tegye a munkavégzést. Érdekelt abban, hogy tudomásra jussanak a munkavégzéssel kapcsolatos olyan információk, amelyekkel a munkavégzést hasznosabbá teheti, hogy képes legyen hatékonyságnövelő eszközökkel és technikákkal növelni a teljesítményt. A kamerák által pedig könnyebben juthat ezen információk birtokába, mivel jóval egyszerűbb a felvételt/felvételeket megtekinteni, mint személyesen megvizsgálni a fejlesztésre szoruló felszereléseket/helyszíneket.

b) Munkavédelem. A munkáltatónak nyomós érdeke fűződik a biztonságos munkavégzés garantálásához, a munkaviszonnyal összefüggésben okozott károk megelőzéséhez. A munkavállalónál a kár bekövetkezhet mind a testi épségében, mind a javaiban. Az ilyen károkozásokért a munkáltató objektív felelősséggel tartozik, szűk körű kimentési lehetősége van. A munkáltatónak a munkavállalót ért teljes kárt kell megtérítenie, mivel a munkáltató köteles megvalósítani az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés körülményeit.[16] Nyilvánvalóan érdekelt abban, hogy a balesetek bekövetkezését a rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával megakadályozza, vagy legalább a számukat csökkentse. A kamerák által a különféle balesetek gyorsabban jutnak a tudomására, így gyorsabban lehet megtenni a kellő intézkedéseket, ezáltal megakadályozni a kár bekövetkezését, vagy

[14] Mishra, Jitendra M. – Crampton, Suzanne M.: Employee monitoring: privacy in the workplace? http://www.freepatentsonline.com/article/SAM-Advanced-Management-Journal/21160636.html (2012.07.08.)
[15] Rampur, Stephen: Video Surveillance in the Workplace. http://www.buzzle.com/articles/video-surveillance-in-the-workplace.html (2012.08.31.)
[16] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 258. o. A munkáltatói kártérítési felelősségről ld. bővebben: 257-283. o.

csökkenteni annak mértékét. Emellett a bekövetkezett balesetek rekonstruálására is használhatóak, a baleset okának megismerésével pedig megelőzhetővé válnak a hasonló események.

c) Bűncselekmények megelőzése. A bűncselekmények megelőzésén belül két esetcsoportot különböztetek meg: a tulajdon védelmének biztosítását, valamint az egyéb bűncselekmények megelőzését.
   - A tulajdon védelme érdekében a kamerák a rongálásoktól, lopásoktól védik a munkáltató által biztosított különböző felszereléseket. A munkáltatónak nyilvánvalóan gazdasági érdeke fűződik ahhoz, hogy megóvja a vagyontárgyait. A kamerás megfigyelés segítségével könnyen ellenőrizhető, hogy a munkavállalók a használt eszközöket, felszereléseket valóban rendeltetésszerűen használják-e.
   - A kamerák alkalmazásával egyéb bűncselekmények is megelőzhetőek (pl.: szexuális zaklatás, fizikai támadások, megsebesítés, stb.), vagy pedig a már elkövetett bűncselekmény esetén könnyen megállapítható az elkövető személyazonossága a felvételek visszanézésekor.

A fenti előnyök mellett ugyanakkor bizonyos szempontból a munkáltatónak is érdeke fűződik a munkavállalók magánélethez való jogának az érvényesüléséhez, mivel a munkavállalókra a túlzott mértékű ellenőrzés káros hatással lehet, vagy egyéb hátrányokkal járhat, amelyek a munka hatékonyságát rontják, így a munkáltató nehezebben tudja megteremteni a nyereséges gazdálkodás feltételeit. Ezért a munkáltató részéről is indokolt egy olyan szabályozás kialakítása, amely kellően védi a munkavállalók jogait.

III.2. A munkavállalói érdekek

A kamerás megfigyelés kapcsán a munkavállalói oldalon a magánszférához való jog, ezen belül a személyes adatok védelméhez való jog ütközik a korábban bemutatott munkáltatói érdekekkel. A magánszférához való jog a személyiségi jogok egyik aspektusa, alapvető emberi jog.[17] Angol megfelelője a privacy, amelynek tárgya szintén a magánélet védelme.[18] Az újkori privacy fogalmát Louis Brandeis és Samuel Warren alapozták meg a Right to privacy című cikkükben 1890-ben.[19] Tartalmát nehéz pontosan meghatározni: magába foglalja az egyén önrendelkezési jogát, az életének azt a részét, amelyben elkülönülhet mindenki mástól, a privát szférát ahol önmaga lehet, a jogot arra, hogy egyedül legyen, az igényt, hogy meghatározza, hogy a rá vonatkozó információk mikor, hogyan és milyen mértékben jutnak mások tudomására.[20] Az ember személyiségének érdekkifejeződése, amely védi a személyiség sérthetetlenségét, az egyén függetlenségét, méltóságát és integritását.[21] Szabó Máté Dániel szerint a privacy nem más, mint „az egyén joga ahhoz, hogy magáról döntsön."[22] Emellett jelenti a jogot arra, hogy az illetőt békén hagyják, illetve szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal. A meghatározást az is nehezíti, hogy a magánszférának a határai az egyéntől függnek: személyenként változik, hogy ki milyen szintű beavatkozást tekint a magánszféra megsértésének.[23] A gyors technikai fejlődésnek

[17] Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 127. o.
[18] Szabó Máté Dániel: Kísérlet a privacy fogalmának a meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival. Információs Társadalom, 2005/2, 44-54. o
[19] Galántai Zoltán: Privacy, jövő, evolúció. Fundamentum, 2004/4. szám, 145. o.
[20] Szabó Máté Dániel: Kísérlet a privacy fogalmának a meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival. Információs Társadalom, 2005/2, 45-46. o.
[21] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 9. o.
[22] Szabó Máté Dániel: Kísérlet a privacy fogalmának a meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival. Információs Társadalom, 2005/2, 46. o.
[23] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 8. o.

köszönhetően felértékelődött a magánszférához való jog védelmének a fontossága, mivel az ellenőrzés, megfigyelés, valamint a magánszférába való beavatkozás egyre könnyebbé vált és válik.[24] Számos nemzetközi egyezmény tartalmaz rendelkezést a magánélet védelmével kapcsolatban (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 12. cikk, Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 17. cikk, Alapjogi Charta 7. cikk), kiemelve, hogy minden embernek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását, levelezését tiszteletben tartsák. Kezdetben a magánélet védelme magánemberekre és az otthonukra vonatkozott, azonban a Francia Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletében kimondta, hogy a magánélet védelme a munkavállalót a munkahelyén munkaidőben is megilleti, nem csak magánemberként.[25] Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB), valamint a 29-es Munkacsoport[26] is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a magánszféra fogalmába a munkahely is belefér, a munkavállalót a munkahelyén is megilleti a privát szférához való joga, illetve a személyes adatai védelméhez való joga. Igaz, hogy a munkahelyen a munkavállaló a munkaidejét, kreativitását, munkaerejét arra fordítja, hogy megvalósítsa a munkáltató által meghatározott célokat, azonban ezen célok megvalósítása közben nem veszíti el személyes integritását, nem válik robottá, magánéletének egyes eseményei is sok esetben a munkahelyen történnek.[27] Az EJEB a 8. cikkel kapcsolatos esetjogában arra az álláspontra helyezkedett, hogy az emberek kapcsolataik jelentős részét - ha nem a többségét - a munkahelyükön alakítják ki. A magánélet védelmébe bizonyos mértékig beletartozik más emberekkel való kapcsolat kialakításának és fenntartásának joga,[28] és az a tény, hogy az ilyen kapcsolatok nagy része a munkahelyen jön létre, korlátozza a munkáltató jogos igényét a megfigyelésre.[29] Mivel a magánszféra nem szűkül le a magánlakásra, így előfordulhat, hogy a munkahelyei betekintés során a magánszféra szempontjából érzékeny területek is megtalálhatóak.[30]

A személyes adatok védelméhez való jog a magánszférához való jog egyik aspektusa,[31] ma már az Európai Unió jogában is nevesített és elismert alapvető emberi jog (Alapjogi Charta 8. cikk[32]). Kialakulásának a legfőbb oka az volt, hogy az 1970-es években az automatizált adatkezelés elterjedésével egyre könnyebbé vált a személyes adatokkal való visszaélés. Szerepe annyira felértékelődött a számítógépek elterjedésével, hogy szükségessé vált egy speciális szabályozás megalkotása, így megjelentek az első nemzetközi jogi dokumentumok a személyes adatok védelmével kapcsolatban. Később a nemzeti jogalkotásban is megjelent a személyes adatok védelméhez való jog, kezdetben az alkotmányokban, majd pedig általános és speciális törvényekben.

A technológia fejlődésével nemcsak az adatok felvétele vált könnyebbé (ráadásul egyre nagyobb mennyiségben), hanem azoknak a korlátlan ideig történő tárolása, lekérése (akár

[24] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 26. o.
[25] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 14. o.
[26] Article 29 Data Protection Working Party: Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context, 5062/01/EN/FinalWP 48
[27] Szabó Máté Dániel – Székely Iván: A privacy védelme a munkahelyen. In: Szabad adatok, védett adatok. BME ITM 2005, 115. o.
[28] Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG Orac, Budapest, 1999, 430. o.
[29] Article 29 – Data Protection Working Party: Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace (5401/01/EN/Final WP 55)
[30] 284/A/2005
[31] Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 577. o.
[32] Az Alapjogi Charta azért is bír különös jelentőséggel, mert ez az első olyan általános nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely kifejezetten kimondta a személyes adatok védelméhez való jogot. (Szoboszlai Judit: A magánélet és a személyes adatok védelme a Dávodi ítéletek apropóján. Fundamentum, 2002/2. szám, 78. o., Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 581. o.)

távoli helyekről), valamint összekapcsolása is.[33] Lényeges, hogy az érintett tudja, hogy kik vannak az adatai birtokában, mivel az ember a személyes adatain keresztül kiszolgáltatottá válhat, a magánélet átláthatósága következtében pedig maga az emberi személyiség is megkérdőjeleződhet.[34] Amennyiben az érintett bizonytalan a róla nyilvántartott adatokkal kapcsolatban, arra fog törekedni, hogy saját késztetései helyett olyan magatartást kövessen, amellyel nem tűnik ki, s ezáltal viselkedését egy külső kényszer fogja irányítani.[35] Emellett az érintett nem tudhatja, hogy a megfigyelést végzők a birtokukba jutott információkból milyen következtetéseket vonnak le személyével kapcsolatosan, így sérül az információs önrendelkezési joga.[36] A megfigyelés által kialakított kontroll közvetlenül az emberek tudatára gyakorol hatást, így is befolyásolva a magatartásukat,[37] a tartós megfigyeltség érzete pedig személyiségváltozást eredményezhet.[38] A megfigyelés szenzitív élethelyzetekre is irányulhat, s amennyiben az érintett nincs abban a helyzetben, hogy a megfigyelés tényéről tudjon, vagy a következményeivel tisztában legyen, akkor a magánélet védelméhez való jogot leszámítva, szélesebb és mélyebb értelemben az emberi méltósághoz való jog is sérül.[39]

A magánélethez való jog és a személyes adatok védelméhez való jog szempontjából a munkáltató és munkavállaló közti kapcsolat sajátos, mivel a munkavállalók rendszerint kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, a munkáltató és munkavállaló között fennálló hierarchikus kapcsolat miatt kevésbé hatékonyan tudják (/merik) érvényesíteni ezeket a jogaikat.[40] A munkavállalók fokozott védelmének szükségességére utal a 2012-ben megjelent „privacy friendly workplace" kifejezés[41] is, amely követelményként fogalmazza meg a magánszféra tiszteletben tartását a munkahelyen is.

A munkáltatói érdekekkel mintegy párhuzamosan megállapítható, hogy ezek az érdekek, ha másodlagosan is, a munkavállaló számára is fontosak.

- A hatékonysághoz kapcsolódóan a munkavállalónak is érdeke, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdeke érvényesüljön, mivel ha a munkáltató gazdasági értelemben tönkremegy, akkor nem lesz képes a munkavállaló számára munkahelyet biztosítani. A munkafolyamatokkal kapcsolatosan pedig a munkavállaló könnyebben fejlesztheti hatékonyságát a kamerák nyújtotta információk segítségével. Hiszen ahelyett, hogy a felettese magyarázná el neki, hogy hogyan kellene végeznie a munkáját, egyszerűbb visszanéznie a felvételt, hogy ő maga lássa meg pontosan, hogy a munkavégzés közben mit csinál jól vagy rosszul. Ez a megoldás azért előnyös, mert a munkavállalók maguk látják a gyenge pontjaikat és erősségeiket, és ezeket az információkat munkamódszereik fejlesztésére használhatják.[42]
- A munkavédelem kapcsán nyilvánvalóan a munkavállalóknak is érdekük fűződik a biztonságos munkavégzés feltételeinek a megteremtéséhez, ahhoz, hogy a testi

[33] Dr. Dietz Gusztávné – Pap Márta: Adatvédelem, adatbiztonság. Novorg Kiadó, Budapest, 1995, 12. o. és 18. o.
[34] Majtényi László: Az információs szabadságok és az adatvédelem határai. Világosság, 2002/2-3, 56. o.
[35] Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 584. o.
[36] NAIH-4384-2/2012/V
[37] 35/2002. (VII. 19.) AB határozat
[38] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 286. o.
[39] 36/2005. (X. 5.) AB határozat
[40] Dr. Szőke Gergely László, Privacy at Workplace (PAW) Research Project. Privacy at Workplace Conference, Pécs, 2012. április 2, http://pawproject.eu/hu/sites/default/files/page/05_szoke_paw_projekt.pdf (2012. 08. 15.)
[41] Dr. Szőke Gergely László, Privacy at Workplace (PAW) Research Project. Privacy at Workplace Conference, Pécs, 2012. április 2, http://pawproject.eu/hu/sites/default/files/page/05_szoke_paw_projekt.pdf (2012. 08. 15.)
[42] Mishra, Jitendra M. – Crampton, Suzanne M.: Employee monitoring: privacy in the workplace? http://www.freepatentsonline.com/article/SAM-Advanced-Management-Journal/21160636.html (2012.07.08.)

épségükben ne történjen károkozás. Így a munkavállalók is érdekeltek abban, hogy a munkáltató kamerákkal fokozottabban biztosítsa a biztonságos munkavégzést.

- A bűncselekmények megelőzésével kapcsolatosan a munkavállalónak is érdeke, hogy a munkahelyre bevitt vagyontárgyait ne lopják el, ne rongálják meg, illetve hogy ő maga ne váljon erőszakos cselekmények áldozatává. Ezeknek az erőszakos cselekményeknek különösen azok a munkavállalók vannak kitéve, akik egyedül dolgoznak (pl.: eladó egy kisboltban, benzinkutas), vagy pedig azok, akik a „normális" munkaidőn kívül dolgoznak (pl.: takarítók, taxisofőrök), mivel ők könnyű célpontnak tűnnek a támadók szemében.[43] Ezeknek a munkavállalóknak a védelmében a fokozott veszély miatt különösen indokolt lehet a kamerák alkalmazása.

A fent említett előnyök mellett azonban a kamerás megfigyelésnek számos hátránya is van a munkavállalókra, s rajtuk keresztül magára a végzett munkára is. A munkahelyi körülményekre rossz hatással vannak a kamerák, munkahelyi stresszt váltanak ki, ezáltal károsan befolyásolják a munka ütemét, valamint a munkára való koncentrálást, emellett azt eredményezik, hogy csökken a társak és a felettesek támogatása, nő a munka elvesztésétől való félelem, rutinszerűvé válnak a munkatevékenységek és elvész a feladatok feletti irányítás.[44] Káros egészségügyi hatásai is vannak, különösen a folyamatos megfigyelés esetében (pl.: pszichés problémák, stressz, idegesség, fejfájás).[45] Továbbá félelmet kelthet a munkavállalóban, aki könnyen úgy érezheti, mintha börtönben lenne, [46] hogy a munkáltatója nem bízik benne[47] és megkérdőjelezi az általa végzett munkát, amely rontja a munkáltató és munkavállaló közti kapcsolatot, rossz munkahelyi légkört alakít ki, ennek következtében csökken a munkavállalói hatékonyság.[48] A munkahelyi stressz miatt a munkavállalók idegesebbek, kiégettnek érzik magukat, a munkáltatók pedig csökkenő termelőképességről, kisebb mértékű profitról, és a munkavállalók gyors cserélődéséről számolnak be. Emiatt a munkaerő toborzási és képzési költségek jelentősen megnőnek.[49]

Emellett a kamerák használata egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez, hátrányos helyzetbe hozva ezzel a munkavállalót, megvonva tőle az információkérés, felvilágosítás-kérés lehetőségét.[50] Amennyiben pedig bűncselekmények elkövetésének megelőzése céljából telepítenek kamerákat, azzal még nem szüntetik meg a bűncselekményeket, csak azt érik el, hogy nem a kamerák előtt fogják őket elkövetni.[51] Hosszabb távon ez pedig azt eredményezheti, hogy egyre több, végül minden helyiségben kamerákat szerelnének fel, ezáltal még inkább beleavatkozva a munkavállalók magánszférájába.[52] További problémát jelenthet, hogy általában több kamerát használnak

[43] When working becomes hazardous: Punching, spitting, swearing, shooting: Violance at work goes global. World of Work, The Magazine of the ILO, 1998, No. pp. 26, 7. o.

[44] Morgan, Kristin: Types of Employee-monitoring Systems in the Workplace. http://www.stfrancis.edu/content/ba/ghkickul/stuwebs/btopics/works/monitoring1a.htm (2012.10.05.)

[45] Lee, Ji-young: There is the Big Brother – Workplace Control and Workforce Surveillance. (Union Review) http://unionreview.com/there-big-brother-workplace-control-and-workforce-surveillance (2012.08.30.)

[46] Mishra, Jitendra M. – Crampton, Suzanne M.: Employee monitoring: privacy in the workplace? http://www.freepatentsonline.com/article/SAM-Advanced-Management-Journal/21160636.html (2012.07.08.)

[47] A bizalom fontosságáról ld. bővebben: Dodig-Crnkovic, Gordana: Privacy and Protection of Personal Integrity in the Working Place. http://www.idt.mdh.se/~gdc/work/Privacy_PersonalIntegrity_Workplace.pdf

[48] Rampur, Stephen: Video Surveillance in the Workplace. http://www.buzzle.com/articles/video-surveillance-in-the-workplace.html (2012.08.31.)

[49] S.O.S. Stress at work: Costs of workplace stress are rising, with depression increasingly common. World of Work, The Magazine of the ILO, 2000, No. 37, pp. 4-5.

[50] Földes Ádám: Árgus szemek, Kamerás térfigyelés Magyarországon. Fundamentum, 2004/2. szám, 24. o.

[51] Johnson, M. Alex: Smile! More and more, you are on camera. http://www.msnbc.msn.com/id/25355673/#.UGH3JLLN9eY (2012.09.25.)

[52] Földes Ádám: Árgus szemek, Kamerás térfigyelés Magyarországon. Fundamentum, 2004/2. szám, 25. o.

megfigyelésre, mint ahány monitor rendelkezésre áll, a monitort megfigyelő személy számára pedig a képek mennyisége feldolgozhatatlan. Ezért bizonyos módszereket kell kialakítani a megfigyelő személynek ahhoz, hogy a megfelelő információhoz hozzájusson a felvételekből, azonban ezek a módszerek sok esetben diszkriminatív szempontokon alapulnak, vagy pedig nem alkalmasak a kitűzött cél elérésére.[53]

A munkáltató és munkavállaló közti érdek és jog összeütközés bemutatása után véleményem szerint egyértelműen látható, hogy amellett, hogy a munkavállalói érdekek sérelme jóval súlyosabb, mint a munkáltatói oldalon elérhető előnyök, a gyakorlatban nem is hatékony az ilyen megfigyelés. Míg a munkáltatói oldalon kétséges, hogy a kamerák valóban elősegítik-e a gazdasági érdeke érvényesítését, a munkavállalói oldalon egyértelműen sérül a személyiség, ezen keresztül az emberi méltóság. Így a jogi szabályozás során a munkavállalói jogokat kell fokozottabb védelemben részesíteni, hiszen kiszolgáltatott helyzetben vannak a munkáltatóhoz képest, illetve (bár másodlagosan a munkavállalók érdekeit is szolgálják a kamerák) a kamerás megfigyelés által megvalósuló jogsérelem jóval súlyosabb, mint az elérhető előnyök.

IV. A megfigyelés szabályai

A fentebb ismertetett munkáltatói érdekek és munkavállalói jogok ismeretében egyértelmű, hogy a probléma megoldása egy pontos és átlátható szabályozás megalkotása, amelynek segítségével eldönthető, hogy a konkrét esetben egymással konkuráló érdekek és jogok közül éppen melyik élvez elsőbbséget. A továbbiakban a jelenlegi szabályozást mutatom be: ezzel kapcsolatban elmondható, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot kezdetben nemzetközi jogi dokumentumokban szabályozták, majd ezután kapott helyet az egyes országok nemzeti jogában: alkotmányaiban, alaptörvényeiben, majd részletesebben törvényeiben.

IV.1. Nemzetközi normák

Az első adatvédelmi törvények megjelenése után merült fel az igény a nemzetközi adatvédelmi tárgyú dokumentumok megalkotására, a nemzeti szabályok összehangolására, mivel a nemzetközi személyesadat-áramlást akadályozta volna az összehangolt szabályozás hiánya.[54]

A témához kapcsolódó nemzetközi normákon belül be fogom mutatni a kemény jogot: az Európa Tanács normáit, amelyek regionális normák, így meghatározott ország csoportokra terjednek ki. Szintén a regionális normák közé tartoznak az Európai Unió által alkotott normák. A nemzetközi jogi normáktól meg kell különböztetnünk a puha jogot, amely a szabályozás újabb területe, alatta olyan normákat kell érteni, amelyek mögött nincsen szankció, így ezek inkább az iránymutatások közé tartoznak. Ilyen puha jogi normák közé tartoznak az ILO normái, valamint az OECD irányelvei.

Az Európa Tanács Egyezménye az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során (1981) volt az első jogilag kötelező erejű adatvédelemmel foglalkozó

[53] Ld. bővebben: Norris, Clive – Armstrong, Gary: CCTV and the social structuring of surveillance. In Crime Prevention Studies, Vol. 10, pp. 157-178 http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/8787/ellie%201%2006-NorrisArmstrong-Social%20Structure%20of%20Surveillance.pdf (2012.09.01.) (Habár az 49-52. lábjegyzetben megjelölt források a térfigyelő kamerákkal kapcsolatosak, a bennük leírtak a munkahelyi kamerás megfigyelés során is igaznak tekinthetők.)

[54] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 28. o.

nemzetközi jogi norma.[55] Az Egyezményt aláíró tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az Egyezményben meghatározott alapelveket beépítik a nemzeti jogukba,[56] így nagyon sok ország adatvédelmi szabályozásának szolgált alapul az Egyezmény.[57] [58]

Az Európai Unió normái közé tartozik a 95/46/EK irányelv, melynek rendelkezéseit a tagállamoknak 1998-ig kellett átültetniük a nemzeti jogrendszerükbe.[59] Ebben meghatározták az alapvető elveket, ezen belül a tagországok maguk határozzák meg saját szabályozásukat. Az irányelv hozta létre a 29-es Munkacsoportot, amely több jelentős dokumentumot is alkotott a témával kapcsolatban. Ezekben kimondták, hogy a munkahelyi adatkezelésekre is alkalmazni kell az irányelvben foglaltakat, valamint véleményeket fogalmazott meg kifejezetten a kamerák vagy a munkahelyi adatkezelések kapcsán.[60] Az Európai Bizottság 2012. január 25-én tette közzé az új európai adatvédelmi rendelet tervezetét, amely fel fogja váltani a jelenleg hatályos irányelvet. Ez a szabályozás közvetlenül lesz alkalmazandó az Unió tagállamaiban. A legfontosabb változások közé tartozik, hogy a rendelet következtében az Európai Uniónak egységes adatvédelmi szabályozása lesz, amelynek hatálya szélesebb körű, új adatvédelmi jogok jelennek meg, a vállalatokra szigorú szabályok vonatkoznak, emellett komoly bírságok jelennek meg.[61]

Az ILO[62] 1996-ban kiadott egy gyakorlati kódexet (code of practice) a munkavállalók személyes adatainak a védelméről. A kódex puha jogi szabály, nincs jogilag kötelező ereje, inkább ajánlás jellegű, iránymutatásul szolgál. Az ILO felismerte, hogy bár számos nemzeti és nemzetközi adatvédelmi törvény létezik, szükség van olyan szabályozásra, amely kifejezetten a munkavállalók személyes adatainak a védelmével foglalkozik, valamint hogy az egyre fejlődő technológia fokozottabb veszélyt jelent a munkavállalók személyiségi jogaira. Ebben a dokumentumban meghatározzák az alapvető definíciókat, az adatkezelés legfontosabb

[55] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 16. o.
[56] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 16. o.
[57] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 29. o.
[58] Az Európa Tanács dokumentumai közé tartozik még a Tanács munkadokumentuma a személyes adatok munkavégzés során történő felhasználása esetén járó védelemről, amely már 1989-ben a kifejezetten munkahelyen történő adatkezelés szabályozásáról fogalmazott meg szabályokat.
[59] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 31. o.
[60] Article 29 Data Protection Working Party: Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context, 5062/01/EN/FinalWP 48
Article 29 Data Protection Working Party: Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace, 5401/01/EN/FinalWP 55
Article 29 Data Protection Working Party: Working Document on the Processing of Personal Data by means of Video Surveillance, 11750/02/EN WP 67
Article 29 Data Protection Working Party: Opinion 4/2004 on the Processing of Personal Data by means of Video Surveillance, 11750/02/EN WP 89
[61] Az új szabályozásról ld. bővebben:
New draft European data protection regime. http://www.mlawgroup.de/news/publications/detail.php?we_objectID=227 (2012.10.02.)
Finlayson-Brown, Jane: How to prepare for proposed Eu data protection regulation. http://www.computerweekly.com/opinion/Proposed-EU-Data-Protection-Regulation-what-should-companies-be-thinking-about (2012.10.02.)
Olavsrud, Thor: EU data protection regulation and cookie law – Are you ready? http://www.computerworlduk.com/in-depth/security/3359574/eu-data-protection-regulation-and-cookie-law--are-you-ready/ (2012.10.02.)
EU data protection law proposals include large fines. (BBC News) http://www.bbc.co.uk/news/technology-16722229 (2012.10.02.)
[62] International Labour Organisation

alapelveit, valamint a munkavállalók személyes adatai gyűjtésére vonatkozó alapvető szabályokat.[63]

Az OECD Irányelvek a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átívelő áramlásáról (1980) szintén a puha jogi szabályozások közé tartoznak, nem bírnak kötelező erővel. Különös jelentőségüket az adja, hogy az USA is részt vett a megalkotásukban.[64] A bennük meghatározott követelmények minimum-követelmények, amelyek a hatékony védelem érdekében további intézkedésekkel egészítendők ki.[65]

IV.2. Hazai jogforrások

A magánszféravédelem, valamint a személyes adatok védelméhez való jog Magyarország Alaptörvényében is megtalálható, alkotmányosan elismerve ezeknek a jogoknak a védelmét. Részletesebb, bár még mindig általános szabályozást tartalmaz a Polgári Törvénykönyv[66] (a továbbiakban: Ptk.), amely általánosságban mondja ki a személyiségi jogok védelmét, valamint nevesít néhány személyiségi jogot. A személyiségi jogok védelmével kapcsolatosan speciális törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény[67] (a továbbiakban: Infotv.), amely már adatvédelmi szabályozással foglalkozik. A személyes adatok védelme szempontjából az Infotv. általános törvénynek tekintendő, mivel a benne foglalt rendelkezések valamennyi adatvédelmi jogviszonyra irányadóak.[68] Ehhez képest léteznek még szektoriális törvények, amelyek az adatkezelésnek egy-egy konkrétan meghatározott, nagy számban előforduló területét szabályozzák. A munkahelyi kamerás megfigyelés kapcsán azonban ilyen szektoriális szabályozás nem létezik, a Munka Törvénykönyve[69] (a továbbiakban: Mt.) az a jogszabályunk, amely rendelkezéseket tartalmaz a munkavállalók személyiségi jogainak korlátozásával kapcsolatban.

IV.2.1. Az Alaptörvény rendelkezései

Az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatban kimondja, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”[70] A magánélethez való jog alapvető emberi jog, amelynek védelméről az Alaptörvény szintén tartalmaz rendelkezéseket, kimondva, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”[71] valamint „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”[72] A magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jog a magánélethez való jognak két, az alkotmányban nevesített aspektusa.

[63] Protection of workers’ personal data. An ILO code of practice. Geneva, International Labour Office, 1997
[64] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 28. o.
[65] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 35. o.
[66] 1959: IV. tv.
[67] 2011: CXII. tv.
[68] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 59. o.
[69] 2012: I. tv.
[70] Magyarország Alaptörvénye I. cikk (1)
[71] Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (1)
[72] Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2)

IV.2.2. A Polgári Törvénykönyv rendelkezései

Mind a magánélethez való jog, mind a személyes adatok védelméhez való jog a személyiségi jogok[73] közé tartozik, amelyekről részletesebb szabályozást a Polgári Törvénykönyv tartalmaz. A személyiségi jogok jelentőségét mutatta a Ptk-nak az 1977-ben történő módosítása. Ekkor vezették be a nem vagyoni kártérítés intézményét, valamint a személyiségi jogok általános védelmén túl a törvény bővítette, illetve részletezte az egyes személyiségi jogokat.[74] A jelenleg hatályos Ptk-ban a személyhez fűződő jogok védelme már a Bevezető rendelkezésekben megjelenik,[75] a 75. § (1) bekezdés pedig generálklauzulaként kimondja, hogy „a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak".[76] A személyhez fűződő jogokról általános érvénnyel lemondani nem lehet, mivel a személyiségi jog az emberi méltóságot védő alkotmányos alapjog. A személyhez fűződő jogok védelme minden létező jogalanyt megillet. A személyiségi jogok védelme általánosságban, minden jogalany összes személyhez fűződő jogára kiterjed (a törvényben később nevesített jogokra, valamint a törvényben nem nevesített jogokra is).[77] Bármely személyiségi jogot sértő magatartás a törvényi vélelem szerint jogellenes (ez azonban megdönthető vélelem). A jogellenesség hiányának – és ezzel a személyiségsérelem hiányának – szinte egyetlen bizonyítéka a jogosult hozzájárulása. A személyhez fűződő jogokat nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet.[78] A személyiségi jogokat egyébként korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis.[79] A jelenleg hatályos Ptk. példálózó jelleggel nevesít személyhez fűződő jogokat, a témához kapcsolódóan a képmáshoz és hangfelvételhez való jogról,[80] valamint a személyes adatok védelméhez való jogról[81] tartalmaz rendelkezéseket.[82]

IV.2.3. A Munka Törvénykönyvének rendelkezései

A munkavállalói jogokat vizsgálva a Munka Törvénykönyvéről szóló törvény 9-11. §-a tartalmaz rendelkezéseket személyiségi jogokról. Kimondja általánosságban a védelmüket (azonban nem deklarálja a személyiség teljes körű védelmét), valamint hogy a munkavállaló a személyiségi jogairól általános jelleggel előre nem mondhat le.[83] A munkavállaló személyiségi jogainak a korlátozása csak abban az esetben lehetséges, ha az a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő oknak számítanak azok az esetek,

[73] A személyiségi jogokról bővebben: Lenkovics Barnabás – Székely László: Magyar polgári jog. A személyi jog vázlata, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001, 93-105. o.
[74] Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, 13-14. o.
[75] 1959: IV. tv. 2. § (1)
[76] 1959: IV. tv. 75. § (1)
[77] Dr. Nótári Tamás – Dr. Péterfalvi Attila – Dr. Sándor István: A Polgári Törvénykönyv magyarázata, I. kötet A személyek joga. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006, 297. o.
[78] Besenyei Lajos – Bíró György: Személyek joga, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 155. o.
[79] Besenyei Lajos – Bíró György: Személyek joga, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 157. o.
[80] 80. § (1) A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.
[81] 83. § (1) A számítógéppel vagy más módon történő adatkezelés és adatfeldolgozás a személyhez fűződő jogokat nem sértheti.
[82] Ld. bővebben: Dr. Nótári Tamás – Dr. Péterfalvi Attila – Dr. Sándor István: A Polgári Törvénykönyv magyarázata, I. kötet A személyek joga. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006, 318-322. o. és 326-329. o., Lenkovics Barnabás – Székely László: Magyar polgári jog. A személyi jog vázlata, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001, 125-128. o. és 131-133. o.
[83] 2012: I. tv. 9. § (3)

amikor a személyiségi jogok korlátozása nélkül a munkáltató nem tudna eleget tenni valamely a munkaviszonyból származó kötelezettségének. Az arányosság esetében pedig a munkáltatói cél és az ennek kapcsán felmerülő munkavállalói hátrány vizsgálandó.[84] A korlátozás feltételeiről, módjáról és várható időtartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell.[85] A munkavállalótól csak olyan nyilatkozat tétele vagy adat adása kérhető, amely a munkaviszony szempontjából lényeges, valamint nem jár a személyhez fűződő jogok sérelmével.[86]

A munkáltatói érdeket figyelembe véve a munkáltató a gazdasági tevékenység szervezője, a gazdasági tevékenység keretein belül ő alakítja ki annak szerkezetét, üzemelteti és biztosítja a munkavégzéshez szükséges eszközöket, illetve viseli a gazdasági kockázatot. A munkáltató jogosult eldönteni azt is, hogy kikkel és hogyan végezteti a munkát. Ezekből a jogosultságokból következik, hogy ellenőrzési, utasítási és irányítási jogköre van a munkavállalói felett.[87] A munkavállaló munkavégzési kötelezettségével kapcsolatban az Mt. kimondja, hogy „a munkavállaló köteles a munkáltató által előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni, munkaideje alatt - munkavégzés céljából, munkára képes állapotban - a munkáltató rendelkezésére állni, munkáját személyesen, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni.”[88] A munkáltató ellenőrzési jogából következően pedig ellenőrizheti (sőt kötelessége is!), hogy a munkavállalók valóban betartják-e az utasításait, hiszen a munkáltatónak nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, hogy biztosítsa a munkahelyi rendet és fegyelmet.[89] Azonban az ellenőrzésnek is vannak korlátai, méghozzá a munkavállalók személyiségi jogai.

A munkaviszony fennállása alatt a munkavállalók ellenőrzésével kapcsolatban merül fel a személyiségi jogok megsértése.[90] Az ellenőrzés kapcsán a munkáltató előzetesen köteles tájékoztatni a munkavállalót arról, hogy milyen technikai eszközökkel kívánja az ellenőrzést megvalósítani. Az ellenőrzés csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartással kapcsolatban lehetséges, a munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető, valamint az ellenőrzés és az annak során alkalmazott eszközök nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével.[91] Ezen rendelkezéssel kapcsolatosan különösen akkor merülnek fel jogértelmezési problémák, ha a munkáltató valamilyen technikai eszköz segítségével kívánja ellenőrizni a munkavállalóit.[92] A kamerák alkalmazása abban az esetben jogszerű, hogyha a személyes jelenléten alapuló és a munkaviszonnyal közvetlenül összefüggő ellenőrzést pótolja, a magánszférát is érintő ellenőrzés nem megengedett.[93]

Az Mt. alapelvei közé tartozik az együttműködési kötelezettség, amelynek értelmében a felek kötelesek jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során betartani a

[84] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 40. o.
[85] 2012: I. tv. 9. § (2)
[86] 2012: I. tv. 10. § (1)
[87] Dr. Fabók András: A munkavállaló kötelezettségei. Munkaügyi Szemle, 2000/11. szám, 48. o.
[88] 2012: I. tv. 52. §
[89] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 105. o.
[90] Dr. Fabók András: A munkavállaló személyiségi jogainak és személyes adatainak a védelme. In Munkaügyi Szemle, 2000/4. szám, 40. o.
[91] 2012: I. tv. 11. § (1)-(2)
[92] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 44. o.
[93] Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 44. o.

jóhiszeműség és tisztesség követelményét, és kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.[94] A feleknek a munkaviszonyból keletkező jogaikat oly módon kell gyakorolniuk, hogy azzal elősegítsék a másik fél jogainak a gyakorlását és kötelezettségeinek a teljesítését. A felek nem tanúsíthatnak olyan magatartást, ami a másik fél jogait sérti.[95] Az Mt. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt - kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja - nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné." Így véleményem szerint amennyiben a kamerák alkalmazása feltétlenül szükséges a munkáltató gazdasági érdekeinek az érvényesítéséhez és nem jár a munkavállalók jogainak a teljes, illetve aránytalan korlátozásával, a munkavállalónak mintegy „kötelessége" megadnia hozzájárulását.

A munkáltató kötelezettségei közé tartozik a biztonságos és az egészséget nem veszélyeztető munkavégzés követelményeinek a megteremtése,[96] amelyről korábban már részletesen szóltam.

IV.3. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezései[97]

Magyarországon a jelenleg hatályos adatvédelmi szabályozással kapcsolatos törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény. Ez egy általános törvény, azonban speciális szabályozás hiányában ennek a jogszabálynak a rendelkezéseit kell alkalmazni a munka világában felmerülő adatkezelésekre is, mivel jelenleg hatályos jogunkban nincs olyan speciális törvény, amely kifejezetten ezeket a viszonyokat szabályozná.[98] A magyar Alkotmánybíróság kimondta a 15/1991. (IV. 13.) határozatában, hogy „a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként." Az információs önrendelkezési jog jogi dokumentumban való első megjelenése a német alkotmánybíróság 1983-as népszámlálás-ítéletéhez kapcsolható, [99] amely ítéleten alapul a magyar Alkotmánybíróság határozata is.[100] A magyar testület kimondta, hogy az információs önrendelkezési jog tartalma az, hogy az egyén maga dönt személyes adatai feltárásáról és felhasználásáról. Tehát az egyén hozzájárulása alapján lehet valakinek a személyes adatát felhasználni, azonban mivel ez a jog nem korlátlan, kivételes esetben törvény is elrendelheti a személyes adatok kötelező kiszolgáltatását. Mivel azonban az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezési jogot, csak akkor lesz a korlátozás alkotmányos, ha megfelel az Alkotmányban[101] foglalt alapjogok korlátozásával kapcsolatosan meghatározott feltételeknek.[102] Emellett az adatfeldolgozás útját követhetővé és

[94] 2012: I. tv. 6. § (2)
[95] Hajdú József – Kun Attila: Munkajog I. Patrocinium Kft., 2011, 83-84. o. (Habár a tankönyv a régi Munka Törvénykönyvéről íródott, ebben az esetben a régi és az új törvény közti jelenlegi tartalmi egyezés miatt a benne foglaltak igazak a hatályos szabályozásra is.)
[96] 2012: I. tv. 51. § (4)
[97] Habár a továbbiakban hivatkozott források közül néhány még a korábbi adatvédelmi törvénnyel kapcsolatban fogalmaz meg állításokat, az adott esetben a régi és új törvény közti tartalmi egyezés miatt ezek az állítások az új törvény kapcsán is igaznak tekintendők.
[98] Szabó Máté Dániel – Székely Iván: A privacy védelme a munkahelyen. In: Szabad adatok, védett adatok. BME ITM 2005, 117. -118. o.
[99] Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 583. o.
[100] Ld. bővebben: Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 25-27. o.
[101] Jelenleg: Alaptörvényben.
[102] Az információs önrendelkezési jog tartalmáról lásd még: Szabó Máté Dániel: Védett adataink. Magánkiadás, 2003, 77. o.

ellenőrizhetővé kell tenni, mivel mindenkinek joga van arra, hogy tisztában legyen azzal, hogy ki, mikor és milyen célra használja fel személyes adatait.

Az Infotv. hatálya kiterjed Magyarország területén folytatott minden adatkezelésre és adatfeldolgozásra, amely természetes személy adataira vonatkozik.[103] A törvény az értelmező rendelkezésekben meghatározza a személyes adat definícióját: „az érintettel kapcsolatba hozható adat - különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret -, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés."[104] A definícióból megállapítható, hogy a kamerákkal készített felvétel személyes adat, amennyiben a rajta szereplő személy azonosítható, így a kamerák használata során az Infotv-ben foglalt rendelkezéseket be kell tartani. Kivételes esetben előfordulhat, hogy a kamerák az érintettre[105] vonatkozó különleges adatokat[106] kezelnek. Ezek olyan érzékeny adatok, amelyek a személyes adatokhoz képest fokozottabb védelmet élveznek. A törvény szerint adatkezelés: „az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése".[107] Tehát a kamerák által felvétel készítése egyértelműen adatkezelés.

Az adatkezelés jogalapjával kapcsolatban az Infotv. kimondja, hogy személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy pedig azt törvény vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben helyi önkormányzati rendelet elrendeli.[108] Ezzel tulajdonképp az információs önrendelkezési jog lényegének érvényesülését biztosítja a jogalkotó, azaz azt, hogy alapvetően mindenki maga rendelkezik a személyes adatainak a feltárásáról és felhasználásáról, kötelező adatkezelést csak kivételes esetben, közérdekből, törvény rendelhet el.[109] Ha az érintett nem járul hozzá a személyes adatai kezeléséhez, akkor erre csak törvényi felhatalmazás alapján van lehetőség. Az értelmező rendelkezések alapján a hozzájárulás: „az érintett akaratának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok - teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez."[110] Ahhoz, hogy a hozzájárulás érvényes legyen, meg kell valósulnia a törvényben meghatározott követelményeknek: határozott, önkéntes, megfelelő tájékoztatáson alapul. Az önkéntesség előfeltétele a megfelelő tájékoztatás,[111] a hozzájárulás ezután akkor lesz önkéntes, ha a munkavállalók biztosak abban, hogy a hozzájárulás megtagadása esetén sem éri őket hátrányos megkülönböztetés. Amennyiben ez számukra

[103] 2011: CXII. tv. 2. § (1)
[104] 2011: CXII. tv. 3. § 2.
[105] 2011: CXII. tv. 3. § 1. érintett: bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy - közvetlenül vagy közvetve - azonosítható természetes személy.
[106] 2011: CXII. tv. 3. § 3. különleges adat: a) a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviseleti szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat,b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat.
[107] 2011: CXII. tv. 3. § 10.
[108] 2011: CXII. tv. 5. § (1)
[109] 15/1991. (IV. 13) AB határozat
[110] 2011: CXII. tv. 3. § 7.
[111] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 50. o.

kétséges, akkor nem beszélhetünk a hozzájárulás önkéntességéről.[112] A munkaviszonyban a hozzájárulás önkéntessége megkérdőjeleződik:[113] a munkáltató és munkavállaló között hierarchikus kapcsolat van, így sok esetben a munkavállalók félnek nemet mondani a munkáltatónak, mivel attól tartanak, hogyha nem adják meg a hozzájárulásukat, akkor elveszíthetik az állásukat.[114] Az az adatkezelés, amelyet hozzájárulás alapján végeznek, ha cél nélküli és nem felel meg a szükségesség elvének, a hozzájárulás ellenére is jogszerűtlen.[115] A hozzájárulás megadható szóban, írásban, ráutaló magatartással. Az információs önrendelkezési jog alapvető, de nem abszolút jog, így meghatározott esetekben korlátozható: lehetőség van arra, hogy törvény kötelező adatkezelést rendeljen el. Ennek feltételei, hogy a szabályozás csak törvényben történhet, a korlátozásra más alapvető jog vagy alkotmányos érdek védelmében kerül sor, szükséges mértékű, arányos az elérni kívánt céllal, az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozza, valamint alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására.[116] Amennyiben különleges adat kezeléséről van szó, akkor önkéntes adatkezelés esetében a hozzájárulás megadása csakis írásban lesz jogszerű, kötelező adatkezeléskor pedig ha az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében, vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli, vagy ha azt törvény közérdekből elrendeli.[117]

IV.3.1. Az adatkezelés alapelvei

A nemzetközi szabályozáshoz hasonlóan a magyar törvényben is megjelennek az adatkezelés során betartandó legfontosabb alapelvek. A továbbiakban ismertetem a célhoz kötöttség (ezen belül a szükségesség), az adatgyűjtés korlátozásának, az adatminőség, a korlátozott felhasználás, az adatbiztonság, a személyes részvétel, a nyíltság, valamint a felelősség elvét.

IV.3.1.1. Célhoz kötöttség elve

A célhoz kötöttség egyszerre alkotmányos és törvényi követelménye az adatkezelésnek.[118] Magyarországon először az Alkotmánybíróság fogalmazta meg ezt az elvet a 15/1991. (IV. 13.) határozatában.[119] Az elvvel kapcsolatosan a törvény kimondja, hogy: „személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető."[120] Tehát az adatkezelésnek minden esetben rendelkeznie kell egy meghatározott, jogszerű céllal, és az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelnie ennek a célnak, az előre történő, cél nélküli „készletezés" tilos.[121] A cél változása minden esetben új adatkezelést

[112] Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2000, Adatvédelmi Biztos Irodája (továbbiakban: ABI), Budapest, 2000, 89. o.
[113] Majtényi László: Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 332. o.
[114] Ezzel kapcsolatban fogalmazta meg Péterfalvi Attila a következőket: „egy demokratikus jogállamban nem lehet a munkavállalók egzisztenciális kiszolgáltatottságával visszaélni, különösen nem úgy, hogy amennyiben nem járulnak hozzá alapjogaik korlátozásához, akkor ez a magatartásuk az életminőségének drasztikus romlását eredményezi." 1165/K/2005-3.
[115] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 136. o.
[116] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 75. o.
[117] 2011: CXII. tv. 5. § (2)
[118] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 205. o.
[119] Halmai, Tóth i.m. 592. o.
[120] 2011: CXII. tv. 4. § (1)
[121] 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

eredményez.[122] A cél minden esetben szükséges az adatkezeléshez, cél nélküli adatkezelés még az érintett hozzájárulásával sem végezhető.[123] A célnak minden esetben pontosan meghatározottnak kell lennie,[124] ennek a meghatározott célnak pedig jogszerűnek.[125]

Gyakran a célhoz kötöttség elvéhez kapcsolódik a szükségesség elve, amely azt jelenti, hogy csakis olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen és alkalmas a cél elérésére. A személyes adatot a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig lehet kezelni.[126] Ez az elv a már meglévő meghatározott cél megléte esetén is korlátozza a kezelhető adatok körét,[127] tiltja a meghatározott cél elérésére alkalmatlan adatkezelést.[128] Ennek értelmében a munkáltató csak annyi ideig kezelheti az adatokat, amíg az a megfigyeléssel elérni kívánt cél megvalósulásához feltétlenül szükséges.[129] Amennyiben pedig rendelkezésre áll olyan módszer, amellyel kisebb mértékben avatkoznak be a magánszférába, akkor ezt kell alkalmazni, illetve a kamerákat is a célnak megfelelően kell működtetni. A szükségesség elvének minden adatkezelés során érvényesülnie kell.[130] Ez a kamerák esetében azt jelenti, hogy az adatkezelőnek[131] (aki itt a munkáltató) minden esetben meg kell határoznia, hogy milyen célból kíván kamerákat telepíteni a munkavállalók megfigyelésére, és ennek a célnak megfelelően kell végeznie a megfigyelést. A munkáltató még a munkavállalók hozzájárulásának beszerzése esetén sem teheti meg azt, hogy cél nélkül folyamatosan megfigyeli őket kamerákkal, csak a cél eléréséhez feltétlenül szükséges időben és módon figyelheti meg a munkavállalókat.

IV.3.1.2. Adatgyűjtés korlátozásának elve

Ez az elv azt jelenti, hogy az „… az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie."[132] Az elv azt biztosítja, hogy az adatkezelésnek meglegyenek a meghatározott korlátai, és hogy csak a vonatkozó szabályok betartásával valósulhasson meg a személyes adatok gyűjtése. Az adatkezelés tisztességes és törvényes voltának követelménye jogellenessé tehet olyan adatkezeléseket, amelyek egyébként formálisan megfelelnek a törvényi szabályozásnak.[133]

[122] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 48. o.
[123] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 107. o.
[124] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 210. o.
[125] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 206. o.
[126] 2011: CXII. tv. 4. § (2)
[127] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 49. o.
[128] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 217. o.
[129] ARTICLE 29 – Data Protection Working Party: Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace (5401/01/EN/Final WP 55)
[130] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 219. o.
[131] 2011: CXII. tv. 3. § 9.: adatkezelő: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja.
[132] 2011: CXII. tv. 4. § (1)
[133] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 50. o.

IV.3.1.3. Adatminőség elve

Az adatminőség értelmében „az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és - ha az adatkezelés céljára tekintettel szükséges - naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani."[134] Ez az elv szorosan kapcsolódik a célhoz kötöttség elvéhez, mivel a személyes adatoknak a felhasználási céllal kell összhangban lenniük, és ehhez képest kell pontosnak, teljesnek és aktuálisnak lenniük.[135] Amennyiben a felvételek tárolására kerül sor, azokat csak ésszerű ideig lehet tárolni, addig ameddig a cél azt indokolja.[136]

IV.3.1.4. Korlátozott felhasználás elve

A korlátozott felhasználás elve azt jelenti, hogy a személyes adatokat nem lehet nyilvánosságra hozni, hozzáférhetővé tenni vagy egyébként felhasználni oly módon, hogy az eltérjen az előre meghatározott céltól. Egyszerűbben mondva: a meghatározott cél eldönti, hogy az adatokat milyen módon lehet felhasználni. Ez alól két kivétel van: ha az érintett hozzájárul, vagy törvény felhatalmazást ad.[137]

IV.3.1.5. Adatbiztonság elve

Az adatbiztonság elvével a törvény 7. § (1)-(3) bekezdése foglalkozik.[138] Az elv lényege, hogy magának az adatnak a technikai értelemben vett védelmét biztosítsa, a megfelelő technikai és szervezési intézkedések bevezetése által. Az adatkezelő köteles gondoskodni arról, hogy az adatokat megfelelően tárolja, köteles kialakítani azokat a feltételeket, amelyek következtében az adatokat csak az arra jogosultak ismerhetik meg, valamint, hogy az adatok tárolása megfelelő legyen és védve legyenek a megrongálódástól, törléstől, megsemmisüléstől. Az adatbiztonság követelménye független az adatnak a tartalmától.[139] Különös veszélyt jelenthet, ha a jogosultakon kívül más is hozzáfér a felvételekhez, vagy ha azokat utólag manipulálják.[140]

IV.3.1.6. Személyes részvétel elve

A személyes részvétel elve azt jelenti, hogy az érintett az adatkezelőtől tájékoztatást kérhet személyes adatainak a kezeléséről, valamint kérheti azoknak a helyesbítését, illetve (a kötelező adatkezelés esetét leszámítva) törlését vagy zárolását.[141] Az érintettnek jogában áll

---

[134] 2011: CXII. tv. 4. § (4)
[135] Dr. Dietz Gusztávné – Pap Márta: Adatvédelem, adatbiztonság. Novorg Kiadó, Budapest, 1995, 35. o.
[136] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 50. o.
[137] Dr. Dietz Gusztávné – Pap Márta: Adatvédelem, adatbiztonság. Novorg Kiadó, Budapest, 1995, 35. o.
[138] 7. §: (2) Az adatkezelő, illetve tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.
(3) Az adatokat megfelelő intézkedésekkel védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen.
[139] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 18. o.
[140] Az adatbiztonság elvéhez kapcsolódik a 36/2005. (X. 5.) AB határozat, amelyben a testület kimondja, hogy a rögzítést végző megfigyelőrendszerek fokozottabb kockázatot rejtenek magukban, mivel fennáll a veszélye annak, hogy a felvételeket utólag manipulálják, vagy, hogy a felvételek illetéktelen kezekbe kerüljenek – ami a rögzítést nem végző rendszerek esetében nem következhet be.
[141] 2011: CXII. tv. 14. §

tudni, hogy személyes adatait ki, milyen célból, hol, mennyi ideig fogja tárolni, harmadik személynek továbbították-e, és ha igen, milyen célból és milyen felhatalmazás alapján. A tájékoztatást a lehető legrövidebb időn belül meg kell adni, a tájékoztatást az adatkezelő csak abban az esetben tagadhatja meg, ha azt a törvény számára kötelezővé teszi.[142] Lehetővé kell tenni, hogy az érintettek megtekinthessék a róluk készült felvételeket,[143] illetve hogy korábbi hozzájárulásuk ellenére kérhessék azok törlését.[144] Azokat a felvételeket, amelyek az érintettel kapcsolatba hozhatók, az érintett kérésére másolat formájában ki kell adni a számára.[145]

IV.3.1.7. Nyíltság elve

A nyíltság elve azt jelenti, hogy az adatkezelés tényének, helyének, céljának, az adatkezelést végző személynek, valamint az adatkezelési politikának nyilvánosnak kell lennie. Rejtett kamerát a munkáltató semmilyen célból nem alkalmazhat.[146] A korábbi adatvédelmi biztos, Majtényi László egyik állásfoglalásában kifejtette, hogy a személyiségi jogok sérelmét jelenti, ha törvényi felhatalmazás nélkül, rejtetten működtetnek kamerákat.[147]

Az érintettekkel már az adatkezelés megkezdése előtt közölni kell, hogy az önkéntes vagy kötelező-e (utóbbi esetben meg kell jelölni a jogalapul szolgáló jogszabályt is).[148] A munkavállalókat a megfigyelés megkezdése előtt tájékoztatni kell az adatkezelést érintő legfontosabb tényekről[149] (pl.: mi a megfigyelés célja, rögzítik-e a felvételeket, ki jogosult azokat megismerni, mennyi ideig tárolják, hogyan gyakorolhatja betekintési jogát). Amennyiben a tájékoztatás elmarad, úgy a hozzájárulás érvénytelen lesz (mivel annak a tájékoztatáson kell alapulnia), s ezáltal maga az adatkezelés is jogszerűtlenné válik.[150] Nem megfelelő az a gyakorlat, amikor a kamerákat jól látható helyen szerelik fel, vagy piktogram jelzi a működésüket: ez nem váltja ki a megfelelő tájékoztatást.[151] A felvételekhez való hozzáféréssel kapcsolatban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az érintett tisztában legyen azzal, hogy személyes adatait ki ismerheti meg,[152] különben az egyén személyes adatain keresztül könnyen kiszolgáltatottá válhat.[153]

IV.3.1.8. Felelősség elve

A felelősség elve értelmében az adatkezelő felelősséggel tartozik a fenti elvek betartásáért. Az érintett a jogai megsértése esetén igényét bírósági úton érvényesítheti az adatkezelővel (munkáltatójával) szemben. A bizonyítási teher az adatkezelőn van, neki kell bizonyítania az adatkezelés jogszerű voltát.[154] Az adatkezelő köteles megtéríteni azt a kárt, amelyet az érintettnek okozott a személyes adatai jogellenes kezelésével, vagy az adatbiztonság

[142] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 51. o.
[143] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 174. o.
[144] 475/H/2000
[145] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 51. o.
[146] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 51. o.
[147] 475/H/2000
[148] Hajdú József: A munkavállalók személyiségi jogainak védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 157. o.
[149] 2011: CXII. tv. 20. § (2)
[150] Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 228. o.
[151] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 51. o.
[152] NAIH-4384-2/2012/V
[153] Majtényi László: Az információs szabadságok és az adatvédelem határai. Világosság, 2002/2-3, 56. o.
[154] 2011: CXII. tv. 22. §

követelményének megszegésével.[155] A gyakorlatban azonban a bírósági jogérvényesítés igen ritkának számít. Ennek oka, hogy a bíróságok vonakodnak alkalmazni az Infotv. rendelkezéseit, inkább a Ptk-t alkalmazzák. Habár mind a Ptk., mind az Infotv. kimondja a személyes adatok védelmét, a két törvény más-más dogmatikával teszi ezt. A Ptk. a személyes adatok védelméhez való jogot hagyományos védelmi jogként fogja fel, míg az Infotv. ennek aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként értelmezi, így az Infotv. magasabb szintű védelmet biztosít az egyén számára, mint a Ptk. A polgárok inkább a NAIH-hoz fordulnak jogvédelemért, vagy az azt megelőző időszakban a korábbi adatvédelmi biztoshoz.[156]

V. Kamerák a gyakorlatban

Magyarországon jelenleg nincs olyan szektoriális törvény, amely kifejezetten a munkahelyi adatkezelést, vagy a munkahelyi kamerás megfigyelést szabályozná. Így problémát okoz, hogy sok esetben sem a munkáltatók, sem a munkavállalók nincsenek tisztában azzal, hogy pontosan mi jogszerű és mi nem, az Infotv. általános rendelkezéseit nehezen tudják alkalmazni a gyakorlatban a kamerás megfigyelésre. Ebben vannak segítségükre az Alkotmánybíróság határozatai, valamint a korábbi adatvédelmi biztos és a jelenlegi Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásai, ajánlásai.

V.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a személyes adatok védelméhez való joggal, majd pedig a kamerás megfigyelés során felmerülő egyéb problémákkal is. A 2/1990. (II. 18.) AB határozatban a testület kimondta, hogy a személyes adatok védelméhez való jog mindenkit megillet, azonban ez a jog korlátozható. A 20/1990. (X. 4.) határozatában ezt a jogot információs önrendelkezési jogként határozta meg, a 15/199.1 (IV. 13.) AB határozatban pedig részletesen kifejtette tartalmát, valamint meghatározta e jog gyakorlásához szükséges feltételeket. A 35/2002. (VII. 19.) AB határozat a célhoz kötöttséggel kapcsolatban kimondja, hogy csakis a tényleges és közvetlen veszély felel meg a célhoz kötöttség elvének, az eshetőleges veszély nem. A testület felismerte, hogy a kamerák alkalmazása során komolyan sérülhetnek a személyiségi jogok: megállapítja, hogy problémát jelent, hogy sokszor olyan embereket is megfigyelnek, akik a megfigyelés céljával, vagy magával a megfigyelt eseménnyel, tevékenységgel nincsenek kapcsolatban. A megfigyelt eseményen túl ráadásul az érintett magánszférájába is beavatkozhat a megfigyelő. A kamerával történő megfigyelés egyértelműen korlátozza az információs önrendelkezési jogot, a korlátozás pedig még fokozottabb, ha a felvételeket rögzítik, tárolják és továbbítják.[157] A testület szintén felhívta a figyelmet a kamerák során felmerülő kockázatokra a 36/2005. (X. 5.) határozatban, mivel vannak olyan esetek, amikor a megfigyelés sértheti az emberi méltóságot. Ráadásul a rögzítést nem végző megfigyelési módszerekhez képest, azok a rendszerek, amelyek rögzítést végeznek fokozottabb veszélyt jelentenek, mivel megvan a lehetősége annak, hogy a felvételeket manipulálják, vagy hogy illetéktelenek tudomására jussanak. A tulajdonvédelemmel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondja, hogy: „a kamerának, mint a tulajdonvédelem technikai eszközének az alkalmazása a tulajdon tárgyainak óvására

[155] 2011: CXII. tv. 23. § (1)
[156] Szabó Máté Dániel – Székely Iván: A privacy védelme a munkahelyen. In: Szabad adatok, védett adatok. BME ITM 2005, 118-119. o.
[157] Dr. Kiss László alkotmánybíró és Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye, 35/2002. (VII. 19.) AB határozat

alkalmas ugyan, ám óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre is irányulhat. Az elektronikus úton történő megfigyelés tehát alkalmas arra, hogy a magánszférába behatoljon, intim (szenzitív) élethelyzeteket rögzítsen akár olyképpen, hogy az érintett nem is tud a felvételről, vagy nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit. Az így végzett megfigyelés a magánélethez való jog sérelmén túl – szélesebb és mélyebb értelemben – az emberi méltósághoz való jogot általában is érintheti. A magánszféra lényegi fogalmi eleme éppen az, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet."[158] Az Alkotmánybíróság arra a véleményre jutott, hogy az elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazása az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát sérti, amennyiben az a magánszféra védelmét figyelmen kívül hagyja. Pusztán a vagyonvédelem nem elég ok a korlátozásra, mivel a tulajdon technikai értelemben vett védelme más eszközökkel – amelyek nem hatolnak be az egyén magánszférájába - is hatékonyan megvalósítható (pl.: elektronikus áruvédelem, címkék, termékfigyelők[159]). A vagyonvédelem kapcsán a megfigyelés körülményei is jelentőséghez juthatnak: például különbség tehető aszerint, hogy a kamerák a vevők számára közvetlenül hozzáférhető termékekre irányulnak, vagy olyan helyre, ahol az áruházban a pénzszállítás történik. Dr. Kukorelli István párhuzamos indokolásában kifejti, hogy a kamerák alkalmazása során a megfigyelő fél automatikusan hatalmi pozícióba kerül, valamint utal a testület korábbi döntéseire, miszerint a rengeteg összekapcsolt adat – amelyről az érintett sokszor nem is tud – kiszolgáltatja az egyént és egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez.

Véleményem szerint ezek az alkotmánybírósági határozatok is hangsúlyozzák, hogy mennyire fontos a magánszférához való jog, mivel maga az emberi személyiség sérülhet a kamerák nem megfelelő használata során. Szerintem az egyik alapvető probléma (amire a testület is utalt azáltal, hogy kimondta, hogy az érintett „nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit."), hogy maguk a munkavállalók sincsenek tisztában a kamerák alkalmazása során felmerülő veszélyekkel. Ennek egyik oka lehet, hogy a kamerák ma már mindenhol jelen vannak, így az emberek mintegy megszokták már, és teljesen természetesnek veszik, hogy minden mozdulatukat megfigyelik. Mindenféleképp fontosnak tartom, hogy éppen ezért tudatosítsuk, hogy habár sokan már beleszülettek ebbe a helyzetbe, nem ez a természetes. Igenis elvárható, hogy a jogalkotó szigorú korlátokat szabjon a kamerás megfigyeléseknek, valamint, hogy a munkavállalók tudatában legyenek annak, hogy mennyire és miért fontos a magánszférához való joguk, illetve fel kell hívni a figyelmüket azokra a veszélyekre, amelyeket a korlátok nélküli megfigyelés okoz.

V.2. Az adatvédelmi biztos gyakorlata

A korábbi adatvédelmi biztos (a továbbiakban: biztos) számos állásfoglalása, illetve ajánlása járult hozzá a kamerák alkalmazása során felmerülő jogi problémák megoldásához, valamint a törvényi rendelkezéseknek a konkrét esetben történő alkalmazása nagyban segítette a kamerák alkalmazásával kapcsolatos gyakorlat egységesítését. Az éves ajánlásokban a biztos megállapította, hogy adatkezelési szempontból a munka világa igen fontos terület, mivel

[158] 36/2005. (X. 5.) AB határozat
[159] Dr. Kukorelli István párhuzamos indokolása, 36/2005. (X. 5.) AB határozat

rengeteg embert érintenek a munkahelyen történő adatkezelések, ráadásul az ilyen jellegű megkeresések száma is nőtt.

A biztos számos ügy kapcsán foglalkozott a kamerás megfigyeléssel, az ilyen jellegű ügyek nagy számára tekintettel 2000-ben ki is adta ajánlását „A megfigyelés, adatgyűjtés céljából üzemeltetett képfelvevő, -rögzítő berendezésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás" címmel.[160] Ebben az ajánlásában összegezte a kamerák alkalmazása során betartandó szabályokat. Amennyiben külön törvény nem rendelkezik ezeknek a berendezéseknek a működtetéséről, akkor az adatvédelmi követelményeknek csak azok a berendezések felelnek meg, amelyek tájékoztatják az érintetteket a rendszer működéséről (felhívják a figyelmet arra, hogy rögzítik-e a képeket, arra mikor kerül sor, milyen célt szolgál, a felvételeket hol és meddig őrzik), lehetővé teszik a hozzájárulás megadását, az érintettek gyakorolhatják az adatkezeléssel összefüggő jogaikat, valamint a felvételt készítő és az érintettek azonos információs helyzetben vannak. A rejtett működtetés tilos, hozzájárulás vagy törvényi felhatalmazás hiányában csak azonosításra alkalmatlan felvételek rögzíthetők. A személyazonosításra alkalmas képek csak akkor rögzíthetők, ha ahhoz az érintettek hozzájárultak. A rögzített képeket csak addig lehet tárolni, amíg az feltétlenül szükséges, illetve biztosítani kell az érintettek törléshez való jogát.

A rögzítés kapcsán a biztos kimondta, hogy a felvételek minden esetben történő rögzítése nem egyeztethető össze az adatvédelmi törvénnyel. Csak akkor tárolhatók a felvételek, ha azt szabálysértés, bűncselekmény vagy fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja indokolttá teszi.[161]

A biztos számos ajánlásában foglalkozott a célhoz kötöttség elve kapcsán azzal, hogy milyen célokból telepíthetők kamerák. A célhoz kötöttség és szükségesség elve gyakran összefügg az alkalmazás körülményeivel. Főszabály szerint a munkavállaló munkavégzése vagy munkahelyi viselkedése megfigyelése céljából nem telepíthetők kamerák. Állandó munkavégzésre szolgáló helyiségekben (pl.: irodák, munkahelyiségek) sem lehet kamerákat elhelyezni.[162] Kivételes esetben, a munkavállalók élet- és testi épségének védelme céljából kamerák alkalmazhatók olyan munkahelyiségekben, ahol a munkavállaló élete és testi épsége veszélyben lehet (pl.: szerelőcsarnokban, kohóban, ipari üzemekben). Az Alkotmánybíróság szerint azonban a veszélynek közvetlennek és ténylegesen fennállónak kell lennie (pl.: büntetés-végrehajtási intézetben dolgozó munkavállalók esetében[163]), az eshetőleges veszély nem lehet alkotmányosan elfogadott cél.[164] Tehát állandó munkavégzésre szolgáló helyiségben csak akkor helyezhetőek el kamerák, ha a munkavállaló érdekei kívánják, és a munkavállaló önkéntes hozzájárulását adta.[165] A munkavállalók munkaközi pihenőidejének eltöltésére szolgáló helyiségekben (pl.: mosdó, öltöző, illemhelyiség) semmilyen célból nem lehet kamerákat elhelyezni.[166] Mivel meghatározott jogszerű cél minden esetben kell az adatkezeléshez, így ezekben a helyiségekben akkor sem lehet kamerákat működtetni, ha az érintettek hozzájárulnak ehhez. Raktárakban és az azokhoz vezető folyosókon, indokolt esetben, vagyonvédelmi célból a munkahelyen tárolt jelentős értékű eszközök, nyersanyagok, értéktárgyak védelme érdekében elhelyezhetőek kamerák, azonban azok elhelyezésének a

[160] 475/H/2000
[161] Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 1998, ABI, Budapest,1998, 80. o.
[162] Hegedűs Bulcsú: Hogyan működtethető kamera a munkahelyen? Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 51. o.
[163] 943/K/2009-8.
[164] 36/2005. (X. 5.) AB határozat
[165] 666/P/2008-3.
[166] A 29-es Munkacsoport is erre az álláspontra helyezkedett: 11750/02/EN WP 67

vagyonvédelmet kell szolgálniuk. A felvételek olyan időszakban, amikor főszabály szerint a munkahelyen senki sem tartózkodhat, ezekben a helyiségekben rögzíthetők.[167]

A munkahely típusától is függ az adatkezelés szükségessége: olyan munkahelyen, ahol a közérdek azt kívánja (pl.: tűzoltóság), az átlagosnál szigorúbb szabályokat lehet alkalmazni (azonban ekkor is tekintettel kell lenni a munkavállalók személyiségi jogaira.)[168]

A célhoz kötöttség kapcsán a biztos kimondta, hogy bár a munkáltató üzleti érdekei igen erősek lehetnek, a kamerák alkalmazása során mégis egy alkotmányosan védett alapjog sérül.[169] Mivel a munkahelyi kamerás megfigyelések egyre inkább elterjedőben vannak, fokozottan kell vizsgálni, hogy az ilyen eszközök használata valóban indokolt és szükséges-e.[170] Amennyiben vagyonvédelmi célból kívánják működtetni a kamerákat, az lenne a legjobb megoldás, ha ezeket külön erre kiképzett személyek, vagyonőrök működtetnék. Ezáltal ugyanis kiküszöbölhető lenne, hogy a munkáltató esetleg a munkahelyi teljesítményt, viselkedést is megfigyelje.[171] Ebben az esetben az Infotv-n túl a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Szvtv.) rendelkezései (30-31. §) irányadóak a megfigyelésre. Az Szvtv. értelmében az alábbi konjunktív feltételek megvalósulása mellett jogszerű a kamerák alkalmazása:

- az emberi élet, testi épség, személyi szabadság védelme, a veszélyes anyagok őrzése, az üzleti, fizetési, bank- és értékpapírtitok védelme, valamint vagyonvédelem érdekében,
- ha a megbízás teljesítése során fennálló körülmények valószínűsítik, hogy a jogsértések észlelése, az elkövető tettenérése, illetve e jogsértő cselekmények megelőzése, azok bizonyítása más módszerrel nem érhető el,
- e technikai eszközök alkalmazása elengedhetetlenül szükséges mértékű, és
- az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával nem jár.[172]

A munkavédelmi célból történő megfigyelésekre a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény rendelkezéseit is figyelembe kell venni. Ugyanakkor Péterfalvi Attila véleménye szerint aggályos lehet, hogy a gyakorlatban a munkáltató jogos gazdasági érdekei miatt kívánják súlyosan korlátozni a munkavállalók személyiségi jogait, úgy, hogy közben arra hivatkoznak, hogy valójában a munkavállalók védelme a cél.[173]

A megfigyelések során különbség tehető aszerint, hogy a kamera rögzít-e képet, vagy sem. Ennek oka, hogy a pusztán megfigyelést végző, a felvételeket nem rögzítő berendezések hasonlítanak a megfigyelést végző személy helyszíni jelenlétéhez. Ugyanakkor a technika segítségével alaposabb megfigyelésre van lehetőség (pl.: ráközelítés). A rögzítést végző berendezések viszont fokozottabb veszélyt jelentenek, mivel személyazonosításra alkalmas módon és visszakereshetően rögzítik az érintett magatartását, viselkedését.[174] E kérdésben megoszlanak a vélemények: Péterfalvi Attila szerint amennyiben a kamera nem rögzíti a felvételeket, adatkezelés nem történik.[175] Szabó Máté szerint nem tehető különbség az alapján, hogy a kamera rögzíti-e a felvételeket vagy sem, állandó munkavégzés területén

[167] 1085/A/2005-3., 1165/K/2005-3., 598/P/2007-8., 368/P/2009-6., 2900/P/2009-3., 2812/P/2009-6., NAIH-4384-2/2012/V
[168] 1805/A/2005-3.
[169] 475/H/2000
[170] 1165/K/2005-3.
[171] 1165/K/2005-3.
[172] 2005: CXXXIII. tv. 31. § (1)
[173] 1165/K/2005-3.
[174] 475/H/2000
[175] 1099/A/2006-6

adatkezelésről van szó, így alkalmazni kell rá a törvényi rendelkezéseket.[176] Más szerzők[177] is azon a véleményen vannak, hogy az Infotv. hatálya kiterjed a kamerák működésére, függetlenül attól, hogy rögzít-e képet vagy sem. Véleményem szerint egy köztes és elfogadható álláspontnak tekinthető az a nézet, amely szerint a megfigyelés csak abban az esetben nem tekintendő adatkezelésnek, ha annak során a megfigyelő személy nem jut olyan többletinformáció birtokába, amelyhez a technika segítsége nélkül nem jutott volna hozzá.[178]

Dr. Lenkovics Barnabás, korábbi állampolgári jogok országgyűlési biztosa az akkori adatvédelmi biztost helyettesítve kimondta, hogy mivel a technikai eszközök fejlődése olyan gyors ütemű, hogy a jog nem képes rá azonnal reagálni, ezért fel kellene értékelődniük az általános magatartási szabályoknak, szokásoknak, illemszabályoknak. Jelentős szerepük van a jogi alapelveknek – különösen az ésszerűség, jóhiszeműség, tisztességesség, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének- mivel ezek alkalmazása a konkrét törvényi szabályozás hiánya esetén is biztosítja, hogy az egyén jogai ne sérüljenek. Ennek ellenére azokban az esetekben, amelyekben számos ember érintett (pl.: munka világa) indokolt lenne a konkrét szabályozás megalkotása.[179] 2001 óta a helyzet változatlan: a legáltalánosabb védelmet a Ptk. biztosítja, amennyiben a képmást és hangfelvételt adatként is kezelik, akkor az Infotv., mint általános törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, szektoriális törvényünk, amely a munkahelyi adatkezelést szabályozná, azonban még mindig nincs.

A bizonytalanságot igazolják a különféle adatvédelmi fórumokon való megkeresések is: a munkavállalók érzik, hogy a megfigyelés nem lehet korlátok nélküli, ugyanakkor nincsenek tisztában a szabályozással. Erre példa az az eset, ahol az érintettet és a többi munkavállalót egész munkaidő alatt megfigyelik, a felvételt rögzítik. A megfigyelést semmi sem indokolja (nem végeznek közvetlenül életveszélyt okozó munkát, jelentős értékeket sem tárolnak a munkahelyen), a megfigyelés valószínűleg a munkavégzés intenzitásának vizsgálatát célozza. A kamerák telepítéséről sem írásbeli, sem szóbeli tájékoztatást nem kaptak, semmiféle figyelmeztető tábla vagy jelzés sem jelzi a megfigyelés tényét. A munkavállalók a rendszer működéséről sem kaptak tájékoztatást. Az érintett arról számol be, hogy jogtalannak érzi a helyzetet, valamint személyes zaklatásként éli meg, hogy a kamera másik oldalán lévő személy telefonon ad neki utasításokat a megfigyelés során.[180]

Egy másik esetben arról számolt be a munkavállaló, hogy munkahelyén teljes kamerarendszer működik, ez alól csak a szociális helyiségek képeznek kivételt. Irodai munkáról van szó, és habár a személy- és vagyonvédelem valamilyen szinten indokolt (a telepítés előtt aláíratták a munkavállalókkal, hogy csak vagyonvédelmi célt szolgálnak a kamerák), a munkáltató rendszeresen felhívja azokat az embereket, akikkel az adott megfigyelt pillanatban nincs megelégedve, vagy pedig olyan (akár magánéleti jellegű) dolgok iránt érdeklődik, amelyek más úton nem juthattak a tudomására. Emellett szankciókat és állandó jellegű büntetéseket ígér be a munkavállalóknak. Az érintett munkavállaló az iránt érdeklődik, hogy mit lehet tenni ebben a helyzetben anélkül, hogy elveszítené a munkahelyét.[181]

Látható, hogy a munkáltatók gyakran semmibe veszik az Infotv. rendelkezéseit, és visszaélnek a munkavállalók kiszolgáltatottságával és bizonytalanságával. A munkavállalókat

[176] 666/P/2008-3.
[177] Dr. Jóri András – Dr. Hegedűs Bulcsú – Dr. Kerekes Zsuzsanna: Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 286. o.
[178] NAIH- 4384-2/2012/V
[179] 636/H/2001
[180] Munkahelyi kamerás megfigyelés. (Adatvédelem) http://www.xn--adatvdelem-f7a.hu/2010/12/munkahelyi-kameras-megfigyeles/#comment-3 (2012.09.23.)
[181] Munkahelyi kamerás megfigyelés. (Adatvédelem) http://www.xn--adatvdelem-f7a.hu/2010/12/munkahelyi-kameras-megfigyeles/#comment-66 (2012.09.23.)

ugyan zavarják a kamerák, de nincsenek tisztában a jogaikkal és azok érvényesítésének lehetőségeivel, emellett félnek a munkahelyük elvesztésétől is. Ezért is indokolt egy átlátható szabályozás megalkotása, ahol a munkáltatónak már nem lenne lehetősége arra, hogy az egyértelmű és szigorú rendelkezéseket ne tartsa be – vagy ha mégsem tartaná be őket, a munkavállalók tisztában lennének alapvető jogaik sérelmével és jogérvényesítési lehetőségeikkel.

V.3. A NAIH gyakorlata

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. január 1-én kezdte meg működését. Elmondható, hogy a kialakult gyakorlata nagyban támaszkodik a korábbi – az adatvédelmi biztosi – állásfoglalásokra.[182] Az éves beszámolójában a NAIH felhívta a figyelmet arra, hogy a munkáltatói adatkezelések kapcsán rendszerint ugyanazokkal a problémákkal keresik meg őket, ide tartozik a kamerás megfigyelés is. Javulásnak számít, hogy egyre több esetben maguk a munkáltatók kérnek tájékoztatást a jogszerű adatkezelési gyakorlatuk kialakításával kapcsolatban.[183] Ugyanakkor bejelentés hiányában az új Mt. rendelkezéseinek fényében nem született még állásfoglalás.[184]

A NAIH autonóm államigazgatási szerv, egyik feladata, hogy ellenőrizze és elősegítse a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését.[185] Feladatkörében vizsgálatot, titokfelügyeleti hatósági eljárást, adatvédelmi hatósági eljárást folytathat, más által indított perbe beavatkozhat, adatvédelmi nyilvántartást vezet. Jelentős hatást gyakorol a törvényi szabályozásra, mivel javaslatot tehet a személyes adatok kezelését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a jogszabályok tervezetét. Általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki, képviseli Magyarországot az Európai Unió közös adatvédelmi felügyelő testületeiben.[186] Bárki kezdeményezhet vizsgálatot a NAIH-nál, amennyiben úgy érzi, hogy jogellenesen kezelik személyes adatait. A vizsgálat ingyenes.[187] Amennyiben a NAIH a jogsérelmet megalapozottnak találja, akkor felhívja az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására.[188] Ha ez eredménytelen, adatvédelmi hatósági eljárást, titokfelügyeleti hatósági eljárást, bírósági eljárást indíthat, vagy jelentést készíthet.[189]

V.4. De lege ferenda javaslatok

De lege ferenda azt tartanám megfelelőnek, ha speciális törvényben szabályoznák a munkahelyi ellenőrzést. Az Infotv., mint általános törvény (benne az alapelvek) továbbra is alkalmazandó lenne háttérjogszabályként, emellett a szektoriális törvény pontos, konkrét és átlátható szabályozást biztosítana a munkahelyi megfigyeléssel kapcsolatban. Optimálisnak azt a helyzetet tartanám, ha a kamerák használata a jelenleg megengedettekhez képest visszaszorulna: csak abban az esetben lennének alkalmazhatók (akár rögzítik a felvételt, akár nem), ha az feltétlen szükséges. Feltétlenül szükségesnek a személyvédelmet, valamint az élet- és testi épség védelmét tartom, amennyiben az Alkotmánybíróság által meghatározott közvetlen és ténylegesen fenyegető veszély fennáll, és a munkavállalók hozzájárultak a

[182] NAIH-5788-2/2012/V.
[183] Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2012
[184] NAIH-5788-2/2012/V.
[185] 2011:CXII. tv. 38. § (2)
[186] 2011:CXII. tv. 38. § (3) (4)
[187] 2011: CXII. tv. 52. §
[188] 2011: CXII. tv. 56. § (1)
[189] 2011: CXII. tv. 58. § (2)

megfigyeléshez. Vagyonvédelmi célból csakis abban az esetben tartom megfelelőnek a kamerás megfigyelést, ha az az indokolt helyiségekben, olyan időszakban történik, amikor jogszerűen senki sem tartózkodhat a helyszínen (így nem sérülhetnek a munkavállalók személyiségi jogai). Öltözőkben, pihenőhelyiségekben kifejezetten tilos lenne a kamerák használata. Emellett nem a munkáltató, hanem erre kiképzett szakemberek üzemeltetnék a kamerákat. A törvényi rendelkezések megsértése esetén pedig szigorú szankciók lennének alkalmazandók a munkáltatókkal szemben.

A törvény mellett kötelezővé tenném, hogy kollektív szerződésekben,[190] vagy viselkedési, etikai kódexekben is feltétlenül rögzítsék az adott munkahelyen a különféle munkavállalókra vonatkozó szabályokat, hiszen a speciális törvényi szabályozás sem lenne képes lefedni valamennyi fajta munkaviszonyt (mivel munkahelyenként, illetve munkakörönként változik, hogy milyen mértékű megfigyelés indokolt). Akár ezeket a dokumentumokat használhatnák arra, hogy tudatosítsák a munkavállalókban, hogy milyen jogok illetik meg őket, azoknak mi a tartalma, valamint meg lehetne határozni bennük az általános jogelveket, amelyek egy hiányos szabályozás esetén ideiglenes jelleggel választ adnának a felmerülő kérdésekre.

Végül pedig a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelme érdekében olyan alternatív megoldások kidolgozása és bemutatása lenne indokolt, melyekkel a fentebb ismertetett munkáltatói érdekek hatékonyan biztosíthatók, mégis kevésbé avatkoznak be a munkavállalók magánszférájába.

VI. Összegzés

A kamerás megfigyelésnek számos formája létezik: dolgozatomban pusztán a munkahelyen történő alkalmazásuk során felmerülő problémákat mutattam be. A munkaviszony azért különös a téma szempontjából, mivel a kamera két oldalán lévő személyek nem egyenrangúak egymással, köztük alá-fölérendeltségi kapcsolat található. Így ebből a szempontból a munkahely rendkívül érzékeny terület, a munkavállalók jogaik sérelme esetén sem merik megtenni a szükséges intézkedéseket.

Az érdek és jog összeütközés bemutatása során világossá vált, hogy valóban mindkét oldalon jelentős érdekek és jogok találhatók. A köztük lévő egyensúly kialakításánál figyelembe kell venni, hogy míg a munkáltatói oldalon elsődlegesen a gazdasági érdek védelme a cél, ezzel ellentétben a munkavállalói oldalon a személyiségi jogok védelme, amely megsértése esetén maga az emberi méltóság sérülhet. A példákon keresztül bemutattam, hogy a probléma nem csak elméletben létezik: maguk a munkavállalók is érzik, hogy a kamerák alkalmazása során jogaik sérelme valósul meg.

A nemzetközi és a hazai szabályozás áttekintése során arra a következtetésre jutottam, hogy a hatályos normák nem biztosítanak kellő védelmet a munkavállalóknak. Szükség van olyan szabályozásra, amely kifejezetten a munkahelyi kamerázásokról rendelkezik, mivel az általános törvények nem képesek megfelelő védelmet biztosítani. Habár az Alkotmánybíróság, a korábbi adatvédelmi biztos, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság sokat segítettek a gyakorlat egységesítésében, még mindig rengeteg a megkeresés és a bizonytalanság a témával kapcsolatban.

Véleményem szerint a megoldás egy pontos és átlátható speciális törvény megalkotásában rejlik. Ezáltal egyértelművé válhatna a munkáltatók számára, hogy mi az,

[190] Kiss, Simon – Mosco, Vincent: Negotiating Elecronic Surveillance in the Workplace: A Study of Collective Agreements in Canada. In Canadian Journal of Comunication, 2005, Vol. 30, No. 5 http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1671/1808 (2012.10.02.)

ami megengedett, melyek a pontos (és szigorú) feltételei a kamerák alkalmazásának, a munkavállalók pedig tisztában lennének ezzel, és jogsérelem esetén a megfelelő fórumokon érvényesíthetnék jogaikat.

Felhasznált irodalom

Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 1998, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998

Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2000. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000

Berger, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata.* HVG Orac, Budapest, 1999

Besenyei Lajos – Bíró György: *Személyek joga.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2010

Dietz Gusztávné Dr.– Pap Márta: *Adatvédelem, adatbiztonság.* Novorg Kiadó, Budapest, 1995

Fabók András Dr.: *A munkavállaló személyiségi jogainak és személyes adatainak a védelme.* In Munkaügyi Szemle, 2000/4. szám, 39-41. o.

Fabók András Dr.: *A munkavállaló kötelezettségei.* Munkaügyi Szemle, 2000/11. szám, 48-51. o.

Földes Ádám: *Árgus szemek, Kamerás térfigyelés Magyarországon.* Fundamentum, 2004/2. szám, 19-40. o.

Galántai Zoltán: *Privacy, jövő, evolúció.* Fundamentum, 2004/4. szám, 145-148. o.

Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogainak védelme.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005

Hajdú József – Kun Attila: *Munkajog I.* Patrocinium Kft., 2011

Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008

Hegedűs Bulcsú: *Hogyan működtethető kamera a munkahelyen?* Munkaügyi Szemle, 2005/6. szám, 50-52. o.

Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005

Jóri András Dr. – Hegedűs Bulcsú Dr. – Kerekes Zsuzsanna Dr.: *Adatvédelem és információszabadság a gyakorlatban.* Complex Kiadó, Budapest, 2010

Lenkovics Barnabás – Székely László: *Magyar polgári jog. A személyi jog vázlata,* Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001

Majtényi László: *Az információs szabadságok és az adatvédelem határai.* Világosság, 2002/2-3, 56-107. o.

Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* Complex Kiadó, Budapest, 2006

Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: *Az Új Munka Törvénykönyvének magyarázata.* HVG-Orac, Budapest, 2012

Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008

Sólyom László: *A személyiségi jogok elmélete.* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983

Szabó Máté Dániel: *Védett adataink.* Magánkiadás, 2003

Szabó Máté Dániel: *Kísérlet a privacy fogalmának a meghatározására a magyar jogrendszer fogalmaival.* Információs Társadalom, 2005/2, 44-54. o.

Szabó Máté Dániel – Székely Iván: *A privacy védelme a munkahelyen.* In: Szabad adatok, védett adatok. BME ITM 2005

Szoboszlai Judit: *A magánélet és a személyes adatok védelme a Dávodi ítéletek apropóján.* Fundamentum, 2002/2. szám, 76-82. o.

Szőke Gergely László Dr., *Privacy at Workplace (PAW) Research Project. Privacy at Workplace Conference,* Pécs, 2012. április 2, http://pawproject.eu/hu/sites/default/files/page/05_szoke_paw_projekt.pdf (2012. 08. 15.)

Warren, Samuel D. – Brandeis, Louis D.: *The Right to Privacy.* Harvard Law Review, 1890. 15 December, http://faculty.uml.edu/sgallagher/Brandeisprivacy.htm l.i.: 2012.08.29.

Nótári Tamás Dr. – Péterfalvi Attila Dr. – Sándor István Dr.: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata, I. kötet, A személyek joga.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006

Computers intruding on privacy in workplace. World of Work, The Magazine of the ILO, 1994, No. 10, pp. 22-24.

S.O.S. Stress at work: Costs of workplace stress are rising, with depression increasingly common. World of Work, The Magazine of the ILO, 2000, No. 37, pp. 4-5.

When working becomes hazardous: Punching, spitting, swearing, shooting: Violance at work goes global. World of Work, The Magazine of the ILO, 1998, No. pp. 26, 6-9.

Internetes források

Munkahelyi kamerás megfigyelés. (Adatvédelem) http://www.xn--adatvdelem-f7a.hu/2010/12/munkahelyi-kameras-megfigyeles/#comment-3 (2012.09.23.)

Munkahelyi kamerás megfigyelés. (Adatvédelem) http://www.xn--adatvdelem-f7a.hu/2010/12/munkahelyi-kameras-megfigyeles/#comment-66 (2012.09.23.)

Norris, Clive – Armstrong, Gary: CCTV and the social structuring of surveillance. In Crime Prevention Studies, Vol. 10, pp. 157-178 http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/8787/ellie%201%2006-NorrisArmstrong-Social%20Structure%20of%20Surveillance.pdf (2012.09.01.)

Mishra, Jitendra M. – Crampton, Suzanne M.: Employee monitoring: privacy in the workplace? http://www.freepatentsonline.com/article/SAM-Advanced-Management-Journal/21160636.html (2012.07.08.)

A CCTV története. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/a-kepalkotas-alapjai/a-cctv-tortenete/ (2012.08.13.)

Strong, Steve: Hidden Cameras – Catch Them Red Handed! http://ezinearticles.com/?Hidden-Cameras---Catch-Them-Red-Handed!&id=1113306 (2012.08.31.)

Truman show az egész világ? (Teszt Plussz Online) http://www.tesztplussz.hu/biztonsagi-kamerak (2012.08.13.)

CCTV Video Surveillance Security Camera System. http://www.videosurveillance.com/cctv-technology/intro-to-cctv.asp (2012.08.13.)

IP CCTV. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/ip-cctv/ (2012.08.13.)
Kameratípusok. (Oktel Kft.) http://oktel.hu/szolgaltatas/kamerarendszer/kamerak/kameratipusok/ (2012.08.13.)

Intro to IP Video Surveillance. http://www.videosurveillance.com/ip-video/intro-to-ip-video.asp (2012.08.13.)

Fuller, John: How Secutity Cameras Work. (howstuffworks) http://electronics.howstuffworks.com/gadgets/home/security-cameras1.htm (2012.08.09.)

Rampur, Stephen: Video Surveillance in the Workplace. http://www.buzzle.com/articles/video-surveillance-in-the-workplace.html (2012.08.31.)

Lee, Ji-young: There is the Big Brother – Workplace Control and Workforce Surveillance. (Union Review) http://unionreview.com/there-big-brother-workplace-control-and-workforce-surveillance (2012.08.30.)

Sprenger, Polly: Sun on Privacy: 'Get Over It' (Wired) http://www.wired.com/politics/law/news/1999/01/17538 (2012.10.02.)

Bigger Monster, Weaker Chains: The Growth of an American Surveillance Society (ACLU) http://www.aclu.org/technology-and-liberty/bigger-monster-weaker-chains-growth-american-surveillance-society (2012.09.03.)

Dodig-Crnkovic, Gordana: Privacy and Protection of Personal Integrity in the Working Place. http://www.idt.mdh.se/~gdc/work/Privacy_PersonalIntegrity_Workplace.pdf (2012.09.04.)

Johnson, M. Alex: Smile! More and more, you are on camera. http://www.msnbc.msn.com/id/25355673/#.UGH3JLLN9eY (2012.09.25.)

New draft European data protection regime. http://www.mlawgroup.de/news/publications/detail.php?we_objectID=227 (2012.10.02.)

Finlayson-Brown, Jane: How to prepare for proposed Eu data protection regulation. http://www.computerweekly.com/opinion/Proposed-EU-Data-Protection-Regulation-what-should-companies-be-thinking-about (2012.10.02.)

Olavsrud, Thor: EU data protection regulation and cookie law – Are you ready? http://www.computerworlduk.com/in-depth/security/3359574/eu-data-protection-regulation-and-cookie-law--are-you-ready/ (2012.10.02.)

EU data protection law proposals include large fines. (BBC News) http://www.bbc.co.uk/news/technology-16722229 (2012.10.02.)

Kiss, Simon – Mosco, Vincent: Negotiating Elecronic Surveillance in the Workplace: A Study of Collective Agreements in Canada. In Canadian Journal of Comunication, 2005, Vol. 30, No. 5 http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1671/1808 (2012.10.02.)

Morgan, Kristin: Types of Employee-monitoring Systems in the Workplace. http://www.stfrancis.edu/content/ba/ghkickul/stuwebs/btopics/works/monitoring1a.htm (2012.10.05.)

Hivatkozott jogszabályok és dokumentumok jegyzéke

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

ARTICLE 29 Data Protection Working Party: Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context, 5062/01/EN/FinalWP 48

ARTICLE 29 Data Protection Working Party: Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace, 5401/01/EN/FinalWP 55

ARTICLE 29 Data Protection Working Party: Working Document on the Processing of Personal Data by means of Video Surveillance, 11750/02/EN WP 67

ARTICLE 29 Data Protection Working Party: Opinion 4/2004 on the Processing of Personal Data by means of Video Surveillance, 11750/02/EN WP 89

OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data
Protection of workers' personal data. An ILO code of practice. Geneva, International Labour Office, 1997

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről

2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről

2/1990. (II. 18.) AB határozat

15/1991(IV. 13) AB határozat

35/2002. (VII. 19.) AB határozat

36/2005. (X. 5.) AB határozat

ABI Ügyszám:475/H/2000

ABI Ügyszám:636/H/2001

ABI Ügyszám:284/A/2005

ABI Ügyszám:1085/A/2005-3.

ABI Ügyszám:1165/K/2005-3.

ABI Ügyszám:1099/A/2006-6

ABI Ügyszám:598/P/2007-8.

ABI Ügyszám:666/P/2008-3.

ABI Ügyszám:368/P/2009-6.

ABI Ügyszám: 943/K/2009-8.

ABI Ügyszám:2900/P/2009-3.

ABI Ügyszám:2812/P/2009-6.

Ügyszám: NAIH-4384-2/2012/V

Ügyszám: NAIH-5788-2/2012/V.

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2012

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Papp Olga Katalin
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog a közigazgatásban[1]

I. Bevezetés

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos egyik téma aktualitását sem lehet most vitatni, hiszen a régi Alkotmányt (a 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezett 1949. évi XX. törvényt) felváltó Alaptörvény az önkormányzati rendszert is erőteljesen érinti. Korábban az Alkotmány IX. fejezete foglalkozott a helyi önkormányzatokkal, most az Alaptörvény 31-35. cikke tartalmaz néhány rendelkezést rájuk nézve. Nem kizárólag alkotmányi szinten történt változás, hanem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) is felváltotta a 2011. évi CLXXXIX. törvény (bár sok rendelkezése csak 2013. január 1-jétől, illetve a 2014. évi általános önkormányzati választások napján fog hatályba lépni), amely Magyarország helyi önkormányzatairól szól (Mötv.).

Dolgozatomban a változások egy aspektusára szeretnék rámutatni, nevezetesen arra, hogy az új Alaptörvény nem deklarálja a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot, ellentétben a korábbi Alkotmánnyal. Mi a jelentősége ennek? Szükség van-e egyáltalán ennek a jognak az alkotmányi szintű rögzítésére? Milyen okokat, illetve következményeket lehet kimutatni a deklaráció elmaradásával kapcsolatban?

Munkámban ezekre a kérdésekre keresem a választ, a jogszabályok elemzése mellett felhasználva az Alkotmánybíróság (AB) vonatkozó gyakorlatát, hiszen úgy gondolom, ez a jövőben is irányt mutathat a jogalkotónak. Röviden áttekintettem, hogy néhány európai országban hogyan jelenik meg a helyi önkormányzáshoz való jog, hiszen ez segít elhelyezni a magyar szabályozást. Ezen túl szakirodalmi álláspontokat is figyelembe vettem, bár hangsúlyoznom kell, hogy célom nem ezek kimerítő feldolgozása volt, hanem a jelenleg zajló folyamatok és változások vizsgálata és értékelése.

Úgy látom, a jelenlegi tendenciák azt mutatják, hogy a helyi önkormányzatok kisebb súlyt kapnak az új Alaptörvény és az új önkormányzati törvény nyomán, mint korábban. Pedig álláspontom szerint a helyi demokrácia adta energia a válságkezelés kimeríthetetlen eszköze lenne, amelyhez hozzájárulna az önkormányzati autonómia megőrzése és esetleges tovább erősítése. Arra teszek kísérletet a dolgozatban, hogy igazoljam ezeket az állításokat.

[1] A Szerző a tudományos diákköri dolgozattal a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jog I. tagozatában I. helyezést ért el. (A kézirat lezárva: 2012. október 28.)

„Demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzatok nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az egyes emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája" – mondta Bibó István. De hogy van ez ma?

II. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog az Alkotmányban

Az Alkotmány 42. §-a tartalmazta **a helyi önkormányzás jogának kimondását**, rögzítve, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga." Ebből az is kiderült, hogy kiket illet meg ez a kollektív alapjog, azaz kik az **alanyai:** a helyi választópolgárok közössége. Éppen ezért tekinthető a szóban forgó alapjog kollektívnek. Kukorelli István alkotmányjogász szerint az önkormányzáshoz való jog jellegzetes példája annak, hogy egyes alapvető jogok individuális jogként történő deklarálása elégtelen a jog tartalmának a kifejezéséhez. Szerinte vannak olyan jogok, amelyek gyakorlása valamely közösség útján, a közösség tevékenysége révén biztosítható, és vitathatatlan, hogy ez érvényes az önkormányzási jogra, hiszen ezt a tevékenységet csak az individuumok valamely közössége végezheti.[2] A normaszöveg ugyanitt tartalmazta azt is, hogy mit értünk helyi önkormányzás alatt, vagyis hogy mi ennek az alapjognak a **tartalma**. A helyi önkormányzás az alkotmányi definíció szerint „a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása." A 44. § (1) bekezdése azt is meghatározta, hogy a helyi választópolgárok közössége hogyan élhet ezzel a joggal, vagyis mi a **gyakorlásának módja**. Eszerint egyrészt választott képviselőtestület útján, másrészt helyi népszavazással gyakorolható ez a jog. Az Alkotmány ezeken kívül lefektette a helyi önkormányzatok jogainak garanciáit is. Ebbe a körbe tartozott alapjogaik felsorolása és egyenlőségének deklarálása, az a szabály, hogy a helyi önkormányzati jogokat, kötelezettségeket törvény határozza meg, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához kétharmados többség kell (az alapjogok korlátozásához is), valamint a bírósági, alkotmánybírósági védelem biztosítása (összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának[3] a helyi önkormányzatok jogorvoslati jogát tartalmazó 11. cikkével). Mindezeken túl az Alkotmány az önkormányzati választásokról, szervezeti, valamint feladat- és hatásköri kérdésekről is tartalmazott rendelkezéseket.

III. Alaptörvény jött – alapjog ment

Az Alaptörvény 31. cikke csak annyit tartalmaz, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek." Az egyik, ami szembetűnő a normaszövegben, hogy kimaradt az „önálló", illetve „demokratikus" jelző, valamint a választópolgárok közösségére, a lakosság érdekére való utalás is. A másik megállapítás, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog **alaptörvényi szinten nincsen deklarálva. Nem kapunk választ azokra a kérdésekre sem, hogy kiket illet meg ez a jog, illetve hogy mi a tartalma.** A **gyakorlás módját** két külön cikkből rakhatjuk össze. Az egyik a 31. cikk, amelynek (2) bekezdése a helyi népszavazás lehetőségét tartalmazza, hozzátéve rögtön, hogy erre a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről

[2] Kukorelli István: Az önkormányzás fogalma, az önkormányzatok szervezeti, hatásköri és gazdasági önállósága. 498. o. In Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 498-500. o.
[3] A Chartát Magyarországon az 1997. évi XV. törvény hirdette ki.

törvényben meghatározottak szerint kerülhet sor, a másik pedig a 33. cikk (1) bekezdése, amely szerint a „helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselőtestület gyakorolja." Meg kell említeni, hogy a garanciális szabályok közül az Alaptörvény csupán azt tartalmazza, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, szó sincsen a helyi önkormányzatok alapjogairól, kötelezettségekről viszont olvashatunk a normaszövegben.[4] Az új Alaptörvény a helyi önkormányzathoz telepített feladat- és hatáskörökről beszél (amikor például az önállóan történő igazgatásról, vagy a szabad társulásról van szó), míg a korábbi Alkotmány alapjogokról beszélt, a helyi képviselőtestületet határozva meg címzettként. Az is érdekes, hogy az új Alaptörvény a felsorolás előtt, valamennyi pontra vonatkozóan tartalmazza a „törvény keretei között" kitételt, a régi Alkotmányban viszont ez csupán néhány esetben szerepelt. Természetesen az Alaptörvény is tartalmaz egyéb rendelkezéseket, illetve a korábbiakhoz képest többletelemeket, például a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet, amely a korábbi törvényességi ellenőrzést váltotta fel.

A Gödöllőn 2012. június 29-30. között megrendezett Magyar Polgármesterek IX. Világtalálkozóján Sólyom László kijelentette, hogy jelentősége van annak, hogy az önkormányzáshoz való jog alapjog, mert ezt nem az államtól kapja a közösség, ebben a helyi autonómia jelenik meg. A helyi közösség - éppúgy, mint az egyén - autonóm az állammal szemben.[5] A találkozó zárónyilatkozata többek között azt tartalmazza, hogy „a résztvevő polgármesterek sajnálattal állapítják meg, hogy az Alaptörvényből kikerült a települések önkormányzáshoz való alapjoga, amivel sérül az önkormányzatiság elve, illetve megállapítják, hogy a már elfogadott új önkormányzati törvényben megvalósítandó túlzott centralizáció, ellentétben az 1990-ben megfogalmazott önkormányzatiság alapelveivel, sérti az önkormányzati autonómiát, nem támaszkodik az önkormányzatok több mint húsz éves tapasztalataira és csökkenti a települési közösségekben, azok aktivitásában meglévő »felhajtó« erőt, ami egy sikeres kormányzás elengedhetetlen alappillére; ellehetetleníti a magában még nagyon sok értéket hordozó magyar kistelepülési rendszert és nagyban csökkenti az esélyét egy jó, hatékony, a gazdasági felemelkedés egyik nagy lehetőségének tartott vidékfejlesztés megvalósításának."[6] De valóban így van-e ez?

IV. Az alkotmányos deklaráció szükségességének kérdése

Szükség van-e a helyi önkormányzáshoz való kollektív jog alkotmányos deklarációjára? A válaszhoz kiindulópontként meg kell vizsgálni néhány alapkérdést.

IV.1. A helyi önkormányzatok néhány jellemzője

IV.1.1. A helyi önkormányzatok a hatalmi ágak rendszerében

Az egyik kérdés az, hogy hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok a hatalommegosztás rendszerében.

Az egyik álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat

[4] Lásd például az állami szervekkel való együttműködés kötelezettségét [34. cikk (1) bekezdés].
[5] Forrás: Magyar Polgármesterek IX. Világtalálkozója. In: Jegyző és Közigazgatás, 2012/3. szám, http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2327 (2012. október 28.)
[6] Forrás: Nincs érdemi egyeztetés. http://www.onkornet.hu/cikk.html?cikk_id=27870 (2012. október 28.)

gyakorolnak. Ugyanakkor főként a XX. század során fokozatosan kiteljesedett, széleskörű autonómiájuk miatt **önálló hatalmi ági jellegük** van.

A másik álláspont szerint mivel a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, és így a modern polgári államban **önálló államhatalmi ágként** működnek, tulajdonképpen a **hatalommegosztás területi dimenzióját** képezve.

A helyi hatalmat önálló hatalmi ágként elsőként Benjamin Constant sorolta be a klasszikus hatalommegosztás rendszerébe. Az általa konstruált municipiális hatalom a vertikális hatalommegosztás követelményeivel és a decentralizáció eszméjével egészítette ki a hatalmi ágak addigi horizontális tagolását. Constant szerint a municipiális hatalom ugyanolyan szerves képződmény, mint az állam. Álláspontja az, hogy a helyi közösségek sajátos érdekrendszerrel bírnak, melynek a helyi képviseleti demokrácia intézményrendszerén keresztül kell kifejezésre jutnia és érvényesülnie. Ez a helyi hatalom korlátozza a központi hatalmat és így a municipiális hatalom a hatalommegosztás területi dimenziója.[7]

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban való részvételét Verebélyi Imre „hallgatólagosnak" és „elmosódónak" nevezte, fontosnak tartva, hogy a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság biztosítva legyen. Hiányolta, hogy az Alkotmány nem szól a helyi önállóságot kitöltő önkormányzati feladat- és hatáskörök két típusáról: az önként vállalt, illetve a kötelező önkormányzati közügyekről, valamint azok elhatárolásáról, de a szubszidiaritás európai elvéről sincs rendelkezés.[8] Szerinte a helyi önkormányzatok relatív autonómiájukkal illeszkednek bele a nemzet önkormányzását központi szinten kifejező Országgyűlés irányító tevékenységébe. A szabadon szerveződő helyi erők egyben korlátai, ellensúlypontjai is a központosítás esetleges túlzásainak. A valódi helyi önkormányzatok kellő teret kínálnak a túlcentralizált hatalom decentralizációjához, és az önkormányzás, mint átfogó igazgatás tekinthető helyi kormányzásnak.[9]

Egy másik álláspont szerint még azok is, akik nem osztják azt a véleményt, hogy az önkormányzatok önálló hatalmi ágat képeznének, többnyire egyetértenek abban, hogy a központi kormányzati hatalomhoz képest valóban rendelkeznek olyan saját (alkotmányosan elismert és védett „eredeti") hatáskörökkel, amelyeket csak az önkormányzatok gyakorolhatnak. Az intézményi szabályozás és irányítási kapcsolataik azonban azt mutatják, hogy az önkormányzatok végső soron a végrehajtó hatalom részei. Ezzel azonban nem zárható ki, hogy részt vesznek, sőt egyre inkább részt kellene venniük a hatalommegosztásban.[10] Ezt az álláspontot erősíti meg Sári János is, aki szerint az önkormányzatok nem kezelhetők önálló hatalmi ágként, mert nem kezdhetik ki az állam szuverenitását, annak ugyanis nem alanyai, hanem tárgyai. Megemlíti azonban, hogy a hatalom területi jellegű megosztása keresztezheti a hatalom eredeti szervezeti és funkcionális tagolásának erővonalait.[11]

[7] Nézetét De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier című munkájában fejti ki.

[8] Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. 40-41. o. In Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK – MTA ÁJI, Budapest, 1996. 13-82. o.

[9] Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. 292-293. o. In Állam és Igazgatás, 1989/4. szám, 289-311. o.

[10] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. 21. o. In Comitatus, 2004/3. szám, 8-27. o.

[11] Sári János: A hatalom területi megosztása. 237., 241. o. In Jogtudományi Közlöny, 1990/7-8. szám, 237-241. o.

Kukorelli István szerint az önkormányzatiság léte egyben a hatalommegosztás demokratizmusának egyik minősítője, és az önkormányzatok rendszere mint helyi hatalom a „negyedik hatalmi ágként" fogható fel.[12]

IV.1.2. A helyi önkormányzatok a közigazgatás rendszerében – centralizáció és decentralizáció

Ha a közigazgatás (mint a végrehajtó hatalmi ág része) rendszerét nézzük, az látható, hogy **hiányzik az alá-fölé rendeltség** a kizárólag helyi szinten működő önkormányzati alrendszer és az államigazgatási alrendszer között, bár természetes és intézményesített kapcsolat van, ami a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokban (finanszírozás) és az önkormányzatok felett a Kormány által gyakorolt törvényességi felügyeletben (korábban ellenőrzésben) nyilvánul meg. Az **önkormányzati autonómia** magában foglalja a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási autonómiát is. Mindennek az indoka és értelme, hogy a helyi önkormányzatok kifejezik a helyi közösségek sajátos értékrendszerét, a központi hatalom korlátjaként szolgálnak, és a közszolgáltatásokat is jobban el lehet látni általuk, hiszen helyi szinten tudható leginkább, hogy az ellátás mely módja a legcélszerűbb, leghatékonyabb.[13] A fentieket a már említett **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** is megerősíti, amikor **preambulumában** rögzíti, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga fontos demokratikus elv, illetve hogy ez a jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható. Azt is elismeri ez a dokumentum, hogy a helyi önkormányzatok hatékony, és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást képesek megvalósítani, valamint hogy a hatalom decentralizálásában kiemelkedő szerepet játszanak.

A központi és a helyi hatalom viszonya körülírható a centralizáció és decentralizáció fogalompárral.[14] Magyary Zoltán ezeket a fogalmakat a közigazgatás szervező elvei között sorolja fel. Úgy gondolja, hogy a „centralizáció az állam által szükségesnek talált, de az önkormányzatok által nem végzett, vagy nem végezhető feladatok ellátását akként biztosítja, hogy evégből megfelelő munkaerőkről és anyagi eszközökről gondoskodik és azokat megszervezi, de nem önkormányzati formában, tehát az emberek testületi részvételével, hanem kizárólag alá- és fölérendeltség útján". Kiemeli, hogy a centralizáció nem csak előnyös, hanem elkerülhetetlen is, hiszen sok olyan feladat van, amelyet az önkormányzatok egyenként vagy sehogy, vagy „csak az anyagi és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni", de alkalmazási lehetősége nem korlátlan. Tekintettel arra, hogy a központ sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására, szükség van a munkamegosztásra, a tehermentesítésre. A központnak az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell magánál tartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie. Károsnak tartja a közérdekre, ha a centralizáció és a decentralizáció kérdésében nem szervezési, hanem hatalmi szempontok játsszák a döntő szerepet.[15] Vajon Magyary melyik szempont érvényesüléseként értékelné az oktatás és az egészségügy területén jelenleg zajló, az önkormányzatok alóli kiszervezést? Véleményem szerint ez inkább az utóbbival indokolható.

---

[12] Kukorelli István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. In Kilényi Géza (szerk.): Alkotmányjogi Füzetek 7-8. ÉGSZI, Budapest, 1990, 30-37. o.

[13] Részletesebben: Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat

[14] Ide kapcsolható fogalom még a dekoncentráció. A decentralizáció ugyan szorosan összefügg a területi államigazgatási funkciók változásával, jelen dolgozatban erre nem térek ki.

[15] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás. In Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988, 336-343. o.

Hans Kelsen az önkormányzati decentralizáció és a demokrácia összefüggésére mutat rá és hangsúlyozza, hogy az önkormányzat fogalmában a decentralizáció elve egyesül a demokráciával, mint az önrendelkezés eszméjével.[16] Verebélyi Imre ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a helyi önkormányzat fogalmának eleme a helyi demokrácia, amely biztosítja, hogy a helyi önkormányzat demokratikusan megválasztott vezető szervei demokratikus módon és a helyi lakosság érdekében járjanak el, illetve hogy a helyi közösség tagjai a törvényekben meghatározott módon közvetlenül részt vegyenek a helyi közügyek intézésében, ahol a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság kívánatos.[17]

Lőrincz Lajos közigazgatási rendszerünk természetes állapotának tartja a centralizációra való törekvést, amelyet csak erőteljes politikai döntések, a társadalmi, politikai kontroll képes időlegesen lefékezni vagy megállítani. A centralizáció mindig önmagától következik be, a decentralizációt azonban tervezni kell. A decentralizált hatalomgyakorlást fontos eszköznek tartja a demokrácia kiszélesítésében, amely politikailag a hatalom megosztását, a hatalom bázisának kiszélesítését jelenti.[18]

A decentralizációs folyamatok - mint ahogyan az az 1970-es években Nyugat-Európában is megfigyelhető volt - egyik célja, hogy a működésében elnehezült, túlterhelt **államigazgatást tehermentesítse**. A másik törekvés az, hogy a közfeladatok ellátását a **lakossághoz legközelebbi szintre** telepítsék, és ezzel növeljék a közigazgatás demokratizmusát és az önkormányzati autonómiát.[19]

Walter Tibor gondolatmenetét idézve a decentralizáció államszervezési elvének alkalmazása végső soron amelletti döntés, hogy elsősorban a direkt irányítási viszonyok helyett a szabályozás és a koordináció eszközei érvényesülnek. A hatalom tényleges megosztásának a decentralizáció az alkalmas eszköze, mivel ez az államszervezési elv széles körű döntési önállóságot tesz lehetővé a területi döntéshozók számára, szemben a dekoncentrációval, illetve a dekoncentrált szervekkel, amelyek legfeljebb egy szűkebb körű végrehajtási önállóságot élveznek csupán. A centralizációnak és a decentralizációnak is vannak előnyei és hátrányai, így nem lehet cél egyik vagy másik szervezési elv kiiktatása a rendszerből, hanem meg kell találni a közöttük lévő optimális egyensúlyt és biztosítani kell a hosszú távú működés feltételeit.[20]

A szerző egy további észrevétele, hogy a központi állam hatalmának súlya és terjedelme továbbra is az erős központosítás, a centralizáció irányát jelzi. Ebben egyrészt kimutathatók történelmi múltunk alapvetően centralizációs gyökerei, másrészt az a jelenség is, hogy a modern állam bizonyos funkcióinak gyakorlása - a nyugat-európai trend alapján is - a központosítás irányába mutat. Bár a rendszerváltás után kiépült helyi önkormányzati rendszer Európában az egyik legliberálisabb, mégis vannak javítanivalók az igazgatási és gazdasági racionalitásra tekintettel. Míg Nyugat-Európában összességében a rendszer integrációja következett be, addig nálunk az önkormányzatok „atomizálódása". A közigazgatás korszerűsítése azonban nem jelentheti a már kiépített, magas fokú decentralizációt felmutató helyi önkormányzati rendszer visszafejlesztését, sőt -, mivel az önkormányzatok a demokratikus és decentralizált állam nyilvánvaló bázisát képezik – a „lokális autonómia" feltételeinek további feltárásával és kiszélesítésével lehetővé kell tenni, hogy egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában és a centralizált

[16] Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 70. o.
[17] Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. 40-41. o. In Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK – MTA ÁJI, Budapest, 1996. 13-82. o.
[18] Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. KJK, Budapest, 1988, 33-34. o.
[19] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II. 6. o. In Comitatus, 2004/4. szám, 5-17. o.
[20] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II. 7-8. o. In Comitatus, 2004/4. szám, 5-17. o.

hatalmi túlsúly lebontásában. Például a „kötelező társulás bevezetése jogi feltételeinek megteremtése már egyre kevésbé képezi szakmai viták tárgyát, sokkal inkább arról lehet szó, hogy ma még (többek között ebben is) hiányzik a politikai konszenzus."[21] Előrelépésként értékelhető ennek fényében az, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi a kötelező társulás előírását, persze csak akkor, ha megfelelő garanciák is társulnak ehhez.

„Arra volna szükség, hogy az önkormányzatok a jövőben a decentralizáció kiszélesítése útján egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában, a centralizált hatalmi túlsúly lebontásában, annál is inkább, mert az önkormányzatok a demokrácia alappillérei és a jogállam nélkülözhetetlen elemei. Figyelembe kell venni azt is, hogy az Európa Tanács egyes dokumentumai, az önkormányzati és regionális charták határozottan ösztönzik a decentralizációt, és az Unió egyik nagy jelentőségű szervezési elve a szubszidiaritás szintén a polgárközeli kormányzást favorizálja."[22]

Bár ez a megállapítás már majdnem egy évtizede született, mégis úgy tűnik, jelenleg Magyarországon hasonló tendenciára lenne szükség. Azonban az, hogy még a helyi önkormányzáshoz való alapjog is kikerült a legfelsőbb jogszabályi szintről, nem ebbe az irányba mutat.

IV.2. Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzáshoz való jog

A magyar Alkotmánybíróság már a kilencvenes évek elején kinyilvánította, hogyan tekint a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogra. „A magyar önkormányzati rendszer egyik kiemelkedő értéke és sajátossága testesül meg abban, hogy **a helyi önkormányzati hatalom** nem pusztán az államhatalom decentralizálásán, hanem **a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzáshoz való alapjogán nyugszik**" – írja a 34/1993. AB határozat.[23]

IV.2.1. Az alapjog természete

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti**. A helyi önkormányzás joga - noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza - tartalmánál fogva **az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül**."[24] A testület ebből bizonyos következtetéseket is levont, például azt, hogy az erre a jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg (a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján). Ki kell emelni, hogy **a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog és az önkormányzati alapjog tehát nem ugyanaz**, hiszen az egyikből, mint anyajogból **ered** a másik. Az alapjogi természet különbözőségére mutat rá az 56/1996. AB határozat: „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott **hatáskörcsoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni**. Így az

[21] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei III. 12-14. o. In Comitatus, 2004/5. szám, 5-19. o.
[22] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. 26. o. In Comitatus, 2004/3. szám, 8-27. o.
[23] 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.
[24] 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 167. Természetesen azt is rögzítette a testület, hogy kollektív alapjogról van szó (lásd például a 1141/B/2008. AB határozatot, ABH 2009, 2685.). Egy döntésben pedig az van külön hangsúlyozva, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog „mindkét összetevője, tehát mind a választott képviselő-testület útján, mind pedig a helyi népszavazással gyakorolható megnyilvánulása alapjognak minősül." [34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.]

önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, - az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő - alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor."[25] A német Szövetségi Alkotmánybíróság is kimondta egy döntésében, hogy **a helyi önkormányzati jogok intézményi garanciaként és nem alkotmányos alapjogként foghatók fel**.[26] A magyar helyi önkormányzatok „alapjogaival" kapcsolatban Ádám Antal hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában megjelölt önkormányzati „alapjogok" nem tekinthetők nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelemben vett alapjogoknak. Az alapjogok kifejezés ugyanis nézete szerint csak az ún. emberi és állampolgári jogokat illeti meg (amiket az Alkotmány a 8. §-ban és a XII. fejezetben szabályoz). A terminológiai okokon túlmenően pedig azért sem tekinthetők hagyományos értelemben vett alapjogoknak, mert az önkormányzatoknak (és képviselőtestületeiknek) csak alapvető hatásköri jogai vagy hatásköri alapjogai lehetnek.[27]

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog viszont „valódi" alapjog (volt), amelynek nem az önkormányzat az alanya, hiszen az tulajdonképpen mintegy előfeltétele az önkormányzatok létrejöttének (illetve ezt követően kvázi alapjogként értelmezhető hatáskörcsoportokkal való felruházásának), hogy a választópolgárok helyi közössége rendelkezzen ezzel a joggal. A szakmai álláspontokat áttekintve megállapítható, hogy többen szinonimaként értelmezik a helyi önkormányzáshoz való jogot és az említett hatáskörcsoportokat az alkotmánybírósági állásponttal érvelve, hozzátéve, hogy az előbbi egy megfoghatatlan kategória, amit – szerencsére – az AB már korán „lefordított" az utóbbira.[28] Ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg Horváth M. Tamás: „Míg az alkotmány korábban a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte, addig most csupán az önkormányzat kerül említésre, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat."[29]

Tartalmilag némiképpen persze átfedi egymást a két fogalom. Fürcht Pál egyik tanulmányában például úgy foglal állást, hogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog magában kell, hogy foglalja a saját képviselőtestület, polgármester választásához való jogot, a helyi népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez való jogot, az önkormányzati tulajdonhoz, önálló költségvetéshez, állami támogatáshoz, helyi adóhoz való jogot (a feladatokkal arányban álló módon), illetve a helyi közügyek önálló eldöntéséhez, szabályozásához való jogot.[30] Látható, hogy kissé keveredik a két kategória, hiszen egyes elemek inkább az önkormányzati jogosultságként (hatáskörként), míg a többi közvetlenül a helyi választópolgárokat megillető önkormányzáshoz való jog összetevőjeként fogható fel. Lássuk ehhez az AB következő megállapítását is!

[25] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 207.
[26] Idézi: Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. 14. o. In Comitatus, 2004/3. szám, 8-27. o.
[27] Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. 3. o. In Magyar Közigazgatás, 1994/1. szám, 1-11. o.
[28] Lásd például Szente Zoltán véleményét (Recentralizáció és etatizmus? – szakmai vita az önkormányzati reformról. Debrecen, 2012. november 21.), illetve Temesi Istvánnak a továbbiakban említett nézetét.
[29] Horváth M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszektor változása. 5. o. In Fundamentum, 2012/2. szám, 5-10. o.
[30] Fürcht Pál: Kistérségi koncepció. 131. o. In Magyar Közigazgatás, 2003/3. szám, 129-138. o.

„Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése **a helyi képviselőtestület jogaiként fogalmazza meg azokat az önkormányzati alapjogokat**, amelyek a helyi önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik"- írja az 1/1993. AB határozat.[31] Temesi István ebből azt a következtetést vonja le, hogy „az alkotmányos szabályozást, amely a helyi önkormányzatoknak biztosít alapjogokat és amely alapjogok a választópolgárok közösségét illeti meg, az Alkotmánybíróság azzal pontosítja, hogy az önkormányzati alapjogokat egyben a képviselő-testület jogaiként határozza meg."[32] A helyi önkormányzáshoz való jog alanya a választópolgárok helyi közössége. Álláspontom szerint ez egy absztrakt (ugyanakkor jogérvényesítés szempontjából felhívható) alapjog, szemben az önkormányzati alapjogokkal, amik a helyi önkormányzáshoz való jogból (mint anyajogból) a tényleges, operatív működés lehetővé tétele érdekében **levezetett**, a képviselőtestülethez - mint az önkormányzat legfőbb szervéhez - telepített jogosultságok, melyeknek ugyanakkor nem veszik el a kapcsolata a választópolgárokkal.

Az AB - szintén már egy korai ügyében – **fogalomként** rögzítette, hogy „a helyi önkormányzáshoz való alapjog az állampolgárok jelzett közösségeinek a helyi közügyek képviseleti és népszavazásos intézésére vonatkozó jogosultságát jelenti."[33] Egy további jellemzőként pedig azt is kimondta, hogy **területhez kötött alkotmányos jogról van szó.**[34] Az alkotmányos elvekkel való összefüggés vizsgálatakor érdekes kijelentést tett az AB: úgy érvelt, hogy **az önkormányzáshoz való jog összefüggésben áll ugyan a népszuverenitás elvével, de attól eltérő kategória**, hiszen az elsődlegesen az ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb népképviseleti szervet és többségi szavazással döntenek az országos népszavazásra bocsátott kérdésekről.[35] Az Alaptörvény is tartalmazza, hogy a közhatalom forrása a nép[36], így az önkormányzatok annyiban képezhetnek eltérő kategóriát, hogy a közhatalom helyi, önkormányzati típusú gyakorlását valósítják meg. Ha azt a megközelítést fogadjuk el, hogy a népszuverenitás elvéből nem vezethető le a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog, még inkább megerősítést nyer az az állítás, hogy az Alaptörvény hiányossága a deklaráció elmaradása.

IV.2.2. Az alapjog alanya

A helyi önkormányzáshoz való jog **alanyát** vizsgálva az AB több határozatában rögzítette – a korábbi Alkotmány alapján -, hogy ez a jog **a településen választójoggal rendelkező lakosok közösségét** illeti meg.[37] Ebből az is következik, hogy **nem a képviselőtestületet.** Az AB egy alkalommal az Ötv. 51. §-ában meghatározott alkotmányossági panaszt vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy ennek benyújtására **a helyi önkormányzáshoz való jog mindkét tartalmi elemét alkotmányos jogként gyakorló választópolgárok** (és a helyi

[31] 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 28.
[32] Temesi István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. 10. o. In Pro Publico Bono, 2011/1. szám, http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf (2012. október 28.)
(A szerző a helyi önkormányzáshoz való jogot és az önkormányzati alapjogokat szinonimaként értelmezi – 20., 22. o.)
[33] 1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 651.
[34] 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 635. Ide kapcsolódik az a megállapítás is, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem vezethető le a települési önkormányzatok alanyi joga közigazgatási területükhöz. A helyi önkormányzáshoz való jogból nem következik az, hogy a helyi önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek közigazgatási területükkel. (Uo.)
[35] 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 186.
[36] B) cikk (3) bekezdése
[37] 972/H/1992. AB határozat, 1526/H/1992. AB határozat

népszavazás kezdeményezői) **jogosultak**, ezért visszautasította a – polgármester által képviselt – képviselőtestület által benyújtott panaszt.[38]

Az alany tekintetében szűkítéssel is találkozunk az AB gyakorlatában: „a helyi önkormányzáshoz való jogot **nem valamennyi, területi alapon képezhető választópolgári csoportnak, hanem a választópolgároknak az Alkotmány 42. §-ában megjelölt közösségei részére biztosítja**."[39] Ugyanez az értelmezés továbbra is tartható az Alaptörvényre vonatkoztatva. Az idézett döntés egyébként egy új község alakításával volt kapcsolatos, amely problémakörrel többször is foglalkozott az AB. Az Ötv. egyik elismerést érdemlő értéke nyilvánul meg a testület szerint abban, hogy lehetővé teszi az elkülönült lakott településrész lakosságának, hogy az előírt eljárás révén kezdeményezhesse új község alakítását, éppen ezért a diszkriminációtilalom szempontjából sem merül fel aggály.[40] A települések választópolgári közösségének nincs ugyan alanyi joga arra, hogy a községi jogállást elnyerje (illetőleg arra, hogy községi jogállását érintetlenül őrizze meg[41]), de ahhoz van alanyi joga, hogy a községi jogállás – törvény által meghatározott kritériumoknak való megfelelés általi – megszerzésével a helyi önkormányzáshoz való jogot elnyerje.[42] A testület azt is vizsgálta, hogy sérti-e a helyi önkormányzáshoz való jogot az, hogy az önkormányzatoknak a közigazgatási határok megállapításáról szóló megállapodásának hiányában a bíróság hatáskörébe tartozik az ebben való döntés. A 61/2003. AB határozat nemleges választ adott erre a kérdésre, amikor kimondta, hogy **a bírói jogérvényesítés lehetősége éppen a helyi önkormányzáshoz való jog biztosítéka**, hiszen a bíróság nem a helyi önkormányzáshoz való jog közhatalmi korlátozására, hanem arra kapott hatáskört, hogy az önkormányzatok jogai érvényesülése érdekében a jogvitát eldöntse és a függő jogi helyzetet megszüntesse.[43]

A **főváros** speciális helyzete több határozatban is megjelenik. Az 56/1996. AB határozat szerint a főváros sajátos helyzete tükröződik abban, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog meghatározása során a települések között és egy egységhez tartozóként van említve a főváros és kerületei.[44] Abból a tényből, hogy a kerületek választópolgárainak közössége és a főváros egészének választópolgári közössége egyaránt a helyi önkormányzáshoz való alapjog alanyaként van nevesítve, nem következik az, hogy ez ismétlés lenne a kerületre nézve, hiszen a kerületi önkormányzat is teljes értékű jogalany.[45] A területi egységekkel kapcsolatos specialitásokhoz tartozik az is, hogy **a megyei jogú város választópolgárainak helyi önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az, hogy nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában.**[46]

Az alany kérdésköréhez tartozik az is, hogy **a tulajdonhoz való jog** az önkormányzati tulajdon tekintetében „az önkormányzatot, azaz a választópolgárok közösségét illeti meg".[47] Az „önkormányzatok tulajdonhoz való juttatása nem a múltból ered, hanem (…) a

[38] 1332/H/1996. AB végzés, ABH 1997, 944.
[39] Először: 1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 651.
[40] Uo.
[41] Ezzel kapcsolatos az 1044/B/1997. AB határozat.
[42] 343/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1437.
[43] 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 635-636.
A lakott településrész átadásával kapcsolatban is született egy döntés, a 66/2002. (XII. 17.) AB határozat. Eszerint a település választópolgárainak önkormányzáshoz való jogát sérti az, hogy egy ilyen jelentőségű önkormányzati döntés meghozatala során a megmaradó település választópolgárainak közössége nem kap lehetőséget jogai és jogos érdekei érvényesítésére. ABH 2002, 382.
[44] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 206.
[45] 1090/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1848. (Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye)
[46] 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 511-512.
[47] 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1177.

választópolgárok helyi önkormányzáshoz való jogából."[48] Ezek figyelembe vételével lehet feloldani azt az ellentmondást, hogy ha úgy fogjuk fel, hogy kizárólag az önkormányzat maga a tulajdonos, akkor az önkormányzati tulajdont nem lehet védeni az állammal szemben, hiszen az önkormányzat maga is az állami szervezetrendszer része. De ha a választópolgárokhoz kötjük (ilyen szempontból az AB megfogalmazása is kissé elnagyolt), akkor az állammal szemben védeni kell - és lehet is - ezt a tulajdoni formát.[49]

IV.2.3. Az alapjog tartalma

Az alapjog **tartalma** tekintetében az AB az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdésével egybecsengően azt rögzítette, hogy a „helyi önkormányzás elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételei megteremtéséhez kapcsolódik."[50] Több esetben az alapján történt egy jogszabály alkotmányosságának a megítélése, hogy az a helyi önkormányzáshoz való jogot sértve jár-e olyan következménnyel, hogy a képviselőtestület egy adott közfeladatot nem tud ellátni.[51]

A testület szinte minden, ezzel az alapjoggal kapcsolatos döntésében leszögezte, **hogyan gyakorolható** a helyi önkormányzáshoz való jog, az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján megkülönböztetve a **közvetlen** (helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés) és a **közvetett** (képviselőtestületi) formát.[52]

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a helyi önkormányzáshoz való jog és a helyi népszavazás, népi kezdeményezés (illetve az ezekkel kapcsolatos önkormányzati rendeletek) viszonyával.[53] Először 1991-ben mondta ki, hogy a helyi önkormányzat képviselőtestülete – a konkrét ügyben azzal, hogy nem döntött a helyi népi kezdeményezés tárgyalásáról - nemcsak az Ötv. vonatkozó előírásait sértette meg. **A helyi népszavazás és népi kezdeményezés szabályait megállapító önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztásával a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való alkotmányos jogának gyakorlását is megakadályozta.**[54] A testület elé számos olyan eset is került, amelyben volt ugyan az adott önkormányzatnak rendelete a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről, de az ellentétes volt az Ötv. rendelkezéseivel. Az AB ezekben az esetekben a rendeletet **a helyi népszavazás útján történő joggyakorlás sérelme miatt** minősítette törvényellenesnek (illetve alkotmányellenesnek) és semmisítette meg.[55]

---

[48] 17/2002. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2002, 131.

[49] Részletesen lásd Temesi István idézett írását, amely ettől némiképpen eltérő következtetésre jut.

[50] 205/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1709; 206/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1714. [korábbi döntésekben is megtalálható a 31/1991. (VI. 5.) AB határozattól kezdve]

[51] Példaként lásd a 157/B/2007. AB határozatot, amely a közoktatással kapcsolatos.

[52] Lásd például: 30/1999. (X. 13.) AB határozat

[53] A helyi népszavazással kapcsolatban először a 22/1993. (IV. 2.) AB határozat állapította meg, hogy az ehhez való jog a helyi önkormányzás egyik összetevője (ABH 1993, 183.). Természetével kapcsolatban az AB a 281/H/1993. ügyben azt szögezte le, hogy „a választópolgárok számára az Alkotmányban biztosított helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának, s nem az állam, illetőleg az önkormányzat szerveivel szemben megfogalmazott »kérések« kinyilvánításának az eszköze. A választópolgárok eredményes helyi népszavazáson hozott döntése önkormányzati döntésnek minősül, ami az Ötv. 48. §-a alapján a képviselőtestületre kötelező. Ennek megfelelően a helyi népszavazás sem terjeszkedhet túl a helyi önkormányzás területére tartozó ügyek körén." (ABH 1993, 780.)

[54] 1008/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 846.; 1840/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 858.; 50/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992, 396-397.

[55] Először: 61/1991. (XI. 19.) AB határozat. Ezek mellett olyan eset is volt, amikor a képviselőtestület – helyi népszavazást határozatlan időre elhalasztó – határozatát semmisítette meg az AB ugyanerre az érvre hivatkozva a 4/1995. (II. 22.) AB határozatban, illetve olyan eset is, amikor az aláírások ellenőrzése során elkövetett jogszabálysértésről állapította meg azt, hogy korlátozhatja a helyi önkormányzáshoz való jogot (789/H/1994. AB határozat).

A közvetett gyakorlás kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „helyi önkormányzáshoz való alapjogok közé tartozik a helyi társadalmi viszonyok helyi jogi szabályozása, az önkormányzati rendeletalkotás."[56] A közvetett gyakorlással kapcsolatos egyik nagyon fontos megállapítás az, hogy **az önkormányzati képviselőtestület működésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállásának, a működés folytatásának kilátástalansága** ellentétes az Alkotmánnyal. **Sérti** ugyanis **a választópolgároknak a helyi önkormányzáshoz való jogát**, valamint az Alkotmány 44. §-ának (1) bekezdésében megállapított azon „jogát, hogy »a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján« gyakorolják."[57] Az is követelmény, hogy a helyi önkormányzáshoz való jogból fakadó feladatokat és hatásköröket érdemben **a képviselőtestület gyakorolja, és ne az általa létrehozott bizottság**.[58] Egy frissebb döntésben pedig az AB olyan részletszabálynak látszó kérdésben is hivatkozott a helyi önkormányzáshoz való jog sérelmére, mint az **eskü**: ennek hiányában ugyanis „az önkormányzati képviselők nem gyakorolhatják jogaikat, a polgármesternek pedig e tisztsége megszűnik. Ennek következtében sérülhet a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való joga."[59]

Ami a témám szempontjából kiemelkedően fontos, az az Alkotmánybíróság hozzáállása ahhoz a tényhez, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alkotmányos szinten került deklarálásra a rendszerváltás után. Ez a hatáskörelvonás kérdéséhez kapcsolódik. A 31/1991. AB határozat kimondta, hogy „**a hatáskörelvonás sérti a helyi választópolgároknak az Alkotmány 42. §-ában biztosított helyi önkormányzáshoz való jogát**. Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése értelmében a választópolgárok a helyi önkormányzást elsősorban az általuk választott képviselőtestület útján gyakorolják, így a képviselőtestület hatáskörének csorbítása egyben az önkormányzáshoz való jog megsértését is jelenti."[60] Ezt az álláspontját az AB tíz évvel később is fenntartotta. „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott **önkormányzati alapjogok az Alkotmány által védelemben részesített önkormányzati autonómia lényeges tartalmi elemeit** jelentő önkormányzati hatáskörök meghatározását jelentik. **Az, hogy ezeket a hatásköröket, hatáskörcsoportokat az Alkotmány rögzíti, azt eredményezi, hogy e hatásköröket, hatáskörcsoportokat az önkormányzattól elvonni csak alkotmánymódosítással lehet.** Az önkormányzati alapjogok alkotmányi szabályozása egyúttal korlátot állít a törvényi szabályozás elé is, ami abban áll, hogy az önkormányzat számára az Alkotmány e rendelkezésében megállapított hatásköröket a törvényhozó törvénnyel sem közvetlen, sem közvetett módon nem vonhatja el."[61] Az állami feladatok egy része, a helyi közügyek intézése a helyi önkormányzatok hatáskörébe került az Alkotmánnyal, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálva. Az AB álláspontja szerint az Alkotmány rendelkezései alapján nem volt arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.[62] Figyelembe véve a fentebb kifejtett, az alapjog deklarációjának elmaradásán kívüli

[56] Először: 11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 856. Meg kell jegyezni, hogy az idézett megállapításban fogalmi pontatlanság van, hiszen a rendeletalkotás az önkormányzati alapjogok közé tartozik, és nem konkrétan a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog egyik aspektusa, formája, ahogyan az a fentebb kifejtettekből is látszik, hanem a közvetett gyakorlás egyik részét jelenti.

[57] 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 631. Itt is tennék egy pontosítást, hiszen a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának egyik módja a képviselőtestület útján való joggyakorlás, vagyis az nem külön jog. Lásd a 24/2000. (VII. 6.) AB határozatot is.

[58] 216/B/1995. AB határozat

[59] 14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABH 2008, 195.

[60] 31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 136.

[61] 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 334.

[62] 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 394.

változásokat az Alaptörvényben, megállapítható, hogy ennek garanciái csökkentek, és ez, amint az AB megállapította, szoros összefüggésben van a helyi önkormányzáshoz való jog védelmi szintjével is.

2012. január 1-jét követően az önkormányzati rendeletek jogszabállyal (az Alaptörvényt kivéve) való összhangjának felülvizsgálata kikerült az AB hatásköréből, ezzel immár a Kúria foglalkozik. A kérdés az, hogy ebben a konstrukcióban mennyire érvényesül majd az önkormányzati autonómia védelmének szempontja?

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, illetve alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja az önkormányzati rendeletet akkor, ha a vizsgálat tárgya **kizárólag** az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.[63]

Arra lehet következtetni, hogy tudatos volt az alkotmányozó részéről az, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot nem rögzítette az Alaptörvényben. Azzal egyidejűleg ugyanis, hogy eldöntötték, az AB önkormányzati rendeletet – az Alaptörvényen kívüli - jogszabályba való ütközés szempontjából nem vizsgálhat, ki kellett venni azt az alapjogot, ami alapján, aminek sérelmére hivatkozva esetleg mégis megtehette volna. Itt szeretnék utalni az alkotmányjogi panasz benyújtásának új feltételeire, amelyek között megtalálható, hogy valamely, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kell bekövetkeznie. Mivel a helyi önkormányzás joga most már nincs deklarálva a legfőbb jogforrási szinten, erre az alapjogra tehát nem lehet hivatkozni, így ezen az úton nincs lehetőség önkormányzati rendelet megtámadására, de még olyan törvényére sem, ami ezt a jogot sértené. Az Alaptörvénybe való ütközéssel kapcsolatos vizsgálatok terén is kiesik az a lehetőség, hogy az indítványozó a kollektív alapjogra hivatkozzon. **Vagyis a fentiekben ismertetett, a helyi önkormányzáshoz való jog sérelmére alapított megállapítások megtételére a jövőben nem lesz lehetősége az Alkotmánybíróságnak. Mindezek által pedig a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog létének értelme, az önkormányzati autonómia is sérül.**[64]

Egyet tudok érteni Balogh Zsolt azon megállapításával, miszerint – mivel a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz – az érintett polgár közvetlenül nem, hanem csak egy bírósági eljáráson keresztül, vagy törvényességi felügyeleti eljárás útján érheti el az önkormányzati rendeletek törvénybe (vagy alacsonyabb jogszabályba) ütközésének vizsgálatát. Ennek következtében Balogh szerint az érintett személy igyekszik majd alkotmányossági problémába csomagolni az ügyét, a kormányhivatal viszont inkább törvényességi kérdést fog látni az ügyekben, hiszen az Alkotmánybíróság eljárását nehézkesebb kezdeményeznie.[65] Az imént kifejtett megállapításaim alapján azonban az előbbi sem lesz könnyű a jövőben, az utóbbi tendencia nyomán pedig szintén kikerülheti az AB-t néhány fontos kérdés. Úgy értékelem, hogy mindez alátámasztja az előző bekezdés végén levont következtetésemet.

[63] Abtv. 37. § (1) bekezdés. Az Mötv. 136. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján kezdeményezheti a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.

[64] Olyan állásponttal is találkozni, amely szerint az AB eddig nem folytatott önkormányzatbarát ítélkezést, és amely az igazi közigazgatási bíráskodás kialakulását elősegítő lépésként értékeli a Kúria új hatáskörét. Lásd: Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. In Fundamentum, 2012/2. szám, 15-18. o.
Gajduschek György is gyorsabb, kiszámíthatóbb reakciót vár a Kúriától. Gajduschek György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. 67. o. In Fundamentum, 2012/2. szám, 61-73. o.

[65] Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. 17. o. In Fundamentum, 2012/2. szám, 15-18. o.

IV.3. Történeti, európai és nemzetközi háttér

Egy másik kérdéskör a történeti dimenzió jelentősége, illetve az európai és nemzetközi szint. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog „történelmi fejlődés eredményeként alakult ki és tartalmát alapvetően az határozza meg, hogy hol van a helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében."[66] A volt szocialista országokra jellemző a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alkotmányi szinten történő elismerése, melynek oka a rendszerváltást követően felmerült azon igény volt, hogy a demokratikus berendezkedést, a helyi önkormányzatok autonómiáját biztosítsák, azt garanciákkal bástyázzák körül. Bizonyos országokban a „területi közösségek" rendelkeznek a szabad szabályozás és igazgatás jogával, ilyen megoldást találunk a francia alkotmányban, de a spanyol és a portugál is hasonló. A német és a svéd alkotmány a szabad helyi választásokhoz kapcsolja a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását, de vannak olyan államok is – például az Egyesült Királyság -, ahol nincs alapjogi jellegű szabályozás, hiszen a helyi önkormányzáshoz való jog kollektív alapjogi szabályozása a parlament szuverenitását megkérdőjelező, ezért nehezen elfogadható megoldás lenne. Az alapjog egyik lényeges tartalmának, a helyi közügyeknek a körét is másként vonják meg az angolszász és a kontinentális rendszerek. Az előbbiben a helyi önkormányzatok nem terjeszkedhetnek túl a törvényben meghatározott feladataikon, saját önként vállaltakkal nem rendelkezhetnek. Az utóbbiban a helyi önkormányzatok kötelező feladataik mellett minden olyan feladatot felvállalhatnak, ami nem tartozik más állami szerv hatáskörébe.[67]

Az alábbiakban ismertetem, hogyan viszonyulnak az előbb felhozott európai országok a helyi önkormányzáshoz való joghoz, illetve az önkormányzati alapjogokhoz alkotmányi szinten.[68]

IV.3.1. Franciaország

Franciaországban az alkotmány XII. címe rendelkezik a helyi önkormányzatokról „A területi közösségek" címmel.[69] Ez tartalmazza, hogy a helyi önkormányzatok törvény keretei között választott testületük útján önállóan szabályoznak és igazgatnak közügyekben (közösségi ügyekben). Önkormányzati feladatoknak nevezi az alkotmány azokat a feladatokat, amelyek megvalósítása az önkormányzati szinten legideálisabb. Azt is rögzíti, hogy az állam képviselője, a kormány őrködik a törvényesség, a közigazgatás ellenőrzése és a nemzeti érdek védelme felett. Biztosítja a helyi önkormányzatok számára az anyagi javakkal történő szabad gazdálkodást, a bevételek egy részével vagy egészével való szabad rendelkezést, valamint a hatáskör-átruházáshoz kötelezően anyagi javak átruházását is rendeli a feladatok ellátásának anyagi alapjaként. Azonban sem a XII. cím, sem az alkotmány más rendelkezése nem nevesít önkormányzati alapjogokat.

---

[66] Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat

[67] Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat. Magyarországon a kontinentális megoldás érvényesül.

[68] Forrásként használtam (Spanyolország és Németország kivételével): Temesi István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. In Pro Publico Bono, 2011/1. szám, http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf (2012. október 28.), Franciaországra, Spanyolországra és az Egyesült Királyságra vonatkozóan: Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II. In Comitatus, 2004/4. szám, 5-17. o., Németországra és Svédországra vonatkozóan: Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei III. In Comitatus, 2004/5. szám, 5-19. o.

[69] Francia nyelven (lásd a 72. cikket): http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp (2012. október 28.)

IV.3.2. Portugália

A portugál alkotmány VIII. címe rendelkezik a helyi önkormányzatokról.[70] Önkormányzati alapjogok elnevezéssel ugyan itt sem találkozunk, de az alkotmány kimondja, hogy törvényben kell megállapítani az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, szervezetét, valamint szerveik feladatkörét. Az önkormányzatok saját vagyonnal, illetve pénzügyi forrásokkal rendelkeznek és a pénzügyek rendszerét törvény szabályozza. Az önkormányzatnak törvényi keretek között adókivetési joga, valamint saját szabályozó hatásköre és személyi állománya is van. Az önkormányzatnak az állam személyi és tárgyi támogatást nyújt.

IV.3.3. Spanyolország

Spanyolországban az alkotmány VIII. része foglalkozik a területi államszervezettel.[71] Az első fejezet részeként a 137. szakasz tartalmazza azt, hogy az állam területileg településekből, tartományokból és az autonóm közösségekből épül fel. Ezek érdekeik védelmére önkormányzatisággal rendelkeznek. A második fejezet a települési és tartományi szintre nézve tartalmaz rendelkezéseket, többek között azt, hogy az állam garantálja a települési önkormányzatok autonómiáját és hogy az említett entitások jogi személyiséggel rendelkeznek. Meghatározza továbbá a képviselők és a polgármester választására vonatkozó alapvető szabályokat, illetve rögzíti, hogy a törvényben meghatározott feladataik ellátására adókat vethetnek ki és részesülnek az állam, valamint az autonóm közösségek által beszedett adókból is. (Külön részletes szabályok vonatkoznak az autonóm közösségekre a harmadik fejezetben, amelyeknek tehát szintén joguk van az önkormányzáshoz.)

IV.3.4. Németország

A német szövetségi alaptörvény 28. cikkének (1) bekezdése az általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokhoz kapcsolva említi a tartományokat, járásokat, illetve településeket, amely utóbbiakkal kapcsolatban a (2) bekezdés deklarálja, hogy biztosítani kell a számukra azt a jogot, hogy minden helyi közügyet önállóan, saját felelősségükre, törvényben meghatározott keretek között szabályozhassanak.[72] Az önkormányzás joga vonatkozik a társulásaikra is. Ez a bekezdés említi a pénzügyi autonómiát is, amelynek keretében saját adóbevételekre tehetnek szert. Azt, hogy a tartományi alkotmányok megfelelnek ezeknek, a szövetségi szint garantálja.

A Szövetségi Alkotmánybíróság több eset kapcsán leszögezte, hogy a kommunális önkormányzatok és önkormányzati szövetségek államszervezetileg a tartományok részei. Az Alkotmánybíróság határozataiban azt is kiemelte, hogy az önkormányzatoknak, mint az államszervezet részeinek az alaptörvény 28. cikkének (2) bekezdése szerinti alapjogait nem lehet individuális alkotmányos alapjogként felfogni. Ilyen értelmű „természetjogias" megközelítésnek az Alkotmánybíróság nem ad helyt, hanem sokkal inkább az önkormányzatok államszervezeti integráltságát hangsúlyozza.[73]

[70] Angol nyelven: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (2012. október 28.)
[71] Angol nyelven: http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf (2012. október 28.)
[72] Német nyelven: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf (2012. október 28.), angol nyelven: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf (2012. október 28.)
[73] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. 12. o. In Comitatus, 2004/3. szám, 8-27. o.

IV.3.5. Svédország

A svéd alkotmány (pontosabban a kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény) első fejezetének 1. cikke szintén az általános és egyenlő választójoghoz kapcsolva említi a helyi önkormányzatokat.[74] Ezen kívül a 14. fejezet tartalmaz rájuk vonatkozó rendelkezéseket, így például azt, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozó hatásköreit választott tanácsok gyakorolják, vagy hogy az önkormányzat adókat vethet ki feladatai ellátása érdekében. Az önkormányzatok feladatköréről az alkotmány nem tesz említést.

IV.3.6. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságnak nincs kartális alkotmánya, így a helyi önkormányzáshoz való jog alkotmányos szinten nem lehet deklarálva. A helyi önkormányzatoknak egyébként nagy hagyománya van, és az idők során az egyik legintegráltabb rendszer itt alakult ki. Az önkormányzati szabadság és önállóság biztosításában nagy szerepe van a demokratikus politikai tradícióknak, de ez önmagában alkotmányos garanciák nélkül mégsem biztosít mindig teljes védelmet a központi hatalom centralizációs törekvéseivel szemben.

IV.3.7. Volt szocialista országok

Csehországban az alkotmány hetedik fejezete szól a helyi önkormányzatokról, a 100. cikkben külön elismerve a választópolgárok helyi közösségének önkormányzáshoz való jogát.[75] Az önkormányzatnak joga van az önigazgatáshoz, a saját tulajdonhoz és a saját költségvetés szerinti gazdálkodáshoz, valamint a rendeletalkotáshoz. Önkormányzati hatásköröket csak törvényben lehet meghatározni, illetve államigazgatási feladatot is kizárólag törvénnyel lehet átruházni az önkormányzatra. **Lengyelországban** az alkotmány 16. cikke mondja ki, hogy a területi egységek lakosai önkormányzó közösségeket alakíthatnak törvény keretei között, a közhatalom gyakorlásában való részvétel lehetőségével.[76] A részletesebb rendelkezéseket pedig a VII. fejezet tartalmazza. Eszerint a helyi önkormányzatok feladata a más közhatalmi szerv hatáskörébe nem utalt feladatok ellátása. A helyi önkormányzatok tulajdonnal és más vagyoni jogokkal rendelkeznek, önkormányzatiságuk bírói védelmet élvez, csak törvénnyel kötelezhetők más feladatok ellátására, feladataik arányában jogosultak támogatásra, saját bevételekkel rendelkeznek, amit törvény határoz meg, valamint jogosultak törvény keretei között adókat, illetékeket kivetni. Jogalkotó és végrehajtó szervekkel rendelkeznek, belső szervezeti felépítésüket törvény keretei között maguk állapítják meg, tevékenységük törvényességi felügyelet alá esik, jogalkotó szervük feloszlatható súlyos alkotmány- vagy törvénysértés esetén, jogosultak társulni, illetve nemzetközi és hazai önkormányzati társulásokhoz csatlakozni. Vagyis az

[74] Angol nyelven: http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf (2012. október 28.)

[75] Angol nyelven: http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html (2012. október 28.)
Article 100
(1) Self-governing territorial divisions are communities of citizens inhabiting a particular area, which have the right of self-government. (…)

[76] Angol nyelven: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (2012. október 28.)
Article 16
(1) The inhabitants of the units of basic territorial division shall form a self-governing community in accordance with law.
(2) Local government shall participate in the exercise of public power. The substantial part of public duties which local government is empowered to discharge by statute shall be done in its own name and under its own responsibility.

alkotmány – bár nem nevesíti – alapjogokat deklarál a számukra. **A szlovák alkotmány**[77] negyedik fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatokról, ami települési és területi önkormányzat lehet. Az alkotmány szerint a helyi önkormányzat szabadon rendelkezik vagyonával és pénzeszközeivel, saját jövedelme van, állami támogatásban részesül, bevételét adók és illetékek képezhetik törvény szabályozása alapján. Jogosult társulni, kötelezettségeit és autonómiájának korlátait törvény határozza meg, tevékenységébe az állam törvényben meghatározott eszközökkel avatkozhat be, jogosult rendeleteket alkotni, szervei a képviselő testület és a polgármester, valamint törvénnyel átruházott államigazgatási feladat ellátására kötelezhető. Megfigyelhető, hogy a volt szocialista országokban külön fejezetet szenteltek az alkotmányozók az önkormányzatoknak, ezekben az országokban sorolják fel a legbővebben az önkormányzati alapjogoknak tekinthető jogosultságokat, illetve tartalmilag megjelenik az önálló szabályozás és igazgatás, hangsúlyozva a korábbi korszakkal való szembenállást. Lengyelország és Szlovákia esetében a gazdálkodási, pénzügyi autonómia terén is jelentős garanciákat, jogosultságokat tartalmaz az alkotmány.

IV.3.8. Szupranacionális szint

Európai szinten a **Charta** 2. cikke kapcsolható ide, amely „A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása" címet viseli, és az alábbiakat mondja ki: „A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni." A 4. cikk első pontja pedig azt szögezi le, hogy a „helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi."[78] Itt lehet röviden kitérni arra is, hogy a **Chartához csatolt, a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv** – ahogyan Balázs István rámutat[79] – egyéni jogként deklarálja a helyi közéletben való részvétel jogát.[80] Nemzetközi szinten meg lehet említeni a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát**[81], melynek 25. cikke többek között kimondja, hogy minden állampolgárnak „megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését". Látható, hogy a közügyekben való részvétel jogához, illetve a választójoghoz visszavezethető a helyi önkormányzás joga. Ezt a Charta 3. cikkének második pontja is megerősíti, amely szerint a helyi önkormányzás jogát olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják.

---

[77] Angol nyelven: http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc (2012. október 28.) Article 64a
A municipality and superior territorial unit are independent territorial and administrative units of the Slovak Republic comprising persons who are permanently resident on its territory.

[78] Ezeknek tulajdonképpen az új Alaptörvény is megfelel, figyelembe véve azt is, hogy a Charta mit ért helyi önkormányzáson. A 3. cikk szerint ez „a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében." Tehát itt nem a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogról van szó.

[79] Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat

[80] A kiegészítő jegyzőkönyvet a 2010. évi XXVI. törvény hirdette ki. Az 1. cikk 2. pontja szerint a „helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti." A kérdéskörrel kapcsolatban lásd Kukorelli István fentebb hivatkozott álláspontját is. Az 1. cikk 4.1. pontja:
Minden Fél törvényben ismeri el a Fél állampolgárainak a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat testülete vagy közgyűlése tagjainak megválasztásában - szavazóként vagy jelöltként - való részvétel jogát.

[81] Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.

Emellett megemlíti a közvetlen gyakorlás formáiként az állampolgári gyűléseket, a népszavazást és a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formáját is.

Mi is ennek az összehasonlításnak az eredménye? Látható, hogy az eltérő hagyományokkal rendelkező országok különbözőképpen viszonyulnak a helyi önkormányzás jogához. A magyar fejlődés nem teszi lehetővé véleményem szerint, hogy a közügyekben való részvétel lehetőségét, illetve a választójoghoz kapcsolást kielégítőnek tekintsük. A többi volt szocialista államhoz hasonlóan a magyar alkotmányba is belekerült ez a jog. Ugyanakkor a többi rendszerváltó ország alkotmányában a mai napig benne is van, ahogyan a hivatkozott alkotmányszövegekből kitűnt, sehol másutt nem vették ki.

IV.4. Helyi közügy, helyi közhatalom

Egy további fontos terület annak körüljárása, hogy mit is jelent a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom. A régi Alkotmányban a helyi önkormányzás kapcsán fogalmi elemként szerepelt a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom. Az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdése szerint a „helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak." Ahogyan fentebb jeleztem, az új Alaptörvény is megemlíti a helyi közügyeket és a helyi közhatalmat. Az Mötv. megfogalmazása első ránézésre hasonlít a régi törvényére, de **az „alapvetően" kitétel elbizonytalanítja a rendelkezést, továbbá nem található benne utalás a helyi közhatalomra, viszont a lakossággal való együttműködésre igen:** a „helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak."[82] Az alapvető közszolgáltatások kiemelt fontossággal bírnak az egyén és a társadalom szempontjából is. Korábban nem az állam hatókörébe tartoztak, de amikor az állam felvállalta őket, a már említett célszerűségi, hatékonysági szempontok miatt a helyi önkormányzatokhoz kerültek, és főszabály szerint nem is lehet tőlük ezeket elvonni. A közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása alatt a normatív aktusokat, vagyis a helyi jogszabályokat (jogalkotás) és az egyedi ügyekben hozott döntéseket (jogalkalmazás), valamint az ezek érvényre juttatásához esetlegesen szükséges állami kényszert kell érteni.[83] Mindennek önállóan kell történnie, megfelelő szervezeti, személyzeti és anyagi feltételek mellett. A helyi közhatalom említésének hiányával kapcsolatban Balázs István már a törvény elfogadása előtt kifejtette, hogy a szabályozás következetlenséget mutat akkor, „amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza − a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga, csakúgy mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése, tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények."[84]

IV.5. A deklaráció, illetve az elhagyás okai

Miért került be a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog a magyar Alkotmányba? A válasz a fentebb már említett rendszerváltó országok szemléletére vezethető vissza, ahol vívmányként tekintettek erre (hiszen nem volt szerves fejlődés, amely a választójogba való

[82] Mötv. 4. §
[83] Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat
[84] Balázs István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról. 2. o. In Jogi Iránytű, 2011/4. szám, www.mta-ius.hu/iranytu/6_balazs_istvan.pdf (2012. október 28.)

„beleértést" megalapozta volna[85]), és az önkormányzatiság, a decentralizáció hangsúlyozásának kiemelt jelentősége volt az új demokráciában.

És miért nincsen benne ez az alapjog az új Alaptörvényben? Ennek több oka is lehet, amelyek közül gondolhatunk politikai üzenetre, de arra is, hogy több mint húsz év elteltével az alkotmányozók elért eredményként tekintettek a fenti célkitűzésekre, és mint „szükségtelen" deklarációt, kivették a normaszövegből. (Az más kérdés, hogy ezen az alapon talán több másik alapjogot is el lehetett volna hagyni az Alaptörvényből.) Támpontul szolgálhat az Mötv. általános indokolása, amely szerint az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. (...) a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezen lehetőséggel. Így egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett."[86]

V. Az önkormányzati autonómiát érintő változások hatása

A helyi önkormányzáshoz való jog tehát az Alaptörvényben nem szerepel, így alkotmányos alapjogról nem beszélhetünk, hanem az Mötv.-ben kapott helyet, érdekes módon annak preambulumának első mondatában, a következőképpen: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát." Vagyis a deklaráció törvényi szinten történik. Pontosabban a törvényből olvasható ki ez a jog azáltal, hogy rendelkezik a tartalmáról (ahogyan arról fentebb a helyi közügy kapcsán írtam), címzettjeiről, gyakorlásáról. Hiszen az új törvényben kapunk választ arra, hogy kiket illet meg ez a jog, amikor a 2. § (1) bekezdése megállapítja, hogy a helyi önkormányzás „a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga."[87] Itt olvashatjuk egy helyen a jog gyakorlásának két módját[88], és az alkotmánybírósági, illetve bírósági védelem garanciája is itt jelenik meg[89]. Azonban az is kiolvasható a jogszabályból, hogy a jog címzettjei kötelezettségekkel is rendelkeznek, ami újdonság a szabályozás kapcsán. A helyi önkormányzás során a törvény szerint „érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül."[90] A törvény 8. §-a szerint pedig a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, illetve betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ezek elmulasztását szankcionálni is lehet.

Visszatérek ahhoz a kiindulóponthoz, miszerint a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog az önkormányzati alapjogok anyajoga. Bár az Alaptörvényben nem szerepel az önkormányzati alapjog kifejezés, az AB értelmezését segítségül hívva tekinthetjük ezeket végső soron olyan hatáskörcsoportoknak, amelyek alkotmányos szintű védelmet élveznek. Az

[85] Lásd: Balázs István: Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog. Kézirat
[86] T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. (Magyar Köztársaság Kormánya) www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf (2012. október 28.)
[87] A törvény 3. §-ának első két bekezdése megismétli, illetve pontosítja ezt.
[88] Mötv. 3. § (4) bekezdés
[89] Mötv. 5. §
[90] Mötv. 2. § (1) bekezdés

Alaptörvényből a 32. cikk (1) bekezdésében található felsorolás kapcsolható ide. Amint már írtam, ezeket mind törvény keretei között teheti meg az önkormányzat, így arra is tekintettel kell lenni, hogy mi változott törvényi szinten. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy visszalépésnek tekinthető-e a helyi önkormányzáshoz való jog kimondásának hiánya, megvizsgálok és értékelek - a teljesség és a részletesség igénye nélkül - néhány jogintézményt. Ugyanis a helyi önkormányzáshoz való jog és az önkormányzati autonómia szoros kölcsönhatásban van egymással: véleményem szerint az autonómia szintjét csökkenti – különösen a hazai viszonyokra tekintettel – az alapjog elhagyása az Alaptörvényben (az, hogy eddig az Alkotmány tartalmazta ezt, az autonómia garantálásának egyik megjelenése volt), és ugyanígy az önkormányzati autonómia egyéb elemeinek sérelme is visszahat az alapjogra, bizonyítva azt, hogy szükség lenne még mindig, a rendszerváltás után több mint húsz évvel is a legfelsőbb jogforrási szinten tartására.

Az Alaptörvény a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett a helyi önkormányzatok feletti **törvényességi felügyeletet** vezeti be. Ugyanakkor nem határozza meg a törvényességi felügyelet tartalmát és nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket sem. Bevezet viszont egy olyan új eszközt, amely lehetővé teszi a rendeletalkotás elmulasztásában megnyilvánuló helyi önkormányzati mulasztás esetén, az ezt megállapító bírósági döntés alapján, a rendeletnek a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője általi pótlási lehetőségét. Ez szokatlanul erős beavatkozási eszköznek tekinthető. Az Mötv. korlátként azt tartalmazza, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát (az önkormányzati határozatra ugyanez vonatkozik azzal a különbséggel, hogy a bírósági felülvizsgálatra a törvényszéknek van hatásköre).[91] Ez hatáskörelvonást jelent ugyan, de mivel az Alaptörvény és külön törvény szabályozza, belefér a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikkének 4. pontjában megfogalmazott követelménybe.[92]

Az Alaptörvény tartalmazza azt a kvázi felügyeleti elemet is, miszerint a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott mértékű **kölcsönfelvétele vagy más kötelezettségvállalása** feltételhez, vagy a Kormány hozzájárulásához köthető.

Bár az autonómiát korlátozó, de régi szakmai törekvések valósulnak meg a helyi önkormányzatok **kötelező társulásának** a kötelező feladatok körében történő előírhatóságával.[93]

A hatalmi ágak rendszerével, **az állam és az önkormányzat viszonyával kapcsolatos dilemmák nem oldódtak meg** az Alaptörvény és az Mötv. fényében sem. A törvény preambuluma szerint a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, viszont az Alaptörvény 34. cikke a helyi önkormányzatnak **és** az állami szerveknek a közösségi célok elérése érdekében való együttműködéséről beszél.[94]

Az **önkormányzati jogok** tekintetében tény, hogy az Ötv. jobban hangsúlyozta azt, hogy a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben **önállóan** jár el, illetve - a törvény keretei között - **önállóan** szabályozhatja, illetőleg egyedi

[91] Mötv. 136. § (2) bekezdés, 139. § (1) bekezdés

[92] A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.
Magát a törvényességi felügyeletet egyébként a Charta lehetővé teszi, lásd a 8. cikket.

[93] Alaptörvény 34. cikk (5), illetve (2) bekezdése

[94] A szakirodalmi álláspontok közül leginkább az tűnik meggyőzőnek, amelyik amellett érvel, hogy az önkormányzati tevékenység állami tevékenységnek minősül. Lásd például Balázs István, Kiss László, Szamel Lajos véleményét.

ügyekben **szabadon** igazgathatja ezeket a helyi közügyeket.[95] Kiemelte, hogy a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot (ez a fordulat szerepel egyedül az Mötv.-ben), továbbá hogy véleményt nyilváníthat és kezdeményezést tehet a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben.[96]

A helyi önkormányzatok **feladatellátási rendszere** tekintetében[97] az Mötv. megtartja azt, hogy a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, és ezen közügyekben mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Garanciaként továbbra is rögzítve van, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, többletelemként pedig az, hogy a finanszírozás a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. Az én értelmezésemben a törvény 12. §-ának (2) bekezdésében található azon új szabály, miszerint a feltételek meglétét a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja, csak arra az esetre vonatkozik, amikor a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, illetve lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását kívánja önként vállalni - annak egyetértésével – egy másik települési önkormányzat vagy egy társulás, mert a szabály maga is ennek a szakasznak az (1) bekezdésére utal vissza.

Szintén pozitívum, hogy a kötelező feladat- és hatáskör telepítése során a feladat- és hatáskör jellege, a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám és a közigazgatási terület nagysága alapján **kötelezően differenciálni kell**. Ez hozzájárulhat a kisebb önkormányzatok túlterhelésének elkerüléséhez. Az Alkotmánybíróság pedig több határozatban kifejtette (a korábbi szabályozással kapcsolatban, ahol a differenciálás még nem volt kötelező), hogy ez nem sérti az önkormányzatok alapjogainak egyenlőségét.

Az Ötv. ebben a körben tartalmazott két olyan szabályt, amelyek az új törvényben nem találhatók meg: az egyik szerint törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe, a másik szerint pedig a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, hanem a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.[98] Ez utóbbi esetében talán szerencsésebb lett volna, ha az Mötv. is rögzíti. Az előbbivel kapcsolatban úgy vélem, hogy ha azért maradt volna ki szándékosan, hogy a helyi közügyeket valóban a helyi lakosság érdekeit leginkább képviselni hivatott önkormányzatok intézzék, akkor ez pozitívumnak tekinthető. Viszont ezt lerontja az a már idézett rendelkezés, miszerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja **minden olyan helyi közügy** önálló megoldását, amelyet **jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe**. Vagyis helyi közügyet más szerv is elláthat, ráadásul nem is csak törvény, hanem bármilyen jogszabály felhatalmazása alapján – innen nézve visszalépés vehető észre.[99] Természetesen nincs kizárólagos jogkörük a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek intézésére, és a szabályozás belefér a Charta 4. cikkének 3. pontjában található feltételrendszerbe is. [100] Azonban ha arra gondolunk, hogy jelenleg például az alapfokú oktatást, vagy a járó- és fekvőbeteg-ellátást „szervezik ki" az

[95] Ötv. 1. § (1), (3) bekezdés
[96] Ötv. 2. § (1), (3) bekezdés
[97] Lásd a törvény II. fejezetét.
[98] Ötv. 6. § (2), (3) bekezdés
[99] A hivatkozott rendelkezés szó szerint az Ötv.-ben is benne volt, de együtt értelmezve azzal, hogy „törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe", arra a következtetésre lehetett jutni, hogy a jogszabály alatt törvényt kell érteni.
[100] A közfeladatokat általában **elsősorban** az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

önkormányzatok alól, jogosan tehető fel a kérdés, hogy mi tartozik akkor a közügyek olyan körébe, amit szükséges lenne az önkormányzatoknak ellátniuk? Mindez az etatista törekvéseket jelzi, illetve azt a szemléletet, hogy ezeket a szolgáltatásokat az állam hatékonyabban tudja ellátni, mint a helyi önkormányzat. Szente Zoltán azonban rámutat, hogy ezzel sérül a szubszidiaritás elve – anélkül, hogy valós szakmai indokokat lehetne találni a döntés mögött.[101]

Még egy további különbségre lehet felhívni a figyelmet. Az Ötv. a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok vonatkozásában kimondta, hogy a települési önkormányzat maga határozza meg - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.[102] Az Mötv. 14. §-a szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. Lehet, hogy ez utóbbi konstrukcióban a feladatellátás minőségi vagy akár garanciális szempontjait jobban lehet érvényesíteni, de az önkormányzati autonómia szintjét nyilvánvalóan csökkenti.

Új jogintézményként jelenik meg, hogy az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat, az érintett helyi önkormányzat tulajdonát érintő intézkedésekkel is. Ez **a tulajdonhoz való jogot érintheti érzékenyen, amit az Alkotmánybíróság a választópolgárok helyi közösségének önkormányzáshoz való jogához kapcsolt**. Az önkormányzat ugyan az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerint gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, de ezt – ahogyan már hangsúlyoztam – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben deklaráltan „törvény keretei között" teheti meg – a törvényi keret pedig itt van.[103]

Az **államigazgatási feladatellátásra** (ami nem áll az önkormányzati autonómia védelme alatt) kiterjedő leglényegesebb változás az lett volna, hogy az eddig általánosnak mondható jegyzői államigazgatási feladatellátás megszűnik, a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatellátásban kivételessé válik és a polgármesterre, illetve közgyűlési elnökre korlátozódik. Ez megnyitotta volna az utat a jegyzői jogállás változása, a szabályozási tárgykörön kívül eső helyi államigazgatási szervezeti rendszer átalakítása, illetve a járási hivatali rendszer létrehozása előtt is. A konkrét jogi szabályozás azonban más lett, és a polgármesternek, a főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének és a jegyzőnek egyaránt lehetővé teszi államigazgatási feladat- és hatáskör telepítését, igaz, csak törvényben, vagy az alapján kormányrendeletben.[104] Az Ötv.-ben ráadásul a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke vonatkozásában szerepelt a „kivételesen" kitétel, ezért úgy tűnik, a korlátok – hacsak formálisan is, de – csökkentek.[105]

A szakirodalomban számos kritika található a **főváros** kettős önkormányzati rendszerére vonatkozóan, de az új szabályozás ezt a koncepciót megtartotta.

A **megyei önkormányzatok** feladata a 27. § (1) bekezdését megvizsgálva radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és -rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről

[101] Szente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. 12., 13. o. In Fundamentum, 2012/2. szám, 11-14. o.
[102] Ötv. 8. § (2) bekezdés. Korlátot jelentett a (4) bekezdésben található felsorolás azokról a feladatokról, amelyekről az önkormányzat köteles gondoskodni.
[103] Természetesen nem úgy kell érteni, hogy korábban erre nem vonatkoztak törvényi keretek, csak az Alkotmány direkt módon nem utalt ezekre. Lásd az Ötv. 1. § (6) bekezdésének b) pontját.
[104] Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. 49. o. In Új Magyar Közigazgatás, 2012/10. szám, 47-51. o.
A megoldás kritikáját fogalmazza meg Gajduschek György is hivatkozott tanulmányában.
[105] Lásd az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdését.

meg nem határozott koordinációs feladatokra terjed ki az eddigi intézményfenntartás, illetve közszolgáltatás-szervezés és -biztosítás helyett.[106]

A helyi önkormányzatok **működésére** vonatkozó új szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbinál, illetve új elemeket is tartalmaz, például a méltatlansági eljárást (amely rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép majd hatályba).

A **polgármester** pozíciója erősödött. Azzal, hogy a törvény 82. §-ának (1) bekezdése értelmében ő nevezi ki határozatlan időre a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

Lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad **szervezetalakítási joga**, amikor a törvény kógens rendelkezése kimondja, hogy közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt.[107] Ez a Charta 7. cikke első pontjának[108] fényében aggályos lehet.

A **területszervezés** esetében az önálló község alakításának feltételeinél megszűnt a lakosságszámra vonatkozó feltétel, viszont a 98. §-ban található feltételek szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz lesz új község létrehozása.

A helyi önkormányzatok **gazdasági alapjainak** szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek kiterjesztésével és a feladatfinanszírozás bevezetésével. Erősödött viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának és pénzügyi ellenőrzésének tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere. Ugyanakkor jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke került meghatározásra, de szükséges a Kormány hozzájárulása is.[109] Formálisan azonban ez is belefér a Charta azon megfogalmazásába, amely szerint a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.[110] Az önkormányzati tulajdon védelme is szűkítésre került még 2011. november 15-től egy alkotmánymódosítással, amely szerint helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet (ezt az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 28. cikkének (1) bekezdése 2013 végéig hatályosnak nyilvánította). Ez nemcsak az önkormányzati autonómia sérelmét jelenti, hanem – figyelemmel az AB álláspontjára – a helyi önkormányzáshoz való kollektív jogét is.

Balázs István szerint összességében megállapítható „a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű. Ezt a megváltozott autonómia-felfogást áthatja a hatékonyabb és ésszerűbb működtetés szándéka, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célja." Álláspontja az, hogy a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszerek átalakításának

[106] Az Ötv.-ből a vonatkozó részeket már a 2011. évi CLIV. törvény 18. §-ának (2) bekezdése hatályon kívül helyezte 2012. január 1-től, így e vonatkozásban kivételesen nem a 2012. október 28-án hatályos Ötv.-re hivatkozom.
A területi önkormányzatok már eddig is gyenge szerepet kaptak, erről a dolgozatban részletesen nem írhatok. Részletesen lásd Pálné Kovács Ilona munkáit.
[107] Mötv. 85. § (1) bekezdés
[108] A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását.
[109] Erre a dolgozat keretei között nem tudok részletesen kitérni. A legújabb szakirodalomból lásd Horváth M. Tamás hivatkozott munkáját.
[110] 9. cikk 1. pont

függvényében alakul ma a helyi önkormányzati rendszer sorsa.[111] Gajduschek György úgy véli, hogy „a kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert jellemző akut problémákra. A válasz tartalmában egyértelműen az önkormányzati autonómia rendkívüli mértékű csökkentése, az állami hierarchia erősítése. Bár a tendencia (…) elkerülhetetlennek látszott, a konkrét megoldási módok elméletileg erősen vitathatóak, legyen szó az államigazgatási, hatósági hatáskörök, akár a közszolgáltatások államosításáról: előbbi esetben a túl kevés, utóbbi esetében a túl sok államosítás problémás."[112]

VI. Következtetések

A helyi önkormányzatok **a demokratikus állami berendezkedés kiemelkedően fontos szereplői**. Funkciójuk a központi hatalom korlátozása, **a helyi közösségek sajátos értékrendszerének kifejezésre juttatása és a helyi közszolgáltatások legcélszerűbb, leghatékonyabb ellátása** azáltal, hogy – álláspontom szerint – a hatalommegosztás területi dimenzióját alkotják. Magyarországon ennek hangsúlyozásaként eddig az Alkotmány is tartalmazta a helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jogot.

Mivel az Alaptörvény ezt nem deklarálja, **alkotmányos alapjogról a jövőben nem beszélhetünk**.

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog visszavezethető a nemzetközi szinten is elismert közügyekben való részvétel jogához, illetve kapcsolható a választójoghoz is. Az egyik érv éppen az a legfőbb jogforrási szinten történő elismerés mellett, hogy **Magyarországon nem tartozik össze szervesen a választójoggal** (akárcsak a volt szocialista országok többségében), amint erre a nemzetközi összehasonlítás rámutatott.

Balázs István hangsúlyozza, hogy „a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás fejlődése inkább a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának előmozdítása irányába megy és nem mint kollektív alapjognak az alkotmányokban történő elismertetése a cél."[113] Visszalépésről talán a Charta preambulumának fényében lehet beszélni, miszerint „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást, (…) **a helyi önkormányzás védelme és megerősítése** a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához". „A »ténylegesség« és a »helyi önkormányzatiság megerősítése« egy előre ívelő és -mutató folyamatot jelent a helyi önkormányzatiság felfogásában, minek központjában az autonómia kiterjesztése áll."[114] Ez lehet az a pont, ahol úgy látszik, nem a legszerencsésebb megoldás a már alkotmányi szinten elismert, nevesített alapjog elhagyása.

Alapvetően elmondható, hogy a szabályozás törvényi szinten is lehet kielégítő, ennek taxatívan felsorolható, egzakt feltételei nincsenek (a Charta is igen tág kereteket határoz meg), hiszen ez függ egy-egy adott állam alkotmányos berendezkedésétől, a jogi szabályozás jellemzőitől, stb. A kérdés az, hogy mennyire lesz stabil az új konstrukció, milyen lesz majd az érvényesülése, illetve a jogalkalmazás. Amennyiben ténylegesen, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjognak az Alaptörvényben való kimondása nélkül is jól – legalább az eddigi szinten – működik a rendszer, akkor (figyelemmel arra is, hogy a nemzetközi

[111] Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. 50., 51. o. In Új Magyar Közigazgatás, 2012/10. szám, 47-51. o.
[112] Gajduschek György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. 70. o. In Fundamentum, 2012/2. szám, 61-73. o.
[113] Balázs István: Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Kézirat
[114] Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. 51. o. In Új Magyar Közigazgatás, 2012/10. szám, 47-51. o.

kötelezettségvállalásoknak eleget kell tenni), nem támadható a lépés. Ez természetesen a jövőben fog kiderülni, de amennyiben mégsem így lenne, **a címzettek jogérvényesítését nem könnyíti meg a legmagasabb szintű jogforrásban történő elismerés hiánya**. Az, hogy az Alaptörvényben nincs benne ez a jog, azt eredményezi, hogy nem vonatkoznak rá az alapjogok korlátozásával kapcsolatos garanciák. Továbbá az AB eddigi gyakorlata során több határozatban hivatkozott az Alkotmány 42. §-ára, amely a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot deklarálta, illetve vont le ebből következtetéseket. **A jövőben erre nem lesz lehetőség az ismertetett intézményi változások miatt.**

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog egy absztrakt (ugyanakkor jogérvényesítés szempontjából felhívható) alapjog, szemben az önkormányzati alapjogokkal, amik a helyi önkormányzáshoz való jogból (mint anyajogból) a tényleges, operatív működés lehetővé tétele érdekében levezetett jogosultságokként foghatók fel. Hangsúlyozom, hogy **a helyi önkormányzáshoz való jog és az önkormányzati autonómia szoros kölcsönhatásban van egymással:** véleményem szerint az autonómia szintjét csökkenti – különösen a hazai viszonyokra tekintettel – az alapjog elhagyása az Alaptörvényből, és ugyanígy az önkormányzati autonómia egyéb elemeinek sérelme is visszahat az alapjogra, bizonyítva azt, hogy szükség lenne még mindig, a rendszerváltás után több mint húsz évvel is a legfelsőbb jogforrási szinten tartására.

Úgy látszik ugyanis, hogy jelenleg tovább folytatódnak a központosító törekvések, de emellett figyelmet kellene fordítani a helyi önkormányzati autonómia megőrzésére is annak érdekében, hogy a rendszer kiegyensúlyozottan működhessen. **Kiemelkedő fontosságú ugyanis az állampolgári részvétel helyi szinten annak érdekében, hogy ne alakuljon ki demokratikus deficit.** A helyi közösségek a helyi önkormányzás jogát gyakorolva nem csak ellensúlyai, de **támaszpontjai is lehetnek a kormányzatnak**. A 4. pontban elemzett változások nem ebbe az irányba mutatnak, noha bizonyos elemei a racionálisabb és a feladatellátás, illetve a gazdasági alapok szempontjából biztosabb koncepcióhoz elfogadhatóknak tekinthetők, gondolok itt például a társulás és a hitelfelvétel szabályozására.

Tény, hogy az elmúlt két évben voltak változások, és a fentiek alapján – némiképp alkotmányjogi nézőpontból is szemlélve a módosításokat – azt gondolom, hogy visszalépés vehető észre. Nem feltétlenül baj, hogy **nincs benne** a helyi önkormányzáshoz való jog az Alaptörvényben, de véleményem szerint nem kellett volna **kivenni.**

Kutatásomat összegezve azt állapítom meg, hogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog nem egy üres jogosultság, és kollektív jellege ellenére sem egy megfoghatatlan „valami". Biztos alapja lehet a helyi demokrácia megfelelő létezése, érvényesülése szempontjából jelentős következtetéseknek és szelvényjogoknak. Az alapjogi státusz megszűnésével azonban ezt a fontos szerepét nem tudja betölteni, így az autonómia alkotmányvédelmi szintje is lejjebb kerül. A nemzetközi trendben ugyanakkor semmi sem mutat arra, hogy ez a jog csökkenő elismerést, védelmet élvezne. Ebben a kontextusban a magyar megoldás példa nélkülinek tekinthető. Bár az átalakítás előtti rendszer sem volt mentes a hibáktól, több ilyen hiba kiszűrésére használta fel az Alkotmánybíróság érdemi érvként azt, hogy a helyi önkormányzás jogát érvényre kell juttatni. Nagyon fontosnak tartom, hogy a központtal szemben a mérleg másik oldalán egy autonóm ellensúly legyen jelen, ami ha megfelelően a helyén kezelik, egyben „segítő" is, illetve ami az állampolgárok (akik helyben élik az életüket, itt dolgoznak, járnak iskolába) számára közelinek, effektívnek tűnik - és az is. Ez pedig a helyi önkormányzati rendszer.

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: *Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez.* In Magyar Közigazgatás, 1994/1. szám, 1-11. o.

Balázs István: *A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban.* In Új Magyar Közigazgatás, 2012/10. szám, 47-51. o.

Balázs István: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban.* Kézirat

Balázs István: *Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról.* In Jogi Iránytű, 2011/4. szám, 2. o., www.mta-ius.hu/iranytu/6_balazs_istvan.pdf (2012. október 28.)

Balázs István: *Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog.* Kézirat

Balogh Zsolt: *Önkormányzati jogvédelem.* In Fundamentum, 2012/2. szám, 15-18. o.

Constant, Benjamin: *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier (1796),* Éditions Flammarion, Paris, 1988.

Fürcht Pál: *Kistérségi koncepció.* In Magyar Közigazgatás, 2003/3. szám, 129-138. o.

Gajduschek György: *Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet.* In Fundamentum, 2012/2. szám, 61-73. o.

Horváth M. Tamás: *Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszektor változása.* In Fundamentum, 2012/2. szám, 5-10. o.

Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997.

Kukorelli István: *Az önkormányzás fogalma, az önkormányzatok szervezeti, hatásköri és gazdasági önállósága.* In Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 498-500. o.

Kukorelli István: *Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából.* In Kilényi Géza (szerk.): Alkotmányjogi Füzetek 7-8. ÉGSZI, Budapest, 1990, 30-37. o.

Lőrincz Lajos: *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva*. KJK, Budapest, 1988.

Magyar Polgármesterek IX. Világtalálkozója. In: Jegyző és Közigazgatás, 2012/3. szám, http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2327 (2012. október 28.)

Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás.* In Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988, 336-343. o.

Nincs érdemi egyeztetés. http://www.onkornet.hu/cikk.html?cikk_id=27870 (2012. október 28.)

Sári János: *A hatalom területi megosztása.* In Jogtudományi Közlöny, 1990/7-8. szám, 237-241. o.

Szente Zoltán: *Az önkormányzati rendszer átalakítása.* In Fundamentum, 2012/2. szám, 11-14. o.

Temesi István: *Gondolatok az önkormányzati alapjogokról.* In Pro Publico Bono, 2011/1. szám, http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf (2012. október 28.)

Verebélyi Imre: *A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai.* In Állam és Igazgatás, 1989/4. szám, 289-311. o.

Verebélyi Imre: *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai.* In Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK – MTA ÁJI, Budapest, 1996. 13-82. o.

Walter Tibor: *A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I.* In Comitatus, 2004/3. szám, 8-27. o.

Walter Tibor: *A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II.* In Comitatus, 2004/4. szám, 5-17. o.

Walter Tibor: *A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei III.* In Comitatus, 2004/5. szám, 5-19. o.

Hivatkozott jogszabályok

1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (2011. december 31-ig volt hatályban)

Magyarország Alaptörvénye (2012. október 28-án hatályos állapot)

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. december 31.) (2012. október 28-án hatályos állapot)

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (2012. október 28-án hatályos állapot)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (2013. január 1-jétől hatályos állapot)

2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. (Magyar Köztársaság Kormánya) www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf (2012. október 28.)

Alkotmányok

Franciaország: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp (2012. október 28.)

Portugália: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (2012. október 28.)

Spanyolország: http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf (2012. október 28.)

Németország: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf (2012. október 28.), https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf (2012. október 28.)

Svédország: http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf (2012. október 28.)

Csehország: http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html (2012. október 28.)

Lengyelország: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (2012. október 28.)

Szlovákia: http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc (2012. október 28.)

Hivatkozott alkotmánybírósági határozatok

31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133-145.

61/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 461-465.

1008/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 844-846.

1840/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 856-859.

50/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992, 394-397.

972/H/1992. AB határozat, ABH 1993, 738-741.

1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630-631.

1526/H/1992. AB határozat, ABH 1993, 763-764.

1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27-32.

18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161-171.

22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182-187.

34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 457-461.

281/H/1993. AB határozat, ABH 1993, 779-781.

1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 649-652.

789/H/1994. AB határozat, ABH 1996, 681-685.

4/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 441-443.

77/1995. AB határozat, ABH 1995, 390-398.

63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509-514.

216/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 935-941.

56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204-213.

1332/H/1996. AB végzés, ABH 1997, 942-944.

1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160-1178.

30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411-415.

24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141-158.

343/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1433-1440.

48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330-350.

66/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 376-384.

205/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1706-1710.

206/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1711-1715.

61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 627-636.

11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853-859.

1090/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1837-1848.

17/2002. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2002, 126-133.

157/B/2007. AB határozat, ABH 2009, 2055-2060.

14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABH 2008, 190-196.

1141/B/2008. AB határozat, ABH 2009, 2683-2688.

Az idézetekben található kiemelések tőlem származnak.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Papp Olga Katalin
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Biztos kezekben a magánszféránk – de jó kezekben is?[1]

I. Bevezetés

Dolgozatomban a magánélet alkotmányos védelmével foglalkozom, pontosabban annak néhány aspektusával, hiszen számos védendő érték tartozik az ember magánszférájába. A téma talán mindig aktuális, de az új Alaptörvény által hozott, illetve az elmúlt két és fél évben történt jogi változások rengeteg problémát vetnek fel.

A dolgozat ezek alapkérdéseit járja körül és vizsgálja meg alkotmányjogi, valamint némiképp jogelméleti nézőpontból, hiszen az elméleti megalapozást mindenképpen szükségesnek tartom a változások megértéséhez és értékeléséhez.

Ehhez felhasználtam magyar és külföldi szerzők munkáit, amerikai, német, strasbourgi, illetve más döntéseket, egyéb forrásokat is. Kiemelten támaszkodtam az Alkotmánybíróságnak a témával kapcsolatos határozataira, hiszen ezek a jövőben is irányt mutathatnak a magyar jogalkotónak (és jogalkalmazónak). Hangsúlyoznom kell, hogy az alapjogokra vonatkozó elméleti megalapozás nem fogja át kimerítően az ide kapcsolódó bőséges szakirodalmat, hiszen ez meghaladta volna egy TDK dolgozat kereteit.

Úgy látom, hogy ma Magyarországon legalább akkora veszélyt jelent az állami beavatkozás a magánéletre, mint a sokszor hangsúlyozott információs-technikai változások, ezért néhány példát hoztam a jogalkotás magánszféra-védelem szempontjából vizsgálat tárgyává tehető termékeire, kitérve természetesen az Alaptörvényre is.

A dolgozat első fejezetében az volt a célom, hogy a magánélet tartalmát, jellemzőit feltárva egy olyan fogalomrendszert és kontextust vázoljak fel, amiben el tudom helyezni az elmúlt két évből származó, a magánszférát érintő magyar jogszabályokat.

A második fejezetben olyan változásokat elemzek, amelyek kapcsolatban vannak a magánszférával, visszautalva az elméleti megalapozásra és annak segítségével értékelve, hogy az Alaptörvény, valamint az annak nyomán születő néhány törvény milyen hatással van a magánélet korábbi magyar felfogására, védelmi szintjére, illetve mennyire illeszkedik az európai trendhez.

Azokra a kérdésekre kerestem a választ, hogy hogyan viszonyul a hazai jogalkotó az emberek magánélet tiszteletben tartásához való jogához, kimutatható-e ebben egy egyértelmű irány, tendencia. Ha igen, és az negatív, milyen intézmények, eszközök vannak a

[1] A Szerző a tudományos diákköri dolgozattal a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Alkotmányjog V. tagozatában II. helyezést ért el. (A kézirat lezárva: 2012. október 21.)

jogrendszerben, amik ezt ellensúlyozhatják, illetve az ezeket ért esetleges változások ellenére megfelelően betöltik-e a funkciójukat.

II. Jog a magánélethez – a magánélet joga

A magánélet (...) akkor a legnyilvánvalóbb, amikor nincs.
/Christopher Moore/

II.1. A magánélet, magánszféra fogalma, jogelméleti alapok

A magánélet szabadságával, illetve a magánszféra jogi védelmével foglalkozó szakirodalomban egy kérdésben minden szerző egyetért: **a fogalom, a téma nagyon tág**, heterogén, nehezen körvonalazható, és lehetetlen felsorolni a magánélet védelmét biztosító jogokat, illetve azokat a területeket, amelyek ezek felhívását igénylik.

A magánélet problematikája lényegében egyidős a társadalmak életével, az ezzel kapcsolatos viták azonban viszonylag új keletűek, ami azzal magyarázható elsősorban, hogy a magánélet védelme az új és hatékony információs technológiák megjelenésével, széles körű elterjedésével nagyon sérülékennyé vált, illetve az emberekben is egyre inkább tudatosul, hogy a magánélet értelmezése szorosan összefügg a személyiség, a társadalom és az egyén szerepéről, helyéről vallott eszmékkel.[2] **Az információs technológiai változásoknak a jogi szabályozásban is tükröződniük kell.** Ez jelenik meg uniós szinten például a 2002/58/EK irányelvben, amelynek (6) preambulumbekezdése megállapítja, hogy az interneten keresztül nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások új lehetőségeket jelentenek a felhasználók számára, de egyben új veszélyeket is rejtenek személyes adataik és a magánélet tiszteletben tartásához való joguk vonatkozásában. **Dolgozatomban mégsem erre szeretném helyezni a hangsúlyt, hanem azokra a sérelmekre, amelyek a hazai jogi szabályozás új irányai révén érhetik a magánszférát.** Az állam általi beavatkozásra mint veszélyforrásra az Alkotmánybíróság (AB) már egy korai határozatában rámutatott. Az emberi méltósághoz való jogból fakadó, a magánszféra, a magántitok, a jó hírnév és a személyes adatok védelmét garantáló jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe.[3]

„A magánélet a legkülönfélébb életmegnyilvánulások komplexumát foglalja magában", kihatással van más szférákra is, ugyanakkor a magánélet szabadságához való jog önálló és független. Ez a jog **személyiségi jog**nak tekinthető, hiszen az ember személyisége magában foglalja a személyiség szabad megnyilvánulásához fűződő jogot, így a magánélethez való jogot is.[4] A személyiség szabad kibontakozásához való jog pedig az **emberi méltóság**ból vezethető le. Az Alkotmánybíróság 8/1990. AB határozatában elvi jelleggel állapította meg, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. „általános személyiségi jog" egyik megfogalmazása, azaz a személyiségi jogok „anyajoga", amely a modern alkotmányokban, illetve alkotmánybírósági gyakorlatban „a személyiség szabad kibontakozásához való jog",

[2] Sziklay Júlia: Az információs jogok történeti gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján -. 1. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2010/1. szám, www.dieip.hu/2010_1_11.pdf (2012. október 21.)
[3] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 578. Az AB ebben a határozatában azt is kimondta, hogy az állami beavatkozás határait végső soron a szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki.
[4] Zoltán Ödön: A magánélet szabadsága és jogi védelme. 530-531. o. In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o. A szerző a magánélet szabadságához való jogot személyiségi jognak tekinti, amelynek védelmére a tudományos-technikai forradalom, valamint a tömegkommunikációs eszközök fejlődése következtében fokozott szükség van. A két évtizede íródott cikkben olyan fogalmakkal is találkozhatunk, mint „személyiségi javak", vagy ezek „piacra dobása".

„az önrendelkezés szabadságához való jog", „általános cselekvési szabadság", továbbá **„a magánszférához való jog"** elnevezésekkel szerepel.[5]

Ezzel a felfogással találkozhatunk a Sólyom László által a 23/1990. AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményben is. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, (…) másik funkciója az egyenlőség biztosítása."[6] Az emberi méltóságot az Alaptörvény az emberi lét alapjának tekinti, amelynek sérthetetlenségét a Szabadság és felelősség fejezet II. cikke deklarálja, kimondva azt is, hogy minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A téma szempontjából a méltóság első funkciójának van jelentősége elsősorban, amelyből az következik, hogy a magánélethez való jogot mindenkinek tiszteletben kell tartania.

A magánszféra jogi védelmének szükségessége ahhoz kapcsolható, hogy az egyén - mint a társadalom tagja - **képes a közösség számára hasznos értékeket létrehozni.** Ennek érdekében pedig biztosítani kell a személyiség önállóságát, függetlenségét, folytonosságát és oszthatatlanságát, valamint az erkölcsi pluralizmust is. A magánélet védelmére fokozottan szükség lehet például valamilyen speciális életkörülmény, vagy függőségi helyzet esetén.[7]

A védelem szükségességének egy másik aspektusa nem a közösséghez, hanem az individuumhoz kapcsolódik. Sziklay Júlia kiemeli, hogy „valamilyen egészséges egyensúly a magánélet és a közszféra között elengedhetetlen, mert **az egyénnek testi és lelki szükséglete** fűződik az ilyen jellegű védelem és oltalom garantálásához"[8]. A magánélet védelmének ilyen jellegű vonatkozásával találkozhatunk a 36/2005. AB határozatban, amely szerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme éppen az, hogy **az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek**. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint például az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet. Az AB a magánszféra különösen érzékeny területeiként megemlít olyan intim helyzeteket, mint például a próbafülkében, mosdóban, öltözőben, illemhelyen való tartózkodás.[9]

Jogfilozófiai téren figyelemre méltó Ferdinand Schoeman nézete, aki szerint a magánszféra fogalma többféleképpen is megközelíthető: egyrészt mint **igény**, jogcím vagy jog, mellyel élve az egyén meghatározhatja, hogy mely vele kapcsolatos információk juthatnak mások tudomására, másrészt **ellenőrzési helyzet** az egyén személyes információi, személyisége intim vonatkozásai felett (információs önrendelkezési jog), harmadrészt pedig olyan **állapot**, melyben az egyénhez (hozzá kapcsolódó információkhoz, gondolataihoz, testéhez) való hozzáférés korlátozott.[10] A jogelméleti háttérhez tartozik, hogy szélsőséges nézetek szerint a magánélet túlzott védelme kifejezetten káros össztársadalmi szinten, mert az aszociális és antiszociális magatartásformák terjedését segíti elő.[11]

Egy rövid kitérő erejéig itt említem meg a magánszféra amerikai felfogását. A **right to/of privacy** - vagyis a magánélethez való jog, amely egyesült államokbeli pályafutását

[5] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44-45. Egy későbbi döntésében a testület az emberi méltósághoz fűződő általános személyiségi jogból levezetett jogokat ún. különös személyiségi alapjogoknak nevezi. (2012/B/1991. AB határozat, ABH 2001, 1172.)

[6] 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 103-104.

[7] Zoltán Ödön: A magánélet szabadsága és jogi védelme. 532. o. In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o.

[8] Sziklay Júlia: Az információs jogok történeti gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján -. 7. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2010/1. szám, www.dieip.hu/2010_1_11.pdf (2012. október 21.)

[9] 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 400, 401.

[10] Idézi: Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 11. o.

[11] Sziklay Júlia: Az információs jogok történeti gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján -. 2. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2010/1. szám, www.dieip.hu/2010_1_11.pdf (2012. október 21.)

Louis Brandeis és Samuel Warren közös tanulmányával kezdte 1890-ben[12] - az amerikai alkotmányjogban is egy széles terjedelmű, aligha behatárolható tartalmú alapjogot takar, amelyet az alkotmány nem tartalmaz, de bizonyos rendelkezései védik különböző aspektusait. Az amerikai jogelméletben William Prosser[13] érdekes módon a kártérítési jog rendszerében foglalkozott a magánszférához való joggal, nem pedig alkotmányos alapjogként. A magánélet megsértésének eseteiként különítette el a magánlakás vagy a nyugalom háborítását, a magánjellegű, hátrányos megítélést eredményező tények közzétételét, a köz számára hamis színben való feltüntetést és a képmás, név, vagy egyéb azonosító adat bitorlását. Gary Bostwick[14] a védett érdekek alapján kategorizálta a magánszférához való jogot: írt a nyugalomhoz fűződő érdekről, a védett zóna biztonságához fűződő érdekről és az intim döntések meghozatalának szabadságához fűződő érdekről. Daniel Solove[15] a magánszférát sértő tevékenységek alapján beszélt jogosulatlan információgyűjtésről, információ felhasználásról, információterjesztésről és az ún. „inváziójáról", ami a privát helyszínekre történő behatolást és a döntésekbe való beavatkozást jelenti. Louis Fisher[16] alkotmányjogász három összetevőt különített el: elsőként a gondolati szférába való beavatkozás elleni védelmet, valamint bizonyos magatartások védelmének körét, másodikként a kilencedik alkotmánykiegészítést, amelynek értelmében az alkotmányos alapjogok nem értelmezhetők oly módon, hogy azzal az emberek által fenntartott jogok csorbuljanak, harmadikként pedig a tizennegyedik alkotmánykiegészítésbe foglalt egyenlő törvényi védelemhez való jog és a megfelelő jogi eljárás garanciáját.[17]

Érdemes azt is megnézni röviden, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság milyen mércéket alkalmazott és hol húzta meg a határokat a magánélet értelmezése során. Az egyik lényeges mozzanat annak a jognak a megalkotása, hogy „békén hagyják az embert", vagyis hogy a kormányzat illetéktelenül nem hatolhat be az emberek magánszférájába (the right to be let alone).[18] A **Griswold vs. Connecticut ügy**ben a többségi vélemény szerint az alkotmányban nem nevesített jogokat is le lehet vezetni az alapjogi rendelkezésekből, azokból „összerakható" a magánszférához való jog is.[19] A **Lawrence vs. Texas ügy**ben[20] az ún. **racionális indok**-teszt alapján döntött a bíróság a homoszexuális kapcsolatok megítélésekor, az abortusszal kapcsolatos **Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania vs. Casey-ítélet**ben[21] pedig egy másik mérce található, nevezetesen az **„aránytalan teher"** (undue burden) mércéje, „mely szerint a szabályok és intézkedések nem okozhatnak túlzott, aránytalan, indokolatlan terhet a polgárok számára. Ha a közhatalmi beavatkozás eléri ezt a szintet, akkor a bíróság megtiltja. Az európai alapjogi bíráskodásban az arányosság követelménye jelenít meg hasonló elvárást: a zavarmentes magánszférát (…) biztosító jogokat

[12] Brandeis, Louis – Warren, Samuel: The Right to Privacy. In Harvard Law Review, Vol. 4, 1890, 193-220. o.
[13] Prosser, William: Privacy. In California Law Review, Vol. 48, 1960, 383-423. o.
[14] Bostwick, Gary: A Taxonomy of Privacy: Repose, Sanctuary and Intimate Decision. In California Law Review, Vol. 64, 1976, 1447-1483. o.
[15] Solove, Daniel: A Taxonomy of Privacy. In University of Pennsylvania Law Review, Vol. 154, No. 3, 2006, 477-560. o.
[16] Fisher, Louis: American Constitutional Law. McGraw-Hill Inc., New York, 1995, 1172. o.
[17] A teóriákat idézi: Molnár András: A magánszférához való jog az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában. 3-6. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2011/2. szám, www.dieip.hu/2011_2_11.pdf (2012. október 21.)
[18] Brandeis bíró különvéleménye az Olmstead vs. United States ügyben, 277 U. S. 438, az ítéletről részletesebben: Molnár András: A magánszférához való jog az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában. 12-13. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2011/2. szám, www.dieip.hu/2011_2_11.pdf (2012. október 21.)
[19] Griswold vs. Connecticut ügy, 381 U. S. 479. Két bíró különvéleménye ezzel ellentétes álláspontot fogalmaz meg.
[20] Lawrence vs. Texas ügy, 539 U. S. 558
[21] Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania vs. Casey ügy, 505 U. S. 833

sújtó korlátozás csak olyan mértékű lehet, amely egy demokratikus társadalomban feltétlenül szükséges hasonló jogok védelme vagy legitim közcélok érvényesítése érdekében."[22]

Az angol jog az amerikaival ellentétben nem ismeri el a privát szféra általános védelmét, azonban a bíróságok az ún. **breach of confidence** („a bizalom megsértése") tortjának fokozatosan egyre szélesebb értelmezésével[23] igyekeznek biztosítani a magánélet zavartalanságát. A jogsértő akkor mentesülhet a felelősség alól, ha az adott információ már nyilvánosságra került, vagy ha a megismeréséhez közérdek fűződik.[24]

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a magánszféra védelmével kapcsolatos döntéseit az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkének (1) bekezdésére[25] alapozza, és az élet számos területére kiterjesztően értelmezi, például a családi kapcsolatok, az adatvédelem, vagy a szólásszabadsággal való ütközés megítélésekor.[26]

II.2. A magánélethez való jog jellemzői

A társadalmi együttélés egy bizonyos fokán a rend fenntartása érdekében szükségessé vált a magánéletbe való (és annak sérelmét okozó) beavatkozások megakadályozása – szabályozás útján. Ennek kissé **paradox** voltára Sólyom László mutatott rá, amikor kifejtette, hogy a „paradoxon az, hogy a szabályozás szükségessége és az ellene való védekezés egybefolyik, a szabályozás úgy nyer el mindent, hogy sokszor maga is, és önmaga ellen is véd."[27] Ezzel a nézettel Zoltán Ödön is egyetért, ugyanis – általam sem vitatott – álláspontja szerint a jogi védelem biztosítása, ennek igénylése eleve a magánélet bizonyos elemeinek kívülállók előtti feltárása „árán" valósítható meg.[28]

Azt mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy valójában a magánélet védelme több jog együttes érvényesülése révén valósulhat csak meg, vagyis tulajdonképpen amikor a magánélethez való jogról beszélünk, ez alatt **több részjogosítványt kell értenünk, amelyek önmagukban is külön alapjogok**. Ugyanakkor bizonyos értelemben **önálló és független** ez a jog, hiszen olyankor is felhívható, amikor más nevesített alapjog nincs. Az is különleges továbbá a magánszféra védelméhez való jog kapcsán, hogy **az élet nagyon sok területén** merülhetnek fel olyan szituációk, problémák, amikor ezt a jogot kell segítségül hívni.

Azt már említettem, hogy az Alkotmánybíróság hogyan vezette le a magánélethez való jogot. Az erre való hivatkozás az AB gyakorlatában az életviszonyok igen széles körére vonatkoztatva jelenik meg, alátámasztva az előbbi állítást. Az AB vonatkozó álláspontját dolgozatom második részében idézem majd az olyan területeken, amelyek tekintetében az állam részéről a magánszférához való hozzáállás változásának lehettünk tanúi az elmúlt több mint két évben. Itt néhány további példával szeretném hangsúlyozni a magánélet védelmének komplexitását.

Az Alkotmánybíróság ide sorolta a **szexuális önrendelkezés**t. Az EJEB gyakorlatára utalva megállapította, hogy az önkéntes beleegyezésen alapuló homoszexuális cselekmények

[22] Tóth Gábor Attila: Teherviselés. http://www.szuveren.hu/jog/teherviseles, 2011. október 23. (2012. október 21.)
[23] Eric Barendt szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Von Hannover vs. Németország ügyben hozott ítélete Angliában „némi szerepet játszott a de facto magánszféra-védelem formálódásában". Barendt, Eric: A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatában. 45. o. In Iustum Aequum Salutare, 2010/3. szám, 45-69. o.
[24] Koltay András: A magánszféra és a sajtó – magyar, angol és európai pillanatkép. 617-619. o. In Magyar Jog, 2007/10. szám, 616-625. o.
[25] Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.
[26] Lásd a dolgozat későbbi részeiben (I.2. pont, I.3.1.1. pont, I.3.1.2. pont, I.3.2. pont, II.2.2.3. pont).
[27] Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete. KJK, Budapest, 1983, 315. o.
[28] Zoltán Ödön: A magánélet szabadsága és jogi védelme. 531. o. In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o.

büntetendővé nyilvánítása az állam beavatkozása a magánélet, illetőleg az abban foglalt szexuális élet tiszteletben tartásához való jogba. Az állami beavatkozás a magánélet legintimebb aspektusát, az emberi személyiség lényegi megnyilvánulását érinti, ezért az állam csak különösen komoly okokból élhet vele.[29]

Egy másik, a magánélet védelme körébe vonható alapjog a **magánlakás védelme**. „A magánlakás sérthetetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotó elemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetetlenségét alapozza meg."[30] Ez az alapjog negatív jellegű, hiszen a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít.[31] Ezt a jogot a testület tágan értelmezi, ahogyan az egy 2004-es döntésből látszik: „A magánlakás védelme mint a magánélet tiszteletben tartásához való jog egyik (…) aspektusa kiterjed a hivatás gyakorlására szolgáló helyiségekre", illetve például a gépjárművekre is.[32] Az AB a távoltartással kapcsolatos határozatában is érvelt a magánszféra, illetve a magánlakás védelmével, amikor azt állapította meg, hogy ezek magukban foglalják a saját lakásban való tartózkodás jogát is, ezért figyelembe kell venni azt, hogy a távoltartás hatálya alatt álló személy a „magánszférájától" van eltiltva.[33]

Egy harmadik terület, amit az AB a magánélet védelmének a körébe vont, a **névjog.** A névjog a testület szerint az önazonossághoz és a magánszférához való joghoz is szervesen kapcsolódik. Az állam a magánszférába avatkozik be, amikor korlátozza a névválasztást, a névváltoztatást vagy a névmódosítást, ezért ennek csak alkotmányos korlátok között van helye.[34]

A magánélet védelmének köre, a jogi szabályozás **térben és időben is változik.** Az időbeli változás szükségszerű, gondoljunk például a technikai fejlődésre, olyan módszerek, eszközök megjelenésére, amelyek az ember magánéletét könnyen feltárhatóvá, rögzíthetővé teszik. A térbeli különbözőségeket illetően elmondható, hogy az egyes országokban eltérő az a szabályozási technika, amellyel a magánszféra védelmét biztosítani igyekeznek, más-más jogok kapcsolhatóak ehhez, nem egyforma a jogforrási szint sem, és különböző a bírói (illetve az esetleges alkotmánybírósági) jogértelmezés is, ahogyan arra már fentebb az amerikai és az angol megoldás ismertetésekor láthattunk példát.

Az alábbiakban pedig röviden áttekintem, hogy a kontinentális jogrendszerhez tartozó néhány európai országban hogyan jelenik meg a magánélet védelme a jogi szabályozásban.[35]

Franciaországban 1970 óta tartalmazza a Code Civil azt a rendelkezést, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magánéletét tiszteletben tartsák (9. cikk). A magánélet fogalmát a törvény nem definiálja, de a tartalmát a bírói gyakorlat fokozatosan kialakította, ide sorolva az egészségi állapotot, az érzelmi életet, a képmást, a vallásgyakorlást, a családi kapcsolatokat és az ember bensőséges, bizalmas viszonyait is.

Spanyolországban az Alkotmány 18. cikke biztosítja mindenki számára a becsülethez, a magán- és családi élethez, illetve a képmáshoz való jogot. Ez tehát alapjogként van deklarálva, amelynek megsértése esetén bírósághoz lehet fordulni alapjogvédelemért, illetve

[29] 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 239.
[30] 1115/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 552.
[31] Uo.
[32] 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 417, 430. A határozat hivatkozik az EJEB által eldöntött Niemietz vs. Németország ügyre, ahol a Bíróság hasonló döntést hozott egy ügyvédi iroda átkutatása kapcsán.
[33] 53/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 425-426.
[34] 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 545.
[35] Németországról, Spanyolországról, Franciaországról, Nagy-Britanniáról, Olaszországról és az Amerikai Egyesült Államokról egy francia nyelvű, általam is forrásként használt összefoglaló tanulmány olvasható az alábbi címen: La protection de la vie privée face aux medias. (Sénat) http://www.senat.fr/lc/lc33/lc33_mono.html (2012. október 21.)

amiről egy külön, 1982-ben született törvény is rendelkezik. Ez a törvény sem határoz meg egy egzakt fogalmat a magánélettel kapcsolatban, de tilosnak minősíti minden olyan fénykép, filmfelvétel vagy más hordozó megszerzését, másolását vagy nyilvánosságra hozatalát, amely egy személyt a magánéletéhez tartozó helyzetben ábrázol.

Németország és Olaszország esetén a jogalkotásban kevesebb figyelmet kapott a privát szféra védelme, a jogtudomány foglalkozott többet ezzel. A német BGB a névviseléshez való jogot tartalmazza csupán, a képmáshoz való jog pedig mindkét országban a szerzői jogi törvényben jelenik meg. A német jogtudományban azonban már 1954 óta jelen van az Alaptörvényben deklarált személyiség szabad kibontakozásához való jogból levezetett általános személyiségi jog gondolata, az olasz Alkotmánybíróság pedig 1973-ban leszögezte, hogy az embernek sérthetetlen joga fűződik ahhoz, hogy méltósággal, megbecsüléssel, tisztelettel, kímélettel bánjanak vele, illetve joga van jó hírnevének, magánéletének tiszteletben tartásához is. Azonban mivel a Codice Civile szerint nem vagyoni kártérítésnek csak a törvényben meghatározott esetekben van helye, a hatékony védelem csak korlátozottan valósulhat meg. A magánélethez való jog és a sajtószabadság közötti konfliktus feloldása során mindkét országban figyelembe veszik, fennáll-e valamilyen közérdek. Az olasz bíróságokra a gyakorlatban az jellemző, hogy általában tartózkodnak a véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásától. A német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában is szerepet kap a magánélet védelme, ami a később kifejtett esetekből is kitűnik.

A magánszférához való jog térbeli dimenziójához tartozik, hogy ma már sokkal kiterjedtebben és absztraktabban lehet értelmezni a magánélet „helyét", mint korábban, amikor az az ember otthonára, családjára, személyes – például vagyoni – ügyeire, elvonultságára, egyedüllétére vonatkozott.[36] A szakirodalom például foglalkozik a munka világában megvalósuló magánélettel, a munkahely intimitásával is, amely speciális kérdéseket vet fel.[37]

Azt is hangsúlyozni kell, hogy a magánélethez való jog **nem korlátozhatatlan, abszolút jog,** hanem – ahogy a későbbiekben foglalkozom vele – megvannak a maga határai.

II.3. A magánélet védelméhez való jog tartalma és határai

A magánélethez való jogot pozitív és negatív oldalról is meg lehet határozni.

II.3.1. Pozitív oldal – a jog tartalma

Pozitív oldalról meg lehet említeni azokat az alapjogokat, amelyek hozzájárulnak a magánélet védelméhez. Ilyen az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog [Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdése], a családi élet, otthon, kapcsolattartás, jó hírnév tiszteletben tartása [VI. cikk (1) bekezdés], a személyes adatok védelme [VI. cikk (2) bekezdés], a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága [VII. cikk (1) bekezdés], illetve a magánéleti autonómia anyagi alapjait biztosító tulajdonhoz való jog [XIII. cikk (1) bekezdés].[38]

Ezek a nevesített jogok részben lefedik a magánszféra védelmének körét, de **az Alaptörvény újdonsága annak kimondása, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy**

[36] Lásd például az EJEB döntését a Peck vs. Egyesült Királyság ügyben, amelyben a Bíróság közterületen tartózkodás esetén is megállapította a magánélet sérelmét. Application no. 44647/98. 2003. április 28.

[37] Francia nyelven: Broadbent, Stefana: L'intimité au travail. La vie privée et les communications personnelles dans l'entreprise. FYP éditions (France), 2011.

[38] Ezek mellett a Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény) is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a magánszféra védelmét szolgálhatják.

magánéletét tiszteletben tartsák [VI. cikk (1) bekezdés].[39] Egy régebbi szakirodalmi vélemény szerint „az Alkotmánynak tartalmaznia kellene azt a szabályt is, amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a magánélete szabadságához és ennek tiszteletben tartásához. (…) Annak ellenére ez volna indokolt, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is".[40] Ugyanezzel a véleménnyel találkozunk Lábady Tamásnál is, aki szerint a magánszférához való jogot az alkotmánynak konkrét, szubjektív alapjogként nevesítenie kell.[41] Bár ez most megvalósult, az Alkotmánybíróság valóban eddig is arra törekedett, hogy az alkotmányos deklaráció hiánya a védelem tényét és szintjét ne befolyásolja.[42]

Az uniós jogban az a tendencia látszik, hogy önálló védendő érték a magánélet. Ez tükröződik például a már hivatkozott 2002/58/EK irányelv szóhasználatában, amikor a személyes adatok és a magánélet tiszteletben tartásához való jogról beszél.[43]

A pozitív tartalomhoz tartoznak azok a tipikus **összeütközések**, amelyek **a magánélet védelméhez való jog és más alapjogok között** jönnek létre. Az alábbiakban két területről írok, amelyeket a dolgozat második fejezetében vizsgált néhány változás is érint: az egyik a magánélet és a kommunikációs alapjogok viszonya, a másik pedig a magánszféra és az állam azon igénye közötti konfliktus, hogy bizonyos körben igényt tart a személyes adatainkra (információs magánszféra).

II.3.1.1. A magánszféra és a kommunikációs alapjogok

A magánélet védelme összeütközésbe kerülhet a **szólásszabadsággal, a véleménynyilvánítás szabadságával, illetve a sajtó- és médiaszabadsággal**. A szabad szólás bizonyos mértékben akkor is védelmet élvez, ha magántermészetű ügyeket érint, amennyiben közüggyel kapcsolatban hangzik el. Tágabbra terjed ki a magánélet védelmének a köre akkor, ha **fényképek** közzétételére kerül sor, és a bíróságok is sokszor döntenek úgy, hogy maga az intim szférát érintő közlés nem ellentétes a magánélet sérthetetlenségével, viszont a képi megjelenítés már túlzott mértékű behatolást jelentene az illető privát szférájába. Ha közérdek indokolja a közlést, akkor is határt képezhet az, hogy csak a közösség számára **feltétlenül szükséges részletek** láthatnak napvilágot az érintett személy magánéletéről.[44]

A magánélet védelme, illetve a szólás- és sajtószabadság közötti egyensúlyra törekvés jellemzi a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatát. Az egyik jelentős ítélet egy alkotmányjogi panasz nyomán született 1973-ban, a **Lebach-ügy**ben. A Szövetségi Alkotmánybíróság itt azt állapította meg, hogy a sajtószabadság és a személyiségvédelem alapjoga közül egyiknek sincs elsőbbsége, és az egyes esetekben a magánszférába való beavatkozás intenzitása és a közvélemény információs érdeke között kell mérlegelni. A

[39] Bár ez a jog nemzetközi szinten korábban is deklarálva volt. Lásd az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkének (1) bekezdését.
[40] Zoltán Ödön: A magánélet szabadsága és jogi védelme. 538. o. In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o.
[41] Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog). 86. o. In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.
[42] „A »magánszférához való jogot« az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségkívül az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog - szubszidiárius alapjoga." 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 313.
[43] (6) preambulumbekezdés
[44] Koltay András: A magánszféra és a sajtó – magyar, angol és európai pillanatkép. 616., 620-621. o. In Magyar Jog, 2007/10. szám, 616-625. o.

magánélet teljes egésze nem áll abszolút védelem alatt, ugyanakkor egy közérdek sem igazolja eleve a magánszférába való beavatkozást.[45]

A másik híres ítéletben, a **Caroline-ügy**ben[46] szintén fontos megállapításokat tett a Szövetségi Alkotmánybíróság, elsősorban a közszereplőkkel kapcsolatban, de általánosságban is érvényesek a következő megállapítások. A magánélet ellehetetlenítése azt eredményezheti, hogy az egyén előbb-utóbb pszichésen túlterheltté válik, hiszen a szükséges pihenés csak olyan helyen valósulhat meg, ahonnan a média által biztosított nyilvánosság ki van zárva. A magánszféra az otthon falain kívülre is kiterjed, területi határai nem határozhatóak meg általánosan és absztrakt módon. Fokozott védelemben részesül a magánélet, ha a sajtószabadsággal való alapjogi konfliktus az adott személy családját, különösen gyermekeit is érinti.

A magyar Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a kérdéssel. Én itt csupán egyet szeretnék kiemelni, a 30/1992. AB határozatot. Ebben a döntésben – amelyben többek között azt is megállapította a testület, hogy a sajtószabadság alapjoga lényegében a véleménynyilvánítási jogból eredő külön nevesített jognak tekinthető, amely felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is[47] - van leszögezve, hogy az emberi méltósághoz való jog a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.[48] A már hivatkozott 8/1990. AB határozat alapján pedig eljuthatunk a magánszférához való joghoz, tehát **ez is lehet a szükségesség – arányosság tesztje alapján a kommunikációs alapjogok korlátja**.

Az EJEB gyakorlatában több olyan eset található, amely a magánélethez való jog és a szólásszabadság egymáshoz való viszonyára kérdezett rá.[49] A strasbourgi bíróság jelenleg a „megfelelő egyensúly" (fair balance) tesztjét alkalmazza, bár Eric Barendt rámutat arra, hogy az egyensúlyozás elvszerűtlen, és a gyakorlatban nagyon nehezen alkalmazható is lehet, hiszen bizonyos esetekben az értékek összemérhetetlenek: „hogyan tekinthetjük az egyén magánszférájának tiszteletben tartásához fűződő érdekét kevésbé értékesnek vagy éppen értékesebbnek a közösség tájékozódáshoz fűződő jogánál?" Vitatható megoldás ugyan, de a strasbourgi bíróság mérföldkőnek számító döntései – mint a Von Hannover vs. Németország ügyben hozott ítélet – csak a magánszféra védelméhez fűződő jognak a szélsőséges vagy ízléstelen közlésekkel szembeni automatikus elsőbbségével magyarázhatók.[50]

Az EJEB a 2005-ben hozott **Radio France vs. Franciaország-ítélet**ben[51] rögzítette először, hogy a hírnév védelméhez való jog az egyezmény 8. cikke által deklarált magánélethez való jog egy aspektusa. „Ez a szemléletbeli változás megkérdőjelezhető, hiszen egy személy jó hírnévhez való joga a nyilvánosság előtti helyzetét – például politikai vagy üzleti érdekeit – védi" - írja Barendt.[52] Ezzel a véleménnyel azért nem értek teljesen egyet, mert a jó hírnév az ember személyiségének olyan alapvető szükséglete, amely független attól,

[45] BVerfGE 35, 202; 1 BvR 536/72. Az ítélet ismertetése: Trócsányi Sára: Média és méltóság. Sajtószabadság és személyiségvédelem két német alkotmánybírósági ítélet tükrében. 199-200. o. In Infokommunikáció és jog, 2005/6. szám, 199-204. o.

[46] BVerfGE 101, 361; BVerfG, 1BvR 653/96. (Az ügyben később az EJEB is hozott ítéletet: Application no. 59320/00. 2004. június 24.) Az ítéletek ismertetése: Trócsányi Sára: Média és méltóság. Sajtószabadság és személyiségvédelem két német alkotmánybírósági ítélet tükrében. 202-203. o. In Infokommunikáció és jog, 2005/6. szám, 199-204. o.

[47] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 171.

[48] Uo. 174.

[49] Bőséges esetismertetés található Eric Barendt fentebb hivatkozott tanulmányában.

[50] Barendt, Eric: A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatában. 48. o. In Iustum Aequum Salutare, 2010/3. szám, 45-69. o.

[51] Radio France és mások vs. Franciaország, Application no. 53984/00, 2004. március 30.

[52] Barendt, Eric: A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatában. 55. o. In Iustum Aequum Salutare, 2010/3. szám, 45-69. o.

milyen és mekkora nyilvánosság előtt sértik meg, másfelől a magánszféra kiterjed az ember szűkebb környezetére is, nem feltétlenül csak a politikai vagy az üzleti szférára lehet gondolni a hírnévvédelem kapcsán.

II.3.1.2. Információs magánszféra

Bizonyos esetekben azzal összefüggésben merül fel probléma, amikor a személyes adatainkkal kapcsolatos igényt támaszt valaki velünk szemben – nagyon gyakran ez magának az államnak, a hatóságoknak a részéről következik be. Azt, hogy az utóbbi időben valóban sok sérelem merül fel ezen a téren és hogy ezzel szemben védeni kell az egyént, egyre szélesebb körben ismerik fel. Például egy viszonylag új keletű fogalom az ún. **elektronikus magánszféra**, amelyet a német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotott meg egy 2008-ban hozott határozatában. A fogalom alatt lényegében a szintén ebben a döntésben deklarált, az információs-technikai rendszerek bizalmasságának és integritásának biztosítására való alapjog (röviden IT-alapjog) által védett értéket értjük. A határozat a szabadság és a biztonság közötti egyensúly kérdésköréhez kapcsolódik, hiszen az Alkotmánybíróságnak egy, az alkotmányvédelmi hatóságnak új titkosszolgálati eszközöket (így például felhatalmazást az online kutatásra) biztosító törvény alkotmányosságáról kellett állást foglalnia.[53] A döntés az új alapjogot az általános személyiségi jogra alapozza, amely azt garantálja, hogy a magánszféra mentesül mindenféle állami beavatkozás, hozzáférés alól. Azonban mivel a meglevő alapjogok az ember magánszféráját nem védik az információs technika területén, szükség volt egy új alapjog kimondására. A mai világban a számítógép hálózati használata és az elektronikus kommunikáció az emberek mindennapi életében fontos szerepet kap. Azzal, hogy egy hatóság ezekbe „belenyúlhat", automatikusan megteremtődik annak a lehetősége, hogy - bizonyos szempontból elkerülhetetlenül - magánjellegű információk jussanak a tudomására. Ezért kell kimondani az ahhoz való jogot, hogy az egyén bízhat abban, hogy a titkos állami hozzáférés és beavatkozás csak megfelelő garanciák mellett következhet be. A német Alkotmánybíróság a magas rangú védendő értékre tekintettel a korlátozhatóság mércéjét is magasra helyezte mindennek érdekében.

A személyes adatok védelmével az Alkotmánybíróság több esetben foglalkozott. Legelőször a sokszor hivatkozott, személyi számmal kapcsolatos döntésben állapított meg alkotmányellenességet a testület a magánszféra védelmére hivatkozva, amikor kimondta, hogy a „személyi szám elterjedt használata esetén a magánszféra megszűnik, mert a legtávolabb eső, különböző célú nyilvántartásokból összehozott adatokból előállítható az ún. személyiségprofil, az érintett tetszőlegesen széles tevékenységi körére kiterjedő és intimszférájába is behatoló művi kép, amely ugyanakkor az adatok kontextusból kiragadott volta miatt nagy valószínűséggel torz is."[54]

Az információs önrendelkezési joghoz kapcsolható a 2008-as, bűnügyi nyilvántartással kapcsolatos határozat is, amit azért is tartok fontosnak kiemelni, mert az AB a magánszféra védelméhez való hozzáállását elvi éllel szögezte le. „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségesség–arányosság követelményének vizsgálatakor abból indul ki, hogy a magánszférát érintő védelmi jogok lényegéhez tartozik az azokba való beavatkozástól történő tartózkodás is, ezért a beavatkozás indokoltságát és terjedelmét szigorú mércével kell mérni. A bűnügyi nyilvántartás önmagában véve is a bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolódó, a magánszférába való, lényeges, utólagos beavatkozást lehetővé tévő jogi eszköz."[55]

[53] A döntés elemzését lásd: Küpper, Herbert: IT-alapjog és elektronikus magánszféra – az alkotmánybíróság legitim jogfejlesztése vagy tilos jogalkotása? (I. rész). In Közjogi Szemle, 2009/4. szám, 1-6. o.
[54] 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 48.
[55] 144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1140.

Az EJEB szintén a magánélet tiszteletben tartásához való jogból indul ki, amikor adatvédelemmel kapcsolatos kérelmet vizsgál. Ezt számos eldöntött ügy alátámasztja.[56]

II.3.2. Negatív oldal – a jog határai

Negatív oldalról azt lehet megvizsgálni, hogy mire nem terjed ki a magánszféra védelme, mikor nem lehet hivatkozni a magánélet sérelmére. Hiszen azt látnunk kell, hogy az egyén magatartása összefüggésben áll a sérelem lehetőségével és intenzitásával. Az egyik ilyen terület - a teljesség igénye nélkül - a politikai **közszereplők** esete, illetve az olyan közszereplőké, akik kifejezetten arra törekszenek, hogy a média széles nyilvánosság előtt foglalkozzon a magánéletükkel (vagy legalábbis hozzájárulnak, illetve elfogadják ezt) annak érdekében, hogy a személyük iránti közérdeklődést megteremtsék, fenntartsák, növeljék. Egy másik terület az, amikor valaki **önként** tár fel bizonyos információkat a magánéletéből (vigyázva arra, hogy ez a feltárás mások magánéletéhez való jogát ne sértse), amelyekről szabadon lehet véleményt nyilvánítani. A határt ebben az esetben az jelenti, hogy valótlan tényeket nem lehet közölni, vagy valós tényeket hamis színben feltüntetni.[57]

Az állam hoz olyan rendelkezéseket, amelyek **korlátozzák a magánszférát, mégis legitimnek tekinthetők,** mert olyan **másik alapjog vagy közérdek** áll ezzel szemben, amely a szükséges és arányos korlátozást lehetővé teszi. Ezt a strasbourgi esetjog is megerősíti, amely szerint az Európai Emberi Jogi Egyezménynek az élethez való jogot deklaráló 2. cikke és a magánélet szabadságát biztosító 8. cikke alapján az államoknak megfelelő lépéseket kell tenniük az emberi élet védelmében és a környezeti ártalmak megakadályozására, és ezek módja tekintetében az egyes államok széles mérlegelési szabadsággal rendelkeznek.[58]

Az EJEB, illetve (amíg létezett) az Emberi Jogok Európai Bizottsága több alkalommal is állást fogalt az egyezmény 8. cikkének (2) bekezdése kapcsán, amely a magánélethez való jog korlátozhatóságáról szól.[59] A Bizottság például a kötelező vérvizsgálattal kapcsolatban állapította meg, hogy bár a magánélethez való jog sérelmét jelenti, mégis egy demokratikus társadalomban megengedett beavatkozás lehet, amely szükséges mások jogainak és szabadságának védelmében.[60] Egy másik ilyen kérdés volt a vádlott pszichiátriai vizsgálatnak való alávetése, amelynek kapcsán a Bizottság szerint a vádlott kötelezettsége a pszichiátriai vizsgálatban közreműködésre úgy tekintendő, mint a bűncselekmény megelőzése érdekében szükséges (vagyis közérdekkel indokolható) beavatkozás még akkor is, ha a vádlott magánéletének feltárt tényei önmagukban büntetőjogilag nem relevánsak.[61] Ez a megközelítés megjelenik a magyar AB gyakorlatában is (lásd az 1234/B/1995. AB határozatot).

---

[56] A bőséges esetjogból példák: Amann vs. Svájc, Application no. 27798/95, 2000. február 16.; Cotlet vs. Románia, Application no. 38565/97, 2003. június 3.; S. és Marper vs. Egyesült Királyság, Application nos. 30562/04 and 30566/04, 2008. december 4.

[57] Lásd: Zoltán Ödön: A magánélet szabadsága és jogi védelme. 533. o. In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o., Koltay András: A magánszféra és a sajtó – magyar, angol és európai pillanatkép. In Magyar Jog, 2007/10. szám, 616-625. o.

[58] Lásd például a Wöckel vs. Németország ügyet (32165/96. számú ügy), továbbá a – többek között – ezen döntést is hivatkozó 37/2000. (X. 31.) AB határozatot.

[59] E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzet-biztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

[60] 8278/78. számú ügy, 8239/78. számú ügy

[61] 8334/78. számú ügy

A Bizottság **bizonyos eseteket eleve kivont a magánélet köréből**, el sem végezve a „demokratikus társadalomban feltétlenül szükséges korlátozás" tesztjét.[62]

Hangsúlyozni kell, hogy a korlátozás kapcsán az arányosság követelménye is fontos. Találhatunk példát arra is, hogy ez a kritérium nem valósult meg a szabályozás során. Egy ilyen helyzetre mutatott rá a vagyonőr által végzett csomagellenőrzés alkotmányosságának vizsgálatakor az Alkotmánybíróság a 22/2004. (VI. 19.) AB határozatban. Itt a magánszférához való jog védelmének biztosítása ütközött a közbiztonság megteremtéséhez és fenntartásához fűződő társadalmi érdekkel, illetve az élethez és a személyi biztonsághoz való jog érvényesítésével. A szabályozás által kitűzött cél legitim volt ugyan, de a megfelelő, a magánszféra védelmét biztosító alkotmányos garanciák hiányoztak.

III. Változások a magánélet terjedelme, illetve védelme terén

A kunyhójában a legszegényebb ember is
ellenállhat a korona minden hatalmának.
/ifj. William Pitt/

III.1. Intézményi változások

Az elmúlt két évben az alapjogok biztosításának **intézményi garanciái** terén kétségek merültek fel, amelyek nyilvánvalóan a magánélet védelmét is érintik.

III.1.1. Alkotmánybíróság

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatásköreiben jelentős változásokat hozott, amelyek kihatással vannak az AB által megvalósítható alapjogvédelem szintjére, annak hatékonyságára. Az alapjogvédelem elsődleges eszközének az alkotmányjogi panaszt szánja a megszűnt, bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll helyett. Annak ellenére, hogy alkotmányjogi panasz jogintézménye eddig is létezett, az absztrakt utólagos normakontroll kedvezőbb feltételei miatt döntő részben ezzel éltek az alapjogaik sérelmét állító polgárok még akkor is, ha konkrét probléma állt az indítvány mögött. Bár kétségtelenül hátráltatták az AB munkáját azok az indítványozók, akik alaptalanul hivatkoztak valamely alapjog sérelmére, ráadásul személyes érintettség nélkül. Az indítványozónak ugyan nem kellett közvetlen érintettséget igazolnia, de éppen ezért az utólagos absztrakt normakontroll nem válhatott az egyéni jogvédelem hatékony eszközévé. Azonban az eddigi alkotmányjogi panasz sem volt valódi, hiszen az AB az egyedi ügyben hozott döntést nem vizsgálhatta, csak az alkalmazott norma alkotmányosságáról határozhatott.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) és d) pontja tartalmazza az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatásköröket. Ezek alapján az AB felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak[63], illetve a bírói döntésnek[64] az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. és 27. §-a alapján feltétel, hogy az adott személy vagy szervezet az egyedi ügyben érintett legyen, alaptörvény-ellenes jogszabályról vagy

[62] Például: 8707/79. számú ügy, 6825/74. számú ügy. Ezekkel párhuzamosan a magyar AB gyakorlatából lásd a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatot, illetve a 772/B/1997. AB határozatot.

[63] Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 22. cikkének (1) bekezdése szerint a jogszabály lehet bírósági eljárásban alkalmazott, illetve egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály is. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése ez utóbbit kivételesen kezdeményezhető eljárásnak nevezi.

[64] Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 22. cikkének (2) bekezdése szerint bírói döntésnek az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés minősül.

alaptörvény-ellenes bírói döntésről legyen szó, illetve az Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelme következzen be, továbbá hogy az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítse vagy jogorvoslati lehetőség ne legyen számára biztosítva. Pozitívum, hogy az AB a jogszabály, illetve a bírói döntés felülvizsgálatára indított eljárások között „átjárhat".

Azonban értelmezési nehézségekkel találkozhatunk az Abtv. kapcsán. A törvény szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.[65] Ez a rendelkezés **alkalmas lehet ugyan arra, hogy a valós alkotmányjogi problémát nem tartalmazó panaszokat ki lehessen szűrni, viszont az AB-n múlik majd, hogyan tölti ki ezt a keretet gyakorlata során**. De ugyanígy az **érintettség** fogalmának az értelmezése is a testület feladata. Az is nyitott kérdés, hogy **mik tartoznak az alkotmányjogi panasz szempontjából az Alaptörvényben biztosított jogok közé.** Csak az alapjogok sérelmére lehet majd hivatkozni, vagy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos jogsérelmekre is? Ráadásul ismeretes, hogy az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése[66] hatásköri korlátokat tartalmaz az Alkotmánybíróságra nézve, ugyanakkor a kivett tárgykörök kapcsán is merülhetnek fel a polgárokat igen érzékenyen érintő alapjogi kérdések, alkotmányossági problémák. Az sincs pontosan meghatározva, **mit kell a jogorvoslati lehetőségek (ezek kimerítése) alatt érteni**. A hatékony alapjogvédelem a jövőben az ezekre a kérdésekre adott válaszoktól is függ.[67]

Egy további probléma az **ügyvédkényszer** előírása anélkül, hogy a rászoruló panaszos a jogi segítségnyújtást igénybe vehetné. Az alapvető jogok biztosa ezzel kapcsolatban indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.[68] Az ombudsman szerint a jogi segítségnyújtást kizáró rendelkezés több alkotmányossági aggályt is felvet. Sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, továbbá ellentétes az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettséggel. A törvény ugyanis éppen a vagyoni helyzetük alapján hátrányos helyzetben lévőket zárja el az alkotmányjogi panasz lehetőségének igénybevételétől. Ez sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot is, mivel az alapjogvédelemben kiemelt szerepe van az Alkotmánybíróságnak.

Az alapvető jogok biztosa azokban az esetekben, amikor a polgárok észlelnek ugyan alaptörvény-ellenes helyzetet, de alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, az Alkotmánybíróság „előretolt helyőrsége" lehet[69], hiszen ő kezdeményezhet absztrakt normakontrollt. Az AB főtitkárának tájékoztatása szerint is fontos ez a **„híd"-szerep**, hiszen 2012 októberéig több mint 25 indítvány érkezett az alapvető jogok biztosától.[70]

---

[65] Abtv. 29. §

[66] Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. (…)

[67] Irodalom: Balogh-Békési Nóra: Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében. In Pázmány Law Working Papers, Nr. 2012/38., http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-38-Balogh-Bekesi.pdf (2012. október 21.); Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. In Fundamentum, 2011/4. szám, http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/11-4-06.pdf (2012. október 21.)

[68] Alkotmánybírósági indítvány a jogi segítségnyújtás kizárása ügyében. AJB-1961/2012. (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201961Ai.rtf (2012. október 21.)

[69] Lencsés Károly: Alapjogi biztos: Az AB előretolt helyőrsége. In Népszabadság, 2012. augusztus 11., http://nol.hu/belfold/20120811-az_ab_eloretolt_helyorsege (2012. október 21.)

[70] Kulcsár Anna: Több mint 1500 egyenruhás fordult az AB-hez. In: Magyar Nemzet, 2012. október 13., http://mkab.hu/sajto/sajtomegjelenes/tobb-mint-1500-egyenruhas-fordult-az-ab-hez (2012. október 21.)

III.1.2. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

2011 júniusában a Kormány benyújtotta az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényjavaslatot.[71] Bár az ez alapján elfogadott 2011. évi CXII. törvény egyik deklarált célja a magánszféra védelme[72], az új jogszabály mégis viták kereszttüzébe került, főleg az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) létrehozása miatt.[73] A törvény kapcsán az Európai Bizottság gyorsított kötelezettségszegési eljárást is indított Magyarországgal szemben az új hatóság függetlenségével összefüggésben felmerült aggályok miatt.

Az Európai Unió vonatkozó irányelve[74] szerint teljes függetlenséggel kell rendelkeznie az adatvédelmi hatóságnak.[75] Az irányelv preambuluma említi a magánélet védelmének fontosságát. A (2) preambulumbekezdés például rögzíti, hogy **az adatvédelmi rendszereknek tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat, kiemelten a magánélethez való jogot**, a (10) preambulumbekezdés pedig hangsúlyozza, hogy a személyes adatok feldolgozására vonatkozó nemzeti jogszabályok célja az alapvető jogok és szabadságok, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jog védelme, illetve azt is, hogy **magas védelmi szintet kell biztosítani** a Közösségen belül. Az irányelv ezen célja – amely az 1. cikk (1) bekezdésében kimondásra is kerül[76] - megvalósulásának egyik eszköze a független hatóság léte.

Az Európai Bíróság az **Európai Bizottság vs. Német Szövetségi Köztársaság ügy**ben kimondta, hogy „feladataik gyakorlása során az ellenőrző hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk. Ezért minden külső befolyástól mentesnek kell lenniük, ideértve az állam vagy a tartományok által gyakorolt közvetlen vagy közvetett befolyást is, nemcsak az ellenőrzött szervezetek általi befolyást."[77]

Az Országgyűlés egy törvénymódosítással igyekezett kiküszöbölni, vagy inkább csökkenteni a hibákat.[78] Többek között a NAIH elnöke megkapta azt a jogot, hogy a megbízatása megszűnésével kapcsolatos miniszterelnöki indítvány megalapozottságát bíróság előtt vitassa, megszűnt a felmentés és a tisztségtől való megfosztás, az elnök kinevezésének szakmai feltételeként öt helyett legalább tíz év tapasztalatot írtak elő, illetve kimondták az elnök jogát arra, hogy részt vegyen és felszólaljon az Országgyűlés bizottságainak ülésein. A NAIH jelenlegi elnöke, Péterfalvi Attila szerint a Hatóság rendelkezik a függetlenség mindazon elemével, amely az uniós adatvédelmi irányelvből, valamint az Európai Bíróság

[71] T/3586. számú törvényjavaslat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról. (Magyar Köztársaság Kormánya) http://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf (2012. október 21.)

[72] Az 1. § szerint a törvény céljai közé tartozik „az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák", illetve a 7. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy az „adatkezelő köteles az adatkezelési műveleteket úgy megtervezni és végrehajtani, hogy az e törvény és az adatkezelésre vonatkozó más szabályok alkalmazása során biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét."

[73] Lásd például az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) által az Európai Bizottság elnökének közösen írt levelét. A szervezetek azt tartották sérelmesnek, hogy a biztos több évvel ciklusának lejárta előtt hivatalát veszti. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/barroso_dpa_independence_hu_final.pdf (2012. október 21.)

[74] 95/46/EK irányelv

[75] A 28. cikk (1) bekezdése szerint: „Minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el."

[76] „A tagállamok ezen irányelvnek megfelelően védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében."

[77] C-518/07, Európai Bizottság vs. Német Szövetségi Köztársaság, 2010. március 9., 25. pont

[78] 2012. évi XXV. törvény

gyakorlatából levezethető. Feladatát független és önálló szervezetként, külső befolyástól mentesen, pártatlanul, csak a törvénynek alárendelten végzi, ráadásul a korábbi, ombudsmani mozgástéren túlmenően bírságolási joga is van. Álláspontja szerint az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás következtében elfogadott törvénymódosítások a Hatóság függetlenségének további erősítését szolgálták.[79]

A törvény intézményi része azonban továbbra is több megkérdőjelezhető rendelkezést tartalmaz, hiszen **a végrehajtó hatalmi ághoz még mindig túl szorosan kötődik a Hatóság**, elsősorban az elnökön keresztül, akinek személyére a miniszterelnök tesz javaslatot, illetve akinek vagyonnyilatkozat tételi kötelezettsége is sok ponton kapcsolódik a miniszterelnökhöz. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos négy éves visszamenőleges korlátozás is kevés lehet ahhoz, hogy a függetlenség egyértelműen megállapítható legyen. Ráadásul a szabályozás nem tartalmazza a mandátum meghosszabbításának tilalmát sem, ami azt a veszélyt hordozza magában, hogy az elnök részéről „megfelelési kényszer" lép fel a javaslattevő felé, és ez a Hatóság gyakorlatában is tükröződhet. Annak a lehetősége, hogy az aktuális politikai elvárások befolyásolhatják egy olyan alapjogvédelmi intézmény működését és döntéseit, amely éppen a személyes adataink őre, jelentős negatív hatással lehet a magánélet védelmére, figyelemmel az alapjog tartalmi változásaira is (lásd a jelen fejezet II.2.2.3. pontját).[80]

III.1.3. Rendes bíróságok

A rendes bírósági rendszernek is szerepe van az emberek magánéletének védelmében. De hogy milyen mérce alapján, arra nézve az Alaptörvény egy olyan rendelkezést tartalmaz, amely megerősíti az állami paternalizmusról szóló felfogást, amelyről a következő pontban írok, pontosabban arra szolgál, hogy az állam által képviselt értékeket intézményesen érvényre lehessen juttatni, eszközként felhasználva a rendes bíráskodást is. Az Alaptörvény szerint: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak."[81]

III.2. Tartalmi változások

III.2.1. Az Alaptörvényben

Tartalmi téren az egyik problémakört maga az Alaptörvény veti fel, hiszen a **jó élet egy felfogását** közvetíti az emberek felé, amely a magánszférába való erőteljes behatolásként értékelhető. Ez tükröződik a Nemzeti hitvallásban, amely megkérdőjelezi az állam **világnézeti semlegességét**, illetve a családi kapcsolatok említésekor is.[82] Tóth Gábor Attila véleménye szerint a kormányzatnak határozott társadalomképe van, és nem bízza a polgárokra, hogy szabadon válasszák ki, milyen életvezetést alkalmaznak. Egy jó életről szóló képet határoz

[79] Lásd a NAIH 2012. szeptember 25-én kiadott közleményét. http://www.naih.hu/files/NAIH-Koezlemeny-EP-kepviseloek-2012_09_25.pdf (2012. október 21.)

[80] A témával kapcsolatos szakirodalomból kiemelendő: Jóri András: Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről. In Fundamentum, 2010/2. szám, http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-02.pdf (2012. október 21.). A szerző részletesen foglalkozik a korábbi szabályozással, az ideális megoldás főbb elveivel (többek között a függetlenséggel), valamint a biztos gyakorlatával, annak értékelésével.

[81] Alaptörvény 28. cikke

[82] A családi kapcsolatokról bővebben a családok védelméről szóló törvény vizsgálatakor írok a II.2.2.3. pontban.

meg, és hol puhább, hol keményebb jogi eszközökkel próbálja afelé terelgetni az embereket.[83] Természetesen a jogirodalomban olyan véleménnyel is találkozhatunk, amely szerint az államnak bizonyos – életformákkal, életvezetéssel kapcsolatos - kérdésekben egyértelműen állást kell foglalnia, akár alkotmányos szinten is (lásd például a II.2.2.3. pontjában hivatkozott Lábady-véleményt), de én azzal értek egyet, hogy a szabadságot – a már említett korlátok között – a magánélet tartalommal való kitöltése, kialakítása terén is biztosítani kell az egyén számára.

Az Alaptörvény a **gazdasági magánszférát** is bírálható módon értelmezi, hiszen azt tükrözi, hogy a kormányzat a gazdaság szabályozását aktuális közérdekek (például az államadósság csökkentése) mentén kívánja megvalósítani, ezek azonban önmagukban nem alapozhatják meg az állam beavatkozását a piac, a gazdasági magánszféra működésébe, mert a magánszférához való jog ennek korlátját képezi, figyelembe véve az arányosság követelményét.[84]

Az alapjogvédelmi szint egyértelmű csökkenését jelzi az Alaptörvénynek az a rendelkezése is, miszerint alapvető jog „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának **tiszteletben tartásával** korlátozható."[85] Ez nyilvánvalóan visszalépést jelent a korábbi mércéhez képest, amely szerint a korlátozás a lényeges tartalmat nem érinthette.

III.2.2. Az Alaptörvényen kívül

Az Alaptörvényen kívül egyéb jogszabályokban is találunk arra példát, hogy az állam a magánszféránkba tartozó kérdéseket szabályoz eddig ismeretlen és aggályos módon, sugallva a kívánatosnak tartott magatartást, vagy éppen mélyebbre nyúlva a privát szféránkba. Az alábbiakban ezzel kapcsolatban vizsgálok meg néhány témakört.

III.2.2.1. Médiatartalmak és magánszféra

Az Országgyűlés 2010-ben arra tett kísérletet, hogy a sajtó- és médiaszabadságot, illetve a magánszféra védelmét összeegyeztesse, de a próbálkozás nem (volt) problémamentes. A 2010. június 11-én benyújtott, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló T/363. számú törvényjavaslat 18. §-a tartalmazott egy olyan rendelkezést, miszerint a „médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet és más, személyhez fűződő jogok megsértésére." Az elfogadott, 2010. évi CIV. törvényben (Smtv.) végül úgy szerepelt ez, hogy a „médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet megsértésére." A törvénynek többek között ezen szakasza alkotmánybírósági vizsgálat tárgyává is vált. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 182. § c) pontja szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) Médiatanácsa „felügyeli az Smtv. 13-20. §-ban foglalt követelmények betartását"[86]. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy az Smtv. akkori 14-20. §-aiban megjelenő tartalmi korlátok a sajtószabadság fényében szükségesek és arányosak-e. A vizsgálat eredményeként a testület a következő eredményre jutott: az „Smtv. 15. és 18. §-ai - a nyilvánosságra szánt közlés jogosultjának a közléssel

[83] Életmódválasztásban is segít a Fidesz. In HGV, 2011. március 23., http://hvg.hu/itthon/20110323_fidesz_maganszfera (2012. október 21.)

[84] Varju Márton: Az alaptörvény gazdasági adóssága. http://www.szuveren.hu/jog/az-alaptorveny-gazdasagi-adossaga, 2011. április 17. (2012. október 21.)

[85] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

[86] A jelenleg hatályos szöveg szerint: „c) felügyeli az Smtv. 14. §-ában, valamint 16-20. §-ában foglalt követelmények betartását"

kapcsolatos jogai, valamint a magánélet védelme - olyan helyzetekben jogosítják a hatóságot a nyomtatott és az internetes sajtótermék tartalmának vizsgálatára, amelyekben az egyedileg azonosítható személy áll szemben a sajtótermék kiadójával, és amely viszonyban a személynek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak. A testület eddigi következetes gyakorlata szerint a véleményszabadság és annak intézményeként elkülönült sajtószabadság szükséges korlátozását jelenti az alanyi jogsértés, például személyiségi jogok megsértése. Nincs indoka azonban az olyan korlátozásnak, amely személyes érdekeltséghez kötött jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén teszi lehetővé az állami közhatalom fellépését. A sajtószabadság jogának gyakorlásával a nyomtatott és az internetes sajtótermékekben okozott alanyi jogsértések esetén az egyéni fellépésre lehetőséget adó jogintézmények az eddigiekben is rendelkezésre álltak, az egyéni jogérvényesítés mellett életre hívott, azt kiegészítő hatósági eljárás alkotmányosan nem indokolható, ezért az a sajtószabadság aránytalan korlátozása."[87] Az emberek tehát az AB felfogásában eléggé „felnőttek", nincs szükség a jogérvényesítés kapcsán sem „atyáskodó" államra.

A hatályos törvény 15. § (4) bekezdése említi a magánélet védelmét, amikor kimondja, hogy a médiatartalom-szolgáltató nem köthet médiatartalomban szereplő személlyel olyan megállapodást, amely korlátozza a jó hírnevéhez, becsületéhez vagy magánéletéhez fűződő jogainak érvényesíthetőségét. Azonban **ez véleményem szerint messze áll az eredeti tervtől, vagy legalábbis a törvényjavaslat koncepciójából kiolvasható céltól**. Hiszen amíg az általában, mindenki számára védelmet kívánt nyújtani a magánélete megsértésének esetére, addig ez csak a médiatartalomban szereplő személy számára lehet garancia például az ellen – ahogy a törvény is nevesíti -, hogy a szolgáltató a nyilatkozatát érdemben megváltoztassa vagy eltorzítsa. A törvényalkotó azonban ragaszkodott ezen a téren a hatósági felügyelethez, és inkább annak tárgyát változtatta meg. Az persze más kérdés, hogy – amint az AB is rámutatott - az igényérvényesítés megfelelő eszközei a jogrendszerben már eddig is jelen voltak, és a törvény 18. §-a valójában csak egy, a hatóság számára „jogalapot" teremtő deklaráció volt – eredetileg is.

Azonban a magánszféra egy másik eleme is sérült a szabályozás kapcsán, nevezetesen a titokvédelem. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a „magántitokhoz való alkotmányos jog a magánszféra részeként értelmezhető."[88] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy az Országgyűlés az Mttv. 155. §-ában nem szabályozta kielégítően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatosan.[89]

Az elméleti részben ismertetett veszélyek (például a sajtó túlkapásai a szenzációkeltés érdekében, az egyén pszichésen való megterhelése) miatt **a jogalkotónak arra kellene törekednie, hogy tartalommal teli garanciákat alakítson ki a - kommunikációs alapjogok egyik korlátjaként megjelölhető - magánélet védelmére**. Biztosítani kellene azt, hogy csak a feltétlenül szükséges, közérdekkel indokolható részletek kerülhessenek nyilvánosságra (kivéve, ha a nyilatkozó személy máshoz is hozzájárul), és magának az érintett személynek a kezében legyen a jogérvényesítés lehetősége. Visszautalok arra, hogy a magánélet védelmének jogi szabályozása **paradoxont** rejt magában. Az a megoldás, ami szerint egy hatóság felügyeli a magánélet tiszteletben tartását, **megkétszerezi ezt**, hiszen nemcsak a jogérvényesítés során kell feltárnia az egyénnek a magánszférája egy részét, hanem még azt sem döntheti el, meg akarja-e ezt tenni egyáltalán, és ha igen, mikor, illetve milyen formában.

[87] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 514-515.
[88] Uo., 531, 534.
[89] A törvény 155. §-a azóta módosításra került, így jelenleg a titokfajták közül az üzleti titok tartozik az NMHH által megismerhető adatok körébe a korábbi, törvény által védett titok elnevezésű kategória helyett.

III.2.2.2. Adatvédelem

A jogalkotó az elmúlt két évben a személyes adatok védelme, az információs önrendelkezési jog biztosítása terén is változásokat generált, ahogyan azt az intézményi változások kapcsán már jeleztem.

Itt a 2012 áprilisában benyújtott, T/6858. számú törvényjavaslat nyomán elfogadott, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítására[90] gondolok. Ez alapján a Kormány által meghatározott ügyekben a Miniszterelnökség a polgárok személyre szóló tájékoztatása, illetve a polgárok álláspontjának megkérdezése céljából meghatározott adatok szolgáltatását jogosult kérni, meghatározott kiválasztási szempontok szerint. Korlátot az jelent, hogy vannak bizonyos megtagadási okok, illetve hogy a Miniszterelnökség az adatokat – törvény eltérő rendelkezése hiányában - az átvételtől számított kilencven napig kezelheti. A gyakorlatban erről a Nemzeti Konzultáció juthat eszünkbe, ennek a jogalapját teremtette meg a törvénymódosítás. Az uniós jog alapján nem jogellenes az ilyen adatigénylés, hiszen az csak a különleges adatok vonatkozásában tartalmaz korlátokat.[91] Több ponton is támadható azonban a koncepció. Egyrészt az adatkezelés törvényi feltételei kapcsán, hiszen a felhatalmazás alapján a Kormány bármilyen kérdésben használhatja majd ezt az eszközt, illetve az a rendelkezés sem kielégítő, hogy a kilencven napos kezelési határidőtől hosszabbat törvény bármikor megállapíthat. Másrészt a polgárok számára az ilyen megkeresések a magánéletet zavaró, zaklató tényezőknek hathatnak. Azok számára, akik érdeklődnek a tervezett kormányzati intézkedések iránt, vagy szeretnék kifejezni véleményüket, megfelelő és könnyen elérhető információk, fórumok állnak rendelkezésre. Éppen ezért felesleges és a polgárok magánéletét sértő lehet a módosítás, hiszen álláspontom szerint az eddigi tapasztalatok alapján a kérdőívek is sugallják a jó választ, és befolyásolni próbálják az emberek nézeteit, ezáltal politikai preferenciáit. Ez nem csak a politikai pluralizmus és a pártok közötti esélyegyenlőség ellen hat, hanem megerősíti azt a már említett kiindulópontot, miszerint az állam nem kezeli felnőttként a polgárokat.

A témához kapcsolódik, hogy 2011 novemberében felmerült az ún. Nemzeti Információs és Bűnügyi Központ felállításának gondolata, amely – szerencsére – nem jött végül létre. A TASZ álláspontja szerint, ha a terv megvalósul, a „személyes adatokkal táplálkozó szörnyeteg újabb szeget üt a magánszféra koporsójába."[92] A szervezet ugyanis az államigazgatás összes nyilvántartásához szabadon, közvetlen elektronikus úton hozzáférhetett volna, a megszerzett adatokat pedig korlátozás és törlési kötelezettség nélkül is tárolhatta volna, ami ellentétes a célhoz kötöttség, illetve a készletezés tilalmának követelményével, és súlyosan sérti az emberi méltóságot, azon belül is a magánszféra védelméhez való jogot.

Vajon miért nem ismerik fel a jogalkotóink, hogy **a fenti, a magánélet korlátozása felé mutató tendencia helyett a személyes adatokkal kapcsolatos igényt támasztó hatóságokkal szemben effektív védelmet kell biztosítani az egyén számára?** Ezt tette az elektronikus magánszféra-döntést meghozó német Alkotmánybíróság, illetve ezt hangsúlyozzák a magyar testületnek az első fejezetben ismertetett korábbi döntései is. Különösen a személyi számról szóló határozatra gondolok, amelynek idézett indokolását, ha a jogalkotó figyelembe venné, fel sem merülne az előbb említett gondolat megvalósíthatóságának lehetősége. Véleményem szerint arról sincs szó egyik esetben sem,

[90] 2012. évi LX. törvény
[91] Lásd a 95/46/EK irányelv (34) preambulumbekezdését.
[92] Személyes adatainkon hizlalt új nemzetbiztonsági elemző csúcsszervet hozna létre a Kormány. (Társaság a Stabadságjogokért) http://tasz.hu/adatvedelem/szemelyes-adatainkon-hizlalt-uj-nemzetbiztonsagi-elemzo-csucsszervet-hozna-letre-kormany (2012. október 21.)

hogy valamilyen közérdekkel indokolható lenne a jogalkotói lépés, vagyis a magánszférához való jog negatív oldalának határát nem érik el.

III.2.2.3. Családi kapcsolatok

A családi kapcsolatokat az Alaptörvény is megemlíti[93], a családok védelméről pedig egy külön új jogszabály, a 2011. évi CCXI. törvény szól. A törvényt már elfogadása előtt sok bírálat érte, hiszen a javaslathoz fűzött általános indokolás is támadható kijelentéseket tartalmaz.[94] „A Javaslat **nem értéksemleges módon** kívánja meghatározni a család intézményével kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket, hanem **egyértelműen állást foglal** a család, a házasság és a gyermekvállalás, mint követendő és védendő társadalmi, nemzeti érték fontossága mellett."[95]

Ez a szemlélet a törvényben is megjelenik. A preambulum egyértelműen megalkotóinak konzervatív és diszkriminatív szemléletét tükrözi, amikor arról beszél, hogy a „család létrejöttének biztos alapja a házasság, amely az egymás szeretetén és tiszteletén alapuló életközösség, ezért az mindenkor **megkülönböztetett megbecsülést** érdemel." Emellett azt is hangsúlyozza, hogy a „család akkor tölti be szerepét, ha az anya és az apa tartós és szilárd kapcsolata a gyermekek iránti felelősségben teljesedik ki." A törvény adta családfogalom rendkívül kirekesztő, hiszen teljes mértékben mellőz százezreket (így azokat is, akik körülményeik, illetve valamilyen meggyőződésük miatt egyedül vagy gyermektelenül élnek), és közvetlen kapcsolatot állít fel a család és a házasság között, amely nem következik sem az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéséből, sem a Magyarország által ratifikált nemzetközi jogi dokumentumokból. Az Alaptörvény ugyanis a házasság intézményét védi mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.[96]

A fenti kirekesztő szemlélet az érdemi rendelkezésekben is visszaköszön. A törvény így például kimondja, hogy a család alapja kizárólag egy férfi és egy nő házassága, az egyenesági rokoni kapcsolat, illetve a családbafogadó gyámság lehet [7. § (1)]. Egy másik helyen pedig a kiskorú gyermek azon kötelességét tartalmazza, hogy – korának és fejlettségének megfelelően – tartózkodjék az egészségét károsító életmódtól [12. § (2)].[97]

Ezek véleményem szerint szükségtelen, igazolhatatlan beavatkozást jelentenek az ember azon jogába, hogy maga határozhassa meg, mit tart jó életnek, követendő felfogásnak, és az állami paternalizmust erősíti. Az embereket tudatos, racionális lényekként felfogva nem indokolt, és az emberi méltóságból levezethető általános cselekvési szabadság, illetve

---

[93] Alapvetés L) cikk
(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.
(2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.

[94] Azt itt már csak jelezni lehet, hogy az Alkotmánybíróság is foglalkozott a törvény egy rendelkezésével, és annak hatálybalépését a jogállamiság és a jogbiztonság követelményének sérelmére hivatkozva, valószínűsíthető alaptörvényellenesség miatt felfüggesztette egy friss döntésében. [31/2012. (VI. 29.) AB határozat, ABH-ban még nem jelent meg]

[95] Bagdy Gábor – Harrach Péter – Michl József – Tarnai Richárd: 2011. évi ... törvény a családok védelméről. (T/5128. törvényjavaslat) 9. o. http://www.parlament.hu/irom39/05128/05128.pdf (2012. október 21.)

[96] Részletesen: Bánkuti Miklós – Dombos Tamás – Fleck Zoltán – Halmai Gábor – Rozgonyi Krisztina – Majtényi Balázs – Majtényi László – Polgári Eszter – Kim Lane Scheppele – Somody Bernadette – Uitz Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről: amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos törvényekről. http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/amicus_cardinal_laws_magyar_final.pdf (2012. október 21.)

[97] A törvény a magzat életvédelmére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezést, ami szintén érinti azt, hogy hol húzódnak a magánszféra határai, és a gyermekvállalás támogatásának egyik „eszköze" lehet, de a jelen dolgozat keretei között erre nincs lehetőségem kitérni.

önrendelkezési jog alapján nem tartható korlátozásokról van szó, amelyeket ráadásul az állam sokszor – hacsak még mélyebb beavatkozást nem valósít meg – ellenőrizni sem tud. Például a kiskorú gyermek idézett kötelességének mi a tartalma pontosan? Érvényre lehet-e juttatni ezt a rendelkezést? Ha igen, milyen eszközökkel? Ráadásul felmerül a szülők neveléshez való jogának a sérelme is, amit egy másik jogszabályhellyel kapcsolatban az ombudsman is felhívott egy, az Alkotmánybírósághoz intézett indítványában.[98]

Meg kell említeni Lábady Tamás 1995-ben egy új alkotmány tervezete kapcsán a magánélet alkotmányos védelméről írt tanulmányát[99], amelyben a házasság és a család védelméről szóló rész tartalmi szempontból többnyire – érdekesen, hiszen majdnem két évtized telt el azóta, de - összecseng az Alaptörvény követte megoldással, bár a – talán „időtállóbb" - formai javaslat és néhány tartalmi észrevétel (így például annak alkotmányos rögzítése, hogy az állam a család és a gyermekek védelme terén az elért szinttől nem léphet vissza) nem valósult meg. A régi Alkotmány kapcsán Lábady kifogásolta, hogy a szabályozás formai okból azért elégtelen, mert a házasság és a család védelmét az alapjogi fejezetben kellene kimondani. Azonban a régi módszeren az Alaptörvény sem változtatott, és a védelmet továbbra sem az alapjogi rész tartalmazza. Tartalmi szempontból azért volt Lábady szerint elégtelen a szabályozás, mert nem fejezte ki azt az értéktartalmat, amelyet a házasság és a család a társadalomban betölt.[100] Állást kell szerinte foglalni abban, hogy „az Alkotmány ebben a szférában milyen értékeket kíván kiemelni, preferálni, alapjogként szabályozni, illetőleg állami kötelezettségként tételezni, továbbá mely korlátozó rendelkezéseket kíván az Alkotmány »magaslatába emelni«."[101] Az alkotmánynak Lábady véleménye szerint ki kell fejeznie, „hogy a házasság férfi és nő életközössége, (…) az élettársi kapcsolatot és a homoszexuális életközösségeket szükségtelen külön kiemelt alkotmányos védelemben részesíteni (...) elegendő a diszkrimináció általános tilalmát kimondó szabályozás."[102] Amint fentebb láttuk, az új Alaptörvény ennek – a magánélethez való jog rovására – eleget tett.[103]

A fenti tendenciák a kormányzati kommunikációban is tükröződnek. Például az Országgyűlés elnöke 2012 szeptemberében egy konferencián kijelentette: „A gyermek nem magánügy, hanem a közjó egyik eszköze, a gyermekvállalás pedig nemzetstratégiai kérdés."[104] A népesedéspolitikai eszközöknek azonban meg kell felelniük bizonyos feltételeknek. Az Alkotmánybíróság a művi meddővé tétellel kapcsolatos (alkotmányellenességet megállapító) döntésében kiemelte, hogy a kedvezőbb demográfiai mutatók elérésére a demokratikus államokban nem az önrendelkezési jog korlátozása a célravezető eszköz, hanem a köztehervíselési és szociálpolitikai szabályozás, valamint a születésszabályozási kultúra fejlesztése. Csak az alapvető jogokat el nem ismerő politikai rendszerekben lehet szélsőségesen tiltó és korlátozó népesedéspolitikai eszközökkel – pozitív

[98] Az ombudsman alkotmánybírósági indítványa a köznevelési törvény egyes rendelkezéseiről. AJB-2523/2012. (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202523Ai.rtf (2012. október 21.)

[99] Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog). In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.

[100] Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog). 74. o. In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.

[101] Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog). 76-77. o. In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.

[102] Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog). 79-80. o. In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.

[103] A témával kapcsolatban az újabb szakirodalomból lásd: Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete. In Jura, 2006/1. szám, 16-22. o. A szerzők szupranacionális és európai kitekintés után szintén fogalmaznak meg az alkotmányi szint számára de lege ferenda javaslatokat, és tekintettel vannak a társadalmi változásokra is, így az élettársi kapcsolatok elterjedtségére.

[104] A gyermekvállalás nemzetstratégiai ügy. (Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális és Családügyért Felelős Államtitkárság) http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-csaladi-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-gyermekvallalas-nemzetstrategiai-ugy (2012. október 21.)

vagy negatív irányban – befolyásolni a népszaporulatot.[105] Álláspontom szerint ez a másik oldalról is igaz: az állam nem hozhat olyan szabályokat, intézkedéseket, amelyek olyan mértékben ösztönzik a gyermekvállalást, hogy az már tulajdonképpen gazdasági kérdéssé váljon a polgárok számára, illetve a sugalmazásnak „ellenállók" számára pedig diszkriminatív legyen. Hiszen az is az önrendelkezési jog indokolatlan és aránytalan csorbítása, ha az olyan kérdésekben, mint – a magánélet részének tekinthető – gyermekvállalás, az állam igyekszik a rendelkezésére álló minél több eszközzel közvetíteni, mit is tart kívánatosnak, egyúttal kifejezve, mely életformát tartja kevésbé értékesnek.

Az előbb idézett határozaton kívül az Alkotmánybíróság minősített még állami beavatkozást alkotmányellenesnek a családi viszonyokkal összefüggésben, nevezetesen a távoltartás kapcsán. Az alkotmányellenes helyzetet az Alkotmánybíróság szerint az okozta, hogy az erőszak és a hozzátartozó fogalmát túl tágra vonta a jogalkotó, sértve az arányosság kritériumát. Azonban ebben az esetben a cél mégis legitim volt, hiszen a testület elismerte: „Mivel az erőszak tényével a probléma kihat a magánszféra viszonyaira, az alapjogoknak a magánszférán belüli érvényesülésére, ezért ebben az esetben a magánszférába történő állami beavatkozás végső soron a magánélet – adott esetben a család, illetve a családtagok alapvető jogainak – védelmét szolgálja."[106]

A kirekesztő családfogalom ellentétes az EJEB megközelítésével is, hiszen a strasbourgi testület több évtizede a család fogalmának kiterjesztő értelmezése mellett érvel. Egy döntésében ez áll: a „8. cikk szempontjából irányadó »családi élet« létezése vagy nem létezése elsősorban **ténykérdés**, amely közeli személyes kapcsolatok meglététől függ."[107] A család nem egyenlő a házasságon alapuló életközösséggel, hanem „számos tényező releváns lehet, beleértve annak vizsgálatát, hogy a pár együtt él-e, kapcsolatuk hosszát és hogy demonstrálták-e egymás felé való elkötelezettségüket gyermekvállalással vagy bármilyen egyéb módon."[108] Az EJEB azt is kimondta, hogy „az állam a család védelmére alkalmas eszközök megválasztása, valamint a 8. cikk által megkívánt családi élet tiszteletben tartása során **szükségszerűen köteles figyelembe venni a társadalomban végbement változásokat és a szociális, polgári jogi és kapcsolati kérdésekkel összefüggő fejleményeket**, ideértve a tényt, hogy nem csupán egy út vagy egy választási lehetőség van, amikor a családi életünkről vagy magánszféránkról döntünk."[109]

Összességében úgy vélem tehát, hogy a társas kapcsolatok terén tapasztalható új szabályozási irányok sem a magánélet szabadságát mozdítják elő - éppen ellenkezőleg. A sugallt értékrend a realitásoktól is elrugaszkodik, illetve károsan csökkenti az emberek szabadságérzetét, ami azt támasztja alá, hogy indokolatlanul avatkozik be az állam a magánélet ezen szegmensébe. Ráadásul az állami hozzáállás az azzal egyetértők számára alapot adhat a mások jó életről alkotott felfogásának megítélésére is. Mindez károsan hat az értékek pluralizmusára, egymás mellett élésére.

III.2.2.4. Gazdasági magánszféra

A 2010. évi CXXIV. törvénnyel 2005. január 1-jére visszamenőleges hatállyal bevezetni kívánt 98 százalékos különadó kérdése is erőteljesen érinti az egyén magánszféráját, nevezetesen annak gazdasági, anyagi alapját, vonatkozását. Nem véletlenül állapított meg alkotmányellenességet az AB a törvény, majd annak módosítása kapcsán.[110] A második

[105] 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 545.
[106] 53/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 422.
[107] K. és T. vs. Finnország, Application no. 25702/94, 2001. július 12., 150. pont
[108] X., Y. és Z. vs. Egyesült Királyság, Application no. 21830/93, 1997. április 22., 36. pont
[109] Kozak vs. Lengyelország, Application no. 13102/02, 2010. március 2., 98. pont
[110] Az első különadó-határozat: 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 900-946.

különadó-döntésben leszögezte a testület: „Állami beavatkozást megvalósító törvénynek egyensúlyt kell teremtenie a személyek jogmentes magánszféráját védő alapvető jogok és a törvényben megcélzott társadalmi, politikai, gazdasági érdekek között. Ezek egyoldalú, kizárólagos és differenciálatlan érvényesülésekor alapos okkal lehet hivatkozni az alapvető jogok, végső soron az emberi méltóság védelméhez való jog sérelmére" – mondta ki a testület.[111] Azonban a határozat többségi indokolásában megkérdőjelezhető megállapítások is vannak, egyetértve Kis László alkotmánybíróval, aki párhuzamos indokolásában azt tartotta elhibázottnak, hogy a többségi indokolás a 2005. január 1-jével kezdődő és 2009. december 31-én lezárt adóévekre nézve az emberi méltóság sérelméből levezethetőnek látta a különadó alkotmányellenességének a megállapíthatóságát, míg a 2010-es évben jövedelemszerzőknél „mindössze" a visszaható hatályt (mint a jogbiztonság alkotóelemét) látta megsértve. Álláspontja szerint a 2010-es adóév hatálya alá esőknél is alkotmányosan (alapjogi szempontból) igazolhatatlan - az Alkotmánybíróság szóhasználatában: „illetéktelen" - volt a magánszféra (anyagi) aspektusába való állami beavatkozás.[112]

Ez nem jelenti természetesen azt, hogy az anyagi magánszférába az állam bizonyos intézkedésekkel ne avatkozhatna be a szükségesség és arányosság követelményének megfelelve. Az Alkotmánybíróság által megvizsgált egyik esetben a tartásdíj fizetési kötelezettség teljesítése érdekében élt az állam ezzel a lehetőséggel. Az AB megállapította: „Ennek a célnak a fontossága és az érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll egymással. Az állami beavatkozás indoka a magánszféra körébe tartozó viszonyokba a tartásdíj igény mindenkori teljesítésének a lehető leghatékonyabb biztosítása."[113]

III.2.2.5. Munka és magánszféra

A Parlament a 2012. évi I. törvénnyel megalkotta az új Munka Törvénykönyvét. Az új törvény kapcsán felmerülnek olyan problémák, amik a munkavállalók magánéletével kapcsolatosak. Bár a törvény 11. § (1) bekezdése kimondja, hogy a munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető, a 8. § (2) bekezdése szerint a munkavállaló munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely - különösen a munkavállaló munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján - közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A munkavállaló magatartása a 9. § (2) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. Eszerint a munkavállaló személyhez fűződő joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Véleményem szerint ez a rendelkezés alkotmányossági szempontból aggályos még annak deklarálása mellett is, hogy a személyhez fűződő jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell (a 8. § (2) bekezdése szerint írásban). A korlátozás a munkavállaló valamely alapjogát érintheti ugyanis, amelyet törvény ugyan megtehet az Alaptörvény szerint, de a munkáltató biztosan nem. A személyhez fűződő jogok köre tág, és így a törvény által megengedett korlátozás lehetősége is túl széles, hiszen a korlátozható jogok nincsenek benne meghatározva, sem garanciákkal ellátva.

A jogalkotót feltehetőleg „inspirálta" a közalkalmazottakkal kapcsolatos 56/1994. (XI. 10.) AB határozat. Ez a döntés azt tartalmazta, hogy a korlátozás csak akkor elkerülhetetlen és

[111] 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 245.
[112] Részletesen lásd a Kis László alkotmánybíró által a 37/2011. (V. 10.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolást (ABH 2011, 247-255.).
[113] 576/D/2000 AB határozat, ABH 2006, 1320.

arányos, ha a közalkalmazott munkahelyen kívüli közalkalmazotti jogviszonyához méltatlan magatartása a közalkalmazott munkaköre vagy beosztása ellátására lényeges és valóságos, közvetlen kihatással van és ha az egyúttal alkalmazójának érdeksérelmével jár.[114] Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni a különbségeket. Az egyik az, hogy míg a törvény a veszélyeztetést elégnek tartja, addig az AB eredményt is megkíván. A másik az, hogy a közalkalmazottra váró jogkövetkezmény a fegyelmi felelősségrevonás volt az AB által vizsgált esetben, míg a törvény a személyhez fűződő jogok korlátozását helyezi kilátásba. Ezt pedig, ahogy már jeleztem, a munkáltató – további feltételek létének hiányában – nem tehetné meg.

Tovább korlátozza a munkavállaló magánszféráját az, hogy az új törvényben a felmondási védelem körébe tartozó esetek köre szűkült, például a betegséggel összefüggő esetekkel.[115] Az elrendelhető rendkívüli munkaidő naptári évenként kétszáz óra helyett a törvény 109. § (1) bekezdése szerint kétszázötven órára növekedett. Ez a néhány kiragadott rendelkezés is rávilágít arra, hogy **a jövőben nehezebbé válhat a munka és a magán-, illetve családi élet összehangolása.**

IV. Összegzés

A dolgozat írása közben számomra is igazolódott, hogy a magánszféra-védelem témája elméleti, alkotmányjogi megközelítésben **rendkívül szerteágazó**, ezért én is csupán néhány elemét tudtam megvizsgálni. Viszont azt gondolom, hogy már ez is **hozzájárulhat ahhoz, hogy a több mint két éve tartó, a privát szférát érzékenyen érintő folyamatokat a felszín mögé látva, szakmai szemmel tudjuk nézni.**

A magánszféra **fogalmát lehetetlen pontosan meghatározni**, hiszen az ember legbensőbb, sérülékeny életteréről van szó, amely számos más joggal és érdekkel kerülhet összeütközésbe. Bár az egyes országok különbözőféleképpen igyekeznek garantálni a privát szféra szabadságát, minden megvizsgált államban jelentős a magánélet védelme: vagy az alkotmány deklarálja az ehhez való jogot, vagy az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán kap jelentős hangsúlyt (ami azt is megmutatja egyébként, hogy valójában alkotmányi szintű elismerés nélkül is lehet eredményes a védelem, figyelemmel a szupranacionális elismertségre is). Az biztos, hogy az állam feladata a magánszféra megvédése a szükségtelen, vagy aránytalan beavatkozásokkal szemben. A nemzetközi kitekintés és az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata – átnézve minden jelentősebb döntést, ami a témához kapcsolódik – arra világít rá, hogy nagyon széles az a kör, amelyre a magánélet védelme kiterjed és számos helyzetben alkalmazható döntési alapként, érvként az egyén szabadságának biztosítása érdekében.

Miért is kell védeni a magánélet szabadságát? Azért, mert az egyén közösségi értékteremtő szerepe és testi-lelki szükséglete is ezt indokolja. Ha megnézzük a jogelméleti megközelítéseket, illetve az alkalmazott mércéket, megállapítható, hogy védelemben kell részesíteni egyrészt a **cselekvési, (intim) döntési szabadságot**, az erre vonatkozó igényt, másrészt a **személyes információk feletti ellenőrzési helyzetet**, továbbá azt az **állapotot, hogy az egyénhez való hozzáférés korlátozott**, megilleti az egyént a nyugalom és bizonyos védett zóna, vagyis jogmentes magánszférát kell számára biztosítani, „békén kell hagyni". Ez utóbbi mindenki másra – az államra is vonatkozik. Az államra abban a tekintetben is, hogy biztosítsa ennek feltételeit, gondolok itt az alapjogi összeütközések feloldására is. Ha még beavatkozás is lenne indokolt egy másik alapjog vagy közérdek miatt, az csak az arányosság

[114] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312.
[115] Lásd a törvény 65. § (3) bekezdését, összevetve az 1992. évi XXII. törvény 90. § (1) bekezdésével.

követelményét szem előtt tartva tehető meg, nem róva alkotmányos garanciák nélküli terhet a polgárokra.

Azonban ma Magyarországon olyan változásoknak lehetünk tanúi, amelyek erőteljesen érintik a polgárok magánéletét, csökkentve a védelem szintjét.

Megfigyelhető ez egyrészt **intézményi téren**. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok alapján **kevésbé lesz képes a hatékony magánszféra-védelemre, ezen csak saját gyakorlatának gondos kimunkálásával tud majd segíteni** például azáltal, hogy nem értelmezi megszorítóan a rá irányadó rendelkezéseket. Az alapvető jogok biztosa **„híd"-szerepet tölthet be** az emberek és az AB között, de ez az intézmény függ a tisztséget betöltő személy szerepfelfogásától. A NAIH felállítása pedig **visszalépésként értékelhető** a magánélet adatvédelmi aspektusából nézve.

Tartalmi tekintetben hangsúlyozom, hogy a magánélet védelme **több jog együttes érvényesülése révén valósulhat csak meg**, vagyis tulajdonképpen amikor a magánélethez való jogról beszélünk, ez alatt több részjogosítványt kell értenünk, amelyek önmagukban is külön alapjogok. Mivel a magánélet védelme végső soron az emberi méltósághoz kapcsolódik, így fontos szerepe van az alapjogi rendszerben, pozitívumnak tekinthető, hogy az Alaptörvényben **külön is deklarálásra került** az, hogy mindenkinek joga van magánélete tiszteletben tartására, de az majd a jövőben derül ki, hogy ez a jog **csupán „dísz" lesz-e a normaszövegben**, vagy a gyakorlatban élő, a bíróságok előtt felhívható joggá válik. Az is kérdés marad egyelőre, hogy a magánélet sérthetetlenségét a bíróságok mennyire fogják tágan értelmezni, illetve hogy az Alkotmánybíróság hogyan viszonyul majd az „új" alapjoghoz.

Az Alaptörvény a **jó élet egy felfogását** közvetíti az emberek felé, amely a magánszférába való erőteljes behatolásként értékelhető. Ez tükröződik a Nemzeti hitvallásban, amely megkérdőjelezi az állam világnézeti semlegességét, illetve a családi kapcsolatok említésekor is. Az utóbbi tekintetében azt a következtetést vontam le, hogy mivel az új családvédelmi törvény nem értéksemleges módon határozza meg a család intézményével kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket, ezáltal konzervatív, diszkriminatív, kirekesztő jellegűnek tekinthető. Az embereket értelmes lényekként felfogva nem indokolt, és az emberi méltóságból levezethető általános cselekvési szabadság, illetve önrendelkezési jog alapján nem tartható korlátozásokról van szó. Vagyis itt a cselekvési, döntési szabadság sérelme merül fel.

Az Alaptörvényen kívül egyéb jogszabályokban is találunk arra példát, hogy az állam a magánszféránkba tartozó kérdéseket szabályoz eddig ismeretlen és aggályos módon, sugallva a kívánatosnak tartott magatartást, vagy éppen mélyebbre nyúlva a privát szféránkba.

A kommunikációs alapjogok és a magánszféra-védelem viszonyát tekintve úgy gondolom, hogy az elméleti részben ismertetett veszélyek miatt a jogalkotónak arra kellene törekednie, hogy **tartalommal teli garanciákat alakítson ki a magánélet védelmére**. Biztosítani kellene azt, hogy csak a feltétlenül szükséges, közérdekkel indokolható részletek kerülhessenek nyilvánosságra (kivéve, ha a nyilatkozó személy máshoz is hozzájárul), és magának az érintett személynek a kezében legyen a jogérvényesítés lehetősége. Ellenkező esetben az állam nem oldja fel az egyén védett zónájára veszélyt jelentő alapjogi konfliktust és az információk feletti ellenőrzési helyzet sem lesz kielégítő.

Szükséges lenne annak felismerése, hogy a fenti, a magánélet korlátozása felé mutató tendencia helyett **a személyes adatokkal kapcsolatos igényt támasztó hatóságokkal szemben egyre inkább védeni kell az egyént**, ahogyan megtette azt az elektronikus magánszféra-döntést meghozó német Alkotmánybíróság, vagy amit a magyar testületnek az első fejezetben ismertetett korábbi döntései is sugallnak.

Nemcsak a magánélet értelmezése terjed ki egyre szélesebb területre, hanem az állam részéről történő beavatkozás is. A dolgozatban áttekintett változások is ezért tűnhetnek „diffúznak". De manapság már olyan jogszabályokban is „elbújhatnak" a

magánszféra védelmi szintjét csökkentő rendelkezések, változások, amelyekre nem is gondolnánk. Illusztrációként említem meg az Országgyűlésről szóló új törvényt, amelynek nyomán a jövőben a magánéletet büntetőjogi eszközként védő rágalmazás és becsületsértés nem lesz kivétel a képviselői mentelmi jog alól.[116]

A változások tekintetében azzal az állásponttal értek egyet, miszerint a szabályozás elemzett iránya **egyre nagyobb teret hódít el a magánszférából, és az állami paternalizmust erősíti, illetve a korábbiakhoz képest mélyebb állami beavatkozást valósít meg.** Véleményem szerint arról nincs szó egyik nagyító alá vett esetben sem, hogy valamilyen közérdekkel indokolható lenne a jogalkotói lépés, vagyis a magánszférához való jog negatív oldalának határát nem éri el.

Az állam részéről határozott elképzelés, hozzáállás figyelhető meg a magánszférához, de véleményem szerint ez az egyének kezében lenne jó helyen. Bár nem minden, a magánéletet korlátozó törekvés válik valóra, érdemes azt megvizsgálni, hogy a magánszférájuk nagy részétől megfosztott egyének milyen közösséget tükröznek vissza. „A kunyhójában a legszegényebb ember is ellenállhat a korona minden hatalmának” – mondta ifjabb William Pitt brit politikus a XVIII. század végén. De vajon így van ez még ma is?

[116] 2012. évi XXXVI. törvény, 73. § (2) bekezdés

Felhasznált irodalom

A gyermekvállalás nemzetstratégiai ügy. (Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális és Családügyért Felelős Államtitkárság) http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-csaladi-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-gyermekvallalas-nemzetstrategiai-ugy (2012. október 21.)

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért által az Európai Bizottság elnökének közösen írt levél. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/barroso_dpa_independence_hu_final.pdf (2012. október 21.)

Balogh-Békési Nóra: *Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében.* In Pázmány Law Working Papers, Nr. 2012/38., http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-38-Balogh-Bekesi.pdf (2012. október 21.)

Bánkuti Miklós – Dombos Tamás – Fleck Zoltán – Halmai Gábor – Rozgonyi Krisztina – Majtényi Balázs – Majtényi László – Polgári Eszter – Kim Lane Scheppele – Somody Bernadette – Uitz Renáta: *Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről: amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos törvényekről.*
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/amicus_cardinal_laws_magyar_final.pdf (2012. október 21.)

Barendt, Eric: *A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatában.* In Iustum Aequum Salutare, 2010/3. szám, 45-69. o.

Bostwick, Gary: *A Taxonomy of Privacy: Repose, Sanctuary and Intimate Decision.* In California Law Review, Vol. 64, 1976, 1447-1483. o.

Brandeis, Louis – Warren, Samuel: *The Right to Privacy.* In Harvard Law Review, Vol. 4, 1890, 193-220. o.

Broadbent, Stefana: *L'intimité au travail. La vie privée et les communications personnelles dans l'entreprise.* FYP éditions (France), 2011.

Drinóczi Tímea – Zeller Judit: *A házasság és a család alkotmányjogi helyzete.* In Jura, 2006/1. szám, 16-22. o.

Életmódválasztásban is segít a Fidesz. In HGV, 2011. március 23., http://hvg.hu/itthon/20110323_fidesz_maganszfera (2012. október 21.)

Fisher, Louis: *American Constitutional Law.* McGraw-Hill Inc., New York, 1995.

Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

Jóri András: *Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről.* In Fundamentum, 2010/2. szám, http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-02.pdf (2012. október 21.)

Kelemen Katalin: *Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról.* In Fundamentum, 2011/4. szám, http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/11-4-06.pdf (2012. október 21.)

Koltay András: *A magánszféra és a sajtó – magyar, angol és európai pillanatkép.* In Magyar Jog, 2007/10. szám, 616-625. o.

Kulcsár Anna: *Több mint 1500 egyenruhás fordult az AB-hez.* In: Magyar Nemzet, 2012. október 13., http://mkab.hu/sajto/sajtomegjelenes/tobb-mint-1500-egyenruhas-fordult-az-ab-hez (2012. október 21.)

Küpper, Herbert: *IT-alapjog és elektronikus magánszféra – az alkotmánybíróság legitim jogfejlesztése vagy tilos jogalkotása? (I. rész).* In Közjogi Szemle, 2009/4. szám, 1-6. o.

Lábady Tamás: *A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és a család védelme, a magánszférához való jog).* In Acta Humana, 1995/18-19. szám, 74-86. o.

La protection de la vie privée face aux medias. (Sénat) http://www.senat.fr/lc/lc33/lc33_mono.html (2012. október 21.)

Lencsés Károly: *Alapjogi biztos: Az AB előretolt helyőrsége.* In Népszabadság, 2012. augusztus 11., http://nol.hu/belfold/20120811-az_ab_eloretolt_helyorsege (2012. október 21.)

Molnár András: *A magánszférához való jog az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában.* In De iurisprudentia et iure publico, 2011/2. szám, www.dieip.hu/2011_2_11.pdf (2012. október 21.)

Prosser, William: *Privacy.* In California Law Review, Vol. 48, 1960, 383-423. o.

Solove, Daniel: *A Taxonomy of Privacy.* In University of Pennsylvania Law Review, Vol. 154, No. 3, 2006, 477-560. o.

Sólyom László: *A személyiségi jogok elmélete.* KJK, Budapest, 1983.

Személyes adatainkon hizlalt új nemzetbiztonsági elemző csúcsszervet hozna létre a Kormány. (Társaság a Stabadságjogokért) http://tasz.hu/adatvedelem/szemelyes-adatainkon-hizlalt-uj-nemzetbiztonsagi-elemzo-csucsszervet-hozna-letre-kormany (2012. október 21.)

Sziklay Júlia: *Az információs jogok történeti gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján –.* In De iurisprudentia et iure publico, 2010/1. szám, www.dieip.hu/2010_1_11.pdf (2012. október 21.)

Tóth Gábor Attila: *Teherviselés.* http://www.szuveren.hu/jog/teherviseles, 2011. október 23. (2012. október 21.)

Trócsányi Sára: *Média és méltóság. Sajtószabadság és személyiségvédelem két német alkotmánybírósági ítélet tükrében.* In Infokommunikáció és jog, 2005/6. szám, 199-204. o.

Varju Márton: *Az alaptörvény gazdasági adóssága.* http://www.szuveren.hu/jog/az-alaptorveny-gazdasagi-adossaga, 2011. április 17. (2012. október 21.)

Zoltán Ödön: *A magánélet szabadsága és jogi védelme.* In Magyar Jog, 1992/9. szám, 530-538. o.

Hivatkozott jogszabályok (2012. október 21-én, illetve a vonatkozó AB határozat idején hatályos állapot)

Magyarország Alaptörvénye

Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1992. évi LXVI. örvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról (módosítás: 2012. évi LX. törvény)

1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól (módosítás: 2011. évi XLI. törvény)

2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (módosítás: 2012. évi XXV. törvény)

2010. évi CXXIV. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXV. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

Bagdy Gábor – Harrach Péter – Michl József – Tarnai Richárd: 2011. évi ... törvény a családok védelméről. (T/5128. törvényjavaslat) http://www.parlament.hu/irom39/05128/05128.pdf (2012. október 21.)

T/3586. számú törvényjavaslat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról. (Magyar Köztársaság Kormánya) http://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf (2012. október 21.)

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv")

Hivatkozott határozatok

Alkotmánybíróság

8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42-45.

23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88-114.

15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 39-53.

2012/B/1991. AB határozat, ABH 2001, 1169-1173.

30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167-181.

60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507-512.

56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312-315.

1115/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 551-553.

1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524-533.

772/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 858-863.

37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293-302.

576/D/2000 AB határozat, ABH 2006, 1314-1331.

58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527-571.

37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230-265.

50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566-595.

22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004, 367-380.

26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398-437.

36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390-412.

43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536-564.

144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107-1178.

53/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 410-456.

184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 900-946.

37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225-258.

165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478-544.

31/2012. (VI. 29.) AB határozat, ABH-ban még nem jelent meg

Emberi Jogok Európai Bírósága

Amann vs. Svájc, Application no. 27798/95, 2000. február 16.

Cotlet vs. Románia, Application no. 38565/97, 2003. június 3.

K. és T. vs Finnország, Application no. 25702/94, 2001. július 12.

Kozak vs. Lengyelország, Application no. 13102/02, 2010. március 2.

Niemietz vs. Németország ügy, Application no. 13710/88. 1992. december 16.

Peck vs. Egyesült Királyság ügy, Application no. 44647/98. 2003. április 28.

Radio France és mások vs. Franciaország, Application no. 53984/00, 2004. március 30.

S. és Marper vs. Egyesült Királyság, Application nos. 30562/04 and 30566/04, 2008. december 4.

Von Hannover vs. Németország ügy, Application no. 59320/00. 2004. június 24.

X., Y. és Z. vs. Egyesült Királyság, Application no. 21830/93, 1997. április 22.

Emberi Jogok Európai Bizottsága

6825/74. számú ügy

8278/78. számú ügy

8239/78. számú ügy

8334/78. számú ügy

8707/79. számú ügy

32165/96. számú ügy

Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága

Griswold vs. Connecticut ügy, 381 U. S. 479

Lawrence vs. Texas ügy, 539 U. S. 558

Olmstead vs. United States ügy, 277 U. S. 438

Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania vs. Casey ügy, 505 U. S. 833

Német Szövetségi Alkotmánybíróság

BVerfGE 35, 202; 1 BvR 536/72.

BVerfGE 101, 361; BVerfG, 1BvR 653/96.

Alapvető jogok biztosa

Alkotmánybírósági indítvány a jogi segítségnyújtás kizárása ügyében. AJB-1961/2012. (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201961Ai.rtf (2012. október 21.)

Az ombudsman alkotmánybírósági indítványa a köznevelési törvény egyes rendelkezéseiről. AJB-2523/2012. (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202523Ai.rtf (2012. október 21.)

Az idézetekben található kiemelések tőlem származnak.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Rácz Anna
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Az esküdtszék intézménye a büntetőeljárásban, különös tekintettel annak magyarországi működésére 1900-1919 között[1]

„Áldlak, sors, hogy biróvá nem tevél.
Mi könnyü törvényt írni pamlagon –
Könnyű itélni a felületesnek,
És mily nehéz, ki a szivet kutatja,
Méltányolván minden redőzetét”
Madách Imre: Az ember tragédiája, XI.(londoni) szín

I. Bevezetés

A laikus elemek büntetőeljárásba való bevonása - annak lehetséges formái, intézményei -, az eljárásjog egyik sokat vitatott kérdése. Ennek megfelelően a probléma megközelítése is alapvetően eltérő. Egyes országokban az igazságszolgáltatási hatalom demokratizálódásához tartozik a laikusok közreműködése az ítélkezésben, míg más országok elképzelhetetlennek tartják, hogy lényeges szerepet kaphassanak az eljárásban.

Ott, ahol a laikus részvétel létjogosultságát elismerik/elismerték, a részvétel módjának, illetve intézményének számos változata alakult ki, a német eredetű Schöffen rendszertől, a népbíráskodási rendszeren át, egészen az esküdtszéki bíráskodásig, - hogy csak néhányat említsünk.

E változatos intézményrendszerből a számomra legérdekesebb esküdtbíráskodási rendszert, az esküdtszék működésének elemzését választottam. Magyarországon az esküdtszékről ma már csak mint „történeti” jogintézményről beszélhetünk. Másutt, (például az Amerikai Egyesült Államokban, melyet az esküdtszék „őshazájának” is tekintenek), napjainkban is ez az élő eljárási gyakorlat.

Foglalkozom az amerikai és a francia rendszerrel is, mert ezek különbségei jól mutatják a common law és a kontinentális jog eltérő megközelítését. Természetesen nem összehasonlításról van szó, hiszen mint minden más jogintézmény az esküdtszék, az

[1] Konzulens: Dr. Kabódi Csaba habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
A pályamunka a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam-és Jogtudományi Szekciója Büntető Eljárásjog tagozatában második helyezést nyert

esküdtbíráskodás is csak az adott ország történelmi, jogtörténeti gyökereiből, hagyományaiból vezethető le és érthető meg.

Az amerikai rendszernél csak a fő vonalakat vázolom, bemutatva a legfontosabb jellegzetességeket. A francia rendszer bemutatásának kiemelt jelentősége van, mert a Magyarországon rövid időre meghonosodott esküdtszéki rendszer francia mintára jött létre.

Részletesen a magyar rendszerrel, az esküdtszék részvételével folyó büntetőeljárás jellegzetességeivel foglalkozom, bemutatva a korabeli vélekedést is az 1900 – 1919 között működő esküdtszéki intézményről. Egy olyan jogintézményről van szó, mely rendkívül rövid ideig tudott csak funkcionálni Magyarországon. Nem sikerült azonban gyökeret vernie, és a bevezetésétől számított mintegy 14 év eltelte után a Büntető Perrendtartás Novellája már olyan lényegi változtatásokat vezetett be a szabályozásban, mely azt eredményezte, hogy az eredetileg felállított, „tiszta formában" működő esküdtszéki rendszer jelentősen átalakult.

Érdekes megvizsgálni azt a kérdést, vajon mi lehetett az oka annak, hogy az esküdtszék működése ilyen tiszavirág-életű volt Magyarországon, miközben számos más európai országban ma is létezik, évszázados hagyományai vannak, és jellemzően a demokratikus igazságszolgáltatás alapfeltételeként tekintenek rá. Felvetődik a kérdés, hogy a politikai körülmények változásai hogyan befolyásolták az esküdtszék létjogosultságát. Itt érdemes megjegyezni, hogy a rendszerváltozás éveiben újra felmerült az esküdtszék visszaállításának a gondolata.

A dolgozatban elemzem, hogy milyen főbb kérdések foglalkoztatták a jogászi szakmát az esküdtszéki eljárással kapcsolatban, milyen javaslatok fogalmazódtak meg a hatékonyabb működés érdekében. Azt is tárgyalom, hogy az intézmény kritikusai milyen problémákat fogalmaztak meg, és mit kifogásoltak leginkább a laikus elemek működésével kapcsolatosan, illetve mely eljárási kérdésekre helyeződött a legnagyobb hangsúly. Mindehhez az Ügyvédek Lapja, a Magyar Jogi Szemle, a Magyar Themis, a Jogtudományi Közlöny és a Bűnügyi Szemle a tárgykörben megjelent, korabeli cikkeinek tanulmányozása szolgált alapul.

Foglalkozom továbbá azzal a kérdéssel is, hogy vajon átvihető lenne-e az esküdtbíráskodási gyakorlat a mai jogrendszerünkbe olyan formában, amely egyaránt megfelel a jogállami elvárásoknak, és a társadalom által támasztott igényeknek. Avagy véglegesen el kell vetnünk ezt a gondolatot?

Érvelni sem az intézmény ellen, sem mellette nem kívánok, jelenkori működésének lehetőségével is csak mintegy fikcióként foglalkozom. A téma tanulmányozása alapján úgy látom, nem létezett még olyan szabályozási mechanizmusa az intézménynek, mely közmegelégedésre szolgált volna. Célom az, hogy bemutassam az intézményt, és a felmerült kérdések továbbgondolására késztessem az olvasót.

Madách Imre sorai, melyeket a dolgozat mottójául választottam, jól tükrözik azt a dilemmát, mely a laikus elemek részvételével kapcsolatban a büntető bíráskodásban minden korban felmerültek.

II. Az esküdtszék intézményének rövid történeti áttekintése

Az intézmény megértéséhez nem kerülhető meg, hogy annak európai megjelenését röviden áttekintsük, mindenekelőtt Angliában, Franciaországban és a germán jogterületen.

Bár az esküdtbíráskodás gyökerei egészen az ókorig nyúlnak vissza, ilyen messzire nem kívánok visszatekinteni. Attól a momentumtól kezdem a történeti ív megrajzolását, amikor először fedezhetjük fel a mai vádesküdtszék előképét.

Angliában II. Henrik uralkodásának idején jelent meg egy testület, a tulajdonképpeni első vádesküdtszék, amely 12 helyi lovagból vagy törvénytisztelő szabad férfiból állt.

Feladatuk az volt, hogy döntsenek a vádemelésről emberölési, lopási illetve gyújtogatási ügyekben. Meg kell említeni, hogy ebben az időszakban még alkalmazták az úgynevezett istenítéleteket, és a párbajt is a jogviták eldöntésére.

II. Henrik azonban már egyre kevésbé bízott ezekben az eszközökben, ezért az eljárás vádemelési szakasza elé beiktatták a 12 „free lawful men" tevékenységét. A Magna Charta garantálta az egyenrangúak előtt folyó tárgyaláshoz való jogot, s ekkorra megszilárdult mindkét fajta esküdtszék. Működésüket megerősítette az a Lateráni zsinaton 1215-ben született tiltás is, hogy a papságnak tilos istenítéleti ceremóniákban részt venni.[2] Jerome Frank fogalmaz úgy, hogy az esküdtszék Angliában az istenítéletek vetélytársaként terjedt el.[3] Ennek következtében új helyzet állt elő, mely indokolttá tette más eljárási eszközök kidolgozását az ítélet meghozatala során. Kialakult az a rendszer, hogy az utazó bírák a helyi lakosság soraiból választottak meg egy testületet, amely az igazság felderítésében segítette őket. Ezek a kiválasztott emberek az eljárás elején esküt tettek. Ezzel összefüggésben Moór Gyula azt a megállapítást teszi, hogy az esküdtek bíráskodása egy bizonyítási eszközből, a tanúk testületéből fejlődött ki. Ezért került a bizonyítási vagy ténykérdés eldöntése az ő kezükbe, nevezetesen, a bűnösség kérdésében kell dönteniük.[4]

Ma a kifejlett rendszer ügyféli per formájában működik, a tárgyalás szabályszerűségét a hivatásos bíró garantálja.[5]

Franciaországban is az utazó bírák szolgáltattak igazságot a helyben választott, 12 fős testület közreműködésével. Az abszolutizmus időszakában megszűnik az esküdtszéki rendszer, hiszen a kor eszméi nem támogatták a nép részvételét az igazságszolgáltatásban.

Az 1791-es alkotmány hozta vissza újra az esküdtszéket (Cour d'Assises) a büntetőeljárásba. A szakbíróság mellett létrehoztak egy 12 főből álló laikus testületet, mely a felmerült ténykérdésekről döntött. A Code d'instruction criminelle 1808-ban beemelte az eljárásba az esküdtszéket, és a bűntettekben való ítélkezést írta elő a számára (a vétségek a törvényszékekhez tartoztak). A napóleoni hódításokkal a vegyes eljárási rendszer egész Európában elterjedt.[6]

Franciaországban az esküdtszék laikusok és hivatásos bírák nagy létszámú, vegyes tanácsa volt, melyet 12 esküdt, és 6 szakbíró alkotott. Később jelentősen átalakult, s a mai helyzethez hasonlóan, együtt határoztak nemcsak tény, de jogkérdésben is. Fontos megemlíteni, hogy később ez a rendszer szolgált mintául több országban is az esküdtbíráskodás kialakításához. Erre a közelmúltból ugyancsak említhetünk példát, Oroszországot.[7]

Germán jogterületen már a frank-germán törzsi jogból eredő úgynevezett Rüge eljárásban meglelhetjük a gyökereket. Az eljárás megindítása úgy történt, hogy a bírói hatalmat gyakorló személy a településeken kiválasztott bizonyos személyeket arra, hogy eskü alatt nyilatkozzanak az utolsó látogatása óta eltelt időben történt bűncselekményekről, illetve elkövetőikről.[8]

---

[2]Badó Attila: Esküdtszéki ítéletek. Futni hagyott bűnösök? Hirhedt esetek az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának történetéből. Studio Batiq, Szeged, 2004, 147–148. o.

[3] Frank, Jerome: Az esküdtszék. In Badó Attila (szerk.és ford.): Frank, Jerome: Bíráskodás az elme ítélőszéke előtt. Válogatott írások. Szent István Társulat, Budapest, 2006, 101. o.

[4]Moór Gyula: Az esküdtbíráskodás kérdéséről. In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 341-346. o.

[5]Erdei Árpád: Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 157. o.

[6]Rácz Lajos (szerk.): Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor. HVG-ORAC, Budapest, 2002, 464-465. o.

[7] Erdei Árpád: i.m. 158-161. o.

[8] U.o. 70. o.

Finkey Ferenc nézőpontja szerint a Frank Birodalomból ered a laikus bíráskodás, mégpedig a középkorból. A vének bíráskodásának kezdeti időszakát követően, Nagy Károly és az utána következő uralkodók személyesen, illetve kiküldött bírák útján való bíráskodása idején jelentek meg a helyi választott esküdtek. Az újkor elején itt is megszűnt, majd a francia forradalom vívmányai újra meghonosították az esküdtbíráskodást. [9]

A német egység kialakulása előtt változó, hogy hol és milyen hatáskörrel működött, de 1877-ben a Német Birodalmi Bűnvádi Perrendtartás már az egész birodalomban bevezette az esküdtbíráskodás működését.

A germán jogterület abból a szempontból is érdekes, hogy ott kialakult a laikus bíráskodásnak egy másik fajta módja is, az úgynevezett Schöffen vagy ülnök rendszer. Ennek keretében a laikusok nem mint a bíróság mellett létrehozott testület működtek, hanem a bírákkal együtt alkottak egy testületet, és így vettek részt a bíráskodásban. Így már nem tudtak olyan jelentős szerepet betölteni az ítélet meghozatalában, mint az esküdtszéki formában való működéssel, ezért részvételük névlegesnek volt tekinthető ebben a rendszerben. Az 1877. évi perrendtartás úgy rendelkezett, hogy kihágások és némely kisebb vétségek felett egy állami bíróból és két schöfféből álló Schöffenbíróság ítél. [10]

III. Mi az esküdtbíráskodás, helye a jogrendszerben, érvek-ellenérvek

Mivel egy sokat vitatott kérdéskörről van szó, vizsgáljuk meg kicsit részletesebben a pro és contra érveket, melyek rendkívül széles skálán mozognak. Alexis de Tocqueville az esküdtbíráskodást a demokrácia biztosítékaként tartja számon, és azt mondja, hogy az állampolgárok ennek keretében tanulhatják meg a politikai erényt, felkészíti őket arra, hogy szabadon éljenek. Ezzel szemben Balzac egyszerűen úgy titulálja, hogy: az esküdtszék tizenkét ember, akiket azért választottak, hogy eldöntsék, melyik félnek van jobb ügyvédje.

A két végpont között számos egyéb véleménnyel találkozunk, Finkey Ferenc mindenképp hasznos intézménynek tartotta az esküdtszéket,[11] míg Moór Gyula pusztán jelentéktelen vendégszereplőnek értékelte, és úgy vélekedett, hogy eltűnése a magyar jogrendszerből semmilyen fennakadást nem fog okozni jogfejlődésünkben.[12]

Ha az amerikai esküdtbíráskodásról beszélünk, lényeges megkülönböztetni egymástól: a vád- és ítélő esküdtszéket. Ily módon az esküdtszék részt vehet mind a vád alá helyezési, mind a nyomozási, mind pedig a tárgyalási szakaszban. A vád alá helyezési, illetve nyomozási szakaszban az ügyész munkájához kapcsolódnak, bár természetesen független testületről van szó. A tárgyalási szakaszban az esküdtbíráskodás lényegi eleme, hogy a büntetőjogi felelősséget egy laikusokból álló testület állapítja meg a bírósági eljárás keretében.

Ebben a formában a bíró szerepe általában arra korlátozódik, hogy vezeti a tárgyalást, ellátja instrukciókkal az esküdteket, végül meghozza az ítéletet az ügyben. A bíróság feladata az esküdtszék orientálása és előzetes információkkal való ellátása. Tájékoztatnia kell őket az eljárásról, felkészíteni őket az esküdti feladatok ellátására, a tárgyalás alatt közérthetően kell őket instruálni.

Ezt az eljárási formát számos kritika éri. Joggal vetődnek fel kételyek, hogy valóban képesek-e laikusok a gyakran nagyon bonyolult jogi eseteket megérteni (beleértve ebbe a jogi

[9]Finkey Ferenc: A magyar büntető eljárás tankönyve. Politzer Zsigmond Kiadása, Budapest, 1899, 14. o.
[10]U.o. 93. o.
[11]U.o. 61. o.
[12]Moór Gyula: i.m. 344. o.

szaknyelv kifejezéseinek, terminológiájának megértését) és tudnak-e ennek megfelelően valóban igazságos, illetve megalapozott ítéletet hozni.

Mások azzal érvelnek, hogy az esküdtszék tagjai a külvilágból érkeznek a tárgyalóterembe, rendelkeznek olyan speciális élettapasztalatokkal, olyan eltérő szakmai tudással, esetleg gyakorlatias látásmóddal, mellyel a bíróság nem. Ez hozzásegíti őket ahhoz, hogy valóban reálisan, illetve több szempontot is ütköztetve ítéljenek a ténykérdések felett.

A 12 főből álló ítélő esküdtszék testülete lehetőséget ad egy olyan társadalmi metszet megjelenésére a perben, melyre a csupán szakbírókból álló testület esetén nem volna lehetőség. Kabódi Csaba egyik írásában éppen azt elemzi, milyen szűk keresztmetszetű élet- és gyakorlati tapasztalatra tesznek szert a bírák kinevezésükig, és felhívja rá a figyelmet, hogy még a legalaposabb jogismeret sem elegendő önmagában az ítélkező munkához.[13]

Létezik olyan vélekedés is, hogy kedvezőbben tudják az esküdtek az enyhítő vagy súlyosító körülményeket megítélni, mert ők nincsenek törvényhez kötve, míg a bíró igen. Néhányan a téves ítéletek, a justizmordok megszületésének nagyobb esélyét látják az esküdtbírósági eljárásokban. Ők azok, akik kizárólag a bírói, ügyvédi, ügyészi hivatás jól képzett szakembereinek közreműködését tudják elfogadni a büntető eljárás során.

Erdei Árpád arra mutat rá, hogy a hivatásos és laikus egymást történetileg nem kizáró fogalmak, és a társas bíráskodásra, mint önálló szervezeti alapelvre tekinthetünk a büntetőeljárás rendszerében. Amennyiben az állam lehetőséget ad polgárainak az ítélkezési feladatokban való részvételre, ezzel módot kínál a részvétellel gyakorolt kontrollra is, mely jogállami elvárásnak tekinthető.

Az angolszász felfogás jelentős ismérve, hogy az esküdtszéket a demokrácia bástyájaként, és az igazság megállapításának zálogaként tartják számon.[14]

Szerepet kaphat-e a büntetőeljárásban más tényező, mint a törvény szava? Szabad-e elrugaszkodni a szabályok betűitől? Hallgathat-e a bíráskodó személy a lelkére, szívére, felemelkedhet-e a bűnösségről való döntésben valamely magasabb, elvontabb régióba? Ez a kérdés azért merül fel, mert gyakran éri az a vád az esküdtszéket, hogy nem annyira a törvényt, mint inkább saját lelkiismeretét tartja szem előtt, amikor dönt.

Ezen nem csodálkozhatunk, hiszen jogi szaktudást nélkülöző laikusokról beszélünk, akiket egyedül a bíró összegzése, iránymutatása igazíthat el a jog útvesztőjében. Mi több, a lelkiismeretükre alapozott döntés az, amit az eljárási szabályok elvárnak tőlük.

Magyarországon, az esküdtbíróságokról szóló, 1897: 33. törvénycikket életbe léptető rendelet szerint az esküdteknek arra kellett esküt tenniük, hogy kizárólag saját belső meggyőződésük szerint döntenek.

A Magyar Jogászgyűlés napilapjában megjelent cikk szerzője kiemeli, hogy az előbb említett jogszabály 63.§-a szerint a bírónak kötelessége felhívni az esküdtek figyelmét arra, hogy „a törvény annálfogva bízta a vétkesnek vagy nem vétkesnek kimondását szabad és független polgárokra, mert e kérdésben az ember élő lelkiismerete biztosabban ítél, mint a holt betű."[15]

Más vélemény szerint ez az éles elkülönítés helytelen, mert a különbség mindössze annyi, hogy az esküdtszék megteheti, hogy csupán lelkiismeretére hallgatva döntsön, s így előfordulhat az, hogy felmenti a vádlottat még úgy is, ha a bizonyítékok az ellen szólnak. A bíróságot minden körülmények között kötik a bizonyítékok. Azt azonban az esküdtszék sem

[13]Kabódi Csaba: Igazságszolgáltatás-szolgáltatás? In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 364. o.
[14]Erdei Árpád: i.m. 158-160. o.
[15]S.S.: Az esküdtszék hatáskörének megszorításáról. In Magyar Themis, XI. évfolyam, 1880/1-2. szám, 85. o.

teheti meg, hogy eltérő minősítést alkalmazzon az elkövetett cselekményekre (pld. lopást gyilkosságnak minősítsen), így ebben az értelemben a törvény betűjéhez ő is kötve van.[16]

Élesebb véleményt fogalmaz meg a Jerome Frank, amerikai jogfilozófus által idézett nagytekintélyű bíró, Clementson, aki úgy vélekedik, hogy „az általános esküdtszéki határozat nem a józan megfontoláson, hanem a benyomások és vélemények cseréjén alapul…"[17] Később már ő maga teszi fel a kérdést, lehet-e hibáztatni az esküdtszéket azért, mert lelkiismeretére, s nem a puszta jogi tényekre hallgat. Megállapítja, hogy nem, hiszen jogi szaktudás hiányában nem érthetik meg a bíró által mondottakat, legalábbis a jogszabályokra vonatkozóan. Szemléletesen fogalmaz, azt írja, hogy ez olyan, mintha legalábbis kínaiul beszélnének hozzájuk (s ők nem tudnak kínaiul, természetesen).[18]

Egy bizonyos Bok bíró - akit szintén Jerome Frank idéz -, abban látja a problémát, hogy eltérő módon kezelik az esküdteket a tárgyalás különböző szakaszaiban. Az információkat eltérő részletességgel, különböző mélységben magyarázzák nekik. Némely szakaszban minden jogi szaktudás nélkül könnyen értelmezhetőek a kapott információk, míg bizonyos szakaszokban, és itt a vád ismertetését említi, olyan jogi szaktudásra lenne szükségük, amely bizonyosan nem áll a rendelkezésükre.[19]

Moór Gyula az esküdtszékről szóló egyik értekezésében úgy véli, hogy a jogalkalmazásban a hivatásos szakbíró a logikai-jogászi elemet, míg a laikus esküdt az erkölcsi értékelést képviseli. Ezért az esküdtbíró megfelelő működési területe a büntetés kiszabása lenne. Szerinte tehát meg kellene fordítani a szerepeket, a szakbíró döntene a bűnösség kérdésében, míg az esküdtek a büntetés kiszabásáról. Azt írja: „A lehetőség az esküdtek közreműködésére ott nyílik meg, ahol a törvény a bírót önálló akarati és erkölcsi értékelő tevékenységre is feljogosítja. Ez pedig a büntetés kimérésének tevékenysége."[20]

IV. Néhány eljárás-dogmatikai kérdés az esküdtbíráskodással összefüggésben

IV.1. Társasbíráskodás, mint büntető eljárásjogi alapelv

A társasbíráskodás a büntetőeljárás egyik szervezeti alapelve. A társasbíráskodás megvalósulhat több, hivatásos bíró együttes bíráskodásával, vagy hivatásos bírák és laikusok együttműködésével. Garanciális elemnek is tekinthetjük az eljárásban, hiszen ezen alapelv megvalósulása számos pozitív hozadékkal bír.

A társasbíráskodás segíti a justizmordok meghozatalának kiküszöbölését. Lehetőséget ad arra, hogy egy adott ügy megítélésére több nézőpontból kerüljön sor, nézetek ütközhessenek, így kiküszöbölhető legyen egy esetleges téves döntés, amelyet egyetlen bíró hozna. A társasbíráskodás a bírói pártatlanságnak, elfogulatlanságnak is garanciája. Elkerülhetővé teszi az egyesbíró esetleges elfogultságát vagy a túlzott bírói szigort, mely könnyebben érvényesülhet egyesbírói döntés esetén.

Általánosan elfogadott tétel, hogy az igazságszolgáltatás az állam feladata, és mint ilyen ezt állami tisztviselőnek kell végeznie. Ebből következik, hogy a hivatásos, jogvégzett bírák, - mint állami hivatalnokok -, a legalkalmasabbak erre. A hatalmi ágak elválasztásának térnyerésével ez a nézőpont egyre erősödött, az igazságszolgáltatás állami monopóliummá vált, a polgárok abból egyre inkább kiszorultak. A laikus elemek részvétele mint a nép

[16]Báttaszéki Lajos: Esküdtszék és szakbíróság. In A Jog 1897/27. szám, 1. o.
[17]Frank, Jerome: i.m 104. o.
[18]U.o.109. o.
[19]U.o.110. o.
[20]Moór Gyula: i.m. 344. o.

igazságszolgáltatás felett gyakorolható kontrolljának biztosítása azonban mint politikai és társadalmi eszmény tovább élt. Az, hogy az állam mindezek ellenére lehetővé teszi-e polgárai számára, hogy ebben a tevékenységben részt vegyenek, az országonként, alkotmányos, politikai berendezkedés függvényében változó. Abban az esetben, ha az állam biztosítja ezt a lehetőséget polgárai számára, akkor a hivatásos bírákkal egyenlő jogokkal ruházhatja fel őket a bíráskodásban (például hivatásos bírák és ülnökök vegyes tanácsa esetén).[21]

IV.2. Jogbíróság-ténybíróság kérdésköre

Az angolszász eljárásban a laikus elemek részvételével folyó társasbíráskodás az ügyféli per formájában tudott érvényre jutni, az esküdtszék intézményének meghonosodásával. A hivatásos bíró feladata a tárgyalás szabályszerűségének biztosítása. Nem vehet részt a bűnösség kérdésének eldöntésében. A jog- és ténykérdések élesen elkülönülnek, mert a hivatásos bíró csak jogkérdésben, míg az esküdtek csak ténykérdésekben döntenek. Az angolszász eljárásban az esküdtszéket ténybíróságnak, a hivatásos bírót pedig jogbíróságnak nevezik.

Az európai kontinentális jogrendszerben ez az éles elkülönülés nem valósul meg, ott az esküdtszék az esküdtek és a hivatásos bírák vegyes tanácsaként működik.

A bírósági rendszerben az esküdtszék részvételének létjogosultsága az elsőfokú bíróságok szintjén indokolható. Az elsőfokú bíróság tény-és jogkérdésben egyaránt dönt, tehát ez egyszerre tény- és jogbíróság is. Ezen a szinten segítheti a laikus a hivatásos bírót, a tények megállapításának és megítélésének folyamatában. A másodfokon ez már nem állhat meg, hiszen ott perorvoslatról van szó. Ehhez pedig már olyan jogi szaktudás szükséges, mellyel az esküdtek nem rendelkezhetnek.

Erdei Árpád leszögezi, hogy a laikus elem részvétele a büntetőeljárásban semmiképp nem tekinthető alapelvnek, ez csupán a társasbíráskodás alapelvének egyik lehetséges megvalósulási formája.[22]

IV.3. Miben döntsön az esküdtszék?

Érdekes megvizsgálni azt a kérdést, hogy az esküdtek döntésére az eljárás mely szakaszában nyitja meg a lehetőséget a jogalkotó. Az angolszász eljárásban a bűnösségről való kérdésben dönt az esküdtszék, a francia és a magyar eljárásában jog- és ténykérdésekről egyaránt dönt/döntött. Vagyis az elkövetés és a bűnösség, illetőleg a beszámítási képesség kérdése is beletartozott a hatáskörükbe. Vegyes tanácsról lévén szó, fontos kiemelni, hogy a vádlott elítéléséhez szótöbbségre van szükség, minősített többségre, s mindez azt a célt szolgálja, hogy a döntésben a laikus többség érvényesülhessen. A felmentésnél ugyanezt a minősített többséget már nem írja elő a jogalkotó.

Az angolszász megoldás tűnik megfelelőbbnek, ha végiggondoljuk, hogy valóban jogi szaktudás nélküli emberek döntését teszi lehetővé a jogalkotó. A bűnösség mint ténykérdés megítélése lehet az a terület, melyben élettapasztalatukkal, saját szaktudásukkal a bírót segíteni tudják, kiegészíthetik az ő álláspontját, új szempontokat nyújthatnak az ügy körülményeinek megítélésével kapcsolatosan.

[21]Erdei Árpád: i.m.156–164. o.
[22]Erdei Árpád: i.m.156–164. o.

V. Az esküdtbíráskodás az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerében

Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerébe az angol telepesek közvetítésével került át az esküdtbíráskodás intézménye. Már I. Jakab angol király (uralkodás: 1603-1625) alapoklevele, melyet Virginia számára adományozott, kimondta, hogy a kolónia tagjait minden olyan jog megilleti, amely az angolokat, - ide értve az esküdtszéki eljárást is.[23]

1776-ban a Virginiai Jogok Nyilatkozatában megjelent a gyors és nyilvános tárgyaláshoz való jog, amely végül ebből a dokumentumból került be az alkotmánymódosítás szövegébe. A Virginiai Jogok Nyilatkozata mondta ki egyébként a hatalmi ágak elválasztását is. Az esküdtszéki szabályozás alapját az 1787. évi szövetségi alkotmány, illetve ennek kiegészítései adják, valamint egy 1968-as törvény a Jury Selection and Service Act rendezi átfogóan.

Az esküdtbíráskodásról az USA 1787-es alkotmányában több helyen is találunk rendelkezéseket. Először a III. cikkely második szakaszának harmadik bekezdésében találkozhatunk vele: „A közjogi felelősségre vonás eseteit kivéve esküdtszék jár el minden bűnügyben. Az ilyen tárgyalást abban az államban kell tartani, ahol a bűncselekményt elkövették. Ha a bűncselekményt nem egy államon belül követték el, a tárgyalást a Kongresszus által törvényben megállapított helyen vagy helyeken kell lefolytatni." Ezt követően az ötödik, a hatodik és a hetedik alkotmánymódosítások foglalkoznak vele. Mindhárom módosítás dátuma 1791.

A negyediktől a nyolcadik alkotmánymódosításokig a kiegészítések részét képezik a Bill of Rights-nak, és a büntető eljárási garanciákat tartalmazzák. Az ötödik kiegészítés a vádesküdtszék eljárásához köti a főbenjáró, súlyos bűncselekményekben való eljárás jogát. A hatodik alkotmánymódosítás szerint: „Minden büntetőügyben joga van a vádlottnak a gyors és nyilvános tárgyalásra annak az államnak és kerületnek a pártatlan esküdtszéke előtt, ahol a bűncselekményt elkövették." A hetedik pedig így rendelkezik: „A common law-n alapuló perekben, ha a vitatott érték meghaladja a húsz dollárt, az ügyet esküdtszéknek kell tárgyalnia, és az esküdtszék által megvizsgált tényeket az Egyesült Államok bármely bírósága csak a common law szabályai szerint vizsgálhatja felül."[24]

Ezek a rendelkezések egységes eljárást biztosítottak a büntetőügyekben. 1789-ben, a bíróságokról szóló törvény mondta ki, hogy ténykérdésekben az esküdtszék mondja ki az utolsó szót (kivéve a katonai és tengerészeti ügyekben való ítélkezést!). Mivel a szabályozás a tagállamokban különböző, ezért a fő eljárásjogi kérdéseket és szempontokat a szövetségi előírások szerint érdemes végignézni.

V.1. Az esküdtbíráskodás helye az amerikai büntetőeljárásban

A kérdés kifejtéséhez Gordon Mahler szövetségi ügyész-helyettes tanulmányát hívtam segítségül, mely Az amerikai büntető eljárás vázlata címet viseli. A szerző itt röviden bemutatja az eljárás főbb állomásait és azok legfontosabb jellemzőit. Mindenekelőtt le kell szögeznünk azt a fontos tényt, hogy az Egyesült Államokban szövetségi és állami bírósági rendszer működik, mi a szövetségi büntető eljárást fogjuk áttekinteni abból a szempontból, hogy mely szakaszaiban és milyen szerepet kap az esküdtszék.

[23]Badó Attila: i.m.156. o.
[24]Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya. Függelék. In Nagyné Szegvári Katalin: Fejezetek az Amerikai Egyesült Államok történetéből. HVG-ORAC, Budapest, 2002, 159-163. o.

Az eljárás folyamatában először a letartóztatást megelőzően, a nyomozás szakaszában jelenik meg az esküdtszék vádesküdtszék formájában.[25] Erről a későbbiekben részletesen szólok. Ha a vádesküdtszék úgy dönt, hogy a vád alá helyezés indokolt, a tárgyalásra az ítélő esküdtszék előtt kerül sor. A második eljárási szakasz tehát, ahol megjelenik az esküdtszék, a tárgyalás.

Joggal merül fel a kérdés, hogy lemondhat-e a vádlott az esküdtszék előtti eljárásról. Általában igen, ha ehhez az ügyész és a bíró is hozzájárul, akkor szakbíró előtt folyik az eljárás. Van azonban két állam, ahol a legsúlyosabb bűncselekmények esetén a lemondás nem lehetséges, ezek az államok Virginia és Kalifornia. Még egy eset létezik, amikor nem kerül sor esküdtszéki eljárásra, mégpedig akkor, ha a vádlott beismerő vallomást tesz.

Bár a hatodik alkotmány-kiegészítés minden bűncselekmény elkövetése esetén lehetővé teszi esküdtszék igénybevételét, a gyakorlatra mégis az jellemző, hogy a „petty offenses" ügyekben, amit legjobban talán szabálysértésnek lehetne fordítani, nem alkalmazzák. Szabálysértés-jellegű minden olyan cselekmény, ami minimum 6 hónapi szabadságvesztéssel és/vagy 500 dollár pénzbüntetésnél kevesebb pénzbírsággal büntetendő.[26]

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy manapság az amerikai büntető eljárási rendszerben a vádalkut tekinthetjük tipikusnak, az esküdtszéki eljárást pedig kivételes formának.[27] Az ügyek mintegy 4%-a kerül esküdtszék részvételével történő tárgyalásra.

V.2. Az amerikai esküdtszék fajtái, jellemzőik

Az esküdtszéknek az Amerikai Egyesült Államokban négy fajtája létezik. A vád-, az ítélő-, a polgári- és a speciális esküdtszék.

A vádesküdtszékre (grand jury) vonatkozó rendelkezéseket az alkotmány ötödik kiegészítésében találjuk meg. Ha valaki főbenjáró vagy egyéb súlyos bűncselekményt követ el, megilleti a vádesküdtszék előtti eljárás joga. Konkrétan az egy év szabadságvesztésnél súlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekmények ügyében induló eljárásokról van szó.

A grand jury változóan tizenhat-huszonhárom-huszonöt tagból áll, a létszám államonként változik, de nem működik minden államban. A szövetségi rendszerben 23 főből áll a vádesküdtszék. A tagok, akiket a lakosság soraiból véletlenszerűen választanak, a nyomozási szakaszban meghallgatják a tanúkat, az ügyész vádjait és bizonyítékait pedig mérlegelik. [28] Ezek alapján döntik el, hogy azok elegendőek-e a vádemeléshez. Döntése kétféle lehet: true bill (van ügy) vagy no true bill (nincs ügy). 12 esküdt igenlő szavazata szükséges a vádemeléshez. Megbízatásuk általában 18 hónapra szól. Követelmény a vádesküdtszék összeállításánál, hogy az tükrözze a társadalom keresztmetszetét.

Lényeges, hogy az eljárás nem nyilvános, zárt ülésen döntenek, ahol csak azok lehetnek jelen, akiket a vád képviselője tart szükségesnek. Emiatt nagy hangsúlyt kap az eskü, amelyet a bíró előtt kell az esküdteknek letenniük. Nem tipikus, de elvileg megengedett, hogy az esküdtek maguk is indítványozzanak vizsgálatokat, kérjék bizonyos tanúk beidézését.[29] Azt kell látnunk, hogy egyrészről kontrollt gyakorolnak, másrészt pedig segítik az ügyészt a bizonyításban.

[25]Gordon Mahler: Az amerikai büntetőeljárás vázlata. In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 72. o.
[26]Badó Attila: i.m.173. o.
[27]Farkas Ákos: Konszenzuális elemek a büntető eljárásban. In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 470-482. o.
[28]Gordon Mahler: i.m.72. o.
[29]Badó Attila: i.m. 169-170. o.

Az ítélő esküdtszék (angol neve a petty jury), amely hat vagy tizenkét tagból áll, a bírósági tárgyalás szereplője. Sokszor a tizenkét fős testület összeállítását preferálják, mert ebben az esetben nagyobb az esély arra, hogy a kisebbségek képviseltessék magukat a testületben.

A petty jury ténykérdésben dönt, arról, hogy a vádlott bűnös-e vagy sem. Jogkérdésben a szakbíró határoz, ő szabja ki a büntetést. Kizárólag abban az ügyben ítélkezhet, amelynek az eldöntésére megalakult, ebben tehát lényegi különbség van a vád- és az ítélő esküdtszék feladata között. A vádesküdtszék több eljárásban történő vádemelésről is dönt. [30]

Elkülönül egymástól az ítélő esküdtszéken belül a büntető- és a polgári ügyekben eljáró esküdtszék (polgári esküdtszék). Ez utóbbit csak megemlítem, de ez nem tartozik szorosan a témánkhoz.

A speciális esküdtszék polgári és büntető ügyekben egyaránt működik. Arról van szó, hogy különlegesen speciális, bonyolult esetekben, az esküdtszékben olyan emberek kapnak helyet, akik elsősorban szakmájuk miatt nagyobb tapasztalattal, szélesebb látókörrel rendelkeznek az adott üggyel kapcsolatban (például mérnökök, orvosok, tanárok, értelmiségiek). Ennek létrehozásáról a bíróság dönt.[31]

VI. A francia esküdtszéki rendszer rövid bemutatása

Montesquieu írja A Törvények szelleméről című művében: „ A polgárok élete és szabadsága fölötti döntés joga ne bízassék állandó collegiumra, hanem a nép kebeléből vett, esetről-esetre alakított törvényszékre. Ilyen államban a kezükbe letett és az emberek előtt annyira félelmetes hatalom nem lévén sem bizonyos osztályhoz, sem bizonyos hivatáshoz kapcsolva, nyomtalanul fog eltűnni a tömegben.”[32]

Láthatjuk tehát, hogy a polgárok kezébe letett bíráskodás gondolata, erőteljesen fogalmazódott meg a felvilágosodás folyamán. Finkey Ferenc megállapítása szerint a francia rendszer inkább politikai intézménynek tekinti az esküdtszéket, s a szabályozás módja is arra irányul, hogy az elé állított politikai célnak megfeleljen.[33]

Lényeges különbség az angol és a francia rendszer között, hogy ott 1808-ban eltörlik a vádesküdtszéket, csak az ítélő esküdtszéket tartják meg. Valamint, hogy a szakbíróság elnöke egyben az esküdtszék elnöke is. [34]

A francia büntető bírósági fórumok négy fajtáját lehetett megkülönböztetni, ezek: Tribunal de simple police, Tribunal Correctionnel, Cour d’Appel Correctionnel, és Cour de Cassation. Ezek közül a Tribunal Correctionnel felelt meg a magyar büntető törvényszéknek, azzal a különbséggel, hogy társas bíróságként működött.

Az esküdtbírósági tárgyalás elnevezése Cour d’Assises. A francia esküdtszék elé a bűntettek (crimes) kategóriájába tartozó cselekmények kerültek, ezekben az esetekben csak esküdtszék ítélhetett. Az ügyeket a vádtanács utalta esküdtszék részvételével folyó eljárásra. Továbbá esküdtszék járt el sajtóbűntettekben és sajtóvétségekben is.

A magyar joggal összehasonlítva fő különbség, hogy a vádtanács a fellebbezési bíróságon alakul, és nem az elsőfokú bíróságon. Ezért a 12 esküdtből, és három szakbíróból álló testület elnöke mindenképp csak olyan bíró lehetett, aki a fellebbezési bíróság tagja volt.

[30]Gordon Mahler: i.m.78. o.
[31]Badó Attila: i.m. 176. o.
[32]Idézi: Baumgarten Izidor: Büntetőjogi tanulmányok. 1882-1906. I. kötet. Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1907. 61. o.
[33]Finkey Ferenc: i.m. 69. o.
[34]U.o. 18., 68. o.

Egy 1925-ben készült, és személyes tapasztalatokra alapított, igen részletes beszámoló szerint, az esküdtszék részvételével folyó tárgyalások rendkívül hosszú ideig tartottak. Átlagosan öt órát vettek igénybe, és mindez azért történt így, mert igyekeztek a lehető legrészletesebben feltárni a vádlott szociális körülményeit, egyéniségét, múltjára vonatkozó, az üggyel kapcsolatban álló részleteket, és általában az adott ügy szociális hátterét.[35]

Némethy Imre, a cikk írója, négy esküdtszéki főtárgyaláson vett részt, és az itt szerzett benyomásait vetette papírra. Érdekes, hogy a négyből két ügyben is külföldiek, nem francia állampolgárok szerepeltek vádlottként. A tárgyalások, melyekről beszámol, betöréses lopás, rablógyilkosság, cselédlopás, és sikkasztás bűntettekben folytak.

Érdekességként kiemelhető, hogy az esküdtek nem maguk mondták el az eskü szövegét, azt a bíróság elnöke olvasta elő, és ők a jobb kezüket felemelve mondták: esküszöm rá.

Eljárási jellegzetesség, hogy amennyiben az esküdtek kimondták a vádlott bűnösségét (ehhez 8 esküdt igenlő szavazata volt szükséges), azt is nekik kellett megállapítani, hogy fennállnak-e enyhítő körülmények. Azonban ez is csak akkor volt lehetséges, ha az esküdtek többsége igennel szavazott ezzel kapcsolatban. A Code Napoleon eredeti rendelkezése szerint, ha 12 esküdtből 7 bűnösnek találta a vádlottat, akkor a szakbírák is jogosultak voltak a bűnösség kérdéséről tanácskozni. Ezt 1831-ben módosították úgy, hogy 8 esküdt igenlő szavazata elegendő az elmarasztaló ítélethez.[36]

Az esküdtek döntését az esküdtek elnöke (korabeli szóhasználattal főnöke) mondta el a nyilvános tárgyaláson a bíróságnak, de a vádlott ekkor nem tartózkodott a tárgyalóteremben. Ezután a bíróság elnöke volt az, aki behívta a vádlottat vagy vádlottakat a terembe, és közölte velük a határozatot.

A társadalom igen nagy érdeklődésére tartottak számot a tárgyalások, a cikk írója arról számol be, hogy mindig nagyszámú volt a részvétel, és egy-egy jelentősebb ügyben akár kétszáz ember is összezsúfolódott a tárgyalótermekben.[37]

Erre vonatkozóan másnál is találunk utalást. Ábrahám Dezső ügyvéd tollából jelent meg egy írás a Jogállam című folyóiratban, mely szerint boldog embernek tartja magát az, aki bejuthat az esküdtbíróság előtt folyó tárgyalásra. „A francia polgár ugyanis egész külön szórakozásnak tekinti a bírói tárgyalásokat.” [38]

Az eljárás jellegzetességeként említi továbbá a beszámoló, hogy döntést általában már egy érdemi tárgyalás alatt hoztak, ezért a vádnak és védelemnek rendkívüli alapossággal kellett felkészülnie. Érdekes momentum, hogy sokkal nagyobb szerepet kapott a védelem, a vád képviselője igen keveset beszélt.

Jellemzőek voltak az úgynevezett párhuzamos beszédek, a közbeszólások is, gyakran az egész tárgyalás alatt nagy hangzavar uralkodott a teremben.[39]

Gyakran érte az a vád az esküdtszéket, hogy néha meglepő döntéseket produkál, és felment olyan elkövetőket, akiknek a bűnössége szinte nyilvánvaló. Ezzel kapcsolatosan azzal érveltek az esküdtszék tagjai, hogy mivel enyhítő körülményeket is felfedeztek az adott esetben, féltek, hogy ha bűnösnek mondják ki az elkövetőt, a bíró túl súlyos ítéletet fog kiszabni rá, mely esetleg nem lesz arányban az elkövetett tettel.

Mivel több ilyen eset is előfordult, megszületett az a megoldás Franciaországban, hogy az esküdtek a szakbírókkal együtt részt vehettek a büntetés kiszabásának a folyamatában is. Témánk szempontjából ez azért is érdekes, mert a magyar rendszer tárgyalásánál látni fogjuk, milyen hangsúlyosan merült fel az a dilemma, hogy szerepet kapjon-e az esküdtszék a

[35]Némethy Imre: Főtárgyalás a párizsi esküdtszék előtt. In Magyar Közigazgatás, 1925/8. szám, 1.o.
[36]Réső Ensel Sándor: Az esküdtszék Magyarországon. Heckenast Gusztáv, Pest, 1867, 117.o.
[37]Némethy Imre: i.m. 1-2.o.
[38]Ábrahám Dezső: A francia igazságszolgáltatás bírói szervezete. In Jogállam, 1933/2. szám, 64.o.
[39]U.o. 59-64.o.

büntetés kiszabásában. Az egyik legkomolyabb vitát kiváltó kérdés volt ez, mert úgy értékelték, ezzel az esküdtszék egyrészt további kontrollt tud gyakorolni az igazságszolgáltatás folyamatában, másrészt hangsúlyosabban előhozta a jogi szaktudás hiányának kérdését is.

Az esküdtbíráskodás a mai napig működik Franciaországban, három szakbíró és kilenc laikus alkotja a bíróságot, tehát a társas bíráskodás elve valósul meg, bírák és esküdtek közösen alkotnak egy testületet. A cenzushoz kötés ma is érvényesül, hiszen csak francia állampolgárok válhatnak esküdtté, olyanok, akik a 23. életévüket betöltötték, és a négyfordulós kiválasztási eljáráson keresztül kiválasztásra kerültek.[40] Mielőtt az esküdtszéki ülésszak megkezdődne, 35 + 10 személy áll rendelkezésre, akikből egy adott tárgyalásra a bírók mellé esküdtek választhatók. A 10 személy egy kiegészítő listát jelent, ahonnan pótolni tudják a kieséket.

A francia jogrendszerben megvalósult, szakképzettek és laikusok közös bíráskodásán alapuló rendszert vette át Magyarország, az 1896-ban életbe lépett szabályozással.

VII. Az esküdtbíráskodás Magyarországon 1896 - 1919

VII.1. Az esküdtszék története Magyarországon

Az esküdtszék intézményének bevezetését hazánkban is heves viták kísérték. Ellenzők és támogatók nézeteiket ütköztetve csaptak össze a korabeli folyóiratok hasábjain illetve a parlamenti vitákban is, pro és kontra érveket hangoztatva. Nem kisebb személyiségek, mint például Kossuth, Deák, Szalay foglalkoztak a kérdéssel.

VII.1.1. Első kísérletek az esküdtszék bevezetésére

Az esküdtszék bevezetésének igénye az 1843/44. évi büntető törvényjavaslatokban fogalmazódott meg erőteljesen. A tervezetet kidolgozó bizottság irányítója Szalay László volt, aki támogatta az esküdtszék intézményének bevezetésére irányuló kezdeményezést. Kossuth már 1841-től kezdődően határozottan kiállt mellette. A második törvényjavaslat tartalmazta is az erről szóló elképzeléseket. Deák, Pulszky és Eötvös is mind úgy gondolták, hogy az esküdtszékek megalakításával - a kor szellemével összhangban - garanciákat lehet teremteni a polgárok számára.[41]

Deák Ferenc a törvényjavaslatokról szóló vitákban különvéleményt fogalmazott meg az esküdtszékkel kapcsolatban, melyet rajta kívül még tizenhatan írtak alá, többek között Pulszky Ferenc is. Ebben kifejti, hogy az esküdtszék mellőzését nem tudja elfogadni. Hivatkozik arra is, hogy az intézmény Európában folyamatosan terjed, nem lenne akadálya, hogy nálunk is nemzeti intézménnyé tudjon fejlődni. Célszerűségi indokokra is hivatkozik, melyek a következők: az esküdtszék biztosabban tud ténykérdésekkel kapcsolatos megállapításokat tenni, a tagok egyéni meggyőződése biztos alapként szolgálhat ehhez. A polgárok részvétele a bíráskodásban növeli az állam iránti bizalmat, az esküdtszék függetlenebb a kormányzó hatalomtól mint a bíróságok. Az esküdtek ezáltal az alkotmányos

[40]Badó Attila. Nép szava Isten szava? A francia esküdtszék dilemmái. In Jogelméleti Szemle, 200/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/bado1.html (2012. október 30.)
[41]Király Tibor: Büntetőeljárási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 45. o.

szabadság támaszai lehetnek. Nem szükséges az esküdteknek jogi szaktudással rendelkezniük, mert a tényekről való döntésükhöz csak egyéni meggyőződésükre van szükség.[42]

A főrendek azonban ezzel sem értettek egyet, és a törvényjavaslatok elbukásának az oka részben ez a terv is volt. Mégsem volt teljesen sikertelen, mert 1848. április 29-én megszületett a sajtóesküdtszéki rendelet, amely sajtóperekben valamennyi törvényhatóságnál vádesküdtszék felállításáról határozott.

VII.1.2. Fordulat: Esküdtszéki bíráskodás sajtóperekben

Az esküdtszék bevezetésének igénye az 1848-as forradalom és szabadságharc idején, már a kezdetekkor megmutatkozott. Emlékezzünk csak vissza a nevezetes 12 pontra, mely arról szólt, mik a magyar nemzet kívánalmai. A nyolcadik pont így hangzott: Esküdtszék. Képviselet egyenlőség alapján.

Az 1848:18. tc. (a Sajtótörvény) 17.§ szerint: „A sajtóvétségek felett nyilvános esküdtszék ítél s a minisztérium felhatalmaztatik, hogy szorosan a büntető eljárásról szóló mult országgyülési javaslatnak elvei szerint, esküdtbíróságok alakítását rendelet által eszközölje, megjegyeztetvén a 39.§-ra, hogy esküdtszéki képességre 200 frt. évi jövedelem kívántatik meg, a VIII. fejezetre pedig, hogy a főigazgatószék hatóságával ideiglenesen a hétszemélyes tábla ruháztatik fel."[43]

A sajtóvétségek körét az 1848:18. tc., a Sajtótörvény 3. – 14. szakaszai határozták meg. Előírták, hogy valamennyi törvényhatóságnál vádesküdtszéket kell felállítani, amely 12 főből állt. Finkey Ferenc írja, hogy a vádesküdtszék egy vádközeget képez, és helyettesíti az ügyészséget, és a Magyarországon illetve Franciaországban működő vádtanácsot.[44] A vádtanács olyan szerve a büntető eljárásnak, amelyben a tagok felügyelik a vizsgálóbíró eljárását, illetve döntenek arról, hogy a vádemelés megtörténjék-e. A sajtótörvényhez kapcsolódóan, Deák Ferenc igazságügy-miniszter adta ki azt a rendeletet, mely az eljárást szabályozta.[45]

Az esküdtté választhatóságot vagyoni cenzushoz kötötték, 200 forint évenkénti jövedelmet kívánva meg az esküdtől. A vétkesség kimondásához 8 fő egybehangzó szavazatára volt szükség.

1849 és a kiegyezés között a törvényt hatályon kívül helyezték, majd 1867-ben újra megnyílt a lehetőség az esküdtszékek felállítására a sajtóperekben. Az 1867. május 17-én kelt 307. számú igazságügy miniszteri rendelet nyitotta meg újra a lehetőséget az esküdtszékek felállítására sajtóperekben.

Megtörtént az öt, sajtóvétségekben ítélkező bíróság felállítása a szabad királyi városokban a királyi ítélőtábla székhelyén, Pesten, valamint a királyi kerületi táblák székhelyein, Eperjesen, Debrecenben, Nagyszombatban és Kőszegen. Mivel speciális ügyekben ítélkező bíróságnak számítottak, nem minden megyében alakítottak ki alsó fokú fórumot, illetve így tudták a korlátozott hatáskört biztosítani a számukra.

Ezen bíróságok feladata volt, hogy az esküdtek listáját összeállítsák. A rendelet kimondja, hogy az esküdtszék csak sajtóvétség felett ítél ténykérdésben, hogy a tárgyalás az ítélethozatalt kivéve nyilvános, és hogy a fellebbezés a pesti ítélőtáblához lehetséges. Máthé Gábor mutat rá, hogy a per során a pervezető bíró köteles volt összegezni a tárgyaláson

[42]Ferencz Zoltán: Deák élete. I. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1904, 344-349. o.
[43]Finkey Ferenc: im. 71. o.
[44]U.o. 88. o.
[45]Máthé Gábor: A sajtóesküdtszéki eljárás szabályozása. 1848. év – a dualizmus első periódusa. In Dobrocsi Szilvia (szerk.): Studia in honorem Árpád Erdei. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. 89. o.

elhangzottakat az esküdtek számára. Ez volt a reassumálás, amelynek a módját ő választhatta meg szabadon, nagy teret nyitott az esküdtek befolyásolására.[46] Személyes véleményt azonban nem nyilváníthatott. Egy fontos eltérés az eredeti, 1848-as törvényhez képest, hogy a vétkesség kimondásához hét, a felmentéshez pedig hat szavazat volt szükséges.

A rendelet gyakorlatban való alkalmazásakor jelentek meg sorra azok a gyakorlati problémák, melyek rendezésére nem került sor, ezért több, kiegészítő rendelet meghozatalára volt szükség az 1868-as év folyamán. Ezek többek között: a perorvoslatok, a végrehajtás, a visszavetési jog, a tolmácsok alkalmazásának a módja, valamint a perköltség tárgyában születtek.

A választ arra a kérdésre, hogy az esküdtbíráskodás miért a sajtóvétségek körében került bevezetésre, Réső Ensel Sándor 1867-ben megjelent könyvében találtam meg. A szerző egyrészt rámutat arra, hogy azokban az országokban, ahol nem működik még az esküdtszék, és kísérleti jelleggel bevezetik, elsőként mindig a politikai és sajtóvétségek körében kezdik meg működésüket. Másrészt, a politikai és sajtóvétségek körébe olyan cselekmények tartoznak, melyek „az állam, a kormány intézményeit, törvényeit, közegeit, közügyek tárgyalására hivatott gyülekezeteit és azok tekintélyeit szokták sérteni; ily esetekben pedig a kormány, ha szabadelvű kíván lenni, mint magán és érdekelt fél nem bíráskodhatik, a tények megítélését más hatalom kezébe kell bocsátania, melynél a törvény s jog védelmét, úgy az egyesek, mint testületek kellő időben és gyorsan megtalálhassák.” [47] Az állam önkorlátozása indokolja tehát ezen ügyekben a döntés átengedését, a néprészvétel támogatását a bíráskodásban.

Összegezve elmondható, hogy bár úttörő kísérletnek számított a sajtóperekben bevezetett esküdtbíráskodás, az esküdtszék rövid, magyarországi történetében, ám igazán kiteljesedni nem tudott. Érvényesülését folyamatosan hátráltatta az ebben az időszakban mindig alakuló, változó igazságügyi szervezet, valamint az eljárásjogi szabályok, melyekről ugyanez mondható el.

Nem meglepő tehát, hogy az 1872. évi, büntető perrendtartással kapcsolatos javaslat kifejezetten elveti az esküdtbíráskodás intézményét.

VII.1.3. Az esküdtbíráskodással kapcsolatos elképzelések alakulása a kodifikációs munkálatok időszakában, kodifikáció (1876 – 1897)

A büntető eljárásjog kodifikátorainak vitájában előtérbe került annak eldöntése, hogy bekerüljön-e az esküdtszék intézménye a büntetőeljárásba. Fayer László az intézmény bevezetése mellett tette le a voksát, és több fórumon kiállt nézetei mellett. Legjelentősebb érve az volt, hogy az eljárásban érvényesülnie kell a bizonyítékok szabad mérlegelésének, és ezt nem szabad kizárólag a bíróra bízni. Ha így történne, akkor szerepe és hatalma annyira hangsúlyos lenne az eljárás során, hogy ez megnövelné a tévedések lehetőségét. Ellenző is akadt természetesen, mégpedig Baumgarten Izidor személyében. Az ő elképzelése szerint a bíráskodást nem lehet laikus elemekre bízni, az kizárólag a jogvégzettek feladata lehet.[48]

Csemegi Károly 1881. évi első javaslata mellőzte ugyan az esküdtszéket, jóllehet mindig hangoztatta, hogy pártolja annak intézményét. Az adott kor társadalmi-politikai viszonyai között azonban mégsem tartotta megvalósíthatónak a bevezetését. Legfőbb érve e mellett az volt, hogy Magyarországon annyira sok nemzetiség élt, különböző nyelvekkel,

[46]Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása. 1867-1875. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982, 80. o.

[47]Réső Ensel Dezső: i.m. 65. o.

[48]Király Tibor: i.m. 47. o.

kultúrákkal és történelmi hagyományokkal, hogy az nem tette volna lehetővé az esküdtek pártatlan működését. A nyelvi nehézségeket különösen hangsúlyozta. Fayer László elutasította Csemegi Károly érvelését arra hivatkozva, hogy elegendő magyar nyelven beszélő polgár él az országban.

Csemegi Károly másik jelentős érve az esküdtszék ellen, hogy annak működését nagyon erősen befolyásolnák a politikai erők. „Az esküdtszék, melyet a politikai pártok választási küzdelme hoz létre, a győztes pártnak lenne creatúrája, ennek céljait és törekvéseit – nem az igazságét szolgálná."[49]

Az 1895. évi javaslat határozottan állást foglalt az esküdtszék intézményének pozitív tulajdonságai mellett, annak bevezetését indokoltnak és szükségesnek tartotta. Statisztikai adatokkal is alátámasztotta, hogy a működés feltételei fennállnak, s azoknak az ország népe messzemenőkig eleget tesz, lévén hogy rendelkezésre áll kellő létszámban a kritériumoknak megfelelő esküdtképes polgár.[50]

Az esküdtbíróságok intézményét a megelőző heves viták után, végül az 1896:33. törvénycikk, a Bűnvádi perrendtartás (Bp.) vezeti be, amelynek a XIX. fejezete szól az esküdtbíróság előtt folyó főtárgyalásról. Egy év múlva születik meg az 1897:33. törvénycikk az esküdtbíróságokról (Et). Az Et. kimondja, hogy minden olyan törvényszéknél, melynek büntető hatásköre van, esküdtbíróságot kell szervezni.

VII.1.4. Az esküdtszék működése megszűnéséig

A Bp. számos vonatkozásban – különösen az emberi jogok védelme, és ezen belül az egyén jogainak védelme terén - rendkívül magas mércének felelt meg. Alapelvei között olyan jelentős eljárásjogi garanciákat fogalmazott meg, mint a nyilvánosság, a védelem joga, az ártatlanság vélelme, a bizonyítékok szabad mérlegelése, melyek érvényesülését elősegítette az esküdtbíróságok rendszerének bevezetése.

A politikai rendszer változásai azonban nem kedveztek a jogintézménynek, a szocialista jog fokozatosan átvette a jogrendszerben az uralmat, és ennek már alapvető jellemzői sem tűrik meg a laikus elemek beépülését az igazságszolgáltatás gépezetébe.

Emellett a bírói, és általában a jogi szakma is nagyon kritizálta az esküdtszékek működését, így 1914-ben módosították az esküdtszéki törvényt (Bűnvádi perrendtartás Novellája, 1914. évi XIII. törvénycikk). Ezután a bíró vezette az esküdtek tanácskozását, animálta azt, így tevékenységük kiszámíthatóvá és befolyásolhatóvá vált. Az esküdtek közül kettő részt vehetett az ítélet kiszabásában a három szakbíró mellett. A Kúria minden esetben megsemmisíthette az ítéletet, ha az lényeges tévedést tartalmazott vagy azon alapult.

Az esküdtszékek működését 1919-ben, a 6898/1919 M.E. rendelet szüntette meg (1919. november 23.).

VII.2. Az esküdtbíráskodás működése a gyakorlatban, eljárási szabályok

Az esküdtbíróság az elnökből, három bíróból, és 12 esküdtből állt. Az esküdtbíróság elnökét és elnökhelyettesét a királyi ítélőtábla elnöke jelölte ki, egy évre. Szintén ő jelölt ki két bírót és két helyettes bírót az esküdtbírósághoz, ugyancsak egy évre.

Az esküdtbíróság elnöke fontos feladatot látott el az esküdtekkel kapcsolatban, mert minden szükséges útmutatást, felvilágosítást meg kellett adnia a számukra, hogy a feladatukat

[49]Tóth Mihály: Csemegi Károly és a magyar büntető eljárásjog fejlődése. In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 30. o.
[50]Finkey Ferenc: i.m. 71. o.

a lehető legjobban tudják végezni. A kötelességeikre is figyelmeztetni kellett őket. Valamint ő gondoskodott arról, hogy az esküdtek megértsék a bizonyító eljárásban született nyilatkozatokat, és a tárgyaláson felolvasott okiratokat.

VII.2.1. Az esküdtté válás feltételei

Az esküdtképesség, vagyis az, hogy valaki az esküdtek alaplajstromára felvétessék, továbbra is cenzushoz kötött volt: esküdt az a magyar honos férfi lehetett, aki a 25. életévét betöltötte az esküdtek alapjegyzéke összeállításának az évében, és ismerte az állam hivatalos nyelvét, illetve Fiumében az olasz nyelvet, azon írni – olvasni tudott.

Ezek voltak az alapfeltételek. Ezen kívül továbbiakat is támasztottak. Az esküdt évenként legalább 20 korona adót kellett, hogy fizessen, ha átmenetileg adómentességet élvezett, akkor ennek megfelelő értékű vagyona kellett, hogy legyen. Esküdt lehetett továbbá köztisztviselő, lelkész, az MTA tagja, tanár, ügyvéd, mérnök, építész, gyógyszerész stb., valamint az, aki felsőbb szakiskolát végzett vagy a középiskolában záróvizsgát tett. Megfigyelhető tehát az esküdtté válás cenzushoz kötésének továbbélése: az esküdtté válás feltétele vagy meghatározott vagyon megléte vagy iskolázottság, vagy valamely hivatásrendhez való tartozás. Illetve nemhez is kötött volt, hiszen csak férfi válhatott esküdtté.

VII.2.2. Kizáró okok, mentesítési okok

A kizáró okok szempontjából el kell különítenünk három csoportot egymástól. Egyrészt kizárásra kerültek azok, akik valamely bűntett vagy vétség miatt büntetés alatt álltak, szabadságvesztés-büntetésre voltak ítélve vagy ezzel kapcsolatos eljárás volt folyamatban ellenük. Második csoportba tartoztak a gondnokság alatt állók, vagy akiknek kiskorúságuk meg volt hosszabbítva, illetve a testileg vagy lelkileg fogyatékosok. Míg a harmadik csoportba azok tartoztak, akik hivatásuk miatt nem viselhették ezt a tisztséget, például a főispán, a budapesti főpolgármester, rendőrök, fegyveres testület tagjai.

Mentesítés is létezett az esküdtszéki szolgálat alól: a 70. életévüket betöltöttek, az országgyűlés képviselőházának tagjai, olyan gyógyszerész, akinek nem volt segéde, vagy a postánál, távírdánál, gőzhajózásnál alkalmazottak esetében. Azok pedig, akik az adott év folyamán már teljesítettek ilyen szolgálatot, az adott és a következő évben mentesítve voltak az esküdti szolgálat alól.

VII.2.3. Az esküdtek névjegyzékének összeállítása

Az összeállított névjegyzék tartalmazta az esküdtek nevét, életkorát, iskolai végzettségét, foglalkozását, lakóhelyét, adófizetési kötelezettségének mértékét, nyelvtudását, anyanyelvét. A névjegyzékek összeállítására a törvény különböző személyeket hatalmazott fel, attól függően, hogy milyen típusú településről volt szó. Városokban a polgármestert, községekben a bírót, Budapesten pedig a kerületi elöljárót.

Mellékük további hivatalos személyeket rendelt, mégpedig két kiküldöttet a városi törvényhatósági bizottságtól, illetve városi vagy községi képviselőtestülettől, a fővárosban pedig a kerületi választmánytól. A jegyzéket minden év májusában kellett összeállítani azokból a helyi lakosokból, akik nem estek a törvény kizáró rendelkezései alá, és még június elseje előtt, a helyi szokás szerint közhírré kellett tenni. Innentől kezdve tizenöt napon keresztül bárki kifogást emelhetett a lista ellen. Ha valaki a kifogását szóban tette meg, azt jegyzőkönyvezték.

Ezután a községi bíró július 15-ig a listát a felszólalásokkal, észrevételekkel, szükség esetén a saját megjegyzéseivel együtt terjesztette fel ahhoz a főszolgabíróhoz, aki a község szempontjából illetékes volt. Innen kerültek utána (a szükséges hiánypótlásokra való felszólítás és azok beérkezése után) annak a királyi törvényszéknek az elnökéhez, ahol az esküdtbíróság működött.

A felszólalásokat is felterjesztették, melyeket a listával együtt vizsgált meg egy bizottság novemberben. Egy záradékot vezettek rá, melyben jelezték, kik azok, akikről úgy döntöttek, hogy felveszik vagy kizárják az esküdtek soraiból. Ezt az elnök és a jegyző aláírta, majd kiválasztották az esküdtbírósághoz a következő évre az esküdteket és a helyettes esküdteket. A nevek ezután bekerültek az éves lajstromba (volt fő- és helyettes lajstrom, a helyettesbe az esküdt-helyettesek kerültek). Természetesen a polgármesternek, a községi bírónak és a kerületi elöljárónak jeleznie kellett, ha valamilyen változás állt be az esküdtek személyében (pld. elhalálozás következtében).

VII.2.4. Az esküdtbíróság megalakítása, a kiválasztás folyamata

Minden ülésszak előtt a királyi törvényszék nyilvános ülést tartott, ahol az az évi lajstromból sorsolással kiválasztottak 30 esküdtet, és 10 helyettes esküdtet. A sorsoláson részt vett az elnök, a királyi ügyészség képviselője, és lehetősége volt az ügyvédi kamarának is, hogy képviseltesse magát. A sorsolás természetesen azokra az esküdtekre nem terjedt ki, akik a sorsolás napjáig a mentesítésüket kérték. A törvény itt meghatározott bizonyos családi, rokoni kapcsolatokat, melyek fennállása során ugyanazon esküdtek nem vehettek részt egy esküdtbíróságban, például oldalrokonok unokatestvérig bezárólag vagy örökbefogadó szülő és örökbefogadott gyermek.

Az így kialakult szolgálati lajstromot megkapta az esküdtbíróság elnöke, akinek az ülésszak megkezdéséig volt lehetősége a kizáró és mentő okok felett véglegesen dönteni.

VII.2.5. Az esküdtbíróság rendes ülésszakainak száma és ideje

Az ülésszakok számának és idejének megállapítása az igazságügy miniszter hatáskörébe tartozott. A tárgyalandó ügyeket az esküdtbíróság elnökének úgy kellett beosztani, hogy az ülésszak lehetőleg ne tartson 15 napnál tovább.

A tárgyalással kapcsolatos további fontos rendelkezéseket a Bp. tartalmazta.

VII.2.6. Az esküdtek idézése

Az esküdtbíróság elnöke idézte őket a névsor alapján. Legalább 8 nappal a főtárgyalás előtt kézhez kellett kapniuk az idézést.

Az esküdtbíróság bíró tagjainak nevét, illetve a beidézett esküdtek névsorát a vádlottal meg kellett ismertetni.

VII.2.7. Az esküdtszék megalakítása

A főtárgyalás megnyitása után, miután a vádlottat személyes viszonyaival kapcsolatban meghallgatták, a felek és képviselők jelenlétében, mindig nyilvánosan, és rendszerint minden ügyre külön kellett megalakítani az esküdtszéket.

Az elnök először kérdéseket intézett a felekhez, a magánfélhez és magukhoz az esküdtekhez is, hogy fény derüljön arra, nincs-e közöttük olyan, akit az esküdtek közé nem lehetett volna felvenni, vagy azért, mert esküdtté válási képességet kizáró tényező forgott fent

vele szemben, vagy mert az eljárásban valamilyen módon részt vett és ezért nem lehet az esküdtszék tagja.

Ha ilyen ok felmerült, a bíróság döntött a kizárásról. A megfelelő esküdtek nevét felolvasták és külön kis papírszeleteken dobták be egy urnába. A felek annyi esküdtet utasíthattak vissza, ahány névvel 12-nél több volt az urnában. A visszautasítható esküdteknek a felét a vádló, a másik felét a vádlott utasíthatta vissza. Ha ez a szám páratlan volt, akkor a vádlottnak volt joga eggyel több esküdtet visszautasítani. Ennek a jognak a gyakorlása átruházható volt, a vádlott a védőjére, a magánvádló a képviselőjére bízhatta rá.

A visszautasítást nem lehetett megindokolni, a neve elhangzása után, egyszerűen vissza kellett utasítani az illetőt. Az esküdtszék megalakult, ha 12 olyan név kihúzásra került, akiket nem utasítottak vissza, vagy ha visszautasítási joguk kimerülte után, a 12-höz hiányzó neveket az urnából kihúzták. Póteskü̇dteket is választottak, ha úgy tűnt, hogy a főtárgyalás hosszabb ideig fog eltartani.

A megalakított esküdtszék tagjai ezután esküt tettek, hogy kötelességeiket teljesítik, a törvényt megtartják, az üggyel kapcsolatban a határozat kimondásáig csak egymással értekeznek,pártatlan lelkiismeretességgel hoznak döntést, meggyőződésük és a törvény értelmében, valamint, hogy a bizonyítékokat érzelmektől mentesen, minden részrehajlás, befolyásoltság nélkül mérlegelik.

VII.2.8. Funkciómegosztás az esküdtbíróságon belül

Az esküdtbíróság bírói tanácsból és az esküdtszékből állt. A bírói tanács feladata volt minden olyan bírói funkciónak a gyakorlása, amely az esküdtbíróság hatásköre. Ez alól egy kivétel létezett, ez pedig a bűnösség kérdésének az eldöntése. Az esküdtszék független testület volt, a bírói tanácstól elkülönült, maga gyakorolta a törvény biztosította jogait. A bírói tanáccsal együtt nem tanácskozott. [51]

VI.2.9. A főtárgyalás menete

Az alábbiakban vázolom a tárgyalás menetét.

- A tárgyalás megnyitása. A tárgyalást a bíróság elnöke vezette.
- A vádlott meghallgatása a személyes viszonyaival kapcsolatban.
- Az esküdtszék megalakítása a fent leírt módon, esküdtek eskütétele.
- Bizonyító eljárás lefolytatása.
- Az esküdtekhez intézendő kérdések megfogalmazása.

A kérdéseket úgy kellett feltenni, hogy azokra igen vagy nem válasz legyen adható. Több vádlott vagy több bűncselekmény esetén a kérdéseket a vádlottak és a bűncselekmények mindegyikére külön kellett feltenni. A vádlott, a védője, illetve minden esküdt is kifogásolhatta a kérdésjavaslatokat, és indítványozhatta a megváltoztatásukat, vagy új kérdésre tehetett javaslatot. Főkérdésként kellett megfogalmazni azt, hogy a vádlott bűnös-e vagy sem, és ez annak a tényállásnak és törvénynek megfelelően volt szerkesztendő, amely a vádhatározatnak is az alapját képezte.

A vádlott beleegyezése volt szükséges olyan kérdés feltevéséhez, amely miatt súlyosabb megítélés alá eshetett a bűncselekmény, mint amelynek az elkövetésével vádolták, illetve akkor is, ha a bizonyító eljárás alatt felmerült olyan bűncselekmény elkövetése a vádlott által, amely nem szerepelt a vádiratban. Szembetűnő a szabályozásból, hogy az esküdtek számára

[51]Finkey Ferenc: i.m. 60. o.

feltett kérdések nem csak tény-, de jogkérdésre is vonatkoztak, és ezzel kapcsolatosan részletes kioktatást kapnak az elnöktől.

- A felek előterjesztéseket, indítványokat adtak elő a bűnösséggel kapcsolatban.
- Lehetőség volt az esküdtekhez intézendő kérdések módosítására, majd ezeket véglegesítették és az elnök aláírta őket.
- Az elnök útmutatást adott az esküdteknek a feladatukról, elmagyarázta nekik a megoldandó jogi kérdéseket, az alkalmazandó törvényeket. Lényeges, hogy ebben az útmutatásban neki nem volt szabad véleményt nyilvánítania.
- Az elnök átadta a legidősebb esküdtnek a kérdéseket, a felolvasott iratokat, a bemutatott bizonyítékokat.
- Az esküdtek visszavonultak tanácskozásukra, majd meghozták határozatukat.
- Az esküdtszék visszament a tárgyalóterembe, és a legidősebb közülük ismertetette a meghozott határozatot, ezt az elnök és a jegyző aláírták.
- A bíróságnak lehetősége volt úgynevezett helyesbítő eljárás elrendelésére, ha a határozat alakilag nem volt szabályos, vagy lényeges kérdésben homályos, nem egyértelmű, hiányos volt. Ekkor meg lehetett még egyszer változtatni a kérdéseket. Az eljárás ítélethozatalig volt elrendelhető.
- Amennyiben az esküdtszék bűnösnek mondta ki a vádlottat, de a bíróság valamennyi tagja meg volt róla győződve, hogy tévedtek az ügy lényegében, a bíróság felfüggesztette az eljárást és a legközelebbi ülésszak esküdtbírósága elé utalta az ügyet. Ezt csak hivatalból, és csak a bíróság tehette meg, a felek nem indítványozhatták. Az új esküdtszék eljárásánál már köteles volt ítéletet hozni a bíróság, de az nem lehetett súlyosabb, mint az, amit az első esküdtszék előtti eljárásban szabtak volna ki.
- Ha a vádlottat bűnösnek mondta az esküdtszék, akkor elsősorban a vádló terjesztette elő indítványát a büntetési tételről
- A sértett nyilatkozhatott magánjogi igény tekintetében
- A vádlott és védője felszólalhattak
- A bíróság meghozta és kihirdette az ítéletet.

VII.2.10. Az esküdtszék határozathozatala

A határozathozatal külön tanácskozó teremben történt, melyet az esküdtek nem hagyhattak el. Első lépésként megválasztottak maguk közül valakit, aki vezette a tanácskozásukat. Őt a törvény főnöknek nevezi, ami a „foreman" magyar megfelelője, ahogyan a common law-ban nevezik ezt a személyt. A „főnök" először is felolvasta a kérdéseket, majd megkezdődött a tanácskozás. Ha ez véget ért, akkor a tanácskozást vezető elnök sorrendben felolvasta a kérdéseket, és szavazásra bocsátotta.

Minden esküdt abban a sorrendben szavazott élő szóban, amilyen sorrendben a sorsoláskor kihúzták a nevét az urnából. Legutolsóként a „főnök" szavaz (ahogyan a törvény nevezi), ő vezeti írásban, hogy melyik kérdésre hány darab igen/nem válasz érkezett. Ha akár csak egy esküdt is igényelte, akkor a szavazás titkosan folyt. A szavazásnál az esküdteken kívül senki más nem lehetett jelen.

Két eset kivételével az esküdtek egyszerű szótöbbséggel hozták meg határozatukat: legalább nyolc igen szavazat volt szükséges a vádlott bűnösségének a kimondásához, illetve olyan határozathoz, amely az adott bűncselekményre vonatkozóan, a Btk. külön rendelkezéseiben meghatározott súlyosabb büntetés kiszabását vonta maga után (például

hosszabb tartamú szabadságvesztés). Szavazategyenlőség esetén az a válasz vált érvényessé, ami a vádlottra nézve kedvezőbb volt.

Ha az esküdtszék a vádlottat bűnösnek mondta ki, a vádló előterjesztette az indítványát a büntetési tételről, és a bíróság meghozta és kihirdette az ítéletét. A bíróságot csak annyiban befolyásolta a büntetés kiszabásánál az esküdtszék határozata, hogy csak az esküdtek határozata alapján vehette figyelembe a törvény által megállapított enyhítő, illetve a súlyosító körülményeket.

VII.2.11. Az esküdtek jogai és kötelezettségei

Az esküdteket terhelte a megjelenés kötelezettsége. Ha az idézés után, vagyis késve jelentek meg, pénzbírságot kaptak. A tanúkhoz és a szakértőkhöz kérdéseket intézhettek. A bizonyítási eljárás kiegészítését indítványozhatták.

A tanácskozásuk után, - a tárgyalóterembe visszatérve - további jogi felvilágosításokat kérhettek az elnöktől.

Feladataik ellátásáért napidíj illette meg őket, és útiköltség megtérítésére tarthattak igényt.

VII.2.12. Fellebbezés

Az esküdtbíróság ítélete ellen semmisségi panaszt lehetett intézni a Kúriához. Az esküdtbíráskodás ellenzői sokszor hozták fel negatívumként, hogy az eljárás nagyon leszűkíti a fellebbezés lehetőségeit, és kritizálták ezt az egyfokú fellebbezési rendszert.

VII.2.13. Garanciális elemek az eljárásban az esküdtek döntésével kapcsolatban

Büntető eljárásjogi szempontból fontos a tárgyalás menetének szabályozásában, hogy az eljárás folyamatába több, az ügydöntő határozat kifogástalanságát biztosító garanciális elem is beépült. A bíróság nem fogadta el feltétlenül az esküdtek döntését. Lehetősége volt úgynevezett helyesbítő eljárás elrendelésére, ha a határozat alakilag nem volt szabályos, vagy lényeges kérdésben homályosnak, hiányosnak mutatkozott.

A 374.§ rendelkezése szerint, ha az esküdtek szerint olyan cselekményt követett el a vádlott, mely a törvény szerint nem büntetendő, illetve olyan ok alapján döntöttek, mely a büntethetőséget kizárja, vagy megszünteti, a bíróság felmentette a vádlottat.

További garanciális elem az ügy másik esküdtszék elé utalhatósága. Erre akkor adódott lehetőség, ha a bíróság úgy ítélte meg, hogy az esküdtek lényeges kérdésben a vádlott sérelmére tévedtek. Ekkor a bíróság az eljárást felfüggesztette, és a legközelebbi ülésszak esküdtbírósága elé utalta az ügyet. Mint erről már szó volt, ezt csak hivatalból, és csak a bíróság tehette meg, a felek nem indítványozhatták. Az új esküdtszéki eljárásban már köteles volt ítéletet hozni a bíróság, de az nem lehetett súlyosabb, mint amit a korábbi eljárásban kiszabtak volna.

VII.3. Korabeli vélekedések Magyarországon az esküdtszék intézményéről és működéséről általában

Általánosságban elmondható, hogy Magyarországon az esküdtszék intézménye mindig is heves viták keresztttüzében állt. Nem csak létjogosultsága, de eljárásának részletei is élénk polémiát váltott ki. Mind életre keltésében, mind megszüntetésében igen nagy szerepet kapott minden időben a politika, s ez a tényező tovább fokozta és árnyalta a nézetkülönbségeket. A

szembeütköző nézetek radikálisnak is nevezhetők, mert egyértelmű állásfoglalások történtek úgy mellette mint ellene, a véleményt nyilvánítók nem helyezkedtek semleges álláspontra.

Finkey Ferenc az esküdtszék működésének megszűnése után, 1925-ben a Magyar Jogi Szemlében megjelent tanulmányában áttekintette az esküdtbíróság negyedszázados történetét. Egyfelől elismerően szól az intézményről, mely - véleménye szerint - beváltotta a hozzá fűzött reményeket, beigazolta a bevezetése mellett szóló alkotmányjogi érveléseket. A magyar értelmiséget bevonta a büntetőügyekben való ítélkezésbe, és feladatukat méltó módon oldották meg. Másfelől, feloldhatatlannak látta a szakbíró-laikus bíró mentén kialakult vitát, ezért ebben nem is foglalt állást.

Megfogalmazta a rendszer hiányosságait is, és rámutatott a főbb vitapontokra. Ilyen a kérdések feltevése, amelyről megállapíthatjuk, hogy az egyik legproblematikusabb pontja volt az eljárásnak. Továbbá kérdés, hogy joga van-e a Kúriának felülbírálni az esküdtek döntését, elítélhet-e olyat, akik az esküdtek felmentettek illetve felmentettek volna.[52]

Csemegi Károly 1904-ben Politika és esküdtszék címmel készített tanulmányában határozottan kiállt amellett, hogy az esküdtszék nem politikai, hanem jogintézmény, a büntető igazságszolgáltatás része. Hasznosnak tartotta mind az állam, mind pedig a polgárok szempontjából, s hangsúlyozta a társadalom igazságszolgáltatás feletti kontroll-szerepének megtestesítését. Kiemelte annak a ténynek a jótékony hatását, hogy a laikus polgárok egyszerű, és természetes felfogása mintegy összekapcsolja a törvények és a mindennapi élet világát, s mindez garantálja, hogy döntésük az igazságot fejezi ki.[53]

Miskolczy Ágost bíró az esküdteket érzelmi alapon bíráskodóknak nevezte,[54] és rámutatott arra, hogy az esküdtszék nem felel meg a demokrácia követelményeinek, mivel azzal nem egyeztethető össze a szakértelem nélküli bíráskodás.

Nézzük meg, hogy mit gondolt a témáról az ügyvédség, amely tevőleges részvevője volt az eljárásoknak. A kép itt is meglehetősen árnyalt, és a szakma gyakorlati megközelítését mutatja be.

Friedmann Bernát az esküdtszéki rendszert módosító novella tervezetének kapcsán (1914. évi 13. tc.) fejtette ki álláspontját. A fő hangsúly a cikkben arra helyeződik, igényelnek-e az esküdtek komolyabb szakjogászi vezetést oly módon, hogy a törvényszék elnöke az esküdteknek is az elnöke lenne, részt vehetne az esküdtek tanácskozásán, és ott közvetlenül megadhatná a szükséges jogi felvilágosítást.

Friedmann Bernát kategorikusan elutasította ezt a megoldást, felhívta a figyelmet arra, hogy Európában sehol nem valósult meg ilyenfajta modell, s az intézmény lényege sérülne azzal, ha a laikusok elkülönítése a szakbíróktól megszűnne. Véleménye szerint a bíróság elnöke, aki a tárgyaláson végighallgatja a vád és a védelem küzdelmét, valamely oldal mellett, szaktudása segítségével állást foglal. Ha mindezek után részt vesz az esküdtek tárgyalásán, mindenképpen befolyásolni fogja a döntésüket saját álláspontja felé, s így elfogulatlan esküdti döntésről már nem beszélhetünk.

Ami a laikusok szakbíráktól mentes döntése és tanácskozása mellett szól, hogy: „A laikus nem foglalkozván hivatásszerűen az ítélkezéssel, nem fásul el, s ezért figyelme éberebb, s a gyakorlati élet küzdelmeit maga is átélvén, ítélete inkább felel meg a közfelfogásnak, mint az élet kenyérkereseti küzdelmeitől távol álló, s azért sok helyzetet fel sem fogó, jogi elveken nyargalászó, hivatásszerű bíróé.”[55]

[52]Finkey Ferenc: A negyedszázados esküdtbíróság. In Magyar Szemle, 1925/2. szám,49-52. o.
[53]Csemegi Károly: Politika és esküdtszék. In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond (szerk.): Csemegi Károly művei. I. kötet. Franklin Kiadó, Budapest,1904, 152. o.
[54]Miskolczy Ágost: Az esküdtszék problémája. In Magyar Szemle, 1927/3. szám, 230. o.
[55]Friedmann Bernát: Az esküdtszék reformjához. In Ügyvédek Lapja, 1913/42. szám, 2-3. o.

Úgy gondolta továbbá, hogy azért sem szabad a jegyzőkönyvvezetőt és a bírót beengedni az esküdtek tárgyalására, mert innentől kezdve nem lesz megállás, és szép lassan a többi bírót, vagy a bíróság más tagjait is be kell engedni, s így már semmivé válnának azok az elvek, melyeken az egész intézményrendszer alapszik.

VII.4. Néhány főbb eljárásjogi kérdés az esküdtszék előtt folyó tárgyalásokkal kapcsolatban

VII.4.1. Részt vegyen-e az esküdtszék a büntetés kiszabásában?

Ez a kérdés markánsan jelent meg a kor eljárásjogászai és a jogászi szakmát a gyakorlatban művelők körében egyaránt. Történt mindez azért, mert a tapasztalatok azt mutatták, sokszor a jogi szakemberek számára érthetetlennek tűnő esküdtszék általi felmentések azért történtek, mert az esküdtek féltették az elkövetőket attól, hogy a hivatásos bírák túl szigorú, esetleg aránytalan büntetést fognak rájuk kiszabni. Ezért a változtatás igénye komolyan felmerült.

Rácz Béla jogtanár két részből álló cikk-sorozatában részletesen foglalkozott a kérdéssel. Mivel a cikk 1912/13-ban jelent meg, már figyelembe tudta venni a mintegy tizenhat évnyi gyakorlatot.

Öt olyan pontot jelölt meg írásában, melynek reformjára szükség lenne ahhoz, hogy az intézmény hatékonyabban tudjon működni, anélkül hogy annak eredeti céljai sérülnének. Ezek között szerepelt, hogy az esküdteket fel kell ruházni azzal a joggal, hogy részt vehessenek a büntetés kiszabásában.[56]

A cikk megírásának idejében más európai országok is fontolgatták, hogy ez utóbbi változtatást bevezetik. Ezzel egy olyan formája valósult volna meg az esküdtszéknek, mely egy átmenet az esküdtszék eredeti, tiszta formája, és a német eredetű schöffenbíráskodás között.

Felmentő ítélet hozatala esetén bizonyos esetekben a Bp. eleve kizárta azt, hogy az esküdtek részt vegyenek a döntés meghozatalában. A 352.§ kimondta, hogy felhatalmazás, indítvány, kívánat hiánya, korábbi ítélet, kegyelem, elévülés és 12 éven aluli kor eseteiben úgy hozta meg ítéletét a bíróság, hogy nem hallgatta meg az esküdtszéket.

Hangsúlyozta a cikk írója, hogy írásának megszületése idején már nem valósul meg az az elkülönítés, hogy az esküdtszék csak ténykérdésben dönt, hanem jog- és ténykérdésekben egyaránt szavuk van. Így nem állhat meg a továbbiakban az az érv sem, hogy nem szólhatnak bele a büntetés mértékének megállapításába.

Hivatkozott továbbá, az 1905 szeptemberében tartott VII. Nemzetközi Börtönügyi Kongresszus ülésére, ahol foglalkoztak ezzel a kérdéssel, s az álláspontok vegyesek voltak. A részvevők egy része úgy gondolta, hogy a büntetés módjáról, mértékéről esküdteknek és szakbíráknak közösen kell dönteniük. Mások azt a véleményt fogalmazták meg, hogy ez a kérdés az esküdtek képességeit a jogi szaktudás hiánya miatt teljes mértékben meghaladja.

Két fő pont csúcsosodott ki a konferencián zajló vitákban. Az egyik, hogy ha ez a szabályozási módszer megvalósul, az szakít a tiszta esküdtszéki formával, ez már inkább egy Schöffen bíróság lesz. A másik, hogy nem lehet igazságos szabályozási módot találni a közös szavazás módjára.

A konferencián kívül, a jogászi szakma a következő dilemmákkal szembesült: nem veszít-e tekintélyéből a bíróság, ha laikusokkal együtt dönt a büntetésről? Nehezebb feladat-e a büntetés kiszabása, mint a bűnösség kérdésben való döntés? Előfordulhat-e hogy az

[56]Rácz Béla: Az esküdtek részvétele a büntetés kiszabásában. In Bűnügyi Szemle, 1913/4. szám 177.o., 1913/5. szám, 219-224.o.

esküdtek nem követik majd a szakbíró útmutatásait? Nem elegendő-e az, hogy az esküdtek csak az enyhítő körülmények fennállásáról döntenek? A cikk írója ezekről a pontokról tárja elénk véleményét.

A bíróság egyáltalán nem veszít tekintélyéből, sőt, növeli azt, és az sem valószínű, hogy az esküdt nem követné az útmutatásokat. Az esküdt mint laikus, ösztönösen szeretné magát rábízni egy szakavatott vezetőre, aki megfelelő útbaigazítással ellátja. Ez a közös döntésben való részvétel pozitívan hatna együttműködésükre, az esküdt érezhetné, hogy a felelősség megoszlik közötte és a szakbíró között. Azt írja: „csak ekkor fog igazi hatásában megnyilvánulni az esküdtszék népnevelő hatása."

Véleménye szerint a bűnösség kérdésében való döntés a nehezebb feladat, s ha ezt az esküdtek meg tudják valósítani, akkor a büntetés kiszabásában való részvételt is rájuk bízhatjuk. Nem tartja elegendőnek azt, hogy csak az enyhítő körülmények megállapításában kapjanak szerepet. Álláspontja szerint, ha a büntetés kiszabását nem bízhatjuk rájuk, a bűnösség kérdésében való döntést sem szabad a kezükbe helyezni.

Hogyan működjön a szavazás? Milyen igazságos módját lehet ennek az együttdöntésnek megvalósítani? A javaslat szerint ötvözni kellene a német és a magyar katonai büntető perrendtartások szabályozását. Vagyis, „ha a szavazatok több mint kétfelé oszlanak, úgy, hogy egyik véleménynek sincs meg a szükséges többsége, a terheltre legkedvezőtlenebb szavazatokat mindaddig a legközelebbi kevésbé kedvezőtlenekhez kell számítani, míg az általános szótöbbség létrejön. Ha a nézetek eltérnek arra vonatkozólag, hogy két vélemény közül melyik kevésbé kedvezőtlen a terheltre, mindenekelőtt ezt a kérdést kell szavazással eldönteni."

VII.4.2. Az esküdtekhez intézett kérdések viszonya a vádló indítványához

A Bpn. több paragrafusa is foglalkozik az esküdtek által megválaszolandó kérdésekkel. Érdemes megvizsgálni, hogy a tény- és jogkérdések tekintetében milyen előírásokat tartalmaz a törvény. A negyedik és az ötödik §§-ok érdemelnek itt nagyobb figyelmet, ezek rendelkeznek arról, hogy minden kérdés, - legyen az akár fő- vagy mellékkérdés, kisegítő kérdés - két részből áll, tény- és jogkérdésből, ezeket elkülönítetten kell feltenni.

Finkey Ferenc magyarázata szerint az angol mintával ellentétben a francia, és így a magyar rendszer sem fogadta el jog- és ténykérdések oly módon való elkülönítését, hogy csak az egyikben kelljen az esküdtszéknek állást foglalnia. A bűnösségi, beszámítási kérdések nem tény-, hanem jogkérdések, érvel Finkey Ferenc. Ez azért is valósulhatott meg így, mert itt az esküdtek a bírákkal közösen döntenek tény – és jogkérdésekben, és az esküdteket a feltett kérdéseknek kell elvezetniük a döntéshez, segíteniük kell őket abban, hogy laikusként is helyes jogi döntést hozzanak meg. Ezért a kérdéseket minél egyszerűbben, közérthetőbben kell megfogalmazni.

„A főkérdésben a ténykérdés arra irányul, igaz-e, hogy a vádlott a vád alapjául szolgáló tettet elkövette; a jogkérdés arra irányul, megállapítja-e ez a tett a vádbeli bűncselekményt.

Ennélfogva a ténykérdésben fel kell sorolni mindazokat a ténykörülményeket, amelyek az alkalmazandó törvényben meghatározott tényálladéki elemeknek megfelelnek, és amelyek a tett megkülönböztetésére alkalmasak; továbbá mindazokat az ügy megítélése szempontjából döntő jelentőségű ténykörülményeket, amelyeknek felsorolását valamelyik fél vagy valamelyik esküdt indítványozza (11. §) vagy a bíróság indítvány nélkül szükségesnek tartja.

A jogkérdésben szószerinti idézéssel fel kell sorolni az alkalmazandó törvényben meghatározott tényálladéki elemeket. Pld: Bűnös-e Kis György vádlott abban, hogy Nagy Jánost a Svábhegyen 1902 december 14-én előre megfontolt szándékkal megölte?"[57]

A ténykérdést ama tényállás szerint, a jogkérdést ama törvény szerint kell szerkeszteni, amelyen a vád alapszik, írja elő a Bpn. 5.§-a.

Az 5. §-al foglalkozik írásában Degré Miklós bíró, közelebbről azzal a kérdéssel, hogy mennyiben van a bírói tanács a vádló indítványához kötve a kérdések feltevésénél. Mivel a rendelkezés előírta, hogy a ténykérdést a vád alapjául szolgáló törvény alapján kell szerkeszteni, ennyiben mindenképp kimondható a vád indítványához való kötöttség. Véleménye szerint a gyakorlatban ez a kötöttség kérdésessé vált.

Azt is a törvény írta elő, hogy a vád szerinti minősítés ténybeli és jogi elemeire köteles a bíróság kérdést feltenni. A szövegezés tekintetében azonban nagy szabadságot kapott. A 2.§ (4) bekezdés kimondta, hogy a bírói tanács a javasolt kérdéseket változatlanul elfogadhatja, helyesbítheti, kiigazíthatja.

Degré Miklós úgy vélekedik, hogy a bírói tanács nincs kötve a tény- és jogkérdések csoportosításának tekintetében a vádló indítványához. „ A törvény csupán azt rendeli el, hogy a tény- és jogkérdés egymástól elkülönítendő [BPN. 4.§. 1. bek.]; továbbá azt, miszerint a főkérdésben a ténykérdés arra irányuljon, igaz-e, hogy a vádlott a vád alapjául szolgáló tettet elkövette, a jogkérdés pedig arra, megállapítja-e a tett a vádbeli bűncselekményt [BPN. 5.§. 1. bek.]. E kereteken belül azonban a bírói tanács mozoghatása egészen szabad. Teljesen belátásától függ, hogy egy ténykérdést több jogkérdéssel, avagy több ténykérdést egy jogkérdéssel kapcsol-e egybe [BPN. 4.§. 2. bek.]"

A szerző rámutat arra is, hogy a bírói tanács a kérdések sorrendje tekintetében sincs a vádló indítványához kötve. Előbb azonban mindenképp a ténykérdést kell feltenni, mert elsőként azt kell eldönteni, elkövette-e a vádlott azt a cselekményt, amellyel vádolják. Ha több kérdés vonatkozik a ténykérdés eldöntésére, ezek mindegyike meg kell, hogy előzze a jogkérdést vagy jogkérdéseket.[58]

VII.4.3. Beszámítást kizáró okok az esküdtbírósági eljárásban

Ennek a kérdésnek a tárgyalása abból a szempontból érdekes számunkra, hogy itt is a kérdések feltevésének gyakorlata kerül reflektorfénybe. Ha a büntető eljárás során megállapítást nyert, hogy az elkövetővel kapcsolatosan valamilyen beszámítást kizáró ok forog fenn, erre vonatkozóan az esküdteket külön meg kellett kérdezni.

A törvény kétféle módot is adott ezen kérdés feltevésére. Bele lehetett foglalni a főkérdésbe, illetve külön kérdés is intézhető volt erre vonatkozóan (Bp. 358. és 359. §§-ok).

A beszámítást kizáró okokat az 1878: 5.tc. a 76., 77., 79., 80. és 82. §§-aiban nevezte meg.[59]

Főszabályként a főkérdésbe való belefoglalást kell tekintenünk, de ha ezáltal a főkérdés nehezen értelmezhetővé vagy túlságosan terjedelmessé vált, megengedett volt külön kérdés feltevése is. Melyik gyakorlat a helyesebb? A kérdésfeltevés melyik módja a célravezetőbb? Vitatott kérdés volt ez is a kor jogászai körében.

[57]Finkey Ferenc: A magyar büntető eljárás tankönyve. Politzer Zsigmond Kiadása, Budapest, 1899, 387-393.o.
[58]Degré Miklós: Az esküdtekhez intézett kérdések viszonya a vádló indítványához. In Bűnügyi Szemle, 1915/5. szám, 206-211.o.
[59]Ezen paragrafusok megfeleltethetőek a mai büntetőjogi rendelkezések szerinti beszámítást, illetve büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okoknak. Kóros elmeállapot, jogos védelem, végszükség, stb.

Baumgarten Izidor, akiről már említettük, hogy nem volt helyeslője az esküdtszék intézményének, részletesen foglalkozott a kérdéssel. Vélekedése szerint a beszámítást kizáró okok egyéni elemét képviselik az adott bűncselekménynek, ezért külön megállapítást igényelnek.

A beszámítást kizáró okok közül is kiemeli azokat az eseteket, ahol az öntudatlan állapot vagy elmebetegség foroghat fenn az elkövetőnél. Abban az esetben, ha ezt a bíróság a főkérdésbe foglalja bele, akkor az eljárás végeredménye az a megállapítás is lehet, hogy az elkövető ártatlan, és az is, hogy beszámíthatatlan állapotban volt az elkövetéskor, tehát semmilyen különleges minősítésre nem ad tehát lehetőséget, mert a kettő közötti különbség nem lesz egyértelmű, amennyiben ezeket egy kérdésbe foglalták bele.

A következő dilemmát az jelentette, hogy helyes-e az a gyakorlat, hogy több beszámítást kizáró ok együttes fennforgása esetén azokat egy kérdésbe foglalják bele? A szerző álláspontja határozottan az, hogy ez a gyakorlat teljesen helytelen, minden beszámítást kizáró okra külön kérdés feltevése szükséges. Külön hangsúlyozza ezt a problémát a jogos védelem fennforgása esetén, ott ugyanis sokszor az a hibás gyakorlat érvényesült, hogy egy kérdésen belül fogalmazták meg azt, hogy fennállt-e egy adott helyzetben a jogos védelem, illetve azt, hogy a vádlott túllépte-e annak kereteit.[60]

Láthatjuk tehát, hogy a kérdések szerkesztésének a módja és az ebből fakadó problémák az eljárás több pontján is felmerültek. Mivel általánosan elfogadott volt az a vélekedés, hogy az esküdtek a kérdések megválaszolásának útján jutnak el a bűnösség megállapításáig, nem csodálkozhatunk azon, hogy ez a témakör ilyen heves vitákat váltott ki, és alkalmas területe volt a legkülönbözőbb álláspontok ütköztetésének.

VII.4.4. Semmisségi panasz az esküdtbíróság ítéletei ellen

Az esküdtbíróság ítélete elleni fellebbezés módja a semmisségi panasz intézménye volt, melyet a királyi Kúriához kellett benyújtani. Először vizsgáljuk meg, melyek voltak azok az esetek, amikor ezzel élni lehetett. Semmisségi panasznak alaki vagy anyagi semmisségi ok alapján lehetett helye, ezeket a Bp. 384. és 385 §§-ai tartalmazták.

Alapvetően a 352., 373. és 374. §§-ok rendelkezéseinek megsértése esetén lehetett semmisségi panaszt benyújtani.

Továbbá, az általános fellebbezési okokon kívül, melyeket a 384. és 385. §§-ok tartalmaztak, további alaki semmisségi okok is alapul szolgálhattak. Ilyennek számított, ha az esküdtszéket nem szabályszerűen alakították meg, vagy valamely esküdt, aki a határozathozatalnál szavazott, nem volt jelen az egész főtárgyalás alatt. Ha a határozathozatalban olyan esküdt vett részt, aki kizáró ok alá esett, vagy a kérdések feltevésénél megsértették a Bp. 354 - 361 §§-ait. Illetve, ha az elnök a reassumálásban vagy a törvényről szóló felvilágosításában nem adott megfelelő útbaigazításokat, vagy félremagyarázta a törvényt, valamint, ha az esküdtek határozata lényegében homályos, hiányos vagy önmagának ellentmondó volt.

Megállapíthatjuk tehát, hogy anyagi és alaki semmisségi okok egyaránt alapul szolgálhattak a törvény szerint a semmisségi panasz benyújtásának. Azonban a gyakorlat erre az állításra is rácáfolt. Fabinyi Ferencz bíró 1900-ban, a Magyar Jogászegyleti Értekezések című folyóiratban cáfolta a semmisségi panasz elbírálásának anyagi és alaki okokra egyaránt alapozható elbírálását.

Az ő meglátása szerint, kizárólag az anyagi semmisségi okok alapján van joga érdemben ítélkezni a Kúriának, és a törvény rendelkezései szerint alaki semmisségi okok

[60]Baumgarten Izidor: Büntetőjogi tanulmányok. III. kötet. Grill Károly Kiadása, Budapest, 1916. 252-254.o.

fennállása esetén ez kizárt. Anyagi semmisségi ok fennállása esetén is csak akkor lehetséges, ha azon a tényálláson belül van lehetősége helyesen alkalmazni a törvényt, mely a megtámadott ítéletben szerepel, ugyanis annak kiegészítésére, a rendelkezésére álló iratok alapján nincs lehetősége. A megállapított tényállást a gyakorlatban mindenképp irányadónak fogadták el.[61]

Finkey Ferenc megállapítja, hogy habár heves viták folynak arról, megváltoztathatja-e a Kúria az esküdtbíróság felmentő ítéletét, a jogszabályok értelmében is lehetetlen, hiszen az esküdtszék nem indokolja döntését. Vagyis a felmentő ítélet nem csak azt jelenti, hogy a vádlott nem bűnös, hanem azt is, hogy az esküdtek nem fogadták el valósnak a vádbeli tényeket. Ezért a Kúriának sincs alapja az ítélkezésre.

A Bp. a 437.§-ban írta elő a Kúria számára, hogy az esküdtbíróság ítéleteinek felülvizsgálatakor köteles határozatát az abban foglalt tényekre alapítani. Vagyis, köteles az esküdtbíróság által megállapított tényeket valósnak elfogadni. Itt újra felfedezhetjük a kérdéseknél már tárgyalt tény- és jogkérdések szétválasztásának problémáját. A ténykérdésben való döntést el kell fogadnia a Kúriának, jogkérdésben azonban dönthet eltérően.

Ha a semmisségi panaszban nem jelölték meg az annak alapjául szolgáló okot, akkor azt a Kúria automatikusan visszautasította.[62] Nem arra volt szükség, hogy pontos törvényhelyet idézve, annak megjelölésével nyújtsák be a panaszt, hanem arra, hogy abból világosan kitűnjön, mely semmisségi okra alapozzák a fellebbezést.

Ha anyagi semmisségi ok megállapítható volt, a Bp. a következőképp rendelkezett a 437.§-ban:

„Ha anyagi semmiségi ok forog fenn (385., 556. §) és a büntetőtörvény megfelelő rendelkezésének alkalmazhatása olyan lényeges körülménynek megállapitását teszi szükségessé, melyet az eljárt bíróság nem ismert fel, vagy mellőzött; a kir. curia az itélet megsemmisitésével uj eljárást rendel el és ezt az eljárt vagy más törvényszékre, esküdtbíróságra, illetőleg kir. itélőtáblára bizza.

Ha a kir. curia esküdtbíróság hatáskörébe tartozó ügyben rendel el ujabb eljárást, meghagyhatja azt is, hogy az ujabb eljárásban a korábbi esküdtbíróságnak sem birói, sem esküdt tagjai avagy csak a birói vagy csak az esküdt tagok ne müködjenek közre.” [63]

Alaki semmisségi ok esetén a Kúria semmisítő joggal bírt, vagy az egész eljárásra vagy annak egy részére vonatkozóan. Új esküdtbírósági főtárgyalás is elrendelhető volt.[64]

VIII. Záró gondolatok

A dolgozatban leírtak alapján nem kerülhetők meg azok az alapvető kérdések, hogy vajon meg tudja-e valósítani a laikus elemek részvétele a büntetőeljárásban mindazt, amit elvárunk tőle, képes-e a gyakorlatban érvényre juttatni azokat az elveket, melyek mentén kialakult? Ez mindenekelőtt a laikusok sokrétű gyakorlati szemléletmódjának a büntetőeljárás során való hasznosítását valamint a büntető igazságszolgáltatás feletti kontroll gyakorlását jelenti.

Ma Magyarországon a laikus elemek részvétele a büntetőeljárásban az ülnökök részvételével valósul meg, akik csak az elsőfokú eljárásban vehetnek részt. A büntetőeljárást szabályozó hatályos törvényünk szerint a helyi bíróság egy hivatásos bíróból és két ülnökből

[61]Fabinyi Ferenc: Semmisségi panasz az esküdtbíróság ítéletei ellen. In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1900/174. szám, 67-68.o.
[62]1896:33 tc. 430.§
[63]1896:33 tc. 437.§
[64]Finkey Ferenc: im. 458-471.o.

álló tanácsban jár el, ha a bűncselekményre a törvény nyolc évi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel el. A törvényszék mint elsőfokú bíróság – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanácsban jár el. A törvény úgy rendelkezik, hogy az ítélkezésben a hivatásos bíró és az ülnökök jogai, kötelességei azonosak. A bíró kizárására vonatkozó rendelkezések az ülnökre is irányadóak. Az elsőfokú bíróság határozathozatalakor, ha a bírói tanácsnak ülnök tagja is van, a szavazás előtt a tanács elnöke, a hivatásos bíró felvilágosítja az ülnököket a következő lényeges kérdésekről. Milyen határozat hozható az adott ügyben, melyek azok a törvényhelyek, mely a döntéssel kapcsolatosan jelentősek, mely büntetési nemek, valamint az intézkedések milyen köre jöhetnek szóba, a büntetés mértéke milyen határok között mozoghat. A tanácskozás során a laikusok és hivatásos bíró együttesen döntenek.

Véleményem szerint ebben a rendszerben a laikus nézőpont nem tud megfelelően érvényesülni, mert a hivatásos bíró szerepe nagyon jelentős. A szakbíró tekintélye, jogban való jártassága, illetve útmutatása a határozathozatal előtt „mellérendelt" szerep érzését keltheti az ülnökökben. A tanácskozás a bíróval közösen folyik, az ülnökök nem tanácskoznak maguk között, így nincs lehetőség a laikus nézőpont igazi kifejtésére, alapos megtárgyalására. Közismert az a szakbírói vélekedés, hogy ők inkább, mint szükséges rosszra tekintenek a laikusokra, és a véleményük nem számottevő a tanácskozás során. A klasszikus feladat, mely a laikus elemre hárulna, vagyis a bűnösség kérdésében való döntés nem tud érvényesülni. Ez azt az újabb kérdést veti fel, hogy helyes-e a laikus vélemény érvényesíthetőségének ily módon való leszűkítése, avagy érdemes lenne fontolóra venni az esküdtszéki intézmény újbóli bevezetését a magyar büntetőeljárásba.

Ahogyan a bevezetőben is említettem, Magyarországon ma már csak történeti intézményként beszélhetünk az esküdtszékek működéséről a büntető eljárásban. Ugyanakkor, hogy mennyire vitatott a kérdés, hogy van-e helye az esküdtszéknek a bíráskodásban, az is mutatja, hogy időnként újra terítékre kerül a probléma.

Ennek illusztrálására utalok arra, hogy például hazánkban 2005-ben a Magyarországi Kisebbségek Pártja kezdeményezte az intézmény újragondolását. Népszavazási kezdeményezés történt, amely a következő kérdés feltevését indítványozta a választópolgárok számára: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban a büntető ügyekben eljáró első fokú bíróságok ítéletüket megelőzően a vádlott kérésére a bűnösség vagy ártatlanság kérdésében hat természetes személyből álló esküdtszék döntését kikérje, amely döntés kötelező az ítélkező bíróra?" [65] A kezdeményezést azonban az Országos Választási Bizottság három alkalommal is elutasította.

A laikusok büntető eljárásban való részvételével kapcsolatban felmerülő legfőbb aggály a jogban való járatlanság. Véleményem szerint elképzelhető, hogy más sorsra jutott volna a népszavazási kezdeményezés, ha a feltenni szándékozott kérdést másképpen fogalmazzák meg, és az esküdtszék döntését nem kívánták volna kötelezővé tenni a bírák számára. Itt emlékeztetnék ugyanis arra az 1896 – 1914 között hatályos, a dolgozatban is elemzett magyar szabályozásra, amely azt mutatja, hogy lehetséges a két testület, - vagyis laikusok és hivatásosok - együttműködése a rendszerben, és fontos garanciális elemek jó és hatásos fékekként tudnak működni a hivatásos bírák részéről. Erre alapozva elképzelhető, hogy megvalósítható lenne az esküdtbíráskodásnak olyan formája, amely valóban az alkotmányos szabadságjogok érvényesülését szolgálja, de ugyanakkor megfelelően minimalizálni is tudja a justizmordok számát.

[65]Pap András László: Döntsön a nép? In Beszélő 2008/6. szám, http://beszelo.c3.hu/cikkek/dontson-a-nep (2012. október 30.)

A kérdés, hogy fel kell-e, fel lehet-e éleszteni Magyarországon az esküdtbíráskodás rendszerét, egy „képzeletbeli keljfeljancsi"-ként jelenik meg újra és újra a szakirodalomban, felvetve az esküdtszék intézménye újbóli bevezetésének a gondolatát.

Botos Gábor 1992-ben és 1993-ban publikált írásaiban, melyek a Rendészeti Szemlében jelentek meg, komolyan foglalkozott a kérdéssel. A cikkek a rendszerváltáshoz közeli időkben születtek, s a szerző lehetőséget látott arra, hogy a nagy társadalmi-politikai változások véghezvitelének keretében újra komolyan foglalkozzanak a kérdéssel. Hangsúlyozza, hogy a számos nyugati országok beépítette és hatékonyan alkalmazza igazságszolgáltatási rendszerében az intézményt, s ezért Magyarországnak, mely nagy változások küszöbén áll, ildomos lenne fontolóra venni a kérdést.

A szerző fontosnak tartja a népkontroll bevezetését a büntetőeljárásban, mely nézete szerint az esküdtszéki rendszerrel valósulhat meg, ezáltal a népképviselethez való jog az igazságszolgáltatásban is érvényesülhetne. Kiemeli továbbá, hogy a bíró mindig hivatalnok marad, az esküdt azonban képviselheti a hivatalnok-szemlélettől mentes nézőpontot a bíráskodásban. Hangsúlyozza azt a szakértelmet, melyet az esküdtek képviselhetnek, s amely mindenképp segítségére lehet a bírónak a döntésben, mérlegelésben.

Az újbóli bevezetés indokait továbbá abban látja, hogy a rendszer Magyarországon már működött, mégpedig a statisztikák szerint jól és hatékonyan, kizárólag a politikai változások vezettek annak idején a megszüntetésére. Úgy véli, az esküdtek nem zsarolhatók, míg a szakbírák ennek ki vannak téve.[66]

1993-ban megjelent cikkében már konkrét javaslatokat tesz az esküdtbíróságok működésével kapcsolatosan. Az esküdtbíróságok a kiemelten jelentős ügyekben járnának el, hatáskörükbe a felsőbíróság területén történő jelentősebb cselekmények tartoznának. Döntéseik ellen semmisségi panasszal a Legfelsőbb Bírósághoz, a fellebbezésekkel a felsőbírósághoz lehetne fordulni.

Az esküdtbíróságok a felsőbíróságok székhelyein működnének, időszakosan. Az esküdtválasztás úgy történne, hogy az önkormányzatok jelölése útján a nép választaná közvetlenül őket, de ugyancsak az önkormányzat delegálná őket. Működnének Veszprémben, Pécsett, Szegeden, Budapesten, Miskolcon és Debrecenben. Javaslata, hogy az esküdtbíróságok megalakításánál vegyék figyelembe az esküdtek foglalkozását, és az ügyekben a vonatkozó szakértelemmel rendelkezők legyenek az esküdtszék tagjai.[67]

Javaslatai konkrétak, a gyakorlatban azonban megvalósulni nem tudtak. Nem hunyhatunk szemet ugyanis a felett a tény felett, hogy Magyarországon roppant erős az a vélekedés, mely szerint az igazságszolgáltatás kizárólag a jogvégzettek feladata lehet, s véleményem szerint ezért ütközne hatalmas ellenállásba az a kísérlet, mely megpróbálná a laikusok részvételét ismét az esküdtszéki bíráskodás formájával bevonni a büntetőeljárásba.

[66]Botos Gábor: Az esküdtbíróság intézményének újbóli bevezetéséről. In Rendészeti Szemle, 1992/2. szám, 45-48.o.
[67]Botos Gábor: Milyen irányban változzon a büntetőeljárás-jog? In Rendészeti Szemle, 1993/9. szám, 31-32.o.

Felhasznált irodalom

Monográfiák, tanulmánykötetek

Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya. Függelék. In Nagyné Szegvári Katalin: Fejezetek az Amerikai Egyesült Államok történetéből. HVG-ORAC, Budapest, 2002, 159-163. o.

Badó Attila: *Esküdtszéki ítéletek. Futni hagyott bűnösök? Hirhedt esetek az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának történetéből.* Studio Batiq, Szeged, 2004, 240 o.

Baumgarten Izidor: *Büntetőjogi tanulmányok.1-3. kötet.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1907-1916.

Csemegi Károly: *Politika és esküdtszék.* In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond (szerk.): Csemegi Károly művei. 1. kötet. Franklin Kiadó, 1904, 151-157. o.

Erdei Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 359 o.

Farkas Ákos: *Konszenzuális elemek a büntető eljárásban.* In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 470-482. o.

Ferencz Zoltán: *Deák élete. I. kötet.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1904, 463 o.

Finkey Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve.* Politzer Zsigmond Kiadása, Budapest, 1899, 574 o.

Frank, Jerome: *Az esküdtszék.* In Badó Attila (szerk.): Frank, Jerome: Bíráskodás az elme ítélőszéke előtt. Válogatott írások. Szent István Társulat, Budapest, 2006, 101-118. o.

Gordon Mahler: *Az amerikai büntetőeljárás vázlata.* In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 71-81. o.

Kabódi Csaba: *Igazságszolgáltatás-szolgáltatás?* In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 361-367. o.

Király Tibor: *Büntetőeljárási jog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 694 o.

Máthé Gábor: *A sajtóesküdtszéki eljárás szabályozása. 1848. év – a dualizmus első periódusa.* In Dobrocsi Szilvia (szerk.): Studia in honorem Árpád Erdei. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. 87-96. o.

Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása. 1867-1875.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982, 239 o.

Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 468 o.

Mezey Barna (szerk.): *A magyar jogtörténet forrásai.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 851 o.

Moór Gyula: *Az esküdtbíráskodás kérdéséről.* In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 341-346. o.

Rácz Lajos: *Bíróságok a polgári államokban.* In: Kormányzás és kodifikáció. Tanulmányok az Újkori Európa jogfejlődéséről. Új Ember Kiadó, Budapest, 2006, 313-376. o.

Rácz Lajos (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet.* Polgári kor. HVG-ORAC, Budapest, 2002, 516 o.

Réső Ensel Sándor: *Az esküdtszék Magyarországon.* Heckenast Gusztáv, Pest, 1867, 212 o.

Szalay László: *A büntető eljárásról, különös tekintettel az esküdtszékekre.* In: Publicistai dolgozatok. Heckenast Gusztáv, Pest, 1847.

Szente Zoltán: *A bírói hatalom.* In Mezey Barna – Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 602-610. o.

Tóth Mihály: *Csemegi Károly és a magyar büntető eljárásjog fejlődése.* In Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjogi olvasókönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 29-35. o.

Folyóiratok

Ábrahám Dezső: *A francia igazságszolgáltatás bírói szervezete.* In Jogállam, 1933/2. szám, 58. o.

Badó Attila: *Nép szava Isten szava? A francia esküdtszék dilemmái.* In Jogelméleti Szemle, 2000/1. szám http://jesz.ajk.elte.hu/bado1.html (2012. október 30.)

Bálint Lajos: *Az esküdtszék hatásköre.* In Ügyvédek Lapja, 1897/47. szám, 3.o., 1899/45. szám, 2-3.o., 1899/49. szám, 2-3.o., 1899/46. szám, 2-4.o, 1899/50. szám, 2-4.o., 1899/52. szám, 3-4.o.

Báttaszéki Lajos: *Esküdtszék és szakbíróság.* In A Jog, 1897/28. szám, 1.o

Becsület és esküdtszék. In Ügyvédek Lapja, 1897/23. szám, 1-2.o.

Beszámoló a Jogászgyűlésről. In Jogtudományi Közlöny, 1928/10. szám

Botos Gábor: *Az esküdtbíróság intézményének újbóli bevezetéséről.* In Rendészeti Szemle, 1992/2. szám, 45-48.o.

Botos Gábor: *Milyen irányban változzon a büntetőeljárás-jog?* In Rendészeti Szemle, 1993/9. szám, 31-32.o.

Dárday Sándor: *Az esküdtszék mellőzése.* In Jogtudományi Közlöny, 1882/2. szám, 9.o.

Degré Miklós: *Az esküdtekhez intézett kérdések viszonya a vádló indítványához.* In Bűnügyi Szemle, 1915/5. szám, 205-220.o.

Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz: *Semmisségi panasz.* In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1900/175. szám, 1-26.o.

Az esküdtek hatásköre. In Ügyvédek Lapja, 1895/47. szám, 1-2.o.

Az esküdtszék előtti eljárás 47.§1a. In Ügyvédek Lapja, 1894/26. szám, 1-2.o.

Az esküdtszék kérdéséhez. In Ügyvédek Lapja, 1895/17. szám, 2-4.o., 1895/20. szám, 3-4.o.

Az esküdtszék reformja. In Ügyvédek Lapja, 1894/21. szám, 1-2.o.

Az esküdtszékek magánbecsületsértési ügyekben. In Ügyvédek Lapja, 1897/8. szám, 2.o.

Fabinyi Ferenc: *Semmisségi panasz az esküdtbíróság ítéletei ellen.* In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1900/174. szám, 1-15.o.

Fayer László: *Bírói szervezetünk reformkérdései. Az esküdtszék.* In Jogtudományi Közlöny, 1884/1.szám, 2-5.o., 1884/2. szám, 10-13.o., 1884/3. szám, 1884/4. szám

Fayer László: *Az esküdtszék védelme.* In Jogtudományi Közlöny, 1905/17. szám, 141-146. o.

Fayer László: *Esküdtszéki kérdések.* In Jogtudományi Közlöny, 1906/23. szám

Finkey Ferenc: *Az esküdtszék a magyar büntetőeljárásban.* In Jogtudományi Közlöny, 1898/44. szám

Finkey Ferenc: *A negyedszázados esküdtbíróság.* In Magyar Szemle, 1925/2. szám, 47-56.o.

Friedmann Bernát: *Az esküdtszék reformjához.* In Ügyvédek Lapja, 1913/42. szám, 2-3.o.

Gál Jenő: *A bűnösség kérdése az esküdtszéki eljárásban.* In Jogtudományi Közlöny, 1906/15. szám, 128.o.

Gonda Dezső: *Az esküdtszék csődje.* In Ügyvédek Lapja, 1900/26. szám, 5-6.o.

Güntler Antal: *Esküdtszék és sajtódeliktum.* In Ügyvédek Lapja. 1897/20. szám 1-2. o.

Jellinek Arthur: *Bűnvádi eljárás és esküdtszék.* In Jogtudományi Közlöny, 1882/4. szám, 1882/5. szám

Kallós Gy.: *Az esküdtszék reformja.* In Jogtudományi Közlöny, 1933/26.szám, 154-156.o.

Keszthelyi: *Az esküdtszék múltja, jelene, jövője.* In Jogtudományi Közlöny, 1928/11. szám, 102-103.o.

Még egyszer az esküdtszék megalakítása. In Ügyvédek Lapja, 1897/18. szám, 1-2.o.

Miskolczy Ágost: *Az esküdtszék problémája.* In Magyar Szemle, 1927/3. szám

Némethy Imre: *Főtárgyalás a párizsi esküdtszék előtt.* In Magyar Közigazgatás, 1925/8. szám, 1-3.o.

Pap András László: *Döntsön a nép?* In Beszélő, 2008/6. szám
http://beszelo.c3.hu/cikkek/dontson-a-nep (2012. október 30.)

Rácz Béla: *Az esküdtszék részvétele a büntetés kiszabásában.* In Bűnügyi Szemle, 1913/4. szám, 174-180.o., 1913/5. szám, 218-224.o.

Reiner Ede: *Az esküdtszék megalakítása.* In Ügyvédek Lapja, 1897/17. szám, 1-2.o.

S.S.: *Az esküdtszék hatáskörének megszorításáról.* In Magyar Themis, 1880/11. szám, 1-2.o.

Vargha Ferenc: *Az esküdtszék.* In Jogtudományi Közlöny, 1905/13., 14., 15., 16. szám

Jogforrások

1848:18. tc. – Sajtótörvény

1896:33. tc. – A bűnvádi perrendtartásról

1897:33. tc. – Az esküdtbíróságokról

1914:13. tc. – Az esküdtbíróság előtti eljárásra és a semmisségi panaszra vonatkozó rendelkezések módosításáról

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Rónai Orsolya
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Az energiaadók az Európai Unióban[1]

I. Bevezetés

Az Európai Unióban a környezetvédelmi szakpolitika kiemelt szerepet élvez. Az energiaadók az energiapolitika gazdasági eszközei. Alkalmazásuk hátterében az a számos közgazdász által követett indok áll, amely szerint, hogyan tudjuk a negatív externáliákat internalizálni. Közérthetőbben fogalmazva[2]: a piaci kereteken kívül keltett makroökonómiai hatásokat (zömében környezeti károkat) vállalati költséggé kívánják úgy alakítani, hogy eleget tegyenek a környezetvédelmi politika egyik legfontosabb alapelvének, a **szennyező fizet elvnek**. Így közvetett módon[3] a vállalatok alaptevékenységét próbálják meg zöldebbé tenni, és megakadályozni a környezetkárosításokat azzal, hogy az esetleges szennyező tevékenységük esetére fizetési kötelezettséget írnak elő, ezáltal a környezetszennyezést a vállalatok számára költségessé teszik.

A környezetvédelmi politika keretein belül drasztikusan megnőtt a gazdasági eszközök használata az utóbbi egy évtizedben.[4]Az 1990-es évektől kezdve jelentősen elterjedt tendenciát kezdtek jelenti Európában. A skandináv országok voltak az elsők, ahol először megjelent a politika. Pár éven belül azonban a többi európai ország is átvette ezeknek az eszközöknek az alkalmazását.

A világon a környezetvédelem fontos szerepet tölt be, hiszen a különféle károkat sajnos már nem tudjuk teljesen helyreállítani, ezért nagyon fontos, hogy egy közös cél érdekében a Föld összes lakója összefogjon. A káros következmények bekövetkezését egyes esetekben lassítani, más esetekben megakadályozni tudjuk. 2012-ben tartották a Rió+20 nemzetközi környezetvédelmi konferenciát, így a téma aktuális. A jognak, így az adójognak is a környezetvédelmét kell szolgálnia egyaránt nemzeti és szupranacionális szinten.

A dolgozatomban először ezeket a gazdasági eszközöket mutatom be, röviden részletezem a környezetvédelmi szabályozást. A második fejezetben fontosnak tartottam a

[1] A bemutatott kutató munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.
Rónai Orsolya, joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, (foxxy05@freemail.hu). Jelen munka a XXXI. OTDK Pénzügyi Jogi II. Tagozatának I. helyezett dolgozata.
[2]KEREKES Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai. Budapest, 1998, 94.p;forrás (2012.08.30.):http://mek.oszk.hu
[3]Hiszen az energiaadó és egyéb adó-jellegű bevétel, mint a díj, illeték, járulék közvetett környezetpolitikai eszközöknek minősülnek.
[4]OECD: Environmentally related taxes: Issues and Strategies. Párizs, 2001. OECD;forrás (2012.08.10.):www.oecd.org

jelenleg hatályos energiaadó-rendszer kialakulásának történetét ismertetni, hiszen az Európai Unióban mindig is napirendi ponton volt a kérdéskör, de – ahogy lentebb részletezem is – a megállapodásra évtizedeket kellett várni. A következő fejezetben az Unió szintjén harmonizált adónem tagállami szinten létező típusait, megoldásait fejtem ki, hiszen itt is megfigyelhető az integráció egyik jelenleg létező legnagyobb problémája, a **kétsebességes fejlődés**. Dolgozatomból kimaradhatatlan a svéd rendszer ismertetése. A svéd energiaadózás rendelkezik az egyik legrégebbi történettel, egészen az 1920-as évekig kell visszanyúlnunk az ismertetése kapcsán, ezért említem először a III. fejezetben. Ezt indokolja továbbá az is, hogy Európában az első helyen szerepelnek a környezetvédelem piaci alapú eszköztárát tekintve, közel 70-féle instrumentumot alkalmaznak a környezetvédelmi szabályozásban, amely minden tagállam számára követendő példát jelent. A sorban őket a német energiaadózás követi. Fontosnak tartottam bemutatni a német energiaadó-rendszert, hiszen ők valósították meg Európában a leglátványosabban az ETR reformot, több olyan megoldást is alkalmazva, amelyet korábban a svédek már használtak. A németek közel 20 év alatt az energiaadózás élmezőnyébe kvalifikálták magukat, a bevételeik növekedtek, a fogyasztók energiatudatosabbak lettek. A következő ország az Egyesült Királyság volt, amit megvizsgáltam. Az angol rendszer felépítése egyszerűbb, mint a német és svéd rendszereké, de mégis egyedülálló megoldásokat tartalmaz. Az adózás fókuszában az áll, hogy a fogyasztókat ne terheljék adófizetési kötelezettséggel, így az adóterheket az üzleti felhasználású szektorokra hárítják. Ezen gazdasági szereplőknek lehetőségük van adókedvezmények igénybevételére, amelyeket önkéntes megállapodások kötésével és a bennünk foglalt kötelezettségek betartásával nyerhetnek el. Az állami energiaadó bevételek nagyobb százalékát az üzemanyagok és a villamos-energia adója teszik ki. Végül hazánk energiaadózását mutatom be. Magyarország az EU-hoz való csatlakozáskor dolgozta ki az energiaadó rendszerét, amely a fentebb említettekhez képest a legegyszerűbb és a legfiatalabb is, hiszen közel 10 éves múltra tekint vissza. A gazdasági potenciál hiányára és a fogyasztók preferenciáira tekintettel viszonylag alacsony költségvetési bevételeket eredményez az adónem, és nem is valósul meg teljesen a várt ösztönző hatása úgy, mint a fenti három ország esetén. Van még mit tanulnunk, de könnyebb helyzetben vagyunk, mint a 20. század derekán a jelenleg élenjáró országok, hiszen a szabályozásunkat a több tíz éves nyugati tagállamok tapasztalatára alapíthatjuk.

II. Az energiaadók szerepe a környezetvédelmi szabályozásban

A környezetvédelmi szabályozás célja a környezet érdekének a védelme, a környezetterhelés visszaszorítása és a fenntartható fejlődés biztosítása.[5] Ebben a keretben a gazdálkodó szervezetekkel szemben alapvető követelmény, hogy oly módon folytassák a tevékenységüket, hogy a környezet állapota a megfelelő minőségben, tartósan fennmaradjon, tehát bizonyos környezeti minőségre vonatkozó környezeti normákat mindenki betartson.[6] Ha ezt a célt meg akarjuk valósítani, akkor számos követelménynek[7] kell eleget tennünk.
Ezek realizálásához a környezetvédelmi szabályozás eszköztárát kell igénybe vennünk. Tulajdonképpen ahány szerző foglalkozik a kérdéskörrel, annyiféle tipizálással találkozhatunk

[5]HERICH György: Adótan, Pécs, Penta Unió,2011, 245.p.
[6]Ez összhangban van a fenntartható fejlődés alapkövetelményével, amely az Európa 2020 stratégiában is kiemelt szerepet kapott. Forrás (2012.08.13.):http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/sustainable-growth/index_en.htm
[7]KEREKES (1998): op.cit.94.p. szerint 10 ilyen követelményt különböztethetünk meg. Ezek a követelmények megjelennek továbbá DR. SZALAY Zoltán (1998): Környezetpolitika. Győr; forrás (2012.08.14.):http://gyorijegyzet.uw.hu

a szakirodalomban. Egyes szerzők[8] szerint (1) **jogi** és (2) **közgazdaságtani (piaci)** eszközöket különböztethetünk meg. A jogi eszközök, amelyek a normatív szabályozást valósítják meg, az (1) **engedélyezés**, (2) **a működés ellenőrzés (bírság)** és a (3) a **betiltás**. Hatékonyságukat tekintve csökkenő[9] tendencia figyelhető meg az utóbbi időben, így a célkitűzések megvalósítását leghatékonyabban szolgáló eszközöket a közgazdaságtani kategóriában találhatjuk meg. Ebben a csoportban[10] a leghatékonyabb instrumentumnak az adók minősülnek, így az energiaadó.

Más szerzők[11] szűkebb kört vizsgálnak, amelyeket összefoglalóan **környezeti elvonásoknak** neveznek. A rendszerben szintén az adók, így az **energiaadó** bír kulcsfontosságú szereppel. Az energiaadó **közvetlen** elvonásnak[12] minősül.

Egyéb felosztások[13], amelyek a fentebb ismertetett két rendszert integrálják, kétféle formát különböztetnek meg, a (1) **közvetlen vagy normatív szabályozást**, és a (2) **közvetett gazdasági szabályozást.** A **közvetlen** szabályozás[14] területén a legelterjedtebbek a normák, jogszabályok útján történő szabályozás. Ez döntően adminisztratív jellegű, korlátozásokon, tilalmakon alapul, így képes segíteni a környezetre káros tevékenységek megakadályozását, korlátozását.[15] A környezetminőségi normák adott térségre vonatkoznak. Azt írják elő -kógens módon-, hogy az egyes környezeti elemek[16] a különféle szennyezőanyagokból milyen mennyiségeket tartalmazhatnak meghatározott ideig. A **közvetetett** szabályozás legszélesebb skálája a környezetvédelmi gazdasági eszközök: (1) az **adók, a díjak, vagy az egyéb közterhek**, (2) **a támogatások**, (3) **a piacteremtés**. A szennyező azért részesülhet **támogatásban**, hogy szennyezés csökkentő intézkedéseket hajtson végre. A következő eszköz a **piacteremtés**, amely az egyes piaci és hatósági eszközök kombinálását jelenti a környezetvédelmi célok elérése érdekében. Ez a felosztás is az **adókat** állítja az eszközök középpontjába.

Az adók és az egyéb befizetések képesek a leghatékonyabban– jelenlegi ismereteink és gyakorlati tapasztalataink szerint – a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítására. Az adók befolyásolási és arányosítási funkciója a környezetvédelem szolgálatába állítható.[17] A természetes környezet megóvásában és helyreállításában a társadalom minden szereplőjét fel kell sorakoztatni. Ezt pedig csakis az állami – közvetlen – beavatkozás útján tudja egy adott ország megvalósítani. Az állami kényszer az adókon keresztül kerül kifejezésre a társadalom irányába. Költség és árnövelő hatásuk révén a gazdaság szereplőinek környezettudatosabb magatartását is elősegítik, kiváló ösztönzők.[18]Az energiaadót a széles adóalap, a stabil bevétel jellemzi és az ellenőrzése egyszerű. A környezeti szempontból a CO_2-adó hatékonyabb, de az

[8]HERICH György (szerk.): Nemzetközi adózás – adózás az Európai Unióban, II. átdolgozott kiadás, Pécs, Penta Unió, 2006., 483.p.

[9]Hiszen drága, magas adminisztrációs és végrehajtási költségek jellemzik, elégtelen az ösztönző hatása és a korszerű technológiák eltitkolására ösztönöz. Lásd részletesen: DR. HERICH (2006): op.cit.482.p.

[10] (1) adók, (2) önkéntes megállapodások (kötelező erejű magatartási kódexek és irányelven, választható önkéntes megállapodások), (3) forgalmazható jogok és (4) piaci önkéntes szabályozás) In: DR. HERICH (2011): op. cit.245.p.

[11]GALÁNTAINÉ Máté Zsuzsa: Adó (rendszer)tan – EU-konform magyar adók, Budapest, AULA Kiadó Kft., 2004, 258.p.

[12]Ide tartozik még a környezetterhelési díj (talaj, víz, levegő) és a környezetvédelmi termékdíj. A közvetett elvonások alapvetően a bányajáradék, a vízkészletjáradék, az üzemanyagok jövedéki adója, a regisztrációs adó, vagy a környezetvédelmi bírságok. In: GALÁNTAINÉ (2004): op.cit.258.p.

[13]KEREKES (1998): op.cit.94.p. és DR. SZALAY Zoltán (1998): op.cit.27.p.

[14]A terület hosszabb ismertetésére a terjedelmi korlátok miatt, és a dolgozat témája miatt nem térnék ki.

[15]KEREKES (1998): op.cit.95.p.

[16]Ilyenek a talaj, a levegő, a víz, az élővilág.

[17]GALÁNTAINÉ (2004): op.cit.257.p.

[18]GALÁNTAINÉ (2004): op.cit.257.p.

adóbevételek szempontjából az energiaadó kedvezőbb, mert az adóalap szétoszlik a gazdaságban.[19]

III. Az energiaadók fejlődéstörténete

III.1. Az irányelv előtti éra

Az ipar az emberiség történelmében mindig is kulcsfontosságú szerepet játszott. Az ipari forradalmak kapcsán nemcsak Európában, hanem az egész világon megindult a technikai és technológiai fejlődés, amely a XXI. században jelentős mértékben felerősödött. A folyamat rendkívül komplex:

(1) igény a fejlődésre,
(2) egyre csak fokozódó energiaéhség,
(3) jelentős környezet károsítás.

Ennek a hármasnak a koordinálására találták ki a manapság divatos kifejezést, a **fenntartható fejlődés**[20] fogalmát, amely a környezet terhelésének a növekedését hivatott meggátolni. A problémák kezelésére nemcsak a civil szférának kell felkészülnie, hanem a közszférának is, ahol a legjelentősebb szabályozó alany az állam. Szupranacionális szinten kiemelkedőek az egyes környezetvédelmi tárgyú konferenciák[21], nemzetközi szervezetek[22], és az Európai Unió[23]. Az államnak fel kell készülnie a problémák megoldására, erre pedig a környezetvédelmi adók mutatkoznak a szakirodalom szerint az egyik leghatékonyabb szabályozó eszközöknek, amelyek lehetővé teszik a környezet védelmét.

Több mint egy évtizeden keresztül tartottak azok a tárgyalások, amelyek eredményeként kialakult az energiatermékek adóztatására szolgáló keretjellegű szabályozás. A tagállamok nehezen tudtak kompromisszumot kötni egymással, de a 2000-es években az új tagok felvétele kapcsán rájöttek, hogy kénytelenek megállapodást kötni. Ennek eredménye a 2003/96/EK tanácsi irányelv. A tárgyalások során számos vitás kérdés merült fel úgy, mint:

(1) ha központilag meghatároznak egy minimum adómértéket lehetőség van-e az egyes tagállamokban ettől eltérni, mégpedig negatív irányba;
(2) lehet-e bizonyos szektoroknak adókedvezményt biztosítani;
(3) a dízel üzemanyag megadóztatása.

[19]HERICH (2006): op.cit.493.p.

[20]Sustainable development: először a Brundtland Bizottság által kiadott Közös jövőnk című jelentésben jelent meg a kifejezés. A fejlődés egy olyan formáját jelenti, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől. Egy közös haladást kell megvalósítani társadalmi, politikai és gazdasági szférák együttműködésével. A fogalom expressis verbis az 1992-es riói konferencián nyerte el teljességét, az ún. Riói Nyilatkozatban; forrás (2012.08.01.):http://ec.europa.eu/environment/eussd/

[21]1992. Rió, 1994. Aalborg, 1996. Lisszabon – Második fenntartható városok konferencia, 1997. Rió + 5 konferencia (New York), 2002. Johannesburg – Fenntartható fejlődés világkonferencia, 2012. Rió +20 konferencia;forrás (2012.08.01.):www.mta.ca/faculty/socsci/geograph/genv4111/International%20laws.pdf

[22]Éghajlat - változási Kormányközi Testület, Nemzetközi Zöld Kereszt, Természetvédelmi Világszövetség, FAO, UNEP; forrás (2012.08.12):.www.iedonline.net/ied_orgs.htm

[23]Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency: EEA) megjelenése, amely 1994-től folyamatosan tevékenykedik. A környezetvédelem az 1972-es stockholmi konferencia hatására 1973-tól van jelen az EU-ban, hiszen ekkor alkotta meg az első környezetvédelmi akcióprogramját az Unió. Szakpolitikai szinten először az Egységes Európai Okmány illesztette be az EGK szerződésbe 1986-ban; forrás (2012.08.10.):www.eeassoc.org/index.php?page=4

A 2003 áprilisában megalkotott irányelvnek vannak pozitív és negatív aspektusai. Egyrészt pozitív, hiszen az országok közös nevezőre jutottak. Másrészről negatív, hiszen egy nagyon alacsony adóminimumot határoz meg és a kivételek[24] hosszú listáját tartalmazza.

A viták a '90-es években kezdődtek az energiaadó körül, mivel fiskális ügy, egyetértésre volt szükség, amely nehezen születethetett meg akkoriban, hiszen Európa déli országai – az északiakkal ellentétben - kevésbe környezettudatosak és gazdasági érdekeik is eltérőek, emellett az északi országok gyorsabb előrehaladást is szerettek volna, főleg Németország és Hollandia[25]. A közös cél elérése érdekében a Bizottságnak és az Európai Parlamentnek keményebben kellett küzdenie. A szabályozás történetében az első lépést a Bizottság tette meg, az 1992-es energia/CO_2 adózási javaslattal, amelyet a riói konferencia hatására alkottak meg. Annak ellenére, hogy a tagállamok megállapodtak abban, hogy a klímaváltozással szemben a javaslat szerinti adónem alkalmas eszköz, mégsem született megállapodás[26]. A javaslatot és a módosított változatát 1994-ben ismét elutasította számos akkori tagállam, annak ellenére, hogy az akkori Európai Közösségek egységesen terjesztették elő, nem volt meg az egyetértés.[27] Három évre az eredeti javaslat után azt tervezték, hogy a klímaváltozás elleni harc jegyében 2000-ig minden ország vezesse be a szénadót, vagy CO_2 – adót. 1995-ig jól látható, hogy a gyakorlat két 1992-ből származó irányelv felújítására törekszik[28].

1997-ben megalkották az ún. **Monti – javaslatot**[29], amely az 1992-es elődjéhez képest korántsem volt olyan ambiciózus, de a tagállamok ugyanolyan merev ellenállásba ütközött. Rávilágít arra, hogy az 1992-es két irányelv szabályozása elavult. A dokumentum a direktívák hatáskörét kiterjesztette valamennyi energiahordozóra és minimális adórátát állapított meg ezekre a termékekre. Előírta, hogy az energiaadót lehetőleg az összes adóteher változatlansága mellett kell bevezetni és ezzel egy időben csökkenteni kell a munkaerőt terhelő adókat[30]. Az egyet nem értés ezután is folytatódott, majd 1998-ban számos tagállam, köztük Hollandia leszögezte, hogy csak akkor fogják teljesíteni a kyotói kötelezettségvállalásaikat, ha 2002-ig sikerül megállapodni az energiaadó uniós szinten egységes szabályozásában.[31] Az Európai Parlament nem adta fel, 1998-ban kiadta az ún. **Olsson jelentést**, amelyben az alábbiakat javasolta[32]:

(1) minden tagországban egységes energiaadót kell bevezetni;

[24]Henrik, HASSELKNIPPE és Atle Christer, CHRISTIANSEN: Energy Taxation in Europe: Current Status–Drivers and Barriers–Future Prospects. FNI Report14/2003.1.p.;forrás (2012.08.11.):http://dspace.cigilibrary.org

[25]KISS Károly: Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés). Budapest, 2002. november, 13. szám, 12.p.; forrás (2012.08.11.):http://korny.uni-corvinus.hu

[26]Jacob, KLOK: Negotiating EU CO2/energy taxation. Political economic driving forces and barriers. Institute of Local Government Studies, AKF Forlaget, Denmark. 2002. February 17.p.;forrás (2012.08.11.):www.google.hu

[27]Jacob, KLOK: Energy Taxation in the European Union. Past Negotiations and Future Perspective 10 – 11. p. In: Institutio de Estudios Fiscales, Working document 21/2005.;forrás (2012.08.12.):www.ief.es

[28]92/81/EGK és 92/82/EGK irányelvek. A felújítás a fogyasztási adók minimális rátáinak megemelésére és kiterjesztésére irányult a kimerülő energiahordozók területén.

[29]„Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products", COM/97/0030 final. A javaslatot az olasz Prof. Mario Montiról nevezték el, aki akkoriban az adózási biztos volt, jelenleg pedig Olaszország miniszterelnöke.

[30]Ezzel a javaslat bevezette a double-dividend elvet, amely magyarul: kettős hozadék elve. Az elv lényege, hogy a jobb környezetminőségen túl (ez az első hozadék) hasznok származnak a környezethez nem kapcsolódó közgazdasági torzítások csökkentéséből, amikor a környezeti adóból származó bevételek lehetővé teszik más, torzítóbb adók csökkentését (ez a második ún. fiskális hozadék, amely a bevétel-visszaforgatási hatást jelenti); forrás(2012.08.01):www.nber.org/papers/w4896

[31]EEA 2000. Environmental taxes: recent developments in tools for integration. EEA,2000,Copenhagen.29.p. forrás(2012. 08.10.):www.eea.europa.eu

[32]KISS (2002.): op.cit.13.p.

(2) az energiára 3 fokozatú VAT[33]-ot kell megállapítani;

(3) az egyhangúság elvét az energiaadózásban legalább minősített többségre kell változtatni.Jelentős előrelépésnek minősült az is, hogy felismerték, miért nem sikerül megegyezni a tagállamokkal. Az egyes tagállamokban az energiaadó szabályozása, ezáltal az energiaárak eltérnek egymástól, ez az eltérés bizonyos országok között igen magas, ezáltal a versenyfeltételeket ez a tény lényegesen differenciálja.

A változásokat az 1999-es **német elnökség** indította be. A kiindulási pont a Monti-javaslat volt, amelynek a megvalósítására törekedtek, ezért egy átmeneti időszakot javasoltak. A többi tagállam, ahogy az eddigi gyakorlat is jól türközi nem értett egyet, így a következő elnökségek ideje alatt[34] nem is történt jelentős előrelépés. A kérdés így ekkor háborítatlan maradt addig, amíg a svéd elnökség felújította a Monti-javaslatról szóló tárgyalásokat 2001-ben. A **svéd elnökség** rávilágított rá, hogy nem az adórátákról kell vitázni, hanem az adóstruktúráról és, ha stabilan megállapították az adóstruktúrát, akkor lehet vitatkozni később az adórátákról. Spanyolország ezt a javaslatot is megvétózta - csakúgy, mint korábban magát a Monti – javaslatot – és az energiapiac és az energiaadók liberalizálását oly módon kötötte össze, hogy bárminemű adóharmonizálás csakis a teljes és tényleges liberalizálás után jöhet létre[35]. Az elképzelést támogatta Anglia, Franciaország pedig ellenezte[36].

A svédek által kezdeményezett folyamatot a belga elnökség is folytatta 2001. második félévében. A viták három kérdéskört öleltek fel[37]:

(1) a megújuló energiaforrásokból származó villamos energia adómentesítése;

(2) az energia intenzív iparágak adóalapja és mentességei;

(3) az energiaadók differenciálása az energiatermékek minősége és felhasználása szerint.Az újonnan nizzai szerződés bevezette a **megerősített együttműködési**[38] eljárást. Az EU párti belgák ezen az úton próbálták meg a kérdéskört rendezni, de kevés sikerrel.

A belga elnökség után 2002. első felében a **spanyol elnökség** időszaka következett. A spanyolok - korábbi hozzáállásukkal ellentétben - jelentős előrelépést valósítottak meg. Mindent megtettek annak érdekében, hogy egy jól alkalmazható direktívát dolgozzanak ki. A fordulat okait három csoportban foglalhatjuk össze[39]:

(1) az energiatermékek adómértéke folyamatosan növekedett Spanyolországban;

(2) a javasolt minimum adómérték már olyan alacsony volt, hogy az 1992-es fogyasztói árindex jóval meghaladta azt;

(3) a spanyolok felismerték azt a lehetőséget a Monti-javaslatban, hogy ezzel elérhetik végre, hogy a franciák az energia piacaikat és átviteli hálózataikat megnyithatják az északi spanyol régiók javára.

A javaslat legfontosabb elemei:

(1) eltérő közösségi minimális ráták alkalmazása az egyes szektorokban[40];

(2) a háztartásokra, a villamos energiára és a fűtőolajokra nulla minimális rátát is megállapíthatnak[41] a tagállamok;

[33]VAT= Value Added Tax. Az EU-ban fogyasztási adó, ami a hazai szabályozásban az áfával egyezik meg.

[34]A finn, portugál és francia elnökség ideje alatt nem történt előrelépés.

[35]HASSELKNIPPE és CHRISTIENSEN (2003.): op.cit.6.p.

[36]A franciák magát a liberalizálást is ellenzik, hiszen a spanyol javaslat hátterében az áll, hogy a spanyolok a liberalizáció révén hozzá akarnak jutni az olcsó, francia energiához.

[37]KISS (2002.): op.cit.17.p.

[38]Az akkori taglétszám mellett legalább 8 tagállam egyetértése kellett, hogy egyetértés születhessen azzal, hogy a fennmaradó tagállamoknak biztosítják azt, hogy később csatlakozzanak a megállapodáshoz. A nizzai szerződés idején arról is szó esett, hogy az energiatermékek adózási kérdéseiben minősített többséggel szülessenek meg a döntések, de ezt a javaslatot hamar visszautasították.
HASSELKNIPPE és CHRISTIENSEN (2003.): op.cit.7.p.

[40]Ilyen szektornak minősülnek pl.: háztartás, ipar, közlekedés, szolgáltatás…etc.

(3) a tagországoknak lehetősége van a minimális rátáktól magasabb adómérték meghatározására[42];
(4) adókedvezményt kaphatnak azon vállalatok vagy ágazatok, melyek önkéntes megállapodást kötöttek a környezetvédelmi célok elérése érdekében[43];
(5) a megújuló energiaforrásokból előállított energiára a tagállamok teljes, vagy részleges adómentesítést állapíthatnak meg.

2002 második felében a soros elnök **Dánia** volt. A dánok folytatták a spanyolok által elkezdett munkát. A viták végleges rendezése azért volt fontos, mert egyrészt közelgett az EU történelmének legnagyobb tagfelvétele, másrészt a dánok után a soros elnökség intézményét betöltő görög, ír és olasz elnökségek programjában az energiaadó kevés figyelmet kapott[44]. A dánok egy olyan javaslatot terjesztettek elő, amely tartalmazta, hogy:

(1) a nem üzleti felhasználású dízel üzemanyag adója tovább növekszik[45];
(2) meghatározták a villamos energiánál a nem üzleti fogyasztók és az üzleti fogyasztók számára előírt adó mennyiségét[46];
(3) valamint egy oldal terjedelemben felsorolták a mentesítéseket.

Az év végén **ECOFIN**[47] találkozót tartottak, ahol a németek megvétózták a javaslatot azzal az indokkal, hogy nem volt elég ambiciózus. Mivel a kérdés megválaszolatlan maradt, a következő ECOFIN ülésre kellett halasztani, amelyet a görög soros elnökség alatt 2003. január 21-én tartottak meg, Brüsszelben. Sajnálatos módon ismét el kellett halasztani a vitát, hiszen egyéb kérdések kaptak szót az ülésen.

2003. március 20-án azonban végül sikerült megegyezni a tagállamoknak az előterjesztett energiaadó szabályozásban, amely keretjelleggel rendelkezett és rendelkezik ma is, és a következő 10 évre rendezte/ rendezi az energiaadó szabályozásával kapcsolatos kérdéseket, rögzíti az adó minimum mértékét az energiatermékekre. Korszakalkotó abból a szempontból, hogy az adóköteles termékek körét az ásványi olajról kiterjesztette egyéb energiatermékekre[48]. Miután a tagállamok közös nevezőre jutottak az EP munkája következett, hiszen a javaslatot ide küldték tovább konzultációra[49] és elérte végleges formáját egy irányelvben, amely 2004. január 1-én lépett hatályba.

III.2. A direktív, mint a szupranacionális szabályozás alapja

A 2003-ban elfogadott irányelv megteremtette az adó keretjellegű szabályozását. A tagállamoknak 2003. december 31-ig kellett eleget tenniük az implementálási kötelezettségüknek, hiszen 2004. január 1-én hatályba lépett a jogszabály[50]. Mivel 2004.

[41]Ennek az indoka az, hogy az energiatermékekre nem vetettek ki fogyasztási adót. Az angol ellenállást ezzel leszerelték, mert Angliában a háztartásokat az adóreform nem érinti, viszont kiüresíti a reformot, mivel most már az utolsó nagy szektort is bekapcsolja a mentesítések körébe.
[42]Ezt felhatalmazás nélkül tehetik meg. A mérték meghatározása az energiatermékek minőségén vagy felhasználásán alapszik.
[43]Az Egyesült Királyságban, Dániában és Németországban ez a megoldás a gyakorlatban már létezett. Az adók szankcionáló szerepet töltenek be, abban az esetben, hogy ha nem tesznek eleget az önkéntes megállapodásnak a vállalatok és ágazatok.
[44]HASSELKNIPPE és CHRISTIENSEN (2003.): op.cit.7.p.
[45]287 euróról 302-re.
[46]Üzleti fogyasztóknak 0,5 euró/MWh és nem üzleti fogyasztók esetében ez a mennyiség 1 euró megawattóránként.
[47]Az ECOFIN az Európai Unió Tanácsának szervezeti egysége. Magyarul: gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa; forrás (2012.08.11.):www.ecofin.co.uk
[48] A földgázra, a szénre és a villamos energiára.
[49]Tulajdonképpen ez csupán egy formális aktus volt, hiszen az EP-nek nincs joga megvétózni az adózással kapcsolatos kérdéseket.
[50]2003/96/EK tanácsi irányelv 28.cikke.

május 1-én 10 új tagállam csatlakozott az EU-hoz, a jogszabályi környezet[51] lehetőséget biztosított arra, hogy átmeneti mentességeket, kedvezményeket alkalmazhassanak. Összességében azt mondhatjuk, hogy a tagállamok maradéktalanul eleget tettek ezen kötelezettségüknek, egy kivételével. Lengyelország 2006. január 1-ig vállalta, hogy a villamos energiára vonatkozó adórendszerét összehangolja az unióssal. Az új tagállam a megjelölt határnap után sem tudott ennek eleget tenni és vele szemben az Európai Bíróság előtt kötelezettségszegési eljárást indítottak. A Bíróság 2009-ben hozta meg az országgal szemben az eljárás végét jelentő ítéletet, amely rendelkező részében tartalmazta a kötelezettségszegés megállapítását.[52]

Az irányelv preambuluma meghatározza, hogy milyen környezetvédelmi követelményeket kell beépíteni az egyéb uniós politikákba, illetve azok végrehajtásába. Ezzel párhuzamosan meg kell szüntetni az egyes nemzeti szabályozások közötti eltéréseket, hiszen ez a belső piac nem megfelelő működéséhez, a versenyszabályok torzulásához és a jogbiztonságának hiányához vezethet[53]. A szabályozás összehangolása érdekében meghatározza az egyes energiatermékekre kivetendő adó minimum mértékét és ezáltal részben rögzítik az egyes energiatermékek árát is[54]. Felhívja a tagállamok figyelmét arra is, hogy fontos az adóalanyok között különbséget tenni aszerint, hogy üzleti, vagy nem üzleti felhasználásról van-e szó az adott energiatermék vonatkozásában, különösen a dízelüzemanyag esetén kell meghatározni, hogy az kereskedelmi, vagy nem kereskedelmi[55]. Az irányelv preambuluma az utolsó bekezdéseiben rögzíti, hogy lehetőség van kedvezményeket, átmeneti időszakokat igényelni és a nagy energiaintenzitású vállalkozásokkal szemben különleges bánásmódot kell alkalmazni. Szükséges olyan eljárás előírása is, amely meghatározott időszakra engedélyezi a tagállamoknak egyéb mentességek vagy kedvezményes adómértékek bevezetését[56].

Az adózás tárgyát a villamos energia és az energiatermékek vonatkozásában határozza meg az irányelv[57]. Az energiatermékeket csak felsorolás szintjén említi meg, a Kombinált Nómenklatúrában használt jellel ellátva, hiszen ezen Nómenklatúráról szóló rendelet[58] tartalmazza pontosan a termékek leírását. Mivel Magyarországon a Jöt. szabályozza az ásványolajokra vonatkozó adókötelezettséget, így az egyes energiatermékek vonatkozásában csak a villamos energia, a szén, és a földgáz adóköteles hazánkban.

A tagállamokban a minimum adómértéket a direktíva határozza meg, amely azt jelenti, hogy az adómértéke nem lehet alacsonyabb az egyes energiatermékekre meghatározott minimum mértéktől. Az adómértékek az évek folyamán változhatnak, az energiatermékek már szabad forgalomba bocsátott készleteinél is[59]. Természetesen lehetősége van a tagállamoknak, hogy eltérő adómértéket állapítsanak meg, de ezt csakis úgy tehetik meg,

[51]2004/74/EK tanácsi irányelv értelmében az új tagállamoknak az egyes energiatermékekre vonatkozó hazai szabályozás harmonizálására eltérő határidőt állapít meg az irányelv.
[52]C–475/07.sz.ügy. Felperes: az EU Bizottsága, alperes: a Lengyel Köztársaság. forrás (2012.07.22.):http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:082:0005:0006:FR:PDF
[53]2003/96/EK tanácsi irányelv preambulum (26) bekezdés.
[54]2003/96/EK tanácsi irányelv preambulum (5), (13), (17) bekezdések.
[55]2003/96/EK tanácsi irányelv preambulum (20), (21) bekezdések.
[56]Az eljárás vonatkozásában a bevezető rész csupán annyit deklarál, hogy a mentességeket rendszeresen felül kell vizsgálni. Az eljárás kifejtését a 29. cikk tartalmazza. A Bizottság játssza ebben a kulcsszerepet, hiszen az ő jelentése, és adott esetben javaslata alapján vizsgálja meg a mentességeket, kedvezményeket az adott tagállamban. Ezt követően egy formális konzultációra kerül sor, amelyet az EP-vel folytat, majd egyhangúlag elfogadja a szükséges intézkedés(eke)t.
[57]2003/96/EK tanácsi irányelv 1. cikk.
[58]A vám- és statisztikai nómenklatúráról, valamint a közös vámtarifáról szóló 2658/87/EGK tanácsi rendelet I. mellékletének módosításáról szóló 2031/2001/EK bizottsági rendeletet jelenti.
[59]2003/96/EK tanácsi irányelv 22. cikke értelmében.

hogy ha tiszteletben tartják az irányelv szellemiségét, kiváltképp a minimum adómértéket[60]. Ezzel összefüggésben lehetőség van a mérték alól mentességek, kedvezmények megadására, amelynek módját a tagállamok válogathatják meg:

(1) közvetlen módon;
(2) eltérő adómérték révén;
(3) a megfizetett adó egészének, vagy egy részének visszatérítésével.

A 15. cikk tartalmazza azokat az energiatermékeket és az azokhoz kapcsolódó tevékenységeket, amelyek vonatkozásában adómentesség, vagy átmeneti időszak igényelhető az adott tagállam által. Kivétel nélkül minden tagállam élt, vagy jelenleg is él ilyenekkel. Maga a jogszabály teszi lehetővé, hogy a jogalkotáskor meghatározott mentességeken és kedvezményeken felül a tagállamok – ha indokoltnak tartják – továbbiakat igényelhessenek. Bármely tagállam jogosult ilyen intézkedéseket bevezetni, de mielőtt ezt megtennék legalizálni kell az uniós intézményekkel.[61] Az energiaadó irányelv a mentességek, kedvezmények taxatív felsorolását a 18. cikkében tartalmazza a megalkotása idején tagállami ranggal rendelkező európai országok számára. A 2004. május 1-én újonnan csatlakozó 10 tagállam számára a 2004/74/EK irányelv tartalmazza ezeket.[62] Magyarország esetén a 2004-es irányelv 1. cikkének (7) bekezdése tartalmazza ezeket, amely szerint: átmeneti időszakkal rendelkezett Magyarország 2010. január 1-ig a távfűtési célokra felhasznált villamos energiára, földgázra, szénre és kokszra megállapított adómérték vonatkozásában[63]. Szintén kedvezményünk volt a 2008. december 31-ig tartó átmeneti mentességünkkel a szén megadóztatásával kapcsolatban. Az adórendszerünket az unióshoz kellett igazítanunk, így kezdetben 5 éven keresztül a szén adómentes termék volt, amely 2009. január 1-től elveszítette adómentességét.

Jól látható, hogy a fentebbi cikkek a ’90-es évek óta tartó vitákban elhangzott megoldásokat tartalmazzák, végre gyakorlati szempontok szerint. A 7. cikktől kezdve hosszasan tartalmazza az irányelv az egyes energiahordozók vonatkozásában, hogy mely tevékenységek bírnak adókötelezettséggel, és sorolja fel, hogy melyik melléklet határozza meg a tevékenységekre előírt adómérték minimumát. A záró rendelkezések tartalmazzák a hatályba lépéssel, az implementálási kötelezettséggel kapcsolatos előírásokat. A tagállamok számára egy jelentős kötelezettséget is rögzít a jogszabály, miszerint minden év január 1-én tájékoztatási kötelezettség terheli őket a Bizottság részére az energiaadó mértékében beállt

[60]További feltételeket is rögzít az irányelv: (1) közvetlen kapcsolat áll fent az eltérő adómérték és a termékminőség között; (2) az eltérő adómérték a tüzelési, fűtési célra használt villamos energia és energiatermékek fogyasztásához igazodnak; (3) helyi tömegközlekedésnél, hulladékgyűjtésnél, fegyveres erők és közigazgatási szerveknél, fogyatékossággal élő személyek esetén, betegszállító járműveknél, (4) a villamos energia termékek üzleti és nem üzleti felhasználásánál.

[61]Az eljárás kötött rendben zajlik. Az első lépés az, hogy a tagállam értesítse a Bizottságot a bevezetni kívánt intézkedésről és megküldjön arról minden információt. A Bizottság ezt követően megvizsgálja azt, figyelembe véve a belső piac megfelelő működését, a tisztességes verseny biztosításának szükségességét, a környezetvédelmi, egészségügyi, energia – és közlekedési politikákat. A Bizottságnak a vizsgálat elvégzésére 3 hónap áll rendelkezésére. Ezt követően tájékoztatja az adott intézkedésről a Tanácsot, megküldi a szükséges információkat neki és a legfontosabb, hogy a javaslatot arra, hogy a Tanács engedélyezze az adott intézkedést, vagy azokról az indokokról tájékoztatja a Tanácsot, amelyek értelmében ne engedélyezze az intézkedést. Így jól látható, hogy a végső döntéshozó fórum a Tanács. Az engedély érvényessége 6 hónap, amely az előző szabályokkal összhangban megújítható: ebben az esetben, ha a Bizottság az előző indokokra tekintettel úgy határoz, hogy nem tartható fent az intézkedés, akkor többé nem adható meg az engedély

[62]Ez a direktíva be lett építve a 2003/96/EK tanácsi irányelvbe.

[63]Ez azt jelentette, hogy a felsorolt energiatermékek vonatkozásában a távfűtési céllal történő felhasználáskor a hazai adómértéket 2010. január 1-ig kellett az uniós minimum adómértékhez igazítani. Ez maradéktalanul megtörtént, mert ha nem így lett volna, akkor velünk szemben is, mint Lengyelországgal szemben kötelezettségszegési eljárást indítottak volna.

változásokról és a vonatkozó jogszabályi környezet változásáról[64]. Tulajdonképpen ezáltal is rögzül, hogy az energiaadó kérdéskörében a Bizottság rendelkezik a legnagyobb potenciállal[65]

IV. Az energiaadózás az Unió tagállamaiban

A tagállamok adózása kapcsán megállapíthatjuk, hogy az adózás, mint trend az integrációban egyre csak hanyatlik.[66] Ez sajnos igaz az energiaadózásra is. Azonban hála annak, hogy 2004-ben 10 új tagállam csatlakozott az Unióhoz, 2007-ben pedig 2, így a már kibővült EU-ban az energiaadó szerepe fokozatosan növekszik. Egyrészt ennek az oka a környezetvédelem szerepének erősödése a szakpolitikák területén, amely az EU gazdagodásának és a fenyegető éghajlatváltozás komolyabban vételének az eredménye, másrészt pedig nagyobb mértékben támaszkodnak a különféle politikai eszközökre, így az adókra, vagy a manapság népszerű kibocsátási kvóták kereskedelmére.

Jelenleg nagyjából minden 15 bevételből 1 euró környezetvédelmi adóbevételt jelent.[67]A rendelkezésre álló adatok kitűnően megmutatják, hogy a környezetvédelmi adóbevételek folyamatosan nőttek, különösen 1990 – 1994 között, de 1999-óta, különösen az euró zónában csökkenés tapasztalható. Ez a folyamat 2006-ban is folytatódott. A 12 új tagállamban, ahol az adómértékek általánosan alacsonyak voltak a környezetvédelmi adók területén, míg más adónemek mértékét folyamatosan emelték. Így összességében nem állapíthatunk meg különbséget a 15 tagú és a 27 tagú Európa között. Ennek az oka, hogy az egyenlő adóbevétel nem jelent egyenlő adómértéket. Azon országok, ahol az iparban nagyobb szerepet kapnak az energia intenzív iparágak, nem fogják magas mértékben meghatározni az energiaadó mértékeiket és mégis a költségvetési bevételeik ugyanazt a mennyiséget mutathatják, mint a többi akár magasabb adómértékkel operáló országok állami bevételei.

Az 1990-es években bevezetett környezetvédelmi adóreform egyre növekvő támogatottságra tett szert. Az alapötlet tulajdonképpen az volt, hogy a munkát/munkaerőt terhelő adóterheket megpróbálják áthárítani a környezetre káros termékekre és szolgáltatásokra. A Jacques Delors féle **Fehér Könyv**[68] megjelenése óta a gondolat politikai szinten is támogatókra lelt[69]. Eközben meg kellett az előállítókat védeni attól, hogy a versenyképességük csorbuljon, hiszen az adóteher miatt a költségeik növekednek. Ezt a problémát különféle adókedvezmények, vagy akár visszatérítési rendszerek biztosításával hidalták át az utóbbi évtizedben.[70] Az érdeklődés ellenére a környezetvédelmi adóbevételek nem nőttek jelentősen. 2006-ban, a 27-ek Európájának a teljes adóbevételén belül, a környezetvédelmi adókból származó bevétel a GDP 2,6 és 6,4% értéket érte el. Ha ezeket az adatokat az 1980-asakkal vetjük össze, akkor a növekedés jelentős, hiszen akkor a GDP 0,5%-át tették ki a környezetvédelmi adóbevételek.

[64]A legnagyobb ilyen kötelezettséget a megfelelő implementálási kötelezettséget jelenti, amelynek érdekében a tagállamok kötelesek elfogadni és kihirdetni a jogszabályi és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy határidőben megfeleljenek az irányelvnek. Erről a Bizottságot haladéktalanul tájékoztatniuk kell.

[65]Munkájának minél hatékonyabb elvégzése érdekében a Jövedéki adó bizottság is segíti.

[66]Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States and Norway, Eurostat,2008.10.p; forrás(2012.08.30.):http://ec.europa.eu

[67]Taxation trends in the European Union (2008): op.cit.10.p.

[68]1993. White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. COM (93) 700, 1993. December 1993; forrás (2012.08.20.):http://aei.pitt.edu

[69]Ennek tulajdonképpen az volt az oka, hogy a „váltás" előnyökkel járt: új munkahelyek teremtése, növekedés, környezetvédelem, azaz ezt hívják az ún. „dupla hozadék" elvének.

[70]A tagállamok nagy része élenjárt a folyamatoknak, mint Németország, Dánia, Svédország, az Egyesült Királyság, Hollandia, Finnország, az „új" tagállamok közül pedig Szlovénia, a Cseh Köztársaság, és Észtország.

A környezetvédelmi adókat három fő területre[71] oszthatjuk, de léteznek olyan csoportosítások is, amely szerint négy részt[72] különböztethetünk meg. Ezek:

(1) **energiaadók**,

(2) **közlekedési adók**,

(3) **környezetszennyezési adók**.

A szabályozás jelenleg is hatályban van. Jellegét tekintve keretjellegű, amely tulajdonképpen azt jelenti, hogy az EU szintjén határozzák meg a szabályozás legfőbb alapelveit, majd a tagállamoknak elsődleges kötelezettsége az implementáció, majd a részletszabályozás kidolgozása.

A **környezetszennyezési adók** körébe sorolható a becsült és mért levegő- és vízszennyezés, a szilárd hulladék és a zajszennyezés kezelése. Nagyon fontos azt látni, hogy nem tartoznak ide a CO_2 adók, hiszen ez az adónem az energiaadók részterületét képezi.

A **közlekedési adók** (beleértve a regisztrációs és a forgalmi adót is) a gépjárművekhez kapcsolhatóak, különösen azok használatához és tulajdonlásukhoz. Az egyéb közlekedési eszközök (mint például a repülők) és közlekedési szolgáltatások (így a charter járatok és a menetrend szerinti járatok adója) szintén ide sorolhatóak, amennyiben összhangban állnak a környezetvédelmi adók általánosságban vett fogalmával. A közlekedési adók egyszeri adók lehetnek, amennyiben azok a jármű eladásához, vagy importjához kapcsolhatóak, mint az éves úthasználati adó. Ezeket az adókat egyszer kell egy évben megfizetni.

A rendszerben az **energiaadó** a legkiemelkedőbb. Az ebből az adónemből származó bevételek a környezetvédelmi adóbevételek közel ¾-ét teszik ki.[73] Az energiaadók közé sorolható az energiatermékek használata után fizetendő adók egészen a közlekedési termékektől az állandó használatú termékekig. A közlekedési célzatú termékek között a legfontosabb energiatermékek a benzin és a dízel. Az állandó használatú energiatermékek pedig a gázolaj, földgáz, szén és a villamos energia. A CO_2 adókat inkább ide sorolhatjuk, mint a szennyezési adók csoportjába.[74]

Az irányelvnél ismertetett rendelkezéseknél jól láttuk, hogy ez az első teljesen harmonizált adónem a tagállamok között, mégis a számos mentesség/kedvezmény, átmeneti időszak, adómérték meghatározása kapcsán az egyes országok rendszerei egymástól eltérnek. Ennek az okai sokrétűek, alapvetően tagállami specifikus jelleget öltenek az energiaadó-rendszerek, hiszen tekintettel vannak az adott ország gazdasági felépítésére, piacára, így a nemzeti kormányok által megalkotott energiaadó törvények tulajdonképpen valamilyen szinten a nemzeti ipart védelmezik azáltal, hogy a külföldi vállalatokhoz képest nem terhelik meg nemzeti entitásaikat súlyos adóterhekkel és plusz költségekkel.

[71]Forrás(2012.07.18.):http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/faq_3947_en.htm#9

[72]Taxation trends in the European Union (2008) op.cit.100.p. Ez az általam említett utolsó kategóriát kettébontja és nem egyben tárgyalja. Az angol kifejezéshez hűen ez a környezetszennyezési adót jelenti és az erőforrás adót.

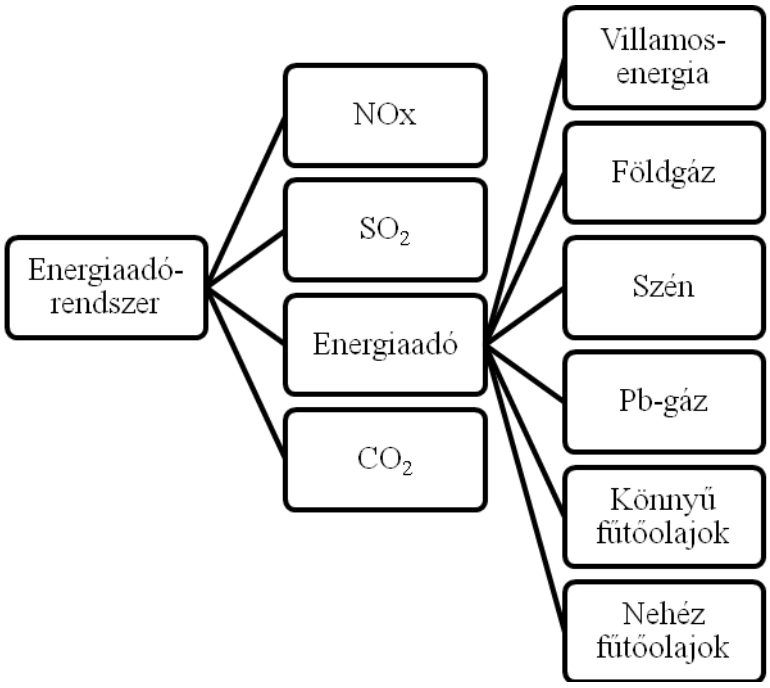
[73]Taxation trends in the European Union (2008) op.cit.100.p. E mellett a közlekedési adóterhek a teljes EU költségvetési bevételének az ¼ részét teszik ki, a másik adónem pedig kb. 4,6%-os bevételt jelentenek az Unió számára.

[74]A káros anyag kibocsátás után energiaadó címen is lehet fizetési kötelezettségnek eleget tenni, valamint erre szolgál az ETS rendszer, amely a kibocsátás-kereskedelmet jelenti. A dolgozatom végén ezt problémaként mutatom be.

IV.1. A svéd szabályozás

Svédországban igen széles körben használják a környezetvédelmi adókat, díjakat és az egyéb gazdasági eszközöket annak érdekében, hogy a környezetvédelmi célokat minél hatékonyabban valósítsák meg.[75]

1. *Ábra: A svéd környezetvédelmi adózás, az energiaadó rendszere*



Forrás: saját szerkesztés

A svéd kormány a csaknem 70-féle piaci alapú eszközével kijelentette, hogy: „valójában több gazdasági eszközzel rendelkezünk a környezetvédelem területén, mint a többi tagállam. Az éves bevételek szintjén pedig a környezetvédelmi adókból származó bevételeink 7 milliárd eurót[76] tesznek ki. „[77] A svéd energia- és szénadó rendszer nagyon széleskörű és **négy adónemet** tartalmaz.[78] A közlekedési ágazat energiaadó terheit a svédek először a **benzinre** vezették be 1924-ben, majd kiterjesztették a **dízelre** is 1937-ben.[79] 1957-ben Svédország újabb energiaadót vetett ki, amelynek a tárgyai a **fosszilis tüzelőanyagok**, mint energiahordozók voltak, de ezen a körön belül is szűkítést tehetünk, hiszen ennek az adónemnek csak az **ásványi olajok** és a **szén** voltak az adótárgyai. Az adórendszer

[75]Taxation trends in the European Union (2008): op.cit. Az EU-n belül Svédországban a második legmagasabbak az adómértékek.
[76]Összehasonlításként: a 2012. évre tervezett költségvetés szerint nálunk ez a bevétel 64 millió eurónak felel meg.
[77]www.sweden.gov.se/sb/d/5400/a/43594 (2012.08.11.)
[78]Stefan, SPECK et al.: Nordic Council of Ministers, The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001 – 2005. (2006.), 192. p. (energiaadó, CO_2 adó, kénadó, NO_X adó); forrás (2012.08.10.):www.norden.org. Thomas STERNER: Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management, (2003.) Patrik SÖDERHOLM: Extending the environmental tax base: prerequisites for increased taxation of natural resource and chemical compounds (2004.)
[79]SPECK et al. (2006.): op.cit.197.p.

felülvizsgálatának köszönhetően, 1964-ben az energiaadót kiterjesztették a **Pb-gázra**, 1985-ben pedig a **földgázra**. Megállapítható továbbá, hogy az adónem bevezetése óta folyamatosan emelkedett az adómértéke.[80] Magyarországon az energiaadó tárgya a villamos energia, a földgáz és a szén, így jól látható, hogy a svéd rendszerben a szabályozás milyen széleskörű.

1991-ben vezették be a **szén-dioxid** adót, amely az adórendszer teljes felülvizsgálatának az eredménye. Annak ellenére, hogy 1990-ben az adómértékek csúcsokat döntöttek, mégis folyamatosan csökkentek a mértékek, hiszen ezzel kompenzálták az új CO_2-adó végrehajtásával felmerülő új adóterheket.[81] A szénadót az adott fosszilis tüzelőanyag szén tartalmával megegyező mértékben határozták meg. 1991-ben a szénadó mértéke 43 euró/ tonna szén volt, amely 2007-re egészen 100 euró/ tonna mértékre emelkedett, sőt 2008-ban elérte a 106 euró/tonna értéket is.[82] Szintén 1991-ben, a szénadóval párhuzamosan vezették be a **kénadót**. Ez volt a svéd rendszer harmadik alkotóeleme. Az adót a szénre, a nehéz fűtőolajra és a tőzegre, mint fűtőolajra vetették ki. Azon fűtőolajok, vagy tüzelőanyagok vonatkozásában, ahol a kén tartalom nem éri el a 0,05%-ot adómentességet élveznek. Mindazonáltal az adónem környezetvédelmi hatékonysága megkérdőjelezhető, hiszen a bevezetésétől kezdve nem került sor mértékbeli emelésre, még az adórendszer felülvizsgálata során sem.[83]

Végül az utolsó adót, a **nitrogén-oxid** adót, amelyet a szakirodalom tulajdonképpen díjként[84] emleget, 1992-ben vezették be. Eredetileg az adót az NO_X gázokat kibocsátó tüzelőberendezésekre vetették ki, amelyek legalább 50 GWh áramot állítanak elő, de ezt később kiterjesztették olyan tüzelőberendezésekre, amelyek 25 GWh állítanak elő, így lejjebb vitték a követelményeket. E szerint a teljes NO_X kibocsátás 5%-át fedik le ezek a díjak. [85] Hazánkban az utolsó 3 adónemet az adórendszerünk explicite nem tartalmazza, hiszen részese vagyunk az EU ETS-nek, így a káros gázok kibocsátása ott került szabályozásra.[86]

1995-óta Svédországban az energiaadók mértéket a fogyasztói árindexhez kapcsolták, így azok konstansak, valódiak.[87]

A svédek által kidolgozott és kifejlesztett energiaadózási rendszer az egyik, ha nem az egyetlen legérdekesebb energiaadózási rendszer Európában. Az utóbbi 15 éves fejlődésből számos vonzó tulajdonsággal bővült az adórendszer. Ez részben annak is köszönhető, hogy szinte majdnem minden évben felülvizsgálták, hiszen féltek attól, hogy a saját vállalataik elveszítik versenyképességüket a külföldi vállalatokkal szemben. Az egyik legszembetűnőbb tulajdonsága az 1991-ben beevezetett CO_2 adó. A legfontosabb, hogy nem biztosítottak a svéd vállalatok számára speciális adózási rendelkezéseket (vagyis csökkentett adómértéket), amely az általános adókulcs jelentős növekedéséhez vezetett. [88] Ez természetesen kihatott az energiatermékekre is, érdekes módon a közlekedési üzemanyagok kivételével.[89] Következésképpen az ipari szektorra ugyanolyan adókulcsok vonatkoztak, mint a többi gazdasági szereplőre, így Európában itt volt a legmagasabb az ipari szektort terhelő szén-és

[80]SPECK et al. (2006.): op.cit.192.p.
[81]SPECK et al. (2006.): op.cit.192.p.
[82]SPECK et al. (2006.): op.cit.119. p. Swedish Ministry of Finance Government, Budget 2008. Higher Carbon Dioxide Tax for Reduced Traffic Emissions, Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2008. forrás (2012.07.22.):www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/86/13/5e9ed088.pdf
[83]SPECK, et al. (2006.): op.cit.193.p.
[84]Nem a szokásos „tax" megnevezést használja, hanem a „charge" szót
[85]SPECK, et al. (2006.): op.cit.193.p.
[86]Ezzel nem sértettük meg az EU egyik pénzügyi jogi alapelvét, a kettős adóztatást.
[87]Az egyes tagállamok politikái között a svéd az egyik nagy kivétel, és így kevesek által is követett, hiszen az EU-s szinttől nagyban eltér.
[88]SPECK, et al. (2006.): op.cit.194.p.
[89]Stefan, SPECK et al.: The Reality of Carbon Taxes in the 21st century. 2008. Vermont Law School. 51.p; forrás (2012. 08.27.): www.vermontlaw.edu

energiaadó.[90] Mértékére tekintettel meghatároztak egy plafonértéket, amelyet semmilyen körülmények között nem léphetett át az adómértéke: 1991-ben nem léphette át a teljes eladás értékének az 1,7%-át, 1992-ben pedig az 1,2%-át.[91]

Az adózási rendszer egyik jelentős felülvizsgálatát 1993-ban végezték el, amikor is az ipari, a mezőgazdasági, az erdészeti és a halászati szektoroknak speciális adókedvezményeket biztosítottak.[92] Az előbb felsorolt szektorok jelenleg is energiaadó-mentességet élveznek[93], a CO_2 adónak pedig csökkentett mértékét kell megfizetniük.[94] Tulajdonképpen a teljes energiaadó teher a CO_2 adóból és az energiaadóból áll, amelyet a könnyű fűtőolajokra vetettek ki, az adóterhet pedig a háztartások és az üzleti szektor fizeti meg. 1990 – 1992 közötti időszakban az adóteher a háztartási és az üzleti szektor között nem volt differenciált. Azonban 1993-óta az második szektor energiaadó-mentességet élvez, és a szén-dioxid adónak[95] is csak egy töredékét kell megfizetnie.

A svéd adórendszer bemutatásánál feltétlenül szót kell ejteni a villamos - energiaadó és az ipar[96] fejlődéséről.[97] Az 1993-ban bevezetett ETR rendszernek[98] köszönhetően a teljes svéd ipari szektor a villamos-energiaadó alól teljes mentességet szerzett. Ez a helyzet később csak 2004-ben változott[99], amikor bevezették a csökkentett adómértéket a villamos energiára.[100] Emellett nem szűnt meg az adókedvezmény lehetősége, hiszen azon energiaigényes iparágak, amelyek részt vesznek olyan beruházásokban, vagy folyamatokban, amelyek a villamos energia hatékonyságát/tartalékolást szolgálja, akkor abban az esetben továbbra is jogosultak a teljes adómentesség igénylésére. [101] A villamos energia előállítása kapcsán pedig jelenleg nem áll fent adófizetési kötelezettség energiaadó, vagy szénadó címén.[102] Magyarországon ilyen differenciált adómentességi rendszerrel nem találkozhatunk. A három mentességi eset közül a megújuló energiából előállított villamos energia adómentessége rokonítható a svéd megoldással.[103]

A bőkezű adókedvezmények mellett azonban az energiaigényes iparágak a teljes eladásuk 0,8%-át egy speciális visszaigénylési rendszeren keresztül visszanyerhetik. Az 1997-es bevezetése óta ez a rendszer teljesen változatlan.[104] A hazai szabályozás szintén lehetővé

[90]Working Paper: Overview of Environmental Tax Reform in EU Member States, in Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms, 22, WP.1, 2007. 48.p; forrás (2012.08.02.):www2.dmu.dk
[91]Working Paper: Overview of Environmental Tax Reform in EU Member States (2007): op.cit.48.p.
[92]SPECK, et al. (2006.): op.cit.194.p.
[93]Hazánkban az energiaadó szabályozásában nem jelöltek meg adókedvezményt élvező gazdasági szektorokat.
[94]SPECK, et al. (2006.): op.cit.194.p.
[95]Ez 2007-ben a teljes adónak a 21%-át jelentette.
[96]A környező országokkal ellentétben a svédek a villamos energiát két forrásból nyerik: a vízenergiából és a nukleáris energiából. Ezzel magyarázható, hogy relatíve alacsony ezen ipari szektor kapcsán az üvegházgázok kibocsátása.
[97]1991-óta folyamatosan átalakították a rendszert. A legfőbb elv az volt, hogy az ipar és a villamos energia előállítás számára alacsonyabb adóterhet vessenek ki, mint a többi szektorra. in: Dörte FOUQUET et al.: Energy and Environmental Tax Models From Europe and Their Link to Other Instruments for Sustainability: Policy Evaluation and Dynamics of Regional Integration. 14.p; forrás (2012.08.09.):www.energytoolbox.org
[98]Environmental Tax Reform = környezetvédelmi adóreform. A Bizottság központi kezdeményezése, amelynek az Európai Unió szintjén és a tagállamok szintjén is meg kell valósulnia. Sokan az Ecological Tax Reform rövidítéseként is használják, ez a németek vonatkozásában jelenik meg a külföldi szakirodalomban.
[99]2004-ig az ipari fogyasztók nem fizettek energiaadót és az általános szénadónak is csak az 50 %-át.
[100]A változás az Energiaadó Irányelv elfogadásával következett be. Lásd a részleteket a II. fejezetben.
[101]Így a hatása ugyanaz, mint a korábbi adórendszernek. Lásd továbbá 2003/96/EK Tanácsi irányelv 15. cikkét. Így ez a szakpolitika teljesen harmonizált a 2003-as irányelv rendelkezéseivel.
[102]FOUQUET, et al.: op.cit.15.p.
[103]SZAKÁCS Imre: Az adózás nagy kézikönyve. Budapest, Complex Kiadó, 2010, 592.p.
[104]Working Paper (2007) op.cit.

tesz adó-visszaigénylést, de ezt szintén nem szektor szerint határozza meg a magyar törvény, hanem felhasználási cél szerint.[105]

Az 1991-ben bevezetett CO_2 adó egy teljes körű adóreform része volt, amely elsősorban a magas jövedelemadó mértéket kívánta meg csökkenteni.[106] A jövedelemadó csökkentése évente, körülbelül a GDP 4,6%-nak megfelelő veszteséget eredményezett, amelyet részben ellensúlyoztak a szén-dioxid és a kén adójából származó bevételek.[107] A kezdeti tervekben a jövedelemadót fizetők számára évente 200 svéd koronával kevesebbet kellett fizetniük. A munkáltatók által fizetett TB- hozzájárulások mértékét pedig 0,12%-kal kívánták csökkenteni.[108]

A 2004-es adórendszer felülvizsgálata kapcsán számos célt határozott meg a svéd kormány. A szénadó tekintetében 18 %-os növelést terveztek; a dízel adóját literenként 0,10 svéd koronával akarták növelni; a háztartások és az üzleti szektor számára a villamos-energiaadó mértékét 0,01 svéd koronával akarták növelni kWh-ként. A reform 2005-ben új célkitűzésekkel folytatódott, mint például: az üzemanyagadó növelése a benzin esetén 0,15 svéd korona/liter és a dízel vonatkozásában 0,30 svéd korona/liter, vagy a háztartások és az üzleti szektor vonatkozásában további villamos-energiaadó emelés. [109]

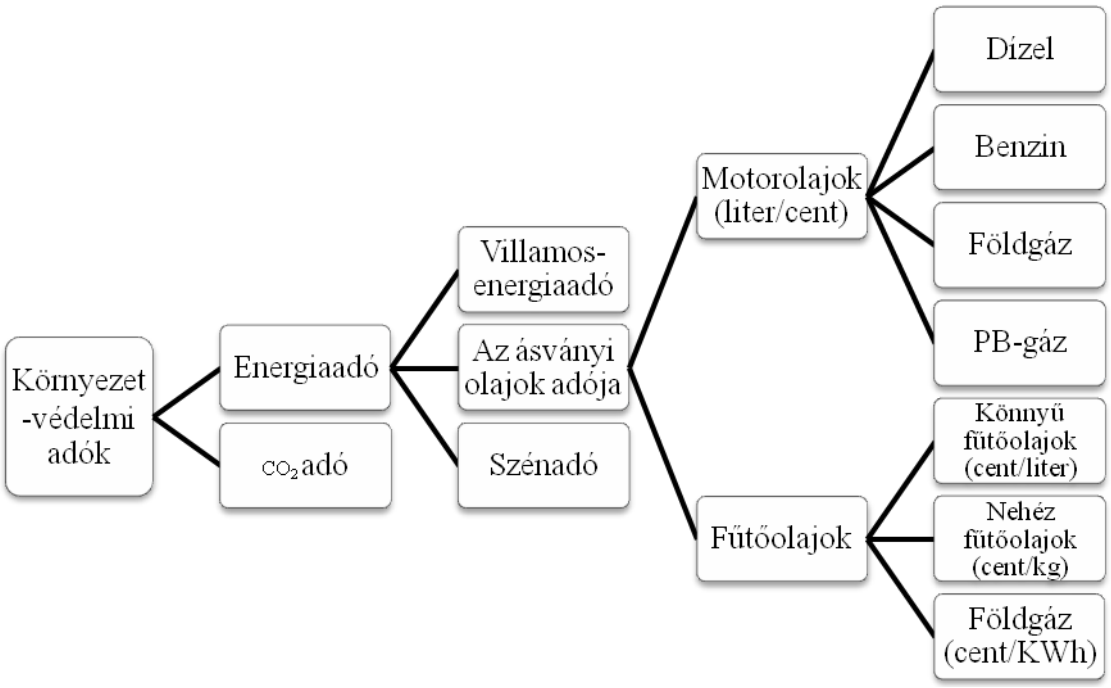
Az ökológiai témájú adózási intézkedéseket számos támogató program kíséri. A kormányzat 1996-ban határozta el, hogy az ún. Helyi Beruházási Programok (LIP)[110] beindítását kezdi el támogatni azért, hogy a svéd önkormányzatokban kialakítsa az ökológiailag fenntartható társadalmakat. 2002-ben a LIP-et a Klimp[111] váltotta fel, amely az üvegházgázok kibocsátásának csökkentését sokkal jobban tudta kezelni, mint a LIP. Az 1998-2003 időszakban[112] a támogatások elérték a 650 millió eurót.[113]

A Svéd Környezetvédelmi Ügynökség (SEPA) 1997-ben arra a következtetésre jutott, hogy a svéd környezetvédelmi szakpolitika keretében a szén-dioxidadó alkalmas eszköz volt arra, hogy jelentősen csökkentsék a CO_2 kibocsátást.[114] A 2000-es években megállapították, hogy 20-25%-kal kevesebb volt a CO_2 kibocsátás az új adórendszernek köszönhetően, mintha nem vezettek volna be semmit és maradnak az 1990-es évek elején kidolgozott struktúránál. A SEPA tag Bengt Johansson szerint a káros anyag kibocsátás visszaesésének majdnem 90%-a az új, már felülvizsgált adórendszernek, a maradék 10% pedig a beruházási támogatásoknak és az energiahatékonyságról szóló hivatalos programoknak köszönhető.[115]

[105]Lásd részletesen a hazai szabályozásról szóló III.4. fejezetet.
[106]A szakirodalomban ez az ún. tax shifting jelenség. A svédek a többi európai országgal ellentétben a jövedelemadó mértékét kívánták meg csökkenteni, miközben az energiatermékeket terhelő adók mértékét pedig növelni akarták. Ettől nagyobb zöld adóreformot 2004-ben végeztek, amikor is közel 3,3 milliárd eurót fordítottak a reformara, amely elsődlegesen az energiaadók növelését és a bevételeket terhelő adók mértékének a csökkentését célozta.
[107]A bevételeknek a mértéke évente kb. a GDP 1,2%-nak megfelelő összeget tett ki.
[108]FOUQUET, et al.: op.cit.15.p.
[109]www.sweden.gov.se/sb/d/4426/a/30550.(2012.08.14.)
[110]Local Investments Programmes.
[111]Climate Investment Programmes.
[112]www.sweden.gov.se/sb/d/5400/a/43594.(2012.07.23.)
[113]2002 és 2006 között a Klimp programra 100 millió eurós támogatásokat fizettek ki.
[114]Swedish Environmental Protection Agency (SEPA): „Environmental Taxes in Sweden – Economic Instruments of Environmental Policy." Report 4745. (1997.) 52.p; forrás (2012.08.23.):www-sekon.slu.se
[115]FOUQUET, et al.: op.cit.17.p.

IV.2. A német szabályozás

2. *Ábra: A német környezetvédelmi adórendszer:*



Forrás: saját szerkesztés

Az 1980-as években az Európai Unió keretén belül Németország mutatkozott a legaktívabbnak a környezetvédelmi politika területén. [116] A németek mindig is elől jártak a kérdéskörben, így az energiaadó-rendszer nem új keletű, hiszen egészen 1950-től **az ásványi olajok** fogyasztása adókötelezettséget von maga után, különösen a közlekedés területén használatos üzemanyagok. Az energiaadók tárgyi hatálya legközelebb 1989-ben bővült, a **földgáz** adójának a bevezetésével.[117] Azonban érdekes, hogy 2007-ig nem is beszélhetünk **szénadóról**. Ez tulajdonképpen az 1995-ös **villamos-energiaadó** rendszer eltörlésének köszönhető, a német szénipart pedig erősen támogatták ebben az időszakban.[118] Ez a rendszer értékarányos volt, és különbséget tett a háztartások és az ipar adóztatásában.[119] Azonban Németország egy iparosodott és sűrűn lakott ország, a Kyoto kiegészítő jegyzőkönyv elfogadása óta folyamatosan meg kell felelnie a kötelezettségvállalásoknak, így a **CO_2 adóra** nagy hangsúlyt fektetnek[120]. 1997 tavaszán, az Európai Tanács Környezetvédelmi Minisztereinek csúcstalálkozóján a németek arra a meglepően határozott lépésre szánták el magukat, hogy 1990 és 2010 között 25%-kal csökkentik az üvegházhatású gázok[121] kibocsátását[122].

[116]KLOK (2002): op.cit.55.p.
[117]Working Paper (2007): op.cit.40.p.
[118]Working Paper (2007): op.cit.40.p
[119]Working Paper (2007): op.cit.40.p
[120]Mindig is nagyon ambiciózusak voltak a CO_2 területén, hiszen már 1990-ben vállalták – és a többi tagállamnak is javasolták, hogy kövessék a jó példájukat – hogy 2005-re az 1987-es szinthez viszonyítva 25%-kal csökkentik a káros gázok kibocsátását. Ennek érdekében született meg az ETR reform is.
[121]Mint a CO_2, CH_4, és NO_2.
[122]FOUQUET, et al.: op.cit.20.p.

1999 és 2003 között az ETR-nek köszönhetően a német energiaadó-rendszer[123] számos változáson ment keresztül. [124]Ennek megfelelően a közlekedési üzemanyagok adója, így különösen a dízel és a benzin adója folyamatosan növekedett és elérte a 154 euró/1000 liter értéket is, így a növekedés mértéke a benzin esetében 31 %-os, a dízelnél 48%-os. A könnyű fűtőolajok adója is emelkedett 50%-kal, és a fölgáz adója is emelkedett ugyanebben az időszakban a kétszeresére.[125] A nehéz fűtőolajok adója 2000-ben, majd 2003-ban ismét nőtt. Érdekes tény, hogy a nehéz fűtőolajok felhasználása a villamos energia előállításában energiaadó köteles, ellentétben Dániával, ahol minden villamos energia előállításra használt energiatermék adómentességet élvez. 1999-ben új adónemként a villamos-energiaadót vezették be, amelynek a mértéke egy 5 éves terv következtében folyamatosan nőtt. Ebben az időszakban, részben az ETR reformnak köszönhetően a környezetvédelmi adóbevételek folyamatosan emelkedtek: a reform előtti időszakban a GDP 2,1%-a volt, 2003-ban pedig 2,7%-ra nőttek a bevételek. A soron következő években azonban ismételten egy csökkenés volt tapasztalható a GDP 2,2 %-ra[126] csökkentek a bevételek, amely az EU-27 átlaga alatt található, amely abban az időben 2,6% volt.[127]

Ha a német energiaadó-rendszert elemezzük elengedhetetlen két időszak között különbséget tenni: az 1999. előtti és utáni[128] időszakok között. Ez az 1999-ben bevezetett ETR miatt van, hiszen a bevételek annak köszönhetően nőttek, hogy növelték az energiaadó mértékeket. Az ETR lényege egy adózásban bevezetett struktúraváltás, ahol az energiaadó mértékek növelése mellett párhuzamosan csökkentették a munkát terhelő adókat, így különösen a munkáltatók és munkavállalók járulékfizetési kötelezettségeit.[129] A németek ezt az éles irányváltást az energiapolitikában azért tették, hogy az embereket és a vállalkozásokat a jobb energiahatékonyság és energiatakarékosság elérésére, és a megújuló energiaforrások használatára ösztönözzék.[130] A villamos-energiaadóból származó összes adóbevételt erre a váltásra használták fel, amelynek mértéke megközelítőleg az összes bevétel 32%-a volt.[131] A bevételek legnagyobb részét – 50 %-át meghaladóan– az üzemanyagok adója, így a benzin és a dízel adója teszik ki. Az adózási tendenciaváltási programra 2003-ban 18,6 milliárd eurót fordítottak, amely a GDP-jük 0,9%-a.[132]

Ezeket a változtatásokat speciális az energiatermékekre vonatkozó adózási előírások kísérték, különösen az üzemanyagok területén. Az érintett energiatermékek vonatkozásában az alábbi iparágakra vonatkoztak az előírások: feldolgozóipar, mezőgazdaság, halászat, erdészet.

Az összes feldolgozóipari, mezőgazdasági, halászati és erdészeti vállalat adókedvezményben részesül[133], amely a villamos energia, a fűtőolaj, és a földgáz

[123]Tulajdonképpen az energiaadó felépítése nagyban hasonlít a svéd megoldáshoz, de nem annyira cizellált. A magyar rendszerben az ásványi olajok a jövedéki adó tárgyi hatálya alá tartoznak, de ettől eltekintve az adó tárgyak megegyeznek a német rendszerével.
[124]Working Paper (2007): op.cit.41.p.
[125]Working Paper (2007): op.cit.41.p.
[126]2010-es adat.
[127]Taxation trends in the European Union: data for EU Member State, Iceland and Norway. 2012, 96.p; forrás (2012.08.11.):http://epp.eurostat.ec.europa.eu
[128]Az 1999. utáni időszak annyival másabb, hogy új adónemként a villamos-energiaadóját vezették be és a már meglévő adónemek mértékeit – különösen az ásványi olajokét – megemelték.
[129]Stefan, SPECK: The design of carbon and broad-based energy taxes in European Countries, 48.p; forrás (2012.08.25.): www.vjel.org
[130]FOUQUET, et al.: op.cit.20.p.
[131]Working Paper (2007): op. cit.41.p.
[132]Working Paper (2007): op.cit.41.p.
[133]A megoldás a svédhez hasonló, így a németek is a szektorok szerint biztosított kedvezmények-rendszerét választották, ellentétben a magyar megoldással.

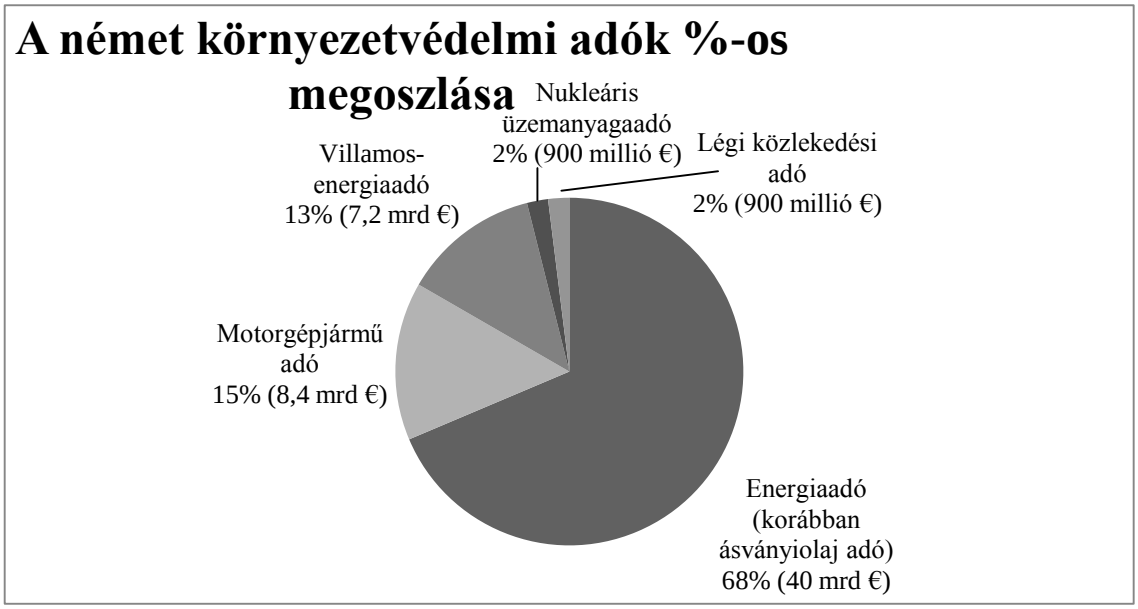
adókulcsainak 40 %-ig terjed ki.[134]Azonban ez a kedvezmény csakis azon vállalatok vonatkozásában él, amelyeknél az éves energiafogyasztás mértéke meghaladja az 512, 5 eurót. Máshogy kifejezve: addig kell fizetni teljes összegű energiaadót ezeknek a vállalatoknak, amíg az éves energiafogyasztásuk eléri az 512,5 eurót, ha pedig meghaladja életbe lép a fentebb említett kedvezmény.[135]Az új adótörvény és a reform keretében Németország azt a megoldást választotta, hogy az energiaigényes iparágak vonatkozásában, különösen a feldolgozóipar területén adókedvezmények széles skáláját biztosítják annak érdekében, hogy ezen területek versenyképessége ne essen vissza, így ne kerülhessenek előtérbe a külföldi vállalatok, termelők.[136] Az erre vonatkozó engedélyt először az Európai Bizottságtól kellett megkérniük. A kezdeti 80%-os adókedvezményt először 3 évre engedélyezte a Bizottság. Ugyanakkor nemzeti szinten ezzel elégedetlenek voltak, hiszen alapvetően a kedvezményt a fentebb felsorolt szektorok vonatkozásában azét kívánták a németek alkalmazni, hogy fejlesszék az energiatakarékossági követelményeiket. Végül 2000-ben egészen 2006-ig, az általuk igényelt 5 éves időszakra engedélyezte az Unió csúcsszerve a kedvezményeket.[137]

Ezen felül létezik a feldolgozóipar vonatkozásában az adózás területén egy lehetőség, amelyet alkalmazhatnak: „az adott vállalat visszatérítési igényre jogosult abban az esetben, hogy ha az energiaadó terhelése magasabb, mint az adott vállalat által kifizetendő csökkentett munkát terhelő járulékok mértéke."[138] Azonban a visszatérítés összege jelenleg csak a különbség 95%-át éri el.

Az alábbi példa jól szemléleti, hogy a feldolgozóipar hogyan szembesül a jelentős adókedvezménnyel. 2004-ben a standard villamos-energiaadó mértéke 20,5 euró/MWh volt. A fentebb felsorolt szektorokba sorolható nagyvállalatokat egy ún. **hatékony energiaadó** mérték terheli, amely a standard érték 60%-át jelenti, azaz 12,3 euró/MWh. A feldolgozóiparnak lehetősége volt azonban ezen érték harmadát, vagyis 0,62 euró/MWh mértéket befizetni, amennyiben eleget tettek az „adófelsőhatár" követelményének. [139]

[134]Working Paper (2007): op.cit.42.p.
[135]SPECK: op.cit.49.p.
[136]FOUQUET, et al.: op.cit.22.p.
[137]Stefan SPECK et al. (2006): op.cit.269.p.
[138]Working Paper (2007): op.cit.42.p.
[139]Working Paper (2007): op.cit.42.p.

3.Ábra[140]:



Forrás:www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/Environment/EnvironmentalEconomicAccounting/EnvironmentalProtectionMeasures/Current.htm

2007-ben az adózási rendszer egy kisebb felülvizsgálaton ment keresztül azzal, hogy az adómértéket a „teljes adómértékre" egészítették ki és a 60%-os kedvezmény szabálya továbbra is élt az 1999 előtti adómértékeknél. A következő lépés 2011-ben következett be, amikor is elhatározták, hogy a nukleáris fűtőanyagokat megadóztatják; csökkentik a kivételek számát az energiaadó vonatkozásában.[141]A reform keretében szó került az egyik leggyorsabban fejlődő és a legtöbbek által igénybe vett közlekedési ágazat, a repülés megadóztatásáról. Jelenleg az Európai Unióban nagy ellenállás lenne a **kerozinadóval** kapcsolatban[142], így ez jelenleg még elméleti síkon létezik, viszont 2012-ben az EU elhatározta azt, hogy a kibocsátás-kereskedelem részévé emelik a repülést. A nukleáris energiával kapcsolatban a plutónium és az urán grammonkénti mennyiségeit teszik adókötelessé, amelynek mértéke 145 euró/gramm. Ez az érték 2016-ig korlátozott[143]. Ezzel szeretnék elérni a németek, a fukushimai atomkatasztrófára tekintettel, hogy az atomerőművek, így a nukleáris energiaellátás jelentősége csökkenjen.

IV.3. Az energiaadó az Egyesült Királyságban

A Skandináv országok struktúrájához képest az Egyesült Királyság energiaadó-rendszere egyszerű felépítésű. Ehhez képest a magyar megoldás még egyszerűbb, hiszen nálunk a 21. században jelentek meg az instrumentumok, így gyakorlati tapasztaltunk alig volt. Az angol

[140]Forrás(2012.07.24.):www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/Environment/EnvironmentalEconomicAccounting/EnvironmentalProtectionMeasures/Current.html.2011-ben 57,5 milliárd eurós költségvetési bevételt jelentettek a környezetvédelmi adók. Ebből a legnagyobb arányt az energiaadó tette ki. A teljes adóbevételhez képest a környezetvédelmi adók annak 10%-át teszik ki.

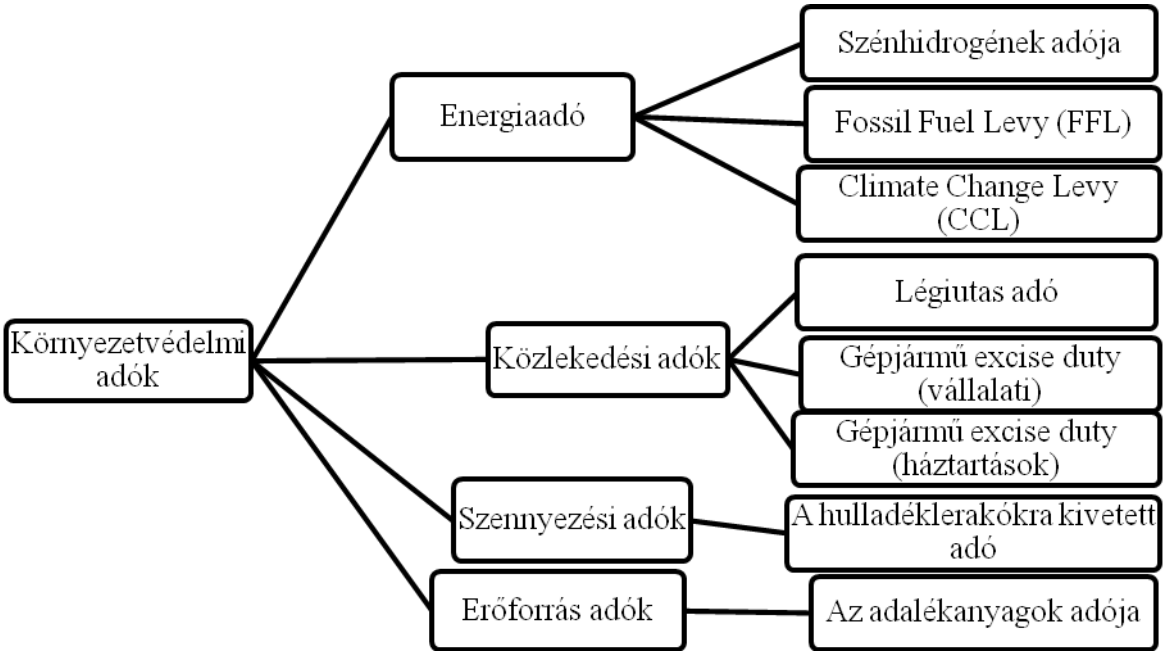
[141]Environmental Tax and Fiscal Reform Elements in Germany, egy lisszaboni előadás, 2011. április 19. 3. slide; forrás (2012.08.22.):www.geota.pt

[142]Ugyanis megvétózhatja bármelyik tagállam a javaslatot, így csak újabb „rémálom" jönne létre az EU-ban, mint a II. 1. fejezetben részletezett Energiaadó Irányelvvel kapcsolatban.

[143]A korlátozottság azt jelenti, hogy a 350 euró/gramm értékhatárt nem lépheti át az adó. Ezzel is azt próbálják szimbolizálni, hogy a nukleáris energia által okozott externáliákat internalizálják.

rendszer erősen támaszkodik az üzemanyagokra kivetett adóbevételekre. A skandinávokkal ellentétben itt nem beszélhetünk egy általános energiaadó-rendszerről, amely az energiahordozókra épül, mint például a földgázra, a szénre, és a villamos energiára. A környezetvédelmi adók struktúrája alapvetően megfelel az EU-s felosztásnak, de az alcsoportok beosztása nem.

4.Ábra: Az angol környezetvédelmi adók és bennük az energiaadó-rendszer



Forrás: saját szerkesztés

Angliában is régóta léteznek a környezetvédelmét szolgáló adónemek, ezek közül az első[144] és jelenleg is hatályban lévő **szénhidrogén adó**. 1915-re az adómértékét megduplázták.[145] A költségvetés 1928-ban, majd 1993-ban emelte a mértéket, és átnevezte „**fuel duty escalator**"[146]-rá az adót. Minden évben növelték az adómértékét az inflációra hivatkozva. Az adóalapját a következő szénhidrogének jelentik: benzin, dízel, a légiközlekedésben felhasznált benzin, a közúti közlekedésben felhasznált üzemanyagok, a nehézolajok és a bioetanol.[147] A rendszer ismeri az adómentességet azon szénhidrogének vonatkozásában, amelyeket nem motorikus használatra alkalmaznak.[148]

Az angol kormányzat 1990-ben vezetette be az ún. **Fossil Fuel Levy**[149] (FFL) rendszert, amely alanyi hatályát tekintve minden[150] fogyasztóra kiterjed, tárgya a villamos energia.[151] Az új adónem célja a megújuló energiaforrásokból történő villamos energia előállítás támogatása

[144]1909-től kezdve létezik az adónem, de azóta számos változáson ment keresztül.
[145]Ez gallononként 6 régi pennyt jelentett.
[146]Magyarul: az üzemanyagok fogyasztási adójának évről évre lépcsőzetesen történő emelése.
[147]Review of Environmental Taxes in the UK Environmental Accounts, 2006. augusztus. EUROSTAT/B1 Grant Agreement No. 71401.2005.001-2005.302., 21. p; forrás (2012.07.23.):http://circa.europa.eu
[148]Review (2006): op.cit.21.p.
[149]Magyarul: fosszilis tüzelőanyagokra kivetett adók.
[150]Az Egyesült Királyság területén mindenkire kiterjed, kivéve természetesen Észak-Írországot.
[151]Working Paper (2007): op.cit.49.p.

volt.[152] Az adót értékarányos adóként vezették be, amely hasonlóságot mutat az 1990-es évek eleji német villamos-energiaadó rendszerhez képest. Kezdetben az FFL-ből származó bevételek legnagyobb részét a nukleáris energia, míg a kisebb részét a megújuló energiák támogatására használták fel. [153] 1998-at követően azonban a nukleáris energia nem részesült az FFL bevételekből származó támogatásokból. Ehelyett a megújuló energiákat kezdték el támogatni az FFL forrásokból. Az adó 1992-ben tetőzött[154], 2003-ban pedig nulla[155] volt.[156] A nulla érték jelenleg is létezik[157], és ennek eredményeként az FFL rendszert még nem törölték el.[158]

2001-ben vezette be a kormány, mint új gazdasági eszközt[159], a **Climate Change Levy**[160]-t (CCL). A CCL-t a nem háztartási energiafelhasználásra, így kereskedelmi és ipari felhasználására alkalmazzák[161], vagyis a háztartási felhasználásra[162]nem vonatkozik az adó.[163] A célja a vállalatok ösztönzése arra, hogy gazdaságosabban használják az energiákat, amely tulajdonképpen az üvegházgázok csökkenéséhez vezet.[164] 2001-től kezdve a CCL hatálya kiterjed a szén, a földgáz, a villamos energia és a Pb-gáz fogyasztására.[165] A CCL-ből származó bevételeket az angol adórendszer megreformálására használják fel, amely tulajdonképpen Uniós szinten az ETR rendszer megvalósítását jelenti. [166] 2001 és 2007 között az adómértékek konstansak, ez pedig arra utal, hogy az árváltozás tulajdonképpen az árfolyam béli változások függvénye.[167]

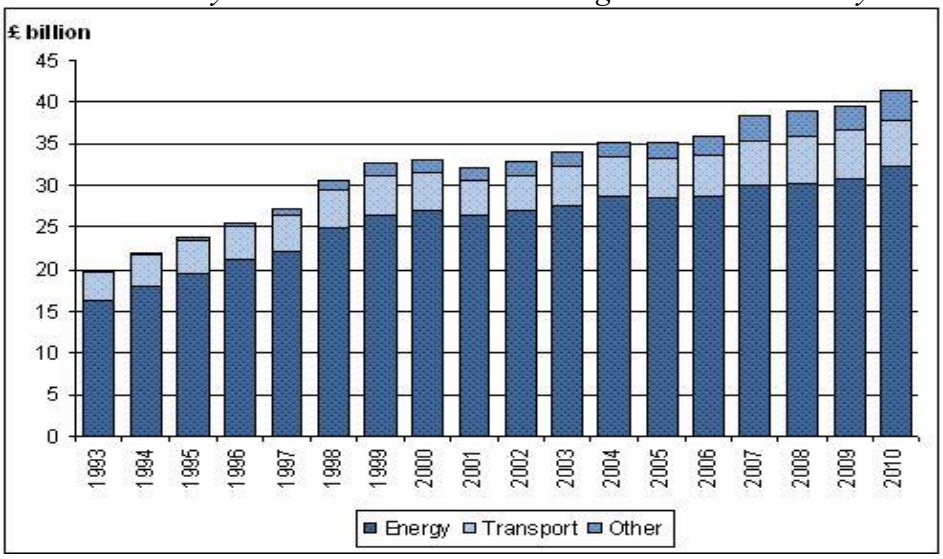
Itt is találkozhatunk különleges adózási kedvezményekkel, amelyeket a fentebb ismertetett országok megoldásai ihlettek. Az energiaigényes vállalatok 80 %-os adókedvezményre jogosultak, amennyiben szigorú célkitűzéseket vállalnak az energiahatékonyság javítása érdekében.[168] Hasonló megoldást Németország alkalmaz az energiaigényes vállalatok esetében, hazánkban ez a megoldás ismeretlen. Az Egyesült Királyság iparának a nemzetközi versenyben tapasztalt visszaesésének köszönhetően vezették be ezeket a rendelkezéseket[169]. A kormánynak a célja ezzel az volt, hogy feltételes

[152]Review (2006): op.cit.23.p.
[153]Review (2006): op.cit.23.p.
[154]Ez a villamos-energia végfelhasználói árnak a 11 %-át jelentette.
[155]Először Angliában és Walesben, 2002 áprilisában vezették be, majd később Skóciában 2002 novemberében.
[156]SPECK: op.cit.53.p.
[157]A CCL rendszer bevezetése miatt csökkentették le a mértékét egészen nullára.
[158]Working Paper (2007): op.cit.49.p.
[159]Ez tulajdonképpen a kyotói egyezmény követelményeinek való megfelelés hatására fogant meg.
[160]Magyarul: klímaváltozással kapcsolatos adók beszedése. Annak ellenére, hogy nem konkrétan energia-, vagy szénadónak hívják, természetét tekintve megegyezik a többi tagállambeli szén-/energiaadóval.
[161]Ez alól természetesen a jogalkotó meghatározott kivételeket, így: a villamos energia előállítására felhasznált üzemanyagok, a nem energetikai célzattal felhasznált üzemanyagok és az új megújuló energiaforrásokból (nap- és szélenergia) előállított villamos energia.
[162]Emellett a közlekedési ágazatra sem terjed ki az adó.
[163]SPECK: op.cit.54.p.
[164]Review (2006): op.cit.25.p.
[165]Working Paper (2007): op.cit.49.p.
[166]Working Paper (2007): op.cit.49-50.p.
[167]Policy Network, Briefing Paper: The politics of climate change in the UK 4. (2008); forrás (2012.08.10.):www.policy-network.net
[168]OECD Environment Programme, Working Paper: The United Kingdom Climate Change Levy: A study in Political Economy; forrás (2012.07.30.):
http://search.oecd.org
[169]A versenytorzulás rövidtávon mindenhol várható, de itt, mint egyetlen kivételt tekintve hosszú távon is megvalósult. Ennek részben az az oka, hogy a Királyság az egyetlen tagállam az EU-ban, ahol az adóreformot nem a háztartások szektorában valósították meg. A negatív hatás ellensúlyozására 4 eszköz ismeretes: (1) adóbevételek visszaforgatása, (2) adómentesítés, (3) adóráták csökkentése, (4) határ menti igazgatás (erre az uniós tagállamok közötti kereskedelemben nincs lehetőség); In: KISS (2005) op.cit.144.p.

adókedvezményeket biztosítsanak az energiaigényes iparágak részére.[170] Az újfajta megközelítés mögött az a koncepció áll, hogy ha a vállalatok Klímaváltozási Szerződéseket[171] kötnek, amelyek jogilag kötelező erővel bírnak, így a szerződésben vállalt energiahatékonysági/takarékossági célok megvalósítása mellett adókedvezményekben részesülhetnek.[172] Nem vonatkozik a CCL rájuk, így adómentességet élveznek a megújuló energiaforrások, a nagy hatékonyságú hő- és villamos energia (CHP) és a háztartások. A nukleáris energia nem képez kivételt.[173]

A CCL rendszer bevezetésével alacsony adóbevételekre[174] tettek szert, amelyeket az angol iparágak részére a munkáltatók csökkentett mértékű TB- járulékain keresztül osztottak újra szét.[175] Így ez a szakpolitika lehetővé teszi azt, hogy a teljes adóteher mennyisége változatlan marad, amellett, hogy a különböző vállalatokat más-más módon érinti. Például[176] egyes ágazatok[177] profitálnak az újraelosztási intézkedésekből, mások pedig nem[178]. Az így kialakult újraelosztási rendszer csakis az ipart[179], mint szektort érinti, hiszen az itt található vállalatok az alanyai a CCL adónak.

5.Ábra: A környezetvédelmi adóbevételek megoszlásának az aránya[180]



Forrás:www.ons.gov.uk/ons/rel/environmental/environmental-accounts/2011/environmental-taxes.html

[170]OECD: op.cit.92.p.
[171]Ezek önkéntes megállapodások, amelyeket a vállalatok, mint jogalanyok szabad akarat-elhatározásukból köthetnek meg a környezetvédelmi hatóságokkal, amelyben vállalják, hogy a hosszú távú szennyezést és kibocsátást csökkentik.
[172]OECD: op.cit.92.p.
[173]FOUQUET, et al.: op.cit.19.p.
[174]Kb. a GDP 0,1%-át jelenti az alacsonyság.
[175]OECD: op.cit.83.p.
[176]SPECK: op.cit.55.p.
[177]Ezek a munkaigényes ágazatok, ellentétben az energiaigényesekkel.
[178]Őket nevezzük a nettó veszteseknek, akiknek a CCL rendszerbevezetése miatt a nettó adóterhük magasabb lett.
[179]Ezzel ellentétben Németországban az ETR politikának köszönhetően az egész gazdaságot érinti az energiafogyasztás után fizetendő energiaadó, amely így a munkáltatók és munkavállalóik nyugdíjjárulék és egyéb munkához kapcsolódó befizetéseiket csökkenti.
[180]Forrás (2012.07.10.):
www.ons.gov.uk/ons/rel/environmental/environmental-accounts/2011/environmental-taxes.html
Sorban: energia, közlekedés és egyéb kategóriák.

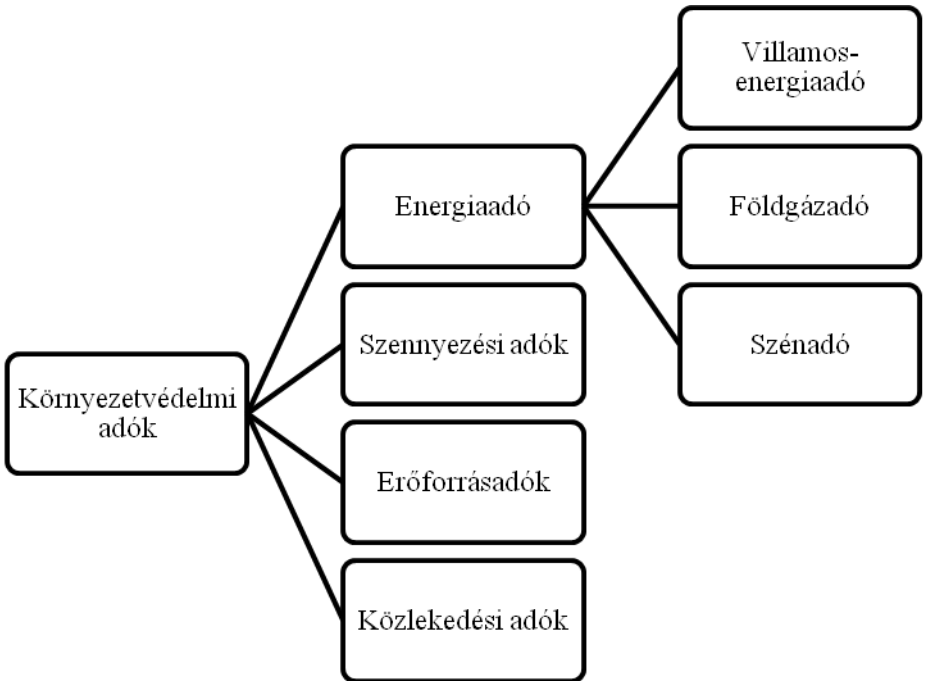
IV. 4. A hazai szabályozás

A 2004-es EU-s csatlakozásunk kapcsán került bevezetésre az energiaadó[181], amellyel Magyarország eleget tett a jogharmonizációs kötelezettségének. Bevezetésével inkább a fiskális, mint a környezetvédelmi jellege érvényesült, hiszen nem készült hatástanulmány a környezeti károk költségeinek a felmérésére, illetve nem az uniós irányelvben meghatározott minimum mértéket alkalmazták, hanem a költségvetés bevételi szükségleteihez szabták az adó mértékét.[182]Fontos hangsúlyozni, hogy az energiaadó nem a költségvetési bevétel növelésének az eszköze, hanem a célja a fenntartható fejlődés elérése, a környezet védelme. A kívánt hatást akkor érhetjük el, ha a bevételeket részben ilyen célokra visszaforgatjuk.[183] Félő, hogy a költségvetés a gyengébb ellenállás irányába mozdul és az energiaadó bevezetése nem a környezetvédelmi célok elérését, hanem a költségvetés éhségének a kielégítését szolgálja elsősorban.[184]

Az energiaadó (1) egyfázisú; (2) közvetett adóztatást valósít meg; (3) fogyasztási adó, amely (4) áfa-alapot képez.[185] Az **egyfázisú** jelleg alapvetően azt jelenti, hogy a hatósági ár felett felszámított adóhoz kapcsolódó fizetési kötelezettséget a termék forgalmazásának azon pontjához kapcsolja, ahol a termék felhasználója ténylegesen beazonosítható. A szabályozás a jövedéki adóval rokon, hiszen ezt az adónemet is egyszer kell megfizetni. A törvény ezzel a megoldással lecsökkenti az adófizetésre kötelezettek számát, továbbá azt is biztosítja, hogy a lakossági fogyasztók direkt adómentességet élvezzenek, az általuk vásárolt energiát ne terhelje adó. Alapvetően egy **fogyasztási adóról** beszélhetünk, vagyis az energiaterméket ténylegesen felhasználót terheli a fizetési kötelezettség, a végső fogyasztó viseli az adóterhet, mivel a termékhez kötődő adók az árat költségtényezőként növelik. Az adót az adóalanynak kell megfizetnie a központi költségvetés részére. A **közvetett** adóztatás lényege alapvetően abban ragadható meg, hogy az adóalany és az adóterhet viselő végső fogyasztó személye elválik egymástól. Ez alapján megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a gazdasági szereplők és a közintézmények nem adóalanyok, az adóterhet közvetve mégis ők viselik, ezáltal a törvény célja érvényre jut. Az energiaadó az általános forgalmi adóról szóló törvény[186] értelmében **áfa-alapot** képez. Így a jövedéki adóhoz hasonlóan az ár egy részét képező energiaadóra is felszámítódik az áfa[187].

[181]2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról (továbbiakban Etv.).
[182]SIMON István (szerk.): Pénzügyi Jog II. Budapest, 2007, Osiris Kiadó, 285. p.
[183]HERICH (2006): op.cit.493.p.
[184]HERICH (2006): op.cit.491.p.
[185]NAGY Zoltán-OLAJOS István-RAISZ Anikó-SZILÁGYI János Ede: Környezetjog II. kötet – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 95.p.
[186]2007. évi CXXVII. törvény.
[187]2012. január 1-től mértékét tekintve 27%.

6.Ábra: A energiaadó helye a magyar környezetvédelmi adórendszerben



Forrás: saját szerkesztés

Az adó tárgya nem más, mint az **energia**. Az energia a szabályozásban egy gyűjtőfogalmat jelent, amely három energiahordozót takar: (1) villamos energia; (2) földgáz; (3) szén. Kezdetben csupán az első két pontban megjelölt energiatermékre vonatkozott az adófizetési kötelezettség, hiszen a szénre átmeneti mentességet kapott az országunk. A szén adómentességét alapvetően szociális és gazdasági megfontolások alapján vonták ki az adófizetési kötelezettség alól. Az uniós direktíva nem ad lehetőséget a teljes kivonás alól, ezért Magyarország tárgyalásokat folytatott azért, hogy átmeneti mentességet szerezzen. Ez a kedvezményünk 2009. január 1-ig tartott[188]. Számos Uniós országban az adó hatálya alá tartoznak az ásványolajtermékek, de hazánkban a kőolaj és a földgáz adóztatása a jövedéki adó hatálya alá tartozik.

A törvény differenciálja az **adóalanyokat**, és az adókötelezettségük keletkezését. Az Etv. szabályozása értelmében az **adókötelezettség** több elemet ötvöz. Az elemek együttes fennállása esetén kell az adóalanyoknak meghatározott tevékenységük után, bizonyos energia mennyiség alapján energiaadót fizetniük, amely pénzösszeg a központi költségvetést illeti meg. A környezetvédelmi adóztatás célkitűzéseihez igazodva az adó azt a személyt kell, hogy terhelje, aki az energiaterméket ténylegesen felhasználja, elfogyasztja. Az uniós irányelv rendelkezései alapján, továbbá az adóigazgatási szempontok miatt a felhasználók széles köre nem tehető adóalannyá, ezért az adóteher rájuk közvetetten jelenik meg, így az adóalany személye – a közvetett adók sajátosságaként - elválik az adóterhet ténylegesen viselőtől[189]. A törvény három alanyi kört különböztet meg, akiket összességében **adóalanyoknak**[190] nevez:

[188]Az Etv-t módosító 2008. évi LXVIII. törvény 11.§ (2) bekezdése, 15.§-a, 18.§-ának (2) bekezdése és 19.§-ának (2) bekezdése tartalmazza az új szabályozást.
[189] BORKA Norbert: Az energiaadóval kapcsolatos szabályozás. Adóvilág, 2004. 6. szám 11.p; forrás (2012.07.11.):www.nav.gov.hu
[190]Etv. 3.§ (2) bek.

(1) energiakereskedő[191]; (2) felhasználó[192]; (3) előállító. Az **energiakereskedő** fizetési kötelezettsége, vagy a felhasználóknak történő energiaértékesítéssel, vagy pedig a saját célra történő energia felhasználással keletkezik.[193]. Nem tartozik fizetési kötelezettséggel akkor, amikor lakossági fogyasztóknak értékesít energiát, hiszen ezen felhasználók szerepe abban speciális, hogy ők saját háztartásuk fogyasztásának céljaira vásárolnak energiát és a vásárolt energiával nem folytatnak jövedelemszerzésre alkalmas tevékenységet[194]. A **felhasználó** esetében erősen differenciált a fizetési kötelezettség, az alapvetően három fő mozzanathoz kötődik. Első esetben a felhasználó adófizetési kötelezettsége azáltal keletkezik, hogy belföldön közvetlenül a termelőtől[195], vagy a szervezett piacról[196] energiát vásárol. Ilyen esetekben az adókötelezettség a feljogosított fogyasztónak az energia előállítójától (erőműtől) vagy a szervezett piacról történő vásárlással keletkezik. Szintén a jogalkotó törvényi kivételként jelöli meg a lakossági fogyasztó vásárlását. Az EU-s csatlakozásunk miatt a másik két eset az Európai Unióhoz kapcsolódik:

(1) amikor a felhasználó az EU más tagállamából vásárol energiát;
(2) és amikor a felhasználó EU-n kívüli, ún. harmadik országból vásárol energiát.

Ezt az energia **importálásának** nevezzük. Amennyiben az importáló továbbadási céllal importál, a vámkezeléskor nem kell az adót megfizetnie, az adókötelezettség majd a forgalmazás későbbi fázisában fog keletkezni. A jogalkotó szintén törvényi kivételként jelöli meg a lakossági fogyasztók körét, hiszen az előző két esetben, hogy ha ilyen személy vásárol energiát tagállamból, vagy harmadik országból az adómentességet eredményez[197]. Ezen kívül a törvény két kisebb esetkört is említ:

(1) ha a felhasználó energiaadóval nem terhelt energiát vásárol, vagy használ fel;
(2) ha szén vásárlásakor valótlan nyilatkozatot tesz az energiakereskedőnek arról, hogylakossági fogyasztó.

A harmadik alanyi kör az **előállító**. Ilyen személynek kell tekinteni azt, aki energiát saját felhasználásra termel, állít elő. Ez a mozzanat elegendő arra, hogy az előállítónak adófizetési kötelezettsége keletkezzen. Egyes esetekben a törvény kivételeket állapít meg. Az Etv. 3. § f) pontjában felsorolt kivételek környezetpolitikai indokokat jelenítenek meg, annak érdekében, hogy az energiafelhasználás csökkenjen, a megújuló energiák felhasználási aránya javuljon.

Az energiaadó az energia termékek mennyiségére kivetett adó. Az energiaadó **alapja**[198] az energiaköteles termékek mennyisége, a villamos energia esetében megawattórában, a földgáz esetében giga joule-ban, a szén esetében ezer kilógrammban mérve meghatározott mennyiség. **Mértéke**[199] magyar forintban van meghatározva, így a befizetendő összeget úgy kapjuk, hogy az adó alapját beszorozzuk annak mértékével. Jelenleg hatályos törvényünk rendelkezése szerint villamos energia esetében 295 Ft/ MWh, földgáznál 88,5 Ft/GJ, szénnél pedig 2390 Ft/1000 kg.

Hasonlóan a tagállami gyakorlathoz, Magyarországon is lehetőség van **adó-visszaigényléssel** élni. Ennek első esete, amikor villamos energia előállításához használnak fel energiatermékeket[200]. A jogalkotó a **kettős adóztatás** elkerülése érdekében alakította ki ezt a lehetőséget, hiszen maga az energiatermék beszerzése és a villamos energia előállítása

[191]Etv. 2.§ 5. pont.
[192]Etv. 2.§ 6. pont.
[193]Etv. 3.§ (1) bek. b) és g) pontok.
[194]Etv. 2.§ 14. pont.
[195]Etv. 2.§ 19. pont.
[196]Etv. 2.§ 17. pont.
[197]Etv. 3.§ (1) bek. c), d), e) pontok.
[198]Etv. 4.§ (1) bek.
[199]Etv. 4.§ (2) bek. A törvény hatályba lépésével (2004. január 1-én) ezek a mértékek villamos energiánál 186 Ft/MWh, földgáznál pedig 56 Ft/ GJ voltak.
[200]Etv. 6.§ (1) bek. a) pont.

adóköteles. Így ha a villamos energiát előállították, a beszerzéskor megfizetett adó később visszaigényelhető, és az energiaadót az előállított villamos energia után kell megfizetni[201]. A következő – a törvény b) pontja – az erőműveknek és a személyeknek biztosít lehetőséget arra, hogy a kapcsolt hő – és villamos energia felhasználásához a felhasznált, adózott energiatermék adóját szintén, az előbbi szisztéma értelmében visszaigényelhetik[202]. Egy másik eset, amikor a távhő szolgáltatók és a külön rendelet szerint központi fűtés és meleg víz szolgáltatásra jogosult vállalkozások az adót visszaigényelhetik[203]. Erre csakis akkor van lehetőségük, ha a lakosság irányába végzik a szolgáltató tevékenységüket, amely csak akkor lehetséges, ha az a központi fűtés és meleg víz előállítására felhasznált energia kapcsán[204] valósul meg. A következő eseteket összefoglaló névvel illethetjük, hiszen ezek a szabályok az egyes ipari felhasználókra vonatkoznak[205]. A szabályozás a szénre vonatkozó két ponttal egészült ki 2009. január 1-től. E szerint visszaigényelhető az adó a kohászati felhasználásra[206], továbbá a fölgáznak a vegyipari termékek alapanyagaként történő felhasználására, a hálózati veszteség pótlására felhasznált energia után, és azon szén mennyisége után, amelyet nem tüzelő – vagy fűtőanyagként használtak fel.

V. Záró gondolatok

Az adó kialakulásának és a tagállami érdekeknek az ismertetését, valamint az adórendszerek bemutatását követően megállapítható, hogy annak ellenére, hogy az energiaadó volt az EU szintjén az első, teljesen harmonizált adónem, mégis tagállami szinten milyen jelentős eltérések mutatkoznak. Ezekre tekintettel kijelenthető, hogy ahány tagállam van, annyiféle energiaadó-rendszer létezik. A különbségek egyes esetekben csekélyek, mint ahogy láttuk a svédek és a németek vonatkozásában. Ebben a szférában a Skandináv és a Balti-tengeri államok az élenjáróak, de Németország is azok közé tartozik. Az Egyesült Királyság is a tagállamok közti lista első felében található, de a fentebb említett tagállamokkal ellentétben itt a háztartásokra nem terjed ki az adó hatálya, valamint egyedi megoldásként polgári jogi szerződéseket kötnek a vállalatok annak érdekében, hogy adókedvezményekre tegyenek szert. Hazánk hamar implementálta az irányelvet, mint a Csatlakozási Szerződésben már meghatározott **acquis** részét, és nulláról építettük ki a rendszert, így itthon ez még új keletűnek minősül. Álláspontom szerint a svéd megoldás szolgálja a legjobban a környezetvédelmi célok megvalósítását. A rendszer kiforrott, több évtizedes gyakorlaton alapszik. Az Uniós tagállamok számára minta értékkel bír, nem hiába vette alapul Németország az ETR megvalósításánál. Nézőpontom szerint hazánknak is a svéd modellt kellene alapul venni, hiszen tanulhatunk az északiak tapasztalataiból, így nem érne minket meglepetés. Az egyetlen probléma, a két ország gazdasági potenciál különbsége. Magyarországnak több évtizedet kellene ahhoz fejlődnie, hogy megvalósíthassuk a rendszert.Az adó lehetőséget biztosít az EU számára ahhoz, hogy a nagyobb energiahatékonyságú és még inkább környezetbarát energiafogyasztás érdekében

[201]Megjegyezendő, hogy a saját felhasználásra termelt villamos energia előállítása esetén, ha az alapanyagra az előállító visszaigénylést érvényesített, a felhasznált saját villamos energia után köteles az adót megfizetni. In: BORKA (2004.) op.cit.16.p.

[202]Ebben a környezetkímélő technológiák támogatása jut kifejezésre. In: BORKA (2004.) op.cit.16.p.

[203]Etv. 6.§ (1) bek. c) pont.

[204]Az adó – visszaigénylés más esetekben teljesen kizárt, így arra nincs lehetőség akkor, hogy ha nem közvetlenül a lakosság számára értékesítik, hanem pl. egy másik vállalkozáson keresztül juttatják el a lakosság irányába.

[205]Etv. 6.§ (1) bek. d) – i) pontok.

[206]Kémiai redukció, elektrolitikus és kohászati folyamatok esetén. Kohászati felhasználásnak minősül: kokszgyártás, zsugorítmánygyártás, acélgyártás, nyersvasgyártás, meleg hengerlés, hideghengerlés.

összekapcsolja az adók ösztönző szerepét a bevételteremtő képességgel. Az adóbevételek kezdetben növekedtek, majd visszaestek az irányelv hatálybalépését követő években. Minden tagállam vonatkozásában egységesen megállapítható, hogy a környezetvédelmi adóbevételek több mint 70%-át teszik ki az energiaadókból származó bevételek, így a költségvetés számára a legnagyobb bevételi forrást jelentik a környezetvédelmi célok megvalósítására alkalmazott gazdasági eszközök között.

A szabályozás jelenleg rugalmas, ezért szükség lehet arra, hogy az adó egyértelműbben kapcsolódjon az EU vonatkozó szakpolitikai célkitűzéseihez. E tekintetben az egyik lehetőség az uniós adószintek energia és környezetvédelmi elemekre (vagy ezek megfelelőire) történő beosztása lehetne, ami tagállami szinten egy energiaadó és egy környezetvédelmi (kibocsátás alapú) adó formájában jelenne meg. A hatékony energiafogyasztás ösztönzése és az energetikai termékek közötti torzulások elkerülése érdekében, az üzemanyagokat energiatartalmuk szerint kellene megadóztatni. Másodszor figyelembe véve azt, hogy fűtő-és tüzelőanyagokként eltérő az égéskor keletkező károsanyag-kibocsátás, ezért meg kellene különböztetni egymástól az üvegházhatást okozó és nem okozó gázkibocsátásokat az adóban. Egy ilyen különbségtétel előnyben részesítené a környezetbarát energiaforrásokat, különösen a megújuló energiaforrásokat.

Az energiaadó talán a legátfogóbb jellegű instrumentum, hiszen kihat az energiaellátásra, a közlekedésre és a környezetvédelemre és közvetlen kölcsönhatásban áll minden más gazdasági eszközzel. A gyakorlatban a környezetvédelmi elem minimális adószintekre történő beépítése lehetővé tenné, hogy az energiaadó EU-szinten hatékonyabban kiegészítse a többi gazdasági eszközt. Az EU-ETS kiemelendő a rendszerből. Az ETS egyes égetőművekből és ipari létesítményekből származó kibocsátásokra, az energiaadó pedig az energia fűtő-és üzemanyagként történő felhasználására vonatkozik, miközben számos esetben nem terjed ki a leginkább energiaigényes ágazatokra, amelyek az EU-ETS hatálya alá tartoznak. Az ebbe a körbe tartozó környezeti hatásoknak az energiaadóról szóló irányelv hatálya alól történő kizárása valóban megvalósítható megoldás lehetne, ami a két eszköz közötti potenciális **átfedések** problémáját is megoldhatná, ugyanakkor biztosítaná az energiaadó többi célkitűzésének a betartását. Uniós szinten a kérdéskört még mindig nem zárták le, folyamatosan tanácskoznak, csakúgy, mint tagállami szinten, hiszen a tagállamok a korábban megkezdett gátló folyamatot folytatják annak érdekében, hogy valamilyen szinten beleszóljanak és lassítsák az energiaadó jövőbeli fejlődését.[207]

[207]Commission Green Paper on Market-based Instruments for Environment and Related policy Purposes, 15.p., COM (2007) 140 final, (2007. március 28.); forrás (2012.08.01.): http://eur lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0140en01.pdf

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Simon Emese Réka – Szalóky Béla
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban[1]

„Emberi méltóság – korlátok nélkül; emberek – hajlék nélkül?"[2]

I. Bevezetés

Dolgozatunkban a lakhatáshoz való joggal foglalkozunk. Elsősorban magyar viszonylatban járjuk körbe a témát, történeti és nemzetközi kitekintésekkel kiegészítve. Célunk, hogy egy olyan megoldási kísérlettel álljunk elő, amely a lehető legnagyobb körben biztosítaná ezen jogot, különös tekintettel a létminimum szintjén vagy az alatt élők jogainak az emberi méltóság előtérbe helyezésével történő érvényesítésére.

Vizsgálatunk során arra törekszünk, hogy minél árnyaltabb képet alakítsunk ki a lakhatáshoz való jog kérdéséről, és a lehető legtöbb szempont megvizsgálása után dolgozzunk ki de lege ferenda javaslatot, amely a szociális biztonság megteremtését teheti lehetővé azoknak a személyeknek, akik nem képesek önállóan biztosítani az emberhez méltó lakhatás körülményeit. Ezzel kapcsolatban szeretnénk a társadalmi elvárhatóságra rávilágítani, amely az Alaptv. Nemzeti Hitvallásban jelenik meg és a következőként rendelkezik:

„MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:(…)Vállaljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.(…) Vállaljuk az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét. Vállaljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése."[3]

Véleményünk szerint nem megfelelő csak egy aspektusból vizsgálni a lakhatáshoz való jog kérdését, ugyanis a modern demokratikus társadalmak esetén már elvárható az állam szerepvállalása abban, hogy ne csak olyan mértékű ellátást biztosítson, amelynek segítségével a létminimum szintje elérhető, hanem képes legyen olyan lakhatási körülményeket lehetővé tenni, amellyel a rászoruló nem indul hátránnyal a munkaerőpiacon való helytállásban, vagyis képes lehet megfelelő tisztálkodást, pihenési és higiéniai körülményeket biztosítani magának.

---

[1] Kézirat lezárva: 2012. december 5.
Témavezetők: Dr. Tóth Judit tanszékvezető egyetemi docens, Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, Dr. Jakó Nóra gyakornok

[2] Borza Beáta: A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt. Budapest, 2009. 6.o. http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf (2012. szept. 26.)

[3] Magyarország Alaptörvénye

II. Eszmetörténet

II.1. Alapvetések

Leszögezhető, hogy a második generációs jogok (gazdasági, szociális és kulturális jogok) esetében egyrészt beszélhetünk az állam beavatkozási kötelezettségéről,[4] amely következtében redisztribúció útján juttat a rászoruló rétegeknek anyagi javakat,[5] másrészt pedig tilalmakat is tartalmaz, miszerint köteles tartózkodni attól, hogy például beavatkozzon a foglalkozás szabad megválasztásába.

Ezen jogok tekintetében elsődleges a közösség – ellentétben az első generációs jogokkal –, de ez nemcsak egy egyirányú viszony, a társadalom is köteles eleget tenni az egyes kötelezettségeinek ahhoz, hogy az állam tudja biztosítani ezen jogok érvényesülését (például ha az állampolgár nem vállal részt a köztehervíselésben, akkor hiába akar az állam törekedni az újraelosztásra, nem tud maradéktalanul eleget tenni az elvárásoknak).

II.2. A szociális jogok eredete

A szociális alapjogok eszmei alapja a középkorig nyúlik vissza, amikor a filozófiai és politikai gondolkodásban megfogalmazódott a közjó eszméje, melynek fogalmát legpontosabban Aquinói Szent Tamás fejtette ki. Vélekedése szerint a közjó általános követelmény, amely az igazságosságot fejezi ki. Habár az igazságosság nem tartozik a társadalom működésének szűken vett lényegéhez, az állam akkor tud a közjó érdekében eljárni, ha gyakorolja az osztó igazságosságot (iustitia distributiva)[6]. A középkor feudális berendezkedése azonban nem engedte közjogi szerephez jutni a kialakult eszméket, melyek a polgári átalakulással kerültek igazán előtérbe.

A polgári társadalmakban kialakult a társadalmi szolidaritás gondolata, amelynek tényleges intézményesülésére azonban csak a munkásság állandósuló politikai szerepének következtében került sor. Richard Oestler az egyházi és alkotmányos hagyományok elveiből vonta le azt a következtetést, hogy a munkásság és a rászorulók az állam szociális támogatására érdemesek, mert „történelmi szociális jogaik vannak". Véleménye szerint a szociális állam az ideális, azonban ez csak akkor érhető el, ha küzdenek érte.[7] Oestler mozgalmából végül kialakult a chartizmus, amely komoly szociális előrelépéseket hozott (például rászorulókról való gondoskodás).

A szociális jogok történetében meghatározó szerepe volt a XIII. Leó pápa által 1891-ben kiadott Rerum Novarum kezdetű enciklikának. Ez az egyházi dokumentum a szegények gondozását állami feladatként határozza meg, valamint szociális jogként nevezi meg a család védelmét, valamint a betegség és munkaképtelenség esetére járó segélyezést.[8] Ezt követően jelent meg a szociális állammodell, valamint a szociális jogok alapjogi minősége. Ez már jelezte, hogy ez nem az úgynevezett „alamizsna", hanem bárkit megillető állampolgári

[4] Kulcsár Kálmán: A jogi túlszabályozás társadalmi összefüggései Magyarországon. In Jog és politikai gondolkodás modernizálódó társadalmunkban. Magvető Kiadó, Budapest, 1989, 82. o.
[5] Az állam szolgáltatása megjelenhet adókedvezmények formájában is. Szamuely László: A jóléti állam ma. Magvető Kiadó, Budapest, 1985. 25. o.
[6] Aquinói Szent Tamás: A teológia foglalata. Summa theologiae (ford., előszó, jegyz. Tudós-Takács János), Telosz Kiadó, Budapest, 1995. 2 II. 58. 1. és 2 II. 61. 1.
[7] Eyden, Joan L. M.: The Growth and Development of the Social Services and the Welfare. In: David C. Marsh (ed.): An Introduction to the Study of Social Administration. Plymouth, Latimer Trend & Co., 1965.
[8] Takács Albert: A szociális jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 794-795. o.

alapjog. Fontos ugyanakkor utalni arra, hogy a nemzetközi jogban nem hagyományos alapjogként tekintenek a szociális jogokra, hanem úgynevezett „*soft law*”-ként.[9]

II.3. A szociális piacgazdaság fogalma, tartalma

Az AB foglalkozott a szociális jogok és a szociális biztonság alkotmányossági kérdésével.[10] Számos alkotmánytól eltérően[11] az Alk. nem használja a szociális jelzőt, mindössze *csak* „a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítéséről” rendelkezik.[12]

A jogállamiság és a piacgazdaság egymást támogató tényezők; a gazdasági szabadság korlátozása szinte azonnal maga után vonja a politikai jogok korlátozását, valamint a kiszámítható jogi keretek nélkül nem érvényesül a jogbiztonság feltétele sem. Semmiképpen sem szabad összetéveszteni a szociális jelzőt a szocialistával, ugyanis a modern demokratikus államok piacgazdasága egyenesen tagadja a szocializmus elveit. Meg kell említeni, hogy a szociális piacgazdaság fontos összetevője az azokról való gondoskodás, akik a versenyben vesztes pozícióba kerülnek és számukra akár törvényi, akár alapjogi szinten is védelmet nyújt. Feltehetőleg az átmenettel kapcsolatos aggodalmak, fenntartások csökkentése érdekében került deklarálásra, és csak mint államcél jelenik meg. Ebből kiindulva fogalmazható meg azon álláspont, hogy a szociális biztonság nem feltétele a formális jogállamnak.[13]

Ezzel kapcsolatban azt is leszögezték ugyanakkor, hogy a preambulumból nem vezethető le közvetlenül semmilyen alkotmányos jog, így ez nem jelenti a szociális jogállam elvének kimondását. Következésképpen, a szociális biztonsághoz való jog nem jelent biztos jövedelmet, valamint azt sem, hogy az állampolgár már megszerzett jövedelme nem csökkenhet a jövőben, viszont az állam köteles társadalombiztosítási rendszert fenntartani. A társadalombiztosítási jog csak bizonyos mértékig működik a vásárolt jog elve alapján, jelen van az állam kötelezettsége akkor is, ha a vásárolt jog elve nem, vagy csak részben érvényesül.[14] Meg kell említenünk még, hogy a rászorulókról való gondoskodás ugyan témánkba illeszkedik, de a terjedelmi korlátokra tekintettel jelen dolgozatban nem térnénk ki rá.[15]

III. Nemzetközi kitekintés

Az alapjogi vizsgálódás során nem maradhat el a nemzetközi tendenciák, illetve egyezmények elemzése, hiszen Magyarország az Európai Unió, illetve számos nemzetközi szervezet tagjaként olyan nemzetközi kötelezettségeket vállalt, melyek teljesítése befolyásolja a magyar törvényi szabályozást és joggyakorlatot.

---

[9] Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 254-255. o.
[10] A kérdéskörrel a 772/B/1990/5. AB hat-ban foglalkozott.
[11] Összevetésül lásd Franciaország Preambulumát, amely esetében „szociális köztársaság” kontextusban alkalmazza azt, míg a lengyel alkotmány mindössze csak „szociális igazgatás”-ról beszél. (Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005. 381. és 524. o.)
[12] Az Alaptörvény már semmilyen kontextusban nem használja a szociális jelzőt sem a Nemzeti Hitvallás, sem az Alapvetés elnevezésű részekben.
[13] Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 95-96. o.
[14] 43/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 188, 194-195.
[15] ld.: Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 268-269., valamint a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-ot.

III.1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata[16]

Az EJENY 25. cikk (1) bekezdése a következőképp rendelkezik: „Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonsághoz munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegység, öregség esetén, vagy mikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei." Az egyezmény egyértelműen fogalmaz az államokkal kapcsolatban, miszerint az ebben a dokumentumban foglalt jogoknak maradéktalanul eleget kell tenniük, és hogy ezen jogokat nem lehet az ENSZ céljaival és elveivel ellentétesen gyakorolni.

III.2. Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az 1976. évi 9. tvr-rel kihirdetett GSZKJNE 9. cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is." A 11. cikk 1. pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a (…) lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását."[17] Fontos, hogy megjelenik egy fokozatos megvalósításra vonatkozó kitétel, ami nem kényszeríti az államokat azonnali cselekvésre, bár e kitétel a fejlődő országok okán került be a dokumentumba. Ezzel kapcsolatban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 1990 decemberében elkészítette a 3. számú Általános Magyarázatát[18], amelyben rögzítette, hogy a részes államok a jogok érvényesítését, gazdasági teljesítőképességükhöz mérten, de a lehető legrövidebb időn belül kötelesek megvalósítani.[19] A vállalt kötelezettségek nem teljesítése esetére sem tartalmaz szankciókat a dokumentum.[20] A 4. számú Általános Magyarázatban[21] megfogalmazták, hogy a lakhatás joga mindenkit megillet, azaz nem értelmezhető úgy, miszerint az csak az ember feje feletti tetőt jelentené, hanem jelenti egyben a békesség, a biztonság és a méltóság érvényesülését is általa, így megállapítható, hogy kapcsolatban van az emberi méltósággal, aminek következtében sokkal inkább érzékeltethető annak fontossága.[22]

A lakhatáshoz való jog alapjogként a megfelelő életszínvonalhoz való jogból eredeztethető, amely központi jelentőséggel bír a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesülése szempontjából. Az ENSZ szervezetén belül az Emberi Jogok Bizottsága, valamint a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság fordít kiemelt figyelmet erre a jogra.

Habár az egyezségokmány meghatározza a megfelelő életszínvonal követelményét, a világ különböző pontjain találhatunk olyan államokat, ahol ez egyáltalán nem, vagy minőségi

[16] http://www.amnesty.hu/ejeny.pdf (2012. szept. 26.)
[17] 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet utolsó bekezdés; ABH 2000, 329, 334.
[18] General Comment No. 3. (1990) on the nature of statesparties' obligations (Article 2 (1) of the Covenant), adobted by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN doc. E/1991/23)
[19] Szigeti Andrea: A szociális jogok jellege az alkotmány tükrében. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, 2010. 153-154. o.; lásd még Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 149-150. o.
[20] Vö: Bukta Annamária: A lakhatáshoz való jog emberi jogi megközelítésben. In: Háló: a Szociális Szakmai Szövetség hírlevele. 13-14. o. 2005. április, XI. évfolyam 4. szám.
[21] General Comment No. 4. (1991) on the right to adequate housing (Article 11 (1) of the Covenant), adobted by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN doc. E/1992/23)
[22] Kardos Gábor: A lakhatáshoz való jog: A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata. 99. o. In: Fundamentum, 2001/1. szám.

hiányosságokkal valósul meg. A probléma különösen a fejlődő országokban számít akutnak, hiszen a megfelelő anyagi források hiányában nem biztosítható a megfelelő életszínvonal. A fejlett országokban is találkozhatunk a hajléktalanság, illetve a nem megfelelő lakókörülmények problémájával. Az ENSZ becslései szerint világszerte a hajléktalanok száma több mint százmillióra, míg a nem megfelelő körülmények között élő emberek száma ca. egymilliárdra tehető. A legnagyobb probléma, hogy ezek a számok nem mutatnak csökkenő tendenciát. Ez is mutatja, hogy a világ összes államának foglalkoznia kell ennek megoldásával ahhoz, hogy megfelelő szintre emelkedjenek az általános lakhatási feltételek.

Az ENSZ jelentése szerint a lakhatás állami támogatottságának hiányából vezethető le a jelenlegi állapot. A lakhatáshoz való jog nem csak önmagában a lakhatást, hanem a megfelelő színvonalú lakhatást is magában foglalja. „A megfelelő hajlék… megfelelő magánélet, tér, biztonság, fény, szellőzés, alapvető infrastruktúra és megközelíthetőség (tekintettel a munkahelyre és a szolgáltatásokra) - mindez megfizethető áron."[23]

A Bizottság szerint ez a következőkre terjed ki: a birtok jogi védelme; a szolgáltatások, az infrastruktúra és az ellátások elérhetősége; megfizethetőség; lakhatóság (kényelem, fizikai védelem); hozzáférhetőség; megfelelő elhelyezkedés; kulturális alkalmasság. Mint ahogy azt korábban már említettük, a lakhatáshoz való jog nem szeparálható el más emberi jogoktól, kiemelve a szociális biztonsághoz és az emberi méltósághoz való jogot, valamint a diszkrimináció tilalmát. Ez a jog nem eshet önkényes vagy jogellenes korlátozás alá, tekintettel az egyén magánéletére, családjára, otthonára.

Azonnali állami intézkedésekre van szükség nemcsak a fejlődő, hanem a fejlett államokban is annak érdekében, hogy az érintett rétegek megfelelő segítségben részesüljenek. A kormányok felelőssége, hogy különleges elbírálásban részesítse a hátrányos helyzetben lévőket, elősegítve a társadalmi beilleszkedésüket és az általános életszínvonal emelkedését. Emellett a minisztériumok és a helyi hatóságok koordinált működésére kellene hangsúlyt helyezni az érintett területek összehangolása érdekében. Az alkotmányjogi szabályozás is fontos eszköze lehet a helyzet javításának, főként azokban az államokban, ahol alkotmányosan van körülsáncolva a lakhatáshoz való jog érvényesülésének lehetősége. Ebben a körben kiemelhetőek az erőszakos kilakoltatás eszközei, amelyek prima facie inkompatibilisek az egyezségokmány előírásaival, és csak a legkivételesebb esetben igazolhatók, és csak akkor, ha releváns nemzetközi jogi rendelkezések támasztják alá. Tradicionálisan a nemzetközi támogatások kb. 5%-a irányul a lakhatás vagy a letelepedés támogatására, amelyek gyakran nem is elegendőek a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok számára. Ez mielőbbi változtatásra szorul, és alapvető előrelépést jelentene, ha az államok költségvetésében is nagyobb hangsúly helyeződne erre a problémára. Az Európai Unió támogatási rendszere megadja a lehetőséget a kormányok számára, hogy bizonyos kereteken belül belátásuk szerint osszák be a nemzetközi forrásokat.

III.3. Európai Szociális Karta

Az ESZK kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikke is hasonló kötelezettséget fogalmaz meg, miszerint „a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök."[24] Érdemes rávilágítani, hogy csak hasonlóság mutatkozik a GSZKJNE-val, azonban a mi

[23] The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

[24] 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet utolsó bekezdés; ABH 2000, 329, 334.

értelmezésünkben azonnali cselekvésre sarkallja a szerződő feleket. Számos rendelkezést ratifikált Magyarország a II. részből kötelezettségként, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a társadalombiztosításhoz való jogra vonatkozó rendelkezés nem tartozik ezek közé. Ezen egyezménynek elkészült egy módosítása is (Módosított ESZK), amelyet a 2009. évi VI. törvénnyel léptettünk hatályba. Ezen egyezmény 31. cikke kimondja, hogy „Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja: 1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást; 2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt; 3. a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal." Ugyanakkor ezen cikk tekintetében Magyarország nem vállalt kötelezettséget.[25] Az 1. sz. mellékletben található táblázatban összefoglaltuk a Magyarország által ratifikált és nem ratifikált cikkeket.

III.4. Európai Unió Alapjogi Chartája[26]

Az EU Alapjogi Chartájában is találhatunk a szociális biztonságról szóló rendelkezéseket, annak a 34. cikkében. E szerint: „(1) Az Unió az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. (3) A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió (…) elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel." Úgy véljük, hogy az értelmező rendelkezések[27] is azt támasztják alá, hogy a dokumentum inkább egyfajta államcélt valósít meg nemzetközi viszonylatban is, mintsem alapjogot, mivel az EU jogában a lakossági szolgáltatás szabadságának kérdéséhez tartozik.

Mivel ebben a dokumentumban sem jelenik meg a lakhatáshoz való jog alapjogként, az Európai Bíróság joggyakorlatában csak érintőlegesen találkozhatunk ezzel a kérdéskörrel. A Bíróság 2006. október 26-án hozott ítéletében[28] a Portugál Köztársaság kötelezettségszegését állapította meg, mert fenntartotta azokat az adójogi rendelkezéseket, amelyek az adókötelezett vagy a vele közös háztartásban élők állandó lakásául szolgáló ingatlan visszterhes átruházásából származó jövedelem adómentességét alárendelik azon feltételnek, hogy az adókötelezett a jövedelmet portugál területen fekvő ingatlan megszerzésébe fektesse be újra. A döntés jogpolitikai indoka pedig az, hogy a tagállamok szabad lakáspolitikája bármilyen rendelkezéstől függetlennek kell lennie, és a lakhatáshoz való jog érvényesülését az adójogszabályok átláthatóságának is biztosítania kell.

III.5. Konklúzió

Az elemzett nemzetközi egyezményekből kitűnik, hogy az európai tendencia a lakhatáshoz való jog egyre erőteljesebb védelme felé mutat, azonban lényeges megjegyezni, hogy Magyarország ezen jog védelme terén nem vállalt megfelelő kötelezettségeket (az ESZK 31. Cikkét például egyáltalán nem is ratifikálta). A vizsgált dokumentumok erős keretet adnak a

[25] Vö: Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 163. o.
[26] http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.htm (2012. szept. 26.)
[27] 51-52-53. cikk
[28] Európai Közösségek Bírósága kontra Portugál Köztársaság, C-345/05.

lakhatáshoz való jog érvényesüléséhez, ennek tényleges védelméhez azonban Magyarország szélesebb körű kötelezettségvállalására lenne szükség.

III.6. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata

A Strasbourgban székelő EJEB joggyakorlatának megvizsgálása előtt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy mivel az EJEE nem tartalmaz a lakhatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezést, így kifejezetten ezzel foglalkozó ügyek nem is kerültek az EJEB elé. Ennek megfelelően olyan ügyeket fogunk vizsgálni, amelyek ugyan nem konkrétan a lakhatással foglalkoznak, mégis relevanciával bírnak a vizsgált témánk szempontjából.

III.6.1. Gillow kontra Egyesült Királyság

A Gillow kontra Egyesült Királyság ügyben[29] a lakhatáshoz való jog kérdése az EJEE 8. cikkével összefüggésben jelenik meg. A cikk a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges."

A panaszos háztulajdonnal rendelkezett egy szigeten, ahol „állandó lakosi minősítés" mellett nem volt szükséges hatósági engedélyt beszerezni a beköltözéshez. Ezt követően ugyan évekre elhagyta a szigetet, de tulajdonjogát fenntartotta a házon. Visszatérése után azonban a lakásügyi hivatal megtagadta visszaköltözését arra hivatkozva, hogy az azóta kihirdetett lakásellenőrzésről szóló törvény értelmében már nem rendelkezik „állandó lakosi minősítéssel". Ezt követően családja minden hatósághoz intézett kérelmét elutasították, és eljárást indítottak ellenük a tulajdonukba való jogellenes beköltözés miatt. A bíróság megállapította, hogy a beavatkozások jogosak voltak, hiszen a lakástörvény a sziget gazdasági jólétének előremozdítására irányult, és nem bizonyított, hogy más célra alkalmazták volna.[30]

Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező életvitelszerű lakhatás céljából építtette a házat. Visszaköltözésekor nem rendelkezett más lakással az Egyesült Királyság területén belül vagy azon kívül. Következésképpen aránytalan volt a lakásügyi hivatal elutasító határozata, valamint a bírság kiszabása, így sérült a panaszos lakás tiszteletben tartásához fűződő joga.[31]

III.6.2. James és mások kontra Egyesült Királyság[32]

Az ebben az ügyben hozott ítéletében az EJEB kimondta, hogy a modern társadalmak a lakosság lakhatását elsődleges szociális szükségletnek tekintik, amelynek szabályozása nem vethető alá a piaci erők szeszélyeinek. A méltányosság kategóriája elég tág ahhoz, hogy lefedje a nagyobb szociális biztonságot célzó törvényhozás területét, különös tekintettel az

[29] Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata (a külügyminisztérium támogatásával), Budapest, 1999. 416-419. o.

[30] EJEE 18. Cikke: „A jelen Egyezményben említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva."

[31] Coussirat-Coustere, V.: La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en 1986, A.F.D.I. 1987. 239-263.

[32] 1986. június 12., hiv. szám: 8793/79, http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57507 (2012. okt. 12.)

emberek otthonára. Ez abban az esetben is így van, ha az ilyen jellegű törvényhozás ütközik a létező szerződéses jogviszonyokban megállapított jogokkal és kötelezettségekkel, illetve ha az államnak vagy a társadalomnak nem származik belőle közvetlen, általános érvényű előnye.

III.6.3. Guzzardi kontra Olaszország[33]

Ez az ügy arra mutat rá, hogy a lakhatáshoz való jog tágabb értelemben magában foglalja az emberhez méltó körülmények biztosítottságának jogát. Jelen esetben a panaszost büntetés-végrehajtási eljárás keretein belül egy szigetre száműzték, ahol biztosítottak számára szállást (egy egyszerű lakást) és megfelelően nagy életteret ahhoz, hogy normális életet élhessen azt kivéve, hogy a területet engedély nélkül nem volt jogosult elhagyni, illetve – ezt biztosítandó – megfigyelés alatt tartották. Az EJEB kimondta, hogy az EJEE alapján nem állapítható meg a lakhatáshoz való jog, de a hatóságok senkire sem kényszeríthetnek elviselhetetlen életkörülményeket.

III.6.4. Konstantin Markin kontra Oroszország[34]

Pinto de Albuquerque bíró különvéleményében megfogalmazta, hogy a szociális jogok közvetlenül, a panaszos diszkriminatív bánásmódban részesítésétől függetlenül levezethetők az EJEE rendelkezéseiből. E körben kiemelendő a különvéleményben konkrétan megnevezett lakhatáshoz való jog[35]. Ezek biztosítására tisztességes eljáráshoz való jog formájában járulékos jog került alapításra.[36]

III.6.5. Mellacher és mások kontra Ausztria[37]

Az ítélet 45. szakasza szerint az állam hozhat olyan törvényt, amellyel szükség szerint kontrollálja a tulajdonnal való rendelkezést. Az ilyen törvények elsősorban a lakhatás kérdéskörét feszegetik, amely szociális és szociálpolitikai aspektusokat vizsgálva is központi probléma. A törvényhozásnak tekintettel kell lennie a társadalmi és egyéni érdekekre, azonban az EJEB tiszteletben tartja az ezt érintő szabályozásokat mindaddig, amíg a méltányosság határait nem sértő indoklással támasztják azt alá.[38]

III.6.6. Konklúzió

Az EJEB joggyakorlatából kitűnik, hogy a lakhatáshoz való jog nem tartozik azon alapjogok közé, amelyek a legegyszerűbben kikényszeríthetők. Az évek során számos olyan ügy fordult elő, ahol megjelent ezen jog, azonban csak más, az EJEE-ben rögzített jogokkal összefüggésben. Az ESZK-ban in concreto megjelenik a lakhatáshoz való jog, ezzel szemben az EU Alapjogi Chartájában a lakástámogatáshoz való jog, valamint a szociális szolgáltatásokhoz való jogosultság jelenik meg. Az évek során a joggyakorlat egyre inkább

[33] 1980. november 6., hiv. szám: 7367/76, http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57498 (2012. okt. 12.)

[34] 2012. március 22., hiv. szám: 30078/06, http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109868 (2012. okt. 12.)

[35] EJEE 3. Cikkének alkalmazásában a Moldovan és mások kontra Románia 107.g) és 110. §-ai, ill. a M.S.S. kontra Belgium és Görögország 263-264. §-ai alapján; 8. Cikk alkalmazásában a Stanková kontra Szlovákia 60-62. §-ai alapján, amely az alkotmánybíróság érvelését „meggyőzőnek" találta

[36] Az EJEB meghatározta a szociális jogok hatékony védelmét biztosító igazságszolgáltatási rendszer felállítására vonatkozó pozitív kötelezettséget a Danilenkov és mások kontra Oroszország 136. §-a alapján.

[37] 1989. december 19., hiv. számok: 10522/83, 11011/84, 11070/84; Series A no. 169

[38] ld. még: Spadea és Scalabrino kontra Olaszország 29. §-a

olyan irányba fejlődött, amely előremutatónak mondható a lakhatáshoz való jog tekintetében. A Konstantin Markin kontra Oroszország ügyben már nem csak más jogokból levezetve, hanem önállóan is megjelenik a lakhatáshoz való jog, melynek biztosítására járulékos jogot is alapítottak (2012). Úgy gondoljuk, hogy ez rendkívül fontos eredmény, és a jövőre nézve biztató az általunk vizsgált alapjog további érvényesíthetősége szempontjából.

IV. Európai alkotmányok[39]

Az alábbi összehasonlítások során elvi csoportosításra törekszünk, mely nem jelentik azt, hogy teljes mértékben megegyező az egyes országok alkotmányának szövegezése, mindössze hasonlóságok alapján igyekszünk összefüggéseket találni.

IV.1. Ahol nem rendelkeznek a szociális biztonsághoz való jogról mint alapjogról

Az osztrák alkotmány esetében a 12. cikk (1) bekezdésének 1. pontja úgy rendelkezik, hogy: „(1) A Szövetség feladata az alapelvekkel kapcsolatos törvényhozás, a tartományok feladata pedig a végrehajtási törvények kibocsátása és végrehajtása a következő ügyekben: 1. szegényügy; népesedési politika, amennyiben nem esik a 10. cikk alá; népjóléti intézmények, anya-, csecsemő- és ifjúságvédelem (…)” Itt csak alapelvekről rendelkezik az alkotmány, nem említi a szociális biztonsághoz való jogot, mint alapjogot, ugyanakkor megfogalmazza azokat az elveket, amelyek mentén köteles az állam eljárni. A dán alkotmányban a 8. részben kerülnek említésre az alapjogok, amely azt mutatja, hogy Dániában nem tulajdonítanak akkora jelentőséget az alapjogok szerepének, mint ahogy például azt a német Grundgesetz esetében tapasztalhatjuk. A 75. § szerint: „(2) Bármely önmagát, illetve eltartottjait eltartani képtelen személy, ha tartásukra semmilyen más személy felelőssége nem áll fenn, jogosult állami támogatást igénybe venni, feltéve, hogy összhangban áll az ezt szabályozó jogszabályban foglalt kötelezettségekkel.”

Az ír alkotmány külön fejezetet (A szociális politika irányadó alapelvei[40]) szentel az állam szociális feladatainak megfogalmazására. Ennek jogpolitikai okát abban látjuk, hogy az ír állam nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a szociális jogok valóban érvényesülhessenek az országban, és fontosnak tartja, hogy alkotmányos szinten is szabályozásra kerüljön ez a kérdéskör. A 45. cikkben rendelkezéseket találunk arra vonatkozóan, hogy az állam vállalja, hogy igyekszik támogatni az állampolgárai jólétét azzal, hogy a lehető leghatékonyabb szociális ellátórendszert hozza létre. Az állam politikáját többek között a következő célkitűzések határozzák meg: biztosítani kell az állampolgárok munkához való jogát, és ezáltal azt, hogy képesek legyenek megteremteni a megfelelő életszínvonal körülményeit; a hitelügyintézés vonatkozásában állandó és uralkodó célként az emberek jólétét kell kitűzni; valamint támogatni kell a rászorulókat. Ezek a rendelkezések államcéli szinten fogalmazzák meg a szociális gondoskodás szükségességét.

A máltai alkotmány szabályozása érdekes: ugyan rendelkezik a szociális jogokról, de az alapelvek záró cikkében kifejti, hogy ezekre az alapelvekre bíróság előtt nem lehet jogot formálni; „17. cikk. (…) (2) A dolgozók ésszerű, hozzájáruláson alapuló biztosításra jogosultak baleset, betegség, rokkantság, öregség és önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetére. (…) 21. cikk. Jelen fejezet rendelkezéseire hivatkozva nem lehet

[39] Az alábbi linken találhatóak angol nyelven a hatályos európai alkotmányok, amelyek szövegét figyelembe vettük, és ahol szükséges volt, magyarra fordítottuk: http://legislationline.org/documents/section/constitutions (2012. okt. 9.), valamint Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005.

[40] eredeti: Directive Principles of Social Policy

bíróság előtt jogot alapítani, de az azokban foglalt alapelvek iránymutatóul szolgálnak az ország kormányzásánál, és segítik az államot az alapelvek törvénybe foglalásában.". A német alaptörvényben szintén nem találhatunk konkrét rendelkezést a szociális biztonsághoz való jogra, ahogy az olasz alkotmányban sem. A német Grundgesetz azonban kimondja, hogy „a Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam"[41], mellyel erős keretet ad a szociális gondoskodás állami kötelezettségének.

IV.2. Az alapjogi szabályozás

A belga alkotmány merőben eltér mind az Alaptv., mind az osztrák alkotmány rendelkezéseitől. Az emberi méltósághoz való jogból alapjogként vezeti le mind a lakhatáshoz, mind a társadalombiztosításhoz, és mind a szociális, egészségügyi és jogi támogatáshoz való jogot. Ezen rendelkezések a belga alkotmány 23. cikkében találhatóak. Eszerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az emberi méltóságnak megfelelő módon éljen. (…) Ezek a jogok többek között az alábbiakat foglalják magukban: (…) 2. jog a társadalombiztosításhoz, az egészségvédelemhez és a szociális, egészségügyi és jogi támogatáshoz; 3. a megfelelő lakhatáshoz való jog;(…)"

Alapjogként jelenik meg a görög alkotmányban is a lakhatás: „(4) A hajléktalanok és a nem megfelelő hajlékkal rendelkezők otthonteremtéséről az állam gondoskodni köteles.", valamint meg kell említeni a 25. cikk szerint nemcsak azt garantálja az állam, hogy abban az esetben, ha valaki hajléktalan vagy nem megfelelő hajlékkal rendelkezik, gondoskodik róla, hanem egyfajta folyamatos szinten tartást is meghatároz, amely igen erős kötelezettséget ró a mindenkori görög kormányra.

A portugál alkotmány 65. cikkében több ponton keresztül foglalkozik a lakhatásról, maga a cikk elnevezése is az, hogy „Lakáskérdés és várostervezés", amely rendelkezések kötelezik az államot: „65. cikk (…) 1. Mindenkinek joga van maga és családja számára olyan, megfelelő méretű lakással rendelkezni, mely megfelel a higiéniai követelményeknek és alkalmas a család magánéletének megóvására. 2. A lakhatáshoz való jog biztosítása érdekében az állam köteles: a) (…) lakáspolitika kidolgozására és végrehajtására (…); b) (…) támogatni a gazdaságos és szociális lakásépítéseket; c) ösztönözni a magánépítkezést, (…) és biztosítani a (…) lakáshoz való hozzájutást;". A spanyol alkotmány is alapjogként tekint a lakhatáshoz való jogra és a szociális biztonsághoz való jogra, és mintegy sarkalatos pontokat határozta meg azokat: „47. cikk. Minden spanyolnak joga van arra, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. (…)".

A cseh szabályozásban az államszervezetre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó alkotmány mellett megjelenik egy Alapjogi Katalógus, amely részletesen szól az alapjogokról. Ennek jelentősége az, hogy az alkotmánytól különváló szabályozás nyomatékosítja az alapvető jogok fontosságát, és nagyobb hangsúlyt helyez ezek érvényesítésére. A 30. cikk kimondja: „(1) Az állampolgároknak joguk van a megfelelő anyagi biztonsághoz idős kor, munkaképtelenség, valamint a gondozó elvesztése esetére. (2) Mindenkinek, akinek anyagi szüksége megkívánja, joga van olyan támogatáshoz, amely biztosítja számára az alapvető életszínvonalat."

IV.3. A magyar megoldáshoz hasonló formulák

E körben Ciprust emelnénk ki, ahol az Alk.-hoz hasonló módon szabályozták a szociális biztonsághoz való jogot az alkotmány 9. cikkében, amely nem mondja ki konkrétan a szociális biztonsághoz való jogot mint alapjogot: „Mindenki jogosult a méltó megélhetéshez

[41] eredetileg: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat."

és a szociális biztonsághoz." Itt érdemes megemlíteni a holland szabályozást, amely így rendelkezik: „20. cikk. (…) (2) A társadalombiztosításhoz való jogosultságot törvény szabályozza. (3) Azoknak a Hollandiában lakó holland állampolgároknak, akik a létfenntartásukat fedezni nem tudják, törvény által szabályozandó igényük van a hatóságok által folyósított segélyre." Felfedezhető, hogy nem jelez kikényszeríthetőséget az állam irányába, így egyértelműen megállapítható, hogy mint alapjog nem jelenik meg.

A lett alkotmányban a következőt találjuk: „109. cikk. Mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz öregség, munkaképtelenség, munkanélküliség és törvényben megállapított más esetekben." Itt az alkotmányozó rendkívül szűken rendelkezik, és minden egyebet alacsonyabb szintű törvényeken keresztül kíván szabályozni (így pl., hogy milyen keretek között gondolja a megvalósítását ezen alapjog biztosításának).

A szlovák alkotmány és a szlovén alkotmány is hasonlóan rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról. A szlovák alkotmány szövege: „Mindenki, aki anyagi szükséget szenved, olyan segítségre jogosult, amely az alapvető életfeltételei biztosításához szükséges."; míg a szlovéné: „50. cikk. (1) Az állampolgároknak a törvényben megállapított esetekben joguk van a szociális biztonsághoz.(…)". A szlovén alkotmány erőteljesebben határozza meg az állampolgárok jogait, sokkal inkább védi azokat, szélesebb körben rendelkezik ezen alkotmányos jogokról, mint a szlovák alkotmány. A svéd alkotmányban ugyan szintén csak államcélként jelenik meg, azonban itt már konkrétan megnevezi a lakhatáshoz való jog biztosításának kötelezettségét. Az alkotmány elején található rendelkezés utal a kérdés fontosságára, és arra, hogy a svéd állam célkitűzése nem veszítheti el jelentőségét, és nem veszhet el az alkotmány számos rendelkezése között. Svédország szociális mutatói évtizedek óta lenyűgözőek, ami szintén azt mutatja, hogy az alkotmányos rendelkezések szintjén megjelenő szociális jogok sikeresen átültethetők a gyakorlatba megfelelő politikai támogatottság mellett.[42]

Litvánia alkotmányában a szociális jogok megjelenítésére a 4. fejezetben (Nemzetgazdaság és munka) kerül sor. Az 52. cikk szerint: „Az államnak garantálnia kell állampolgárai számára azt a jogot, hogy öregségi és rokkantsági nyugdíjat vehessenek igénybe, valamint szociális támogatásban részesüljenek munkanélküliség, betegség, özvegység, a családfenntartó elvesztése esetére, valamint minden olyan esetre, amelyre törvény ilyen jogot alapít." Ebben a cikkben nem találunk konkrét utalást a lakhatás biztosításának kérdésére, azonban általános jelleggel megjelenik a szociális támogatások fontosságának gondolata, amelyet részletesebben külön törvényekben szabályoznak. Hasonló szabályozást találhatunk a finn alkotmányban is.

A lengyel alkotmányt megvizsgálva látható, hogy az Alk-hoz hasonlóan a szociális biztonsághoz való jog alapjog, és egyben az Alaptv-hez hasonlóan rendelkezik a lakhatásról, mint államcélról: „67. cikk. (1) Az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz (…) 75. cikk. (1) A közhatalmi szervek törekednek az állampolgárok lakásigényeinek kielégítésére, különösen a hajléktalanság felszámolására, az alacsony jövedelmű háztartások fejlesztésére és az olyan tevékenységek támogatására, amelyek azt célozzák, hogy minden állampolgár lakást szerezzen." Rendkívül tágan fogalmazza meg az állampolgárok szociális jogait, amely némiképp köszönhető az igen erős keresztény kötődésnek is. Véleményünk szerint előremutató rendelkezéseket tartalmaz, leginkább a nők és gyermekek tekintetében, igyekszik mégis azzal a fordulattal a lehető legvégső esetben a szociális biztonsághoz való joghoz folyamodni, hogy „amennyiben más eszköz nincsen".[43]

[42] Heclo, Hugh: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven, 1974.
[43] Összesítő táblázatot ld. a 2. sz. mellékletben

V. Két gyakorlati megvalósítási modell – Anglia és Franciaország[44]

Kiindulásként vett forrás egy 11 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) országot vizsgáló kutatás, amely kettő olyan országot talált, amelyben a lakhatáshoz való jog törvényi szinten is megjelenik: ez a két ország pedig Anglia[45] és Franciaország.

V.1. Anglia

Angliában 1977-ben fogadták el a hajléktalantörvényt [Housing (Homeless Persons) Act 1977], amely következtében a szociális bérlakások kvázi szociális védőháló funkciót töltenek be azok számára, akik egyéb módon nem tudnak a lakhatásukról gondoskodni. Jogszabályi háttérként meg kell említeni továbbá az 1985-ös és 1996-os lakhatási törvényeket, valamint a 2002-es hajléktalansági törvényt. Az országban a szociális bérlakások aránya drasztikus csökkenés után érte el a jelenlegi 17%-os értéket.[46] A lakhatási támogatás mértéke jelenleg a munkanélküli egyének esetében akár 100%-os is lehet, míg az alacsony jövedelmű, rászoruló egyének esetében átlagosan 65% körül mozog.

A céljuk tehát egyrészt a lakbérnek jóval a piaci szint alatt való meghatározása, és a hajléktalanná válás megelőzése azáltal, hogy időben beavatkoznak az alacsony jövedelmű egyének helyzetébe úgy, hogy kedvezőbb feltételeket biztosítanak számukra. Két további törvény meghatározza azon rétegeket, amelyek elsőbbséget élveznek, ezek pedig: hajléktalanok; nem megfelelő körülmények között élők; azok, akik bizonyos szomszédságba való költözése saját vagy mások életminősége miatt elengedhetetlen. A lakhatásról a helyi hatóságoknak kell gondoskodniuk, amely tekintetében figyelembe kell venniük, hogy bizonyos csoportok elsőbbséget élveznek.[47]

Ki kell emelni, hogy súlyponteltolódás figyelhető meg a prevenció irányába. A helyi önkormányzatok dolgozóinak feladatai közé tartozik az is, hogy a panaszokat kezeljék, az anyagokat összeállítsák, a hiányzó iratokat beszerezzék, vagy abban segítsenek, de először minden esetben az egyéb megoldási lehetőségeket vázolják fel az egyének számára, hogy amennyiben van más megoldás, ahhoz folyamodjanak, és ebben az esetben ki sem térnek a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos tájékoztatásra. A jog érvényesülésének kisebb gátat vet az a tény, hogy az ellátásnak több szintje van, amely megnehezíti a lehető legszélesebb kör lefedését.[48]

---

[44] Loison-Leruste, Marie and Quilgars, Deborah: Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. In: European Journal of Homelessness, 2009., valamint vö: Fehér Boróka: Összefoglaló a franciaországi lakhatáshoz való jog megvalósulásáról, feltételeiről, különböző tanulmányok alapján. 2011.
http://foglakprojekt.hu/downloads/doktar/Ford/FeherBoroka/OsszefoglaloForditas/Osszefoglalo_a_franciaorszagi_lakhatashoz_valo_jog_megvalosulasarol_felteteleirol_kulonbozo_tanulmanyok_alapjan.pdf (2012. október 1.)

[45] Ezen szabályozás az Egyesült Királyság mindegyik tagországában kodifikálva lett, de ebben a dolgozatban mindössze az angol szabályozást vettük górcső alá.

[46] 1979-ben az összes lakások 30%-a volt bérlakás, míg ez az arány mára 17-19% között mozog, amelyből kb. 10% önkormányzati, míg kb. 8% lakásszövetkezeti tulajdonban van.

[47] Ilyenek pl. a kiskorú gyermeket nevelő családok, a fogyatékosok, mentális betegek, idősek, várandós nők, fiatalkorúak.

[48] Máshol iktatják a szociális bérlakások iránti kérelmeket, a panaszokat, illetőleg máshol készítik el a lakhatással kapcsolatos stratégiákat.

V.2. Franciaország

Franciaországban 2007. március 5-én fogadták el[49] a „Droit au logement opposable" (röviden DALO) elnevezésű törvényt, amely jogi úton is kikényszeríthetővé tette a lakhatáshoz való jogot, amelyhez roppant intenzív társadalmi kampány is kapcsolódott annak érdekében, hogy azon személyek, akik számára ez megoldást nyújt, értesüljenek róla. A bérlakások száma folyamatos növekedést mutat, így megállapítható, hogy a kb. 17%-os arányt más úton érte el, mint Anglia, de ide beleszámítanak olyan magánpiaci lakások is, amelyek bérleti díjai tartósan alacsonyan maradtak.

Az juthat szociális bérlakáshoz, akinek a jövedelme alacsony és szociális támogatások valamint részmunkákból származnak a bevételeik. Jellemző formái a szociális bérlakásoknak a kvázi lakótelepek (más elnevezéssel HLM), amelyeknek jellemzően a piacinál jóval alacsonyabb szinten van a bérleti díja. Ezen lakások kiosztását két összetevőből álló bizottság osztja ki, amely összetétele egyfelől önkormányzati képviselőkből, másfelől a lakók szövetségéből áll.

Kétféle jogorvoslati lehetőség áll fent: egyrészt a mediációs bizottságok, amelyek a helyi közigazgatás vezetőjének folyamatosan jelentést készítenek, amelyben kiemelik azokat, akik prioritást élveznek a rászorultságban; másrészt a közigazgatási vezető, aki a javaslatot és a helyi viszonyokat figyelembe véve gondoskodik a legideálisabb lakhatási lehetőség kiválasztásáról és egyben a főbérlővel való megegyezésről. Arról ugyanakkor egy jogszabály sem rendelkezik, hogy abban az esetben milyen eszközök állnak rendelkezésre, ha a helyi közigazgatási egység nem döntene megfelelő határidőn belül egy adott ügyben.[50] Benyújtható továbbá felülvizsgálati kérelem is a közigazgatási bíróságon.

V.3. Konklúzió

Mindenképpen látni kell azt, hogy a törvény által nyújtott mozgástér nem elegendő ahhoz, hogy ezen jog maradéktalanul érvényesülhessen, ahhoz szükséges a társadalmi közreműködés, a köz felelősségvállalása azon ügy iránt, hogy megoldható legyen a lakhatási krízishelyzetek kezelése. Látható Anglia esetében, hogy elsősorban a prevenciót helyezik előtérbe, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy hosszú távon egyrészt jóval költséghatékonyabb, másrészt az emberi méltóság sérelme is kisebb eséllyel következik be a későbbiek folyamán, amely az alapjogok védelme szempontjából fontos. Mindkettő ország esetében megfigyelhető, hogy igyekeznek a piacinál alacsonyabb szinten tartani a bérleti díjakat, amely egyrészt megkönnyíti az alacsony jövedelműek boldogulását.

VI. A magyar szabályozás

VI.1. Intézménytörténet

A szociális jogok alkotmányos deklarálása Magyarországon először a sztálinista Alk.-ban jelent meg. Ezen alkotmány 1949 és 1972 között hatályos szövegében a szociális jogok két nagy területe, az egészség és a megélhetés védelme még nem vált el egymástól. A második generációs jogokat a polgári és politikai jogok elé sorolták,[51] az alkotmány 47. §-a azonban

[49] 2008. január 01. napján lépett hatályba.

[50] Elsőbbséget élvező csoportok számára 2008. december 01. óta, míg a nem elsőbbséget élvező csoportok számára csak 2012. január 01. napjával válik lehetségessé.

[51] Ennek az a magyarázata, hogy a szociális jogokat a politikai és szabadságjogok előfeltételének tekintették, hiszen pl. aki éhezik, annak nem nagyon számít, hogy van-e sajtószabadság.

nem rögzített konkrét jogot az ellátásokra, csak az állam terhére fennálló kötelezettséget, és azt is csak a dolgozók vonatkozásában.[52] Meg kell említeni az Alk. eredeti szövegében fellelhető következő rendelkezést, miszerint: „58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk. (2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja."[53] Fontos megjegyezni, hogy nem állapít meg minimális követelményt, ami 1989 után belekerült („megélhetéshez szükséges"). Érdemes azt hangsúlyozni, hogy ez értelmezhető úgy is, hogy viszonylagos nagyvonalúsággal rendelkeztek ezen jogokról, amelyeknek gyakorlati kikényszeríthetősége nem volt a rendszerváltás előtt.

Így a szociális jogok helyett csak az állam intézmény-fenntartási kötelezettsége fogalmazták meg. Az Alkotmány 1972-es reformját követően már alkotmányos jogként kerültek deklarálásra az általános értelemben vett szociális jogok: „A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk."[54] Érdemes azonban megjegyezni, hogy az „anyagi ellátáshoz van joguk" kitétel nem rendelkezik az ellátás mértékéről való iránymutatásról. Így az 1989. október 23-ig hatályos alkotmányszöveg ténylegesen csak az állam feladat-ellátási kötelezettségét tartalmazta, és az állampolgárok számára nem állt rendelkezésre olyan jog, amely ennek kikényszeríthetőségét biztosította volna. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szövegében a szociális jogok szabályozására nem az alkotmányokban megszokott módon, a meghirdetett jogok alapjogként történő értelmezését korlátozó rendelkezések közbeiktatásával került sor, hanem a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével. Emiatt az alkotmánybírósági gyakorlat kezdeti időszakában komoly nézetkülönbségek alakultak ki az alkotmánybírák között, hiszen „még abban sem volt egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e vagy csupán államcél".[55] Ennek elsődleges oka a szociális jogok természetét övező lezáratlan vitára vezethető vissza, így véleményünk szerint érdemes figyelmet szentelni a kérdéskör vizsgálatára. Nem kívánták a rendszerváltozás idején szociális államként meghatározni Magyarországot, így megmaradtak – több kelet-közép európai országhoz hasonlóan – a szociális piacgazdaságnál, amiből az AB értelmezése szerint nem vezethető le közvetlenül szociális jog, mint alapjog.[56]

A szociális jogok alapjogi státuszának[57] értelmezése során vizsgálnunk kell alkotmányos szabályozásuk szükségességét, illetve ennek megfelelően alkalmazható irányát.

[52] 47. § „(1) A Magyar Népköztársaság védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén."

[53] http://www.red-help.net/Az-1989-evig-ervenyben-levo-Alkotmany-teljes-szovege (2012. szept. 22.)

[54] 1972. évi I. tv. az 1949. évi XX. tv. módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 58. § (1), megtekinthető: http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8487 (2012. okt. 9.)

[55] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 660. o.

[56] Eleinte az AB az Alk. értelmezésével kapcsolatban azt az álláspontot preferálta, hogy a Magyar Köztársaság nem szociális jogállam, és így ezáltal a szociális biztonság nem feltétele a jogállamiságnak (ld. 31/1990. (XII. 18.) AB hat., ABH 1990, 136, 138, 140-141). Szembe helyezkedett ezen állásponttal Kilényi Géza, Szabó András, Vörös Imre és Zlinszky János, akik kezdettől fogva azon az álláspontón helyezkedtek el, miszerint nem csak egy „program" a szociális biztonsághoz való jog, erre az állampolgároknak az Alk. 70/E. §-a alapján joguk van (ld. 24/1991. (V. 18.) AB hat., ABH 1991, 363, 364-367). Zlinszky egy másik határozathoz fűzött különvéleményében kifejtette, hogy ezen szakasz (1) bekezdésének második fordulata „világosan kifejezett alanyi jogot létesít minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges ellátásra való állampolgári jogot rögzíti, többek közt önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is." (ld. 31/1993. (V. 21.) AB hat., ABH 1993, 242, 244-246).

[57] A szociális biztonsághoz való jog egy interdiszciplináris jog, amely szoros összefüggésben áll az emberi méltósághoz való joggal, a tulajdon védelméhez való joggal, amely kapcsolódik továbbá az állam intézményvédelmi kötelezettségéhez is. Azonban terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségünk az ezekkel való összevetésére a szociális biztonsághoz való jognak.

A vitatott kérdések között megjelenik, hogy a szociális jogok univerzálisak (vagyis mindenkit megilletnek vagy csak az adott állam állampolgárait) és bírói úton kikényszeríthetőek-e, ami az első generációs jogok tekintetében egyértelműen megállapítható. Vita tárgyát képezi továbbá, hogy az első és második generációs jogok eltérő jellege nem indokol-e különbségételt alkotmányos szabályozásuk tekintetében. Ugyanis míg az első generációs jogok esetében többnyire abszolút és számon kérhető állami kötelezettségek fogalmazódnak meg, a szociális alapjogokkal szemben csak viszonylagos (a rendelkezésre álló anyagi erőforrások mértékétől függő) állami kötelezettségek állnak fenn. Ezzel szorosan összefüggő, szintén komoly vitákat gerjesztő kérdés, hogy a rendelkezésre álló erőforrások fényében lehetséges-e meghatározni a szociális jogok alkotmányos mértékét, és ha igen, milyen formában.[58]

Habár az előbbiekben felvetett problémákra születetett olyan elméleti válasz, amely az alapjogként történő alkotmányba foglalást támogatja, azonban az alkotmányozás nemzetközi gyakorlatában mégis ritkán szabályozzák ekként, így az alkotmányos védelem szintje elmarad az első generációs jogokhoz képest, és ez az államok nemzetközi kötelezettségvállalásaiban is megjelenik.

VI.2. Az Alkotmány és az Alaptörvény szövegének összehasonlítása

Az Alk. 70/E. §-a rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról, míg a 2012. január 1. napján hatályba lépő Alaptv. már nem garantálja a szociális biztonsághoz való jogot, hanem államcélként fogalmazza meg a Szabadság és felelősség XIX. cikkében, míg a XXII. cikkben említést tesz a lakhatásról. Ezek a rendelkezések a következők:
1949. évi XX. törvény
„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak,
(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg."

Érdemes még megemlíteni, hogy 2011-ben elfogadott magyar Alaptv. mellett két koncepció is napvilágot látott. Szili Katalin tervezetét[59] benyújtotta az Országgyűlés elé, míg Jakab András magántervezetet készített[60]. A magántervezetben semmilyen változás nem jelenik meg, az Alk. 70/E. §-át teljes egészében átemelné az új alkotmányba, mindössze csak a számozása tér el, így az a 48. §-ban lenne megtalálható. Terjedelmesebb a változás viszont Szili Katalin tervezetében. Az „I. fejezet A köztársaság"[61] és a „II. fejezet Állampolgárok

[58] Juhász Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermeke: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. In: Esély 1996/3. szám. 29-47. o.

[59] Szili Katalin független országgyűlési képviselő alkotmánytervezete. http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf (2012. szept. 23.)

[60] Alkotmány a jövőnek: az LMP alkotmánykoncepciója. http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykoncepcio.pdf (2012. szept. 23.)

[61] „3. § A köztársaság előmozdítja a szociális jogok, mint alapjogok érvényesülését, különös tekintettel a szociális biztonsághoz, a munkához, a lakhatáshoz és a lakhatás biztonságához való jogra."..."5.§(1) A köztársaság előmozdítja a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését. (2) Mindenkinek joga van az emberi lét alapvető feltételeihez, amelyet az állam a társadalombiztosítási és a szociális juttatások összességével biztosít. (3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy öregség, betegség, árvaság, özvegység vagy keresőképtelenséggel járó egészségi állapot esetén a gazdaság teherviselő képességével, valamint az érintett jövedelmi és vagyoni helyzetével összhangban álló pénzbeli ellátásban részesüljön. Törvény ezen ellátások igénybevételét az érintett teherviselő képességéhez igazodó járulék fizetéséhez kötheti. (4) A szociális biztonsághoz való jog érvényesülése érdekében a Köztársaság a) gondoskodik a szociális intézmények működtetéséről, b) elősegíti a tartósan egészségkárosodott, valamint a testi vagy szellemi fogyatékkal élő személyek ápolását, képzését,

alapvető jogai és kötelezettségei"[62] fejezetekben is rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról, a támogatásokról, némelyik szakaszban mint államcél, némelyik szakaszban mint alapjog. Véleményünk szerint az elérendő cél támogatandó, és az indoklásban is kiemeli Szili Katalin, hogy fontos jogról van szó, bár nem értünk egyet a koncepció megvalósításával, mivel nem egyértelmű, hogy alapjogként vagy államcélként tekint ezen jogokra a dokumentum, és úgy gondoljuk, hogy célszerűbb lett volna elhelyezni mindegyik rendelkezést a II. fejezetben, bár érdemes leszögezni, hogy az első tervezet elkészítéséhez képest a tényleges javaslat benyújtására többszöri változtatás után kerül sor.

Alaptörvény

XIX. cikk

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja."

XXII. cikk

„(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa."

Az Alk. szövegét megvizsgálva kiderül, hogy abban a szociális biztonsághoz való jog jelenik meg, míg az Alaptv-ben már csak törekvésként jelenik meg ezen jog. Lényeges változásnak tekinthetjük, hogy a korábban jogként megjelenő formula államcéli besorolást kapott, azonban az alkotmányi szövegtől függetlenül az AB. vonatkozó gyakorlata határozza meg az érvényesülés milyenségét, amelyet a későbbiekben elemzünk.. A következő fejezetet az Alk. rendelkezéseinek elemzésére szánjuk, hiszen az Alaptv. kapcsán még nem alakult ki megfelelő gyakorlat ahhoz, hogy részletesen tudjuk tárgyalni. Ezen felül nem tartjuk megfelelőnek az új rendelkezéseket a szociális jogok érvényesülésének szempontjából, amelyet a de lege ferenda javaslatunkban részletesebben tárgyalunk.

VI.3. Az Alkotmány

Jelen fejezetben különös figyelmet kívánunk fordítani arra, hogy a szociális biztonsághoz és a lakhatáshoz való jog megítélése hogyan változott az évek során. Ebben jelentős szerepet játszott az AB joggyakorlatának alakulása, hiszen számos határozatban fellelhetjük az ezen jogokat érintő viták megoldási kísérleteit.

foglalkoztatását és társadalmi beilleszkedését, c) támogatja az idősek zavartalan életvitelét segítő szolgáltatásokat."

[62] „22. § (1) A Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és a munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (2) A Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg."

VI.3.1. A 70/E. § helye az Alkotmányban

Az Alkotmány 1989-es módosítása során megváltozott az alapvető jogok felsorolásának sorrendje, hiszen a korábban háttérbe szorított polgári és politikai jogok kerültek a felsorolás elejére, míg a második generációs jogok a XII. fejezet végén kaptak helyet. Bár ez az Alkotmány rendszerén belül nem keletkeztet hierarchikus viszonyt, mégis értelmezhető úgy, hogy a gazdasági és szociális jogok másodrangúságát jelzi.

Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése alapján a szociális biztonsághoz való jog azokhoz a jogokhoz tartozik, melyek gyakorlása rendkívüli jogrend esetén sem függeszthetők fel vagy korlátozhatók. Ez a rendelkezés fokozott védelmet biztosít ennek a jognak, ez azonban nem jelenti azt, hogy az alapvető jogok között kiemelt szerepet kapna, így véleményünk szerint a szociális biztonsághoz való jog fontosságára vonatkozó kérdés nem válaszolható meg csupán e rendelkezésre alapozva.

VI.3.2. A szociális biztonsághoz való jog alanyai

Az Alkotmány a védelemben részesültek körét egyértelműen a magyar állampolgárokra szűkíti. A mondat második részének értelmezéséhez azonban szükséges annak tisztázása, hogy a pontosvessző után következő felsorolás taxatívnak vagy példálózó jellegűnek számít, hiszen taxatív felsorolás esetében további szűkítésről beszélhetünk (öregek, betegek, rokkantak, özvegyek, árvák, önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek). Az AB hivatalosan nem foglalkozott a kérdéssel, azonban Kilényi Géza alkotmánybíró kísérletet tett a kérdés tisztázására a 26/1993. (IV. 29.) AB hat-hoz fűzött különvéleményében.[63] A szakasz nyelvtani értelmezése során arra jutott, hogy a pontosvessző alkalmazásával (kettőspont helyett) a felsorolás példálózó jellegűnek tekinthető. Ezt az álláspontot osztotta Vörös Imre is, aki arra a következtetésre jutott, hogy a szociális biztonsághoz való jog minden magyar állampolgárt megillett, akik „különböző módon és különböző mértékben meghatározott megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak".[64] Mivel a fentiekkel ellentétes vélemény nem fogalmazódott meg, elfogadhatónak tartjuk azt az álláspontot, hogy ez a jog a magyar állampolgárok mindegyikét megilleti, és nem korlátozódik a mondat második részében felsorolt csoportokra.

VI.3.3. A szociális biztonsághoz való jog tartalma

Az Alkotmány szövegének szűkszavúságára való tekintettel az AB feladatává vált a szociális biztonsághoz való jog tényleges tartalmának meghatározása, amelyet nem könnyített meg az a tény, hogy a sem a nemzetközi jog dokumentumai, sem pedig a társtudományok nem szolgálnak a „szociális biztonság" egyértelmű meghatározásával, mivel az részjogosultságok és állami kötelezettségek halmaza, nem homogén. Az értelmezési lehetőségek közül szeretnénk kiemelni kettőt, amelyekkel leginkább egyet tudunk érteni.

Adrian Sinfield a szociális biztonságot azzal azonosítja, amikor az egyén teljes körű védelemben részesül a jólétét biztosító források elvesztésével szemben. Véleménye szerint a szociális védelem klasszikus területein kívül a vállalati (foglalkozási) és a pénzügyi (adóügyi) jóléti intézkedésekre is kiterjed a szociális biztonság fogalma.[65]

[63] ABH 1993, 196, 204
[64] ABH 1993, 196, 218
[65] ld: Sinfield, Adrian: Social security and its social division. A challenge for sociological analysis. University of Edinburgh: New Waverley Papers (Social Policy Series No. 2.), 1989.

Danny Pieters megközelítése szerint a szociális biztonság a társadalom által a tagjai részére a szolidaritás folyamata révén a gazdasági veszteségek és meghatározott költségek veszélyével szemben nyújtott védelem.[66]

Az AB működésének kezdeti időszakában jelentős véleménykülönbségek alakultak ki a bírák között, amelyet az is jelzett, hogy az ebben a tárgykörben született határozatokhoz fűzött különvélemények száma az átlagosnál nagyobb volt. Számos határozat tagadta a szociális biztonsághoz való jog alanyi jogi jellegét, mint például a 2093/B/1991. AB hat.[67], a 32/1991. (VI.6.) AB hat.[68], valamint a 600/B/1993. AB hat.[69], ezzel szemben Zlinszky János a 31/1993. (V. 21.) AB hat-hoz fűzött különvéleményében arról írt, hogy az „Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata (…) világosan kifejezett alanyi jogot létesít, minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges állampolgári jogot rögzíti”[70]. Később a 28/1994. (V.20.) AB hat. indoklása már arról beszélt, hogy „kivételesen maguknak az Alkotmányba felvett egyes szociális jogoknak is van közvetlenül alanyi jogi oldala”[71].

Az alkotmánybírósági gyakorlat ilyen jellegű megosztottsága 1995-ig, a Bokros-csomaggal kapcsolatban hozott döntésekig volt jellemző, hiszen a csomagban szereplő szociális megszorítások kérdésének kezelése megkívánta, hogy az AB egységes álláspontot alakítson ki. Ezt az AB új módszertan kidolgozásával érte el, melynek keretében alapjogvédelmi analógiákat (a társadalombiztosítási ellátások tulajdonjogszerű védelme), valamint alkotmányos alapelveket (a szerzett jogok védelme mint a jogbiztonság része) fektettek le a szociális biztonsághoz való jog hatékony védelmének biztosítása érdekében. A ’90-es évek végén a szakasz értelmezése újabb fordulatot vett, és a 32/1998. (VI. 25.) AB hat-tal[72] lényegében visszakerült a kiindulópontra, hiszen az ellátási minimumok biztosításának követelménye felé fordult azzal a kiegészítéssel, hogy előtérbe került ezek tartalmának meghatározása is. Az új megközelítés szerint a szociális biztonsághoz való jog az állam által biztosítandó megélhetési minimum, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Meglátásunk szerint ez az álláspont az, amely a legjobban kifejezi a vizsgált alapjog tartalmát.

Azonban a szociális biztonsághoz való jog gyakorlati megközelítését az új koncepció sem változtatta meg érdemben: továbbra is csupán állami kötelezettségnek minősül. Jelentősége tehát inkább elvi jellegű, hiszen az alanyi jogként való elismerés alapjául szolgálhat.

VI.3.4. Az állami kötelezettségvállalás alkotmányos mértéke

Az AB kezdeti álláspontja szerint a 70/E. §-ban foglaltak „általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához”[73]. Később módosult ez a felfogás, és a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény rendelkezéseit vizsgáló 43/1995. (VI. 30.) AB hat-ban[74] már ez a megfogalmazás szerepelt: „Az elvonások folytán a szociális

[66] Pieters, Danny: Introduction to the Basic Principles of Social Security. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1993. 4-5. p.
[67] ABH 1992, 546-547.
[68] ABH 1991, 146, 163.
[69] ABH 1993, 671-672.
[70] ABH 1993, 242, 245.
[71] ABH 1994, 134, 138.
[72] ABH 1998, 251, 254.
[73] 2093/B/1991. AB hat.
[74] ABH 1995, 188, 192.

ellátások mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá." Azonban a minimális szint meghatározására csak 1998-ban került sor, a fent említett 32/1998. (VI. 25.) AB hat-ban, amikor a következő választ adta: „Az Alkotmánybíróság e határozatában általános alkotmányi követelményként állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Eme alkotmányi feladatok megvalósítása során a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez és az egyes ellátások minimumösszegeit meghatározhatja más jövedelemfajták (öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, minimálbér, stb.) százalékban is."[75]

Az emberi méltósághoz való jog bevonásával az AB utat nyitott egy olyan lehetséges értelmezési lehetőség felé, amely túlmutat a puszta emberi lét feltételeinek biztosításán. Ezen az álláspontonon a 42/2000. (XI. 8.) AB hat.[76] változtatott.

VI.3.5. A 42/2000 (XI. 8.) Alkotmánybírósági határozat

A 42/2000 (XI 8.) AB hat. meghozatalára annak kapcsán került sor, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa77 és a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa78 közösen terjesztett elő egy, az alkotmány értelmezése és mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítása iránti indítványt az AB elé[79]. A határozat a korábbi megfogalmazást pontosította, és az emberi méltósághoz való jog az élethez való joggal való elválaszthatatlan egységére hivatkozva lényegében kiüresítette azt: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni."

Ez a konkrét esetre nézve azt jelentette, hogy a lakhatási jog biztosítása helyett az „állam ellátási kötelezettsége hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben" a szállás biztosítására, azaz az emberi lét alapvető feltételeinek biztosítására terjed ki. Az AB ítélkezési gyakorlata is tehát azt mutatja, hogy a szociális biztonsághoz való jog államcélként, és nem alapjogként deklarálva jelenik meg a magyar alkotmányjogban.[80]

Az AB a határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amiből következően kijelentették, hogy nem vezethetőek le konkrét alapjogok, így az állam felelőssége sem. Az állam csak a polgárok megélhetéséhez szükséges társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Mindazonáltal kijelentették, hogy az államnak minden körülmények között törekednie kell az általános ellátási kötelezettsége alapján a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására, amelyet egyben nemzetközi kötelezettségvállalások is előírnak. A 23/1990. (X. 31.) AB hat-ban lévő megállapításra is hivatkoznak, miszerint „az emberi élet és méltóság egységéből fakadó alapjogokat az alkotmányos jogállam a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az

[75] 32/1998. (VI. 25.) AB hat. ABH 1998, 251, 254.
[76] ABH 2000, 329, 334.
[77] dr. Polt Péter
[78] dr. Kaltenbach Jenő
[79] Ügyszám: 5/G/1998., előadó: Bihari Mihály
[80] Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog [70/E. §] In: Jakab András(szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2579-2594. o.

alapvető jogelvek figyelembevételével, az Alkotmányban meghatározott közösségi és egyéni érdekek szolgálatában hivatott szabályozni."[81]

VI.3.5.1. Czúcz Ottó párhuzamos indoklása

A Czúcz Ottó által a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-hoz fűzött párhuzamos indoklásával részben egyetértünk, azonban úgy véljük, hogy nem csak közvetlen a fenyegetés esetén kerülhetne sor a beavatkozásra, hanem az állam szállásról való gondoskodását mint preventív eszközt is alkalmazni kell. Manapság a társadalmi elvárás, a piac által diktált árak, az időjárás szélsőséges volta mind egyre inkább azt erősítik bennünk, hogy nem elegendő ezen közvetlen fenyegető helyzetre kiterjeszteni az állam kötelezettségét, az államnak már akkor is közbe kell lépnie, ha az állampolgárok – és itt különösen értendő a kiskorúakra, a fogyatékkal élőkre és az időskorúakra – reális veszélyként élik meg a hajléktalanná válást. Nem kizárólag a szokványos szociális gondokon túlmenően kellene az államnak határozott fellépést tanúsítania. Ugyanakkor védhető azon álláspont, hogy nem várható el az államtól, hogy kivizsgálás nélkül támogasson mindenkit, de törekedni kell arra, hogy az adott szerv ésszerű időn belül döntést hozzon a támogatásra való jogosultság megállapításáról.

VI.3.5.2. Bagi István különvéleménye

Bagi István különvéleményében osztja azt a nézetet, hogy az Alk. 70/E. § (2) bekezdéséből a megélhetési minimum garantálásából nem vezethetőek le konkrét részjogok, és nem ért egyet azzal, hogy az AB azt a megállapítást tette, hogy az állam köteles hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Mi úgy gondoljuk, hogy igenis elvárhatóvá vált mindez.

VI.3.5.3. Holló András különvéleménye

Holló András különvéleményében azon véleményt preferálja, miszerint nem vezethető le konkrét nevesített alkotmányos kötelezettség az alkotmány többször is nevezett szakaszából. Továbbá úgy vélekedik, hogy az Alk. nevesített rendelkezése esetén a törvényhozás feladata azt konkrét állami kötelezettségekkel megtölteni. Egyfelől védhető az álláspont, mert elméletileg az alkotmány egy kerettörvény, mégis megismételjük korábban is kifejtett álláspontunkat, miszerint a modern demokráciának alapfeltétele, hogy a lakhatás a lehető legtágabb körben biztosított legyen.

VI.3.5.4. A határozat konklúziói

Az AB tehát meglehetősen szűken értelmezi a jelenlegi alkotmányos keretek között a szociális biztonsághoz való jogot. Nem tartják lehetségesnek, hogy konkrét ellátások legyenek megfogalmazva az Alaptv-ben, mivel megfosztanák a törvényalkotót attól a lehetőségtől, hogy az adott nemzetgazdasági helyzethez igazítsa a szociális ellátások rendszerét, azaz nem forintosítható azon ellátások összessége, amivel az állam eleget tesz ezen kötelezettségének.[82] Azonban szerintünk a jelenkor társadalma nem hagyhatja szó nélkül az egyre inkább növekvő hajléktalanságot, amely sok esetben nem is a munkanélküliség következménye, hanem a bérek, nyugdíjak, támogatások egyre inkább csökkenő reálértéke. A számunkra levonható következtetés az, hogy elértünk egy olyan ponthoz, amely már megköveteli azt, hogy

[81] 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet 5. pont; ABH 2000, 329, 334.
[82] 42/2000. (XI. 8.) AB hat. ABH 2000, 329, 334.

eltérjünk a 2000-ben megszabott irányelvtől, és új oldalról közelítsük meg mind a szociális biztonsághoz való jogot, mind magát a lakhatáshoz való jog kérdéskörét annak érdekében, hogy az emberhez méltó lakhatási körülmények biztosítottak legyenek a társadalom peremére kiszoruló egyéneknek is, amely a mi olvasatunkban azt jelenti, hogy emberhez akkor méltó egy lakásként funkcionáló épület, ha az összközművesített, található benne elkülönült illemhely és fürdőhelyiség, továbbá egészségügyileg megfelel a minimális követelményeknek (nem egészségre káros anyagból építették).[83]

VI.3.6. 38/2012 – Az új Alkotmánybírósági határozat

A nemrégiben kihirdetett határozat többségi álláspontjának szeretnénk ismertetni azon rendelkezéseit és megállapításait, amelyek a témánkhoz szorosan kapcsolódnak, de eltekintenénk a határozat teljes egészében való bemutatásától a terjedelmi korlátokra való tekintettel. Az indítvány előterjesztője az akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosa megnevezéssel – amelyet később átalakítottak, és alapvető jogok biztosa névvel illettek – volt, amelyben az 1999. évi LXIX. tv. (régi Szabs.) 146/A. §[84] alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését kérte, majd ezt kiegészítette a 2012. évi II. tv. (Szabs.) 186. §[85] vizsgálatára. Az indítványozó kifejtette indoklásában, hogy „a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka, ami összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható elzárás büntetésre – a személyes szabadsághoz való jogukkal."

A határozat indoklásában arra az álláspontra helyezkedett az AB, hogy a jogalkotó ezzel nem egy társadalomra veszélyes magatartást, hanem magát az élethelyzetet rendelte büntetendővé. Azon egyének, akik arra kényszerülnek, hogy közterületen éljenek, ritkán saját döntésükből választják ezt a megoldást, az esetek jelentős többségében rendkívül súlyos krízis vezet idáig, akár egy válás, akár a munkahely elvesztése, vagy néhány rossz döntés a múltban, így kénytelenek a mindenki számára nyitva álló közterületeket igénybe venni. Megállapították, hogy ezen tényállás tekintetében sem a büntetendővé nyilvánítás indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen. Álláspontjuk

[83] Vö: Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003., továbbá Kardos Gábor: A lakhatáshoz való jog: A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata. In: Fundamentum, 2001/1. szám, 101-102. o. Ez utóbbiban felveti Kardos, hogy ugyan az AB elutasítja a 70/E. § azon értelmezési szándékát, miszerint a lakhatáshoz való jog, mégis úgy rendelkezik, hogy amennyiben közvetlen életveszély áll fent, úgy köteles az állam szálláshelyről gondoskodni, amellyel a nem létező lakhatáshoz való jog egyik következményét ismerte el.

[84] „146/A. § (1) Aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételten megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés ismétlődése akkor állapítható meg, ha az eljárás alá vont személyt az eljárás alapját képező cselekmény elkövetését megelőző hat hónapon belül ugyanilyen szabálysértés elkövetéséért jogerősen felelősségre vonták. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik. (4) Az (1) bekezdésben meghatározott szankció nem alkalmazható, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja."
http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=141594.573287 (2012. nov. 24.)

[85] „186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot."
http://www.budapest13.hu/letoltes/oldalak/kozterulet-felugyelet-/2012-evi-ii-torveny-a-szabalysertesekrol (2012. nov. 24.)

szerint az Sztv. a szociális gondoskodás körébe vonja azon hajléktalanokról való gondoskodást, akik közterületen kénytelen élni. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése[86] határozza meg a hajléktalanok fogalmát, amely alapján nem jogellenes magatartás az, ha egy egyén az utcán kénytelen élni, és az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írja elő a közterületen élők szociális segítését. Sem a Szabs. szabályozása, sem annak indoklása alapján nem állapítható meg az AB álláspontja szerint, ami indokolná az Alaptv. XIX. cikkében szabályozott állami feladatvállalás alapján az Sztv-ben a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet kriminális magatartássá nyilvánítson a törvényhozó.

VI.3.6.1. Konklúziók

Véleményünk szerint elvi jelentőség tulajdonítható a határozatnak, mivel egyértelműen kifejezte az AB azon álláspontját, miszerint „A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie." Ezzel a jövőre nézve is meghatározta azon irányt, miszerint a hajléktalanság nem bűncselekmény, és nem annak poenalis eszközökkel való eltüntetése, hanem a megoldás felkutatása a cél, amely egyrészt alapjogi szempontból egyedüli út, másrészt az adott állam szempontjából járhatóbb is, figyelembe véve azon megállapítást, miszerint a prevenció, ha csak a financiális hátterét megvizsgáljuk, összességében kevesebb ráfordítást igényel hosszabb távon, mint az adott helyzet kezelése, amellyel kapcsolatban de lege ferenda javaslatunkban bővebben is fogunk foglalkozni.[87]

VII. Az ombudsman intézményének szerepe

Fontosnak tartjuk kiemelni az ombudsman koordináló szerepét, amely jóval túlmutat egy szimpla alapjogi vizsgálódáson, mintegy irányító szerepet deklarálva ezen intézménynek. „A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt"-ben megfogalmazásra került az ombudsmani szerepfelfogás a hajléktalanok jogainak védelme tekintetében, miszerint: „Az országgyűlési biztosnak a hajléktalanok jogvédelmével összefüggésben az a feladata, hogy az Alkotmányból kiindulva, a lassan két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat felhasználásával egy logikus, következetes érvrendszert mutasson fel. A szociális szempontú megközelítés mellett a hangsúlyt egy tisztán alapjogi szempontrendszerre kell helyezni, úgy, hogy a szociális szempontokat semmi esetre sem szabad száműzni: ebben a szférában az ombudsman koordináló szerepe kerül előtérbe."[88]

VII.1. A „karfás" jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat

Először szeretnénk beszélni a „karfás"[89] jelentést megelőző ombudsmani gyakorlatról. A hajléktalankérdéssel az ombudsmani intézmény az 1995-ös megalakulásától kezdve

[86] „E törvény 7., 78., 84. és 89. §-ainak alkalmazásában hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti."

[87] Az AB-i hat-ra a következő reakció érkezett a kormány oldaláról: vagy egy új törvényt készítenek az AB hatának megfelelően, vagy az Alaptörvény módosítását fogják eszközölni – derült ki miniszterelnök országgyűlési felszólalásából. MTI: Orbán levelet ír a nagyvárosiaknak http://hvg.hu/itthon/20121204_Orban_levelet_ir_a_nagyvarosiaknak (2012. dec. 4.)

[88] Borza Beáta: A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt. Budapest, 2009. 13. http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf (2012. szept. 26.).

[89] Dr. Szabó Máté ombudsman 2007 decemberében készített OBH 2641/2006. számú ügyben készült jelentése (http://www.obh.hu/allam/jelentes/200602641.rtf) (2012. szept. 26.)

foglalkozik. A rendszerváltást követően egyre leépülő szociális lakások rendszere és emellett a folyamatos intenzív árnövekedés egyre jobban ellehetetlenítette a lakáshoz jutást és a lakások fenntartását azon rétegek számára, akik a létminimum szintjén voltak kénytelen élni. Az 1997-es évben száznál is több panaszos fordult az ombudsmanokhoz, akik igyekeztek rámutatni arra, hogy a végrehajtási törvényt módosítani kell azok érdekében, akik nem képesek ezen hiteleket és lakhatásukat finanszírozni. Az ombudsmanok 2001-es beszámolójukban arra is rávilágítottak, hogy a hajléktalanok esetén nem csak a lakhatással kapcsolatban kell szót emelni, hanem az egészségügyi ellátásuk sem megfelelő.

Ennek következtében a SZCSM az EM-mal karöltve munkacsoportot állított fel annak érdekében, hogy e alkotmányos visszásságot vizsgálja. Jelentősnek tekinthető az is, hogy 2001-ben az általános biztos és a kisebbségi biztos közös közleményében felhívta arra a figyelmet, hogy alapjogsérelem éri azokat, akiket a téli időszakban lakoltatnak ki, ugyanis ez közvetlenül veszélyezteti az életüket és testi épségüket. 2002-ben fogalmazták meg azt az álláspontot, miszerint egyrészt hatékonyabban, másrészt kevesebb ráfordítással lehet a hajléktalanná válást megelőzni, mint azt „kezelni" vagy a hajléktalanná vált személyeket re-szocializálni. 2003-ban szintén rámutattak, hogy az otthontalan emberek számára már nem a jog a kérdés, hanem maga az élet.

Ennek hatására a 2004. évi beszámolóban az ombudsmanok már nem csak megvalósítási kísérletekről szóltak, hanem konkrét kezdeti lépésekről. A hatékony együttműködésnek és a közfigyelemnek köszönhetően az új szociális program által is kitörést lehetett észrevenni, amelynek következtében 2005-ben mindössze 3 konkrét panasz érkezett az országgyűlési biztosok elé.[90]

VII.2. A „karfás" jelentés

2006-ban azzal fordultak az ombudsmanhoz, hogy egyes fővárosi kerületek közbülső karfákat szereltek fel a köztéri padokra azzal a céllal, hogy a hajléktalanok ne tudják alvóhelyként használni azokat. A vizsgálat alapján önmagában nem okoz alkotmányos visszásságot a közbülső karfák felszerelése, a mögöttes cél mégis alapjaiban rengeti meg az emberi méltósághoz való jogot, hiszen a hajléktalanok kirekesztését erősíti.

Megállapították, hogy az emberi méltósággal összeférhetetlen minden olyan intézkedés, amely a hajléktalanok életszükségleteit tovább nehezíti, illetve ellehetetleníti. Megfogalmazták továbbá, hogy nem elég csupán alkotmányossági szempontból kezelni a hajléktalanok kérdését, hanem az egész társadalomban időszerű egy szemléletváltás, amely elősegíti a probléma hatékony kezelését, továbbá egy több pilléren nyugvó rendszert kell kialakítani, amely a megelőzésen át, a krízishelyzetek enyhítésével, a reintegrációval és az utókövetéssel valósul meg. Feltárták azt is, hogy az önkormányzati bérlakások száma évről évre csökkenő tendenciát mutat, és egyre inkább jellemzővé válik, hogy az önkormányzatok a piaci ár közelébe igazítják a bérleti díjat. Ugyanakkor az tapasztalható, hogy javulás mutatkozik a krízishelyzetek kezelésében. A megfelelő lakhatás hiánya, a hosszú évek alatt elavult szakképesítés és a foglalkozás hiánya egymást gerjesztik, s még inkább elmélyítik a problémát. Elsősorban a jogi szabályozás hiányosságát kell kiküszöbölni ahhoz, hogy megfelelő módon fel lehessen venni a harcot a hajléktalansággal. A jelentés kapcsán az ombudsmani hivatal öt pontba szedte a szükségesnek tartott intézkedéseket:

1. meg kell szüntetni az emberi méltóságot sértő városképvédelmi intézkedéseket

[90] Hajas Barnabás: A „karfás" jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat. In: Kapocs, VII. évfolyam 4. szám. 37. o. 2008. augusztus. http://ncsszi.hu/download.php?file_id=358 (2012. szept. 26.)

2. a Hajléktalanügyi Fővárosi Koordinátor közreműködésével a főpolgármesternek gondoskodnia kell a kerületi hajléktalan ügyintézés méltó és szakmailag kifogástalan végrehajtásáról
3. a Kormánynak biztosítania kell a hajléktalanok beilleszkedésének financiális és intézményi hátterét
4. a Kormány dolgozzon ki összehangolt hajléktalanügyi stratégiát, a kormányzati ciklusokon átívelő, nagyszabású programot
5. fektessenek nagyobb hangsúlyt a költségvetésben a hajléktalanügy kérdésére.[91]

VII.3. A „karfás" jelentés konklúziói

Egyetértünk a jelentés kapcsán felvázolt megoldási kísérlettel hozzátéve, hogy azon megállapítás, miszerint a hajléktalanok helyzete javuló tendenciát mutat, már nem állja meg helyét. Tisztán kell látni azt, hogy a 2008-ban elindult világméretű válság komoly hatással van a hajléktalanokra is, ennek eredménye, hogy egyre több család kerül a létminimum szintjére, esetleg veszíti el a hajlékát. A 2010[92]-2011[93]-2012.[94] évre szóló költségvetési irányszámokból tisztán látszik, hogy az utolsó 3 költségvetési évben csökkenő tendenciát mutat a hajléktalanokra fordítandó keret, holott egyre inkább nő azok száma, akik már elveszítették a lakásukat, vagy annak határán állnak, így a probléma megoldása egyre sürgetőbbé válik. Fontos szerepe lehet a későbbiekben az ombudsman intézményének, amely egyfajta kapocsként állhat az állam és a rászorulók között.

VIII. De lege ferenda

VIII.1. Alapjog vagy államcél?

De lege ferenda javaslat kapcsán az első, amit kifejtenénk, hogy alapjogként vagy államcélként látjuk-e a lakhatáshoz való jog jövőjét. Ahogy azt már korábban említettük, az Alk. a szociális biztonsághoz való jogot alapjogként deklarálta és a lakhatáshoz való jogról nem rendelkezett, amellyel kapcsolatban a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-ban fogalmazta meg álláspontját az AB.[95] Véleményünk szerint a jelenlegi nemzetgazdasági viszonyok között nem biztosítható a lakhatáshoz való jog alapjogként történő garantálása, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy abban az esetben, ha megfelelő financiális hátteret képes teremteni az állam, úgy szükségesnek tartjuk az Alaptv. módosítását, amelynek következtében mind a lakhatáshoz, mind a szociális biztonsághoz való jog alapjogként kerülne deklarálásra.

Fontosnak tartjuk, hogy a két rendelkezés közvetlenül egymás után legyen elhelyezve, ezzel is erősítve azt, hogy ez a két jog szoros összefüggésben áll egymással. Ennek megfelelően a jelenlegi XX. cikket XXI-re, a XXI. cikket XXII-re, míg a XXII. cikket XX-ra számoznánk át.

A fentieknek megfelelően az alábbiak szerint módosítanánk az Alaptv.-t:

XIX. cikk

„(1) Magyarország **állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz**. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, **hajléktalanság** és önhibáján kívül bekövetkezett

[91] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 2641/2006. számú ügyben. (http://www.obh.hu/allam/jelentes/200602641.rtf) (2012. szept. 26.)
[92] Magyarország 2010. évi költségvetéséről
[93] Magyarország 2011. évi költségvetéséről
[94] Magyarország 2012. évi költségvetéséről
[95] ld. 30 – 33. o.

munkanélküliség esetén **a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.** (...) **(3) Magyarország társadalombiztosítási rendszert köteles működtetni annak érdekében, hogy minden állampolgár társadalombiztosításhoz való joga érvényesülhessen.** (…)"
XX. cikk
„Magyarország **minden állampolgárának joga van** az emberhez méltó lakhatás **feltételeinek megteremtéséhez és fenntartásához, valamint** a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés**hez**."

VIII. 2. Az Sztv. rendelkezéseinek módosításáról

Mivel az Alaptv. csak keretet ad ezen jogok érvényesüléséhez, szükségesnek tartjuk az Sztv. módosítását is azzal, hogy az általunk a javaslatban nem említett rendelkezéseket változatlan formában fenntartanánk. A törvényt a lakhatáshoz való jog relevanciájában kívánjuk vizsgálni, különös tekintettel a hajléktalan személyek szociális ellátására és a lakhatás megőrzését célzó támogatásokra. Úgy véljük, hogy a hangsúlyt nem a hajléktalanság problémájának kezelésére, hanem annak megelőzésére kell helyezni, hiszen a probléma akkor kezelhető leghatékonyabban, ha nem a bekövetkezett eredménnyel próbálunk meg kezdeni valamit, hanem a probléma forrását igyekszünk orvosolni. Ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy a hajléktalanság égető problémája nem maradhat megfelelő megoldási kísérlet felvázolása nélkül, hiszen egy régóta fennálló problémával állunk szemben.

VIII.2.1. Bentlakásos intézmények

A bentlakásos szociális intézményekkel kapcsolatban az alábbi törvénymódosítási javaslatokat tesszük:
„**71/B. §** (1) A hajléktalanok otthonában olyan hajléktalan személy gondozását kell biztosítani, akinek az ellátása átmeneti szálláshelyen, rehabilitációs intézményben nem biztosítható és kora, egészségi állapota miatt tartós ápolást, gondozást igényel.
(2) A fokozott gondozás és ápolás kiterjed az ellátásra szoruló személy rendszeres szakápolói felügyeletére, az orvosi ellátás, valamint szükség esetén kórházi ellátás megszervezésére."

Az a meglátásunk, hogy a törvényi rendelkezésnek pontosan tartalmaznia kell az adott szakasz esetén, hogy pontosan mire terjed ki az adott személy ellátásra való jogosultsága, hiszen minden jogszabály esetén fontos az átláthatóság és egyértelműség. A fenti szakasz esetén azért tartjuk ezt kiemelkedően fontosnak, mert az ellátás megszervezése pontos törvényi meghatározás nélkül nem lenne egységes és teljes körű.

Ugyanezen okok alapján az éjjeli menedékhelyre vonatkozó szakaszt is kibővítenénk az alábbiak szerint:
„**84. §** (1) Az éjjeli menedékhely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő **térítésmentes** szolgáltatás. **A hajléktalannak az éjjeli menedékhely egyszeri tisztálkodási, étkezési lehetőséget biztosít.**"

A hajléktalanok átmeneti szállására vonatkozó szabályozást megfelelőnek tartjuk a hatályos törvényszövegben, azonban a hajléktalanok rehabilitációs intézményével kapcsolatban jelentős változtatásokat eszközölnénk a következők szerint:
„**75. § A rehabilitációs célú segítőprogramok feladata, hogy segítse a hajléktalan**
a) reszocializációját;
b) mukaerőpiacra való visszaintegrálását;
c) jogszabály adta lehetőségekről való tájékoztatását;
d) önellátásra való képességének kialakítását;
e) további lakhatásának biztosítását.

76. § A 75. §-ban foglalt feladatok ellátásáról az intézmény vezetője köteles gondoskodni. Amennyiben feladatainak megvalósítását nem tudja maradéktalanul ellátni, jogosult a feladatait saját felelősségére, egy általa megválasztott személyre – az adott intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatban foglaltaknak megfelelően - átruházni.
77. § A rehabilitációs ellátás pontos tartalmát az ellátott és az intézmény vezetője megállapodásban kötelesek rögzíteni.
78. § Ha a segítőprogram célja - az intézmény vezetőjének megállapítása szerint – megvalósul, illetve megvalósulására az adott személy felróható magatartása miatt nincs reális esély, az intézmény vezetője dönthet az intézményből való elbocsátásról, melynek részletes szabályait az adott intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza.

E három új szakasz megfogalmazását azért tartjuk lényegesnek, mert a hajléktalanok hatékony rehabilitációja révén csökkenthető annak kockázata, hogy az adott egyének újra hajléktalanná váljanak. Meglátásunk szerint a hatékony működésre nagyobb esély mutatkozik, ha a törvényi szabályozás széles körben lefedi az intézményekre vonatkozó szabályokat, és így a szociális biztonsághoz való jog is megfelelően érvényre juthat.

VIII.2.2. A lakásfenntartási támogatás

Az Sztv. vonatkozásában a másik általunk górcső alá vett terület a lakhatás megőrzését célzó támogatásokat érinti. A lakásfenntartási támogatással kapcsolatos rendelkezéseket teljes körűnek tartjuk, azonban néhány tekintetben a támogatás mértékével nem értünk egyet. A 38. § (6) bekezdését az alábbiak szerint módosítanánk:
„A normatív lakásfenntartási támogatás egy hónapra jutó összege
a) a lakásfenntartás elismert havi költségének **50%-a**, ha a jogosult háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 50%-át,
b) a lakásfenntartás elismert havi költségének és a támogatás mértékének (a továbbiakban: TM) szorzata, ha a jogosult háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem az a) pont szerinti mértéket meghaladja,
de nem lehet kevesebb, mint **7500 forint**, azzal, hogy a támogatás összegét 100 forintra kerekítve kell meghatározni.”

Az eredeti törvényszövegben 30%, valamint 2500 forint szerepel az általunk megváltoztatott helyeken. Mindenképpen fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a lakhatáshoz való jog érvényesüléséhez szükségesnek tartjuk ezen értékek növelését, de mivel nem vagyunk kompetensek szakmailag a gazdasági kérdésekben, így az általunk meghatározott számok csak irányadóak. Azt szeretnénk vele szemléltetni, hogy az adott bizonytalan gazdasági környezetben a lakás megtartása egyre több ember számára válik nehézkessé, és a támogatás növelésére van szükség ahhoz, hogy csökkentsük a létminimum szintje alá sodródók számát.

VIII.2.3. Adósságkezelési szolgáltatás

A másik támogatási forma, amelyet szeretnénk kiemelni, az adósságkezelési szolgáltatás. Az erre vonatkozó rendelkezéseket (55-55/C. §-ok) megfelelőnek tartjuk, azonban néhány szót szeretnénk szólni arról, hogy ezt az ellátást milyen okból tartjuk elengedhetetlennek a szociális biztonság megvalósulásához. A 2008-as hitelezési válság kirobbanása óta számos háztartás sodródott arra a szintre, hogy már nem képek önerejéből finanszírozni a hitelintézetektől felvett, leginkább deviza alapú hiteltartozásukat. Az adósságválság következtében megfizethetetlenné váltak a törlesztő részletek sokak számára, így a lakhatásuk elvesztésétől ez a támogatás jelent menedéket számukra.

VIII.3. Konklúzió

Összességében tehát láthatjuk, hogy az alapjogok biztosításához szükség van alacsonyabb szintű jogszabályokra, hiszen ezek jelentik a gyakorlatban történő tényleges megvalósulás biztosítékát. Természetesen a javaslat nem fedi le a szociális háló egészét, de igyekeztünk az általunk legfontosabbnak tartott kérdéseket a társadalmi elvárhatóságnak megfelelően, az adott nemzetgazdasági körülmények figyelembevételével megalkotni.

IX. Összegzés

Dolgozatunkban a lakhatáshoz való jogot vizsgáltuk, és a nemzetközi háttér áttekintésének segítségével olyan de le ferenda javaslatot készítettünk, amely jogi keretet biztosít ezen jog megfelelő érvényesülésének. A téma jelentősége véleményünk szerint abban áll, hogy Magyarországon egyre égetőbbé válik a lakhatással kapcsolatos problémák kezelése, hiszen a hajléktalanok száma évek óta folyamatosan nő, a gazdasági válság miatt bekövetkező eladósodások pedig egyre több állampolgár számára eredményezik a lakás elvesztését. Úgy véltük, az Alaptörvény rendelkezései nem biztosítanak megfelelő garanciát a lakhatáshoz, illetve a szociális biztonsághoz való jogok érvényesüléséhez. De lege ferenda javaslatunk kiindulópontját az Alaptörvény alábbi hiányosságai jelentették:

a) a korábban alapjogként deklarált szociális biztonsághoz való jogot államcéllá degradálta, és az Alk-ban példálózó jelleggel megjelenő felsorolást taxatíve meghatározott élethelyzetekre korlátozta, amelyek között nem szerepel a hajléktalanság;
b) a támogatások rászorultsági alapon jelennek meg az érdemesség bevonásával, azonban a szegénypolitikára[96] való tekintet nélkül;
c) csakis állami intézményi úton valósítható meg a jogvédelem, amelyen az állam akármikor változtathat;
d) a méltóságvédelem mércéjét nem alkalmazza;
e) a vállalt nemzetközi kötelezettségektől elszakadva jelennek meg a rendelkezések.

A szociális jogok által nyújtott garanciák mindig elengedhetetlen kellékei a modern alkotmányoknak, bár megfigyelhető az is mind az angol, mind a francia példában, hogy hiába válik az kikényszeríthető joggá, nem elégséges, de mindenképpen szükséges. A társadalmi részvétel is fontos ebben a kérdésben, azonban a stabil jogi keret alapfeltétele az alapjogi garanciák tényleges érvényesülésének.

[96] A szegénypolitika rászorultsági elv, amely taxatív küszöbmeghatározást feltételez az érdemesség alapján. (Tóth Judit)

1. sz. melléklet

Módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg, 1996. máj. 3.)	Ratifikáció (szakaszonként)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Cikk - A munkához való jog	+	+	+	+								
2. Cikk - Az igazságos munkafeltételekhez való jog	+	+	+	+	+	+	+					
3. Cikk - A biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog	+	+	+	+								
4. Cikk - A tisztes díjazáshoz való jog	-	-	-	-	-							
5. Cikk - A szervezkedéshez való jog	+											
6. Cikk - A kollektív alkuhoz való jog	+	+	+	+								
7. Cikk - A gyermekek és fiatalok joga a védelemre	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
8. Cikk - A dolgozó nők joga a védelemre anyaság esetén	+	+	+	+	+							
9. Cikk - A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog	+											
10. Cikk - A szakképzéshez való jog	+	+	+	+	+							
11. Cikk - Az egészség védelméhez való jog	+	+	+									
12. Cikk - A társadalombiztosításhoz való jog	+	-	-	-								
13. Cikk - A szociális és orvosi segítséghez való jog	+	+	+	+								
14. Cikk - A szociális jóléti szolgáltatásokhoz való jog	+	+										
15. Cikk - A fogyatékossággal élő személyek joga a függetlenséghez, a társadalmi integrálódáshoz és a közösség életében való részvételhe	+	+	+									
16. Cikk - A család szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga	+											
17. Cikk - A gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga	+	+										
18. Cikk - Jövedelemszerző tevékenység folytatásának joga más Felek területén	-	-	-	-								
19. Cikk - Migráns munkások és családjuk joga a védelemre és segítségre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20. Cikk - Az egyenlő lehetőségekhez és egyenlő bánásmódhoz való, nemek alapján történő hátrányos megkülönböztetés nélküli jog a foglalkoztatás és alkalmazás terén	+											
21. Cikk - Az információhoz és konzultációhoz való jog	+											
22. Cikk - A munkakörülmények és a vállalkozáson belül a munka környezetének megszabásában és javításában való részvétel joga	+											
23. Cikk - Az idősek joga a szociális védelemre	-											
24. Cikk - A védelemhez való jog azokban az esetekben, amikor megszűnik a foglalkoztatás	-											
25. Cikk - A dolgozók joga követeléseik védelmére abban az esetben, amikor munkáltatójuk fizetésképtelenné válik	-											
26. Cikk - A munkavállaló joga emberi méltóságának védelmére	-	-										
27. Cikk - A családos munkavállalók joga az egyenlő esélyre és bánásmódra	-	-	-									
28. Cikk - A dolgozók képviselőinek joga a védelemre és számukra a megfelelő körülmények biztosítása	-											
29. Cikk - A tájékoztatás és tanácskozás joga kollektív létszámcsökkentésekkel kapcsolatban	-											
30. Cikk - A szegénység és a szociális kirekesztés elleni védelemhez való jog	-											
31. Cikk - A lakhatáshoz való jog	-	-	-									

Jelmagyarázat: ratifikált nem ratifikált témánk szempontjából jelentős

2. sz. melléklet

<table>
<tr><th colspan="4">Összesítő táblázat az európai alkotmányokról</th></tr>
<tr><td>Ahol nem rendelkeznek a szociális biztonsághoz való jogról, mint alapjogról</td><td>Alapjogi szintű szabályozás</td><td>Az Alk-hoz hasonló szabályozás</td><td>Az Alaptv-hez hasonló szabályozás</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ausztria, Dánia, Írország, Málta, Olaszország, Németország</td><td rowspan="2">Belgium, Csehország, Görögország, Portugália, Spanyolország</td><td>Ciprus, Hollandia, Lettország, Szlovákia, Szlovénia, Svédország</td><td>Finnország, Litvánia</td></tr>
<tr><td colspan="2">Lengyelország</td></tr>
</table>

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

Szabó Alexandra
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Családi (v)iszonyok
A családon belüli erőszak
önálló büntetőjogi törvényi tényállásának dilemmái[1]

I. Bevezetés

I.1. Bevezető gondolatok

Különböző híradásokból nap, mint nap szörnyű eseteket hallunk: gyilkosság, nemi erőszak, rablás, emberkereskedelem. Sokan már az utcára is rettegve lépnek ki: „Vajon én leszek a következő?"

Ahhoz, hogy valaki bűncselekmény áldozatává váljon nem szükséges kimennie a nyílt utcára. Statisztikai felmérések alapján ugyanis Magyarországon évente körülbelül 7500-ra tehető a családtagok sérelmére elkövetett bűntettek száma. A legtöbb ilyen bűncselekmény elszenvedője házastárs/élettárs, az esetek 87%-ában férfi az elkövető.[2] Tehát az áldozatok nem idegenek, hanem közeli hozzátartozók. Egykori szerelmek, szerettek.

„A lányom egy kis alföldi faluban lakik. A párja reggelente rázárja az ajtót, és ő nem léphet ki a házból. Legfeljebb hetente egyszer mehet el kenyérért. Nagyon szeretnék segíteni rajta – de hogyan? A vejem azzal fenyegeti, hogy ha válással próbálkozik, megöli őt és a gyerekeket is."[3] –Ez az eset véleményem szerint „remek" példája a családon belüli erőszaknak. Minden egyes szava jelentőséggel bír, hiszen megismerhetjük belőle a terror eme speciális szegmensének néhány jellemző mozzanatát: személyi szabadság megsértése, lelki terror, fenyegetés, feleség- és gyermekbántalmazás, esetlegesen emberölés és az általános kérdés: Hogyan segíthetünk? Mit tegyünk a családon belüli erőszak növekvő problémájának megfékezése érdekében?

---

[1] Jelen dolgozat 2012 őszén készült a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára, ahol Büntető (anyagi) jog III. (Különös rész II.) tagozatban 2. helyezést ért el. Munkámhoz nyújtott segítségükért szeretnék köszönetet mondani elsősorban konzulensemnek, Dr. Gellér Balázsnak, másodsorban pedig az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék Tudományos Diákkörének.

[2] Az 1997 és 2002 között ismertté vált családon belüli erőszak cselekmények kriminalisztikai elemzése az ERÜBS alapján.

[3] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 29. o.

1.2. A témaválasztás aktualitása, a dolgozat célja

A XX. század második feléig a fent említett kérdésekre pusztán az egyes esetekről informált családtagok, barátok keresték a válaszokat. Természetesen csak gondolataikban, tényleges megoldások nélkül. Azonban több, mint ötven éve - és napjainkban is - már nemcsak néhány ember, hanem jogállamok, közösségi- és nemzetközi szervezetek dolgoznak a „Hogyan…?"kérdésre adandó válaszon és annak gyakorlati megvalósításain.

2012. szeptember 17-én Magyarország országgyűlése új „Hogyan…?"-ról döntött: 336 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül, 10 tartózkodással egyetértettek azzal a népi kezdeményezéssel, mely szerint legyen önálló büntetőjogi törvényi tényállása a családon belüli erőszaknak.[4] A döntés megszületése azonban csak látszólag volt ilyen zökkenőmentes, számos előzménye volt, melyeket a későbbiekben tárgyalok.

Dolgozatomban a családon belüli erőszak problematikájának történeti és tartalmi összefoglalása után elsőként a téma szempontjából jelentős nemzetközi dokumentumokat, majd a közösségi jogalkotás általam fontosnak vélt instrumentumait tekintem át. Vizsgálódásom középpontjában az áll, hogy a fent említett dokumentumok mely elemeit, javaslatait kellene a magyar szabályozásnak még inkább előtérbe helyeznie.

A téma kutatását az egyes országok „hogyan"-jaival folytatom: Miként és milyen eredménnyel igyekeznek visszaszorítani a családon belüli erőszak terjedését saját határaikon belül a külföldi országok? Vajon Spanyolországban és Svédországban mit mutattak az eredményességi mutatók a családon belüli erőszak sui generis bűncselekményként való bevezetése után? És ezek az eredmények milyenek azon országok eredményeihez képest, ahol más szabályozási modellt követnek?

Javaslataim előtt elemzem az eddigi hazai szabályozást is. A hangsúlyt a családon belüli erőszak szempontjából releváns büntetőjogi tényállások témához kapcsolódó vizsgálatára helyezem, összehasonlítva azokat a 2013. július 1-jén hatályba lépő Büntető Törvénykönyv rendelkezéseivel.

A kapott eredményeket összevetve indoklom a dolgozat elején feltett kérdésre adott válaszomat: Véleményem szerint az önálló büntetőjogi törvényi tényállás nem megoldása a családon belüli erőszak megfékezésének, ennél komplexebb szabályozásra van szükség. Dolgozatom zárásaként, de lege ferenda javaslat formájában ismertetem az általam eredményesnek vélt ötleteket.

Tehát dolgozatom elsődleges célja, hogy felhívjam a figyelmet arra a téves elképzelésre, mely szerint önmagában, egy önálló büntetőjogi törvényi tényállás megalkotása nem megoldás a családon belüli erőszak komplex problémájára sem Magyarországon, sem máshol.

[4] Országgyűlési képviselői felszólalás a családon belüli erőszakkal kapcsolatos népi kezdeményezésről http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_szoveg?P_CKL=39&p_uln=218&p_felsz=215&p_szoveg=&p_stilus= (2012. 10. 27.)

II. Általános tudnivalók a családon belüli erőszakkal

II.1. Történeti áttekintés

II.1.1. A „domus" jelentősége

A családon belüli erőszak, mint jelenség társadalmi szintű megismerése csak az 1960-as évektől – tehát pusztán csak kicsivel több, mint 50 éve – kezdődött el.[5] Ez azonban nem azt jelenti, hogy ezelőtt nem volt jellemző az agresszió és a brutalitás egyes családokban, pusztán csak az „én házam, az én váram" nézet volt az elterjedt, a szokásos, így az 1960-as évek előtti családon belül elkövetett erőszakoskodások nem kaptak nagy nyilvánosságot. Ennek oka a ház, a domus sérthetetlensége, a ház urának különleges jogai (tekintélye szinte elidegeníthetetlen jognak számított) voltak.[6]

Már a középkorban és a kora-modern újkorban is a ház egyfajta mentelmi és béke övezetnek számított. Politikai értelemben ugyanis az országot irányító politikai erők hatásköre megszűnt azok határánál. A ház ura a nála lakó családtagok és cselédek jogait képviselte, valamint bírói hatalommal is rendelkezett felettük. És bár élet-halál kérdésekről a birtok bírája döntött, a vélt bűnöst csak a ház urának felszólítása után keríthették kézre. A lakók ezért a védelemért és kegyelemért cserébe szolgálattal és alázattal tartoztak uruknak. [7]

A háztartáson belül élő nők helyzete különösen megalázó volt: uruk legálisan bántalmazhatta őket. Ezt a jogot Angliában törvény biztosította. A „the rule of thumb", („hüvelyk-szabály") melynek értelmében a férj jogosan bántalmazhatta asszonyát, a meghatározott méretű bottal.[8]

A ház eme különleges státusza, noha enyhébb formában, de még a XX. század több európai jogrendjében is fennmaradt. Ausztriában például 1978-ig ex lege a férj számított „családfőnek".[9]

II.1 2. A nő, mint áldozat[10]

A III. században élt Tertullianus, római gondolkodó a következőket írja De cultu feminarum, azaz A női viseletről című művében: „Fájdalmak és szorongások közepette szülsz, ó asszony, aláveted magad férjed vonzalmának, és ő a te urad. Talán nem tudod, hogy te vagy Éva? Isten ítélete a te nemed ellen még ma is él ebben a világban. Élj tehát ahogyan kell: vádlottként."[11] Tehát amint az kiderül: már egészen a korai időkben megjelent a nő alárendelt szerepe. Női

[5] Alföldi Ágnes Dóra: A családon belüli erőszak problematikája a XXI. századi Magyarországon. In Magyar Tudomány, 2011/8. szám, http://www.matud.iif.hu/2011/08/09.htm (2012. 10. 27.)
[6] Pincas, Eric: Hogyan vált a házastársi erőszak bűncselekménnyé? In Múlt-kor Történelmi Magazin, 2010. év, Tavasz, Múlt-kor Kulturális Alapítvány, Budapest, 35. o.
[7] Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium és az Európai Nők az Erőszak Ellen (WAVE) közös konferenciája: Erőszak a családban kiadványa. Baden, 1998. november 30.--december 4., Nőképviseleti Titkárság, 9. o.
[8] Weissl, Angela Jane: "'Quiting' Eve: Violence Against Women in the Canterbury Tales." In Anna Roberts, ed.,Violence Against Women in Medieval Texts, Gainesville,University of Florida Press, 1998, 115-36. o.
[9] Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium és az Európai Nők az Erőszak Ellen (WAVE) közös konferenciája: Erőszak a családban kiadványa. Baden, 1998. november 30.--december 4., Nőképviseleti Titkárság, 9. o.
[10] Pincas, Eric: Hogyan vált a házastársi erőszak bűncselekménnyé? In Múlt-kor Történelmi Magazin, 2010. év, Tavasz, Múlt-kor Kulturális Alapítvány, Budapest
[11] Pincas, Eric: Hogyan vált a házastársi erőszak bűncselekménnyé? In Múlt-kor Történelmi Magazin, 2010. év, Tavasz, Múlt-kor Kulturális Alapítvány, Budapest, 33. o.

nem egyenlő Éva. Éva egyenlő bűnösség. A bűnösnek pedig bűnhődnie kell, sajnos úgy tűnik még napjainkban, 2012-ben is.[12]

Egészen körülbelül a francia forradalom időszakáig Európa számos országában törvények szentesítették a férj mindenhatóságát, a nő, feleség bűnös státuszát. Franciaországban például a XIII. századi Beauvais-i szokások szerint megengedett, hogy a férj megverje feleségét, ha az asszony okot ad rá. De ebben az esetben sem ölheti meg, vagy teheti nyomorékká.[13] A büntetés joga a középkor során is a férj kezében maradt. Házassági ügyekbe az egyházi hatóságokon kívül más hatóságnak nem volt beleszólása.

Még az 1800-as évek elején is tartalmazta a napóleoni Code Civil 213. cikkelye, hogy a feleség engedelmességgel tartozik férjének, továbbá az 1810-es Code Penal 324. cikkelye („vörös cikkely") értelmében a feleségét meggyilkoló férj az ítélet végrehajtása alól felmenthető, ha azt azért követte el, mert felesége megcsalta őt.

A legradikálisabb változás valamivel több, mint 100 évvel később következett be a 60'-as évek feminista mozgalmainak hatására, akik a feleségbántalmazások visszaszorítása érdekében alakultak. 1970-ben a romániai Playboy magazinban megjelent egy cikk: „Hogyan verjük feleségünket külsérelmi nyomok nélkül?" A cikk ellen számos nővédelmi mozgalom tiltakozott. A magazin főszerkesztője azzal próbálta nyugtatni őket: Csupán vicceltek.[14] Ettől az időponttól kezdve azonban már senki sem értékelte az efféle humort és elérkezettnek tartották az időt a családon belüli erőszakkal szembeni határozott fellépésre.

II.1.3. A gyermek, mint áldozat[15]

A családon belüli erőszak áldozatai közt a bántalmazott nők után a gyermekek vannak a legtöbben. A gyermek nevelésének elhanyagolását koronként, kultúránként különböző mértékben titulálták természetesnek, vagy éppen ellenkezőleg: tűrhetetlennek. Tragikus, de a XIX. században hamarabb születtek Állatvédő Ligák az Egyesült Államokban és Angliában, mint gyermekek védelmére létrejött szervezetek.[16] 1874-ben, New Yorkban egy gondozó gyermekbántalmazási ügyben egy ilyen Állatvédelmi Ligát keresett meg, mondván, hogy a gyermekkel úgy bánnak a szülei, mint egy állattal és kérte a Liga támogatását.[17]

A családon belüli erőszakkal kapcsolatban először a gyermekbántalmazás jelentős számára hívta fel a figyelmet 1962-ben öt amerikai orvos.[18] Azóta számos nemzetközi egyezmény született a gyermekek jogainak maximális biztosítása érdekében, de ezek családon belüli alkalmazhatósága nagyon nehéz. A gyermek ki van szolgáltatva az őt nevelő felnőtteknek, legyenek ők vér szerinti, vagy nevelő szülők. Egy kiskorú egyedül nem tudja érvényesíteni az őt megillető jogokat, mivel még sokszor azzal sincs tisztában, mik is ezek pontosan. Legtöbbször azt sem tudják, hogy ha megverik, vagy molesztálják őket szeretteik, az nem természetes dolog. Éppen ezért náluk sokkal nehezebb a helyzet, mint a partnerbántalmazásoknál.

[12] A családon belüli erőszak áldozatainak legnagyobb részét a bántalmazott nők, feleségek képezik.
[13] Pincas, Eric: Hogyan vált a házastársi erőszak bűncselekménnyé? In Múlt-kor Történelmi Magazin, 2010. év, Tavasz, Múlt-kor Kulturális Alapítvány, Budapest, 33. o.
[14] Dobash, E. R. - Dobash, R.: Violence Against Wives: A Case Against Patriarchy. Free Press, New York, 1979, 25-26. o.
[15] Kerezsi Klára: A védtelen gyermek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 8. o.
[16] Kerezsi Klára: A védtelen gyermek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 8. o.
[17] Fontana, V.J.: The Maltreated Child Charles C. Thomas Publisher, Springfield Illinois USA,. 1972, 9. o.
[18] Dobash, E. R. - Dobash, R.: Violence Against Wives: A Case Against Patriarchy. Free Press, New York, 1979, 25-26. o.

II.1.4. Összegzés

Virág György szerint a családi élet eddig zárt kapuk mögött zajlott, rögzült tradíciók szerint, de „ahogyan tágultak a rések a falon, ahogy megnyíltak az ajtók, úgy vált láthatóvá az otthoni küzdelmek nyomorúsága és családi rend skizoid abszurditása."[19]

II.2. A családon belüli erőszak fogalma

A családon belüli erőszak kifejezés többet jelent, mint amit a benne szereplő három szó önmagában kifejez. Gyökerei az Amerikai Egyesült Államokban keresendőek, ahol két irányzat alakult ki. Nőkkel, női partnerekkel szemben alkalmazott erőszak fogalmai (intimate partner violence, wife battering, domestic violence, family violence), valamint a gyermekbántalmazás fogalmai (child maltreatment, child abuse). Ezeket a kifejezéseket vették át más országok, így Magyarország is.[20]

A sértetti kör széles és ezért szinte lehetetlen mindent kimerítő, mindenkinek tetsző fogalmat alkotni. Napjainkban, a családon belüli erőszak önálló törvényi tényállásának vitája kapcsán felvetődött, hogy a továbbiakban használjuk a párkapcsolati erőszak megnevezést. Ezt azért nem tartom jó ötletnek, hiszen a családon belüli erőszak fogalmába köznapi, tágabb értelemben a gyermekbántalmazás, időskorú családtagok bántalmazása is éppúgy beleillik, mint a feleségbántalmazás, akár élettársak bántalmazása - annak ellenére, hogy sokan a feleségbántalmazás szinonimájaként használják. Virág György megfogalmazásában családon belüli erőszak „az együtt elő és egymással fizikai, érzelmi, anyagi, jogi függésben lévő személyek között megvalósuló erőszak, bántalmazás, visszaélés, amely magában foglalja a fizikai, szexuális, érzelmi bántalmazás vagy elhanyagolás valamennyi formáját."[21]

A 2012. szeptember 21-én alakult büntetőjogi törvényi tényállás megalkotásával megbízott munkacsoport sem döntötte még el, hogy a kifejezés "családon belüli", "kapcsolati", "együtt élők közötti" vagy - angolból átvéve - "otthoni" erőszak legyen.[22] A párkapcsolati erőszak kifejezésen már ők sem gondolkodnak.

A családon belüli erőszak fogalma a mindennapi szóhasználatban kitűnően bevált. Nem korlátozódik a szűkebb értelemben vett családra. A gyakorlatban az elkövető és az áldozat nem feltétlenül állnak egymással rokoni vagy házastársi kapcsolatban. Ami fontos: „az érintett személyek hosszabb időn keresztül együtt élnek egy olyan korlátozott térben, amely természeténél fogva nagyrészt kizárja a kapcsolat fölötti társadalmi ellenőrzést. Így tehát a családon belüli erőszak kifejezés magában foglalja akár a gyermek babysittere ellen elkövetett erőszakos cselekményeket is."[23] Véleményem szerint továbbá nemcsak az fontos, hogy jelenleg együtt éljenek, hanem az is, hogy valaha együtt éltek-e.

Szerintem a köztudatba a családon belüli erőszak fogalma már annyira elterjedt, hogy egy új fogalom bevezetése csak értelmezési problémákba ütközne. A súlypontot tehát nem a

[19] Somlai – Virág – Tamási – Herczog: Fórum- Erőszak a családban. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 72. o.
[20] Szöllősi Gábor: A családon belüli erőszak értelmezése. In Belügyi Szemle 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest, 24-26. o.
[21] Virág György: Családon belüli erőszakról. In Belügyi szemle, 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest
[22] Munkacsoport írja a családi erőszakról a törvényt http://hvg.hu/itthon/20120921_Munkacsoport_irja_a_csaladon_beluli_erosz (2012.10.27.)
[23] Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium és az Európai Nők az Erőszak Ellen (WAVE) közös konferenciája: Erőszak a családban kiadványa. Baden, 1998. november 30.--december 4., Nőképviseleti Titkárság, 9-10. oldal

fogalom cseréjére, hanem a meglévő fogalom tartalommal való megtöltése és ezen tartalom emberekhez való eljuttatására kellene helyezni.

II.3. Abúzusok fajtái

A családon belüli erőszak sajátosságának alapja, hogy egy olyan közegben fordul elő, melyet éppen az érzelmi és anyagi biztonság érdekében hoznak létre. Az erőszakot alkalmazó személy a sértetthez legközelebb álló személy, és emiatt az erős érzelmi kapocs miatt az áldozatok legtöbbször titkolják, eltűrik a terrort, amelynek több fajtája van,[24] ugyanakkor fontos megemlíteni: Ez a terror sem korlátozódik csupán egy, halmozottan hátrányos osztályra, a társadalom egész spektrumában megtalálható.[25]

A lelki abúzustól egészen az emberölésig számos olyan cselekményt ismerünk, melyek a zárt ajtók mögött zajlanak. Ezeket a szakirodalom általában öt nagy csoportba osztja (később a téma szempontjából releváns bűncselekmények vizsgálatánál is irányadó volt számomra ez a felosztás):[26]

1. Szóbeli erőszak, lelki bántalmazás: Olyan bűncselekmények tartoznak ide, mint például a zaklatás, a rágalmazás, a becsületsértés vagy a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése. A bántalmazó a mindennapok során folyamatos megalázásnak teszi ki partnerét. Beleköt öltözködésébe, külsejébe, sértegeti viselkedése, szokásai miatt – ezzel lerombolva áldozata önbizalmát. Folyamatos ellenőrzés alatt tartja, korlátozza őt személyes szabadságában: nem mehet el akárhova, nem találkozhat azzal, akivel éppen szeretne, így teljesen elszigetelődik, ami ahhoz vezethet, hogy közvetlen környezetében egyre kevesebb olyan ember marad, akikhez később segítségért fordulhatna. A szakirodalom olvasása közben többször találkoztam olyan esettel, hogy miután a bántalmazott fél bejelentette válási, illetőleg elköltözési szándékát a bántalmazó öngyilkossággal fenyegetőzött, vagy, ha volt közös gyerek, akkor azok elvételével.
2. Ahogy később a statisztikák elemzésénél látni fogjuk: 2011-ben a családon belüli erőszak leggyakoribb formája a testi sértés volt[27], amely a testi erőszak kategóriájába sorolható. A testi sértés mellett itt beszélhetünk az emberölés, a kényszerítés, a kiskorú veszélyeztetése, vagy akár a magzatelhatás tényállásainak gyakoriságáról is.
3. A harmadik külön csoport a szexuális erőszak. A bántalmazó áldozatát szexuális tevékenységre kényszeríti – akár harmadik személlyel is-, megalázza, intim testrészeit bántalmazza. Sajnos nagyon sokszor előfordul, hogy a bántalmazó ezeket nem csak partnerével szemben, de a vele együtt élő kiskorúakkal szemben is elköveti. A jelenleg hatályos Büntető törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.)[28] alapján ebbe a kategóriába sorolandó tényállások az erőszakos közösülés, a megrontás, a szemérem elleni erőszak, vérfertőzés.
4. Előfordul, hogy a bántalmazó nem engedi, hogy a sértett dolgozni járjon, vagy ha engedi is, de keresetét elveszi, magára költi. Nem törődve a család többi tagjával, gazdasági erőszakot alkalmaz.

[24] Perge Bertalanné: Családon belüli erőszak. In Bűnmegelőzési ismeretek, B-A-Z. Megyei Bűnmegelőzési Alapítvány, Miskolc, 2003
[25] Safety anf Justice: The Government's Proposals on Domestic Violence, June 2003, 27-34., 61-62. o.
[26] NANE Egyesület: Miért marad??? Feleség-és gyermekbántalmazás a családban Hogyan segíthetünk? Nane Egyesület, Budapest, 2006, 12-18. o.
[27] 1. függelék
[28] 1978. évi IV. törvény, a Büntető törvénykönyvről

5. Végül kiemelném az elhanyagolás fontosságát, gondolva itt többek közt a gondozás elmulasztására.

Tehát ezek manifesztálódhatnak feleségbántalmazás, gyermekbántalmazás, fogyatékos családtag bántalmazása, vagy akár időskorúak bántalmazásának képében. Sőt: nemcsak heteroszexuális, de leszbikus és meleg párkapcsolatokban is előfordulhatnak az erőszak fent említett kategóriái. Náluk talán még nehezebb a helyzet, hiszen nemi identitásuk miatt a társadalom egy része eleve megbélyegzi őket, emiatt pedig még kevésbé mernek segítségért fordulni.

II.4. Hazai statisztikák[29]

R. Gelles és S.Straus szerint a rendőrséget és a hadsereget kivéve, a családot, mint társadalmi csoportot hatja át leginkább az erőszak. Kutatásaik statisztikája alapján „sokkal nagyobb a valószínűsége egy személy bántalmazásának, vagy megölésének a saját otthonában a saját családtagja kezétől, mint bárhol másutt, vagy bárki más által."[30]

A legfrissebb bűnügyi statisztikai adatok a hozzátartozók sérelmére elkövetett erőszakkal kapcsolatosan Magyarországon 2011-ből származnak, ám ezek a magas látencia következtében – mivel magánindítványt megkívánó bűncselekmények elszenvedésekor sokszor nem tesznek feljelentést a sértettek a bántalmazóval szemben - nem pontosak. Arra viszont tökéletesek, hogy lássuk: a probléma sokakat érint és évről évre növekszik.

2011-ben 6400 hozzátartozók sérelmére elkövetett erőszakos bűncselekményt regisztráltak. Ahogyan az 1. függelékből kiolvasható, ezek legnagyobb része testi sértés és zaklatás volt. Ettől valamivel kevesebb, de így is sok volt a kiskorú veszélyetetése és a garázdaság a regisztrált adatok között. A sértett általában volt, vagy jelenlegi házastárs/élettárs (2. függelék), akinek 70%-a a statisztika alapján nő volt.(3. függelék)

A növekvő tendencia érdekében és a számok – beleértve a látens eseteket- csökkentése érdekében mindenképpen szükséges az állami beavatkozás. Az Európai Unió országai szerint elfogadhatatlan és a jog által üldözendő a családon belüli erőszak minden megjelenési formája (4. függelék).

III. Nemzetközi dokumentumok, valamint Európai Uniós instrumentumok és külföldi gyakorlat

III.1. Nemzetközi dokumentumok

A családon belüli erőszak számos nemzetközi dokumentum alapján sem magánügy. Mint az fentebb világossá vált: az áldozatok legnagyobb százalékban nők és gyermekek, így a nemzetközi instrumentumok is leginkább az ő érdekeiket védelmezik. A következőkben ezek közül vizsgálok néhány Magyarország szempontjából jelentőset.

Az Egyesült Nemzetek Szövetsége (a továbbiakban: ENSZ) 1946 óta törekszik a nők elleni erőszak megszüntetésére.[31]

[29]Hozzátartozók sérelmére elkövetett erőszakos bűncselekmények. http://www.ksh.hu/szamlap/eletunk_csbe.html (2012.10.27.)

[30] Gelles, R. J. - Straus, M. A.: Violence int he American Family. In Flowers, R.B.: Children and Criminality. Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1989, 49. o.

[31] 1946-ban alakult meg az ENSZ Nők Helyzetéért Felelős Bizottsága, amely kormányképviselőket tömörít magába. In: Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium és az Európai Nők az Erőszak Ellen (WAVE) közös

Az első jelentős állomás az 1979. december 18-án, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott **Nők Ellen Irányuló Bármilyen Fajta Megkülönböztetés Megszüntetéséről szóló Egyezmény (CEDAW)**[32] volt.[33] Az Egyezmény a magyar belső jog részét képezi, ezért a végrehajtását és ellenőrzését végző bizottságok ajánlásai hazánk számára kötelezőek. 2002-ben az ENSZ CEDAW bizottsága aggodalmát fejezte ki Magyarországnak a nagyszámú nők és lányok ellen elkövetett erőszak miatt, valamint ezek szabályozatlansága miatt.[34] Az Egyezmény 16. cikke kimondja: „A Részes Államok kötelesek megtenni minden szükséges intézkedést a nőkkel szemben a házassággal és a családi kapcsolatokkal összefüggésben alkalmazott megkülönböztetések kiküszöbölése érdekében..."

A **CEDAW Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv** ratifikálásával egyéni jog alapján a CEDAW bizottság elé vihető minden olyan ügy, amelyben a magyar állam megsértette az érintett nő egyezményben foglalt valamely jogát.[35] Természetesen a jegyzőkönyv 4. cikk 1. pontja értelmében: „A Bizottság csak akkor foglalkozhat egy beadvánnyal, miután megállapította, hogy a panasztévő valamennyi hazai jogorvoslati lehetőségét kimerítette, kivéve, ha a jogorvoslati eljárás indokolatlanul elhúzódik, illetve nem valószínű, hogy hatékony megoldásra vezet."

A következő nagy lépésre 1993. december 20-án került sor, amikor az ENSZ Közgyűlése elfogadta a **Nők Ellen Irányuló Erőszak Megszüntetéséről szóló Nyilatkozatot.**[36] A Nyilatkozat célja: „A nők elleni erőszak kifejezés bármely olyan, a nőket nemük miatt érő erőszakos tettet jelent, amely testi, szexuális vagy lelki sérülést okoz vagy okozhat a nőknek, beleértve az effajta tettekkel való fenyegetést, valamint kényszerítést és a szabadságtól való önkényes megfosztást, történjen az a közéletben vagy a magánszférában."[37] A Nyilatkozat 40. cikke értelmében: „ A kormányoknak fel kell ismerniük, mekkora szerepük van szerte a világon a női mozgalmaknak és civil szervezeteknek a tudatosság növelésében és a nők elleni erőszak problémájának megszüntetésében" A 4. h) cikkely értelmében a kormányoknak kötelessége erre az éves költségvetés elkészítése során gondolni és bizonyos összeget elkülöníteni.

Végül a nők jogaival kapcsolatosan kulcsfontosságúnak tartom az 1993-ban **A Bécsi Emberi Jogi Konferencia által elfogadott Nyilatkozatot és Akcióterv**et, a nők ellen elkövetett családon belüli erőszak felszámolásáról szóló, 2003. december 22-i ENSZ közgyűlési határozatot (**A/RES/58/147**), valamint az **ENSZ 1995-ös Pekingi Negyedik Nőügyi Konferenciáján elfogadott Cselekvési Tervet**. A Cselekvési Tervben az aláíró államok kötelezik magukat arra, hogy megteszik a szükséges intézkedéseket a nőket érő erőszak csökkentése céljából. Többek közt civil szervezetek támogatásával, menhelyek biztosításával, ingyenes vagy olcsó jogi segítséggel.[38]

A gyermekek jogaival kapcsolatosan egy egyezményt emelek ki: az **ENSZ Gyermekjogi Egyezmény**ét, melyet 1989. november 20-án, New Yorkban fogadtak el. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye – hasonlóan a CEDAW Egyezményhez – a magyar belső

konferenciája: Erőszak a családban kiadványa. Baden, 1998. november 30.--december 4., Nőképviseleti Titkárság, 20. o.

[32] Committee on the Elimination of Discrimination against Women. http://www.cedaw2012.org/ (2012.10.27.)

[33] Az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvét a 2001. évi LX. törvény hirdette ki. Magát az egyezményt pedig az 1982. évi 10. tvr.

[34] Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 145. o.

[35] Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 151. oldal

[36] Felvéve az 1993. december 20-i 48/104-es határozatba

[37] ENSZ 1993 b, 1. és 2. cikkely

[38] ENSZ 1995, 125.cikkely

jog része. Így az ENSZ gyermekjogi bizottságának ajánlásai kötelező érvényűek hazánkra nézve. Egy 1998-as ajánlásában a Bizottság felszólította Magyarországot: „…tegyen meg minden megfelelő intézkedést a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód megelőzésére és a jelenség elleni harcra, beleértve a családon belüli erőszak jelenségét is."[39]

III.2. Családon belüli erőszak és az EU[40]

Az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1985-ben fogadott el ajánlást a családon belüli erőszakkal kapcsolatban.[41] Nagyon sok későbbi ajánlás kiemeli a nők elleni, vagy gyermekek elleni erőszakot, és csak kevés olyan van, amelynek a konkrét tárgya a tágabb értelemben vett családon belüli erőszak. Azonban az EU jogi keretrendszere, többek között az Európai Szociális Charta által előírt, a nők elleni erőszakra vonatkozó kötelezettségek megszabják a tagállamok otthoni erőszakkal kapcsolatos kötelezettségeit.

1999 januárjában az Európai Parlament családon belüli erőszak elleni zéró toleranciát népszerűsítő akciót kezdeményezett. Ennek keretein belül az ún. Eurobarométer-felmérés vizsgálta meg, hogyan vélekednek az európaiak a nők ellen elkövetett családon belüli erőszakról. A közvélemény-kutatás keretében 1999-ben 15 tagállamban, a kutatást megismételve 2010-ben már 27 tagállamban ismételték meg a felmérést.[42]

Ettől az időponttól kezdve az Európai Unióban a családon belüli erőszakkal kapcsolatos instrumentumok száma megsokszorozódott. Közülük emelek ki néhányat:

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság **2006/C 110/15**. számú,[43] nem kötelező érvényű véleményében kiemelten fontosnak tartja, hogy a családon belüli erőszak folytonos figyelmet követel. Az otthoni erőszakot, mint nőkkel szemben elkövetett erőszakként definiálja, ugyanakkor 2.3.4.-es pontjában kiemeli, hogy a jelenség a gyermekeket is érinti, de említést tesz az időskorúak bántalmazásáról és a bevándorló nők helyzetéről is. A vélemény 1.3. pontja szerint a probléma leküzdéséért elsősorban a tagállamok a felelősek, mivel ahogy majd a későbbiekben látni fogjuk, a tagállamok családon belüli erőszak szabályozására adott válaszai igencsak eltérőek. Ezért a Bizottság szerint egy összeurópai stratégiát kellene kidolgozni. Ösztönzi az Európai Bizottságot ennek megalkotásában. Ennek azonban első lépése, hogy a tagállamok nemzeti cselekvési terveket dolgozzanak ki. Szükség van törvényi szabályozásra, mindenekelőtt a rendőrség és az igazságszolgáltatás területén, támogatni kell a civil szervezeteket és tájékoztató kampányok segítségével kell felhívni az emberek figyelmét a problémára.

Az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése 2006-ban fogadta el az **1512 (2006)** számú határozatot, amely újra felszólította a tagállamok nemzeti parlamentjeit, hogy tegyenek meg mindent a jelenség visszaszorítása érdekében. Ehhez kapcsolódva fogadták el 2007-ben az **1817 (2007)** és az **1582 (2007)** számú ajánlásokat is. A gyerekekkel szembeni otthoni erőszakról is több ajánlás született.[44]

---

[39] Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 146.o.

[40] A Daphne-program családon belüli erőszak kapcsán szerzett tapasztalatairól készült tanulmány alapján http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/files/others/booklets/05_daphne_booklet_5_hu.pdf (2012.10.27.)

[41] (85) 4-es

[42] Domestic Violence Against Women http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_344_en.pdf (2012.10.27.)

[43] 2006/C 110/03 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:110:0014:0018:HU:PDF (2012.10.27.)

[44] Például: Nr N(85)4, a családon belüli erőszakról; Nr R (90)2, a családon belüli erőszakkal kapcsolatos teendőkről; 1121 (1990), a gyermeki jogokról; 1371 (1998), a gyermekek bántalmazásáról és elhanyagolásáról

Az Európai Parlament 2011. április 5-i állásfoglalása a **nők elleni erőszakkal szembeni fellépést célzó, új uniós politikai keret prioritásairól és körvonalairól**[45] szól. Többször is külön kiemeli a családon belüli erőszak problémáját, ugyanakkor különösebb kiemelés nélkül is tudjuk, hogy a nők ellen elkövetett erőszak színtere legtöbbször a családi otthon. Ezért, valamint mivel viszonylag „fiatal" ajánlásról van szó, egyes részeit fontosnak tartom megemlíteni.

Az állásfoglalás új, átfogó politikai megközelítést javasol. Szükség van új jogi irányelvre, a nőkkel szembeni erőszak eseteivel közvetlenül találkozó tisztviselők képzésére, hogy képesek legyenek a lehető legmegfelelőbben kezelni az efféle eseteket. Fontos továbbá, hogy az elkövetők a bűncselekmény súlyosságának megfelelő büntetést kapjanak. Kezdeményezi egy európai charta létrehozását is, amely rögzíthetné a nők elleni erőszak áldozatainak biztosítandó minimális segítségnyújtás szintjét (jogi segítségnyújtás, ideiglenes szállások, áldozatvédelem). Sürgeti a tagállamokat, hogy különösen a házasságon és a nem törvényesített intim kapcsolatokon belül és/vagy férfi hozzátartozó által elkövetett erőszakos közösülést és nemi erőszakot ismerjék el bűncselekményként, azokban az esetekben, amikor az áldozat ehhez nem adja beleegyezését, továbbá biztosítsák, hogy az ilyen jellegű elkövetők ellen hivatalból is megindítható legyen a büntető eljárás. Továbbá az úgynevezett becsületgyilkosságokkal és női nemi szervek megcsonkításával kapcsolatos ügyekben utasítsák el a kulturális, hagyományos vagy vallási gyakorlatokra történő hivatkozást, mint enyhítő körülményt. A gyermekeket illetően felszólítja a tagállamokat arra, hogy családon belüli erőszak miatt sérült gyermekek számára dolgozzanak ki az ehhez értő szakemberek speciális pszichológiai tanácsadásokat, az átélt trauma feldolgozása érdekében. Végül kiemelném még egy megfigyelőközpont létrehozásának javaslatát is, amely a nők elleni erőszakkal kapcsolatos bírósági ügyek jelentésére alapozva készíthetnének pontos statisztikákat.[46]

III.3. Külföldi kitekintés

A családon belüli erőszak elleni állami fellépés Európa legtöbb országában törvények és stratégiák együtteséből tevődik össze. Az, hogy ki, mire fektet nagyobb hangsúlyt, annak gyakorlata változó. Ezek a megoldási modellek a nők elleni erőszak elleni fellépés és az általános emberi jogi megközelítés keretei között mozognak.[47]

Európában sui generis tényállása van a családon belüli erőszaknak Franciaországban, Lengyelországban, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban. Közülük kettőt, a spanyol[48] és a svéd[49] modellt vizsgálom.

---

[45] Az Európai Parlament 2011. április 5-i állásfoglalása a nők elleni erőszakkal szembeni fellépést célzó, új uniós politikai keret prioritásairól és körvonalairól (2010/2209(INI)) (2012/C 296 E/04)

[46](2012/C 296 E/04) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:296E:0026:0033:HU:PDF Látogatva: 2012. 10. 27.

[47] A családon belüli erőszak különböző aspektusai a szakemberek gyakorlatában. Bírónők Egyesülete 2010. június 25-én a távoltartás, mint a családon belüli erőszak áldozatainak megvédésére szolgáló eszköz új szabályainak alkalmazásáról, hatékonyságának vizsgálatáról rendezett konferencia In Családi jog, 2010/4. szám, 33. o.

[48] Háttéranyag a családon belüli erőszak önálló büntetőjogi tényállásként történő szabályozásához http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2012-nane-patent-sui-generis.pdf (2012.10.27.)

[49] Spanyol modell www.europarltv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=31889a17-f71a-4b52-9878-0add6ed4c668 (2012.10.27.), és Kemény Gábor - Kemény Péter: A spanyol Guardia Civil családi bűncselekményekkel kapcsolatos feladatai. In Magyar Rendészet, 2005/1. szám, A Rendőrtiszti Főiskola szakmai, tudományos folyóirata alapján

1998-ban fogadták el a **svéd** „Kvinnofrid”[50] törvény csomagot, hogy a nők egyenjogúságát számos jogi reform bevezetésével biztosítani tudják. Ennek keretében a svéd büntető törvénykönyv „Szabadság és béke elleni bűncselekmények” fejezetén belül új tényállást iktatott be, a nők integritásának súlyos megsértését. A bűncselekmény elkövetője kizárólag férfi, passzív alanya pedig az ő volt, vagy jelenlegi felesége vagy élettársa lehet. A svéd törvény tényállási eleme még a rendszeresség, a büntetési tétel pedig 6 hónap és 6 év közt mozog. A büntetés kiszabásánál fontos szempont, hogy a terhelt hányadik alkalommal követi el az illető nő integritásának súlyos megsértését.

Spanyolországban is sui generis tényállást alkottak és itt is elsősorban a nők ellen elkövetett erőszakként értelmezték a családon belüli erőszakot – csakúgy, mint Svédországban.

A spanyol büntető törvénykönyv, a Código Penal módosításakor a törvény megalkotói már meglévő büntetésnemeket bővítettek ki, valamint új tényállásokat is alkottak. Büntetésnemek bővítéseként új minősített eseteket fogalmaztak meg a testi sértés, a visszaélés, a fenyegetés és a kényszerítés körében: „Az 1. bekezdésben meghatározott cselekmények kettőtől öt évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel büntetendő, ha a sértett a terhelt jelenlegi vagy volt felesége, volt, vagy házasságkötél nélkül egymással intim partnerkapcsolatban álltak akár élettársakként, akár együttélés nélkül.”[51] Mint ahogyan az a tényállási szövegből kitűnik, Spanyolországban elég tágan értelmezik a családon belüli erőszak alanyi körét. Ebbe a körbe tehát beletartoznak a házastársak, volt házastársak és bármely más partnerkapcsolat is, függetlenül attól, hogy fennállt-e életközösség a felek közt.

A családon belüli erőszak tényállásába tartoznak a Código Penal testi és lelki épség elleni bűncselekményei, az erkölcsi integritás elleni cselekmények, a szexuális önrendelkezési jogokat sértő bűncselekmények, továbbá bármely egyéb cselekmény, melyeket erőszak vagy megfélemlítés útján követnek el. Új tényállásként jelent meg a speciális testi sértés is, amely azokat a rendszeresen megnyilvánuló erőszakos bűncselekményeket bünteti, amelyek konkrét megnyilvánulási formától függetlenek, természetüknél vagy hatásuknál fogva büntetendők.[52]

Mind a svéd, mind a spanyol büntetőjogi szabályozás kapcsán felmerül a kérdés: alkotmányos-e, ha egy bűncselekmény sértettjeként kizárólag nőket határozunk meg?

Kiemelném, hogy különösen Spanyolországban a büntetőjogi szabályozás egy nagyon összetett, komplex szabályozásnak csak egy szelete volt 2004-ben. Az, hogy a családon belüli erőszak visszaszorításának európai élvonalába tartoznak nem a büntetőjog sui generis tényállása miatt van, sokkal inkább amiatt, hogy az állam rengeteg pénzt és energiát fektetett egy hatékonyan működő szervezetrendszer létrehozásába.

Különleges bíróságokat állítottak fel és az ott dolgozó bírókat és jogászokat külön képezték a családon belüli erőszakkal kapcsolatos esetek kezelésére. Ez Magyarországon mai napig problémát jelent, hogy sem a bírósági, sem a rendőrségi szervezetrendszer nem rendelkezik a családon belüli erőszak kezeléséhez nélkülözhetetlen speciális tudással. És mivel nincsen egységes irányelv, a bírákat sokszor saját előítéleteik vezérlik 1-1 ítélet meghozatalánál. A spanyol speciális bíróságok gyors eljárási rend keretei között dolgoznak, melyet a kormány dolgozott ki. Akár néhány napon belül döntés születhet, nem húzódnak el évekig a perek. Az ítélet utáni legjellemzőbb lépés a távoltartó végzés, amelyhez a kapcsolattartás és kommunikáció tiltása mellé egy sor jog is járul, nem a büntetőjogból, hanem a szociális jogból fakadóan. Ilyen például a gyerek joga az iskolaváltáshoz, vagy a

[50] jelentése: nők
[51] Háttéranyag a családon belüli erőszak önálló büntetőjogi tényállásként történő szabályozásához http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2012-nane-patent-sui-generis.pdf (2012.10.27.)
[52] Código Penal, 153. cikkely

munkahelyváltás joga, ha vannak más elérhető pozíciók. Létezik a szociális lakáshoz való jog is Spanyolországban.

Természetesen a családon belüli erőszak a spanyoloknál is tabu témának számított. Azonban az új szabályozási rendszer ezen sokat változtatott. A bántalmazott nők jogi és pszichológiai segítséget is kaphatnak speciális központokban, ahol az áldozatok átlagosan 18 hónapot töltenek el. Kihasználva a segítséget hatékonyabban tudnak újra integrálódni a társadalomba. Továbbá az ők maguk vagy barátaik, rokonaik ingyenes segélyszámot hívhatnak teljesen anonim és bizalmas adatkezelés mellett.

A nemi alapú erőszak ellen különleges rendőri egységekkel igyekszik fellépni a spanyol állam. A speciális egységet pszichológusok, bírók és szociális munkások képezik ki. Amint a bíró kiadja a távoltartási végzést, a fő feladata az egységnek egy, az áldozat igényei alapján készített speciális biztonsági terv kimunkálása. Ezek az intézkedések megalapozzák a nők bizalmát, akik ennek hatására egyre többen mernek feljelentést tenni, ha családon belüli erőszakos bűncselekménynek esnek áldozatául. Egy ilyen rendőri egység 2 nőből és egy férfiból áll és körülbelül 300 nőt tud támogatni évente. Civil öltözéket és civil autót használnak, hogy az áldozat biztonságban érezze magát és, hogy ne kelljen szégyenkeznie a szomszédok előtt. 2009-ben munkájuknak köszönhetően 20-al kevesebb spanyol nőt ölt meg a partnere, mint 2008-ban.[53]

A komplex szabályozás rengeteg pénzbe került a spanyol államnak, az első öt év alatt mintegy 800 millió eurót igényelt. Jelen gazdasági helyzetben ez óriási teher lenne Magyarországnak, azonban érdemes fontolóra venni, hiszen a skót példa is hasonló sikerekről tanúskodik.

Skóciában ugyan nincsen sui generis büntetőjogi tényállása a családon belüli erőszaknak, ugyanakkor a bírói és a rendőri szervezetrendszer a spanyol modellhez hasonló átszervezésével a skótok is jelentős sikereket értek el.

2005-ben **Skóciá**ban létrehoztak egy külön családon belüli erőszakos cselekmények vizsgálatára szakosodott bíróságot. 2009-ben 2000 esetet tárgyalt ez a speciális bíróság. Az egyes esetek tudomásra jutását követően már az elkövetést követő héten lezajlik az első tárgyalás. A bíróság minden tagja a témában jártas elismert szakember, így az eljárás során segítik a sértettet abban, hogy minél kíméletesebben éljék át újra a felidézett eseményeket. Statisztikák alapján egy átlagos bíróságon az esetek 50%-ában sikerül a bírákat meggyőzni családon belüli erőszakos eset megtörténtéről. Ezen a speciális bíróságon, éppen a nagyon szaktudás és felkészültség miatt, ez az arány 86 %. Skóciában a rendőrség munkája is rendezettebb a probléma megoldását tekintve, mint hazánkban. Külön csapatokat állítottak fel, akik csak a családon belüli erőszakkal kapcsolatos esetek felderítésével foglalkoznak. [54]

Szintén nincsen önálló büntetőjogi tényállása **Ausztriá**ban sem a családon belüli erőszaknak, ellenben külön törvényt alkottak[55] és a gyakorlatban is sikeresek az ún. Duluth-

[53] Spanyol modell www.europarltv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=31889a17-f71a-4b52-9878-0add6ed4c668 (2012.10.27.)

[54] Szabályozás Skóciában http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/8672758.stm (2012.10.27.)

[55] 1996. november 26-án fogadta el a Ausztria szövetségi törvényt a nők védelméről a családon belüli erőszakkal szemben. Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt. Németországban és Svájban is külön törvény szabályozza a családon belüli erőszakot.

modell[56] segítségével. A 2004 áprilisában kidolgozott, távol tartásról szóló törvényjavaslat egyébként nagyrészt az osztrák mintára készült.[57]

A rendszer hosszas bemutatása helyett inkább néhány követendő példát emelek ki, amelyek igénye már az előző rész Európai Uniós instrumentumaiban is megjelentek:

Magyarországon a könnyű testi sértésért vagy a szexuális erőszakért csak magánindítványban lehet feljelentést tenni, tehát az áldozatnak kell lépnie, addig többek közt Ausztriában hivatalból indítanak eljárást a bántalmazók ellen, ha észlelik a bajt. Ausztriában a törvény úgy rendelkezik, hogy minden erőszakos bűncselekménynél az állam kezdeményezi az elkövető felelősségre vonását, amint a rendőrség is megtudja, hogy mi történt. Az áldozat hozzájárulása nem kell az eljárás megindításához. Ausztriában a kiérkező rendőrök egyből két hétre szóló tilalmat rendelhetnek el, amelynek betartását legalább egyszer ellenőrzi a rendőrség a két hét alatt. A belépési tilalmat akkor is kiszabhatják, ha az áldozat erőszak miatt a rendőrségnél bejelentést tesz, és további erőszaktól tart, de a rendőrséget nem a helyszínre hívják ki. Az osztrák törvények azt is biztosítják, hogy valaki lelki erőszak esetén is ideiglenes intézkedést kérjen.[58]

Tehát a családon belüli erőszak megfékezését szolgáló külön törvény alapján a rendőrség a családon belüli bármilyen erőszakos jellegű cselekményt megvalósító elkövetőt kitilthatja a sértett lakóhelyének közvetlen környezetéből, és 10 napon belül megtilthatja neki a visszatérést. Ez alatt a családügyi bíróság kiadhatja a védelmi határozatot, amely három hónapon belül nem engedi meg az elkövető visszatértét lakóhelyére. Ez még abban az esetben is fennáll, ha a sértett vissza kívánná fogadni a bántalmazó felet. A törvény kihirdetésével egyidejűleg megalakultak az intervenciós központok, amelyek az áldozattá vált nőknek nyújtanak támogatást. A rendőrség a távolságtartás elrendelésével egyidejűleg köteles értesíteni a központot.

Ausztriában jelenleg huszonhárom anyaotthon található. Ezeket a tartományok tartják fenn, állami kezelésben vannak, de tartományonként legalább egy intézményben 24 órás segélyvonalat kell működtetni, és azonnali elhelyezést kell biztosítani az arra rászorulóknak.[59]

IV. A családon belüli erőszak elleni hazai fellépés[60]

„Meggyilkolta 12 éves kisfiát egy apa, aki már évek óta fenyegetőzött családja kiirtásával. Anya és gyermeke folyamatos bántalmazásáról és halálfélelméről számos hatóság tudott, de semmit nem tettek az életveszélyes folyamat megállítása, a gyilkosság megakadályozása

[56] A Minnesota állambeli Duluth városából indult projekt a családon belüli erőszak visszaszorítására. DAIP: Domestic Abuse Intervention Projekt, azaz Összefogás a Családon Belüli Erőszak Kezelésére. 1981-ben jött létre. Az családon belüli abúzusokat nem tekintette többé magánügynek. A modell a konfliktus megoldásaként nem a sértett menekülését, hanem az elkövető eltávolítását garantálja, biztosítva ezzel a sértett biztonságos lakhatását.

[57] Kemény Gábor: Piros lap az erőszaknak Ausztriában. In Belügyi Szemle, 2006/3. szám, Belügyminisztérium, Budapest, 113. o.

[58] Mire lenne jó, ha önálló bűncselekmény lenne a családon belüli erőszak? http://www.origo.hu/itthon/20120915-mire-lenne-jo-ha-onallo-buncselekmeny-lenne-a-csaladon-beluli.html (2012.10.27.)

[59] Családon belüli erőszakról http://nol.hu/archivum/asszony_verve_jo_ (2012.10.27.)

[60] 5. függelék része

érdekében."[61] 2002. szeptember 20-án kezdődött az országos mozgalom a családon belüli erőszak visszaszorításáért.[62]

Ezen a napon a meggyilkolt kisfiú édesanyja és több jogvédő közreadott egy **petíciót**, melyben felszólították az országgyűlést, a kormányt és annak illetékeseit, hogy még az év végéig alkossanak jogszabályokat és tegyenek intézkedéseket a családon belüli erőszak visszaszorítása érdekében.

Szintén 2002-ben az **ENSZ női jogi bizottsága (CEDAW)** is intézkedésre szólította fel Magyarországot[63]: „A bizottság sürgeti a részes államot, hogy tekintse első rendű feladatának a nők ellen a családban és a társadalom más színterein irányuló erőszak leküzdését szolgáló intézkedések bevezetését…"[64]

Ezek után a **2002. október 2-ai országgyűlési ülés**en napirend előtt felszólaltak a pártok képviselői, akik egyhangúlag sürgették az intézkedéseket.

Az első konkrét intézkedés a **34/2002. (BK. 24.) BM utasítás** volt, amely különösen a családon belüli erőszak áldozatainak védelme érdekében alkalmazott intézkedések hatékonyságának növeléséhez szükséges feladatokról rendelkezett. Erre figyelemmel az országos rendőrfőkapitány a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúakkal kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására adta ki a **13/2003. (III. 27.) ORFK intézkedés**t.[65] Tapasztalatok szerint a rendőrségi szemléletváltás jelentős sikereket ért el, családon belüli erőszak esetén a rendőröknek minden esetben ki kell menniük a helyszínre.

A petíció legnagyobb eredménye a családon belüli erőszak megfékezésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról szóló **45/2003. (IV. 16.) évi országgyűlési határozat** volt. Ebben a határozatában kérte fel az országgyűlés a kormányt, hogy 2004. március 31-ig erre szakosodott társadalmi szervezetekkel[66] karöltve dolgozzák ki és terjesszék az országgyűlés elé az ún. „távoltartó rendelkezés" bevezetését a magyar jogba, hiszen ez Európa más országaiban akkor már működött. A határozat rögzíti, hogy eleget kell tennie az országnak a nemzetközi egyezményeknek és határozatoknak, ennek érdekében a jelenleginél is hatékonyabb intézkedésekre és együttműködési formákra van szükség. A családon belüli erőszak nem magánügy, ezért van szükség egy nemzeti stratégiára, ezért van szükség a megfelelő szabályok megalkotására. A **115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat** pedig 7.3. pontjában dolgozza kis a családon belüli erőszak és annak megelőzésének konkrét stratégiáját.[67]

Az országgyűlési határozatok eredményeképpen 2004 áprilisában benyújtásra került a **T/9837. számú törvényjavaslat**, amely az ideiglenes távoltartás szabályozását tartalmazta. [68]

---

[61]Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest

[62] Morvai Krisztina - Simek Kitti: Kitti Rettegés és erőszak-otthon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 5. o.

[63] Mind az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye, mind a CEDAW Egyezmény a magyar belső jog részét képezik, így az egyezmények végrehajtását ellenőrző bizottságok ajánlásai Magyarország számára kötelezőek.

[64] Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 145. o.

[65] Morvai Krisztina: A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért. In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest, 148. o.

[66] Például 1994-ben megalapult NANE- Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen

[67]Kapossyné Czene Magdolna: A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből. In NANE Egyesület - Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer igazságügrendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon?), Demax Művek, Budapest, 2009, 110. o.

[68]Kapossyné Czene Magdolna: A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből. In NANE Egyesület - Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer igazságügrendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon?), Demax Művek, Budapest, 2009

Az országgyűlés 2005. július 4-én elfogadta azt a Btk. módosítást (**2005. évi XCI törvény**), amely tartalmazza a távoltartást, mint a pártfogó felügyelet keretében megállapítható magatartási szabályt. Ennek értelmében amennyiben a büntetés kiszabását a bíróság próbaidőre elhalasztja, a szabadságvesztés végrehajtását próbaidőre felfüggeszti, vagy a szabadságvesztésre ítéltet feltételes szabadságra bocsátja, illetve amennyiben az ügyész a vádemelést elhalasztja, külön magatartási szabályként elrendelheti, hogy a pártfogolt a bűncselekmény sértettjétől, illetőleg annak lakásától, munkahelyétől, vagy attól a nevelési-oktatási intézménytől, ahová a sértett jár, tartsa távol magát.[69]

A Btk. módosítása mellett szükséges volt az is, hogy ne csak büntető eljárás lezárását követően lehessen rendelkezni távoltartásról. Ezért „Távoltartás" címmel az 1998. évi XIX. törvény (Be.) módosításáról szóló **2006. évi LI. törvény** értelmében a büntető eljárás része lett, mint büntetőeljárási kényszerintézkedés.[70] A büntetőeljárás során rendelhető el, abban az esetben, ha szabadságvesztés büntetéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja merül fel. A cél tehát egy megfelelő és gyors védelmi eszköz létrehozása volt a sértettek részére.[71]

Szintén a családon belüli erőszak problémája hívta életre a Btk.-ban szereplő **zaklatás tényállásá**t, amely **2008. január 1**-jétől hatályos. (Btk. 176/A.§)

A 2006-os büntető eljárásjogi törvénymódosítás a gyakorlatban nem hozta meg a tőle várt eredményeket, ezért megalkották a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló **2009. évi CXXII. törvényt.** Ennek célja, hogy még azelőtt kezelje a családon belüli erőszak problémáját, mielőtt egy súlyosabb helyzet, adott esetben egy bűncselekmény végrehajtása bekövetkezne.[72]

A fent említett törvényt az országgyűlés ellenszavazás nélkül elfogadta, azonban a köztársasági elnök aláírás helyett az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel alkotmányellenesnek találta a törvény távoltartás alapjául szolgáló erőszak fogalmát és a hozzátartozók meghatározását. Az Alkotmánybíróság **53/2009. (V. 6.) AB határozat**ában[73] megállapította, hogy a kifogásolt 1. § (1)[74] és (5)[75] bekezdések valóban alkotmányellenesek.[76] Fenti törvény elfogadására úgy került sor, hogy az említett aggályos bekezdéseket egyszerűen kivették belőle.

Jelen, 2012-es év családon belüli erőszakkal kapcsolatos szabályaihoz tehát az ismertetett előzményeken át vezetett az út.

---

[69] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)

[70] Kapossyné Czene Magdolna: A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből. In NANE Egyesület - Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer igazságügrendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon?), Demax Művek, Budapest, 2009, 112.o.

[71] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)

[72] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)

[73] Alkotmánybíróság http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1B31DD876BDBF52FC1257A250047730E (2012.10.27.)

[74] 1. § (1) bekezdésében definiált – erőszak miatt ideiglenes megelőző távoltartás címén 72 órára, illetve megelőző távoltartás során 30 napra az ingatlan elhagyására lehet kötelezni. Az akkori köztársasági elnök szerint – tekintettel az erőszak fogalmának túl tág voltára is – ez az alapjog korlátozás aránytalanságot eredményez.

[75] Szintén aránytalanságot okoz, hogy a Törvény 1. § (5) bekezdése a hozzátartozó fogalmát kitágítja, az 1. § (1) bekezdése szerinti erőszakot el lehet követni „együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személy" sérelmére is (így a saját otthon használatának a megtiltása a bensőséges kapcsolatban álló személy elleni erőszak esetén is alkalmazható). Az indítványozó úgy véli, hogy a hozzátartozói fogalom-meghatározás által túl tág az a személyi kör, akit a távoltartás érinthet.

[76] Halmai Gábor: Távoltartás és személyi szabadság. In Fundamentum, 2009/2. szám, http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/09-2-08.pdf (2012.10.27.)

2012. szeptember 17-én Magyarország országgyűlése új „Hogyan…?"-ról döntött: 336 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül, 10 tartózkodással egyetértettek azzal a népi kezdeményezéssel, mely szerint legyen önálló büntetőjogi törvényi tényállása a családon belüli erőszaknak.

Az önálló büntetőjogi tényállás szükségességét Halász Pálma, magánszemély 2012 tavaszi aláírásgyűjtése helyezte ismét a figyelem középpontjába. Körülbelül 2 hónap alatt 103 ezer aláírást gyűjtöttek segítőivel, annak érdekében, hogy a parlament önálló büntetőjogi törvényi tényállásban büntesse a családon belüli erőszakot, így átadták az aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Irodának. Az Iroda elnöke H/7685 számú határozatában megállapította a népi kezdeményezés érvényességét. [77]

2012. június 18-án az országgyűlés elnöke felszólította az illetékes, Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság), hogy tárgyalják meg a népi kezdeményezés napirendre vételét.

A Bizottság szeptember 10-én tett vitát előkészítő ajánlásában 7 igen, 17 nem és 1 tartózkodás mellett nem támogatta a népi kezdeményezést, ennek ellenére a lezajlott parlamenti vitát követő ülésen, továbbá az új Büntető törvénykönyv kapcsán lezajló viták során sem támogatták az új tényállást. Szeptember 17-én, mindezek ellenére mégis elfogadásra került a javaslat: szükség van az új tényállásra.

Másnap a Magyar Közlöny is kihirdette[78], szeptember 21-én pedig az Emberi Erőforrások Minisztériumában megalakult az ezzel foglalkozó munkacsoport. Arra tettek ígértet, hogy decemberre elkészülnek a törvényjavaslattal. [79]

V. Magyar jog és a családon belüli erőszak problematikája: avagy mennyire szolgálja a jelenlegi büntetőjogi szabályozás a családon belüli erőszak megfékezését?

V.1. Fizikai bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények

A megyei bíróság[80] a vádlottat, halált okozó testi sértés bűntette miatt 2 év 8 hónapi börtönbüntetésre ítélte, és elrendelte kényszergyógyítását. A tényállás lényege a következő: „A vádlott ittas állapotban nemegyszer tettlegesen bántalmazta élettársát, a sértettet megpofozta, hajánál fogva húzta be a fürdőszobába, ott a tust a szájába nyomta, csizmával rugdosta fojtogatta stb. 1994. december 9-én a vádlott ugyancsak bántalmazta a sértettet. A sértett rosszul lett. Az ügyeletes orvos eszméletlen állapotban találta, pulzusa nem volt mérhető. Szájából véres, habos váladék ürült. Állapotát az orvos haldoklónak ítélte meg, megkísérelte az újraélesztést, de az nem vezetett eredményre. A sértett halála erőszakos úton, kettős bélfodorszakadás következtében kialakult hasűri vérzés következtében jött létre. A sérülések és a bekövetkezett halál között egyenes okozati összefüggés áll fenn."[81]

Mivel az 1. függelék alapján is láthatóan a testi sértés bűncselekménye valósul meg leggyakrabban a családokban, a testi sértést vizsgálom a továbbiakban.

Ez a fizikai bántalmazások „alfája", ugyanis általában a terror pofonnal kezdődik. Azokban az esetekben, ahol emberölés történik, a cselekményt legtöbbször hosszú időn át tartó bántalmazás előzi meg- ahogy az a jogesetből is látszik.

[77] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[78] 60/2012. (IX. 18.) OGY határozata Magyar Közlöny 2012. évi 122. szám 20387. oldal
[79] Munkacsoport írja a családon belüli erőszakról a törvényt http://hvg.hu/itthon/20120921_Munkacsoport_irja_a_csaladon_beluli_erosz (2012.10.27.)
[80] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 46. o.
[81] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 46. o.

A fizikai fájdalomokozás megnyilvánulásai - hasonlóan a lelki és szexuális abúzusok megnyilvánulásáig – nem sorolhatóak fel kivétel nélkül, hiszen a bántalmazók fantáziája kimeríthetetlen. Leggyakoribb elkövetési módok a felpofozás, ellökés, puszta kézzel vagy eszközzel való ütlegelés, rúgás, fojtogatás.

A büntetőjog nem tesz különbséget verés és verés között! Történjék az a nyílt utcán idegenek között, vagy a négy fal között családtagok relációjában, azt a jogszabály ugyanúgy büntetni rendeli. Tehát a jelenlegi szabályozás teljes körű védelmet biztosít annak, aki igénybe kívánja venni. A hangsúly sokszor azon van: igénybe kívánja-e venni? Ugyanis, példának okáért a könnyű testi sértés[82] magánvádas bűncselekmény.[83]

Könnyű testi sértés esetén az esetek elenyésző százalékában indul büntetőeljárás. Egyrészt a sértett szégyelli, másrészt súlyosabb bántalmazásoktól tart. Így külföldi példa (lásd. Ausztria), illetve Uniós instrumentumok alapján javaslom, hogy a könnyű testi sértés is közvádas bűncselekmény legyen.

V.2. Lelki bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények

„Az asszony a gyerekekre tekintettel megpróbált minden összeütközést kerülni, tűrt, engedelmeskedett. A férfi gúnyolódva fenyegette feleségét. Látta, hogy emiatt a felesége minden alkalommal félt, ideges lett…Meghatározta, hogy mikor mehet fodrászhoz, mire költhet. Nem engedte például, hogy a gyerekeknek ruhát vegyen…Az asszony édesanyja betegeskedett, a férj nem engedte, hogy egyedül meglátogassa, ahogy nagyszüleihez és más rokonaihoz sem mehetett egyedül.”- olvasható egy bírósági határozat tényállási részében.[84]

A Btk. különös részi tényállásai közt nincsen olyan, amelynek eleme lenne a lelki sérülés okozása, sem eredmény, sem minősített eset formájában.

Testi sértés, emberölés, erőszakos közösülés, kiskorú veszélyeztetése- a Btk. ezen bűncselekmények sértetti körét akkor is védelmezi, ha az eset családon belül történik meg. Pontosan azért nincsen taxatíve felsorolás arra nézve, hogy milyen esetekben, hol „kell” elcsattannia a pofonnak, mert a lényeg pont az: bárhol is csattanjon el az a pofon, a sértett jogosult az őt megillető védelemhez. Ami most még inkább fontos: Ezek a bűncselekmények általában érzelmi bántalmazással is párosulnak. Mit tehet ennek megfékezése érdekében az ultima ratio?

Vegyük például a kiskorú veszélyeztetését: a hatályos törvényszöveg a kiskorú testi-értelmi-erkölcsi veszélyeztetése mellett a lélek egészségét nem sorolja a védeni rendelt jogi tárgyak közé.[85] Európa más országaiban az érzelmi védelem is fontos. Például a Német Szövetségi Köztársaság büntető törvénykönyve 225. § (3) bekezdésének 2. pontja alapján „legalább egyévi szabadságvesztéssel büntetendő az, aki az oltalomra szoruló személy testi, illetve lelki fejlődését károsodásnak teszi ki, veszélyezteti.” Ezt hasonlóan fogalmazzák meg a svájci, valamint a francia büntető kódexek is. A 2012 tavaszán benyújtott, T/6985. törvényjavaslatban – új Btk. tervezet –a gyermek érzelmi fejlődésének biztosítását már a hazai törvényalkotók is fontosnak tartották: „A kiskorú nevelésére, felügyeletére, vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti, bűntett miatt egy évtől öt évig

[82] Btk. 170. § (1)
[83] Btk. 170. § (8)
[84] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 47-48. o.
[85] Dénes Veronika: Néhány gondolat a lelki abúzusról. In Belügyi szemle 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest

terjedő szabadságvesztéssel büntethető."[86] Tehát a kiskorúak esetében ezentúl vizsgálni fogják a lelki sérüléseket is.

Ugyanezen törvényjavaslatban új tényállásként jelent meg az együtt élők közötti lelki bántalmazás is. Ahogyan azt már említettem: sajnos a lelki megalázás is szerves része a családon belüli erőszaknak. Sőt lényegében ez a kiindulópontja a fizikai és szexuális bántalmazásnak, esetleges elhanyagolásnak is. A jogalkotó célja tehát az imént felsorolt súlyosabb következmények megelőzése lett volna az új tényállás megalkotásával.

Testi bántalmazások, szexuális bántalmazások lelki sérülésekkel párosulhatnak. A sorozatos megaláztatások miatt a bántalmazott gyermek vagy partner öngyilkosságot kísérelhet meg, alkoholizálni kezdhet, fokozott agresszív feszültség és zaklatottság tünetei mutatkozhatnak meg rajta, szoronghat, rémálmok gyötörhetik. Éppen ezért sokan pszichoterapeutás kezelésre szorulnak.

Az együtt élők közötti lelki bántalmazással a törvényalkotó új eszközt akart adni a sértettek kezébe. A javaslat indoklása szerint[87] az alábbiak voltak a jogalkotók elképzelései: „A bántalmazás elkövetési magatartása erőszakos, amely irányulhat személy vagy dolog ellen is. Tettlegesség nem szükséges, elegendő a támadó jelleg. Ahhoz azonban, hogy ez tényállásszerű legyen azt rövid időközönként, vagy tartósan, huzamosabb ideig tanúsítani kell. A bűncselekmény célzatos (a közös háztartásban vagy egy lakásban élő házastárs, a volt házastárs, az élettárs, a volt élettárs, egyenes ágbeli rokon, stb. valamit tegyen, ne tegyen, vagy eltűrjön), és eredmény-bűncselekmény (lelki szenvedés). A tényállás nem a lelki sérülést kívánja meg eredményként, hanem a lelki szenvedést, ezzel is kifejezésre juttatja, hogy nem egyszeri elkövetésről van szó, hanem folyamatos, hosszabb ideje kifejtett magatartásról (pl. verbális megalázás, gyötrés)". A tényállás a pszichikai bántalmazás ellen nyújt védelmet, a tettleges bántalmazást a hatályos Btk. tényállásai a törvényalkotó véleménye szerint lefedik. A lelki szenvedés tünete lehet pl. a szorongás, stressz, alvásképtelenség, gyomorgörcs. A javaslat a büntetőeljárás megindítását e bűncselekmény esetén magánindítványhoz köti. Kérdés: mindez hogyan működne a gyakorlatban? Hogyan bizonyíthatjuk a bíróságon a lelki bántalmazást?

Dr. Sándor Zsuzsa büntető jogász véleménye szerint a lelki bántalmazások bizonyítása családon belüli erőszak esetén szinte lehetetlen.[88] A következő példát fent hivatkozott cikkében olvastam: Képzeljünk el egy bírósági tárgyalást, ahol a férj a vádlott, a feleség a sértett. A feleség magánindítványra feljelenti a férjét, mert az, véleménye szerint lelki erőszakot alkalmaz vele szemben. Nem engedi, hogy védekezzenek a terhesség ellen, annak ellenére, hogy az asszony már nem szeretne több gyereket. A férj elveszi fogamzásgátló piruláit és válással fenyegeti. Továbbá folyamatosan azt ismételgeti a közös gyermekeiknek, hogy édesanyjuk már nem szereti őket, mert nem akar nekik kistestvért szülni. Ezzel szemben a férj vallomásában azt állítja, hogy amiket felesége elmondott nem igazak. Imádja a családját. A gyermekvállalást még korábban felesége említette neki és a gyógyszert azért tette el, mert attól felesége többször is rosszul lett, így akarta őt az újabb rosszullétektől megóvni. A gyerekeknek pedig pont azt mondogatja mindig, hogy attól, hogy kistestvérük fog születni, édesanyjuk ugyanúgy fogja szeretni őket, mint addig. Hogy dönt a bíró? Szemben áll egy állítás és egy tagadás. Tanúk száma: nulla. Egyetlen megoldás marad: bizonyítékok hiányában felmenti a vádlottat.

[86] 2012. évi C. törvény 208§ (1) bekezdés
[87] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[88] Családon belüli erőszak és büntetőjog http://www.hir24.hu/jogasz/2012/06/27/ne-vard-azt-a-buntetojogtol-hogy-eleted-minden-gondjat-megoldja/ (2012.10.27.)

Pontosan bizonyíthatatlansága miatt a törvényalkotók is belátták tehát, hogy a **büntetőjog sajnos nem alkalmas a társadalom összes gondját orvosolni**, így ezt sem. Ugyanakkor Dr. Spronz Júlia, jogvédő álláspontja a következő: „A lelki bántalmazás esetében kifejezetten attól kell tartani, hogy maguk a bántalmazók fogják kihasználni a törvényt. Az egyik legismertebb bántalmazói taktika ugyanis, hogy saját magukat adják elő bántalmazottként, sok esetben fizikai erőszak áldozataként. Amikor a bántalmazó férfi nekitámad a nőnek, a nő védekezik. Az eközben keletkezett sérülésekkel a bántalmazó rögtön rohan az orvoshoz látleletért. Sok esetben előfordul az is, hogy felhergelik, provokálják a nőket, amíg önmagukból kikelve üvölteni nem kezdenek, és ezt gyorsan felveszik diktafonra, bizonyítva saját lelki bántalmazásukat."[89] **Mindezeket megfontolva tehát az együtt élők közötti lelki bántalmazás tényállása kikerült a javaslatból, nem fog szerepelni az új büntető kódexben.**

„Elég gyakori volt, hogy egyszerűen megfogta a hamutartót és a tartalmát a fejemre borította. Nem fájdalmat okozni akart, hiszen olyankor az egész hamutartót vágta a fejemhez, hanem csak megalázni."[90] Ugyanakkor az ehhez hasonló esetekből látjuk, hogy a lelki bántalmazás nagyon sokszor párosul a testi sértéssel, így amikor a bíró testi sértés miatt ítéli el az elkövetőt, az gyakorlatilag a lelki bántalmazásáért is felel. A kettőt ebben az esetben nem lehet elválasztani. Hiszen hiába lelki megalázás volt az elkövető célja, mégiscsak testi sértést valósított meg cselekedetével.

V.3. Szexuális bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények

„Akit megerőszakoltak egy szörnyű emlékkel él együtt. Akit férje erőszakolt meg, az a tettessel."[91] A szexuális erőszak a házasságon belüli bántalmazási folyamat része, az elkövető hatalomgyakorlási vágyának egyik megnyilvánulási formája. Általánosságban elmondható, hogy ahol szexuális bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények megtörténnek, ott a bántalmazás többi fajtája is jelen van: „Hol csak megvert, hol megerőszakolt. Általában, ha nappal jött haza részegen, akkor megvert, ha éjjel, akkor megerőszakolt."[92]

1997-ben a nemi erőszak büntetőjogi tényállását módosították. Kivették belőle azt a passzust, miszerint csak házastársi kapcsolatokon kívül lehet elkövetni szexuális erőszakot. Tehát a törvény 1997 óta a bántalmazottaknak lehetőséget biztosít arra, hogy büntető eljárást kezdeményezzenek. A módosítás indoklása szerint a házastársak házasságkötésükkel nem mondanak le szexuális önrendelkezési jogukról és ezen a házasság ténye mit sem változtat. Adott tehát a szabály, de azt kell, hogy mondjam ritkán élnek vele. Ahogy azt a függelékben látható táblázatok, grafikonok is bizonyítják: a legtöbb sértett szégyelli magát és fél, ezért továbbra sem tesz feljelentést. Erőszakos közösülés esetében pedig ez csak magánindítványra tehető meg. Ezért javaslom itt is, ahogyan a könnyű testi sértés esetében tettem, hogy a házastársak közötti nemi erőszak esete is közvádas legyen.

„Tudtam, hogyha nemet mondok vagy ellököm magamtól, megint nagy őrjöngést csap és tör-zúz. Ezt nem tehettem meg a gyerekeimmel, így az ő nyugalmuk érdekében inkább becsuktam a szememet és vártam, hogy túl legyek rajta."[93] A Btk. 197. §-a az erőszakos közösülésről, valamint 198. §-a a szemérem elleni erőszakról szóló tényállások megkövetelik a sértett fizikai ellenállásának megtörésére alkalmas fizikai erőszakot vagy az életet, testi

[89]Bűncselekmény lesz a lelki bántalmazás? http://www.stop.hu/belfold/buncselekmeny-lesz-a-lelki-bantalmazas-miert-nem-orulnek-a-nok/1056058/ (2012.10.27.)
[90]Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 38. o.
[91] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 65. o.
[92] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 54. o.
[93] Morvai Krisztina: Terror a családban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998, 58. o.

épséget közvetlenül fenyegető magatartást. Házasságon belül leggyakrabban, ahogyan az a leírt esetből is látszik, nincsen szükség sem közvetlen fenyegetésre, sem pedig tettleges erőszakra. A sértett pontosan ennek a tettleges erőszaknak a megelőzése érdekében nyugszik bele a szexuális bántalmazásba, hogy ne essen komolyabb baja sem neki, sem a gyerekeknek. Ez az eset büntetőjogi értelemben nem valósít meg nemi erőszakot, de az világos, hogy ez nem tekinthető egy hagyományos szerelmi együttlétnek sem.

A hatályos Btk. alapján az erőszakos közösülés és a szemérem elleni erőszak tehát akkor büntetendő, ha a közösülésre vagy fajtalanságra kényszerítés erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség elleni közvetlen fenyegetéssel valósult meg. A jogalkotó véleménye az, hogy „a jelenlegi joggyakorlat kikristályosodott és egységes a kényszer és a kvalifikált fenyegetés értelmezése és alkalmazása tekintetében, ezen a gyakorlaton az új Btk. javaslata nem kíván változtatni, ugyanakkor szexuális erőszak néven összevonja a tartalmilag szinte teljesen azonos erőszakos közösülést és szemérem elleni erőszakot."[94]

Az új törvényjavaslat azonban mégis kínál egy új lehetőséget, a szexuális kényszerítés tényállását: „Aki mást szexuális cselekményre vagy annak eltűrésére kényszerít, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."[95] Mivel a szexuális cselekmény végzésére vagy annak eltűrésére való kényszerítés felölel minden olyan magatartást, amikor a sértett nem önként és szabadon adja a beleegyezését a szexuális cselekményhez, hanem valamilyen kényszer hatására, ez a tényállás alkalmas lehet az egyébként CAHVIO nemzetközi egyezmény[96] által is hangsúlyozott rendelkezések átültetéséhez. Az egyezmény ugyanis a beleegyezés hiányát írja elő tényállási elemként.[97] Tehát a jogalkalmazónak jövő év júliusától a jogalkotó megkönnyíti a munkáját, ha egy fentihez hasonló esettel kerülne szembe.

Láthatjuk tehát, hogy az anyagi büntetőjog mindig készséggel alkalmazkodik a gyakorlathoz, hozzá igazítva tényállásait.

V.4. Pénzügyi zaklatással kapcsolatos bűncselekmények

„2008. március 1. napján a délutáni órákban I.rendű vádlott neve erősen ittas állapotban megjelent édesanyja családi háza előtt, majd amikor édesanyja a kaput kinyitotta őt félrelökve a házba bement. I.rendű vádlott a lakásba befelé menet közölte édesanyjával, hogy „anyám, pénzért jöttem". A fentieket követően a nappaliban I.rendű vádlott .000 Ft-ot követelt édesanyjától, majd közölte, hogy ha nem ad neki pénzt, akkor felgyújtja a házat…" [98]

A pénzügyi zaklatással kapcsolatos bűncselekmények, melyek témám szempontjából relevánsak a tartás elmulasztása, a zsarolás és az önbíráskodás. Fent ismertetett példa a családon belül megvalósult zsarolást példázza.

A zsarolás jogi tárgya vagyoni jog és az ember személyes szabadsága. Ugyanakkor célzatos bűncselekmény: jogtalan haszon szerzése a cél. Ennek hiányában nem állapítható meg zsarolás. Ha az elkövető a sértettet dolog átadására kényszeríti, ez a cselekménye csak akkor minősül zsarolásnak, ha a fenyegetés nem közvetlen vagy nem élet, vagy testi épség ellen irányul. Az elkövetőnek nem szükségszerű, hogy a saját érdekében kényszerítse a sértettet valaminek a megtételére, nem tevésére, vagy tűrésére.[99] A törvény szerint zsarolást tettesként bárki elkövetheti, így alkalmazható családi eseteknél is.

[94] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[95] 2012. évi C. törvény 196.§
[96] Az egyezmény a magyar belső jog részét képezi.
[97] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[98] Hatvani Városi Bíróság 5.B.303/2008/12. ítélete
[99] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)

V.5. Elhanyagolással kapcsolatos bűncselekmények

Tipikusan az elhanyagolással összefüggő bűncselekmény a gondozás elmulasztása: „2007. február 4. napján vasárnap reggel I.rendű vádlott neve I.r. és II.rendű vádlott neve II.r. vádlottak a II.r. vádlott szüleihez utaztak vidékre. Az I.r. vádlott a látásában nagymértékben korlátozott, hanyatló szellemi állapotú sértettet a 4-5 naposra tervezett utazásuk időtartamára bezárta a bejelentett lakcímen lévő fűtetlen családi házba úgy, hogy nem gondoskodott megfelelő mennyiségű élelemről és innivalóról, illetőleg a ház fűtéséről. A sértett a vádlottak távolléte alatt oly mértékben kiszáradt, mely miatt kórházi kezelése vált indokolttá. 2007. február 8. napján csütörtök reggel a vádlottak még nem érkeztek haza, ezért szomszédokkal üzent a polgármesteri hivatalba a jegyzőnek, hogy a sértett 4 napja étlen-szomjan be van zárva a családi házba. A bejelentést követően a sértettet a mentőszolgálat a Semmelweis Egyetem II. sz. Belgyógyászati Klinikájára kiszáradt állapotban szállították be.„[100]

A Ráckevei bíróságon tárgyalt ügy a gondozás elmulasztásának egy tragikus esete. A törvény 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetheti az efféle mulasztásokat. Az új Btk. nem változtat a tényállás szövegén, pusztán az elnevezése lesz „Gondozási kötelezettség elmulasztása” . A bűncselekményt csak olyan személy sérelmére lehet elkövetni, aki önmagáról képtelen gondoskodni. Ez az állapot eredhet a sértett állapotából vagy idős korából. A gondozási kötelezettség elmulasztásának passzív alanya kiskorú személy nem lehet, még akkor sem, ha kellő gondozás hiányában élete, testi épsége vagy egészsége kerül veszélybe, hiszen arra a törvény külön tényállást – kiskorú veszélyeztetése – rendel.[101]

Véleményem szerint a szabályozás egyértelmű és pontos, családon belüli eseteknél kiválóan alkalmazható.

V.6. Egyéb bűncselekmények

A már bemutatott bűncselekményeken kívül vannak olyanok, amelyek konkrétan egyik kategóriába sem sorolhatóak, azonban relevánsak lehetnek a családon belüli erőszakkal kapcsolatosan. Ilyenek a hatályos Btk. alapján a magánlaksértés, közúti veszélyeztetés, családi állás megváltoztatása, kiskorú elhelyezésének megváltoztatása, közveszély okozás, terrorcselekmény, garázdaság, rongálás, visszaélés kábítószerrel, hamis tanúzásra felhívás és a hatósági eljárás akadályozása.[102] Ezek közül a következőkben a magánlaksértés tényállását vizsgálom.

A közös otthonból való kizárás természetesen jogellenes magatartás: enyhébb megítélésű esetei szabálysértésnek, a súlyosabbak pedig bűncselekménynek minősülnek. Az új, 2012. évi II. törvény, azaz a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény 166. § (1) bekezdése értelmében: „Aki másnak a lakásába, egyéb helyiségébe, vagy ezekhez tartozó bekerített helyre az ott lakónak vagy azzal rendelkezőnek akarata ellenére, vagy megtévesztéssel bemegy, vagy ott bennmarad, úgyszintén aki mást akadályoz abban, hogy a lakásába, egyéb helyiségébe vagy ezekhez tartozó bekerített helyre bemenjen, szabálysértést követ el.” A Btk. 176. §-a különbséget tesz vétség és bűntett között is. Az első bekezdés értelmében tehát: „Aki másnak a lakásába, egyéb helyiségébe vagy ezekhez tartozó bekerített helyre erőszakkal, fenyegetéssel, hivatalos eljárás színlelésével bemegy, vagy ott bent marad, vétséget követ el,

[100] Ráckevei Városi Bíróság 4.B.35/2009. számú ítélete
[101] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[102] Alföldi Ágnes Dóra: A családon belüli erőszak problematikája a XXI. századi Magyarországon. In Magyar Tudomány, 2011/8. szám, MTA, Budapest, 152. o.

és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő." A (2) paragrafus értelmében pedig: „Bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki másnak a lakásába, egyéb helyiségébe vagy az ezekhez tartozó bekerített helyre, az ott lakónak vagy azzal rendelkezőnek akarata ellenére vagy megtévesztéssel éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve, csoportosan bemegy vagy ott bent marad." Mind a szabálysértés, mind a vétség, vagy bűntett miatt a feljelentés magánindítványra indul.

Ezek a szabályok, azonban nem jelentettek teljes körű biztonságot és pont a családon belüli erőszak megfékezésének célja hívta életre a 2008. január elsejétől bevezetett zaklatás tényállását, ami – ahogy azt paragrafus száma (176/A.§) is jelzi – közel áll a magánlaksértés tényállásához, mégis sokkal részletesebb szabályozást és ezáltal nagyobb biztonságot nyújt. Első bekezdése értelmében: „ Aki abból a célból, hogy mást megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetőleg mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozzon, rendszeresen vagy tartósan mást háborgat, így különösen mással, annak akarata ellenére telekommunikációs eszköz útján vagy személyesen rendszeresen kapcsolatot teremteni törekszik, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."[103] Minősített esetet képez, ha a bűncselekményt az elkövető házastársa, volt házastársa, élettársa vagy volt élettársa, bejegyzett élettársa vagy volt bejegyzett élettársa illetve nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére követi el."

Az új Btk. a zaklatást annyival egészíti ki, hogy mindezen felül a (3) bekezdésben minősítő tényező lesz a hatalmi vagy befolyási helyzettel való visszaélés útján elkövetett zaklatás. A hatalmi helyzettel visszaélést elsősorban a munkáltatói jogok gyakorlója, vagyis az alá-fölérendelt viszonyban álló felek közül a fölérendelt hatalmi helyzetben álló fél követhet el az alárendelt fél sérelmére. A zaklatás szubszidiárius bűncselekmény. Megállapítására akkor kerülhet sor, ha az adott magatartás folytán egyben súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg.[104]

Egyebekben a magánlaksértés büntetőjogi törvénykönyvi szabályozását, de lege ferenda javaslatként azzal egészíteném ki, hogy amennyiben a kitiltott vagy távol tartott személy kötelezettségének megszegésével követi el a magánlaksértést, azt nappali, fegyvertelen és egyedüli elkövetés esetén is minden esetben bűntettnek minősítsék.

VI. Összegzés

2006-ban az ENSZ főtitkára szerint a nők elleni - és ezáltal a családon belüli erőszak elleni - hatékony fellépéshez egyértelmű politika és egyértelmű jogi normák kellenek. Szükség van jól működő végrehajtásra, jogalkalmazókra, civil szervezetek és szakemberek együttműködésére. És fontos, a szép szavak és elképzelések mellé, hogy az állam megfelelő mértékű anyagi forrásról is gondoskodjon. [105]

Egyetértek Kofi Annan véleményével. A szakirodalmat átböngészve és dolgozatom megírása után továbbra is azt gondolom, hogy rendkívül összetett problémával állunk szemben, ami komplex megoldást igényel. Éppen ezért továbbra sem gondolom azt, hogy egy önálló büntetőjogi törvényi tényállás megalkotásától csodát remélhetünk.

[103] 1978. évi IV. törvény 176/A. § (1) bekezdés
[104] T/6958. számú törvényjavaslat http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf (2012.10.27.)
[105] A/61/122/Add. 1 In-depth study on all forms of violence against woman, Report of the Secretary-General 6 July 2006

A jelenleg hatályos Btk.-ban közel 30 olyan tényállás van, amelyek kimerítően felölelik a családon belül elkövetett abúzusokkal, vagy elhanyagolással kapcsolatos cselekményeket. Ezek körét a jövő évben, azaz a 2013. július 1-jén hatályba lépő 2012. évi C. törvény, az új büntető törvénykönyv sem csökkenti.

Egy önálló tényállás azért sem jelentene megoldást, mert túl sok magatartást kellene egy tényállásba belezsúfolni – a szabálysértési becsületsértéstől egészen a többszörösen minősülő emberölésig mindent. Egy ilyen felduzzasztott tényálláshoz pedig lehetetlen megfelelő büntetési tételt kapcsolni.

VII. De lege ferenda javaslatok

Dolgozatomban kifejtettek alapján a következő javaslatokat teszem a családon belüli erőszak megfékezése érdekében:

1. **Büntető Törvénykönyvvel kapcsolatos módosítások az alábbiak szerint:**
   - Könnyű testi sértés esetén az esetek elenyésző százalékában indul büntetőeljárás. Egyrészt a sértett szégyelli, másrészt súlyosabb bántalmazásoktól tart. Így külföldi példa (lásd. Ausztria), illetve Uniós instrumentumok alapján javaslom, hogy a könnyű testi sértés is közvádas bűncselekmény legyen.
   - Javaslom, hogy az erőszakos közösülés, szemérem elleni erőszak és a megrontás enyhébben minősülő eseteiben a jogalkotó a büntethetőséget ne kösse magánindítványhoz. Ugyanis ezekben az esetekben: „Általában negatív szerepet tölt be a büntetőeljárás megindítása lehetőségének sértetti kézreadása, mivel hozzájárul a cselekmény, illetve az elkövető rejtve maradásához azokban az esetekben, amikor a megfélemlített áldozat szégyelli magát, nem mer segítséget kérni sem a hatóságtól, sem szakemberektől.”[106]
   - Egyebekben a magánlaksértés büntetőjogi törvénykönyvi szabályozását, de lege ferenda javaslatként azzal egészíteném ki, hogy amennyiben a kitiltott vagy távol tartott személy kötelezettségének megszegésével követi el a magánlaksértést, azt nappali, fegyvertelen és egyedüli elkövetés esetén is minden esetben bűntettnek minősítsék. Véleményem szerint ez a szigorítás szükséges lenne ahhoz, hogy a távol tartási kötelezettséget még komolyabban vegyék a gyakorlatban.
2. Szorgalmazom egy új európai charta létrehozását, ennek azonban első lépése egy **hatékony nemzeti stratégia** kidolgozása:
   a) Szorgalmazom egy **kifejezetten családon belüli erőszakkal foglalkozó bíróság létrehozását**, melynek hatáskörét a Kormány határozná meg.
   b) Mivel ez költséges megoldás, ennek előkészítéseként, valamint a jelenlegi gyakorlat megkönnyítése érdekében is, javaslom, hogy a **Kúria egy, a családon belüli erőszakról szóló irányelvben határozza meg a jelenség pontos fogalmát, valamint a releváns bűncselekményekkel kapcsolatosan adjon iránymutatást a bírói gyakorlatnak**, ezzel kiküszöbölve az esetleges bírói előítéleteket, mivel egyes tapasztalatok szerint nem tekintik sok esetben a családon belüli elkövetett erőszakot az idegenekkel szembeni bűncselekményekkel egyenrangú jogsértésnek.

[106] Alföldi Ágnes Dóra: A családon belüli erőszak problematikája a XXI. századi Magyarországon. In Magyar Tudomány, 2011/8. szám, MTA, Budapest, 153. o.

c) Szintén a speciális bíróság létrehozásának keretein belül, tekintettel a CEDAW Egyezményre, valamint a spanyol és skót gyakorlatra szükség van a **rendvédelmi szervek, valamint bírósági dolgozók folyamatos, speciális képzés**ére.
d) Javaslom **speciális rendőri egységek létrehozását**, akik civil ruhában és civil autóban foglalkoznak az áldozatok segítésével, egyedi biztonsági terveket kidolgozva számukra.
e) Javaslom egy **családon belül elkövetett jogsértésekre specializálódott jogsegély szolgálat létrehozását**, melyhez a probléma szempontjából jelentős szaktudással bíró ügyvédek csatlakozhatnának és esetlegesen hátrányos helyzetben élő családoknak anyagi kedvezményeket is nyújthatnának az ügyvédi költségeket illetően.
f) Javaslom továbbá, hogy Magyarország Kormánya folyamatos **kampány**okkal hívja fel a figyelmet a problémára, és a lehetséges megoldásokra, akár társadalmi célú hirdetések, akár plakátok, újságok, rádiós műsorok útján.
g) Mindezek mellett fontos, hogy a Kormány nagyobb figyelmet szenteljen a **munkanélküliség, az alkoholizmus és a szegénység csökkentésé**re, hiszen ezek a devianciák fokozzák a családon belüli erőszak jelenlétét.
h) Szükség van **segítő központok**, **forró drótok** létrehozására, ahol anonim és bizalmas módon az áldozatok megfelelő információt kaphassanak jogi és szociális lehetőségeikről. Ezek megvalósulását a rendőrségi szervezetrendszeren belül, valamint civil szervezetek bevonásával tartom megvalósíthatónak.
i) Mivel a legtöbb családon belüli erőszakkal foglalkozó civil szervezet a nők és a gyermekek védelmére specializálódott, az **egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében, a családon belüli erőszak férfi bántalmazottainak is létre kell hozni egy segítő központot**. Ennek megvalósulását szintén civil szervezet működési keretei között képzelem el.

Függelék

1. függelék[107]



2. függelék[108]

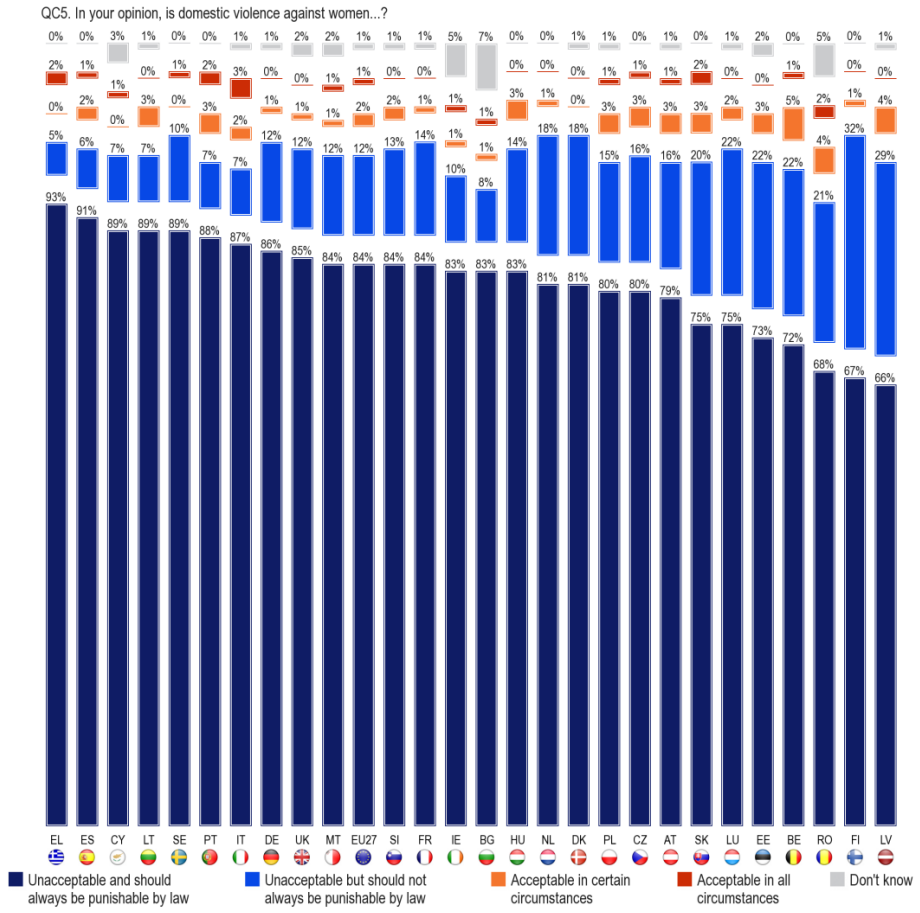


[107] Forrás: ksh.hu/szamlap/eletunk_csbe.html (2012.10.27.)
[108] Forrás: ksh.hu/szamlap/eletunk_csbe.html (2012.10.27.)

3. függelék [109]

A párkapcsolati erőszak sértettjeinek száma, aránya és bűncselekmények szerinti megoszlása nemenként, 2011						
Bűncselekmény	**Sértettek száma, fő**		**Sértettek aránya, %**		**Sértettek bűncselekmények szerinti megoszlása, %**	
	nők	**férfiak**	**nők**	**férfiak**	**nők**	**férfiak**
Emberölés	31	17	64,6	35,4	1,1	5,9
Testi sértés	1340	165	89,0	11,0	46,5	57,1
Kényszerítés	12	1	92,3	7,7	0,4	0,3
Személyi szabadság megsértése	146	3	98,0	2,0	5,1	1,0
Zaklatás	835	60	93,3	6,7	29,0	20,8
Becsületsértés (tettleges)	10	1	90,9	9,1	0,3	0,3
Kiskorú veszélyeztetése	1	–	100,0	–	0,0	–
Erőszakos közösülés	27	–	100,0	–	0,9	–
Szemérem elleni erőszak	7	–	100,0	–	0,2	–
Garázdaság	421	32	92,9	7,1	14,6	11,1
Önbíráskodás	23	6	79,3	20,7	0,8	2,1
Vagyon elleni	27	4	87,1	12,9	0,9	1,4
Összesen	**2880**	**289**	**90,9**	**9,1**	**100,0**	**100,0**

4. függelék[110]



[109] Forrás: ksh.hu/szamlap/eletunk_csbe.htm (2012.10.27.)
[110] Forrás: ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_344_en.pdf (2012.10.27.)

5. függelék[111]

A CSALÁDON BELÜLI ERŐSZAKKAL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK, EURÓPAI UNIÓS EGYEZMÉNYEK ÉS HAZAI SZABÁLYOK / a legjelentősebb dokumentumokat összefoglaló táblázat/			
	NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK	**EURÓPAI UNIÓ DOKUMENTUMAI**	**HAZAI ELŐZMÉNYEK**
1.	Nők Ellen Irányuló Bármilyen Fajta Megkülönböztetés Megszüntetéséről szóló Egyezmény (CEDAW) /1978/	Európa Tanács Miniszteri Tanácsának N(85)4. számú ajánlása	34/2002. (BK. 24.) BM utasítás
2.	Nők Ellen Irányuló Erőszak Megszüntetéséről szóló Nyilatkozat /1993/	Európai Tanács Európa Tanács (2002) 5. és (2000) 1450. számú ajánlásai	13/2003. (III. 27.) ORFK intézkedés
3.	A Bécsi Emberi Jogi Konferencia által elfogadott Nyilatkozat és Akcióterv /1993/	Parlamenti Közgyűlésének 1512 (2006) számú határozata	45/2003. (IV. 16.) évi országgyűlési határozat
4.	ENSZ Gyermekjogi Egyezmény /1989/	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006/C 110/15. sz. véleménye	115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat
5.	Emberi Jogok és alapvető szabadságok Európai Egyezménye /1950/	Az Európai Parlament 2011. április 5-i állásfoglalása a nők elleni erőszakkal szembeni fellépést célzó, új uniós politikai keret prioritásairól és körvonalairól (2010/2209(INI))(2012/C 296 E/04)	T/9837. számú törvényjavaslat
6.	Európai Egyezmény a gyermekek jogainak gyakorlásáról /1996/		2005. évi XCI törvény
7.			2006. évi LI. törvény
8.			2008. január 1. --> zaklatás (Btk.)
9.			2009. évi CXXII.

[111] A szerző saját táblázata.

			törvény
10.			60/2012. (IX. 18.) OGY határozat

Felhasznált irodalom

Külföldi szakirodalom

Weissl, Angela Jane, *"'Quiting' Eve: Violence Against Women in the Canterbury Tales."* In Anna Roberts, ed.,Violence Against Women in Medieval Texts, University of Florida Press, Gainesville, 1998

Dobash, E. R. - Dobash R., *Violence Against Wives: A Case Against Patriarchy*. Free Press, New York, 1979

Flowers, R.B.: *Children and Criminality*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1989

Fontana, V.J.: *The Maltreated Child.* Springfield Charles C. Thomas Publisher, Illinois USA, 1972

Gelles, R. J.-Straus, M. A.: *Violence in the American Family.*

Kemény Gábor: *Kampf gegen die Gewalt in der Familie in Österreich.* In Magyar Rendészet, 2006/3. szám, a Rendőrtiszti Főiskola szakmai, tudományos folyóirata

Safety anf Justice: *The Government's Proposals on Domestic Violence.* June 2003

Hazai szakirodalom

Könyvek

Herczog Mária: *Gyermekbántalmazás.* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007

Morvai Krisztina: *Terror a családban.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998

Morvai Krisztina-Simek Kitti: *Kitti Rettegés és erőszak-otthon.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005

Kerezsi Klára: *A védtelen gyermek.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995

Tanulmányok

Belügyi Szemle

Dénes Veronika: *Néhány gondolat a lelki abúzusról.* In Belügyi szemle 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest

Kemény Gábor: *Piros lap az erőszaknak Ausztriában.* In Belügyi Szemle, 2006/3. szám, Belügyminisztérium, Budapest

Szöllősi Gábor: *A családon belüli erőszak értelmezése.* In Belügyi Szemle 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest

Virág György: *Családon belüli erőszakról.* In Belügyi szemle, 2005/9. szám, Belügyminisztérium, Budapest

Család, gyermek, ifjúság

Büntetőügyi mediáció, fiatalkorúak bűnelkövetése, családon belüli erőszak – Mit kezd mindezen kérdésekkel az osztrák intézményrendszer? Beszámoló A Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület Agis programján belül megvalósuló bécsi tanulmányútról (2007. december 9-11.) In Család, gyermek, ifjúság 2008/1. szám, Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület

Családi jog

A családon belüli erőszak különböző aspektusai a szakemberek gyakorlatában, Bírónők Egyesülete 2010. június 25-én a távoltartás, mint a családon belüli erőszak áldozatainak megvédésére szolgáló eszköz új szabályainak alkalmazásáról, hatékonyságának vizsgálatáról rendezett konferencia In Családi jog, 2010/4. szám, HVG-ORAC Kiadó, Budapest

Fundamentum

Morvai Krisztina: *A családon belüli erőszakkal szembeni határozott állami fellépésért.* In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest

Somlai-Virág-Tamási-Herczog: *Fórum- Erőszak a családban.* In Fundamentum, 2004/3. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest

Halmai Gábor: *Távoltartás és személyi szabadság családban.* In Fundamentum, 2009/2. szám, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány, Budapest

Magyar rendészet

Kemény Gábor- Kemény Péter: *A spanyol Guardia Civil családi bűncselekményekkel kapcsolatos feladatai.* In Magyar Rendészet, 2005/1. szám, a Rendőrtiszti Főiskola szakmai, tudományos folyóirata

Magyar Tudomány

Alföldi Ágnes Dóra: *A családon belüli erőszak problematikája a XXI. századi Magyarországon.* In Magyar Tudomány, 2011/8. szám, MTA, Budapest

Múlt-kor Történelmi Magazin

Pincas, Eric: *Hogyan vált a házastársi erőszak bűncselekménnyé?* In Múlt-kor Történelmi Magazin, 2010. év, Tavasz, Múlt-kor Kulturális Alapítvány, Budapest

Egyéb publikációk

Tóth Olga: *Erőszak a családban.* Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés, Budapest, 2000

Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium és az Európai Nők az Erőszak Ellen (WAVE) közös konferenciája: Erőszak a családban, Baden, 1998. november 30.--december 4., Nőképviseleti Titkárság

Kapossyné Czene Magdolna: *A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből.* In NANE Egyesület - Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon?), Demax Művek, Budapest, 2009

NANE Egyesület: *Miért marad??? Feleség-és gyermekbántalmazás a családban Hogyan segíthetünk?* Nane Egyesület, Budapest, 2006

Perge Bertalanné: *Családon belüli erőszak.* In Bűnmegelőzési ismeretek, B-A-Z. Megyei Bűnmegelőzési Alapítvány, Miskolc, 2003

Honlapok

A Nők Ellen Irányuló Bármilyen Fajta Megkülönböztetés Megszüntetéséről szóló Egyezmény (CEDAW) honlapja: www.cedaw2012.org

Az Európai Bizottság honlapja: www.ec.europa.eu

Hozzáférés az Európai Unió joganyagához és más nyilvánosnak tekintett dokumentumokhoz: www.eurlex.europa.eu

Az Európai Parlament honlapja: www.europarl.europa.eu

Fundamentum folyóirat honlapja: www.fundamentum.hu

A Központi Statisztikai Hivatal honlapja: www.ksh.hu

A Magyar Tudományos Akadémia folyóiratának honlapja: www.matud.iif.hu

Magyarország Alkotmánybíróságának honlapja: www.mkab.hu

Magyarország Országgyűlésének honlapja: www.mkogy.hu

A NANE Egyesület és a Patent Egyesület nők elleni erőszakkal kapcsolatos honlapja: www.nokjoga.hu

A Patent Egyesület honlapja: www.patent.org.hu

Fontosabb jogszabályok és egyéb jogi jelentőséggel bíró dokumentumok

Nemzetközi dokumentumok

Nők Ellen Irányuló Bármilyen Fajta Megkülönböztetés Megszüntetéséről szóló Egyezmény (CEDAW) /1978/

Nők Ellen Irányuló Erőszak Megszüntetéséről szóló Nyilatkozat /1993/
A Bécsi Emberi Jogi Konferencia által elfogadott Nyilatkozat és Akcióterv /1993/
ENSZ Gyermekjogi Egyezmény /1989/

Európai Uniós instrumentumok

Emberi Jogok és alapvető szabadságok Európai Egyezménye /1950/

Európai Egyezmény a gyermekek jogainak gyakorlásáról /1996/

Az Európai Parlament 2011. április 5-i állásfoglalása a nők elleni erőszakkal szembeni fellépést célzó, új uniós politikai keret prioritásairól és körvonalairól (2010/2209(INI))(2012/C 296 E/04)

Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1512 (2006) számú határozata

Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének (85) 4 ajánlása

Európa Tanács (2002) 5. és (2000) 1450. számú ajánlása

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006/C 110/15. sz. véleménye

Magyar törvények

1978. évi IV. törvény, a büntető törvénykönyvről

2012. évi C. törvény, a büntető törvénykönyvről (hatályba lép: 2013. július 1.)

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról

2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról

2006. évi LI. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról

2005. évi XCI. törvény, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról

Magyar országgyűlési határozatok

45/2003. (IV. 16.) országgyűlési határozat, a családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról

115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat, a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról

60/2012. (IX. 18.) országgyűlési határozat, népi kezdeményezésről

Magyarország Alkotmánybíróságának határozata

53/2009. (V. 6.) AB határozat, A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló, az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott törvény 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenességéről

Magyar bírósági határozatok

Hatvani Városi Bíróság 5.B.303/2008/12. ítélete

Ráckevei Városi Bíróság 4.B.35/2009. számú ítélete

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Szalbot Balázs
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz[1]

I. Bevezetés

Dolgozatom témája az alkotmányjogi panasz egy speciális típusa, melyet a bírói döntés nélküli, pusztán a jogszabály alkalmazásából vagy hatályosulásából fakadó jogsérelmek ellen lehet benyújtani. A közvetlennek, vagy kivételesnek is nevezett panasz elemzése során rámutatok arra, hogy miért illik inkább a normakontroll terminus alá a vizsgált hatáskör, továbbá ez az alkotmányjogi panasztól eltérő jogvédelmi jelleg milyen értelmezési lehetőségeket nyit meg az Alkotmánybíróság számára, illetve milyen feladatokat ró a jogalkotóra.

Felmerülhet a kérdés, mégis mi indokolja, hogy a kivételes panasz normakontrollként való értelmezésével foglalkozzunk. A normakontroll kezdeményezői körének jelentős leszűkítése önmagában még nem lenne ok erre, hiszen számos országban találunk hasonló szabályozást. Azonban ha megvizsgáljuk a hatáskör rendszerváltás után betöltött szerepét, akkor azt látjuk, hogy a testület egyrészt ennek köszönhetően tudta összhangba hozni a meglévő joganyagot az Alkotmánnyal, másrészt az érintettség nélküli indítványozás nyomán az Alkotmány legtöbb rendelkezésének értelmet adhatott. A jelenlegi feladatok ebből a szempontból nem térnek el a rendszerváltás utánitól. Az Alkotmánybíróságnak ki kell bontania az Alaptörvény rendelkezéseit, a tetemes mennyiségű új joganyagot pedig összhangba kell hozni azokkal. Éppen ezért dolgozatom egyik fő célja azon jelentős aktualitással bíró kérdés megválaszolása, hogy a bemutatott sajátosságai alapján miként állítható a kivételes panasz az objektív jogvédelem szolgálatába.

A kivételes panasz újrapozícionálása során a normakontroll és az alkotmányjogi panasz közötti legfőbb különbségeket is bemutatom, hiszen ahhoz, hogy el tudjuk helyezni ezt az új hatáskört, szükséges azon ismérvek meghatározása, amelyek a normakontroll, illetve az alkotmányjogi panasz lényegét jelentik. A különbségek feltárása után azokat a közvetlen panasz sajátosságaira vetítem, és így próbálok annak új helyet adni az Alkotmánybíróság hatáskörei között. Ezt követően immár a meghatározott jogvédő jelleg alapján elemzem a kivételes panasz kérdéses helyzeteit, és állapítok meg lehetséges értelmezési irányokat, jogalkotói feladatokat.

[1] Konzulens: Dr. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Dr. Kukorelli István

Ugyanakkor azt is hangsúlyoznom kell, hogy az eddigi kisszámú alkotmánybírósági határozat, illetve a rövidített indokolással ellátott végzések a legtöbb kérdésre nem adnak választ, ezért elemzésem jelentős hányadában az Alaptörvény előtti alkotmánybírósági gyakorlatból, illetve sokkal inkább azokból az esetekből indultam ki, amelyek rendezésére a kivételes panasz íródott.

II. Az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz jellege

Mielőtt meghatároznánk a kivételes panasz jellegét, majd helyét az Alkotmánybíróság hatáskörei között, szükséges azon két hatáskörnek a bemutatása is, amitől távolítani, illetve amihez közelíteni szeretnénk a közvetlen panaszt. A következőkben ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz és a normakontroll jogvédő jellegét, valamint a jogvédelem terjedelmét vizsgálom az Alaptörvény előtti, és az azt követően kialakult gyakorlat tükrében.

II.1. Absztrakt utólagos normakontroll

Magyarországon a normakontroll hatáskör a poszt-szocialista országokhoz hasonlóan sokkal dominánsabban jelent meg, mint az alkotmányjogi panasz, ami annak volt köszönhető, hogy „az egyéni szabadságjogok bírósági kikényszerítése távolabb állt a szocialista jogi és politikai gondolkodástól, mint a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentessége.”[2]

Ahhoz, hogy az absztrakt normakontroll jogvédő jellegét, illetve a jogvédelem terjedelmét meghatározhassuk, három kérdésre kell választ adnunk. Először is arra, hogy ki lehet indítványozó, azaz ki az eljárás alanya, illetve milyen jogok sérelmét jelölheti meg. Az alanyi kör elemzése után elengedhetetlen a tárgyi hatály ismertetése, vagyis annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy melyek azok a normák, amiket normakontroll eljárásban vizsgálhat a testület. Végül pedig, ha a normakontroll jogvédő jellegét akarjuk meghatározni, az eljárás jogkövetkezményeit is vizsgálnunk kell.

II.1.1. Az absztrakt normakontroll kezdeményezője

Absztrakt utólagos normakontrollt – mint ismeretes – bárki kezdeményezhetett. A régi Abtv. további követelményt nem támasztott, ezért egyéb feltételek teljesülése nélkül, bármely természetes vagy jogi személy indítványozhatott utólagos normakontrollt. Az utólagos absztrakt normakontroll eljárás esetében tehát nincs egy meghatározott, konkrét ügy, ami alapján az eljárást meg lehet indítani, így nincs egyedi ügyben érintett személy sem, az indítványozó a köz érdekében jár el (actio popularis). Ez a páratlan absztraktság ugyanakkor nem esszenciális eleme az utólagos normakontrollnak, hiszen számos országban érdekeltség, vagy egyéni jogsérelem bekövetkezte szükséges az indítványozáshoz.

2012. január 1-jétől megszűnt a bárki általi indítványozási lehetőség. Ilyen eljárást ezentúl csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, vagy a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) javaslatára[3] bekerült alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. A személyi alapon történő korlátozás a jogalanyok kimerítő felsorolásával nem érinti a hatáskör absztraktságát, hiszen továbbra sem követel meg egyedi ügyben érintettséget, vagyis mind az államszervezeti, mind az alapjogi rendelkezések

[2] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. 26. o. In Bitskey Botond (szerk.): Tíz éves az Alkotmánybíróság, Alkotmánybíróság, Budapest, 2000, 21-45. o.

[3] CDL-AD(2011)001, § 66-69., Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011).

sérelmére lehet hivatkozni az indítványban.[4] Az objektív jogvédő jelleg tehát marad, ugyanis az indítványozói kör jelentős leszűkítésének már sokszor elemzett hátrányos következményei inkább a hatáskör alkalmazási lehetőségeinek visszaszorulásában nyilvánulnak meg. Éppen ebből a hiányból fakadóan a következőkben arra is választ keresek, hogy a bemutatott sajátosságai alapján miként állítható a közvetlen panasz az objektív jogvédelem szolgálatába.

II.1.2. Az absztrakt normakontroll tárgya

A hatáskör gyakorlása során jogszabály, vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, tehát mindenképpen egy normatív erejű aktus alkotmányellenességét vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. A korábbihoz képest jelentősebb változást csak az önkormányzati rendeletek kiesése jelenti. Ezeket ugyanis csak akkor vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, „ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása."[5] Ilyen eset azonban – vagyis hogy magasabb jogszabállyal nem, viszont az Alaptörvénnyel ellentétes legyen egy önkormányzati rendelet – valószínűleg ritkán fog előfordulni, így az önkormányzati rendeletek többségét a Kúria háromtagú önkormányzati tanácsa fogja ezentúl elbírálni.

Itt érdemes megemlíteni az Alaptörvény felülvizsgálati tárgyköröket korlátozó, 37. cikk (4) bekezdését. Az Alaptörvény e szakasza erőteljesen korlátozza – az előzetes normakontrollt kivéve – a testület minden hatáskörét, hiszen amíg az államadósság a teljes hazai összetermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját tartalmi szempontból csak az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül. Az Alkotmánybíróság a korlátozásra tekintettel nem fogadta el hivatkozási alapnak a tulajdonhoz való jog,[6] valamint a jogállamiság elvének sérelmét sem,[7] így a megadott tárgykörökben például a visszaható hatály tilalmára sem lehet hivatkozni.[8]

Az Alkotmánybíróság főszabály szerint nem vizsgál hatályon kívül helyezett jogszabályokat. Kivételt jelent ez alól a bírói normakontroll, később ismertetett feltételekkel az alkotmányjogi panasz, valamint az utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyek.[9] Ez utóbbi kivételes eljárást az indokolja, hogy az adóügyi jogszabályok formális hatályon kívül helyezésük ellenére tovább élnek az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben.[10]

[4] Egyes szerzők szerint az Ombudsman indítványozóvá tétele az absztrakt jellege felől a konkrét irányba mozdítja el a hatáskört: Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. 10. o. In Közjogi szemle, 2011. (4. évf.) 2. szám, 5-14. o.

[5] Az új Abtv. 37. § (1) bekezdése.

[6] 567/B/2010. AB végzés, 235/B/2009. AB végzés

[7] 859/B/2008. AB végzés, 1411/B/2009. AB végzés, 712/B/2010. AB végzés, 157/B/2008. AB végzés, 285/B/2007. AB végzés, 649/B/2007. AB végzés, 225/B/2007. AB végzés, 342/B/2005. AB végzés, 894/B/2004. AB végzés

[8] 903/B/1990. AB határozat, 37/2011. (V. 10.) AB határozat

[9] 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, illetve a 2/1993. (XII. 14.) Teljes Ülési Állásfoglalás

[10] Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. 83. o. Változtatási igények és javaslatok. In Jogtudományi Közlöny, 2001. (56. évf.) 2. szám, 82-92.o.

II.1.3. Jogkövetkezmények

Mivel absztrakt normakontroll kezdeményezéshez annak természeténél fogva nem kell érintettség, ebben a hatáskörben csak megsemmisítést alkalmaz a testület, egyéni jogkövetkezmény, így egyedi alkalmazási tilalom megállapítása fogalmilag kizárt.[11] Látható tehát, hogy az absztrakt normakontroll elsődleges célja az, hogy az alkotmányellenes normákat eliminálja a jogrendszerből, nem pedig az, hogy egyéni jogsérelmeket orvosoljon. Az Alkotmánybíróság azonban nem csak itt, hanem a jogkövetkezmény időpontjának meghatározásánál is az alkotmányos rendszer egészét védő szempontokat vesz figyelembe. A testület főszabály szerint ex nunc hatállyal, azaz a határozat közzétételének napjával semmisít meg. Lehetősége van azonban a határozat közzétételét követő (pro futuro), vagy azt megelőző, visszamenőleges hatályú (ex tunc) megsemmisítésre is. Azonban „a múlt jogi helyzeteibe való ennyire szabad belenyúlást a törvénynek a jogbiztonság érdekében valamilyen korlátozással ellensúlyoznia kell."[12] A normakontroll jellegéből fakadóan az Alkotmánybíróság legtöbbször nem „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére" van tekintettel a megsemmisítés időpontjánál, hanem a jogbiztonságra, azaz az objektív jogvédő funkció itt is maga alá gyűri a szubjektív jogvédelmet. Az új Abtv. megerősíti ezt, sőt még egy, a jogbiztonsághoz hasonló elemet, az Alaptörvény védelmét is megemlíti, mint mérlegelendő körülményt.

II.2. Az alkotmányjogi panasz

Ahhoz, hogy majd a későbbiekben el tudjuk határolni a kivételes panaszt az alkotmányjogi panasztól, szükséges a hatáskör részletes bemutatása. A minél teljesebb összehasonlítás érdekében ugyanazt a metódust fogom követni, mint tettem az utólagos normakontroll bemutatásánál.

II.2.1. Az alkotmányjogi panasz alanya

A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt bárki indítványozhat az Alkotmánybíróságnál, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mivel ezen feltételeket a közvetlen panasz tárgyalása során részletesen bemutatom, itt csak azt emelném ki, hogy az alkotmányjogi panasz láthatóan egyedi ügyben való érintettséget követel meg (jogsérelem, jogorvoslatok kimerítése). Ez azonban – ahogy említettem – egyes országokban a normakontrollnak is jellemzője lehet.

II.2.2. Az alkotmányjogi panasz tárgya

A normatív alkotmányjogi panasz tárgyi hatálya az új Abtv. 37. §-a szerint megegyezik a normakontrolléval, ezért ennek újbóli leírása szükségtelen. Itt csak az alkotmányjogi panaszra specifikusan jellemző körülményeket említem meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében nemcsak azt eredményezi, hogy a megadott tárgykörökben nem érvényesül teljes mértékben az Alaptörvény, és ezáltal az egész jogrendszerre kiterjedő jogvédelmi

[11] Általános alkalmazási tilalom megállapítása lehetséges, ez azonban a 7/1994. (II. 18.) AB határozat szerint a megsemmisítéssel azonos hatású döntést jelent.
[12] 10/1992. (II. 25.) AB határozat

mechanizmus, hanem ezzel az alkotmányjogi panasz indítványozóinak köre is leszűkül. Mivel a diszkrimináció tilalma nem szerepel a felsorolásban, a testületnek a természetes személyeket illető élethez és emberi méltósághoz való jogból kellett azt levezetnie, így viszont jogi személyek, például önkormányzatok nem hivatkozhatnak a diszkrimináció tilalmába ütközésre a megadott tárgykörökben.

Továbbá a már ismertetett hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati tanácsa között könnyen eredményezhet olyan helyzetet, amely eleve elzárja az egyént a jogorvoslat lehetőségétől. Ha ugyanis az önkormányzati rendelet nem csak Alaptörvénybe, hanem alacsonyabb szintű jogszabályba is ütközik, akkor az önkormányzati tanács vizsgálja, ez a szerv azonban csak a fővárosi és megyei kormányhivatalok kormánymegbízottjai, vagy bírók kérelme alapján jár el. Ezért ha a bíró az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során nem észleli az önkormányzati rendelet Alaptörvény-ellenességét, a jogsérelmet szenvedett aligha számíthat jogorvoslatra ezekben az ügyekben.

Az utólagos normakontrollhoz hasonlóan itt is érdemes kitérni a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálatának kérdésére. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójára tekintettel már nem hatályos jogszabályok esetében is eljárt a testület, hiszen a jogsérelmet szenvedett csupán jogorvoslatot akar kapni az egyedi ügyében, teljesen mindegy számára hogy egy hatályos, vagy éppen egy hatálytalan normát alkalmaz a bíróság. Az 52/1992. (X. 27.) AB határozatban lényegében azt mondta ki az Alkotmánybíróság a panaszra vonatkozóan, amit általánosan a 335/D/1990. AB végzésben, vagyis hogy meghatározott feltételek mellett a konkrét esetben alkalmazott rendelkezés alkotmányellenessége akkor is vizsgálható, ha az már nincs hatályban.[13]

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a tárgyi hatály kapcsán lényeges eltérést csak a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálata jelent a normakontroll és az alkotmányjogi panasz hatáskör között, az egyéb korlátok inkább a jogvédelem hatékonyságára vannak hatással.

II.2.3. Jogkövetkezmények

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek meghatározásához először az intézmény funkcióját érdemes meghatároznunk, hiszen a testület is ebből indult ki. Az alkotmányjogi panasz természetét kifejtő 57/1991. (XI. 8.) AB határozat a panasz jogorvoslati funkcióját hangsúlyozza. Ez a funkció egyrészt abból következik, hogy a törvény „panasznak" nevezi, másrészt abból, hogy „egyéb jogorvoslati lehetőség hiányában", végső jogorvoslatként biztosítja a jogsérelmet szenvedett számára. Ez a jogorvoslati funkció esszenciális eleme az alkotmányjogi panasznak, „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul."[14] Az alkotmányjogi panasz eljárásokban tehát erre a jogorvoslati funkcióra kell tekintettel lennie a testületnek a jogkövetkezmények megállapításánál.

Az alkotmányjogi panasz indítványozójának jogsérelme kétféleképpen nyerhet orvoslást. A testület egyrészt – akárcsak a normakontroll esetében – elrendelheti a jogszabály ex nunc, illetve ha a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja ex tunc, esetleg pro futuro megsemmisítését. A puszta hatályon kívül helyezés önmagában azonban csak a rendkívül kivételes visszamenőleges hatályú megsemmisítésnél

[13] Kivételt képeznek az Alkotmánybíróság által megsemmisített normák, hiszen ezek felülvizsgálata a később kifejtett „első indítványozó jutalma" gyakorlat miatt szinte kizárt.
[14] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

(ex tunc) nyújthat jogorvoslatot,[15] személyre szabottnak pedig végképp nem tekinthető, hiszen adott ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására nem kerül sor. Az alkalmazási tilalom elrendelése ezzel szemben már tényleges, személyre szabott jogorvoslatot nyújthat a jogsérelmet szenvedettnek.

Kezdetben azonban ez sem volt igazi jogorvoslatnak tekinthető, hiszen a megsemmisítéshez legtöbbször általános alkalmazási tilalom kimondása társult. Ennek a gyakorlatnak a 68/1995. (XII. 7.) AB végzés vetett véget. A döntés értelmében az alkotmányellenessé nyilvánítás jogkövetkezménye a kihirdetés napjával történő megsemmisítés, valamint a szintén ex nunc alkalmazási tilalom kimondása. Ehhez képest az egyéb hatályú megsemmisítés, illetve alkalmazási tilalom elrendelése kivételesnek minősül, vagyis az Alkotmánybíróság döntése főszabály szerint nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az általános alkalmazási tilalom elutasítása ugyan egyéniesítette a jogorvoslatokat, azonban azt is eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság csak az elé kerülő indítványokban állapított meg alkalmazási tilalmat. Éppen ezért felmerül a kérdés, hogy azokban a bírósági eljárásokban, ahol a határozat kihirdetésekor még nem született jogerős döntés, kizárható-e később alkotmányjogi panasz indítványozásával az alkotmányellenes norma alkalmazása? A 442/D/2000. AB végzés szerint nem, ha ugyanis egy jogszabály alkotmányellenességéről az Alkotmánybíróság már döntött, akkor önmagában az alkalmazási tilalom ügyében azért nem dönthet, mert az nem válik el a res iudicatát már kiváltó normakontrolltól („első indítványozó jutalma").

II.2.3.1. A valódi alkotmányjogi panasz hiánya

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának megvalósulását az is hátráltatta, hogy 2012-ig nem létezett Magyarországon valódi alkotmányjogi panasz, Az egyedi bírói aktusok felülvizsgálata kiemelkedő fontosságú az alapvető jogok érvényesítése szempontjából, a sérelmet ugyanis nemcsak a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabály, hanem a bírói értelmezés is megvalósíthatja. Ez kétféleképpen történhet: a bíróság vagy nem a megfelelő anyagi, illetve eljárási jogszabályt alkalmazza,[16] vagy azokat nem megfelelően (értsd: nem az alkotmányban biztosított jogok tartalmának megfelelően) értelmezi. A régi Abtv. azonban csak a normatív típusú, konkrét döntések alapjául szolgáló normák ellen benyújtható alkotmányjogi panaszt ismerte. Az 1989-es szocialista törvénytervezet ugyan tartalmazta a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét, ám a törvény szövegezésekor világossá vált, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem szeretné átadni a bírósági ítéletek felülvizsgálati jogát, ezért aztán az kikerült a törvényszövegből. Az alkotmánybíróságok születése utáni időszakot mindig is jellemezte a bírói szervezettel való hűvös viszony[17] (különösen a harmadik generációs alkotmánybíróságokat), amíg azonban Magyarországon a Legfelsőbb Bíróság került ki győztesen a versengésből, addig máshol szinte kivétel nélkül bekerült az ítéletek ellen benyújtható alkotmányjogi panasz az alkotmánybíróságok hatásköri katalógusába. Éppen ezért nyugodtan mondhatjuk, hogy „alkotmányjogi panasz alatt az alkotmánybíráskodást végző szervek gyakorlatában általában nem jogszabály, hanem valamely konkrét, egyedi döntés elleni alkotmányossági szempontú jogorvoslati lehetőséget értenek."[18] A Legfelsőbb

[15] 2/2009. (I. 23.) AB határozat
[16] Enyedi Krisztián: Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz, 27. o. In Collega, 2006. (X. évf.) 2-3. szám, 26-29. o.
[17] Ld. Garlicki, Lech: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok. In Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2010. (14. évf.) 1. szám, 5-20. o.
[18] Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. 60. o. In Bírák Lapja, 2002. (XII. évf.) 2. szám, 60-63. o.

Bíróság tehát megőrizte az ítéletek felülvizsgálatának monopóliumát, ez azonban a gyakorlatban nem terjedt ki az alapjogi szempontú felülvizsgálatra, hiszen a bíróságok csak igen kivételes esetekben alkalmaztak közvetlenül alkotmányi rendelkezéseket. Ebből kifolyólag, ha a bíró értelmezése nyomán következett be az alapjogi sérelem, akkor a sérelemre hivatkozó aligha nyerhetett jogorvoslatot rendes bírói úton.

Amit a törvényszöveg nem tett lehetővé,[19] azt a testület értelmezéssel próbálta megoldani, hiszen a bírói jogértelmezéssel okozott jogsérelmekre megoldást kellett találnia. Erre az ún. Jánosi-ügy nyújtott lehetőséget.[20] Ebben a határozatban alkotta meg a testület az „élő jog" elméletét. Eszerint nemcsak a jogszabályokat, hanem a jogalkalmazási gyakorlat által e jogszabályoknak tulajdonított jogszabálytartalmat, a mindennapi életben élő jogot is felülvizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Így ha egy jogszabálynak az állandó jogalkalmazási gyakorlat alkotmányellenes tartalmat tulajdonít – függetlenül attól, hogy esetleg alkotmányos értelmezése is lenne a normának – az Alkotmánybíróság azt megsemmisítheti.[21] Ez az értelmezés később enyhült, hiszen a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kimondta a testület: első alkalommal – ha alkotmányos és alkotmányellenes értelmezési mód is lehetséges – az Alkotmánybíróság nem helyez hatályon kívül, csupán alkotmányos követelményt állapít meg. Ez azonban eljárási szabályok hiányában nem sokat segített az indítványozón. Az „élő jog" elmélete azonban nem tudott meggyökeresedni a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban, egy-két esetet kivéve már nem jelent meg több határozatban.

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeiről szóló fejezetből kitűnik, hogy a panasz a normakontrollal ellentétben nem az objektív, hanem az egyén jogainak sérelmét orvosló, szubjektív jogvédelmet szolgálja. A jogkövetkezmények meghatározásakor így a testületnek nem a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentességére, hanem az egyéni sérelmekre, illetve azok orvoslására kell figyelemmel lennie. Az Alkotmánybíróságnak, mint láttuk, szegényes eszköztára volt a jogsérelmek orvoslására, hiszen a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszt nem ismerte, a normatív panasz alapján megsemmisített jogszabályok pedig eljárási szabályok hiányában szintén nem nyújtottak jogorvoslatot az egyénnek. A testület ugyan próbálkozott különböző értelmezésekkel jogorvoslatot nyújtani („élő jog" elmélete), a jogorvoslati rendszer azonban csak az Alaptörvény hatályba lépését követően alakult át. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d*)* pontja már nevesíti az Alkotmánybíróság hatáskörei között a bírói döntések ellen benyújtott panaszt, vagyis a vizsgálat terjedelme az európai országok többségéhez hasonlóan immár a bírók jogértelmezésére is kiterjed. Emellett mára szinte az összes alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárási szabály is megszületett, ami azt jelenti, hogy normatív panasz eljárásban a jogszabály megsemmisítésére, illetve alkalmazási tilalom kimondására is létezik olyan jogszabályi rendelkezés, amely jogorvoslatot nyújt a panaszosnak.[22] A jogorvoslati funkciót erősíti az új Abtv. 28. §-a is, amely biztosítja a normatív, és az egyedi döntések ellen benyújtott panaszok közötti átjárhatóságot, vagyis bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban jogszabály felülvizsgálatát, és fordítva. Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az alapvetően szubjektív jogvédő alkotmányjogi panasz a korábbiakkal ellentétben immár tényleges jogorvoslatot tud nyújtani a panaszosnak, amin az „első indítványozó jutalma" gyakorlat sem változtat, hiszen az inkább a jogvédelem hatékonyságát befolyásolja.

[19] Ezt a 44/1991. (VIII. 28.) AB határozatban és a 797/B/1990. AB határozatban is leszögezte a testület.
[20] 57/1991. (XI. 8) AB határozat
[21] Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok. 325. o. In Magyar Jog, 2010. (57. évf.) 6. szám, 322-327. o.
[22] Ld. Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? 132-133. o. In Alkotmánybírósági Szemle, 2010. (1. évf.) 1. szám, 130-134. o.

III. A közvetlen panasz

III.1. A panasz kivételes jellege

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdése a következőképp vezeti be a vizsgált panasztípust: „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen (…) kezdeményezhető". Mielőtt a panasz indítványozásának feltételeit megvizsgálnánk, érdemes kitérnünk arra, hogy mit is jelent ez a kivételes jelleg.

Ez a meglehetősen homályos rendelkezés alapvetően két utat nyit meg az Alkotmánybíróság előtt. Értelmezheti egyrészt az indítványok befogadására vonatkozó újabb korlátként, aminek tartalmát tetszőlegesen alakíthatja. Ez a válogatási jog azonban amellett, hogy kiszámíthatatlanná tenné az Alkotmánybíróság eljárását, az önkényesség gyanúját is felvetné. A testület azonban dönthet úgy is, hogy a „kivételes" jelző pusztán a panasz különleges jellegére utal, az utána következő feltételeket csak mintegy összefoglalja, azokhoz nem ad hozzá, értelmezésüket nem befolyásolja, hiszen éppen belőlük következik. Eszerint az értelmezés szerint a „kivételes" szó mindössze annyit jelent, hogy a panaszt – érintettség fennállása esetén – a 26. § (1) bekezdésben foglalt főszabálytól eltérően bírói döntés nélküli helyzetekben is igénybe lehet venni. A panasz tehát az új Abtv. által meghatározott érintettségi kritériumok, feltételek, valamint az egyes élethelyzetek sajátosságaiból nyeri kivételességét, nem abból, hogy a törvény ilyennek mondja. Úgy gondolom, hogy akkor jár el helyesen a testület, ha nem egy újabb korlátként, hanem pusztán a panasz sajátosságait egybefoglaló jelzőként tekint a kivételességre. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban, illetve végzéseiben nem igazán foglalkozott a kivételesség kibontásával, ami már önmagában arra enged következtetni, hogy a benyújtás feltételeihez képest nem jelent újabb kritériumot. Ennek a megállapításnak a 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés sem mond ellent. Ebben az ügyben az indítványozó személyes érintettségét részben arra alapozta, hogy a jogszabály miatt sérelmet szenvedett gazdálkodó szervezet vezetője. A panaszos csak állította ezt a tényt, a testület viszont az alkotmányjogi panasz „kivételes" jellegére hivatkozva ennek bizonyítását is megköveteli. Látnunk kell azonban, hogy ez a feltétel nem önmagában a „kivételes" szóból származik, hanem a panasz későbbiekben ismertetett sajátosságaiból, jelen esetben a személyes érintettség különlegességéből fakad. Ennél a panasznál ugyanis nincs bírósági döntés, ezért az alkotmánybírósági eljárás során felhasznált adatok valódiságát bizonyítani kell.

Mindezek alapján a kivételességre úgy kell tehát tekintenünk, mint egy főszabály-kivétel viszonyra az Alaptörvény-ellenes jogszabály bírói alkalmazása ellen benyújtott, és a bírói döntés nélküli, pusztán a jogszabályból fakadó jogsérelmek ellen benyújtott normatív panasz között. Ezt a viszonyt az előző, illetve a most következő fejezetekben kifejtett jellemzők összevetéséből kapjuk meg. A kivételesség azon értelmezése, ami nem vezethető vissza ezekre, indokolatlanul szűkíti le a panasz alkalmazási területét.

Az eddigi határozatokból és végzésekből úgy tűnik, az új Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt panasz tartalmának kialakításánál az Alkotmánybíróság nagyban fog támaszkodni az intézmény német megfelelőjének (Rechtssatzverfassungsbeschwerde[23]) gyakorlatára. A Bundesverfassungsgericht (német Alkotmánybíróság) az ún. qualifizierte Betroffenheit[24] kritériumrendszerét alakította ki, ami a magyar testület két végzésében is felbukkan.[25] A végzések egyaránt a némettel rokonítható személyes (selbst), közvetlen (unmittelbar) és

[23] Ld. Chung, Tae Ho: Bedeutung des § 90 BVerfGG für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Gesetze. 1993

[24] Pieroth, Bodo – Silberkuhl, Peter: Die Verfassungsbeschwerde: Einführung – Verfahren – Grundrechte. LexisNexis Deutschland GmbH, 2007

[25] 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés

tényleges (gegenwärtig) érintettséget követelnek meg, anélkül azonban, hogy ennek tartalmát részletesebben kifejtenék.[26] Még ha véleményem szerint ez a kvalifikált érintettség nem is ültethető át teljes egészében a magyar gyakorlatba, a német didaktika kimunkáltsága indokolttá, a végzések hivatkozása pedig szükségessé teszi ezen kiforrott metódus követését a bemutatás során. A teljes külföldi gyakorlat bemutatását mellőzve – amennyiben lehetséges az adekvát jogösszehasonlítás – csak a párhuzamba állítható elemeket vizsgálom, hiszen számos eltérés tapasztalható a két panasz között.[27]

III.2. Közvetlen érintettség

A német gyakorlat szerint a közvetlen érintettség azt jelenti, hogy közhatalmi jogalkalmazói döntés nélkül, pusztán a jogszabályból fakad a jogsérelem.[28] A közvetlen érintettség magyar jelentéséről az Aár. és az új Abtv. nyújtanak eligazítást. Az Abtv. szerint akkor kezdeményezhető kivételes panasz, ha a „jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül" következett be a jogsérelem. A törvény egyértelműen megállapítja, hogy a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályok nem képezhetik az Alkotmánybíróság 26. § (2) bekezdés szerinti eljárásának alapját, de hogy mégis milyen eseteket ölel fel a kivételes panasz, az csak a szövegrész mélyrehatóbb elemzéséből derül ki.

Ha megvizsgáljuk mit is jelentett 2012-ig a jogalkalmazás fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában, akkor azt látjuk, hogy a testület csak az állami szervek tényleges jogalkalmazó tevékenységét értette ez alatt, az állampolgári jogfelismerést, szubszumálást nem.[29] A 2012 előtti gyakorlat szerint tehát ha a jogszabályt nem közhatalommal bíró állami szerv, hanem csak egy állampolgár alkalmazta (önkéntes jogkövetés), jogsérelme nem nyerhetett orvoslást a régi alkotmányjogi panasszal, „az alkotmányjogi panasz ugyanis egyedi ügyben elszenvedett jogsérelmet feltételez."[30] A jogalkalmazás ilyen szűkítő értelmezését véleményem szerint csak azért engedhette meg magának a testület, mert az alkotmányjogi panasz formájában visszautasított ügyek elbírálására actio popularissal egyébként is kiterjedt a hatásköre. Az Alaptörvény, illetve az új Abtv. hatálybalépésével azonban több körülmény is megváltozott. Az Abtv. egyrészt az alkotmányjogi panasz fogalma alatt már nevesít olyan esetet, ahol egyértelműen ki van zárva a jogalkalmazói döntés közbejötte (jogszabály hatályosulása), másrészt az Alkotmánybíróság hatáskörei közül eltűnt a bárki általi indítványozási lehetőség. Mindezekből az következik, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésben foglalt „jogszabály rendelkezésének alkalmazása" az önkéntes jogkövetést is magában kell, hogy foglalja.[31] A majd egy éves gyakorlatot összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság is ezt az értelmezést követi.

Nem egyértelmű, hogy kiterjedhet-e a kivételes panasz a „jogszabály alkalmazásának" másik lehetséges típusára, nevezetesen azokra a helyzetekre, amikor a jogszabályt egy közhatalommal bíró szerv vagy személy alkalmazza. Egyértelmű a helyzet, ha olyan

[26] Ezzel kapcsolatban ld. Vissy Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. 30. o. In Magyar Közigazgatás, 2012. (62. évf.) 2. szám, 28-35. o. és Kiss László 3012/2012. (VI. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolását.

[27] Ld. Hanák András – Kovács Kriszta – Somody Bernadette – Vissy Beatrix – Bencze Mátyás: Az alkotmánybíráskodás jövője. 74-77. o. In Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2011. (15. évf.) 4. szám, 71-83. o.

[28] van den Hövel, Markus: Zulässigkeits- und Zulassungsprobleme der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze. Berlin, Duncker & Humblot, 1990, 97-111. o.

[29] 466/B/1990. AB végzés

[30] 1172/B/1992. AB végzés

[31] Az Aár. 22. cikk (1) bekezdésének b) pontja ugyan a jogszabály „egyedi ügyben" való alkalmazását követeli meg, azonban ha az önkéntes jogkövetést nem tekintenénk ilyen egyedi ügynek, akkor az kiüresítené a hatáskört.

közhatalmi döntés születik, amelyet meg lehet támadni bíróságon, hiszen ilyenkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz alapján fog eljárni a testület. Más a helyzet azonban akkor, ha az alkalmazás során olyan egyedi döntés születik, ami nem kerülhet bíróság elé. Mint láttuk, az Alkotmánybíróság jogalkalmazás alatt az állami szervek tényleges jogalkalmazási tevékenységét értette, vagyis a bírói döntések mellett a bírói úton nem megtámadható közhatalmi döntések alapjául szolgáló jogszabályokat is vizsgálta. Így érdemben bírált el a testület ügyészi, illetve közigazgatási szervek által hozott határozatok alapjául szolgáló normákat, de befogadhatók voltak a választottbírósági határozatok elleni alkotmányjogi panaszok is. Ezekben a nem is oly ritka esetekben a régi Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz tehát védelmet nyújtott, hiszen nem követelt meg bírósági eljárást. Az új Abtv. 26. § (1) bekezdésébe foglalt panaszt ezzel szemben csak egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet kezdeményezheti. A törvény értelmező rendelkezéseiből kiderül, hogy az egyedi ügy nem más, mint a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás. Ezek a helyzetek viszont éppen azért különlegesek, mert olyan közhatalmi döntések, amelyek nem kerülhetnek bíróság elé, vagyis az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz ebben az esetben nem hívható segítségül.

Ha kivételes panasz feltételeit megvizsgáljuk, szembetűnik, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése a német gyakorlatból ismert érintettségi kritériumot, a közvetlenséget is tartalmazza. Ez arra enged következtetni, hogy csak akkor állapítható meg az érintettség, ha a jogszabályok más közhatalmi aktus közbejötte nélkül váltják ki a jogsérelmet. Véleményem szerint a német gyakorlattal ellentétben ilyenkor is meg kell állapítani az érintettséget. Az Abtv. jogszabály rendelkezésének alkalmazását említi, ez azonban nem csak önkéntes jogkövetést, hanem az előzőekben bemutatottaknak megfelelően közhatalmi jogalkalmazói tevékenységet is jelent az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Emellett azt is látnunk kell, hogy külföldi jogintézményeket nem lehet minden feltétel nélkül kiragadni az egyes jogrendszerekből, hiszen azok csak együtt alkotnak egymással szerves egységet. A Verfassungsbeschwerde a német Alkotmánybíróságról szóló törvény 90. § (1) bekezdése alapján a közhatalom minden aktusa, így (természetesen a jogorvoslatok kimerítése után) az egyedi közigazgatási döntések ellen is benyújtható.[32] Ennek tudatában már érthető, ha a Rechtssatzverfassungsbeschwerde közvetlen érintettséget követel meg, hiszen a Bundesverfassungsgericht ugyan egy másik típusú panasszal, de ugyanúgy hatásköre van az egyedi aktust megalapozó alapjogsértő norma felülvizsgálatára.[33]

Magyarországon a közvetlen érintettség német gyakorlatának átvétele oda vezetne, hogy a jogalkalmazók egy meghatározott csoportja által alkalmazott jogszabályokat egyszerűen nem lehetne felülvizsgálni alkotmányjogi panasz eljárásban. A később született, és a jogforrási hierarchiában az Abtv. felett álló Aár. 22. cikk (1) bekezdésének b*)* pontja is ezt az értelmezési módot erősíti, ugyanis „egyedi ügyben közvetlenül (…) alkalmazott" jogszabályról ír. Ez az egyedi ügy azonban nem azonos az Abtv.-ben meghatározottal, itt az egyedi ügy elsősorban az említett közhatalmat gyakorló szervek döntéseire, valamint az előbb kifejtettekre tekintettel az önkéntes jogkövetésre vonatkozhat.

Az Alkotmánybíróság szintén erre az álláspontra jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolásában. A vitatott szabály szerint azt a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, fel kell menteni. A testület szerint ez a szabály munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazás nélkül realizálódik, ezért

[32] Umbach, Dieter C. – Clemens, Thomas – Dollinger, Franz-Wilhelm: Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Müller, Heidelberg, 2005, p. 557.
[33] Németországban ezen felül az értelmezés felülvizsgálatára is lehetősége van a testületnek.

befogadható. Ezt a kijelentést általánosítva kijelenthetjük, hogy minden jogalkalmazói aktust elbírálhat majd a testület, ha az nem kerülhet bíróság elé.

Látható tehát, hogy a kivételes panasz abban az értelemben nem jelent újdonságot, hogy kiterjed a bírói út elől elzárt közhatalmi döntések alapjául szolgáló jogszabályok felülvizsgálatára. Ami viszont eddig nem létezett, az a jogalkalmazó döntésének közbejötte nélküli, közvetlenül a jogszabályok által okozott jogsérelmek orvoslására szolgáló alkotmányjogi panasz, Ez utóbbit eddig utólagos normakontrollal látta indokoltnak szabályozni a jogalkotó. Azzal, hogy a közvetlenül a jogszabályok által okozott jogsérelmet a kivételes panasz hatásköre alá rendelte a törvényhozó, véleményem szerint nem az eddigiektől eltérő jogvédelmi igényt fogalmazott meg, hanem a bárki általi indítványozási lehetőség megszűnésére kívánt reagálni. Ez kiemelkedő fontossággal bír a panasz megítélése szempontjából, különösen ha figyelembe vesszük, hogy a kivételes panasszal indult eljárások döntő többségét is ez a típus teszi ki.

Annak érdekében, hogy pontosabb képet kaphassunk az intézményről, érdemes alaposabban is megvizsgálni, mit is jelent a törvény által támasztott két követelmény, azaz a jogszabály alkalmazása, illetve hatályosulása.

III.2.1. Jogszabály alkalmazása

Mint láttuk, az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének a*)* pontjából a jogalkalmazás két típusa, nevezetesen az önkéntes jogkövetés, és a jogalkalmazás (bíróságot kivéve) vezethető le. Mielőtt külön-külön rátérnénk ezek jellemzőire, érdemes kiemelni a jogalkalmazás fogalmára vonatkozó azon általános megállapításokat, amelyek mindkét típusra érvényesek lehetnek.

III.2.1.1. Mulasztás

Az új Abtv. megköveteli, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következzék be. Felmerül a kérdés, hogy lehet-e alkotmányjogi panasz tárgya mulasztás, azaz a „jogszabály alkalmazása" magában foglalja-e a „nem-alkalmazást"?

Jogalkotói mulasztásról akkor beszélhetünk, ha a norma hiánya alkotmányellenes helyzetet idéz elő. Ennek két formája ismeretes: amikor egyáltalán nem jött létre jogszabály, illetve az az eset, amikor a jogszabály létrejött ugyan, de hiányos tartalma miatt az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, vagy a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti.[34] A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése ugyanúgy „jogszabály alkalmazását" követelte meg, akárcsak az új Abtv. 26. § (2) bekezdése, ezért úgy vélem, érdemes néhány szóban bemutatni az eddigi gyakorlatot is.

A mulasztásra hivatkozó alkotmányjogi panaszok befogadása kapcsán két, egymással ellentétes gyakorlat alakult ki az évek során.[35] Az Alkotmánybíróság döntései között kezdetben olyan határozatokat találunk, amelyek az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójából levezetve érdemben bírálták el a mulasztásra irányuló panaszokat is.[36] A későbbi határozatokban[37] azonban következetesen az az álláspont érvényesült, hogy „a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le." Ezt

[34] Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 340-341. o. és Karsai Dániel: A mulasztásos alkotmánysértés szankciórendszere. In Jogtudományi Közlöny, 2003. (58. évf.) 2. szám, 91-99. o.
[35] Összefoglalóan: 1105/D/2004. AB határozat
[36] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat
[37] 1044/B/1997. AB határozat, 986/B/1999. AB határozat

követően egy-két kivételtől eltekintve[38] minden mulasztásra irányuló panaszt visszautasított a testület.

Ahogy említettem, 2012. január 1. után sem változtak az erre vonatkozó rendelkezések, ezért a gyakorlat is maradt. A 3022/2012. (VI. 21.) AB végzés azon az alapon utasította vissza a panaszt, hogy tartalmilag mulasztást állít, valamint jogalkotásra kötelezést indítványoz, „ezért az alkotmányjogi panasz valójában nem a jogszabály megsemmisítésére vagy alkalmazásának tilalmára irányul, amelyre az alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik." Ehhez hasonlóan a 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés elvi éllel mondja ki, hogy mulasztás megállapításának indítványozására senkinek sincs jogosultsága, mivel az új Abtv. már csak az Alkotmánybíróság eljárásának lehetséges jogkövetkezményeként, nem pedig önálló indítványtípusként említi a mulasztás megállapítását.[39]

III.2.1.2. Jogalkalmazói döntés

Ahogy korábban meghatároztam, a jogalkalmazás fogalmán az önkéntes jogkövetés mellett azokat a jogalkalmazói döntéseket is értenünk kell, amelyek nem tartoznak bírói útra. Ahhoz, hogy átfogóbb képet kaphassunk az ilyen indítványok jellegéről, szükségesnek tartom bemutatni azokat a bírósági eljárás nélküli jogalkalmazói helyzeteket, amelyekre ez a szabály íródott. Mint említettem, a különleges panasz ezen típusát már – ugyan más formában, de – ismerte a szabályozás, vagyis annak meghatározásakor, hogy milyen ügyek fognak a jövőben ilyen típusú eljárás alapjául szolgálni, kiindulhatunk a korábbi gyakorlatból.

Felmerül a kérdés, hogyan létezhet egyáltalán olyan jogalkalmazói helyzet, amiben nem lehetséges bírósági eljárás? Mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény alapvető jogként ismeri el a hatósági és közigazgatási döntések elleni jogorvoslati jogot. A testület az 5/1992. (I. 30.) AB határozatban fejtette ki a jogorvoslati jog mélyebb tartalmát. Eszerint a jogorvoslathoz való jog magában foglalja a más szervhez fordulás mellett az ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét is, vagyis a bírósághoz való fordulásnál szélesebb értelme van. Ebből következően nem zárhatjuk ki a közigazgatási és hatósági döntéseket elemzésünk köréből, ezekben az esetekben azt is vizsgálnunk kell, hogy van-e bírói út, vagy csak belső jogorvoslat lehetséges. Emellett azokat az eseteket is számba kell vennünk, amelyekre ez a rendelkezés egyáltalán nem vonatkozik, vagyis sem a hatósági, sem a közigazgatási döntés kategóriája alá nem tartoznak, és ezért jogorvoslat (így bírói út) sincs ezek ellen a döntések ellen biztosítva.

Vizsgáljuk meg először, ide tartozhatnak-e az egyik legnagyobb számban előforduló aktusok, a közigazgatási hatósági döntések. A közigazgatási határozatok felülvizsgálata nem csak a jogorvoslathoz való jogból, hanem az Alkotmány más rendelkezéséből is fakad. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b*)* pontja szerint a közigazgatási határozatok (az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatósági határozatokkal egyenlő) törvényességéről bíróság dönt. Egy jogállamban alapvető garancia, hogy a közigazgatási döntéseket egy független hatalmi ág, a bíróság felülvizsgálhassa, és biztosítsa ezáltal a közigazgatás törvény alá rendeltségét. Ezt a testület is a jogállamiság esszenciális elemeként határozta meg, hiszen a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat a felülvizsgálatot lehetővé tevő szabályok megszületése előtt[40] is megengedte az államigazgatási határozatok Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő bírósági felülvizsgálatát. Látható tehát, hogy a közigazgatási hatósági döntések esetében az

[38] 120/D/2005. AB határozat
[39] Ld. 3271/2012. (X. 4.) AB végzés
[40] A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény

Alaptörvény egy más rendelkezéséből következően a jogorvoslathoz való jog alatt ezen döntések bírói felülvizsgálatát kell érteni.

Mindezekre figyelemmel születtek meg a felülvizsgálati szabályok is. A Ket. a hatálya alá tartozó ügyfajtákban általánosan lehetővé teszi a bírói felülvizsgálatot, vagyis nem határoz meg olyan ügyeket, amelyekben a közigazgatási hatósági határozat ne lenne bíróság előtt megtámadható, és más törvénynek sem ad felhatalmazást arra, hogy ilyen döntések bírói felülvizsgálatát kizárja. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási hatósági döntések minden esetben eljuthatnak a bírói útig, ahol így már az alapul fekvő jogszabályt a 26. § (1) bekezdés szerinti normatív alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában azonban találunk olyan eseteket is, amikor szintén a Ket. hatálya alá tartozó, bár a testület által nem hatósági jellegű döntésként definiált ügyek alapján járt el. Ezek a közigazgatási döntések nem minősülnek az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b*)* pontja szerinti közigazgatási határozatnak, ezért ezek számára nem kell bírói utat biztosítani. Ilyen ügy volt például az állami támogatások pályázati odaítélését érintő két miniszteri határozat,[41] illetve egyes állami tulajdonnal kapcsolatos döntések.[42]

Ilyen jogalkalmazói helyzetek nemcsak a közigazgatási hatósági eljárásban fordulhatnak elő, ezért ahhoz, hogy megtudjuk milyen eseteket takarhatnak még a bíróság elé nem kerülő jogalkalmazói döntések, túl kell lépnünk a Ket. hatályán. Nem terjed ki a Ket. hatálya az ún. kivett eljárásokra, vagyis a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra és az állampolgársági eljárásra. Mivel a Ket. rendelkezéseit ezekben az ügyekben egyáltalán nem kell alkalmazni, itt már előfordulhat, hogy nem mindig biztosít bírói utat a jogalkotó. A Szabs. tv. a legtöbb esetben biztosítja a bírói utat, előfordult azonban az is, hogy szabálysértési hatóság döntése nyomán bírált el érdemben jogszabályokat a testület.[43] Ezek a bíróság elé nem kerülő döntések továbbra is képezhetik alkotmánybírósági eljárás alapját, sőt úgy gondolom akár egy helyszíni bírság is megalapozhatja azt, hiszen ilyenkor is ki van zárva a jogorvoslat.[44] A választási eljárásban a legtöbb esetben szintén biztosítva van a bírói út, kivételt képez ez alól azonban a szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos eljárás.[45] A helyi választási iroda szavazókörök kialakításáról szóló határozata ellen ugyanis a területi választási iroda vezetőjének döntésén túl nincs helye további jogorvoslatnak, ezért ez szintén megalapozhatja a 26. § (2) bekezdés szerinti eljárást. A köztársasági elnök területszervezési (községalakítási) döntése ellen ugyancsak nincs helye jogorvoslatnak, ezért ezek az „államfői jogkörben hozott kormányzati döntések”[46] is bírói döntés nélküli jogalkalmazásnak minősülnek kivételes panasz eljárásban.[47] Még nem volt rá példa, de úgy vélem, ilyen döntésnek számítana az államfő állampolgársági ügyekben hozott döntése is.[48] Ugyancsak nem vonatkozik rájuk a Ket. és ilyen típusú jogalkalmazásnak minősülnek az egyes szolgálati viszonyokban hozott határozatok. A testület eljárt a belügyminiszter tűzoltó parancsnoki szolgálati viszony megszűntetéséről szóló fegyelmi határozata,[49] valamint az igazságügy-miniszter büntetés-

[41] 719/B/2001. AB határozat, 794/D/2004. AB határozat
[42] 1534/B/1990. AB határozat
[43] 723/D/2001. AB végzés, 217/D/2006. AB határozat
[44] Tipikusan egy formális határozat volt eddig az alkotmányjogi panasz alapja, de egyes esetekben ezt lazábban kezelte az Alkotmánybíróság.
[45] Bodnár Eszter: Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze. 137. o. In Jogi Tanulmányok, 2010. (14. évf.) 1. szám, 135-149. o.
[46] Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, 2009, 2118. o.
[47] 1044/B/1997. AB határozat
[48] Mackó Mária: Az alkotmányjogi panasz a jogvédelemben. 62. o. In Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből, RTF kötet 1998:69., 51-71. o.
[49] 485/D/1992. AB határozat

végrehajtási testület hivatásos állományú tagja elleni fegyelmi döntés alapján is,[50] ahol éppen a bírói út hiányát sérelmezték. Ezenkívül a legfőbb ügyész munkaviszonyt felmondással megszüntető határozata ellen is elő lehetett terjeszteni alkotmányjogi panaszt.[51]

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a jogalkalmazás ezen típusán igen sokféle aktust lehet érteni, ezért egzakt fogalmat nehéz lenne alkotni. Láthattuk, hogy a testület felülvizsgált olyan hatósági aktusokat, amelyek elméletileg bírói úton megtámadhatók lettek volna, gyakorlatilag azonban a jogszabály nem biztosította a felülvizsgálatot. Emellett nem hatóságinak minősített miniszteri határozatokkal, valamint egyéb, ügyészi, illetve közigazgatási szervek által hozott határozatokkal is érdemben foglalkozott az Alkotmánybíróság, de befogadhatók voltak a köztársasági elnök határozatai ellen benyújtott panaszok is. Mindezek alapján akár azt is mondhatnánk, hogy ha bármely állami vagy önkormányzati szerv, illetve személy egy bíróság által meg nem támadható, konkrét személy jogát érintő, közhatalom által kikényszeríthető, illetve az adott ügy szempontjából érdemi döntést hoz, az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti jogalkalmazásnak (pontosabban egy részének) minősül. Azonban ez a definíció sem lenne teljes körű, hiszen már volt rá példa, hogy nem állami szerv (választottbíróság) döntése alapján járt el a testület. Az Alkotmánybíróság nem is próbálkozott fogalomalkotással, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a bírók felmentése ugyan „munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik", ami azt jelenti, hogy az ilyen típusú döntéseknek egyetlen kritériumnak kell megfelelni, mégpedig annak, hogy ne lehessen őket megtámadni bírói úton.

Azt is megállapíthatjuk, hogy az ilyen típusú jogalkalmazás területe az évek múlásával egyre szűkült, hiszen a legtöbb ilyen indítvány éppen a bírói út hiánya miatt támadta az aktust.[52] Ennek eredményeként aztán több döntésében kimondta a testület, hogy lehetővé kell tenni a bírói utat, de az is előfordult, hogy a jogalkotó magától alkotta meg a szükséges szabályokat.[53] Erre jelenleg nincs lehetőség, hiszen az előbb leírtaknak megfelelően mulasztás nem szolgálhat alkotmányjogi panasz alapjául. Márpedig mulasztásnak számít, ha a jogalkotó nem biztosítja a bírói jogorvoslatot, ezért ha a testület továbbra sem ért mulasztást az alkalmazás fogalom alatt, akkor a panaszosok nem hivatkozhatnak a jogorvoslathoz való joguk sérelmére az Alkotmánybíróság előtti eljárásban. Emellett az is lecsökkenti a jogalkalmazói döntések jogvédő hatékonyságát, hogy az ügyek egyedisége miatt csak speciális jogszabályokat (Áptv., Ve.), illetve az alkalmazott jogszabályi rendelkezés és a jogsérelem közötti közvetlen összefüggés követelménye miatt azoknak is csak bizonyos rendelkezéseit lehet megtámadni.

Azt is látnunk kell, hogy ugyan egyedi aktus alapján indítható meg az ilyen típusú eljárás, a panasz azonban továbbra is normatív, hiszen a német panasszal ellentétben Magyarországon nem lehet a jogalkalmazó értelmezésének alkotmányosságát vitatni (bíróét természetesen igen). Ezt leszámítva lényegében semmiben nem hasonlít a 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás másik két típusára, az önkéntes jogkövetésre és a hatályosulásra. Itt ugyanis a jogszabály tartalma, vagyis az általa előírt joghatás, magatartás csak úgy valósulhat meg, ha az előbb kifejtetteknek megfelelően valamely szerv vagy személy azt alkalmazza. Az állampolgárnak nem magától kell követnie a jogszabály rendelkezéseit, pusztán azért mert hatályba lépett, hanem minden esetben szükséges a jogalkalmazó konkrét ügyben való jogértelmezése a magatartás természetes megvalósulásához, ami a másik két típushoz képest rendkívüli egyediséget kölcsönöz az eljárásnak.

[50] 51/1998. (XI. 27.) AB határozat
[51] 3/1994. (I. 21.) AB határozat
[52] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
[53] A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 54-56. §-a (a választottbíróság ítéletének érvénytelenítése).

III.2.1.3. Önkéntes jogkövetés

Ahogy korábban meghatároztam, a jogalkalmazás törvényi fogalmán a jogalkalmazói döntés mellett az önkéntes jogkövetést is értenünk kell. Az önkéntes jogkövetés bemutatása során igyekszem azt elhatárolni az előbb bemutatott jogalkalmazói döntésektől, ami csak elsőre tűnhet nehéznek, ugyanis alaposabb vizsgálat után kiderül, hogy lényegében teljesen eltér egymástól a két típus. A még szemléletesebb bemutatás érdekében két lehetséges gyakorlati példán is végigvezetem a fogalmat.

A jogtudomány az önkéntes jogkövetés kapcsán elsősorban azt vizsgálja, hogy valaki belső meggyőződésből, vagy valamilyen külső kényszer hatására (jogszabály autoritása, szankció) követte a jogszabályt. A mi szempontunkból azonban sokkal inkább döntő kérdés, hogy közbejön-e valamilyen típusú jogalkalmazás? Ha jogalkalmazó döntése jön közbe, akkor a már ismertetett jogalkalmazói döntésről, ha pedig a jogszabály címzettje egy pozitív, tevőleges cselekmény, magatartás tanúsításával alkalmazza a jogszabályt, akkor önkéntes jogkövetésről beszélünk. Ez utóbbi eset is jogalkalmazásnak minősül, hiszen az érintett mintegy „magára alkalmazza" a jogszabályt. Az önkéntes jogkövetés alapját ennek megfelelően mindig egy közvetlenül érvényesülő, azaz a jogokat és kötelezettségeket közvetlenül (ex lege) keletkeztető norma képezi, jogalkalmazói döntés nem jön közbe. Az önkéntesség mellett szükséges az is, hogy a jogalanyok egy tevőleges cselekménnyel kövessék a jogszabályt.

Felmerül a kérdés, hogy mi történik akkor, ha a jogalany nem követi a szabályt. Ilyenkor a jog többnyire valamilyen szankcióval kötelez a jogszerű magatartás tanúsítására, ami legtöbbször egy egyedi jogalkalmazói döntésben jelenik meg. Ez a döntés azonban már a másik típusú jogalkalmazás, vagy (ha van bírói út) a 26. § (1) bekezdés, nem pedig az önkéntes jogkövetés kategóriája alá tartozik.

Úgy gondolom ilyen önkéntes jogkövetéssel megvalósuló norma lehet például a védőoltási kötelezettséget előíró jogszabály. Ebben az esetben az önkéntes jogkövetés minden fogalmi eleme megvalósul, hiszen a jogalany önként, egyedi jogalkalmazói aktus nélkül, egy pozitív cselekménnyel (beoltatja magát) követi a jogszabályt. Amennyiben pedig nem így tesz, bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozat születik ellene, azaz 26. § (1) bekezdés szerinti eljárást indítványozhat a törvénnyel szemben.

Szintén önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák az adófizetési kötelezettséget (pl. személyi jövedelemadó) előíró adótörvények. Ez természetesen csak arra az esetre vonatkozik, amikor az adót az adózónak kell megállapítani, bevallani és megfizetni (önadózás). Az önadózás az adott adótípusra jellemző törvény előírásai alapján, egyedi jogalkalmazói aktus közbejötte nélkül, egy pozitív cselekménnyel jön létre (az adó megfizetése), vagyis szintén lefedi az önkéntes jogkövetés tényállását. Ha a jogalany nem követi a jogszabályi rendelkezéseket, akkor az adóhatóság egy egyedi aktussal kötelezi a panaszost az adó megfizetésére, mely szintén megtámadható bíróság előtt.

III.2. Hatályosulás

A jogalkalmazás két nagy csoportja után vizsgáljuk meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt harmadik eljárást, a hatályosulást. A jogszabály hatályosulása során ugyan nem történik jogalkalmazás, a fogalom mégis közel áll az önkéntes jogkövetéshez. Az önkéntes jogkövetéshez hasonlóan itt is a közvetlenül érvényesülő normák jöhetnek szóba, azaz a jogoknak és kötelezettségeknek közvetlenül a jogszabályból (ex lege) kell következniük, nem jöhet közbe jogalkalmazói döntés. Ami megkülönbözteti mégis az önkéntes jogkövetéstől az az, hogy itt a jogszabály címzettjének nem kell semmilyen magatartást tanúsítania a joghatás eléréséhez, azt közvetlenül a jogszabály rendelkezése idézi elő.

Úgy vélem, ilyen hatályosuló normának minősülhet például az Ntv. zárt légterű helyiségekben dohányzóhely kijelölését tiltó rendelkezése. Ezek a szabályok ugyanis a jogszabály címzettjét külön jogalkalmazói döntés, vagy magatartás tanúsítása nélkül kötelezik.

A leírtakból is kitűnik, hogy a hatályosulásnak igencsak homályos, többféleképpen értelmezhető fogalma van, ezért annak kiderítéséhez, hogy pontosan milyen esetek tartoznak ide, az érintettségi kritériumok alapos vizsgálata szükséges.

III.2.3. Szubszidiaritás

A közvetlen érintettséghez szorosan kapcsolódó fogalom a szubszidiaritás, ugyanis a jogorvoslatok kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a legtöbb ügy jogorvoslatot nyerjen a közigazgatás, illetve az igazságszolgáltatás szintjén, és az csak a legvégső esetben kerülhessen az Alkotmánybíróság elé.[54]

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének b*)* pontja szerint akkor lehet kivételes panaszt kezdeményezni, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. A következőkben ezért arra keresem a választ, hogy mi számít a jogorvoslatok kimerítésének az önkéntes jogkövetésnél, a hatályosulásnál, illetve a jogalkalmazói döntéseknél.

A jogalkalmazói döntések elleni jogorvoslatok esetében a korábbiakhoz hasonlóan szintén kiindulhatunk a régi alkotmányjogi panasz gyakorlatából. Ha közigazgatási eljárás során hozott határozat következtében szenvedte el az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét, akkor a rendes jogorvoslatok kimerítéséhez hozzátartozik a bíróság előtti keresetindítás. Ez azt jelenti, hogy ha az indítványozó nem próbálja megtámadni bíróság előtt a közigazgatási határozatot, akkor nem nyújthat be alkotmányjogi panaszt.[55] Ennek kapcsán két kérdés merül fel. Meg kell-e próbálni a bírósági utat, ha nyilvánvalóan nem támadható meg az adott döntés bíróság előtt, illetve akkor, ha annak megtámadása nem vezetne eredményre. Ezeknek a későbbiekben lesz nagy jelentősége, hiszen látni fogjuk, hogy az időmúlás különösen fontos a kivételes panasz benyújtása szempontjából.

Ha nyilvánvalóan nem áll rendelkezésre bírói út az adott döntés ellen, az Alkotmánybíróság akkor is megköveteli legalább az adott szerven belüli összes, az ügyet érdemben befolyásoló jogorvoslat, vagy jogorvoslati természetű eszköz kimerítését. Ezért aztán amikor az indítványozó az adóhatóság végrehajtási eljárása során foganatosított intézkedését támadta, azt azzal az indokkal utasította vissza a testület, hogy a panaszos nem vette igénybe a jogorvoslati természetű végrehajtási kifogást,[56] és ezért nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a jogszabály nem támadható meg külön kérelemmel a bíróság előtt, viszont egy törvény mégis a bíróságok hatáskörébe utalja az ilyen ügyeket.[57]

A másik kérdéses eset, ha a döntés megtámadása nyilvánvalóan nem vezetne eredményre. Ez olyankor fordulhat elő, ha a jogszabály nem hagy mérlegelési lehetőséget a felettes szervnek, illetve bíróságnak, hogy másképp döntsön, mint a támadott döntés.

---

[54] Ennek német gyakorlatára ld. Sodan, Helge: Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. In Die öffentliche Verwaltung, 2002, S. 926-936.

[55] 102/B/1996. AB határozat

[56] 3011/2012. (VI. 21.) AB végzés

[57] A 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés szerint a Társulási Tanács társulási megállapodást módosító döntése külön jogorvoslati kérelemmel nem támadható meg, de az Ötv. 41. § (4) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzatok között a társulás működése során felmerülő vitás kérdésekben a bíróság dönt. Az indítványozó önkormányzatnak ebben az esetben tehát lett volna lehetősége arra, hogy jogsérelem orvoslását keresve keresettel forduljon a bírósághoz.

Kezdetben azon az álláspontonvolt a testület, hogy ilyen mérlegelést nem engedő, kogens szabály (pl. bírók felmentése meghatározott életkor esetén) alkalmazásakor lényegében nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az ügyben ez azt eredményezte, hogy a testület nem követelte meg a köztársasági elnök által felmentett bírótól, hogy a Bjt. 145. §-a alapján szolgálati jogvitát kezdeményezzen.[58] Pár hónappal később azonban már azt látjuk, hogy a korábbi többségi álláspontból különvélemény lett. A 3227/2012. (IX. 28.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó szintén egy kogens rendelkezést sérelmezett.[59] Habár a tényállásból itt is egyetlen döntési lehetőség következett a jogalkalmazó számára, a testület elvárta volna, hogy a Kamara határozatát a fegyelmi bizottság, illetve bíróság előtt is megtámadja az indítványozó. A két eltérő tartalmú alkotmánybírósági döntés miatt nem egyértelmű tehát, hogy a formális, panaszos jogsérelmének orvoslásához objektíve nem vezető jogorvoslatot ki kell-e meríteni.

Mivel az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás alapvető feltétele, hogy ne szülessen jogalkalmazói döntés, a jogorvoslatok kimerítése kapcsán azt kell először megvizsgálni, hogy születhetett volna-e jogalkalmazói, illetve bírói döntés, hiszen ezekben az esetekben máris nem erről az eljárásról beszélünk. Mint említettem az adófizetés (önadózás) önkéntes jogkövetésnek számít, azonban a testület több telekadóról szóló önkormányzati rendelet vizsgálatát is visszautasította arra hivatkozva,[60] hogy nem merítették ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat. Ezt azért tehette meg a testület, mert az Art. 26. §-a meghatároz bizonyos helyi adókat,[61] amelyeket nem az adózó (önadózás), hanem az önkormányzati adóhatóság kivetése állapítja meg. Az önkormányzati adóhatóság adómegállapító határozatával szemben továbbá fellebbezésnek is helye van (Art. 136. § (1) bekezdés), a másodfokú határozat ellen pedig bírósági út is igénybe vehető (Art. 143. § (1) bekezdés), ezért ebben az esetben az új Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz jöhet csak szóba.[62]

A jogorvoslatok kimerítése kapcsán érdekes kérdés, hogy vajon meg lehet-e követelni a jogszabály nem követését lehetséges jogorvoslati útként. Ez a példákban azt jelentené, hogy a panaszos nem oltatja be magát, vagy nem fizeti meg az adót. Ez az értelmezés – amellett hogy kiüresítené az önkéntes jogkövetés fogalmát – azért sem követhető, mert amíg az Alkotmánybíróság nem állapítja meg egy jogszabály érvénytelenségét, addig azt alkalmazni kell. Ha testület megkövetelné a jogkövetés megtagadását, mint lehetséges jogorvoslatot, akkor azzal lényegében a jogszabályok szabad félre tételére buzdítana. Megkövetelni tehát nem lehet, az állampolgár azonban megteheti.

III.3. Személyes érintettség

Ebben a részben elsősorban arra szeretnék rávilágítani, hogy mely jogok sérelmére hivatkozva lehet kivételes panaszt benyújtani. Mind a régi, mind az új Abtv. Alkotmányban, illetve Alaptörvényben biztosított jog sérelmét követeli meg, ezért itt is támaszkodhatunk az Alaptörvény előtti gyakorlatra.

[58] 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

[59] Az Ütv. 54. § (1) bekezdés a*)* pontja szerint: ha az ügyész öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekményben vádat emel az ügyvéd ellen, az elsőfokú fegyelmi tanács felfüggeszti az ügyvédi tevékenység gyakorlását.

[60] 3079/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3085/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3267/2012. (X. 4.) AB végzés

[61] Építményadó, gépjárműadó, a vagyonszerzési illeték, a kiszabással megállapított eljárási illeték és a telekadó megfizetésére irányuló kötelezettség.

[62] 3315/2012. (XI. 12.) AB végzés

III.3.1. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

III.3.1.1. Alaptörvényben biztosított jog a jogállamiság?

Mivel sem az Alkotmány nem tartalmazott, sem az Alaptörvényben nem található a német, illetve spanyol Alkotmányokhoz hasonló taxatív felsorolása az alkotmányjogi panasz eljárásban hivatkozható jogoknak, nem egyértelmű, hogy lehet-e hivatkozni az alapjogi katalógusban foglalt rendelkezéseken túl az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek sérelmére is, és ha igen, melyekre.[63] Ennek a kérdésnek a megválaszolása korántsem könnyű feladat, hiszen mostanáig maga az Alkotmánybíróság sem alakított ki egységes álláspontot a kérdésben.

E kérdés kapcsán az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének gyakorlata három periódusra osztható: a 2007 előtti, a 2007 utáni, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot követőre. A régi Abtv. indokolása szerint az Alkotmányban biztosított jog nem lehet egyenlő pusztán alapjogsérelemmel, annál szélesebb értelme van. A szöveg első értelmezését a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat adta. Ez a következőképp határozza meg az alkotmányjogi panasz, illetve az Alkotmányban biztosított jog sérelmét: „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”[64] Ez a meglehetősen általános fogalom tehát nemcsak az alapjogokat, hanem minden államhatalommal szembeni garanciát ilyen jognak tekint. Erre az értelmezésre alapozva a testület az idézett határozat meghozatalától 2007 közepéig mintegy 46 alkotmányjogi panasz eljárásban olyan ügyekkel is érdemben foglalkozott, amelyben a jogállamiság (jogbiztonság, normavilágosság, visszaható hatály tilalma, kellő felkészülési idő) sérelmére hivatkoztak.

Fordulópontot ebben a kérdésben a 2007. június 11-én kihirdetett 676/D/2004. AB határozat jelenti, ami azért utasította vissza a panasz érdemi vizsgálatát, mert az indítványozó pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állította és „nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezi.”[65] Az Alkotmánybíróság ezt követően többször is hivatkozott arra, hogy az alkotmányjogi panaszokban kizárólag a jogállamiság absztrakt sérelme jelenik meg, ami azonban „nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.”[66]

Az Alkotmánybírósági gyakorlat később két kivételt mégis megengedett, ugyanis az 1140/D/2006. AB határozat szerint jogállamiságból levezetett visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő hiánya is megalapozhatja az Alkotmányban biztosított jog sérelmét. A helyzet ezzel látszólag egyértelmű, a problémát azonban az jelentette, hogy a 676/D/2004. AB határozat meghozatalát követően a 676/D/2004. AB határozat, és a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat által képviselt irányvonalra is találunk példát az Alkotmánybíróság esetjogában, vagyis a testület olykor visszautasította,[67] olykor pedig érdemben bírálta el[68] a jogállamiság sérelmére hivatkozó alkotmányjogi panaszokat.

Az új Abtv. hatályba lépése nem jelentett megoldást a helyzetre, hiszen továbbra is csak annyit ír elő, hogy Alkotmányban (illetve Alaptörvényben) biztosított jog sérelmének kell

[63] Ld. Rácz Attila: Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz. 35-38. o. In Acta humana: emberi jogi közlemények, 1992. (3. évf.) 8. no. 32-45. o.
[64] 65/1992. (XII. 17.) AB határozat
[65] 676/D/2004. AB határozat
[66] 1140/D/2006. AB határozat
[67] 23/D/2007. AB határozat
[68] 45/2007. (VI. 27.) AB határozat

bekövetkeznie. Az Abtv.-hez fűzött indokolás sem ad segítséget a kettős gyakorlat tisztázására, hiszen eszerint az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát úgy kell értelmezni, hogy „a panaszt továbbra se csak »alapjogsérelem« esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az »Alaptörvényben biztosított jogok» sérelme esetén lehessen az AB-hoz fordulni."[69]

2012 első félévében több végzés is egyértelműen elutasította az Alaptörvény B*)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságra hivatkozást.[70] A helyzetre egyelőre végsőnek látszó megoldást a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, illetve a 3268/2012. (X. 4.) AB végzés hozott. Az Alkotmánybíróság ezekben a döntésekben az 1140/D/2006. AB határozatra hivatkozik, és a gyakorlat egy részét figyelmen kívül hagyva kimondja, hogy a testület „a jogbiztonság követelményének sérelmére való hivatkozást alapvetően két esetben, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálta", ezért a gyakorlattól nem kíván eltérni. Ez a végzés tehát végleg szakít a 676/D/2004. AB határozat után már csak nyomokban fellelhető gyakorlattal, ami a jogállamiság egyéb elemeinek (pl. normavilágosság) sérelmét is Alkotmányban biztosított jog sérelmének tekinti.

III.3.1.2. Az Alkotmányban nevesített természetes személyek Alkotmányban biztosított joga

Eldöntésre váró kérdés, hogy az Alkotmányban nevesített természetes személyeket (országgyűlési képviselő, bíró) megilleti-e ilyen minőségükben egyéb Alkotmányban biztosított jog, vagy csupán az imént ismertetett, minden természetes személynek biztosított jogokra hivatkozhatnak. Ebben az esetben is a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat Alkotmányban biztosított jog meghatározása nyújt eligazítást. A határozat alapjául szolgáló ügyben egy országgyűlési képviselő kérte a mentelmi jogát felfüggesztő országgyűlési határozat megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozva utasította vissza a panaszt, hogy a képviselő mentelmi joga nem felel meg az Alkotmányban biztosított jog határozat által kifejtett definíciójának, mert jogi természetét tekintve eltér azoktól. A határozat szerint ugyanis az „alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár (…) jogainak védelmére".[71] A képviselőt viszont nem mint állampolgárt, hanem mint képviselőt, az Országgyűlés tagját illeti meg a mentelmi jog. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy bár a mentelmi jogot a képviselő jogaként fogalmazza meg az Alkotmány, az Országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi ágakkal szemben. Ezt támasztja alá az is, hogy a képviselő (a szabálysértési eljárást kivéve) nem mondhat le róla, valamint annak felfüggesztése a parlament joga.

Az Alkotmánybíróság az előző határozattal ellentétes eredményre jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban. Az indítványozó bírók a Bjt. egyes rendelkezéseit a bírói függetlenség megsértése miatt támadták. Az Alkotmánybíróság a határozatban leszögezte, hogy ugyan a bírói függetlenség nem alapjog, azonban számos elemében a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga, illetve kötelezettsége. Ilyen közvetlen kötelezettséget ír elő az Alaptörvény, amikor „a bírói függetlenséghez tartozó semlegesség érdekében (…) kizárja, hogy a bíró párt tagja legyen, vagy politikai tevékenységet folytasson."[72] Stumpf István különvéleményében ezzel szemben nem tekintené Alaptörvényben biztosított jognak a bírói

[69] Az új Abtv. indokolása
[70] 3033/2012. (VI. 21.) AB végzés
[71] 65/1992. (XII. 17.) AB határozat
[72] 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

függetlenséget, mivel az nem az indítványozóként fellépő bírók, hanem a jogkereső állampolgárok védelmét hivatott biztosítani.

A döntéseket összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány által nevesített természetes személyek esetében Alaptörvényben biztosított jognak csak azon jogok minősülnek, amik az indítványozó személyéhez közvetlenül tapadnak, illetve azok, amikhez a mindennapi életben kötelezettségek járulnak.

III.3.1.3. Jogi személyek Alkotmányban biztosított joga

Az Alkotmányban biztosított jog kérdésköre kapcsán elengedhetetlen megemlíteni az állami szervek, illetve önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszokat. A természetes személyek által létrehozott jogi személyek esetében az egyértelmű korlátokat figyelembe véve (nem lehet személyhez fűződő jogra hivatkozni) ugyanazok a jogok minősülnek Alaptörvényben biztosítottnak, mint amelyeket a természetes személyeknél már bemutattam. Más a helyzet azonban az állam által létrehozott jogi személyek esetében. Az Alkotmánybírósági gyakorlat még ezen belül is különbséget tesz a jogi személyek között aszerint, hogy állami szervekről, vagy az állam által, meghatározott alapjog gyakorlásával összefüggésben létrehozott szervekről van szó.

Az állami szervek indítványozási jogának mérlegelésekor szintén az alkotmányjogi panasz már idézett fogalmából indult ki a testület. A 23/2009. (III. 6.) AB határozat szerint az Alkotmányban biztosított jog államhatalommal szembeni garanciát jelent. Mivel az indítványozó (Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége) maga is egy állami szerv, fogalmilag kizárt az alkotmányjogi panasz indítványozásának joga. Ezért aztán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat teremtő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.”

A 198/D/2008. AB végzés alapjául szolgáló ügyben is egy állami szerv, a Vám- és Pénzügyőrség Központi Ellenőrzési Parancsnoksága volt az indítványozó, ezért ezt a panaszt is elutasította a testület, viszont itt már előremutató megállapításokat is tett a közhatalmat nem gyakorló állami szervekre vonatkozóan. A végzés szerint kivételes esetben állami szervet is érhet alapjogsérelem. „Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen.”[73] Ilyen állami szervként határozza meg a végzés például az egyetemeket, a Magyar Tudományos Akadémiát, múzeumokat és színházakat. Az állami szerv által hivatkozott Alkotmányban biztosított jognak azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira. Így az egyetemek az oktatáshoz való jogra, a Magyar Tudományos Akadémia a tudományos élet szabadságára, a múzeumok, színházak pedig a művelődéshez való jogra hivatkozhatnak egy esetleges alkotmányjogi panasz eljárásban.

III.4. Aktuális (tényleges) érintettség

Az aktuális érintettség fogalma azt jelenti, hogy a jogsérelem már bekövetkezett, azaz az indítványozóval szemben a rendelkezés hatályosult vagy alkalmazták, továbbá a jogsérelem már és még fennáll. Éppen ezért a következőkben azt vizsgálom, hogy a kivételes panasz egyes típusaiban mikor következik be a jogsérelem, illetve alkalmas-e annak kiváltására nem hatályos jogszabály.

[73] 198/D/2008. AB végzés

III.4.1. Nem hatályos jogszabályok

Az aktuális érintettség fő problémája, hogy mikor következik be a jogsérelem. Ennek részletes vizsgálata előtt azonban meg kell határoznunk azt a jogszabályi kört, amely időbeli hatályára tekintettel alkalmas a jogsérelem előidézésére. Ebben az alfejezetben arra keresek tehát választ, hogy előfordulhat-e egyáltalán olyan eset, amikor nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni, illetve ha igen, képezheti-e ez a 26. § (2) bekezdés szerinti eljárás tárgyát. A következtetések könnyebb levonása érdekében az előzőekhez hasonlóan itt is külön vizsgálom a kivételes panasz három típusát. Kezdjük a jogalkalmazás során született döntésekkel.

Ahogy az alkotmányjogi panasz tárgyánál kifejtettem, az alkalmazott jogszabály hatályon kívül helyezése önmagában nem akadálya annak, hogy a testület érdemben bírálja el az alkotmányjogi panaszt. A hatályon kívül helyezett jogszabály ugyan nem semmisíthető meg, de megállapítható róla, hogy alkotmányellenes volt, s rendelkezni lehet alkalmazása visszamenőleges kizárásáról. Úgy gondolom (a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályok mellett) a jogalkalmazó döntése során érintett jogszabályok miatt indult alkotmányjogi panaszok tekintetében is fenntartandó a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálata. Ez magától értetődik, hiszen a 26. § (1) bekezdéséhez hasonlóan itt is jogalkalmazás történik egy egyedi ügyben, amely akár időközben megsemmisített, nem hatályos jogszabályon is alapulhat. Ez alól kivételt képez a bemutatott „első indítványozó jutalma" gyakorlat miatt az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett jogszabály.

Az önkéntes jogkövetésre és a hatályosulásra egyaránt jellemző, hogy ki van zárva a jogalkalmazói döntés közbejötte, vagyis a jogszabály maga váltja ki a jogsérelmet. Nem hatályos jogszabály ennek megfelelően nem válhat ki jogsérelmet. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a jogsérelmet okozó jogszabályt az alkotmánybírósági eljárás megindítása előtt hatályon kívül helyezik. Úgy vélem, csak a kivételes panasz jellegét ismerve dönthető el, eljárhat-e ilyenkor a testület, a teljes kép azonban csak a dolgozat végén tárul fel, így itt megelőlegezném, hogy nem kell eljárnia a testületnek.

III.4.2. Jogsérelem bekövetkezte

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének a*)* pontja jogsérelem bekövetkeztéhez köti a panasz benyújtását. Ugyanakkor az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből azt is megtudjuk, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. A két szabály formalista értelmezéséből lényegében az következik, hogy a jogsérelemnek a jogszabály hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül kell bekövetkeznie, máskülönben nem indítványozható alkotmányjogi panasz, Ez a probléma a kivételes panasz három típusában eltérő jelentőséggel bír.

Mint említettem, a jogalkalmazói döntés közbejötte jelentős mértékben eltér a jogszabály hatályosulásától, illetve az önkéntes jogkövetéstől, mivel itt a jogsérelmet okozó joghatáshoz, vagy magatartás megvalósulásához (jogsérelem bekövetkezte) egy jogalkalmazói aktus vezet. Kézenfekvő tehát a párhuzam az alkotmányjogi panasz 26. § (1) bekezdésben és 27. §-ban foglalt típusával, ugyanis – ahogy láttuk – ezekben az esetekben szintén egy egyedi jogalkalmazói döntés megszületésével következik be a jogsérelem. A jogsérelem bekövetkezte ebből kifolyólag kizárt, hogy egybeessen a jogszabály hatálybalépésével, az szükségszerűen egy későbbi, az esetek nagy részében a száznyolcvan napot is meghaladó időpont. Ha ezt elfogadnánk, azzal a bíróságok előtt meg nem támadható jogalkalmazói döntések lényegében kikerülnének az Alkotmánybíróság hatásköréből. Ezen ez értelmezésen finomított némileg a már idézett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság úgy állapította meg a bírók aktuális érintettségét, hogy

jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, viszont a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül, kényszerítően be fog következni. Ebben az esetben tehát a jogsérelem tényleges bekövetkeztének a kogens jogszabály hatályosulását tekintette a testület. Ez úgy tűnt megnyitja azt a kedvező értelmezési utat, hogy a kogens szabályokat a hatálybalépést követő száznyolcvan napon belül bármikor meg lehet támadni, függetlenül attól, hogy ténylegesen bekövetkezett-e a jogsérelem vagy sem. Az említett 3227/2012. (IX. 28.) AB végzésben azonban már megkövetelte a testület az eredménytelen jogorvoslatok kimerítését is, ami azt is jelenti, hogy a kogens jogszabály puszta hatályosulása nem jelenti a jogsérelem bekövetkeztét. Ez „arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt) nem fogadható be, száznyolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt."[74] Emellett azt is látnunk kell, hogy a legtöbb jogszabályi rendelkezésből nem kényszerítően következik a jogsérelem, ezért ha a jogszabály hatálybalépésétől számítjuk a határidőt, esély sincs a jogsérelem bekövetkezte előtti indítványozásra.

Most vizsgáljuk meg, miként jelenik meg a jogsérelem bekövetkeztének követelménye az önkéntes jogkövetésnél. A legfontosabb kérdés, hogy mikortól számít bekövetkezettnek a jogsérelem. Kézenfekvő megoldás lenne, ha a jogsérelem bekövetkeztének csak a ténylegesen bekövetkezett jogsérelmet tekintenénk, vagyis amikor a panaszos végrehajtotta a magatartást (beoltatta magát, befizette az adót). Azonban egyes esetekben a jogsérelem bekövetkezte helyrehozhatatlan hátránnyal járna (oltás), ezért felmerül a kérdés, ilyenkor is meg kell-e várni a jogsérelem bekövetkeztét. Úgy gondolom, igen. Ha nem így lenne, az parttalanná tenné az önkéntes jogkövetés alapján indítható eljárásokat. Ez természetesen továbbra sem zárja ki, hogy a panaszos a jogszabály nem alkalmazása mellett döntsön, viszont ilyenkor már nem erről az eljárásról beszélünk.

A határidő-számítás miatt fontos kérdés az is, hogy a hatályba lépést követően mikor alkalmazta a panaszos a jogszabályt. Panasz benyújtására itt is csak azon szűk körben van lehetőség, amikor a jogszabály alkalmazhatóságának kezdete megegyezik a rendelkezés hatályba lépésének időpontjával, vagy az azt követő száznyolcvan napon belülre esik, és az érintett jogkövető magatartása révén még a határidőn belül alkalmazta a jogszabályt.

Hatályosulás során a jogsérelem bekövetkeztének azt az időpontot tekinthetjük, amikor a jogszabály rendelkezése ténylegesen kifejti hatását a hatálya alá tartozó személyekre. Ez az időpont azonban nem feltétlenül esik egybe a jogszabály hatályba lépésével, vagyis a hatályosulás fogalom nem egyenlő a hatályba lépéssel. Ez úgy fordulhat elő, hogy a jogszabály ugyan hatályba lép, de a sérelmezett rendelkezést későbbi időponttól kezdve kell csak alkalmazni. Itt is könnyen előfordulhat tehát, hogy a jogszabály hatályba lépett, de a támadott rendelkezések csak száznyolcvan nap után fejtik ki hatásukat. Ezt a panasztípust tehát csak akkor lehet benyújtani, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály az érintett közreműködésétől függetlenül, egyedi közhatalmi döntés nélkül (ex lege) hatályosul és a hatályosulás (alkalmazás) időpontja a rendelkezés hatályba lépését követő száznyolcvan napon belül történik.

Mindent összevetve megállapítható, hogy a hatályosulásra kedvezőbb elbírálást jelent ez a határidőszabály, mint a jogalkalmazásra, hiszen ha kogens jogszabályt kellett a jogalkalmazónak alkalmaznia, akkor hatályosulást is meg lehetett állapítani, ami által hamarabb következett be a jogsérelem, és benyújtható volt a panasz,

[74] Stumpf István 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez csatolt különvéleménye.

III.5. Jogkövetkezmények

A törvény a kivételes panaszt is alkotmányjogi panasznak nevezi, amiből akár az is következhetne, hogy az első részben kifejtett jogkövetkezmények a kivételes panaszra ugyanúgy jellemzőek, mint a 26. § (1) bekezdésben és a 27. §-ban foglalt alkotmányjogi panaszra. Ez az állítás azonban több szempontból sem helytálló. Nemcsak hogy a kivételes panaszra, hanem a kivételes panaszon belüli egyes típusokra is eltérő jogkövetkezmények vonatkoznak, ezért azokat továbbra is külön tárgyalom.

A jogalkalmazói döntés megtámadása több szempontból is hasonlít az alkotmányjogi panaszra. A testület egyrészt itt is egy egyedi ügyben hozott döntés megtámadása nyomán vizsgálja a jogszabály alkotmányosságát, másrészt a jogsérelem bizonyítása ugyancsak az egyedi döntésből kifolyólag lényegesen könnyebb, mint a másik két esetben. Mindezekből az következik, hogy a bírói eljárás nélküli jogalkalmazói döntéseknél is az egyén jogaira, azaz a szubjektív jogvédő jellegre kell tekintettel lennie az Alkotmánybíróságnak. Éppen ezért az alkotmányjogi panasz természetéből fakadó jogorvoslati jelleg ebben az esetben is helytálló, azaz a jogkövetkezmények megállapításakor a jogsérelem orvoslására is törekednie kell a testületnek. A jogszabályt jogalkalmazói döntés alapján támadó eljárásban lényegében ugyanazokkal a jogkövetkezményekkel, azaz visszamenőleges hatályú megsemmisítéssel, valamint egyedi ügyben való alkalmazási tilalom kimondásával nyerhet orvoslást a jogsérelmet szenvedett, mint a 26. § (1) bekezdés szerinti eljárásban. Ehhez mindkét esetben rendelkezésre állnak a megfelelő eljárási szabályok is. Ez a jogorvoslati funkció az alkotmányjogi panasszal ellentétben azonban nem teljes, itt ugyanis nem lehet magát a jogalkalmazói döntést felülvizsgálni (a kogens jogszabályoknál ennek nincs jelentősége).

Az előbbieket összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a bírósági eljárás nélküli jogalkalmazói döntéseket támadó panasz ugyan az alkotmányjogi panaszra jellemző szubjektív jogvédő jelleggel bír, azonban a szabályozás hiánya miatt a jogorvoslati funkció nem tud teljes körűen megvalósulni, hiszen jogorvoslatot csak akkor tud nyújtani a testület, ha nem a döntésnek, hanem magának az alapul fekvő jogszabálynak az alkotmányosságát sérelmezi a panaszos.

A jogalkalmazással ellentétben az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás nem hasonlít az alkotmányjogi panaszra, éppen ezért a panasz eddigi jogkövetkezményekre vonatkozó gyakorlata sem vehető alapul. Itt nincs egyedi jogalkalmazói döntés, a panaszos vagy a saját jogalkalmazása által okozott, vagy magából a jogszabályból fakadó sérelem folytán támadja a jogszabályt. Az egyedi döntés hiánya jelentős hatással van a jogkövetkezmények megállapítására. Ezekben az esetekben a jogsérelem magából a jogszabályból fakad, nem egy egyedi jogértelmezés eredménye, ami azt is jelenti, hogy valószínűleg személyek szélesebb körét érinti. Látható tehát, hogy itt nem a jogsérelmet szenvedett egyén védelmére kell tekintettel lennie a testületnek, hanem ennél szélesebb körre.

Az egyedi döntés hiánya azt is jelenti, hogy nincs egy olyan jogalkalmazó előtt lévő ügy, amiben egyáltalán alkalmazási tilalmat rendelhetne el a testület. A testületnek így csak a visszamenőleges hatályú megsemmisítés marad, ami azonban csak közvetett módon nyújthat jogorvoslatot. Még ha el is rendeli a testület a kivételes ex tunc megsemmisítést, bizonyos esetekben, ahol helyrehozhatatlan jogsérelem történt (védőoltás), még ilyen közvetett jogorvoslatot sem képes nyújtani.

Látható tehát, hogy a kivételes panasz ezen formái már nem szubjektív jogvédelmi jellegűek, hiszen ahogy említettem nem az egyéni jogsérelmeket hivatottak orvosolni (erre eszközök sincsenek), hanem figyelemmel vannak mindazokra, akikre a jogszabály hatálya kiterjed, azaz a jogrendszer alkotmányosságának fontossága felülkerekedik az egyéni jogvédelmen.

IV. A kivételes panasz új helye, konklúziók

A dolgozat első részében az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz teljes körű feltárását kíséreltem meg, mégpedig abból a célból, hogy megtaláljam a két hatáskör közötti leglényegesebb különbségeket. Az összevetésből kiderült, hogy az alkotmányjogi panasz és a normakontroll között számos kisebb különbség akad. Ezek a kisebb különbségek azonban nem a hatáskör fő jellegét adják, hiszen például az érintettség nálunk az alkotmányjogi panasz sajátja (volt), addig más országokban a normakontroll benyújtásához is megkövetelik. Alaposabb vizsgálattal kiderül, hogy a két hatáskör közötti lényegi különbséget az eltérő jogkövetkezmények, és a hatálytalan jogszabályok felülvizsgálatának lehetősége adja.[75] Az alkotmányjogi panasz sine qua non-ja ugyanis a jogsérelem orvoslása, ennek hiányában normakontrollról beszélünk. A bemutatásból az is kiderült, hogy nem mindig volt ez így, mára viszont az új Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz teljes körű jogorvoslatot tud nyújtani a panaszosnak.

Az esszenciális különbség tehát a jogkövetkezményekben rejlik, ezért a kivételes panasz hatáskörök közötti helyének meghatározásához, a három különböző típusának jogkövetkezményeit is meg kellett vizsgálnunk. Ennek leírása során kiderült, hogy éles határ húzódik a jogalkalmazói döntéssel (természetesen ide nem értve a bírói döntéseket) előidézett, valamint az önkéntes jogkövetéssel és a jogszabály hatályosulásával előidézett panaszok jogkövetkezményei között. A jogalkalmazói döntés nyomán indult eljárásokra lényegében ugyanazok a jogkövetkezmények vonatkoznak, mint az alkotmányjogi panaszra. Ennek megfelelően az egyedi aktusok alkotmányossága feletti döntést kivéve a jogorvoslat itt is biztosítva van a panaszosok számára. Ezzel szemben a hatályosulás és az önkéntes jogkövetés esetében a jogkövetkezmények megegyeznek a normakontrolléval, ami nem meglepő, tekintve hogy az alapul fekvő élethelyzeteket eddig normakontrollal tartotta indokoltnak szabályozni a jogalkotó. Azonban azzal, hogy most a kivételes panasz alá helyezi a jogalkotó ezeket a helyzeteket, nem egy eltérő jogvédelmi igény fogalmazódik meg, hanem csupán a jogalkotó válasza az actio popularis megszűnésére. Éppen ezért a jogkövetkezmények továbbra is ugyanazok maradnak, mint a normakontrollnál, vagyis jogorvoslatra törekvés nélküli puszta megsemmisítés.

Leszögezhetjük tehát, hogy világosan elhatárolható a jogalkalmazói döntés okán indult eljárás a 26. § (2) bekezdésében foglalt másik két típustól, sőt úgy vélem, ezt meg is kell tennie a jogalkotónak. Annak, hogy a jogalkalmazói döntéseket az alkotmányjogi panasz 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában meghatározott típusával együtt kezeljük nem pusztán dogmatikai, rendszertani jelentőségű kérdés, hanem mint láttuk, komoly gyakorlati kihatásai is vannak. Ennyire eltérő életviszonyokat ugyanis nem lehet egy eljárási rendben szabályozni. Láthattuk, hogy a jogalkalmazói helyzetekben szükségszerűen van egy egyedi döntés, a panasz benyújtásának határideje azonban nem ennek meghozatalával, hanem a jogszabály hatályba lépésével indul. Ellenben ha a 26. § (1) bekezdésben foglalt normatív panasz alá tartoznának a jogalkalmazói döntések is, akkor ezekben az esetekben is az egyedi döntés megszületésétől számítódna a panasz benyújtására nyitva álló határidő, nem a jogszabály hatályba lépésétől. Indokolt tehát, hogy az alkotmányjogi panasz alá tartozzon a jelenleg a 26. § (2) bekezdés ezen típusa, sőt a korábban kifejtettekre tekintettel úgy vélem, az egyedi döntések felülvizsgálatának lehetőségét is meg kell adni.

Ezzel a szubjektív, egyéni jogsérelmek orvoslására törekvő típussal szembeállítható a kivételes panasz másik két formája, az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás. Ez utóbbiak

[75] Ld. Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. 204. o. In Halmai Gábor (szerk.): A megtalált alkotmány? INDOK, Budapest, 2000. 186-211. o. Ugyanakkor: Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. 76. o. In Sári János ünnepi kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 69-77. o.

ugyanis a bemutatott jellemzők alapján a normakontroll jegyeit viselik magukon, így a jogorvoslat biztosítása helyett inkább a jogrendszer alkotmányosságára vannak figyelemmel. Látható tehát, hogy ez a két típus lényegében egy érintettséghez kötött utólagos normakontroll, akkor pedig akként is kell értelmezni.

A normakontrollként értelmezésnek számos kihatása lehet a gyakorlatra. Úgy vélem, ezáltal kiterjeszthető lenne az Alaptörvényben biztosított jog fogalma a 676/D/2004. AB határozat előtt ilyennek minősülő jogokra, így a jogállamiságból levezetett több jogra, valamint akár Alaptörvényben nevesített személyek is indítványozhatnák az eljárást.[76] Emellett a hatályosulás fogalmát is ki lehetne terjeszteni a magatartástól való tartózkodást előíró jogszabályokra. Mindezekből pedig akár egy büntetőjogi norma alkotmányossági felülvizsgálata is következhet. Továbbá a normakontroll jelleg ismeretében már érthető, ha az Abtv. jogszabály hatályba lépését követeli meg a határidő-számításnál.

Ugyanakkor az objektív jogvédő jelleg nemcsak tágítaná, hanem egyidejűleg szűkítené is a hatáskör alkalmazási lehetőségeit. A normakontrollból fakadóan nem vizsgálhatna a testület mulasztást (alkotmányjogi panasznál ellenben indokolt lenne), nem járhatna el nem hatályos jogszabályok tekintetében, illetve a jogsérelemnek minden esetben be kellene következnie.

V. Befejezés

Dolgozatom fő mondanivalója a következőkben összegezhető. Nemcsak az alkotmányjogi panasznak, hanem azon belül a közvetlen panasznak is három formáját (jogalkalmazói döntés, önkéntes jogkövetés, valamint hatályosulás folytán keletkező jogsérelmek elleni) különíthetjük el. Láthattuk, hogy a jogalkalmazói döntések ellen benyújtott kivételes panasz sokkal közelebb áll az alkotmányjogi panaszhoz, mint a normakontrollhoz, ezért azt indokolt lenne az Abtv. 26. § (1) bekezdése alá vonni. Ehhez csupán az egyedi ügy jogszabályi fogalmán kellene módosítani, az eredmény azonban jelentős lenne, ezáltal ugyanis kiküszöbölhetők lennének a határidő-számítás visszásságai.

A jogkövetkezmények alapos elemzése során az is kiderült, hogy a kivételes panasz másik két formája lényegében egy utólagos normakontroll, melynek kezdeményezését a jogalkotó érintettséghez köti. Az alkotmányjogi panasztól eltérő értelmezés számos hatással lenne az alkotmánybírósági gyakorlatra és a jogvédelem jellegére. A normakontroll jelleg elsősorban a személyes érintettség sokrétű kritériumának kiterjesztő értelmezését követelné meg, mely akár egy büntetőjogi norma puszta hatályosulása miatt benyújtott panasz befogadásához is vezethetne a jövőben.

Nem pusztán dogmatikai jelentőségű, hogy a testület panaszként, vagy normakontrollként tekint a hatáskörre, hiszen a normakontroll jellegű értelmezés nemcsak a rendszerváltás utáni, egy „új Alkotmánnyal együtt élő régi jogrendszer átrostálására”[77] volt alkalmas, hanem az Alaptörvény és az új jogrendszer összhangba hozatalára is megoldást jelenthetne.

[76] Úgy vélem, ennek az értelmezésnek a kezdeményei jelentek meg a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban.
[77] Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövendő? 50. o. In Bírák Lapja, 1994. (II. évf.) 3-4. szám, 45-50. o.

Felhasznált irodalom

Magyar szakirodalom

Bodnár Eszter: *Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze.* In Jogi Tanulmányok, 2010. (14. évf.) 1. szám, 135-149. o.

Bragyova András: *Az alkotmányjogi panasz fogalma.* In Sári János ünnepi kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 69-77. o.

Csehi Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán.* In Alkotmánybírósági Szemle, 2011. (2. évf.) 1. szám, 100-109. o.

Enyedi Krisztián: *Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz*. In Collega, 2006. (X. évf.) 2-3. szám, 26-29. o.

Fekete Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái.* Gondolat Kiadó, 2011.

Garlicki, Lech: *Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok.* In Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2010. (14. évf.) 1. szám, 5-20. o.

Halmai Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövendő?* In Bírák Lapja, 1994. (II. évf.) 3-4. szám, 45-50. o.

Hanák András – Kovács Kriszta – Somody Bernadette – Vissy Beatrix – Bencze Mátyás: *Az alkotmánybíráskodás jövője.* In Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2011. (15. évf.) 4. szám, 71-83. o.

Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Századvég Kiadó, 2009

Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC, Budapest, 2011

Jakab András (szerk.): *A „valódi" alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés.* In Alkotmánybírósági Szemle, 2011. (2. évf.) 2. szám, 64-73. o.

Karsai Dániel: *A mulasztásos alkotmánysértés szankciórendszere.* In Jogtudományi Közlöny, 2003. (58. évf.) 2. szám, 91-99. o.

Köblös Adél: *Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz?* In Alkotmánybírósági Szemle, 2010. (1. évf.) 1. szám, 130-134. o.

Lábady Tamás: *A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban.* In Magyar Jog, 1991. (38. évf.) 7. szám, 385-390. o.

Mackó Mária: *Az alkotmányjogi panasz a jogvédelemben.* In Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből, RTF kötet 1998:69., 51-71. o.

Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003

Paczolay Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok.* In Magyar Jog, 2010. (57. évf.) 6. szám, 322-327. o.

Rácz Attila: *Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz.* In Acta humana: emberi jogi közlemények, 1992. (3. évf.) 8. no. 32-45. o.

Schanda Balázs: *A német alkotmányjogi panasz és az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján kezdeményezett panasz összefüggései.* In Acta Humana: emberi jogi közlemények, 1993. (4. évf.) 11. no. 78-82. o.

Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998

Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára.* In Bitskey Botond (szerk.): Tíz éves az Alkotmánybíróság, Alkotmánybíróság, Budapest, 2000, 21-45. o.

Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben.* In Közjogi szemle, 2011. (4. évf.) 2. szám, 5-14. o.

Tilk Péter: *Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja.* In Bírák Lapja, 2002. (XII. évf.) 2. szám, 60-63. o.

Tilk Péter: *Az egyes eljárásokra vonatkozó változtatási elképzelések az új alkotmánybírósági törvény tervezetében.* In Magyar Jog, 2005. (52. évf.) 10. szám, 587-597. o.

Tilk Péter: *Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Változtatási igények és javaslatok.* In Jogtudományi Közlöny, 2001. (56. évf.) 2. szám, 82-92.o.

Uitz Renáta: *Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság.* In Halmai Gábor (szerk.): A megtalált alkotmány? INDOK, Budapest, 2000. 186-211. o.

Vissy Beatrix: *Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban.* In Magyar Közigazgatás, 2012. (62. évf.) 2. szám, 28-35. o.

Külföldi szakirodalom

Chung, Tae Ho: *Bedeutung des § 90 BVerfGG für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Gesetze.* 1993

van den Hövel, Markus: *Zulässigkeits- und Zulassungsprobleme der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze.* Berlin, Duncker & Humblot, 1990

Pieroth, Bodo – Silberkuhl, Peter: *Die Verfassungsbeschwerde: Einführung – Verfahren – Grundrechte.* LexisNexis Deutschland GmbH, 2007

Sodan, Helge: *Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde.* In Die öffentliche Verwaltung, 2002, S. 926-936.

Umbach, Dieter C. – Clemens, Thomas – Dollinger, Franz-Wilhelm: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch.* Müller, Heidelberg, 2005

Felhasznált alkotmánybírósági határozatok, végzések, TÜ állásfoglalások:

32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145.)

335/D/1990. AB végzés (ABH 1990, 261, 262.)

466/B/1990. AB végzés (ABH 1991, 867, 868.)

797/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 730, 731.)

903/B/1990. AB határozat (ABH 1990, 250, 251.)

1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602, 603.)

44/1991. (VII. 28.) AB határozat (ABH 1991, 428, 433.)

57/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 272, 280.)

5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

10/1992. (II. 25.) AB határozat, (ABH 1992, 72, 76.)

38/1992. (VI. 22.) AB határozat (ABH 1992, 355, 356.)

52/1992. (X. 27.) AB határozat (ABH 1992, 257, 259.)

65/1992. (XII. 7.) AB határozat (ABH 1992, 289, 291.)

1172/B/1992. AB végzés (ABH 1996, 836, 838.)

485/D/1992. AB határozat (ABH 1992, 611.)

2/1993. (XII. 14.) Teljes Ülési Állásfoglalás

38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 256, 271.)

3/1994. (I. 21.) AB határozat (ABH 1994, 59.)

7/1994. (II. 18.) AB határozat (ABH 1994, 68, 72-73.)

68/1995. (XII. 7.) AB végzés (ABH 1995, 431.)

102/B/1996. AB határozat (ABH 1996, 613, 615.)

39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997, 263.)

63/1997. (XII. 12.) AB határozat (ABH 1997, 365, 373.)

1044/B/1997. AB határozat (ABH 2004, 1160, 1176.)

23/1998. (VI. 9.) AB határozat (ABH 1998, 182, 186.)

51/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 478.)

986/B/1999. AB határozat (ABH 2005, 889.)

442/D/2000. AB végzés (ABH 2003, 1843, 1845.)

719/B/2001. AB határozat (ABH 2002, 1552.)

723/D/2001. AB végzés (ABH 2005, 1599, 1600.)

50/2003. (XI. 5.) AB határozat (ABH 2003, 566, 584.)

676/D/2004. AB határozat (ABH 2007, 1652, 1655-1656.)

794/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1496.)

1105/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1316, 1325-1328.)

120/D/2005. AB határozat (ABH 2007, 1838, 1844.)

217/D/2006. AB határozat (ABH 2007, 2857, 2858.)

1140/D/2006. AB határozat (ABK 2008. január, 127, 128.)

45/2007. (VI. 27.) AB határozat (ABH 2007, 946, 951.)

23/D/2007. AB határozat (ABK 2008. január, 97, 99.)

198/D/2008. AB végzés (ABH 2009, 382.)

2/2009. (I. 23.) AB határozat (ABH 2009, 51, 80.)

37/2011. (V. 10.) AB határozat (ABH 2011, 225.)

33/2012. (VII. 17.) AB határozat

3011/2012. (VI. 21.) AB végzés

3012/2012. (VI. 21.) AB végzés

3022/2012. (VI. 21.) AB végzés

3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

3065/2012. (VII. 26.) AB végzés

3068/2012. (VII. 26.) AB végzés

3079/2012. (VII. 26.) AB végzés

3085/2012. (VII. 26.) AB végzés

3105/2012. (VII. 26.) AB végzés

3227/2012. (IX. 28.) AB végzés

3239/2012. (IX. 28.) AB végzés

3241/2012. (IX. 28.) AB végzés

3264/2012. (X. 4.) AB végzés

3267/2012. (X. 4.) AB végzés

3268/2012. (X. 4.) AB végzés

3271/2012. (X. 4.) AB végzés

3315/2012. (XI. 12.) AB végzés

Hivatkozott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (Aár.)

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régi Abtv.) és annak indokolása

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény

Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Ütv.)

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (Ntv.)

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) és annak indokolása

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)

Egyéb hivatkozott források

CDL-AD(2011)001 – Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011).

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Szentgáli-Tóth Boldizsár
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben*

I. Bevezető gondolatok

A törvény mint jogforrási kategória sohasem jelentett homogén fogalmat a magyar jogrendszerben, azon belül kisebb csoportok lehatárolása a hazai jogfejlődés számára ismert tendencia. Jelen tanulmány a szétválasztás azon módjaival kíván behatóbban foglalkozni, melyek vezérelvéül a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség szolgál, és melyek bizonyos megkülönböztetett elbánást eredményeznek a jogrendszeren belül. Magyarországon 1945 előtt ilyen alapon kerültek lehatárolásra a sarkalatos törvények, a rendszerváltáskor pedig aktuálpolitikai és alkotmányjogi megfontolások alapján, valamint nemzetközi példák szem előtt tartásával az alkotmányerejű, majd a kétharmados törvények köre. Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán e két megoldás sajátos ötvözete intézményesült: a történelmi kötődést hangsúlyozó szóhasználat feltámasztása mellett főbb vonásaiban az 1989-90-es modell él tovább.

A sarkalatos/kétharmados törvények elvi megalapozásának és gyakorlati működésének számos részletkérdését az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB), illetve a magyar alkotmányjogi irodalom körültekintően kidolgozta, adósok vagyunk azonban azzal, hogy e komplex problémakör egységes, teljes körű áttekintésével segítsük elő a sarkalatos törvények jövendőbeli szerepéről való gondolkodást. Jelen tanulmány a sarkalatos/kétharmados törvények rendszerének fejlődését és jelenlegi állapotát áttekintve, annak perspektíváira vonatkozó következtetéseket levonva törekszik hozzájárulni e hiány mérsékléséhez és a minősített többség intézményéről való hazai gondolkodás formálásához.

II. Elvi alapvetés

A sarkalatos törvények abba a kérdéskörbe vonhatók, melyet a nemzetközi alkotmányjogi irodalom francia példa nyomán „organikus törvények” megnevezéssel tárgyal. A magyar sarkalatos törvények funkciója és jellege közel áll, de nem azonosítható az organikus törvényekével.[1] Előbbiek kapcsán alkotmányos rendelkezéseket kibontó jogszabályokról beszélünk, melyek a korábban már jelzett szempontok alapján kerültek lehatárolásra.

[1] „A magyar alkotmányjogban a kétharmados törvény kategóriája nem a francia organikus törvény mintájára született meg, hiszen jóval szélesebb tárgykörben szabályoz és a képviselők kétharmados többségének

A sarkalatos törvények ügye olyan témakörnek tekinthető, mely esetében több tudományág megközelítésének is helye lehet. Vizsgálatunk során az alkotmányjogi megközelítés primátusa érvényesül, mivel a törvényi és az alkotmányos szint közötti átmenetet képez, és olyan jogintézmények számára biztosít fokozott védelmet, melyek terjedelmi okokból az Alaptörvénybe nem vagy csak deklaráció szintjén kerülhetnek, de különös jelentőségük garanciák alkalmazásának szükségességét vetik fel. Ilyen módon biztosítható a közjogi berendezkedés pilléreinek stabilitása, valamint az alapvető jogok érvényesülése. E lehatárolást más irányból is el kell végeznünk, a sarkalatos törvényi szint ugyanis az „egyszerű" törvények relációjában is értelmezendő. E tekintetben a minősített többség annak eszköze, hogy bizonyos közjogilag és politikailag érzékeny tárgyköröket a törvényalkotás gyakran mechanikus folyamatával szemben speciális kritériumok mentén szabályozzák.

A kétharmados többség igényét jogi szempontból valamilyen többletgarancia megteremtésének szükségessége veti fel bizonyos döntések kapcsán. Ennek a megközelítési módnak az alapja az, hogy a jogrendszerben vannak olyan területek, amelyek kiemelt jelentőségűek a jogállami keretek megőrzésében, ezért indokolt egyfajta eljárásjogi biztosíték stabilitásuknak garantálására, illetve az önkényes jogalkotás megelőzésére. Ezzel megalapozható a közjogi berendezkedés, valamint az állam és polgárai viszonyának stabil szerkezete. A kétharmad jogi beágyazottságának másik eleme a minősített többséggel elfogadott törvények viszonya az alkotmányos szabályozáshoz.

A széles körű egyetértéshez kötött törvények listája mindig egy szabályozási kompromisszum eredménye is, mivel olyan tárgykörök, rendelkezések kerülnek e körbe, melyeknek valójában az Alkotmányban volna – de legalább is lehetne – a helyük. A jogrendszer csúcsán elhelyezkedő szabályrendszer terjedelme azonban véges, ezért válik szükségessé egy, az Alkotmány fokozott védelmét kínáló, de mégis a konstitúció keretein kívül megvalósított konstrukció. A minősített többség intézményének e vonása nyilván a rendszerváltás kapcsán erősödött fel különösen, de átmenetileg az Alaptörvénnyel összefüggésben is előkerült. A különféle kétharmados törvényi koncepciók e tekintetben törekedtek a helyes egyensúly megteremtésére és az alkotmányos szabályozás határainak legmegfelelőbb kijelölésére.

A „kis kétharmad"[2] funkciója a jogintézmény sajátos jellegéből következően jogi szempontból is kétirányú. A törvényekkel szemben a stabilitást, az alkotmány relációjában a rugalmasságot jeleníti meg a jogszabályok e kategóriája.

A jogtudományon túl a politikatudomány is okkal vindikálhatja magának a kétharmados törvények vizsgálatát, mivel kétségtelenül politikai tartalma is van az egyes törvények esetében megkövetelt széles körű konszenzusnak. Ennek szerepe abban áll, hogy a kormányoldal és az ellenzék egyetértése vagy legalábbis együttműködése esetén legyen csak mód a vonatkozó normák módosítására. Ezen aspektusok azért is különösen hangsúlyosak, mert a minősített többség magyar modelljében a politikai motívum jóval erőteljesebb, mint más országokban.[3] Már a sarkalatos/kétharmados törvények körének kijelölése önmagában

szavazatát követeli meg az országgyűlésben, amely egy több pártrendszerű országban nagy valószínűséggel a kormánypárt(ok) és az ellenzék konszenzusát igényli."(Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. 38. o., In Új Magyar Közigazgatás, 2009/10-11. szám, 29-39. o.), bár Trócsányi László a sarkalatos törvényeket az organikus törvényekkel azonosítja: „Az alaptörvényt érő egyik kritika a sarkalatos (organikus) törvények magas száma az alaptörvényben." (Balogh Judit et al: Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével), 65. o., HVG-ORAC, Budapest, 2012.)

[2] A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.

[3] „A kétharmados törvények körét pusztán politikai szempontok jelölik ki, azt szakmai érvek nem támasztják alá kellő súllyal." 4/1993. (II. 12.) AB határozat

egy eleve átpolitizált folyamat, és a jogintézmény tényleges működését is meghatározzák az ilyen jellegű behatások. Emellett értelmezhetjük a minősített többséget csupán eljárási szabályként is, bár az AB is kifejtette, hogy az ilyen irányú interpretáció nem célravezető.[4]

A minősített többség egy testület működésének speciális szabályaként is felfogható. Az adott testület, esetünkben az Országgyűlés működésének, döntéshozatali mechanizmusának általános szabályaitól eltérő eljárásrendet rögzít e megoldás alkalmazása. Ennek fő funkciója az, hogy bizonyos, a többinél fontosabb kérdésekről ne rutinszerűen, a megszokott módon szülessen határozat. Egy ilyen döntés meghozatalakor nem elegendő csupán az, hogy az általánosan megkövetelt többség támogatja azt, ennél szigorúbb kritériumoknak kell megfelelni.

A teljes kép felvázolásához mindezeken felül figyelembe kell vennünk a sarkalatos törvényekhez kötődő jogtörténeti aspektusokat, továbbá nemzetközi párhuzamokat is.

A speciális többségnek több formája is létezik egy testület munkájában, ezek közül a kétharmados szavazati arány csupán az egyik típust képviseli. Gondoljunk pl. az Országgyűlés munkájában a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltéréshez előírt négyötödös szavazattöbbségre,[5] de a helyi önkormányzati képviselő-testületekben már az összes tag több mint felének szavazata[6] is ilyennek számít. Az általánosnál nagyobb szavazatarány előírása nyilvánvalóan az érintett döntés többletsúlyának kifejezését szolgálja, emellett azonban egyéb funkciókkal is rendelkezhet.

Az Alaptörvény nem tartalmaz olyan változásokat, amelyek alapjaiban befolyásolnák a minősített többség továbbélését. Éppen ezért szükséges a jogi és a politikai kihatásokat közelebbről is megvizsgálnunk, mivel ez az a két terület, amely változatlanul kételyeket ébreszthetnek bennünk, a tekintetben, hogy valóban a gyakorlatban legalkalmasabb megoldásról beszélünk-e.

Jogintézményként szemügyre véve a sarkalatos törvényt, azt kell mondanunk, hogy koránt sem egyértelmű, hogy e megoldás minden esetben valóban garanciát jelent, számos esetben inkább gátjává válik az ésszerű változtatásoknak, bizonyos elemeket konzerválva a jogrendszerben. E megőrző jelleget leginkább az alábbi két eset érzékeltetheti.

Ha az általában érvényes állapotból indulunk ki, vagyis olyan politikai konstrukcióból, melyben a kormánynak nincs kétharmados támogatottsága a törvényhozásban, a minősített többséggel megalkotandó és módosítandó törvények megváltoztatására alig van reális esély, így elavult, akár a valóságtól eltávolodó szabályozás is fennmaradhat – amint erre az 1998-at követő ciklusok során láttunk is példát. Ha ettől eltérő körülmények állnak elő, a kétharmados törvények szerepe egészen más kontextusba helyeződik. Ilyenkor az aktuális kormányoldal a saját elképzeléseit írhatja az érintett jogszabályokba, megteremtve annak előfeltételeit, hogy e preferenciák hosszú időn keresztül jelen legyenek a jogrendszerben. Az „egyszerű" többség helyreálltával ugyanis sem a koncepció kidolgozói, sem ellenzői nem lesznek képesek a szöveg átírására, leszámítva azt az esetet, ha ebben sikerül közös nevezőre jutniuk, így a széles körű konszenzus megkövetelése a „bebetonozás" eszközévé válik. Ez a lehetőség azért sem lebecsülendő, mert a realitás azt mutatja, hogy a magyar demokráciában viszonylagos rendszerességgel számolnunk kell a kétharmados kormánytöbbség megalakulásával (a rendszerváltástól számítva hatodik ciklusban már a második ilyet tapasztaljuk.)

A minősített többség egészen sajátos torzulásokat is előidézhet a jogrendszerben. Ilyen anomália érzékelhető a köztehervisélés kapcsán kialakult helyzet esetében is. Ez a szituáció is arra mutat rá, hogy nagyon könnyen fordulhat visszájára a kétharmados szavazatarány

[4] 55/2010. (V. 5.) AB határozat
[5] 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 140. § (1) bekezdés
[6] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 14. § (1) bekezdés, 15. § (2) bekezdés és 56. § (3) bekezdés

követelménye, és jogvédelmi/garanciális eszközből az ez irányú törekvések kerékkötőjévé is válhat.

További problémát jelent, hogy a magyar megoldás nem társít a megkülönböztetett szavazatarányhoz olyan többletelemeket, melyek e jogintézmény egyoldalú bevezetésének hosszú távú következményeit árnyalják. Főként a francia alkotmányból meríthető inspiráció arra vonatkozóan, hogyan semlegesíthetőek a törvények e speciális kategóriájának olyan hatásai, melyek egyes szabályozások túlzott megmerevedésében vagy primer fontosságú tárgykörökben alkotmányellenes szabályozás tartós intézményesülésében ölthetnek testet.

Hasonló megállapításokra juthatunk a politikai következmények vizsgálata kapcsán. A kétharmados konszenzusnak - mint már kifejtettem - lényege a politikai élet különböző résztvevői közti együttműködés kikényszerítése, ezen keresztül egyes kérdésekben a jogalkotási folyamat körültekintőbb előkészítésének biztosítása. A széleskörű egyetértés feltételül szabása a nagy létszámú ellenzék vagy az erőteljes többségben lévő kormányoldal számára lehet vonzó alternatíva. Előbbi nézőpontjából arról van szó, hogy a választásokon alulmaradt politikai erő nem szorulhat ki bizonyos központi tárgykörök szabályozásának megalkotásából, ezzel egyfajta nyomást gyakorolhat a kormányzatra.

A kétharmados többséget maga mögött tudó kurzus ezzel szemben annak eszközét láthatja a minősített többség intézményében, hogy olyan jogszabályokat fogadtasson el az Országgyűléssel, melyek hosszú időre meghatározzák majd az állam berendezkedését. Más helyzetben lévő politikai szereplő inkább e megoldás hátrányaival szembesül. A kétharmadot el nem érő kormánytöbbség kezét rendkívül megköti az, hogy a legfontosabb törvények többségét az ellenzék legalább bizonyos mértékű támogatása híján nem változtathatja. A sarkalatos törvények Alaptörvénybe foglalt köre ugyan nem bénítaná meg a kormányzást egy ilyen helyzetben, de így is súlyos torzulásokat idézhetne elő a Parlament munkájában, mint azt a kétharmados törvények is tették korábban. A minősített többséggel való törvényalkotás elmossa a világos politikai felelősségi viszonyokat, mivel a megvalósult szabályozás tényleges tartalma nem vezethető vissza a Kormányra. Így kétharmados kormánytöbbség híján nem telepíthető a normák következményeiért való felelősség az aktuálisan regnáló kurzus képviselőire. Ezáltal a parlamentarizmus alapvető logikájának érvényesülése szenved csorbát, amennyiben a minősített többség körét túlzottan tágan definiáljuk. Emellett eleve kudarcra ítélt munkálatok egész sorát kényszeríti ki e megoldás, az elmúlt bő két évtizedben nem egyszer zajlottak sikertelen előkészítő munkálatok egy-egy kétharmados törvény átfogó revíziójára, nem is beszélve a kisebb súlyú módosításokról.

A minősített többség számottevő hatást gyakorolhat a politikai kultúrára azzal, hogy elkerülhetetlenné teszi, hogy a mindenkori kormány és ellenzék konstruktív párbeszéd folytatására törekedjen. Kétségtelen az is, hogy a kiterjedt politikai konszenzus elméletileg növeli egy döntés legitimációját és stabilitását. A gyakorlat azonban mindkét hipotetikus állítás érvényességét megkérdőjelezi. A rendszerváltás óta nem az tapasztalható, hogy a minősített többség által kikényszerített együttműködés képes lenne gátat vetni a politikai diskurzus fokozatos eldurvulásának. Annak pedig éppenséggel még kevesebb jelét láthatjuk, hogy lenne igény, hajlandóság vagy képesség a nagyobb lélegzetvételű kodifikációs munkálatok során a szorosabb együttműködésre. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az elmúlt húsz év teljes mértékben nélkülözte az ilyen momentumokat. Azzal viszont szembe kell néznünk, hogy a rendszerváltást követő két évtized során a magyar politika egyetlen tartósnak szánt nagyszabású kodifikációt sem produkált, ilyenekre csak a 2010-es kormányváltást követően átalakult politikai erőtérben került, és kerül sor.

Összességében álláspontom szerint a kétharmad nem eredendően rossz konstrukció, melynek szép számmal vannak pozitív hozadékai. A probléma egyrészt abban áll, hogy előnyei jórészt egy ideális demokráciához köthetőek, ez a hipotézis azonban igen távol áll a magyar jogi és politikai valóságtól. Az aggályok másik kiindulópontja, hogy a minősített

többség magyar modellje túlzottan előtérbe helyezi e jogintézmény nem kívánt következményeit.

Mindazonáltal nem vitatom el a minősített többség alapvetően garanciális jellegét, ezért a kétharmad okozta visszásságok kiküszöbölésére célszerűnek tartom áttekinteni azokat az alternatív eszközöket, melyek a védelmi szint csökkenése nélkül, a mostani sarkalatos törvényi koncepció előnyeinek minél teljesebb megőrzésével alkalmasak lehetnek a kedvezőtlen hatások kiiktatására. Az alábbiakban a sarkalatos törvények alkotmányjogi szerepéből kiindulva törekszem vizsgálni a sarkalatos törvények szerepét és további fejlődésük lehetőségeit, a probléma interdiszciplináris jellegét hangsúlyozva.

III. A mai sarkalatos törvényi koncepció közvetlen előzményei

Mint később szó lesz róla, a kétharmados törvények távoli előzményeit ugyan felfedezhetjük történeti alkotmányunkban, a sarkalatos törvények mai fogalmának jellemzői és többarcú volta azonban nem itt, hanem a rendszerváltás kapcsán tapintható ki igazán. Ekkortól számíthatjuk e jogintézmény magyar modelljének formálódását is. Célszerűnek látszik ezért az előzmények mélyebb elemzését az elmúlt bő két évtized ilyen irányú fejleményeinek felelevenítésével kezdeni.

III.1. Alkotmányerejű törvények

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány nem tulajdonított nagyobb jelentőséget a minősített többség alkalmazásának, csupán az Alkotmány megalkotásához és módosításához írt elő kétharmados szavazatarányt,[7] de a gyakorlatban ez egyszer sem valósult meg. E helyütt jegyezném meg, hogy sem az alkotmányozással szemben támasztott kétharmados szavazattöbbség követelménye, sem az Országgyűlést mint alkotmányozót érintő kérdések nem tárgyalhatóak együtt a törvényalkotás kétharmados előírásával, ezért a továbbiakban e kérdésekkel dolgozatomban nem foglalkozom.

A kétharmados szabályozás igénye az 1989. évi történelmi körülményekből fakadt, s mint ilyen, az akkori aktuálpolitikai helyzetnek köszönhette létrejöttét. Kialakításában szerepet játszottak nemzetközi példák, elsősorban a francia organikus törvények, valamint hazai jogtörténeti előképek is.

1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásain szakmai és politikai szereplők egyaránt felvetették, hogy egyes törvények fokozott védelemben részesüljenek az átlagoshoz képest. Egyrészt komolyan tartani lehetett attól, hogy a közelgő szabad választásokon az MSZMP képes lesz megszerezni a voksok túlnyomó többségét, mivel az egykori állampárt rendelkezett egyedül országosan kiépített szervezettel, széles körű tagsággal és a felkészüléshez elengedhetetlen financiális háttérrel. Ebben a helyzetben az ellenzék számára kulcsfontosságúnak látszott, hogy a törvények minél szélesebb köre esetében szólhasson bele a jogalkotásba, gátat szabva így a többség túlhatalmának, akár a kormányozhatóság rovására is. Másrészt alátámasztotta e törekvést az is, hogy az új alkotmányos szabályozásban megfelelő egyensúlyra törekedtek az 1949-es eredeti szöveg túlzottan tömör és az indokolatlanul részletekbe menő szabályozás között. Ez utóbbira a megelőző évtizedek gyakorlata szolgált precedensként. Intő példa lehetett többek között az a korábbi megoldás,

[7] A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 15. § (3) bekezdése szerint az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Közlönyállapot, 1949. VIII. 20.

mely a minisztériumok felsorolását az Alkotmányba emelte,[8] a szöveg gyakori módosítását idézve elő, tovább rombolva az 1949-es Alkotmány addigra már amúgy is megtépázott tekintélyét. Az Alkotmányból ilyen megfontolások nyomán kimaradt szabályozás tekintetében viszont érvényesíteni akarták ugyanazokat a garanciákat, mint a konstitúció esetében, így a kétharmados többséget írták elő. Az új jogszabálytípus jellegének érzékeltetésére került be jogrendszerünkbe az addig ismeretlen alkotmányerejű törvény megnevezés.

E politikai elképzelésnek megfelelően került sor 1989 októberében az alkotmány módosítására: az Alkotmány meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyek szabályozásához alkotmányerejű törvényre volt szükség.

Megjegyzendő, hogy Európa számos elmúlt évtizedekben demokratizálódó országában megfigyelhetőek hasonló megoldások az átmenet zökkenőmentességének előmozdítására, a minősített többség ilyen széles körű alkalmazása azonban nem jellemző. Kilényi Géza kiemeli, hogy az akkori alkotmányi szövegben összesen 23 helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott,[9] legfőképpen pedig az alapjogokat érintette. Az alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvények alkalmazásának célját az alkotmány tehermentesítésében jelölte meg, miszerint „nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni”[10].

Az alkotmányerejű törvények végleges koncepciója és megvalósult formája jól mutatja, hogy az eredendően hangsúlyozottan is alkotmányjogi kategória bizonyos körülmények hatására politikailag erőteljesen determinált jogintézménnyé vált, hiszen az akkori alkotmányerejű törvények köre két szempontból is eltért a mai kétharmados/sarkalatos törvényektől. Az Alkotmányhoz igazodó szabályozás jegyében a megkövetelt többség nem a jelen lévő, hanem az összes képviselő kétharmadát jelentette, így e tekintetben az 1989-es szabályozás szigorúbb volt a későbbieknél. De eltérő volt az akkori alkotmányerejű törvények köre is a mai minősített többséggel megalkotandó törvényhozási tárgykörökhöz képest. Az akkori lista sokkal erőteljesebben operált az államszervezeti kérdésekkel, a bíróságoktól az Állami Számvevőszékig, az országgyűlési képviselők jogállásától a köztársasági elnökig, a rendvédelmi szervektől a minősített helyzetekig minden fontos közjogi kérdés alkotmányerejű törvényben kapott helyet.

Szinte parttalanná tette e megoldás alkalmazási körét az, hogy nem taxatíve soroltak fel valamennyi fokozottan védett tárgykört, hanem olyan elem került a felsorolásba, mely szerint valamennyi alapvető jogot és kötelezettséget érintő szabályozást is alkotmányerejű törvényekbe kell foglalni. Ez olyan fokú kötöttséget jelentett volna a mindenkori kormányzat számára, amely a gyakorlatban komolyan veszélyeztette volna a rendszer működőképességét, hiszen a törvények jó részének megalkotásához minősített többségre volt szükség. Az alkotmányerejű törvény kapcsán először érhető tetten a kétharmados többség alkalmazásának azon ambivalens jellege, mely a minősített többségű jogalkotásról való gondolkodást alapvetően meghatározza.

Terminológiai nehézségeinket fokozza, hogy ebben a korszakban mind jogtörténeti, mind mai jelentéstartalmától eltérő keretben bukkant fel a sarkalatos törvény fogalma. Azokat

[8] Kilényi Géza: Alkotmányjogi vélemény. 2. o., 1992. 7. o.
www.logincee.org/file/4463/library (2012. *április 9.)*

[9] Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 206. o. In Jogtudományi Közlöny, 1994/5. szám, 201-209. o.

[10] Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához. 2. pont. Idézi: Petrétei József: Törvények minősített többséggel. 109. o. In Fundamentum, 1999/3. szám. 109-116. o.

a törvényeket[11] illették e jelzővel, melyek a békés átmenethez kötődő jogszabályi hátteret megteremtették.

A sarkalatos törvény ekkori kategóriáját nem a témák szerinti lehatárolás, hanem az egyes törvényeknek az átmenethez kötődő rendkívüli felértékelődése jelölte ki: „a „sarkalatos" jelző nem a minősített törvényhozási jellegre, hanem a törvények rendszerváltó jellegére utal."[12] E vonatkozásban megállapíthatjuk, hogy nem vagy csupán nagyon áttételesen sorolható a mai sarkalatos törvényi koncepció előzményei közé, így mélyebb elemzése itt nem látszik szükségesnek.

III.2. Kétharmados törvények

Abban a két évtizeddel ezelőtti politikai élet minden résztvevője egyetértett, hogy az alkotmányerejű törvények 1989 októberében alkotmányba foglalt rendszere hosszú távon fenntarthatatlan, mivel az ország kormányozhatóságának alapjait fenyegeti. A kialakult helyzet újragondolását ösztönözte az a fordulat is, hogy az 1990-es választásokon az újonnan alakult pártok szerezték meg a mandátumok többségét, így ők alakíthattak kormányt. Ebben a megváltozott konstellációban pedig az ellenzékben még vonzónak tűnő megoldás az újonnan felálló kormány akaratának keresztülvitelét lehetetlenítette el. Az alkotmányerejű törvény túlburjánzó kereteinek ésszerű mederbe terelése volt az MDF-SZDSZ-paktum egyik fő mozgatórugója, a megállapodásban sor került az alkotmányerejű törvény fogalmának alkotmányból való kiiktatására, s helyét a „kétharmados" törvények[13] kategóriája foglalta el,[14] valamint a minősített többséget igénylő tárgykörök listájának átírására. A paktum nyomán becikkelyezett 1990. évi XL. törvény az Alkotmányt módosítva[15] mintegy harminc jogszabály esetén követelte meg a minősített többséget. Soltész István szerint ezek az ún. kizárólagos törvényhozási tárgyak rendkívül erőssé teszik az Országgyűlés szerepét a jogalkotásban.[16]

Az ekkor megállapított szabályozás kisebb módosításokkal egészen 2011-ig hatályban maradt. Kijelenthető tehát, hogy az 1990. évi XL. törvény egy működőképes modellt állított fel, nem hozott gyökeres változást a kétharmados törvények körét illetően, azonban két tekintetben korrigálta a korábbi rendszert. Megszüntette a kétharmados tárgykörök felsorolásának nyitott jellegét, a túlzottan szélesen értelmezhető alapjogokat érintő klauzula helyett tételesen számba vette azokat az állampolgárokat megillető jogokat, amelyek szabályozása minősített többséget igényel. Ez a módosítás kezelhetővé tette a kétharmados törvények körét, huszonhat ide tartozó tárgykört nevesítve.

E törvény másik messze ható nóvuma az összes képviselő kétharmadának módosítása szinte minden esetben a jelen lévő képviselők kétharmadára. A változások jellegét kifejezve a

[11] Bővebben lásd: Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. 5. o. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 20. o.
http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf (2012. március 7.)

[12] Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 20. o. http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf (2012. március 7.)

[13] Az ún. kétharmados törvényeket először az Alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett módosítása emelte be a magyar jogrendszerbe. (Addig csak az Alkotmány elfogadásához és módosításához volt szükség ilyen többségre.) Soltész István: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. 107. o. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

[14] Kilényi Géza: Alkotmányjogi vélemény 3. o., 1992. 7. o.
www.logincee.org/file/4463/library (2012. *április 9.)*

[15] 66/1997. (XII. 29.) AB határozat: „Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a »szilárd parlamentáris rendszer kialakulása«, a »stabil kormányzati működés biztosítása« érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriáját."

[16] Soltész István: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. 106. o. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

minősített többséggel elfogadott törvények többé már nem képezték részét az Alkotmánynak, ennek megfelelően elhagyásra került az alkotmányerejű törvény kifejezés, felváltotta a kétharmados törvény, amely nem e törvények alkotmányhoz való viszonyát, hanem a törvények között elfoglalt helyére fókuszál, mint erre az AB is rámutatott.[17]

Az 1990. évi XL. törvény kapcsán még egy vonásáról kell említést tenni, amely annak ellenére sem mellőzhető, hogy közismerten nem egy átgondolt jogalkotási koncepcióról, hanem egy elírás következményeiről van szó. A minősített többséget igénylő törvények fentebb vázolt akkori rendszeréből kitűnik, hogy megkülönböztettek ún. „kis" és „nagy" kétharmados szabályozást.

Jóllehet az Alkotmány módosításának kérdésköre kívül esik vizsgálatom tárgyán, itt csak arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a Magyar Köztársaság címeréről és zászlajáról szóló törvény esetében az összes képviselő kétharmadának egyetértését írták elő, kétszintűvé téve ezzel a törvényekre vonatkozó kétharmados szabályozást. E megoldás később az Európai Uniós (továbbiakban: EU) csatlakozás kapcsán gyakorlati jelentőségre emelkedett, ennek megfelelően az Alaptörvény a minősített többség e különösen erős formáját az Alaptörvény megalkotására és módosítására, valamint a hatáskör-átruházással járó uniós szerződések ratifikálására tartja fenn.

III.3. 1994-1998-as alkotmányozási folyamat

A minősített többségű törvényalkotás 1990-ben kialkudott keretei már néhány év elteltével komoly kihívással álltak szemben, nevezetesen azzal, hogy 1994-ben az új kormányt az országgyűlési képviselők 72 %-a támogatta. Az ellenzék nem tudott alakító módon részt venni a törvényhozásban, lesöpörte a kétharmados „gőzhenger", aminek a magyar alkotmányos rendszerben Kukorelli István különös jelentőséget tulajdonított.[18] Ebben a helyzetben lehetőség nyílhatott a kétharmados tárgykörökben egyoldalúan a többség preferenciáit tükröző jogszabályalkotásra. Több tényező eredményeképpen erre végül mégsem került sor.

Nagy súllyal esett latba, hogy a kormánykoalíció partnerei között sem volt meg a kellő egyetértés. Az akkori kormányoldal irányítói elsődleges céljuknak a végleges Alkotmány kodifikálását tekintették, a jogrendszer mélyebb átformálását csak ezt követően tartották időszerűnek. Amennyiben a 90-es évek közepén sor került volna az új Alkotmány elfogadására, az – magát a minősített többség jogintézményét is formálva – az érintett törvények tartalmának legalább részleges újragondolását vetette volna fel.[19] Ennek elmaradása az alkotmányozási folyamat kudarcából következett, amely nem kis részben arra vezethető vissza, hogy hiányzott a politikai élet résztvevői közti kellő konszenzus. Ilyen körülmények között pedig akadályozta a munkát az a megállapodás, amely a kétharmados többségre való tekintettel négyötödös szavazatarányt[20] követelt meg a döntések meghozatalánál.

---

[17] 4/1990. (III. 4.) AB határozat; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat

[18] Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. 155. o. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

[19] Somogyvári István: Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmány-tervezetek. 19. o. Magyarország politikai évkönyve 2010-ről.
http://www.asz.hu/konyvfejezetek/2011/magyarorszag-torteneti-alkotmanya-es-a-rendszervaltozast-koveto-alkotmany-tervezetek/mpe-2010-si.pdf (2012. szeptember 30.)

[20] „…az alkotmány egyedülálló módon az egész állam alapjait rögzíti, ezért megítélésem szerint azok az országok járnak el helyesen, akik a törvények felett egy külön jogforrási szintet adnak az alkotmánynak, és elfogadását, illetve módosítását is a törvénymódosítási javaslatokhoz képest eltérően, magasabb konszenzushoz kötik. […] felmerült a magasabb politikai konszenzus biztosítására a négyötödös többséghez kötés […] ennek elérése gyakorlatilag kizárt." Pokol Béla: Alkotmányozási dilemmák – avagy mennyiben kösse magát az új Alkotmány a régi gondolati kereteihez? 13. o. In Történelmi tradíciók és az új Alkotmány.

A sikertelen alkotmányozási kísérlet így összességében nem gyakorolt mélyebb hatást a minősített többségű jogalkotásra, az a rendszerváltás során kimunkált formában élt tovább.

III.4. Az 1998-2010 közötti időszak

A 2010-et megelőző három kormányzati ciklus nyugalmasabb időszaknak tekinthető a kétharmados törvények szempontjából, ez alatt a több mint tíz év alatt tapasztalhattuk meg igazán e konstrukció működését a gyakorlatban. Az érintett jogszabályok módosítására viszonylag ritkán került sor, nagymértékű átdolgozásuk pedig elmaradt.

A minősített többség természetéből következően mintegy harminc törvény politikai alkufolyamatok tárgyává vált, az esetleges változtatásokat akkor lehetett keresztülvinni, ha sikerült támogatókat szerezni a mindenkori ellenzék soraiból. Ennek következménye a fokozottabb stabilitás lett, de nem egy esetben éppen a konszenzus hiánya konzervált nem kellően kidolgozott, a gyorsan változó körülményekkel lépést tartani nem tudó szabályozást, mint az pl. az országgyűlési képviselők javadalmazása kapcsán történt: „… mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, mégis hallgatólagosan elfogadták a parlamenti erők."[21]

A leggyakoribb tényező, mely a pártokat összefogásra kényszerítette, a magyar politikával szemben megjelenő nemzetközi elvárás volt. A NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás idézte elő több kétharmados törvény módosítását, és ebben a szellemben került sor az európai parlamenti képviselők választásáról szóló, minősített többséghez kötött törvény elfogadására is. Ez utóbbi kapcsán érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy bizonyos tárgyköröket annak ellenére tekintettek kétharmados többséggel elfogadandónak, hogy erről az Alkotmány semmilyen formában nem rendelkezett. Ilyen volt az Európai Parlamenti képviselők választásáról, a jogalkotásról vagy a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló törvény.

A korszak általános tendenciája a kétharmad terrénumának lassú bővítése. E folyamat már a második ciklusban megkezdődött, a kronológiai szempontok ellenére mégis indokoltnak tűnik az ilyen irányú lépések egységes tárgyalása. Olyan nagy jelentőségű tárgykörrel bővült a lista, mint a választási eljárásról szóló törvény.

Az EU csatlakozás nem hagyta érintetlenül a kétharmados törvények körét sem, sőt, az eredeti kétharmaddal elfogadandó normák sorát bővítette azzal, hogy a csatlakozási klauzulát magában foglaló 2/A. §-t az Alkotmányba illesztette.[22] E megoldást az állami szuverenitás fokozott védelme legitimálta.

A kétharmados törvények elmúlt két évtizedbeli sorsát elemezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat az elméleti síkon zajló vitákat sem, amelyek főként az AB vonatkozó gyakorlatát határozták meg, s melyek jó részét csak az Alaptörvény kodifikációja rendezett végleg.

Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk. Téglási András), Budapest, 2011.

[21] Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 7. o. http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf (2012. március 7.)

[22] Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 11. o. http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf (2012. március 7.)

IV. A mai sarkalatos törvényi koncepció közvetett előzményei: történelmi támpontok és nemzetközi kitekintés

Az Alaptörvény – témánk szempontjából releváns – változtatásai előtt, szükségesnek látszik rámutatni azokra az egyéb vonatkozásokra, melyek a kétharmados törvények jogrendszerbe történő beemelését közvetetten bár, de nem lebecsülendő mértékben inspirálták.

A rendszerváltás kapcsán előkerült kétharmados törvények gyökereit részben hazai hagyományainkban, részben határainkon túl kell keresnünk. Bár a minősített többség jelenlegi koncepciója ma is magán viseli annak a kornak jegyeit, amelyben született, mégis sokban visszavezethető arra a történelmi többirányú alapra, amely nélkül az alkotmányozó bizonyára más megoldást preferált volna.

A minősített többségnek közvetlen előzményeit hiába keressük jogtörténetünkben, az ilyen irányú tradíciók teljesen hiányoznak. Mégis bukkanhatunk közjogunk fejlődésében kérdésünk szempontjából releváns elemekre.

A történeti alkotmány egyik sajátsága, hogy bizonyos részeit nem írott normák foglalják magukban, azokat egyfajta alkotmányos szokás tölti meg tartalommal. Ennek megfelelően a magyar történeti alkotmány is nélkülözte az egységes kartális alkotmányt, jogforrási rendszere távol állt a mai fogalomtól.[23] Az akkori jogforrási rend összetett voltát mutatja, hogy akár partikuláris normák is részét képezhették a történeti alkotmánynak. E rugalmas konstrukció a jogrendszer csúcsára a törvények szűk körét helyezte, melyek megalkotásuk módját tekintve semmiben sem különböztek az „egyszerű" törvényektől. Ezeket sarkalatos törvényként emlegették, és – a szélesebb értelemben vett – Alkotmány részét képezték.

Werbőczy az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vett át a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, de a „sarkalatos" szóhasználattal csak később illették a törvények egy bizonyos csoportját. Szekfű Gyula[24] és Zétényi Zsolt[25] a sarkalatos törvények kifejezés használatának kezdetét a XVII. században jelöli meg. Hajnóczy József,[26] Fényes Elek,[27] és Széchenyi István[28] is kifejti, mit sorolnának az alaptörvények közé, mégsem alakult ki egységes értelmezése a sarkalatos törvények körének, bár nem állnak távol a minősített többség mai terrénumától.[29]

Ferdinándy Gejza sorai is jól mutatják, hogy a nyilvánvaló különbségek dacára a sarkalatos törvény jogtörténeti fogalma mennyire közel áll ahhoz a problémakörhöz, melyet a kétharmados/sarkalatos törvények ma képviselnek. „Nálunk csak tartalmuk és nem a

[23] Mezey Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. 39. o. In Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk.: Kubovicsné Borbély Anett et al.), Budapest, 2011.

[24] Hóman Bálint - Szekfű Gyula (szerk.): Magyar történet. V. könyv. 170. o., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1936.

[25] Zétényi Zsolt (szerk.): A történeti alkotmány. 109. o. Magyarország ősi alkotmánya. Magyarország Kulturális Egyesület, Budapest, 2010.

[26] Hajnóczy József: Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. 1791., 236-240. o. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Sajtó alá rendezte Csizmadia Andor. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958.

[27] Fényes Elek: Magyarország statistikája. 1. o. Pest, 1843.

[28] Széchenyi István: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiból. 1-91. o. Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyvkereskedés, Pest, 1864.

[29] Bővebben lásd Horváth Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. 123.o. In Téglási András (szerk.): Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, 2011.

jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük miatt emelték ki a sarkalatosnak (leges cardinales) nevezett törvényeket."[30]

A sarkalatos törvények lehatárolásában tehát alapvetően két szempont jutott döntő szerephez: a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség. Az „egyszerű" törvények közül kiemelt szabályozás e két iránya sajátosan él tovább napjainkban: a kétharmados törvények túlnyomó része egészen az Alaptörvény megalkotásáig az állam és polgárai kapcsolatát érintette, míg az EU-hoz történő csatlakozást követően egyes nemzetközi szerződések is a kétharmados törvények körébe kerültek. A hivatkozott rendelkezések meghatározó volta ugyancsak olyan elem, mely a későbbiekben is éreztette hatását.

Kiterjedt elméleti vita zajlott az elmúlt két évtizedben is arról, hogy egy törvényhozási tárgy kétharmadossá minősítése meddig terjed, hol van a határ az irányvonalat kijelölő lényegi normák és a részletszabályok között.[31] Meg kell még jegyeznem, hogy a témák és az egyes rendelkezések megkülönböztetetté nyilvánítása sosem történik abszolút értékrend mentén, olyan szabályozás is bekerülhet (és be is kerül), amelynek tényleges gyakorlati jelentősége csekély, ugyanakkor alapvető társadalmi viszonyok kimaradhatnak ebből a körből. Igaz ez mai jogrendszerünkre is, hiszen pl. a Polgári- vagy a Büntető Törvénykönyv sokkal jelentősebb szabályrendszert jelenít meg, mint számos sarkalatos törvény. Az alkotmányerejű törvény koncepciójában az alkotmányhoz való közvetlen kötődés is fontos szerepet játszott, más kérdés, hogy ez a vonás a későbbiekben háttérbe szorult.

Más európai országokat szemügyre véve azt tapasztaljuk, hogy a minősített többség, a törvényeken belüli speciális kategória kialakítása alapvetően két, nemegyszer egymást is erősítő tényezőre vezethető vissza. A francia V. Köztársaság 1958-ban elfogadott alkotmányában jelent meg az organikus törvény intézménye,[32] mely a közjogi berendezkedést körvonalazó törvényeket foglalta magában. Ezek számunkra fontos jellemzője, hogy a rendes törvényalkotási eljárással szemben a folyamatot a Nemzetgyűlés végső szavazása zárja, a javaslatot mindkét kamara csak abszolút többséggel fogadhatja el, és hatályba lépésük előtt pedig az Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) felülvizsgálja Alkotmánnyal való összhangjukat. Ezt a megoldást szinte változatlan formában importálták olyan latin államok, melyek a közelmúltban egy diktatúra bukását követő kibontakozáson mentek keresztül.

Általánosságban kijelenthető, hogy a minősített többség intézményesítését és a kialakítását mindig egy demokratikus berendezkedés fennmaradásának, a tekintélyuralmi rendszer visszatérésének megakadályozása vetette fel.

Spanyolországban a Franco halálát követően visszatérő királyság alkotmányában jelenik meg az organikus törvény.[33] E körbe sorolják a közjogi berendezkedés legfontosabb szabályait, valamint az alapvető jogokat rögzítő jogszabályok mellett a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeket és az autonóm közösségek jogállását rendező jogszabályokat is.

A közép-kelet-európai rendszerváltások során a román alkotmányba került be az organikus törvény intézménye[34] a minősített többséggel elfogadandó, a legfontosabb államszervezeti kérdésekről szóló törvényeket jelölve. Nyilvánvalóan a román példa

[30] Ferdinándy Gejza: Magyarország közjoga. 77.o. (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest, 1902.
[31] 1/1999. (II. 24.) AB határozat
[32] V. Köztársaság Alkotmánya 13. cikk, 23. cikk, 25. cikk, 27. cikk, 46. cikk, 47. cikk, 57. cikk, 63. cikk, 64. cikk, 65. cikk, 67. cikk, 68-2. cikk, 71. cikk, 72-1. cikk, 72-2. cikk, 74. cikk, 77. cikk, 88-3. cikk
[33] Spanyolország Alkotmánya 54. cikk, 55. cikk (2) bekezdés, 81. cikk (1) és (2) bekezdés, 93. cikk, 116. cikk (1) bekezdés, 157. cikk (3) bekezdés
[34] Románia Alkotmánya 3. szakasz (2) bekezdés, 5. szakasz (1) bekezdés, 12. szakasz (4) bekezdés

eredményeként találhatjuk meg az organikus törvényeket[35] Moldovában is. Átmenetileg a balti államokban is találkozunk e jelenséggel, ezekben az országokban azonban az XX. század utolsó éveiben az organikus törvények eltűntek.

A későbbiekben szóba kerülnek még a probléma nemzetközi vonatkozásai, ehelyütt csak annyit szükséges megjegyezni, hogy a vázolt faktorok és tendenciák jelentős szerepet játszottak abban, hogy az organikus törvényhez hasonló megoldás rögzült a magyar Alkotmányban is.

V. Az Alaptörvény és a minősített többséggel elfogadott törvények

A 2010-es kormányváltást követően elindult alkotmányozási folyamat három tekintetben jelentett mélyreható változást tárgyunk szempontjából: új terminológiát vezetett be, megváltoztatta a kétharmados törvényekre vonatkozó szabályozás keretét, valamint átszabta a törvényhozási tárgyak azon körét, melyek az országgyűlési képviselők egyetértését igénylik. Az alábbiakban e három szempont mentén vizsgálom a változások irányát.

V.1. A sarkalatos törvény fogalma

Egy közjogi átalakítás során zajló változások valódi irányát nem a terminológiai kérdések tükrözik, ezért esetünkben sem a sarkalatos törvény elnevezésének beépítése a lényegi elem. Mégis célszerűnek látszik e szóhasználat indokainak feltárása, mivel számos részletkérdés megvilágítását segíti, ezen felül a különböző elnevezések jól jelzik azt is, hogy az egyes korokban mely jellegzetessége dominált a minősített többséggel elfogadandó törvényeknek.

A sarkalatos törvény „régi-új" fogalmának „feléledését" az alkotmányozási folyamat azon stádiumának köszönheti, amikor felvetődött annak lehetősége, hogy a leendő alkotmányban csak a legfontosabb rendelkezések kapjanak helyet, azaz ún. „magalkotmány"[36] legyen. E szabályok kibontását sarkalatos törvények tartalmazták volna, melyek az Alkotmány szélesebb fogalmába is beletartoztak volna. Ebben a konstellációban a sarkalatos törvény, valamint az alkotmányerejű törvény megjelölés is felvetődhetett. Az előbbi mellett nyilván az lehetett döntő érv, hogy – összhangban a Nemzeti hitvallás és az Alapvetés R) cikk (3) bekezdés szellemiségével – az inkább utalt az 1945 előtti gyökerekre, szemben az alkotmányerejű törvénnyel, amely a rendszerváltás terméke volt. E koncepcióban kétségtelenül megalapozottan lehetett helye a sarkalatos törvény terminológiának, az más kérdés, hogy a későbbiekben ez az álláspont kisebbségben maradt,[37] ám a sarkalatos törvény fogalma mégis bekerült az Alaptörvénybe. Az ebből eredő feszültséget Szalai András így vázolja: „A sarkalatos törvények a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú törvényei voltak, amelyek biztosították a „nemzet" szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Az Alaptörvény által ismert sarkalatos törvények

[35] Moldávia Alkotmánya (1994. VII. 29.) 61. cikk (2) bekezdés, 63. cikk (1) és (3) bekezdés, 70. cikk (2) bekezdés, 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdés, 74. cikk (1) bekezdés, 78. cikk (2) bekezdés, 80. cikk (3) bekezdés, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdés, 108. cikk (2) bekezdés, 111. cikk (1)-(2) bekezdés, 115. cikk (4) bekezdés, 133. cikk (5) bekezdés,

[36] Varga Zs. András: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról, In Iustum Aequum Salutare, VI. 2010/4. szám, 21-25. o.
http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf (2012. szeptember 1.)

[37] Drinóczi Tímea véleménye szerint a „mag-alkotmányról" szóló diskurzust már meghaladta az idő. Az alkotmányfejlődés európai tapasztalatai azt jelzik, hogy nem a rövid és tömör alaptörvény a kívánatos. In Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. 12. o. Pázmány Law Working Papers 2011/9. szám.
http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf (2012. március 3.)

viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetőek."[38]

Mégis talán akaratlanul is a jogtörténeti fogalomhoz nyúlt vissza az alkotmányozó, amennyiben a törvények egy speciális kategóriájáról beszélünk, melynek leválasztása más törvényekről közel azonos szempontok alapján történik, és részben hasonló eredményre is vezet. Szakítva az 1990-es logikával, az Alaptörvény tárgykörökhöz köti a „sarkalatosságot," nem pedig az azokat megjelenítő jogszabályokhoz, törvényekhez. Ez annyiban mutat vissza ilyen irányú tradícióinkra, hogy a sarkalatos törvények hagyományosan szabályozásuk tárgyánál fogva emelkedtek ki a többi törvény közül. Ugyancsak ilyen elemnek tekinthető a lehatárolás másik ismérve, vagyis a benne foglalt rendelkezések különös jelentősége. 1945 előtt és ma is a sarkalatos törvények olyan normákat foglalnak magukban, melyek rendkívül jelentősek, a közjogi berendezkedést, sőt az egész jogrendszert behatárolják. Az más kérdés, hogy a szétválasztás vázolt két kiindulópontja sem a történeti alkotmány rendszerében, sem napjainkban nem érvényesül maradéktalanul.

A sarkalatos törvényt azért érdemes élesen elhatárolnunk a kétharmados, illetve az alkotmányerejű törvényektől, mivel a megnevezett jogintézmény eltérő sajátosságaira helyezik a hangsúlyt, és jól érzékeltetik témánk interdiszciplináris jellegét. Az alkotmányerejű törvény megnevezés a minősített többséget az Alkotmány viszonylatában definiálja, vagyis azt az alkotmányjogi jellegét erősíti, mely a törvényi szabályozás körébe tartozó normákat megkülönböztetett védelemmel ruházza fel, mintegy kompenzálandó, hogy azok nem lehetnek részei az alkotmánynak.

A kétharmados törvény terminológia arra utal, hogy az MDF-SZDSZ-paktum kapcsán a politikai szempontok kerültek előtérbe,[39] e jogintézményt mint a politikai konszenzus kikényszerítésének eszközét értelmezték, mely ésszerű keretek között rendezte a kormányoldal és az ellenzék pozícióit a legfontosabb közjogi kérdésekben.

A sarkalatos törvény ezzel szemben historizáló jellegű, nem orientál bennünket azonban a minősített többség alkotmányjogi és politikai aspektusai között. Bár erre közjogi rendszerünkben még nem volt példa, az organikus törvény terminológia beemelése a nemzetközi példák fokozott szem előtt tartását sugallná.

E változatos szóhasználat is jól mutatja, hogy komplex jelenségről beszélünk, mely esetében többoldalú megközelítésnek van helye.

V.2. A sarkalatos törvények koncepciója

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán olyan többirányú paradigmaváltás zajlott le a minősített többség hazai alkalmazásával összefüggésben, mely számos elemet megőrzött ugyan a korábbi szabályozásból, de több tekintetben alapvetően dolgozta át a kétharmados törvények koncepcióját.

Az Alaptörvény egyik legszembetűnőbb változtatása e téren a kétharmados törvényekre vonatkozó korábbi széttagolt szabályozás egységesítése, a vitatott kérdések tisztázásának kísérlete. Az Alkotmány nem tartalmazott egységes fogalmat a minősített többséggel elfogadandó törvényekre, minden egyes kétharmados tárgykör kapcsán külön írta elő a többségnek ezt a formáját. Ezzel szemben most az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése így fogalmaz: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges." Ez a passzus új

[38] Szalai András: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. 10. o. 2011. http://www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf (2012. február 28.)

[39] A tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződésben foglaltak szerint a „törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat". Bozóki András (főszerk.): A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal tárgyalások 1989-ben: dokumentumok. (1-4. köt együtt), 605. o., Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1999.

alapokra helyezi a minősített többségről való gondolkodást azzal, hogy egységes terminológiát hoz létre az érintett törvények megjelölésére. Hozzá kell tennünk, valóban csak most vált egységessé az ide sorolható jogszabályok köre azzal, hogy a törvények tekintetében a 22/2012. (V. 11.) AB határozat által megjelölt nemzetközi szerződéseket leszámítva megszűnik a minősített többség erősebb formája.

Látszólag átalakult magának a minősített többségnek a kerete is, mivel az új felfogás már nem jogszabályokban, hanem törvényalkotási tárgyakban gondolkodik. Az Alaptörvény nem úgy fogalmaz, hogy az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges,[40] hanem más oldalról közelíti meg a kérdést: az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.[41] Ez azt is jelenti, hogy nem is maga a törvény sarkalatos, hanem a tárgykör, amit szabályoz, innentől kezdve pedig pontatlan maga a sarkalatos törvény megjelölés is, hiszen itt tulajdonképpen nem törvények, hanem egyes törvényi rendelkezések kapnak fokozott védelmet, melyek egy meghatározott témára vonatkoznak. Ez különösen kitűnik a már megalkotott sarkalatos törvények formájából, mivel ezeknek nem valamennyi rendelkezése minősül sarkalatosnak. Minden ilyen jogszabály tartalmaz egy ún. sarkalatossági klauzulát, meghatározva a törvény kétharmados többséget igénylő részeit. Kissé összemosódik itt a törvény, illetve a törvényi rendelkezés fogalma, mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényekről beszél, miközben a gyakorlatban a sarkalatosság a törvény meghatározott rendelkezéseihez kötődik. Mindazonáltal alighanem átláthatatlanná tenné e tanulmány terminológiáját, amennyiben a továbbiakban mellőzném a „sarkalatos törvény" fordulat használatát, így azt a tárgyaltak ismeretében továbbra is alkalmazom. E változás valójában nem módosítja alapjaiban a minősített többség jellegét, hiszen a magyar joggyakorlat eddig is ismert olyan törvényeket melyeknek csak egy részét kellett kétharmados szavazattöbbséggel elfogadni.[42]

A fentiek fényében tehát akár olyan törvény is születhet, melynek csupán egy passzusa lesz sarkalatos, de az is előfordulhat, hogy ugyanabban a törvényben több sarkalatos tárgykörre vonatkozó szabályozás is helyet kap. Ez viszont lehetőséget kínálhat egy régóta húzódó elvi vita megválaszolására: a minősített többséggel történő jogalkotási kötelezettség csak az adott téma lényegi, irányt kijelölő rendelkezéseit érinti, vagy a részletszabályokra is kiterjed?

E tekintetben úgy tűnik, az Alaptörvény szembefordul a korábbi állásponttal és részben az alkotmánybírósági gyakorlattal. Az AB ugyanis leszögezte, a kétharmados többség csak a meghatározott tárgykörök szabályozási irányának megalkotásakor köti a törvényhozót, részletkérdésekben elegendő lehet egyszerű többség is egy norma megalkotásához,[43] valamint az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás többé egyszerű többséggel nem módosítható.[44]

Érdemes néhány gondolat erejéig a sarkalatossági záradékoknál időzni. Ebben a felállásban az Alaptörvény szemben a korábbi Alkotmánnyal már nem közvetlen forrása a minősített többség alkalmazásának, csupán áttételesen rendelkezik ilyen funkcióval. Az alkalmazás valódi kereteit az egyes törvényekbe iktatott klauzulák jelölik ki, ezeket azonban feles többséggel fogadja el az Országgyűlés, és nem minősülnek sarkalatos rendelkezésnek,

[40] 1949. évi XX. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 69. § (4) bekezdés, beiktatta az 1990. évi XL. törvény 46. §-a
[41] Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés
[42] 1/1999. (II. 24.) AB határozat
[43] 4/1993. (II. 12.) AB határozat
[44] 1/1999. (II. 24.) AB határozat, 55/2010. (V. 5.) AB határozat

tájékoztató funkciót látnak el.[45] Kétségtelen, hogy e megoldás a rugalmasságot szolgálja, ugyanakkor hosszabb távon aláásható a minősített többség jogvédelmi funkcióját, mivel a mindenkori kormányoldal akár egyszerű többséggel is változtathat az Alaptörvény kínálta kereteken belül a sarkalatos rendelkezések körén, így adott esetben egyoldalúan szűkítheti is a kétharmados szavazatarány érvényesülését.

Az Alaptörvény megkülönbözteti egymástól az alaptörvényt (mint valamiféle kartális alkotmányt) és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényeket, mint az alaptörvényt kibontó és értelmező törvényeket. Másfelől leszögezi, hogy a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.[46] Az Alaptörvény egy törvényhozási tárgy kapcsán a sarkalatosság deklarálása mellett azt is hangsúlyozza, hogy az ide vonatkozó részletes szabályozást kell ilyen törvénybe foglalni. Ebből arra lehetne következtetni, hogy az alkotmányozó célja arra irányult, hogy a kétharmados jogalkotásra történő felhatalmazást kiterjesztően értelmezzék.

A minősített többségű joganyag felduzzadásával mégsem kell számolnunk. Ezt előre vetíti a 22/2010. (V. 8.) AB határozat, mely az AB gyakorlatának továbbélését szavatolta. A felhatalmazás kereteit illető vitát végleg irrelevánssá teszik a sarkalatossági záradékok, mivel ezek kijelölik azokat a törvényi rendelkezéseket, melyekre a minősített többség vonatkozik. Azzal pedig, hogy az Alaptörvény a sarkalatos rendelkezések módosítására általánosan előírja a kétharmados többséget, egyértelművé válik az is, hogy a kétharmados egyetértés nem csupán a szabályozás megalkotása, hanem módosítása esetén is követelmény.

A rendszer mégsem vált maradéktalanul átláthatóvá, mivel kifejezetten zavaró volt e tekintetben a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései közé iktatott 28. cikk (5) bekezdés.[47] Ez egyrészt arra utalhat, hogy a sarkalatos tárgykörök listáját nem tekintették véglegesnek, és az alkotmányozó lehetőséget kívánt biztosítani az ide sorolt joganyag bővítésére. Másrészt kifejezetten aggályos, hogy ugyan egy alkotmányinak tekinthető rendelkezésből eredő felhatalmazás alapján, de sarkalatos törvény és nem az Alaptörvény írhat elő bizonyos kérdésekben minősített többséget. A harmadik aggály álláspontom szerint azzal kapcsolatban merül fel, hogy a cikk megfogalmazása nem csak törvényi rendelkezések esetében teszi lehetővé kétharmados többség megkövetelését, hanem bármilyen az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésnél, ez akár egy határozatot vagy egy személyi döntést is magában foglalhat. A 28. cikk (5) bekezdésnek eredeti célját csak találgathatjuk, de közeledve ez év végéhez kijelenthetjük, hogy bár kockázati faktort jelentett, e rendelkezés destabilizáló hatása eddig nem érvényesült a jogrendszerben.

Az AB több esetben foglalkozott a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével.[48] Számos kritika érte[49] a testület következetesen képviselt álláspontját, miszerint a kétharmados törvények nem alkotnak önálló jogforrási kategóriát, e tekintetben egyenrangúként kell kezelni valamennyi törvényt. E vonatkozásban a külföldi tapasztalatok

[45] Bodnár Eszter –Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai… 4. o. http://www.kodifikator.hu/index.../3-2012-evi-i-szam?... (2012. november 2.)

[46] Mezey Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. 41. o. In Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. 35-47. o. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk.: Kubovicsné Borbély Anett et al.), Budapest, 2011.

[47] 28. cikk (5) 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti. (hatály: 2012. január 1-től)

[48] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 1/1999. (II. 24. AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat

[49] Jakab András - Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. 40-49. o. Fundamentum, 2001/2. szám

sem egybevágóak: Franciaországban az organikus törvény önálló jogforrási szintet alkot, Spanyolországban azonban az AB a törvények egyenrangúságát állapította meg.

Pillanatnyilag ennek a polémiának is csak jogtörténeti jelentősége lehet, mivel az Alaptörvény egyelőre eldöntötte e kérdést: a sarkalatos törvénnyel nem találkozunk a jogforrási hierarchiát rögzítő T) cikk (1) bekezdésében,[50] és a T) cikk (4) bekezdés[51] pedig kifejezetten a törvény mint egységes kategória egyik alcsoportjaként jelöli meg azt, amely „csak" a megalkotására és módosítására előírt szavazatarányban tér el „egyszerű" társaitól. Ezzel az alkotmányozó tulajdonképpen az 1/1999 (II. 24.) AB határozat indoklásából[52] merít, megőrizve a törvények egyenrangúságának elvét, a minősített többséget a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának feltételeként meghatározva.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy a sarkalatos törvények koncepciójának megalkotása az adott kontúrok megőrzésével ugyan, de több előremutató változást is eredményezett. Szemben a terminológia, valamint az érintett jogszabályi kör vitatható voltával, e téren az új szabályozás egyértelműbb kereteket teremt, állást foglal azokban a kérdésekben, melyek a korábbi megoldás hiányosságai folytán merültek fel. A sarkalatos törvényi koncepció mégsem alkot egységes, minden szempontból koherens rendszert. E téren merülhetnek fel kérdéses pontok a jövőben érvényesülő gyakorlat kapcsán. Az már más kérdés, hogy hosszú távon a minősített többség teljes körű újragondolása talán célravezetőbb lett volna.

V.3. A sarkalatos törvények körének változása

A fentebb vázolt koncepció valódi lényegét és gyakorlati működését csak akkor érthetjük meg, ha szemügyre vesszük, hogy a törvények mely körére alkalmazza a minősített többséget az Alaptörvény, és miben tér ez el a korábban tapasztaltaktól.

Először is azt kell tisztázni, mi az a fő irányvonal, mely az Alaptörvény tárgyunk szempontjából releváns passzusait áthatja. Ennek megválaszolásához a puszta számokat kell segítségül hívnunk: azaz a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak számát kell összevetnünk. Nem célszerű itt kőbe vésett adatokat megadnunk, mivel gyakran egyes témák kapcsán nehéz megállapítani tényleges minősítésüket. Ennek igazolására álljon itt a Házszabály esete, melynek megalkotásához minősített többség szükséges, mégsem tekinthető törvényhozási tárgynak, mivel az Alaptörvény nem ad támpontot, hogy törvény vagy országgyűlési határozat tartalmazza-e a törvényhozás működésére és ügyrendjére vonatkozó szabályokat. Ismert, hogy e két megoldás az Országgyűlésről szóló törvény megalkotásával egymás mellett él, elválasztva a törvényi és a határozati szintű házszabályi rendelkezéseket. De a bizonytalanságot fokozza pl. az önálló szabályozó szervek létrehozását sarkalatos jogalkotáshoz kötő rendelkezés, mivel értelemszerűen az ilyen szervek számától függ, hány minősített törvény megalkotását teszi ezen alaptörvényi rendelkezés szükségessé.

Visszatérve a minősített többség korábbi és jelenlegi értelmezésére, azt mondhatjuk, hogy csupán a mennyiséget tekintve nagyságrendi változást nem eredményezett az Alaptörvény kodifikációja. Mind a 2011 előtti mind az új jogrendszerben egyaránt mintegy

[50] T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

[51] T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[52] „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett."

harmincnégy törvényhozási tárgy felett diszponál az országgyűlési kétharmad. Ez azt jelenti, hogy hazánkban továbbra is jóval távolabbra mutat a törvények speciális kategóriájának kontúrja, mint azt más országokban tapasztalhatjuk.

Az eltolódást egyéb tekintetben is érzékelhetjük: míg a rendszerváltás a kétharmados törvényekre mint az alapvető jogokat és az államszervezet főbb vonásait stabilizáló eszközre tekintett, addig az Alaptörvény jogintézmény e jellegét háttérbe szorítja, például a sarkalatos törvények sorában alapjogokat érintő jogszabály alig található. Több szemszögből is górcső alá kell vennünk e megoldást, hogy megalapozottan állást foglalhassunk abban a kérdésben, jelent-e ez a paradigmaváltás többletkockázatot az alapjogvédelmi mechanizmus hatékony működése szempontjából. Magam részéről úgy vélem, önmagában a minősített többség elhagyása nem járna ilyen következményekkel, azonban a jogszabályi környezet más változásait figyelembe véve óvatosabban kell fogalmaznunk.

Kétség nem férhet hozzá, hogy a kétharmados többséget igénylő törvények körének bizonyos irányú szűkítésével az alkotmányozó a parlamentarizmus logikájának gyakorlati érvényre juttatását segíti elő, amelynek kívánatos voltára az AB is többször rámutatott.[53] Az a célkitűzés, hogy a mindenkori kormányzat kezét túlzottan gúzsba kötő jogintézmény alkalmazási körét szűkíteni kell, önmagában támogathatónak látszik.

Az alábbiakban, összevetve ezen intézkedést az AB hatásköreinek módosításával, valamint a kezdeményezői kör limitálásával a védelmi szint esetleges csökkenésének kérdését vizsgálom. A törvényhozási tárgykörök ilyen átcsoportosítása mögött politikai motivációk húzódhatnak, számos esetben azonban jogi érveket is felsorakoztathatunk az új megoldások védelmében.

A minősített többség a törvényeknek egy, nálunk a rendszerváltás kapcsán Európában egyedülálló módon kiterjedt kört átfogó, különös eljárási garanciához, az országgyűlési képviselők széleskörű egyetértéséhez kötött csoportját érintette.

Az állampolgárokat megillető alapvető jogok érvényesülése a jogállamiság olyan immanens alkotórésze, mely esetében okkal vetődhet fel a sarkalatos törvényi szint alkalmazása. E körben az Alaptörvény csak néhány ilyen tárgykört nevesít, de más országokban sem jellemző az alapvető jogok minősített többséggel elfogadandó törvényekbe foglalása.

Mielőtt az Alaptörvény témába vágó újdonságait megvizsgálnánk, néhány szempontot szükséges előrebocsátani, melyek nem hagyhatók figyelmen kívül a változások értelmezésekor.

Mindenekelőtt arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a sarkalatos törvények vizsgálatakor nem indulhatunk ki a mai parlamenti erőviszonyokból, hiszen azok mellett a feles és kétharmados törvények közti különbségtételnek nincs gyakorlati jelentősége. Kétharmados kormánytöbbség híján azonban egy törvény megalkotásának az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértéséhez kötése az adott kérdésben a mindenkori kormányerők és az ellenzék közti egyetértést vagy legalább együttműködést feltételez. A már megalkotott és a még megalkotandó sarkalatos törvényeket úgy kell szemügyre vennünk, hogy adott esetben megtörténhet, hogy e négyéves ciklus végét követően azok módosítására hosszú időn keresztül nem lesz reális esély.

Megvizsgálva az alapjogokat érintő változtatásokat, elsőként a kétharmadosból felessé átsorolt törvényhozási tárgyakkal foglalkozom. Ezek között jórészt olyan politikai szabadságjogokat találunk, melyek esetében a minősített többséghez kötődő eljárási biztosíték mára funkció nélkülivé vált. Az alkotmányozó többek között első generációs alapjogokat is „leminősített," köztük a gyülekezési és az egyesülési jogot, de erre a sorsra jutott a sztrájkjog, a menedékjog vagy a letelepedési szabadság is.

[53] pl. az 55/2010. (V. 5.) AB határozat

A fentebb már tárgyalt szempontokon felül számításba kell vennünk azt, hogy a jelenlegi közjogi átalakulás irányítói a két évtizeddel korábbihoz képest merően más jogi szabályozási környezettel szembesültek. A rendszerváltás idején léteztek ugyan az alapjogokat szabályozó normák, de ezek jó része még az első jogalkotásról szóló törvény[54] megalkotását követően sem felelt meg a jogállami követelményeknek. Magyarország, az ENSZ kivételével, nem vett részt olyan nemzetközi együttműködésben, amely az alapjogok érvényesülésére vonatkozóan nemzetközi jogi kötelezettségeket rótt volna hazánkra. Ez a nemzetközi környezet, a diktatúra közvetlenül megélt valósága, továbbá a fentebb már vázolt aktuálpolitikai megfontolások joggal vetették fel az alapvető jogok érvényesülése fokozott oltalmazásának igényét.

A KGST és a Varsói Szerződés megszűnése lehetőséget teremtett az európai integrációba való bekapcsolódásra, ennek megfelelően Magyarország előbb az Európa Tanács, majd az EU tagjává vált, magára nézve kötelezőnek ismerve el az említett szervezetekhez kötődő joganyagot. Így ma különösen az ENSZ vonatkozó egyezményei, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény, valamint az EU különböző jogi aktusai, köztük az Alapjogi Charta erőteljesen korlátozzák a magyar jogalkotó mozgásterét a felessé átminősített törvények vonatkozásában.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy napjainkban már nem egy diktatúrából lassan kilábaló országról beszélünk, hanem egy jól-rosszul, de stabilan működő demokráciáról, melynek pártviszonyai gyorsan változnak ugyan, azonban nem számolhatunk olyan valós fenyegetéssel, mely a demokrácia és a többpártrendszer felszámolását célozná.

Azt is figyelembe kell venni, hogy az organikus törvényeket alkalmazó országokban e jogintézmény főként a közjogi berendezkedés stabilitását hivatott garantálni,[55] és nem az alapvető jogok érvényesülésének biztosításában játszik elsődleges szerepet, mivel arra más eszközök nyújtanak lehetőséget. Mindezek alapján kijelenthető, hogy ha a sarkalatos/kétharmados törvények körének szűkítését önmagában vesszük szemügyre, akkor indokolt, a nemzetközi tendenciáknak megfelelő lépésként értékelhető.

A kérdés teljes körű áttekintéséhez szükséges ugyanakkor azt is leszögezni, hogy az elmúlt húsz év alatt a hazai alapjogvédelmi szint messze a nemzetközi standardok fölé emelkedett, így ezek a megkötések nem feltétlenül jelentenek megnyugtató biztosítékot a védelmi szint esetleges csökkenésének tekintetében, az más kérdés, hogy feltétlenül problémának kell-e tartanunk a jogvédelmi sztenderd bizonyos fokú elmozdulását.

E körben kell érintenünk egy speciális esetet, az egyházak témakörét melyet szemben az említett politikai szabadságjogokkal továbbra is sarkalatos törvény szabályoz, dacára annak, hogy a vonatkozó nemzetközi normákat figyelembe véve ez nem látszik indokoltnak. Ennek hátterében minden bizonnyal tisztán politikai indítékokat találhatunk. Az aktuális kurzus preferenciái mellett közrejátszhatott az is, hogy hosszú távon kívánta a kormányoldal ennek a tárgykörnek a szabályozását rendezni. E mellett értékelhetjük e döntést az erőteljes ilyen irányú kötődéssel rendelkező kisebb kormánypárt irányába tett gesztusként is.

Annak ellenére, hogy részben megfigyelhető a sarkalatos törvények körének szűkülése a korábbi kétharmadosokéhoz képest, ebben a vonatkozásban kontextus nélkül vizsgálva e kérdést nem beszélhetünk az alapjogvédelmi rendszer érdemi sérüléséről, még akkor sem, ha a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak meghatározásában tagadhatatlanul politikai szempontok játszottak domináns szerepet.

[54] 1987. évi XI. törvény

[55] „az organikus törvény nem egyéb, mint az alkotmány részleges tehermentesítését szolgáló jogi eszköz, amely eszköz egyben annak megelőzését is szolgálja, hogy a többség hatalma a többség diktatúrájává váljék.” Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados" törvények. 208. o. In Jogtudományi Közlöny, 1994/5. szám.

Szakmai érvek és nemzetközi tendenciák egyaránt alátámasztják a változások többségét, így azok mérlegének megvonásakor hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény e vonatkozásban számos előremutatónak tekinthető megoldást is körvonalaz.

Alapvetően támogatható célkitűzésnek tartom azt, hogy az alapjogvédelem súlypontja a törvényhozás hatékony működését számottevően hátráltató politikai konszenzus előírása helyett a korszerűbb és eredményesebb jogi mechanizmusok felé tolódjon el. Nem vonatkoztathatunk el azonban a magyar jogrendszerben a közelmúltban bekövetkezett változásoktól. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségét visszafogja az absztrakt utólagos normakontroll indítványozóinak szűkkeblű kijelölése, mivel ez azt eredményezi, hogy gyakorlatilag az alapvető jogok biztosa vált az ilyen irányú kezdeményezések becsatornázásának egyetlen eszközévé. Ennek messze ható következményeit az alapvető jogok biztosának szerepére itt nem kívánom kifejteni, arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy az alaptörvény-ellenes, alapjogokat érintő szabályozás esetében az utólagos normakontroll kezdeményezése a biztos egyéni preferenciáin, szerepfelfogásán és aktivitásán múlik majd. Ezzel egy olyan garanciális elem gyengül számottevően, mely a mellőzött minősített többség helyére léphetne, sőt talán hatékonyabb is lehetne, mint a kétharmad előírása. Hangsúlyozni kívánom, hogy a problémát nem önmagában a kezdeményezői kör szűkítésében látom, hanem az indítványozók listájának túlságosan szűkre szabásában. Az „alapjogi kétharmad" visszaszorulásával e jogintézmény két szabályozási irányának viszonylagos egyensúlya is megbomlott, az Alaptörvény az intézményvédelmi aspektusokra helyezi a hangsúlyt.

A sarkalatos törvénybe emelés, mint arra az AB is rámutatott, eltérően befolyásolja a közjogi intézményrendszer, valamint az ide került alapjogok sorsát. Az államszervezetet rögzítő normák esetében a stabilitás, illetve a konszenzus az a két elem, mely felveti e megoldás alkalmazását ezeken a területeken.

Nagy jelentősége van annak, hogy az állami intézmények mely köre felett diszponál a kétharmad, részben azért, mert az adott szervek alkotmányos jelentőségét, államszervezetben betöltött szerepét hangsúlyozza e tény, másrészt a vonatkozó szabályozás bizonyos mértékű állandóságát vetíti előre. Ennek eredeti funkciója a sarkalatos törvények kapcsán általánosságban kifejtettekhez igazodik, kiegészülve azzal, hogy ez a megoldás az intézmények független státuszának és hatékony tevékenységének fontos garanciája is egyben. Így az önálló szabályozó szervekről szóló jogszabályok nevesítése sarkalatos tárgykörként az ide tartozó állami szervek körének számottevő bővülését hozhatja. Az más kérdés, hogy tekintetbe kell vennünk a sarkalatos törvény magyar modelljének azokat a sajátságait, melyek a kétharmados kormánytöbbség kapcsán kifejtésre kerültek.

A sarkalatos törvények körét számba véve szembeötlő egy merőben új jelenség feltűnése: bizonyos közpolitikai tárgykörök is bekerültek a minősített többséget igénylő jogszabályok sorába. A családok védelmére,[56] a köztehervisélésre és a nyugdíjrendszerre[57] vonatkozó szabályozás immár sarkalatos törvényekben kap helyet. E két eset azért is érdemel külön figyelmet, mert nem követhetjük nyomon azokat a szempontokat, melyek alapján a sarkalatos törvények kijelölésre kerültek. E tárgykörök sem a közjogi berendezkedéshez, sem az alapjog védelemhez közvetlenül nem köthetők, legfeljebb a nekik tulajdonított megkülönböztetett társadalmi jelentőséggel magyarázhatjuk, hogy mégis kiemelték őket az „egyszerű" törvények sorából, de helyesebbnek látszik itt is inkább a politikai mozgatórugók beazonosítása. A családok esetében a kétharmadhoz kötést az egyházakkal összefüggésben már tárgyalt faktorok eredményezhették, komolyan tartani lehet azonban attól, hogy megváltozott parlamenti erőviszonyok között a jogalkotás nem lesz képes lépést tartani a

[56] 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről
[57] 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

folyamatosan mozgásban lévő társadalmi környezet e területtel szemben támasztott újabb és újabb szabályozási elvárásaival. A köztehervisel és a nyugdíjrendszer olyan szegmensei a társadalomnak, melyek mélyreható átszervezésre kerültek a legutóbbi kormányváltást követően. Nem tartozik ide annak vizsgálata, hogy e két terület sarkalatos törvényben való szabályozásának milyen hosszú távú politikai, társadalmi következményei lehetnek, itt csupán annyit szögeznék le, hogy a minősített többség ezekben az esetekben a közelmúltban bevezetett változások konzerválásának igényét jelzi.

A köztehervisel sre vonatkozó szabályozás kapcsán kívánom felhívni a figyelmet arra, hogy itt a minősített többséget az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével[58] együtt olvasva kell megítélni. Ez azt jelenti, hogy a köztehervisel s alapvető szabályait rögzítő sarkalatos törvény kapcsán az AB a felülvizsgálati jogkörét csak korlátozottan gyakorolhatja. Ez a helyzet rámutat egy olyan problémára, mely előre vetíti a minősített többség magyar modelljének későbbiekben tárgyalandó garancia jellegét, pontosabban annak ambivalens voltát. Olyan rendelkezések vannak mostani jogrendszerünkben, melyek utólagos vizsgálatára vagy a belőlük származó vélt vagy valós jogsérelmek orvoslására hazai keretek között nincs lehetőség, a panaszosok csak nemzetközi fórumok, elsősorban az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt kereshetik igazukat. Feltételezhető, hogy az alaptörvényi korlátozásnak csekély gyakorlati jelentősége lesz, mivel az AB megfelelő értelmezéssel rendkívül szűk térre szoríthatja alkalmazását. A 37. cikk (4) bekezdésnek inkább a szellemisége aggályos, ugyanis az ilyen jellegű elmozdulás csakis egy megfelelő kontrollt biztosító intézmény, jelen esetben a teljes jogrendszerre kiterjedő felülvizsgálati jogosultsággal rendelkező AB működése mellett engedhető meg. Egy olyan helyzetben, mint ami az adótörvény kapcsán kialakult, a kétharmados többség megkövetelése teljes mértékben visszájára fordul és garancia helyett akadályként fog viselkedni. Olyan szabályrendszer fennmaradásának eszközévé válik, melynek módosítására nincs reális esély, alkotmányosságának elbírálására pedig nincs mód.

Még egy, a tárgyaltaknál csekélyebb jelentőségű visszásság az állami kitüntetéseket tartalmazó sarkalatos törvény esete. Itt inkább logikailag nehéz megérteni, miért emelte az alkotmányozó e tárgykört a minősített többség sáncain belülre. E téma hagyományosan nem tartozik az elsődleges közjogi kérdések sorába, és politikailag sem látszik olyan súlyúnak, mely ezt a szigorítást megkövetelné. Ráadásul, mivel kifejezetten egy adott politikai struktúrához szorosan kötődő területről van szó, gyakran még törvény sem rendelkezik róla, így különösen nehéz mit kezdeni sarkalatos törvénybe való beemelésével.

E szempontok alapján úgy vélem, a sarkalatos törvények körének kijelölését nem ítélhetjük meg egyoldalúan, az általános aspektusok figyelembe vétele mellett az egyes esetekben olyan egyedi körülményeket is mérlegelnünk kell, melyek az adott döntés hosszú távú következményeit árnyalhatják. A szűkítésre vonatkozó törekvésekkel és azok irányával alapvetően egyet lehet érteni, a realizálódott kiterjesztés ezzel szemben nehezen magyarázható, olyan területekre alkalmazza a minősített többséget, melyek nincsenek összhangban e jogintézmény eredeti funkcióival.

[58] Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés: Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

VI. Felvetések a sarkalatos törvények jövőjével kapcsolatban

A sarkalatos törvény mint alapvető koncepció – elvonatkoztatva attól, hogy jelenleg egyes rendelkezések képezik-e szabályozás tárgyát – jelenlegi formájában elsősorban a törvények egy meghatározott körének fokozottabb védelmét szolgálja a napi politikai behatásoktól. E kategória fenntartása célszerűnek látszik még akkor is, ha kétségtelenül ésszerűbben is kijelölhetőek volnának az ide tartozó jogszabályok a mostaninál, mint ezt már érintettem. A sarkalatos törvények következetlen és politikailag meghatározott beazonosítása nem mentesít bennünket az alól, hogy a kategória közjogi jelentőségéből eredő következtetéseket levonjuk.

A sarkalatos törvények listájának kétirányú újragondolása lehet az egyik útja a minősített többség intézménye továbbfejlesztésének. A kétirányúság alatt azt értem, hogy nem csupán azt lehet felülvizsgálni, mely sarkalatos tárgykörök kerülhetnének egyszerű törvénybe, illetve a feles törvények között vannak-e olyanok, melyek a minősített többséget igényelnék, hanem az alkotmányos szint és a sarkalatos törvényi kategória relációjának átértelmezése is felvethető. E lehetőségnek nyilván megvannak a maga korlátai, hiszen az Alaptörvény nem bővíthető határtalanul. Amikor a sarkalatos törvény problémakör feloldását célozzuk, ezt a módot nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

Annak érdekében, hogy e megállapítás ne üres szólam legyen csupán, áttekintem azokat az alternatívákat, melyek a „sarkalatosságnak" új kereteket nyújthatnak. Hangsúlyozom, hogy az általam felvetettek témámhoz nem kötődő társadalmi/politikai/jogi konzekvenciáit nem érintem, mivel ezek mélyreható elemzése és a megvalósításhoz szükséges leendő szabályozás mikéntje külön dolgozat tárgya lehetne. Célom itt az, hogy felhívjam a figyelmet jogrendszerünk azon komponenseire, melyek alapjául szolgálhatnak a „sarkalatosság" újfajta szemléletének.

Amennyiben a kétharmad kiváltásának lehetséges útjait keressük, háromféle mód látszik ennek megvalósítására: a törvényalkotási eljárás, az alkotmánybíráskodás és a köztársasági elnöki hatáskör, valamint a jogforrási hierarchia átgondolása, pontosabban az említett területek integrált módon történő újraértelmezése.

Bár távlatokra tekintve a vázolt de lege ferenda javaslatok is nagy jelentőségre emelkedhetnek, pillanatnyilag annak van leginkább létjogosultsága, hogy összegezzük, mi az, amiben akár már a közeljövőben érdemi változás remélhető. Az Alaptörvény koncepcióját adottságnak tekintve arra van lehetőségünk, hogy számba vegyük azokat a pontokat, ahol a szemléletváltás is előrelépést hozhat, ezért az ilyen momentumok különös figyelmet érdemelnek.

VI.1. A törvényalkotási eljárás

A törvényalkotási folyamat speciális szabályokkal való kiegészítése egyes törvények kapcsán a törvényi és határozati szintű házszabályi rendelkezések, valamint egyéb jogszabályok módosításának igényét vetheti fel. Gondolkodhatunk olyan megoldásban, mely a törvényhozás alapvető struktúráját érinti, de szorítkozhatunk a mostani kereteket tiszteletben tartó javaslatokra is.

Előbbi esetben a kétkamarás parlament nyújthatja azt a biztosítékot, mely összeegyeztetheti a rugalmas és a garanciális jogalkotás követelményeit. Eltekintve attól, hogy ez messze túlmutat a törvényalkotási eljárás horizontján, egy ilyen konstrukcióban a parlament összetételére, szervezetére, működésére vonatkozó normák teljes körű újrakodifikálása mellett számos egyéb jogszabály módosításra is szükség lenne. Nem kívánom itt a két kamara lehetséges viszonyát részletekbe menően tárgyalni, mivel erről mind az Alaptörvény megszövegezése kapcsán, mind az azt megelőző két évtizedben a szakma

kiterjedt diskurzust folytatott,[59] hangsúlyozni kell viszont, hogy a vizsgált szempontból nem volna feltétlenül szükséges, hogy a második kamara valamennyi törvényt elfogadja, sőt egy ilyen képlet a „sarkalatosság" garancia jellegét is kikezdhetné. Ebben a rendszerben a minősített többség mostani erős formája sem feltétlenül indokolt, elegendőnek látszik az, ha a francia rendszerhez közelítve – értelemszerűen az Alaptörvény módosításai mellett – a második kamara csak a sarkalatos törvények megalkotására, illetve megváltoztatására irányuló javaslatokat tárgyalná, és azokat a francia mintához közelítve abszolút többséggel fogadná el. Az pedig, ha a második kamara nem politikai, hanem azon kívüli tényezőkből vagy azokból is állna, talán valóban erősíthetné a kiemelt jelentőségű törvények legitimációját.

Az Országgyűlés jelenlegi kereteit alapul véve ugyancsak beépíthetők bizonyos fékek, melyek a sarkalatos törvények kapcsán esetleg megakadályozhatják a rutinszerű jogalkotást, de ezek kevéssé látszanak hatékonynak. Profiljából következően az Alkotmány-, igazságügyi és ügyrendi bizottság, vagyis pontosabban a mindenkori alkotmányügyekért felelős bizottság foglalkozhatna elsősorban ilyen kérdésekkel, ennek eljárásába lehetne beilleszteni bizonyos garanciákat. Ilyen lehetne például egy paritásos albizottság felállításának előírása, mely kifejezetten a sarkalatos törvényeket érintő módosításokkal foglalkozna. Úgy tűnik azonban, egy ilyen változtatás nem hozna valódi biztosítékot a rendszerbe, legfeljebb annyit eredményezne, hogy egyel több, érdemi többletet nem hozó szűrőn kellene átmennie a sarkalatos törvényeket érintő indítványoknak.

Ezen a ponton emelkedik különös jelentőségre a törvény és a törvényi rendelkezés közti megfelelő különbségtétel, mivel ez a határvonal több esetben elmosódik a mostani jogrendszerben (a sarkalatos törvények mellett itt említhető a Házszabály esete is). Jogszabály változtatás nélkül is előrelépést eredményezne a sarkalatos rendelkezések racionálisabb elosztása, a csekély számú minősített passzust tartalmazó törvények visszaszorítása. Ilyen módon a minősített többséghez kötött rendelkezések valódi védelme sokkal inkább biztosítható lenne, mint akkor, amikor egy sarkalatos rendelkezés egyszerű törvényi joganyag részeként tűnik fel.

VI.2. Az alkotmánybíráskodás és a köztársasági elnök hatásköre

Az alkotmánybíráskodás – ugyancsak a francia V. Köztársaság organikus törvényeire tekintve – a köztársasági elnököt érintő alaptörvényi szabályozás átírásával juthatna a jelenleginél is komolyabb szerephez a sarkalatos törvények stabilitásának megteremtésében. A köztársasági elnök az Alaptörvény rendszerében, hasonlóan az Alkotmányéhoz kétféle vétójoggal rendelkezik, egy, az Országgyűlés által már elfogadott és neki megküldött törvénnyel szemben: politikai, valamint alkotmányossági vétóval (számunkra most ez utóbbi a fontos). A köztársasági elnök, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a neki megküldött törvény Alaptörvénnyel való összhangja kétséges, továbbítja azt az AB-hez, amely előzetes normakontroll hatáskörében eljárva vizsgálja a törvény alkotmányosságát. A sarkalatos törvények esetében az államfő kötelezettségeként lehetne deklarálni, hogy egy ilyen törvény kapcsán előzetes normakontrollt kezdeményezzen, a taláros testület pedig soron kívüli eljárásban bírálná el az ilyen beadványt. Ezzel a politikai mellett jogi biztosítéka is lenne annak, hogy a sarkalatos törvények az általánosnál erőteljesebb védelemben részesüljenek.

[59] Bővebben lásd: Téglási András (szerk.): Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. 172. o. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, 2011.; Dezső Márta: Képviselet és választás a parlamenti jogban. 115. o.; 120-121.o., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intéztet, Budapest, 1998.

A sarkalatos törvények esetében megkövetelt teljes körű alkotmányossági kontroll megszüntetné azt a kockázati faktort, hogy a közjogi berendezkedés legfontosabb kérdéseit a többség korlátlan túlhatalma szabályozza, miközben a minősített többség elhagyásával az ilyen tárgykörökben egy politikai erő később megváltoztathatatlannak bizonyuló, alkotmányossági felülvizsgálat alól kivont szabályozást nem alkothatna.

Kétségtelen, hogy az előzetes normakontroll hatáskörének ilyen kibővítése az AB munkájában komoly változást idézne elő, és valamennyi ügynek a teljes ülésre szignálása azt túlzottan leterhelné, még akkor is, ha nyilván egy átlagos jogalkotási periódusban nem érkezik olyan számú és jelentőségű sarkalatos törvényt érintő beadvány, mint az 2011-ben és 2012-ben történt. (Feltételezhető az is, hogy az ilyen kötelező beadványok többsége esetén az AB nem állapítana meg alaptörvény-ellenességet. Ezért főszabályként háromtagú tanácsok bírálhatnák el a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló beadványait, a teljes ülésnek csak akkor kellene ezeket tárgyalni, ha a beadvány nyomán az azt megvizsgáló tanács alaptörvény- ellenességet állapított meg.)

E körben az előzetes normakontroll alkotmánybírósági hatásköre Magyarországon eddig meglehetősen háttérbe szorult, az utólagos normakontroll vált az alkotmánybíráskodás klasszikus formájává, szemben pl. Franciaországgal. A fentebb vázolt modell meghonosítása híján is elmozdulást jelenthetne, amennyiben a mindenkori köztársasági elnök szerepfelfogásába beépülne e felülvizsgálati eszköz jelentőségének felismerésével a sarkalatos törvények vagy legalábbis a túlnyomó részt sarkalatos rendelkezéseket tartalmazó törvények kapcsán az előzetes normakontroll kezdeményezése.

Említést kell tennünk ismételten a kétkamarás országgyűlés modelljéről, mivel a számunkra leginkább releváns francia megoldás a Szenátus beiktatásával is árnyalja a minősített többség alkalmazását. A magyar modell nyilván az organikus törvények inspirációjára átvette a kétharmados szavazattöbbséget, nem építette be azonban azokat az egyéb biztosítékokat, melyek a V. Köztársaságban és másutt e konstrukciót teljessé teszik. Pusztán e szemszögből nézve a kérdést, a második kamara vagy a kötelező előzetes normakontroll a francia minta irányába történő eltolódás volna, és minden bizonnyal hozzájárulna az aktuális sarkalatos törvényi koncepció árnyoldalainak kiküszöböléséhez.

VI.3. A jogforrási hierarchia

A jogforrási rend a törvény kategóriájának nagymértékű átalakulásához vezethetne, ezzel párhuzamosan a Parlament törvényalkotó tevékenységének a racionalizálására is sor kerülhet. Magyarországon szinte példátlanul tág horizontot ölel fel a törvényi szabályozás, szemben a végrehajtó hatalom aktusaival. Ennek eredménye, hogy az Országgyűlés nagyszámú törvényt alkot, így merülhet fel, hogy az egyes törvények kidolgozására, valódi megvitatására nem jut elegendő idő.

Olyan kérdések is a törvényhozás feladatait gyarapítják, melyek a legtöbb releváns jogrendszerben rendeletekben kapnak helyet. Mivel a sarkalatos törvények megalkotásának folyamata csupán a szavazati arányban tér el az egyéb törvényekétől, így válhatnak szükségessé a törvényalkotás folyamatába beépítendő vázolt mechanizmusok. Amennyiben eltekintünk attól az elmúlt két évtizedben fokozatosan meghonosodott szemlélettől, miszerint a Parlament törvénygyárként funkcionáljon, ez a tendencia is javulhat. Egy ilyen felállásban egyebek mellett a sarkalatos törvény fogalma is más megvilágításba kerülne, a törvényi szint felértékelődésével feltételezhetően szűkülne az ide tartozó jogszabályok köre. Ez egyben megteremthetné az alkalmat az ide tartozó normák következetes lehatárolására, a közjogi berendezkedésre való korlátozására, ehhez kapcsolódóan pedig a sarkalatossági záradékok átértelmezésére. Az alapvető jogok kapcsán más eszközök előtérbe helyezését, közpolitikai témák esetében pedig az ilyen irányú törekvések teljes mellőzését remélhetnénk. A

sarkalatossági klauzulák kiindulópontja egyértelműbb helyzet kialakításában segít, e téren a rájuk vonatkozó feles szavazatarány kifogásolható. Ezt a helyzetet olyan alaptörvény-módosítás oldhatná fel, mely a sarkalatossági záradékokat sarkalatos rendelkezéssé nyilvánítaná.

A sarkalatos törvény jelenlegi koncepciója jogi és politikai aspektusaira figyelemmel nem kívánt következményeinek kiváltására kell törekednünk. Az Országgyűlés általános törvényalkotó mechanizmusa, az alkotmánybíráskodásra és a köztársasági elnök jogköreire vonatkozó szabályozás, illetve a jogforrási hierarchia jelentik a jogrendszer azon szegmenseit, melyeken keresztül lehetőség nyílhat a jelenlegi sarkalatos törvényi koncepció előnyeit megtartó, hátrányait azonban mérséklő továbbfejlesztésére.

VII. Következtetés, záró gondolatok

Az Alaptörvény valószínűleg hosszabb időre eldöntötte azt a kérdést, hogy a sarkalatosság milyen gyakorlati tartalmat hordozzon jogrendszerünkben, mégis a téma vizsgálata az alkotmányozási folyamat befejeződését követően sem vesztett aktualitásából.

Egyrészt ma már annak tapasztalatait is értékelhetjük a sarkalatos törvény koncepcióval kapcsolatos álláspontunk kialakításához. Másrészt egyes vonatkozásokban mutatott felszínessége ellenére többnyire az Alaptörvény kodifikációja nem ad hoc ötletekből merített, hanem nagyban építkezett az azt megelőző két évtized közjogi jellegű szakmai párbeszédére.

Annak ellenére, hogy a közeli jövőben nincs realitása az alaptörvényi szabályozás akár részletkérdésekre szorítkozó átdolgozásának sem, a későbbiekre nézve nem felesleges a sarkalatos törvény magyar modelljével számot vetni és a mostaninál hatékonyabb formáját keresni, mivel a problémák kézzelfoghatóak, a megoldások pedig részben jogszabályváltozás nélkül is éreztethetik hatásukat.

Jelen tanulmány megírásával célom a figyelemfelhívás volt. Arra kívántam rámutatni, hogy szükséges lenne a sarkalatos/kétharmados törvényeket egy, a korábbinál integráltabb szemléletmóddal elemezni, és azok előnyeit és hátrányait ennek segítségével feltárni. Ily módon ítélhető meg, hogy valóban kedvezően hat-e egy ilyen jellegű szabályozás jogrendszerünkre. Elsősorban nem elméleti eszmefuttatás felvázolására törekedtem, hanem annak igazolására tettem kísérletet, hogy amennyiben a fenti kérdésre nemmel felelünk, az milyen következményekkel jár a közjogi berendezkedésre nézve.

Személyes álláspontom az, hogy elvitathatatlan előnyei ellenére a nálunk meghonosodott minősített többség koncepció – amelynek alapjain az új szabályozás nem változtat – nem sorolható a korszerű mechanizmusok közé, mivel „mellékhatásai" túlságosan szerteágazóak, és nem egyszer az alapvető célkitűzéssel szemben fejtik ki hatásukat, miközben nem kapcsolódnak hozzá azok a korrekciós mechanizmusok, amelyek ezeket semlegesíthetnék. Ezért is vélem szükségesnek a probléma valamennyi aspektusát mélyrehatóan áttekintő párbeszéd kezdeményezését a problémás kérdések tisztázására és a minősített többségről való gondolkodás formálására.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

Szörös Anikó
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Cégbíróságok vs. fantomcégek[1]

„A cégbíróság nem lajstromozó hivatal, hanem a törvényszerűség, a legalitás őre."
(Kuncz Ödön)

I. Bevezető gondolatok

Az optimális gazdasági forgalom és a gazdasági szféra alanyaiba vetett bizalom megtartásához nem elegendő önmagában a piac szereplőinek jogkövető magatartása, hanem szükség van egy segítő intézményre, a törvényességi felügyeleti eljárásra, amely a gazdasági szféra specifikusságából adódóan különböző hatóságokkal, illetve a Cégbírósággal mutat kapcsolatot. A dolgozat ezek közül kizárólag a Cégbíróság, mint a törvényszék szervezetébe tartozó, annak cégeljárást lebonyolító szegmensének a munkáját tekinti át.

Napjainkban ez utóbbi jelentősége még inkább felértékelődik, köszönhetően annak, hogy az elmúlt években tendenciaszerűen alakultak **fantomcégek:** székhelyein (telephelyein, fióktelepein) és a képviseletre jogosultak lakcímén elérhetetlen és fellelhetetlen cégek. Ezen jelenség egyik oka lehet, hogy a cégbíróságok marginális feladatként kezelik a fantomcégek – a hitelezői érdekek és a cégnyilvántartás közhitelességének a megóvása érdekében történő – kiszűrését, törvényszerű működésre szorítását, végső esetben pedig azok törlését.

A dolgozat elsőként a **fantomcégek mibenlétét veszi górcső alá, kitérve annak törvényességi felügyeleti eljárásokkal való kapcsolatára** is. A cégtörvényességi eljárást a dolgozat újszerű, a szakirodalmakban eddig nem ismert rendező elv, a vétívek postai jelzése segítségével két aspektusból elemzi: vizsgálat tárgyává teszi az általános és az ismeretlen székhelyű cégek megszüntetésére irányuló különleges törvényességi felügyeleti eljárásokat, ezek közül azonban csak az előbbi kerül részletesen tárgyalásra. A választás indoka az, hogy ezen eljárástípus alkalmas leginkább arra, hogy szemléltesse az egyes cégbíróságok kialakult sajátos gyakorlatát, bemutassa a cégbírák individuális jogalkalmazói megoldásait; a megszüntetési eljárásról a sematizált eljárásmenete következtében ugyanez nem mondható el.

[1] Jelen OTDK dolgozat Dr. Papp Tekla PhD, habilitált egyetemi docens gondozásában készült, akinek külön köszönöm gondolatébresztő, konstruktív támogatását, továbbá szeretném megköszönni állhatatos és fáradhatatlan munkáját dr. Bakos-Kovács Kitti PhD, egyetemi tansegédnek és dr. Auer Ádámnak.
Továbbá ezúton szeretnék köszönetet mondani a cégbíróságokon töltött gyakorlat során kapott konstruktív segítségért: Dr. Ábel Kornél tanácselnök úrnak (Budapest Környéki Törvényszék), Dr. Gyulai Olga csoportvezető bírónőnek (Budapest Környéki Törvényszék), Dr. Duxné dr. Velcsov Katalin csoportvezető bírónőnek (Szegedi Törvényszék), Dr. Lekrinczki Andrea bírónőnek (Szegedi Törvényszék) és Dr. Morvai Péter Nándor bíró úrnak (Kecskeméti Törvényszék).

A kutatás során két kérdésre kerestük a választ: **a cégbíróságok részéről mennyiben kerül megtartásra a cégek törvényes működés helyreállítása szempontjából a lehető legalkalmasabb intézkedés kiválasztására vonatkozó elv, illetve az egyes cégbíróságok által kiépített eljárási gyakorlatok mennyiben mutatnak egymással egyezőséget, illetőleg különbséget.**

A téma különlegességét mindezek mellett az adja, hogy a vizsgált cégtörvényességi eljárás a cégjog és a polgári eljárásjog halmazának közös metszete, amely sajátosságai okán eddig tudományos szempontból feltáratlan terület.

A fenti kérdések megválaszolása érdekében a dolgozat elsősorban a Szegedi (a továbbiakban: SZTC), a Kecskeméti (a továbbiakban: KTC), a Fővárosi (a továbbiakban: FTC), s végül pedig a Budapest Környéki Törvényszék Cégbíróságán (a továbbiakban: BKTC) töltött több hónapos kutatómunka keretében megismert, **az ismeretlenné-elérhetetlenné vált cégek ellen, a 2006-2011. közötti időszakban megindult általános törvényességi felügyeleti és a megszüntetési eljárást magukba foglaló cégakták összehasonlító-elemző vizsgálatát nyújtja, egyidejűleg elemzése tárgyává teszi a hatályos jogszabályokat és a közzétett eseti döntéseket, illetve feldolgozza az e témát érintő elérhető jogirodalmi műveket.**

II. A fantomcégek

II.1. A fantomcégek fogalmi körülhatárolása

Fantomcégekről a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi IV. törvény[2] értelmében akkor beszélhetünk, amikor a cég a cégjegyzékbe bejegyzett székhelyén (telephelyén, fióktelepén) fellelhetetlen és a képviselőjével sem lehet kapcsolatot teremteni, mert a képviseletre jogosult lakóhelye ismeretlen vagy ismeretlennek minősül; ideértve azt az esetet is, amikor a cég képviselőjének lakóhelye külföldön van és nincs cégjegyzékbe bejegyzett kézbesítési megbízottja.

Hankovszky Zsolt a következő taxatív tartalommal tölti meg a fent megjelölt fogalmat: **”Eltűnt vagy fantomcégeknek azokat a cégeket kellene tekinteni, amelyek a székhelyükön nem találhatóak, ügyintézésre utaló adat nincs, tevékenységük működésével mind a telephelyen, mind a fióktelepükön felhagytak vagy azt megszüntették, a képviseletre jogosult személyek tartózkodási helye ismeretlen vagy az ország területén kívül van”.**[3]

Ami „a cég képviseletére jogosult személyek” szófordulatot illeti, megítélésünk szerint némi magyarázatra szorul. Elengedhetetlen annak leszögezése, hogy a megjelölt kifejezés alatt nemcsak a **„szervezeti törvényes képviselőt, illetve a vezető tisztségviselőt kell érteni, figyelemmel arra, hogy képviseleti jogot a cég dolgozója is megkaphatja***”.*[4] Abban az esetben, ha a cégnek több képviseletre jogosultja van, úgy a cég csak akkor minősíthető elérhetetlennek, ha valamennyi képviseletre jogosult vonatkozásában megkísérelték a kapcsolatfelvételt és az valamennyi képviselővel szemben sikertelennek bizonyult.

A cégakták analizálásának eredményeként megállapítható, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás alapjául szolgáló kérelmekben megjelölt, a cégek fantomizálódásának külső jeleire utaló tényállások szinte teljes mértékben azonosságot mutattak, így ezek közül azokat a

[2] Továbbiakban: Ctv. Uo. 89.§-a; Kisfaludi A.: Társasági jog, Complex, Bp., 2007., 261. p.
[3] Hankovszky Zs.: A cég megszűnésének hivatalból való bejegyzéséről, Gazdaság és Jog, 1997/7-8., 45. p.
[4] Pap P. (szerk.): A cégtörvény magyarázata, Complex, Bp., 2009., 502. p.

példákat nevesítjük, amelyekből megismerhető az, hogy mikor tekintik a gyakorlatban a céget fantomnak, azaz ismeretlen székhelyűnek:

a) a cég székhelyét cégtábla nem jelzi, a székhelyen sem postaláda, sem csengő nem található, az ingatlanban talált tulajdonos semmilyen információval nem tudott szolgálni a cég működésével kapcsolatban, ráadásul a képviseletre jogosult személy az adóhatóság felszólításainak ellenére már évek óta nem látja el törvényben előírt kötelezettségeit[5]
b) a cég székhelyére postázott küldemény[6] vagy a hivatalos iratként kézbesített adóhatósági irat két egymást követő alkalommal a feladóhoz „ismeretlen helyre költözött" jelzéssel érkezett vissza[7]
c) a székhelyen a társaság részére székhelyszolgáltatást nyújtó ügyvédi iroda működött, az iroda vezetője a cég képviselőjével szerződést kötött a székhelyszolgáltatás biztosítására, viszont közöttük a képviselő külföldi állampolgárságára, külföldi életvitelszerű tartózkodására tekintettel a kapcsolatfelvétel sosem valósult meg.[8]

A fantomcégek de facto megjelenését a kutatás alapján, ötféle módon tartjuk lehetségesnek. **Elsőként** azokra utalhatunk, amelyek a cégjegyzékbe való nyilvántartásba vételi kötelezettségének[9] elmulasztása ellenére folytatják tevékenységüket.

Másodsorban felvetődik azon cégeknek a köre is, amelyek ugyan benyújtják elektronikus úton az illetékes cégbírósághoz a cégbejegyzés iránti kérelmüket, de a cégbejegyzési eljárás során a hiánypótlásra felhívó végzések részükre kézbesíthetetlenné válnak. Érdemes megjegyezni, hogy a fantomcégek kiszűrésére kizárólag az általános cégbejegyzési eljárás során van lehetőség. Az általános cégbejegyzési eljárás esetében annak figyelembe vételével kell differenciálnunk, hogy a létrehozni kívánt társaság vonatkozásában beszélhetünk-e előtársaságról vagy sem. Az utóbbinál viszonylag egyszerű a megoldás, a cég nem kerül a cégjegyzékbe bejegyzésre. Ehhez képest sokkal komplikáltabb a helyzet az előtársaság fennállása alatt, különösen abból kifolyólag, hogy az előtársaság és harmadik személyek relációjában jogviszonyok keletkezhetnek. Így a létrehozni kívánt társaság létrejötte államilag történő elismerésének megtagadása önmagában nem elegendő, szükség van a fennálló jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek rendezésére. E tekintetében az eljárás további sorsa annak függvényében változik, hogy a jogügyletek megkötésénél feltüntetésre került-e az előtársaságra utaló toldat vagy sem. Ha történt utalás az előtársasági jellegre, úgy az előtársaság köteles a cégbejegyzési kérelem elutasításáról való tudomásszerzést követően haladéktalanul tartózkodni további kötelezettség vállalásától, jogok szerzésétől, illetve teljesíteni a fennálló kötelezettségeit; e követelmény elmulasztásával okozott károkért korlátlanul és egyetemlegesen helytállni az előtársaság vezető tisztségviselője köteles. Ezzel szemben, ha mellőzésre került az előtársasági toldat megjelölése, akkor a megkötött jogügylet a Ptk. „Több jogosult vagy több kötelezett a szerződésben" című fejezete alapján kerül elbírálásra.[10]

Az általunk felállított **harmadik, negyedik és ötödik csoportot alkotó cégek** két szempontból tekinthetők egyezőnek: egyrészt, hogy valamennyiük bejegyzést nyert a cégbíróság regiszterébe, másrészt pedig a cégbejegyzést követően egyikük sem található meg a cégjegyzékben nyilvántartott székhelycímen, a képviselő pedig a lakhelycímén. A

[5] Bíróság cégtörvényességi felügyeleti ügyben hozott elsőfokú határozata (a továbbiakban: Cgt.) 13-11/001533
[6] Cgt.13-11/003212; Cgt.03-09/118502
[7] Cgt.13-11/003657
[8] Cgt.06-10/000329
[9] Ctv. 2.§ (1) bekezdése és a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 17.§ (1) bekezdése
[10] Papp T. (szerk.): Társasági jog, Lectum, Szeged, 2011., 102-106. pp.; Kisfaludi: i.m. 113. p.

különbség véleményünk szerint abban nyilvánul meg közöttük, hogy mi okozza az elérhetetlenséget és a fellelhetetlenséget, vagyis milyen cél által vezérelt a cég.

Előfordulhat, hogy csupán a **székhelyáthelyezés, illetőleg a hivatalos postai küldemények más címre való átirányítására vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztása** idézi elő a korábbiakban megjelölt helyzetet, ezt tekintjük harmadik csoportnak.

Álláspontunk szerint elérhetetlenség indokául szolgálhat az is, hogy **egy cég tevékenysége folytatásával ténylegesen felhagy, de facto megszűnik, viszont megfeledkezik** a cég jogutód nélküli megszüntetése intézéséről. E negyedik esetkörnél kiemelendő, hogy mindezt nem a hitelezői érdekek érvényesítésének megkerülése céljából teszi.

Végül, az **ötödik kategória** komponenseit jelentő cégek motivációját illetően érdemes utalni Darai Péter által felállított következő okokra:[11] egyrészről a még egzisztáló cégből való vagyon kimentésére, másrészről a veszteségesen működő cégek felszámolásának és végelszámolásának elkerülésére, harmadrészről pedig e fenti eljárások megindítása esetén **a hitelezői igények kielégítésének a meghiúsítására**.[12] Ez a felsorolás véleményünk szerint kiegészítésre szorul, mivel a fentebb megjelölt három esetkör csak a cégbejegyzés után bekövetkezett okok folytán fantomizálódott cégekre vonatkoztatható, azonban a gyakorlatban számos olyan, tevékenységet egyáltalán nem vagy csak rövid ideig folytató cégeket találunk, amelyek ab ovo fantomcégeknek tekinthetők. Ezek a cégek könnyen felismerhetőek, mivel a székhelyükként – a köznyelvben használt kifejezéssel élve – cégtemetőket, céggyárakat jelölnek meg, sőt a kutatás során olyan céggel is találkoztunk, mely az SZTC címét adta meg a társaság székhelyéül.[13]

II.2. A fantomcégeknek az általános törvényességi felügyeleti és a megszüntetési eljárásokkal való kapcsolata

Nézetünk szerint a felállított fogalmi kategóriák közül az **első két csoportba sorolandó cégek nem jelenhetnek meg kérelmezetti pozícióban törvényességi felügyeleti eljárásban**. Az állítást az első két eset tekintetében a törvényességi felügyeleti eljárás alá vonható cégek köre támasztja alá, ugyanis a cégbíróságnak alanyi szempontból nem terjed ki a felügyeleti jogköre azokra, amelyek anélkül folytathatnak tevékenységet, hogy számukra a cégjegyzékbe történő bejegyzés kötelező lenne és azokra, amelyeknek a bejegyzés iránti kérelme jogerősen elutasításra került.[14] Figyelemmel arra, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás csak cégjegyzékbe bejegyzett, illetve bizonyos esetekben[15] bejegyzésüket kérő cégek felett gyakorolható, ebből szükségszerűen az következik, hogy csak **az utolsó három fogalmi csoporthoz tartozó cégekkel szemben kezdeményezhető törvényességi felügyeleti eljárás**.[16]

A fantomcégek törvényes működésének helyreállítására mind az **általános törvényességi felügyeleti eljárás**, mind **a különleges törvényességi felügyeleti eljárások**

[11] Darai P.: A cég székhelyével kapcsolatos gyakorlati kérdések, Céghírnök, 2012/1., 13. p.
[12] A harmadik indokot Sárközy Tamás is nevesíti (Társasági törvény, Cégtörvény 2006-2007., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp.,2009., 443. p.).
[13] Érdemes megjegyezni, hogy az egyszerűsített cégbejegyzési eljárás keretében a cégbíróság köteles ezen cégeket is bejegyezni, ezt követően pedig cégtörvényességi eljárást indít ellenük; 2010. március 1-jétől azonban a cégbíróság köteles lesz – a cégbejegyzést megelőzően – megvizsgálni a bejegyzendő cég székhelyének valódiságát.
[14] Papp: i.m. 212. p.; Petrik F. (szerk.): Polgári eljárásjog Kommentár a gyakorlat számára, III. kötet, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2011., 1123. p. (a továbbiakban: komm. III.)
[15] Ctv. 78.§-a; lásd még ebben a kérdésben Duxné Velcsov K.: Törvényességi felügyeleti eljárás, Céghírnök, 1996/9., 8-9. pp.; Rózsa É.: „Párhuzamos" törvényességi kérelmek, Céghírnök, 1997/3., 3. p.
[16] komm. III.: 1123. p.

közé tartozó ismeretlen székhelyű cégek megszüntetésére irányuló eljárás[17] is szolgálhat. Maga az **általános törvényességi felügyeleti eljárás** arra történő hivatkozással kezdeményezhető, hogy a cégregiszter nem a valós, törvényes helyzetet tükrözi, mivel a bejegyzett adat a bejegyzése után bekövetkező okok folytán jogellenessé vált[18] vagy arra, hogy a cég a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket nem tartja be,[19] **a megszüntetési eljárá**s kapcsán pedig kettős konjunktív kondíció fennállására kell utalni: „a cég fellelhetetlensége és a képviselő elérhetetlensége".[20]

Azt, hogy a két eljárás közül melyik kerül foganatosításra, a Ctv. 80. § (1) bekezdés szerinti intézkedésnek nem minősülő, a törvényes működés helyreállítására vonatkozó felhívást tartalmazó, szabályszerűen mind a székhelyre, mind a képviselő lakcímére kézbesített végzéshez kapcsolódó vétívek postai megjelölése határozza meg – természetesen, ha a végzésben foglalt felhívás ellenére a törvénysértő állapot változatlanul fennmarad. A vétívekkel kapcsolatban azonban elismerhető, hogy némi bizonytalanságot jelent azoknak postai dolgozók általi kitöltése, figyelemmel arra, hogy ezt a cégvezetők olykor a cégbíróság „kijátszására" használhatják fel, ennek ellenére mégis főszerepet játszanak az eljárás kiválasztásában. A vétívek postai jelzése egyébként a felszámolási és a végelszámolási eljárás lefolytathatósága szempontjából is különös jelentőséggel bír, ugyanis ha a vétívek a társaság elérhetetlenségét tanúsítják, úgy e fenti eljárások alkalmazása eleve kizárttá válik, ebből kifolyólag pedig csak a megszüntetési eljárás lefolytatása merülhet fel, mely teljesen mellőzi mind a felszámolási, mind a végelszámolási eljárás megindítását és lebonyolítását.

A vétívek tanúsága szerint a következő lehetőségek állnak fenn: abban az esetben, amikor **csak az egyik vétív** – teljesen közömbös honnan – jön vissza „ismeretlen", vagy „ismeretlen helyre költözött" jelzéssel**,** úgy a cégbíróság **általános törvényességi felügyeleti eljárás keretében** tesz kísérletet a cég törvényes működésének kikényszerítésére, kihasználva a Ctv. 81. § (1) bekezdésben rögzített igen széles szankciórendszert.

Amennyiben **mind a székhelycímről, mind a képviselő lakcíméről a vétív „**ismeretlen", illetve „ismeretlen helyre költözött" jelzéssel érkezik vissza cégbírósághoz, úgy a megszüntetési eljárás kerül lefolytatásra,[21] figyelemmel a Ctv. 89. §-ában megkövetelt kettős feltételre. Bármelyik kondíció hiátusa esetén azonban a megelőző intézkedések alkalmazása, s azt követően az eljárás megindítása ipso iure kizárt;[22] ilyen esetben általános törvényességi eljárás kerül foganatosításra.

Érdemes itt megemlíteni, **fogalmilag kizárt a megszüntetési eljárás megindítása és lefolytatása** a következő két esetben: elsődlegesen az **alvó cégekkel** szemben, akikkel ugyan a kapcsolatfelvétel sikeresen megvalósítható, eleget tesznek a rájuk vonatkozó anyagi jogi szabályokban és létesítő okiratukban foglalt követelményrendszernek, viszont üzletszerű gazdasági, esetlegesen non-profit tevékenységet egyáltalán nem folytatnak, másodlagosan azokkal a gazdasági szereplőkkel, akik – a fentiekkel megegyezően – szintén elérhetőek, de a működésükre vonatkozó jogszabályokat megszegik. Ezen cégeket a cégbírók az általános

[17] Ctv. 89-93.§§-ai
[18] Ctv. 74.§-a (1) bekezdésének b) pontja; Fővárosi Ítélőtábla 16. Cgf. 40.373/2003.: a székhely akkor felel meg a vele szemben támasztott jogszabályi követelményeknek, ha ott a hivatalos leveleket átveszik (Ctv. 7.§ (1), ennek hiátusa okot ad a törvényességi felügyeleti eljárásra.
[19] Ctv. 74.§-a (1) bekezdésének d) pontja; a cég székhelyének megváltozása a létesítő okirat módosítását– taggyűlési hatáskör – ezt követően pedig a változásbejegyzési kérelem cégbírósághoz történő benyújtását igényli; Vezekényi U.: A cégek törvényességi felügyelete, Cég és Jog, 2000/10.,6. p.
[20] Papp: i.m. 330. p.
[21] Ctv. 89-93.§§-ai
[22] Kúria Cgf. VII.31.775/2000.

törvényességi felügyeleti eljárásban alkalmazandó szankciókkal kívánják törvényes működésre szorítani.[23]

Természetesen előfordulhat azon eset is, amikor a posta a vétíveket „elköltözött" jelzéssel küldi vissza, ekkor a cégbíróság köteles a visszaérkezetett tértivevényen feltüntetett új címeken megkísérelni a kapcsolatfelvételt a céggel, annak képviselőjével.[24]

Végül kiemelendő az a ritka eset is, amikor mind **a cég székhelycíméről, mind a képviselő lakcíméről „nem kereste" jelzéssel érkezik vissza a tértivevény, vagy a vétív arról tanúskodik, hogy mindkét helyen szabályszerűen került átvételre a hivatalos irat**. Ekkor ex lege nincs lehetőség az általános törvényességi felügyeleti és a megszüntetési eljárás foganatosítására.

A későbbiekben, a dolgozat központi részét képező, a cégbírósági gyakorlatot, az eljárási megoldásokat elemző munkánkat a fenti gondolatmentet követve, a kézbesítéséhez kapcsolódó **vétívek visszaérkezése alapján** két nagy szerkezeti-logikai egységre tagoljuk: **elsőként** annak az esetkörnek a körvonalazására vállalkozunk, amikor mindkét vétív **„nem kereste" jelzésű vagy arról tanúskodik, hogy azt a felek szabályszerűen átvették. Másodsorban az általános törvényességi felügyeleti eljárást vesszük górcső alá**, amely leginkább képes kidomborítani az egyes cégbíróságok, illetőleg az általuk igénybe vett szankciók, valamint azok sorrendje közötti differenciát. **Az ismeretlen székhelyű cégek megszüntetésére irányuló eljárást, annak menetét** nem tettük a dolgozat tárgyává, figyelemmel arra, hogy a megvizsgált megszüntetési eljárást magukba foglaló cégakták arról tanúskodtak, hogy a gyakorlatban, teljes mértékben a Ctv. 89-93. §§ szerinti szabályoknak megfelelő eljárás kerül lefolytatásra, mellőzve mindenfajta jogszabályi követelményekkel ellentétben álló jogalkalmazó technikát.

A megszüntetési és az általános törvényességi felügyeleti eljárás kapcsolatáról érdemes előzetesen elmondani, hogy a jogtudomány képviselőinek álláspontja megoszlik a tekintetben, hogy amennyiben a Ctv. VII. fejezet normái között nem szerepel speciális, általános cégtörvényességi szabályokkal divergáló rendelkezés, úgy a Ctv. VI. fejezet szabályai, figyelemmel a különleges törvényességi eljárás céljára és jellegére, megfelelően alkalmazhatóak-e. A vitát legfőképpen az váltja ki, hogy különleges törvényességi eljárásban lehetőség nyílik-e a Ctv. 81. § (1) bekezdésben felsorolt intézkedések alkalmazására. Megszorító nézetet vall Gál Judit és Vezekényi Ursula,[25] velük szemben permisszív álláspontot képvisel Pap Petra[26] és Sárközy Tamás[27]. [28]

Az leszögezhető, hogy mindkét eljárásra a Ctv. és a cégekre vonatkozó anyagi jogi szabályok,[29] továbbá a törvény eltérő szabályainak a hiánya esetén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályai megfelelően alkalmazandók – szem előtt tartva a törvényességi felügyeleti eljárás papír alapú polgári nemperes jellegét[30] –, viszont szünetelésnek nincs helye, tekintettel arra, hogy a jogalkotói és a jogalkalmazói szándék egyöntetűen az eljárás mielőbbi befejezésére irányul.[31]

---

[23] Czene K.-Papp T.: A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény magyarázata, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2007., 494. p.; Papp: i.m. 329-330.; Gál J.-Vezekényi U.: Cégjogi kalauz 2009., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2009., 444. p.

[24] KGD 1998/12/280.; Pintér I: A fantomcégek törléséről, Céghírnök, 2000/4., 11. p.

[25] Gál-Vezekényi: i.m. 2009. 434. p.; Gál J.-Vezekényi U.: Cégjogi iránytű, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2006., 274. és 313. p.

[26] Pap: i.m. 489.

[27] Sárközy: i.m. 2009.720.

[28] Czene-Papp: i.m. 484.

[29] Ctv. 73.§-a

[30] ÍH 2010/3/136.

[31] Ctv. 72.§ (2) bekezdése; ÍH 2007/1/41., Egri Törvényszék Cgt.10-98/000257/5; Debreceni Törvényszék Cgt.09-01-000090/2; Kúria Cgf. VII. 30.525/2002/2.

Bármelyik eljárásra kerüljön is sor, a cél mindvégig a cég jogszabályszerű működése rehabilitációjának szolgálata, ennek érdekében pedig a cégbíróság minden esetben a törvényszerű működés helyreállítására leginkább alkalmas intézkedést köteles megválasztani, ezzel is elősegítve azt, hogy az eljárás alá vont társaság – az eljárás bármely szakaszában is realizálódjon – a vele való kapcsolattartást, a hivatalos iratainak átvételét, esetlegesen a cégtáblájának kihelyezését biztosítsa. Elöljáróban szükséges kiemelni, hogy elsősorban a hitelezői igények kielégítésének kötelezettsége alól szabadulni vágyó fantomcégekkel szemben a cégbíróságok nem tudnak hatékonyan fellépni, ezt igazolja, hogy az elemzésbe vont összesen 201 cégügyből csupán 32 esetben került helyreállításra a törvénysértő működés, ami azt jelenti, hogy az érintett cégek csupán 16 %-ánál volt eredményre vezető a cégbírósági eljárás, legyen szó akár megszüntetési, akár általános cégtörvényességi eljárásról. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a cégbírói eljárás teljesen eredménytelennek bizonyulna, mivel a fantomizálódott cégek cégnyilvántartásából való kivezetésével egyidejűleg a cégjegyzék közhitelessége fokozatosan helyreáll és ezzel mintegy fokozódik a cégjegyzék adataiba vetett bizalom is**.**

III. A törvényességi felügyeleti eljárás megindítása

A törvényességi felügyeleti eljárásra nemcsak *kérelemre*, hanem *hivatalból* is sor kerülhet.[32] Ez a szabály nem új keletű, bár elismerendő, hogy a korábbi jogszabályok szövegében a két eljárás esetkörei nem voltak rendszertanilag-szerkezetileg elhatárolva egymástól.[33] A jelenleg hatályos Ctv. ezt a problémát kiküszöbölendő elsőként a hivatalból indult eljárás, ezt követően pedig a kérelemre induló eljárás szabályanyagát fekteti le.

III.1. A cégbíróság eljárása hivatalból

A hivatalból indult eljárás a forgalombiztonságot, illetve egyéb közérdeket sértő vagy veszélyeztető ismertté váló jogszabálysértés kiküszöbölésére irányuló, egypólusú eljárás, melynek a cég az egyetlen alanya.[34]

A cégbíróság **két nagy esetkörben** köteles hivatalból eljárni: egyrészt, ha az eljárás foganatosításának indokoltságáról, illetve az arra okot adó tényekről és körülményekről saját eljárása során maga szerez tudomást,[35] vagy olyan személytől, **„aki az eljárásban kérelmezőként nem kíván részt venni, vagy jogi érdeke, illetve más feltétel hiányában nem vehet részt a törvényességi felügyeleti eljárásban***”*,[36] másrészt, ha az eljárás megindítását más bíróság kezdeményezi.[37]

Az elvégzett kutatómunka alapján érdemes kiemelni, hogy a megvizsgált cégügyekben hivatalból történő eljárás megindítására csupán négyszer került sor: egyrészt, amikor a cég a folyamatban lévő általános törvényességi felügyeleti eljárás során fantomizálódott, és a cégbíróság számára nem állt rendelkezésre olyan eszköz, amely megfelelőnek bizonyult volna a törvényes működés kikényszerítéséhez, így kezdeményezte hivatalból a megszüntetési eljárás lefolytatását.[38] Másrészt az SZTC indított saját észlelése nyomán megszüntetési eljárást amiatt, hogy a cég székhelyére, a képviselő lakcímére kézbesített végzései

[32] Ctv. 75. § (1)
[33] lásd a 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: rCtv.) 51-52.§§-ait
[34] BDT 2007/6/98; BDT 2006/2/37.: Fővárosi Ítélőtábla 16. Cgtf.43.446/2007/2
[35] Ctv. 76.§-a (1) bekezdésének a) pontja
[36] Ctv. 76.§ (3) bekezdése
[37] Ctv. 76.§-a (1) bekezdésének b) pontja
[38] Cgt.01-09/905024

„ismeretlen" postai megjelöléssel érkeztek vissza, vagy amikor maga a cégbizonyítvány tért vissza a vétív tanúsága szerint „elköltözött" jelzéssel,[39] s végül abban az esetben, amikor egy végelszámolás alatt lévő bt. cégügyében állapították meg a Ctv. 89. § (1) bekezdés szerinti feltételeket.[40]

III.2. A cégbíróság eljárása kérelemre

A kérelemre induló törvényességi felügyeleti eljárás olyan speciális kétpólusú eljárás, amely kizárólag az eredetileg megjelölt jogsértés okán folytatható le,[41] és amelynek alanyai ellenérdekűek: egyik oldalon a kérelmező, másik oldalon a kérelmezett cég áll, emiatt megfelelően alkalmazandóak a kontradiktórius eljárás szabályai is.[42]

A szűk terjedelmi korlátokra tekintettel a kérelmezői körrel, az eljárási legitimáció és a jogi érdek fennállásának vizsgálatával, valamint az eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidővel nem foglalkozunk, csak a kérelmek tartalmát tesszük elemzés tárgyává.

A cégtörvényességi eljárás alapjául szolgáló **kérelmeket** álláspontunk szerint **két esetkörre lehet bontani** annak alapul vételével, hogy abban az eljárást megalapozó körülmények előadása után a Ctv. 74. § (1) bekezdés b) pontjára történő hivatkozással általános törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására vagy a megszüntetési eljárás kezdeményezésére irányuló határozott kérelem kerül-e megfogalmazásra.

III.2.1. Általános törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményező kérelem

Megjegyzendő, a kérelmezőknek nem kell megjelölniük azt, hogy milyen törvényességi felügyeleti intézkedés alkalmazását kérik a céggel szemben, mivel annak eldöntése a cégbíróság hatáskörébe tartozik,[43] ennek ellenére érkezett olyan kérelem a cégbírósághoz, amelyben a Ctv. 81. § (1) bekezdésben felsorolt valamely intézkedés, intézkedéscsoport alkalmazásának indítványozására kerül sor.[44]

III.2.1.1. Konkrét intézkedést nem indítványozó kérelem

A cégügyek döntő többségében a kérelmezők határozott kérelme csak arra irányul, hogy a cégbíróság a céget törvényességi felügyeleti eljárás keretében szólítsa fel a törvényes működés helyreállítására – Ctv. 7. § (1) bekezdés maradéktalan betartására –;[45] esetenként ez kiegészül azzal a kéréssel, hogy a cégbíróság a Ctv. 81. §-ának megfelelő intézkedést alkalmazzon.

III.2.1.2. Konkrét intézkedést indítványozó kérelem

Elsőként azt kell leszögezni, hogy a vizsgálatba bevont cégbíróságok miként kezelik a konkrét intézkedéseket megjelölő kérelmeket, ugyanis a Ctv. erre vonatkozóan nem fogalmaz meg rendelkezést, amiből az következik, hogy a Ctv. 72. § (2) bekezdés értelmében a Pp, mint háttérszabály kerül előtérbe, különösen az abban lefektetett **kérelemhez kötöttség elve**.[46]

[39] Cgt.06-11/000172
[40] Cgt.06-10/000119
[41] Ctv. 77. § (2); BDT 2010/2/32.
[42] Kúria GK. 70. sz. állásfoglalása; BDT 2006/2/37.; BDT 2007/6/98.; ÍH 2007/1/41.
[43] Vezekényi: i.m. 2000. 4.p.
[44] Cgt.06-10/123459; Cgt.13-10/222223
[45] Ctg.13-10/112987; Cgt.13-09/066388; Cgt.01-09/000708
[46] Pp. 2.§ (3) bekezdése; Zóka F.: A törvényességi felügyeleti eljárás kérdései, Céghírnök, 1999/11., 7. és 10. pp.

Ezen elv a bíróságoknak az előterjesztett kérelmekhez kötöttségét jeleni,[47] amelyből szükségszerűen következik a cégbírák által követett gyakorlat: a **cégbíró nem alkalmazhat olyan intézkedést, amely ellen a kérelmező kifejezetten tiltakozik. Továbbá a cégbíróság által igénybe vett szankció nem lehet súlyosabb annál, mint amelyet a kérelmező indítványozott**, figyelemmel a kérelemhez kötöttség elv alapfeltételéül szolgáló elvre,[48] nevezetesen, hogy a **bíró nem terjeszkedhet túl a felek kérelmein** – „ne eat iudex ultra petita partium"–,[49] **viszont szabad mérlegelés joga illeti meg a cégbírót abban a tekintetben, hogy melyiket válassza az enyhébb hátrányt jelentő eszközök közül**. Az rCtv. hatályának idején Vezekényi Ursula[50] a mai állásponttól lényegesen eltérő nézetet alakított ki: a cégbíró nincs kötve a kérelemben megjelölt intézkedésekhez, ezáltal jogosult akár enyhébb, akár szigorúbb szankció alkalmazására azzal, hogy súlyosabb intézkedés foganatosítása esetén erre a cég figyelmét felhívni köteles.

A cégbíróságok által követett gyakorlathoz képest a kérelemhez kötöttség elvét illetően a közzétett eseti döntésekből[51] egy sokkal megengedőbb értelmezés olvasható ki: a cégbíró valamennyi kérelemről való döntésével már eleget tesz a kérelemhez kötöttség elvének, ezen túlmenően a bírót nem köti a kérelem a szankcióválasztást illetően.

Megítélésünk szerint a gyakorlatban a kifejezett intézkedés megjelölésére **pozitív és negatív irányból** kerül sor, annak függvényében, hogy mi a kérelmező célja: a megjelölt szankció alkalmazása vagy éppen ellenkezőleg, az érintett intézkedés mellőzése.

III.2.1.2.1. Az intézkedés megjelölésének pozitív iránya

Kifejezett intézkedés foganatosítását indítványozó kérelmeket az FTC kivételével valamennyi cégbíróságon találtunk, jóllehet az esetek döntő hányadában **az ügyészség** fogalmazta meg őket. A részletes eljárásmenetet magukba foglaló beadványoknak[52] az ismertetésénél egyidejűleg megjelölésre kerül az eljárás tényleges lefolyása is zárójelesen.

Az érintett cégügyekben **a tényállás** lényegét tekintve azonos: a hivatalos iratok a képviselő lakóhelyéről „nem kereste" jelzéssel érkeztek vissza, a bejegyzett székhelyen valójában más társaság vagy lakóház található, a postaládán a cégnév nem volt feltüntetve és cégtábla sem volt kihelyezve.

A kérelmekről generális jelleggel elmondható: elsőként az **intézkedésnek nem minősülő felhívást tartalmazó végzés kibocsátására**[53] történik utalás**,** ennek sikertelensége esetére pedig megjelölésre kerülnek a társasággal szemben alkalmazandó eszközök: **BKTC és SZTC esetén** a bírói mérlegelési jogkörébe van utalva az, hogy mely – a jogszabálysértés súlyával arányban álló – intézkedést alkalmazza **(változásbejegyzési kérelmek előterjesztésével a cégek törvényes működése helyreállt, ezáltal intézkedést kiszabó végzés nem kerül kibocsátásra), KTC-nél** a pénzbírság kiszabása kerül megjelölésre ***(a javasolt intézkedésnél enyhébb súlyú szankció, a törvényes működés helyreállítására vonatkozó ismételt felhívás került foganatosításra)***.[54]

---

[47] Petrik F. (szerk.): Polgári eljárásjog Kommentár a gyakorlat számára, I. kötet, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2011., 14. p. (a továbbiakban: komm. I.); Juhászné Zvolenszki A.: Polgári eljárásjogi ismeretek, JATEPress, Szeged, 2009., 37. p.

[48] komm. III.: 414/2. p.

[49] Pp. 215.§-a; Kengyel M.: Magyar polgári eljárásjog, Osiris Kiadó, Bp., 2008., 356. p.; Gyarmati J.-Rózsa É.-Szegediné Sebestyén K.: A cégjog, Cent Könyvek, 2009., 346. p.

[50] Vezekényi U.: A cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenysége, Gazdaság és Jog, 1994/3., 10. p.; i.m. 2000. 5. p.

[51] ÍH 2004/109; BH 2002.449

[52] Cgt. 06-11/000002; Cgt.13-09/003022; Cgt.13-10/003745; Cgt.03-06/109032; Cgt.03-09/116584

[53] Ctv. 80.§ (1) bekezdése

[54] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének b) pontja

Arra az esetre, amikor a cég törvényes működése a cégbíróság által alkalmazott intézkedések ellenére sem következik be: **BKTC (az ügyek nem jutnak el az eljárás e szakaszába) és KTC** esetén a társaság további működéstől való eltiltása, egyúttal megszűntnek nyilvánítása **(a javasolt intézkedés került végzésbe foglalásra)**,[55] **SZTC-nél** a megszűntnek nyilvánítás[56] kerül előírásra **(ugyanaz, mint BTC-nél)**. A beadványokban ezt követően a cég kényszer-végelszámolásának elrendelésre, a végelszámoló kijelölésére,[57] fizetésképtelenség esetére a felszámolási eljárás megindítása, s végül a cég hivatalbóli törlésére[58] vonatkozó utasítás kerül megfogalmazásra.

III.2.1.2.2. Az intézkedés megjelölésének negatív iránya

Ezen esetkörnél az állami adóhatóság Csongrád és Bács-Kiskun megyében előterjesztett kérelmei nevesíthetőek, tekintettel arra, hogy az adóhatóság az általános törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására irányuló beadványában a cégbíróságot a törvényes működés helyreállítása szempontjából leginkább alkalmas szankció kiválasztásában a következő kérelem részlettel korlátozza: **„felügyelőbiztos kirendelését nem kéri, tekintettel arra, hogy annak díját nem kívánja viselni."**[59] E szankció alkalmazásának mellőzése mögött a felügyelőbiztos kérelemre folyó eljárásban való kirendelésével járó magas költségek kiküszöbölése áll, melyet a kirendelés esetén a kérelmet előterjesztőknek kellene viselnie. A megvizsgált cégaktában azonban más intézkedés mellőzésére vonatkozó kérelemmel nem találkoztunk.

Természetesen a kérelemhez kötöttség elve megköveteli az érintett cégügyekben[60] a kifejezetten tilalmazott intézkedés mellőzését, mégis előfordult olyan cégügy,[61] amelyben a cégbíró kérelmezői tiltakozás dacára rendelte ki a felügyelőbiztost, túlterjeszkedve ezáltal az adóhatóság kérelmen.

III.2.2. A megszüntetési eljárást kezdeményező kérelem

Közvetlenül megszüntetési eljárás lefolytatására irányuló eljárás kezdeményezésére a gyakorlatban elvétve került sor, ezt támasztja alá, hogy a górcső alá vett 345 kérelemből mindössze 15 kérelmező beadványában figyelhető meg – azok is kizárólag KTC és SZTC cégaktáiban találhatók. A kérelemhez kötöttség elvének ez esetben is érvényesülnie kell, az SZTC-nél ez maradéktalanul meg is történik,[62] viszont a KTC-nél a cégbírói jogalkalmazói gyakorlat a Ctv. 80. § (1) bekezdés szerinti végzéshez kapcsolódó végzés vétívétől teszi függővé azon döntését, hogy melyik eljárás kerüljön lefolytatásra: a kérelmezett megszüntetési vagy az általános cégtörvényességi eljárás. Kecskeméten 13 kérelemből 8 esetben[63] a kérelemben foglaltak ellenére általános törvényességi eljárás került lefolytatásra, köszönhetően annak, hogy csak az egyik fent hivatkozott vétív érkezett vissza „ismeretlen helyre költözött" jelzéssel. Ezen jogalkalmazói megoldás azonban nem felel meg a

[55] Ctv. 81.§ (6) bekezdése és 84.§-a
[56] Ctv. 81.§ (6) bekezdése
[57] Ctv. 116.§ (1) bekezdése
[58] Ctv. 62.§-a (2) bekezdésének c) pontja
[59] Cgt.03-10/002298; Cgt.06-11/000006.
[60] Cgt.03-06/104123; Cgt.03-09/113290; Cgt.03-09/116419; Cgt.03-09/116069; Cgt.03-09/113370; Cgt.03-09/115402
[61] Cgt.03-06/104123
[62] Cgt.06-10/000870; Cgt.06-10/000933
[63] Cgt.03-09/113396; Cgt.03-09/114558; Cgt.03-09/115348; Cgt.03-09/115441; Cgt.03-09/115-586; Cgt.03-09/115484; Cgt.03-06/110183; Cgt.03-09/113248

jogszabályi rendelkezéseknek, a bírói döntés nem terjedhet túl a kérelmen,[64] véleményem szerint az eljárást megszüntetési eljárás előfeltételeinek hiányára hivatkozással meg kellett volna szüntetni, és hivatalból kellett volna általános cégtörvényességi eljárást indítani.

Végül annak a szintén *KTC* cégiratok között fellelt kérelemnek az ismertetése indokolt, ahol a jogszabályi rendelkezés mintegy áttörése figyelhető meg***: „a városi bíróság felkéri a cégbíróságot, hogy mérlegelése szerint a társasággal szemben hivatalbóli megszüntetési eljárást indítsa meg”.*** Ez amiatt tekinthető aggályosnak, mert bírói megkeresés esetében jogszabály[65] erejénél fogva nem lehet bírói mérlegelésről beszélni.

IV. Az eljárás kezdete

A dolgozat további gondolati-logikai egységeit a kutatás valódi célját és tárgyát képező cégbírósági intézkedéseknek szenteljük. Arra teszünk kísérletet, hogy a teljességre törekedve felvázoljuk azt, miként alkalmazzák a cégbírák a Ctv. széles bírói mérlegelést biztosító rendelkezéseit.

A cégbíróságnak a kérelem megvizsgálása után – következő lépésként – bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a cég és/ vagy a képviseletére jogosult személyek fellelhetetlenek.[66] Ez azon okból kifolyólag bír kiemelt jelentőséggel, mert ha mind a cég, mind a képviselő fellelhetetlensége megállapításra kerül, úgy a cég felszámolási és végelszámolási eljárást mellőző megszüntetési eljárás következtében kerül törlésre a cégjegyzékből, azaz a hitelezői igények kielégítése nélkül. A jogszabályban azonban semmilyen rendelkezés nem kerül megfogalmazásra arra nézve, hogy **„meddig kell elmenni a cég felkutatásában”;**[67] azaz problémát jelent annak megítélése, hogy elegendő-e a cégtörvényességi eljárások feltételeinek megállapításához egyetlen bírósági irat „ismeretlen” postai jelzéssel való visszaérkezését igazoló vétív vagy a kézbesítést többször meg kell kísérelni.

A cégbíróságok ezt az anomáliát azáltal oldják fel, hogy minden alkalommal első lépésként a Belügyminisztérium Központi Hivatalához fordulnak **lakcímfelkutatása** érdekében.[68]

Második lépésként a cégbíróság a törvényességi felügyeleti eljárás megindításáról **intézkedésnek nem minősülő felhívó végzéssel** határoz,[69] melyet a „perbeli esélyegyenlőség, felek egyenjogúsága” alapelveknek[70] megfelelően megküld a cégnyilvántartásban megjelölt székhelycímre (telephelyre, fióktelepre), illetve a képviseletre jogosult lakcímére,[71] csatolva a cégbírósághoz beérkezett, eljárást megalapozó kérelmet.[72] Ennek a végzésnek a kézbesítésével egyidejűleg biztosítja a „kérelmezett” cég számára azt, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása iránti kérelem cégbírósághoz való benyújtásáról értesülést szerezzen és álláspontját még az érdemi döntés meghozatala előtt kifejthesse.[73] Maga a felhívás nem minősül érdemi intézkedésnek, ezért fellebbezéssel sem támadható.

---

[64] Pp. 215.§-a
[65] Ctv. 76.§-a (1) bekezdésének b) pontja
[66] Pap: i.m. 503. p.; Sárközy: i.m.: 701. p.; BH 2003.30.
[67] Horváth A.: Aggodalmak a fantomcégek törlése körül, Céghírnök, 1996/1., 5. p.
[68] Ctv. 80.§ (2) bekezdése
[69] Kisfaludi: i.m. 234. p.; komm.: 1130. p.
[70] Pp. 3.§ (6) bekezdése és 219.§-a (1) bekezdésének d) pontja
[71] Ctv. 80.§ (1) bekezdése; BH 2002.449.
[72] A Kúria megalapozatlannak nyilvánította a törlési eljárás megindításáról hozott döntést, mert bár a cég székhelye és a képviselő címe megegyezett. A bíróság a törvényességi felügyeleti felhívásban nem szerepeltette a cég nevét, a képviselő tisztségét, így nem lehetett megállapítani, hogy annak címzettje a cég vagy egy természetes személy. (KGD 1998/5/135.)
[73] BH 1993.113.; Pp. 3.§ (6) bekezdése

Generális jelleggel elmondható a végzések tartalmáról,[74] hogy azokban a cégbíró nem egyszerűen az eljárás céggel szembeni lefolytatásának a lehetőségére hívja fel a cég képviselőjének figyelmét, hanem 30 napos határidő kitűzése mellett – ami egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható – egyúttal felhívja a céget arra, hogy nyilatkozzon a végzés tartalmával kapcsolatban, esetlegesen az abban foglaltaknak tegyen eleget és a törvénysértő állapotot szüntesse meg.[75]

A cégbíróság ebben nem adhat konkrét utasítást a törvényes működés helyreállításra, de azt megteheti, hogy kilátásba helyezi azokat a jogkövetkezményeket, melyeket a végzésben foglaltak nem teljesítése esetén kíván alkalmazni. A **jövőben alkalmazandó szankciók megnevezése** kettős célt szolgál véleményünk szerint: egyrészt ez biztosítja a törvényes működés helyreállítására vonatkozó felhívás számára a nyomatékot azáltal, hogy mintegy „megfélemlíti" a címzetteket, másrészt segítséget nyújthat az időhúzó magatartások kiküszöbölésében is. **A gyakorlatban a felhívás eredménytelensége esetére megjelölt szankciók** a következők – szinte azonos tényállások mellett:

a) **BKTC***:* két megoldással találkoztunk, egyrészt a Ctv. 81. § (1) bekezdése, egyes esetekben külön kiemelésre került emellett a pénzbírság, az ismételt felhívás a törvénysértő működés helyreállítására, valamint a felügyelőbiztos kirendelése, másrészt a Ctv. 81. §,
b) **KTC***:* egyszer a pénzbírság, végső megoldásként a megszűntnek nyilvánítás,[76] máskor – hasonlóan BKTC gyakorlatához – Ctv. 81. § (1)-(6) bekezdés oly módon, hogy zárójelesen megjegyzésre került a pénzbírság és végső soron a cég megszűntnek nyilvánítása,[77] sőt előfordult – BKTC-vel azonosan –, a Ctv. 81. §-a is,[78] de az sem ritka, amikor 100 000 Ft pénzbírság,[79]
c) **SZTC***:* a fenti két cégbírósággal egyezően Ctv. 81. §[80] vagy Ctv. 81. § (1) bekezdés,[81] továbbá pénzbírság és a megszűntnek nyilvánítás,[82] a fentiekhez képest újdonság a Ctv. 81. § (1) bekezdés és a 84. § (4) bekezdés, valamint 81. § (6) bekezdés együttese[83] – olykor ez kiegészül még a 89. §-val is,[84]
d) **FTC***:* az előbbiekkel egyezően a Ctv. 81. § (1) bekezdés,[85] újszerű a Ctv. 81. § (1) bekezdés és a pénzbírság[86] vagy Ctv. 81. § (1) bekezdés és a Ctv. 81. § (6) bekezdés,[87] végül Ctv. 81. § (1) bekezdés és Ctv. 89. § együttese.[88]

Kiemelendő, hogy KTC-nél a másik három cégbíróságtól eltérő, sajátos szövegezésű végzés kerül megfogalmazásra. A végzés álláspontunk szerint három érdemi részre osztható fel: első ízben 30, kivételesen – contra legem – 15 napos határidő kitűzése mellett felhívásra kerül a cég arra vonatkozóan, hogy jogi képviselő útján nyújtson be változásbejegyzési kérelmet a szükséges mellékletekkel együtt a székhelyére nézve, ezután kerül megjelölésre az, hogy ki,

[74] A feldolgozott szakirodalmak a felhívó végzést illetően, a Ctv. vonatkozó szakaszainak ismertetésén túlmenően nem foglalnak állást.
[75] Ctv. 80.§ (1) bekezdése; Kisfaludi A.- Szabó M. (szerk.): A gazdasági társaságok nagy kézikönyve, Complex, Bp.,2008., 568. p.
[76] Cgt.03-10/002298; Cgt.03-09/113834
[77] Cgt.03-09/113978
[78] Ctv.03-06/111189
[79] Cgt.03-09/113290
[80] Cgt.06-10/000913; Cgt.06-08/000450
[81] Cgt.06-10/000961; Cgt.06-10/000956; Cgt.06-10/000900
[82] Cgt.06-11/000144
[83] Cgt.06-10/000342; Cgt.06-10/000313
[84] Cgt.06-08/000462; Cgt.06-10/000945; Cgt.06-11/000100
[85] Cgt.01-10/003325
[86] Cgt.01-10/011923
[87] Cgt.01-09/009144
[88] Cgt.01-09/009645

mikor, mire hivatkozva kezdeményezte a cégtörvényességi eljárás megindítását, zárásként pedig azt olvashatjuk, hogy milyen intézkedés kerül jövőben alkalmazásra, ha a felhívásnak határidőben és maradéktalanul nem tesz eleget a cég.

Szegeden – **a KTC** gyakorlatához hasonlóan – szintén belefoglaltatik a végzésbe a törvényes működés helyreállítására vonatkozó konkrét utasítás, nevezetesen: a cég a törvényes képviselője útján igazolni köteles hitelt érdemlő módon azt, hogy a cég a bejegyzett székhelyét jogszerűen használja, vagy amennyiben a székhelye megváltoztatásra került, úgy csatolni köteles a székhelyáthelyezésre irányuló változásbejegyzési kérelmét.[89]

Megjegyzendő, a cégbírák nem határozhatnák meg a törvénysértő működés helyreállításának eszközét,[90] ugyanis a cég – feltéve, hogy nem vitatja a törvénysértő állapot fennállását – saját maga dönti el, miként állítja helyre működését.[91] Ezen jogszabályellenes jogalkalmazói megoldással egyébként az FTC-n fellelt cégaktában is találkoztunk, ezt igazolják a következő végzés-részletek: a cég jelentse be a székhelyének és egyéb adatainak változásait,[92] illetőleg, ha a társaság jogutód nélkül megszűnt, úgy a végelszámolás megindításának bejegyzése és közzététele iránti kérelmét jogi képviselője útján nyújtsa be.[93]

A cégbíróságon végzett kutatás eredményeként elmondható, a cégbírói döntések nemcsak ***a konkrét utasítás előírásának tilalmába ütköztek***, hanem **a 30 napos határidőt deklaráló Ctv. 80. § (1) bekezdésébe is** azáltal, hogy 15 napban maximalizálták a cég számára a nyilatkozattételre nyitva álló határidőt. Ez a jogszabályi követelményekkel ellentétes jogalkalmazói megoldás egyébként – mint már korábban jeleztem – KTC-nél,[94] illetve BKTC-nél fordult elő.[95] Emellett az sem hagyható figyelmen kívül, hogy sokszor került mellőzésre a végzésekből a határidő hosszabbításáról szóló figyelmeztetés, habár a határidő hosszabbítás lehetőségét a törvény[96] minden cégügyre kiterjedő hatállyal deklarálja.

Mindent összegezve, véleményünk szerint a Ctv. 80. § (1) bekezdés szerinti felhívó végzés elvétve kerül csak a törvény által megkívánt tartalommal megfogalmazásra. Összehasonlítva az általános cégtörvényességi és a megszüntetési eljárásokban hozott egyéb végzésekkel elmondható, hogy ebben fordult elő a legtöbb jogi normába ütköző cégbírói rendelkezés.

A jövőben talán érdemes lenne fokozottabb figyelmet fordítani e végzés megfogalmazásra, figyelemmel arra, hogy a kibocsátását, egyidejűleg a kérelmező kérelmének megküldését a Kúria[97] olyan lényegesnek tekinti, hogy az elmulasztását súlyos eljárási szabálysértésként kezeli, amelynek következtében a cégbíró[98] a cégtörvényességi eljárás megismétlésére és újabb végzés meghozatalára utasítható.[99] Ennek indokául az szolgál, hogy a gyakorlatban érvényesülnie kell azon jogszabályi rendelkezésnek, miszerint a kérelemre folyó eljárásnál minden végzést, beadványt, kérelmet mind a kérelmezőnek, mind a cégnek meg kell küldeni,[100] tiszteletben tartva ezzel az eljárás kontradiktórius jellegét;[101] a hivatalbóli eljárásnál az ügyben született iratokat a Ctv. 72. § (2) bekezdés alapján a Pp. 129. § (1) bekezdés e) pontja értelmében pedig az érdekelt felekkel kell közölni.

[89] Cgt.06-11/000156
[90] Kúria Cgf. VII.30.437/2000.; Fővárosi Ítélőtábla 16. Cgtf. 44.583/2004/2.; BH 2007.346.
[91] ÍH 2008.78.
[92] Cgt.01-10/015488
[93] Cgt.01-09/009645
[94] Cgt.03-10/002298; Cgt.03-09/113978; Cgt.03-09/116584; Cgt.03-06/110183
[95] Cgt.13-11/000128.
[96] Ctv. 80. § (1)
[97] Kúria Cgf. II.31.028/1991.2.
[98] Pp. 251.§ (2) bekezdése alapján
[99] Juhászné: i.m. 237. p.
[100] Ctv. 77.§ (6) bekezdése
[101] Pp. 3.§ (6) bekezdése

V. Az eljárás menete

A továbbiakban a korábban felvázolt, – a cégbíróságokon folytatott kutatómunka során megismert összefüggések alapján – általunk kialakított struktúrát követve kerül bemutatásra az eljárási típusok menete.[102] Az eljárások közös jegyeként említhető, hogy céljuk mindvégig a cég törvényes működése helyreállításának biztosítása, ennek tükrében pedig a cégbíróság minden olyan esetben, amikor a cég – a törvényességi eljárás bármely szakaszában is realizálódjon – törvényes működését visszaállítja, köteles a céggel szembeni eljárást megszüntetni.

V.1. A végzések szabályszerű átvétele vagy „nem kereste" jelzéssel való visszaérkezése

Ezen eljárástípus központi elemét az jelenti, hogy a cég és a képviselő részére küldött felhívó végzésekhez kapcsolódó vétívek tanúsága alapján nem nyer megállapítást a cég fellelhetetlensége és elérhetetlensége, törvénysértő működése, következésképpen nem kerül sor a cégtörvényességi eljárásra.[103]

Álláspontunk szerint ezen eljárást **további négy részre** tagolhatjuk a következőképpen:[104] a felhívó végzések tértivevényei szabályszerű átvételről tanúskodnak vagy „nem kereste" postai jelzéssel érkeznek vissza a feladóhoz, esetlegesen a társaság a felhívó végzés eredményeként helyreállítja a törvényszerű működését, végül a kérelmező kérelmét visszavonja.

Abban az esetben, ha a cég székhelyén, valamint a képviselő lakcímén a felhívó végzés szabályszerűen átvételre kerül, úgy a Ctv. 80. § (4) bekezdésre hivatkozással, a kérelemben jelzett jogsértés hiányára tekintettel **kérelmet elutasító döntést** kell hozni. Ugyanilyen módon kell eljárni akkor is, ha a felhívó végzések vétívei „nem kereste" jelzésűek. A „nem kereste" postai jelzés vonatkozásában fontos kiemelni azt, hogy ilyenkor a Pp. következő rendelkezése lép előtérbe: ha a kézbesítés annak köszönhetően eredménytelen, hogy a címzett az iratot nem vette át, az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napját követő 5. munkanapján kell kézbesítettnek tekinteni,[105] ezáltal a vétívek visszaérkezése nem alapozza meg a társasággal szembeni törvényességi eljárást, [106] azaz az első két esetkör lényegében azonosnak tekintendő.

Amennyiben a társaság a felhívás eredményeként szünteti meg törvénysértő működését – azáltal, hogy változásbejegyzési kérelmet terjeszt elő –, a cégbíróságnak a Ctv. 80. § (3) bekezdésre utalással kell **eljárást megszüntető döntést** hoznia.[107]

A negyedik esetkör arra épül, hogy a kérelmező a kérelmét egyértelmű, határozott, egyoldalú bírósághoz intézett nyilatkozatával az eljárás bármely szakaszában tehát, akár a másodfokú eljárásban is visszavonhatja.[108] Ekkor a cégbíróság **eljárást megszüntető végzést hoz** a Ctv. 77. § (4) bekezdés, valamint Ctv. 72. § (2) bekezdés alapján a Pp. 157. § e) pontja alapul vételével, amely ellen a kérelmet elutasító végzésekkel azonos módon fellebbezésnek

[102] Lásd 2.2. pontot.
[103] BH 2004.121.; Kúria Cgf. II.32.411/2002.
[104] Eltérően a következő szakirodalmakban foglaltaktól: Kisfaludi-Szabó: i.m. 568-569. pp.; Fézer T.-Károlyi G.-Petkó M.-Törő E.: A gazdasági szféra alanyai-gazdasági társaságok, Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen, 2011., 191.; p. Gyarmati-Rózsa-Szegediné: i.m. 346. p.
[105] Pp. 99.§ (2) bekezdése; Németh J.-Kiss D.: A polgári perrendtartás magyarázata 1., Complex, Bp., 2010., 249. p.
[106] Kúria Cgf. II. 32.411/2002.
[107] ÍH 2008/3/127.
[108] Kapa M.: A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata II. Magyar Hivatalos Közlönykiadó Bp. 2006. 691.; Ctv. 77.§-ához fűzött CD jogtárbeli kommentár (továbbiakban: CD jogt.)

van helye.[109] Azonban, ha a cégtörvényességi eljárásnak hivatalból is helye van, a cégbíróság ex officio újabb eljárást indíthat, azaz nem a megszűnt eljárás továbbfolytatására, hanem egy újabb törvényességi felügyeleti eljárás indítására kerülhet sor, a felhívó végzés ismételt kibocsátásával.[110]

Az általunk felvázolt megoldási módszerhez képest azonban a gyakorlat igen változatos képet mutat az első két eset tekintetében: a végzés szabályszerű átvételénél, illetve a vétívek „nem kereste" postai jelzéssel való visszaérkezésénél; amely a cégügyvitelnek – különösen FTC és BKTC tekintetében – talán az egyik legneuralgikusabb pontja.

Elsőként a BKTC végzéseit elemezzük, amelyekből némileg következetlen és a jogszabályi követelményeket nem teljes egészében megtartó jogalkalmazói gyakorlat olvasható ki. Mindezt arra alapozzuk, hogy a cégbírák annak ellenére, hogy a felhívó végzésük szabályszerűen kerültek átvételre az ügyvezetők részéről – egyetlen eset kivételével[111] – konzekvensen nem a Ctv. által megkívánt kérelmet elutasító, hanem eljárást megszüntető végzéseket bocsátottak ki,[112] mint ahogyan KTC-nél is.[113] Ami a „nem kereste" jelzésű vétívekhez kapcsolódó felhívó végzéseket illeti, ugyanez állapítható meg.[114]

Köszönhetően annak, hogy a végzésekben jogsértő módon[115] nem kerültek megjelölésre a döntések alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések,[116] így csupán a Ctv. vonatkozó rendelkezéseinek segítségül hívásával tudtuk megítélni a döntések logikai-jogi helyességét.

Az FTC ügyvitele BKTC-hez képest következetesebb és jobbára a Ctv. által megkövetelt eljárási megoldásokat tükrözi: a szabályszerűen átvett felhívó végzésre tekintettel kérelmet elutasító,[117] törvényes működés helyreállítása esetén eljárást megszüntető végzések születtek.[118]

Érdemes utalni azonban a vétívek „nem kereste" jelzéssel való visszaérkezésénél arra a kérelmező részére kézbesített végzésekre is, amelyekben a cégbíróság a kérelmezőt egyrészt értesíti a kézbesítési vélelem beálltáról, másrészt felhívja nyilatkozattételre vagy a törvényességi felügyeleti eljárás továbbfolytatása[119] vagy a kérelem fenntartása tárgyában.[120] Megjegyzendő, álláspontunk szerint ezeknek a végzésnek a kibocsátása sem a Ctv., sem a Pp. által nem indokolható. Egyrészt a Pp. csak arra az esetre írja elő érintett felek kézbesítési vélelem beálltáról való értesítését – annak beálltától számított 8 napon belül –, amikor a kézbesítésre szánt hivatalos irat: keresetlevél, fizetési meghagyás, illetőleg eljárást befejező érdemi határozat,[121] azonban a Ctv. 80. § (1) bekezdés szerinti végzés egyiknek sem tekinthető. Másrészt a Ctv. a kérelemben jelzett jogsértés hiányának esetében expressis verbis kimondja a kérelem elutasítását, az eljárás további menetét nem teszi már függővé a kérelmező akaratától.[122]

---

[109] Pp. 162.§ (1)
[110] Ctv. 81.§-ához fűzött CD jogt.
[111] Cgt.13-11/000740
[112] Cgt.13-11/003433; Cgt.13-11/003657; Cgt.13-11/001123
[113] Cgt.03-09/113396
[114] Cgt.13-11/000128; Cgt.13-11/000737
[115] A Pp. 222.§ (1) bekezdése alapján a Pp. 221.§ (1) bekezdésének rendelkezésébe ütközik, s ez a Pp. 259.§-a alapján a Pp. 252.§ (3) bekezdése alapul vételével hatályon kívül helyezéshez vezet; BH 1979.72.II.; BH 1993.381-II.; Kúria Gf. IV. 32.326/1992.; Kapa: i.m. 877. p.; Németh-Kiss: i.m. 1233. p.
[116] Tekintettel arra, hogy ez esetben nem beszélhetünk a Pp. 221.§ (3) bekezdés szerinti egyszerű ténybeli és jogi megítélésű ügyről, ahol az indokolás mellőzhető.
[117] Cgt.01-09/009645
[118] Cgt.01-09/007081; Cgt.01-10/003020; Cgt.01-09/000196
[119] Cgt.01-10/011923
[120] Cgt.01-09/009645
[121] Pp. 99.§ (4) bekezdése
[122] Ctv. 80.§ (4) bekezdése

Szükséges megemlíteni, hogy a „nem kereste" jelzésű végzéseket illetően **SZTC**-n egy teljesen más fajta megoldással találkoztunk, ott ugyanis az ítélkezési gyakorlat két irányba mutat annak függvényében, hogy a kérelemben a törvényességi felügyeleti eljárás alapjául szolgáló okként mi kerül megjelölésre: kizárólag a cég részére postázott küldemények „nem kereste" vagy „ismeretlen" jelzéssel való visszajövetele[123] vagy ezen túlmenően más is – példának okáért a cégtábla hiánya – megjelölésre kerül.[124]

Amikor a kérelemben jogsértés alapjául szolgáló körülményként kizárólag a vétívek visszaérkezése kerültek megjelölésre, akkor a cégbíró elsőként a cég képviselőjét, – s nem a kérelmezőt, mint ahogyan FTC-nél tapasztalható – értesítette a kézbesítési vélelem beálltáról, második lépésként pedig a képviselő részére továbbított végzés első kiadmányának megküldésével nyilatkozattételre hívta fel a kérelmezőt kérelme fenntartása tárgyában, hasonlóan az FTC-n kialakított gyakorlattal. A vizsgált eljárás végül a felszámolási eljárás jogerős elrendelése folytán megszüntetésére került.

Abban az esetben, amikor a kérelmező a kérelmét nem csak a vétívek postai jelzésére, hanem egyéb indokokra is alapozta, akkor az „előzetes" felhívás eredménytelensége folytán, figyelemmel arra, hogy a kérelemben megjelölt eljárás alapjául szolgáló okok közül csak egy tekintetében szűnt meg a jogsértés – hivatalos iratok átvétele –, intézkedéseket foganatosítottak: a kérelmezett céget pénzbírsággal sújtották, s felhívták a céget – megszűntnek nyilvánítás mellett – a törvényes működés helyreállítására.

Összegzésképpen rögzíthető, véleményünk szerint bizonytalanságot okoz, hogy egyszer az eljárás megszüntetése, máskor a kérelem elutasítása kerül deklarálásra a végzésekben, azaz egyszer érdemi, máskor nem érdemi döntés születik, függetlenül attól, hogy a küldemények szabályszerű átvétele vagy éppen a vétív „nem kereste" jelzéssel való visszaérkezése szolgál alapul, tehát lényegét tekintve azonos tényállások. A jövőben érdemes lenne a Ctv. ezirányú módosítása, amelynek következtében egyértelmű válna, mely esetek szolgálnak alapjául az eljárás megszüntetésének és melyek a kérelem elutasításának; emellett pedig a Pp. és a Ctv. fokozottabb együttalkalmazása is szorgalmazandó, mellyel talán az egységesebb jogalkalmazás is biztosítottabb lenne.

V.2. Az általános törvényességi felügyeleti eljárásban alkalmazott intézkedések

A jelen fejezetrészben feldolgozott cégügyekről elöljáróban megállapítható, hogy mindegyik esetében az intézkedésnek nem minősülő felhívást tartalmazó végzés vétíve vagy a cég székhelycíméről vagy a képviselő lakcíméről „ismeretlen" vagy „ismeretlen helyre költözött" jelzéssel érkezik vissza cégbírósághoz. Fontos leszögezni, hogy csak az egyikről érkezhet vissza a tértivevény a fent megjelölt postai jelzéssel, ellenkező esetben a másik két kategóriába sorolható a cégügy.

Az idetartozó ügyekben a cégbírák számára igen széleskörű szankciórendszer alkalmazására nyílik lehetőség, ennek folyományaként ez az eljárástípus alkalmas leginkább annak igazolására, hogy a Ctv. szabályanyagának jogalkalmazói applikálása eltérő képet mutat nemcsak cégbíróságonként, hanem cégbírónként is.

A Ctv. a törvényes működés helyreállítására irányuló felhívástól[125] a cég megszűntnek nyilvánításáig[126] terjedő intézkedések kimondásával megteremti annak lehetőségét, hogy a **cégbírák mérlegelési joguk alapján, szabadon választhassák meg azt a szankciót, amely megítélésük szerint végrehajtható és leginkább alkalmas a törvénysértő működés**

[123] Cgt.06-10/000913
[124] Cgt.06-11/000006
[125] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének a) pontja
[126] Ctv. 81.§ (6) bekezdése és 84.§ (1) bekezdése

helyreállítására; az ott meghatározottól eltérő eszközt viszont nem vehetnek igénybe. Habár a törvény a fokozatosság elve szerint[127] határozza meg a cégbírósági intézkedéseket, ez nem jelenti azt, hogy a cégbíróság köteles lenne a fokozatosság betartására.[128] Az intézkedések segítségül hívásánál a cégbíráknak persze figyelembe kell venniük: az eset összes körülményét, a jogsértés jellegét, a súlyosságát és a tartósságát, valamint azt, hogy a szankció foganatosításánál érvényre jussanak a jogbiztonság és a forgalombiztonság szempontjai is.[129]

A Ctv. 79. § (3) bekezdésében foglaltakból következően az intézkedés meghozatalával azonban nem zárul le az eljárás, mindaddig folyik, amíg a cég a törvényes működését helyre nem állítja, illetve amíg a cég nem kerül megszűntnek nyilvánításra. Ebből az is következik, hogy a szankciót kiszabó végzésekben további jogkövetkezmények kilátásba helyezésével – megfelelő határidő biztosításával – fel kell hívni a céget a törvényes működése helyreállítására és ennek megtörténtének igazolására. Amennyiben ezen újabb felhívás is eredménytelen, a cégbíróság köteles legkésőbb a végzés jogerőre emelkedésétől számított 6 hónapon belül újabb intézkedést foganatosítása felől intézkedni, ismét felhívva a cég figyelmét a kötelezettségének teljesítésére.[130]

Az intézkedések sora, mint lánceljárás egyébként az alkalmazott intézkedések számától függetlenül a jogsértő működést kiküszöbölő egységes eljárásnak tekintendő;[131] függetlenül attól, hogy minden jogerős intézkedést kiszabó végzés kibocsátását követően az eljárás új cgt. számon folytatódik.[132] Szegeden egyedülálló módon, egy-egy intézkedés eredménytelen alkalmazása után külön végzésbe foglalják azt, hogy: **„a cég a végzésben meghatározott kötelezettségének nem tett eleget, így ellene újabb törvényességi felügyeleti eljárást indul"**[133] és egy másik végzésben rendelkeznek az újabb szankció felől.

A kiszabható szankciók számára nézve nem találunk konkrét jogszabályi rendelkezést; a Ctv. pusztán két dolgot szögez le: egyrészt azt, hogy az intézkedések együttes alkalmazása megengedett,[134] ami a gyakorlatban azt fogja jelenteni, hogy a törvényes működés helyreállítására irányuló felhívás megjelenik a pénzbírságot kiszabó,[135] illetőleg a felügyelőbiztos kirendeléséről[136] szóló végzésben. Másrészt a pénzbírságot jelentő intézkedésnél e szankció ismételt kiszabásának jogilag biztosított lehetőségét. Tekintettel arra, hogy erre de facto elvétve kerül sor és ehelyett sokkal inkább a törvényes működés helyreállítására felhívó végzések kerülnek egyazon cégügyben ismételt alkalmazásra, így a következő **de lege ferenda javaslatot tartjuk megfelelőnek: a Ctv. fent hivatkozott jelenlegi jogszabályszöveg helyett, vagy általános jelleggel vagy Ctv. 81. § (1) bekezdés a) pont szerinti felhívást tartalmazó végzésekre is kiterjedően kellene megfogalmazni a szankciók ismételt alkalmazására való jogot biztosító rendelkezést**.

A továbbiakban a következő szankciók: **az ismételt felhívás, a pénzbírság, a felügyelőbiztos kirendelése és végül a megszűntnek nyilvánítás** egyes cégbíróságoknál tapasztalt de facto mivoltjának bemutatására, összehasonlító elemzésére teszünk kísérletet,

[127] a minore ad maius elv
[128] Papp: i.m. 219. p.
[129] 30/1994 (V.20.) Alkotmánybírósági határozat; Kúria GK. 70. sz. állásfoglalása I./e.; Kúria Cgf. II.31.564/1992/2.; Kúria Gfv. X. 30.689/1995.; Kúria Cgf. VII.32.826/1999/2.; BH 1996.167.; Vezekényi: i.m. 2000. 5. p.
[130] Gyarmati-Rózsa-Szegediné: i.m. 348-349. pp.; Ctv. 81 §-ához fűzött CD jogt.
[131] Kisfaludi-Szabó: i.m. 569. p.
[132] Pálinkásné Mika Á.: A törvényességi felügyeleti eljárás új rendelkezései, figyelemmel a Pp. szabályainak alkalmazására, Céghírnök, 2007/1., 7. p.
[133] Cgt.06-11/000006
[134] Ctv. 81.§ (2) bekezdésének első fordulata
[135] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének b) pontja
[136] Ctv. 81.-a§ (1) bekezdésének e) pontja

felvázolva azt is, miként kerülnek egymás után alkalmazásra – cégbíróságonként, cégbírónként.

Mielőtt azonban az egyes intézkedések mibenlétére rátérnénk, érdemes felsorakoztatni a jogalkalmazói gyakorlatban strict módon követésre kerülő követelményeket. Elsőként azt, hogy az első szankció alkalmazására csak a szabályszerűen kézbesített intézkedésnek nem minősülő eredménytelen felhívás után kerülhet sor és minden újabb intézkedés foganatosítása előtt meg kell arról bizonyosodni, hogy az eljárás alapjául szolgáló jogsértés fennáll.[137] Emellett érdemes utalni arra is, hogyha **„a cégbíróság intézkedés folytán áll helyre a cég törvényes működése, utólag megalapozatlan lenne a felhívás mellőzése a másodfokú bíróság által”**.[138]

V.2.1. A törvényes működés helyreállítására vonatkozó ismételt felhívás

Ezen legenyhébb és leggyakrabban alkalmazott szankcióval kapcsolatosan az elsődleges feladat a Ctv. 80. § (1) bekezdés szerinti **előzetes felhívó végzéstől** való elhatárolás.[139] A legélesebb elhatárolási pontnak azt tekintjük, hogy míg a Ctv. 81. § (1) bekezdés a) pont szerinti **ismételt felhívást tartalmazó végzés** a törvényességi felügyeleti eljárásban alkalmazható szankciós eszköznek tekinthető, amely ellen fellebbezésnek van helye, addig az előzetes felhívó végzés nem minősül intézkedésnek,[140] és ellene a fellebbezési jog gyakorlására sincs lehetőség.[141] A két végzés közti különbség abban is megnyilvánul, hogy ki lesz a címzettjük: az ismételt felhívást tartalmazó végzés esetén maga a cég, az előzetes felhívó végzés címzettje pedig a képviseletére feljogosított személy.[142]

Mint ahogyan már korábban utaltunk rá, az előzetes felhívás tekintetében de iure nem szerepelhet a törvénynek megfelelő működés helyreállításának módjára, illetve eszközére vonatkozó konkrét utasítás, addig az ismételt felhívás esetében, – habár a jogszabály expressis verbis nem mondja ki –, már igen. Az általunk vizsgálatba vont ismételt felhívó végzéseknél a törvényes működés helyreállításának módjaként többnyire ugyanazon utasítás kerül megfogalmazásra, mint amit az intézkedésnek nem minősülő előzetes felhívó végzésnél bemutattunk.

A továbbiakban a következő szempontok szerint tekintjük végig a törvényes működés helyreállítására vonatkozó felhívást tartalmazó végzéseket: **a jogsértés helyreállítására tűzött határidő** és a felhívás eredménytelensége esetén **a jövőben alkalmazandó további intézkedések megjelölése.**

V.2.1.1. A jogsértés helyreállítására kitűzött határidő

Az ismételt felhívás tekintetében a jogsértő magatartás megszüntetésére irányadó határidőre nézve – ellentétben az előzetes felhívással –, a Ctv. nem ad irányvonalat, kövezésképpen teljes mértékben a cégbíró mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, milyen időintervallumon belül kívánja meg a cégtől a jogsértő helyzet felszámolását.[143]

[137] Kúria Cgf. VII. 31.001/1999.; Kúria Cgf. VII. 31.662/1999.; Kúria Cgf. 31.948/1999.; Fővárosi Ítélőtábla 16. Cgtf.44.818/2009/2.
[138] Cgt.01-03/003909/4
[139] Erre egyébként egyetlen feldolgozott szakirodalomban sem került sor.
[140] Erre utal a Ctv.-ben elfoglalt helye is, ugyanis nem a cégbírósági intézkedésekről szóló címben van, hanem azt közvetlenül megelőző 6. címben.
[141] Ctv. 72.§ (2) bekezdése alapján a Pp. 223.§-a (3) bekezdésének b) pontja
[142] Pálinkásné: Pénzbírság a cégeljárásban III., 12. p.
[143] komm. III.: 1133. p.

Az ítélkezési gyakorlatból az olvasható ki, hogy a jogalkalmazók többnyire **30 napos** határidőt tűznek a jogszerű működés helyreállítására nézve.

Az FTC esetében kizárólag a fenti határidő került kitűzésre, ettől csak akkor tértek el, amikor a törvényes működés helyreállítására felhívó végzésük másodszor került kibocsátásra, ekkor ugyanis a céget **haladéktalanul, de legkésőbb 30 napos** határidőn belül kötelezték a jogsértés kiküszöbölésére.[144] Ezzel egyező gyakorlatot követ a BKTC is, azzal az eltéréssel, hogy egyetlen esetben a szankció első ízben való kiszabásánál **45 napban** maximalizálták a határidőt.[145] Velük szemben, KTC a felhívó végzések kiszabásánál – akár először, akár másodszor is kerüljön erre sor – többnyire **15 napban** határozta meg a cég számára a jogsértő működés helyreállítására nézve nyitva álló időt és csak elvétve állapított meg **30 napot.** Az érvelésük szerint ugyanis ennyi idő elegendőnek bizonyul a törvényes működés helyreállításához szükséges változásbejegyzési kérelem benyújtásához, vélelmezve azt, hogy a cég tényleges és valódi szándéka a jogsértő helyzet felszámolására irányul. Ennek kapcsán jogosan merülhet fel annak vizsgálata, hogy a 15 napos határidő kitűzése mennyiben felel meg, az egyébként törvény alapján[146] a változásbejegyzési kérelem előterjesztésére nyitva álló – a változás bekövetkezésétől számítandó – 30 napos határidőt meghatározó rendelkezésnek. Álláspontunk szerint azonban nem tekinthető aggályosnak a 15 napot kitűző cégbírói rendelkezés, figyelemmel arra, hogy a változásbejegyzési kérelem benyújtására okot adó körülmény jóval a felhívó végzés kibocsátása előtt következik be, tehát a cégeknek biztosítva van – 15 napos határidő ellenére is – az egyébként változásbejegyzési kötelezettség teljesítésére meghatározott 30 nap.

Az *SZTC-t* illetően egyedülálló eljárási megoldásra kell felhívni a figyelmet, itt ugyanis a kérelemre folyó eljárás keretében az előzetes felhívó végzés eredménytelenségét követően *a cégbíró* a következő végzéssel **megkeresi a kérelmezőt: „A cégbíróság felhívja a kezdeményezőt, hogy 15 – máskor 30 – napon belül nyilatkozzon, a kérelmezett a törvényes rendjét helyreállította-e. Ha a kérelmező a végzésbe foglalt felhívás ellenére nem nyilatkozik, akkor a cégbíróság ezt úgy értékeli, hogy a cég törvényes működése helyreállt és az iratokat további intézkedés nélkül irattárba helyezi. ”**[147] [148].

Véleményünk szerint ezzel lehetőség nyílik a cégtörvényességi eljárás lezárására a jogsértő állapot helyreállításának hiátusában is, amely viszont a Ctv. 79. § (3) bekezdésbe foglalt követelménnyel összeegyeztethetetlen, feltéve, hogy a kérelmező a jogsértő állapot megszüntetéséről nem szerez bizonyosságot és ennek következtében nem nyújt be nyilatkozatot vagy, ha az általa megismert törvénysértő működésre utaló adatok ellenére mulasztja el vagy terjeszti elő késedelmesen kérelmét fenntartó nyilatkozatát. A késedelem és a mulasztás kapcsán arra azért utalni kell, hogy ha utóbb a kérelmező részéről igazolási kérelem és a kérelem fenntartásáról rendelkező nyilatkozat előterjesztésre kerül, úgy azokat cégbíróságok a Pp. vonatkozó szakaszai[149] alapján kötelesek elbírálni.

Mindemellett azért is tekintjük aggályosnak e végzést, mivel ezzel a cégbíróság – mintegy igazságszolgáltatási feladatát megosztva a kérelem előterjesztőjével – a kérelmezőt is bevonja az eljárás további menetének a meghatározásába, valamint a jogalkalmazói döntés artikulálásába, a jogszabályi felhatalmazottság hiánya ellenére.

[144] Cgt.01-10/003020
[145] Cgt.13-10/003358
[146] Ctv. 34.§ (1) bekezdése és 50.§ (6) bekezdése
[147] Cgt. 06-11/000052; Cgt.06-10/000342; Cgt.06-10/000329
[148] Egyébként a három ügyből kettőben a kérelmező fenntartotta, egyben visszavonta a kérelmét.
[149] Pp. 106.§ (1) bekezdése; 107.§-a; 109.§ (1) bekezdése és (3)-(4) bekezdései

V.2.1.2. Lehetséges jövőbeni szankciók

Ezen logikai egységnek két végpontja van: a BKTC, amelyhez a legkülönbözőbb variációkat rejtő végzések kapcsolódnak és az FTC, amely az ismételt felhívó végzés eredménytelenségére nézve nem jelölt meg jövőben alkalmazandó intézkedéseket, legfeljebb akkor, ha ismételten került kibocsátásra a végzés, ekkor ugyanis a felhívás már **megszűntnek nyilvánítás** terhe mellett történt.[150]

A BKTC esetén annak érdekében, hogy az ismételten kibocsátott törvényes működés helyreállítására irányuló felhívás ne csupán 'pusztába kiáltott szó' legyen, a cégbírák – kilátásba helyezik a következő szankciókat: Ctv. 81. §,[151] Ctv. 81. § (1)-(6) bekezdések,[152] a céget, vagy az eljárásra okot adó vezető tisztségviselőt sújtó pénzbírság vagy az intézkedés súlyához igazodó fokozatosság betartása nélkül a cég megszűntnek nyilvánítás,[153] vagy egyszerűen a megszűntnek nyilvánítás.[154]

A KTC és az SZTC a korábbiakban is ugyanilyen gyakorlatot követ.

Végül, kulcsfontosságú annak kiemelése, hogy a végzés kibocsátása után az eljárás kétféle eredménnyel zárulhat: az **eljárás megszüntetésével**[155] vagy **a cégtörvényességi eljárás továbbfolytatásával.**

Összegzésképpen mind a négy cégbíróság tekintetében kijelenthető, a felhívó végzések csekély számban[156] voltak eredményesnek, azok is annak köszönhetően, hogy a cégek változásbejegyzési kérelmek benyújtásával mintegy visszaállították a törvényszerű működésüket.

Ami az eredménytelenség után kiszabott soron kövező szankciókat illeti, az általunk elemzett cégbíróságok két csoportba oszthatóak. Egyik csoportot a BKTC és az FTC alkotja, ahol sosem kerül pénzbírság kivetésre, illetve felügyelőbiztos kirendelésre. Velük szemben, a másik csoportot alkotó KTC és az SZTC ezeket is foganatosítja. Mindent összevetve, a cégügyekből levonható az a megállapítás, hogy önmagában a cégek a tényleges hátrányt nem okozó felhívó végzés eredményeként nem állítják helyre a törvényes működésüket, ennek folyományaként újabb intézkedések kerülnek alkalmazásra: többnyire a törvényes működés helyreállítására vonatkozó ismételt felhívás,[157] ennek sikertelensége esetén – vagy ennek mellőzésével közvetlenül – pedig a végső szankciót jelentő további működéstől való eltiltás, egyben megszűntnek nyilvánítás és a kényszer-végelszámolás elrendelése.[158]

V.2.2. A pénzbírság kiszabása

A következőkben arra az esetre hívjuk fel a figyelmet, amikor a cégbíróság pénzbírsággal sújtja a céget vagy – ha megállapítható, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás alapjául szolgáló okot a vezető tisztségviselőt szolgáltatta – a vezető tisztségviselőjét;[159] ez az egyetlen szankció, melynek kiszabására tehát nem csak a céggel szemben nyílik lehetőség. Elöljáróban

[150] Cgt.01-09/0144311
[151] Cgt.13-10/003272; Cgt.13-10/001660
[152] Cgt.13-10/003936
[153] Cgt.13-10/003358; Cgt.13-11/000136; Cgt.13-10/003745
[154] Cgt.13-10/003272; Cgt.13-09/002104
[155] Ctv. 80.§ (3) bekezdése
[156] Számszerűsítve, FTC esetén csupán három: Cgt.01-10/003020; Cgt.01-09/903572; Cgt.01-10/012207; BKTC-nél csupán két: Cgt.13-10/003636; Cgt.13-11/000128; SZTC esetében egy ügyben: Cgt.06-10/000802; KTC-nél esetén pedig teljesen hatástalan volt.
[157] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének a) pontja
[158] Ctv. 81.§ (6) bekezdése; 84.§ (1)-(2) bekezdései; 117.§ (1)-(2) bekezdései
[159] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének b) pontja

érdemes elmondani, hogy a pénzbírságot kiszabó végzések száma minimális, [160] amely igazolja a szankció sikertelenségét.

Ennél az intézkedésnél – álláspontunk szerint[161] – öt szempont determináló: **milyen szankció alkalmazása után, kivel szemben, milyen mértékű** pénzbírságot, **milyen intézkedés terhe** mellett szabnak ki és **mennyi időt biztosítanak** a törvényes működés helyreállítására.

A továbbiakban e szempontok szem előtt tartásával igyekszünk teljes és átfogó képet nyújtani: a szankció **kiszabására** minden esetben a Ctv. 81. § (1) bekezdés a) pontja szerinti felhívást tartalmazó végzés eredménytelensége miatt kerül sor, e tekintetben tehát a cégbírák részéről a fokozatosság elve kerül megtartásra.[162]

A szankció közvetlen célja a cég, illetve a vezető tisztségviselő vagyonában okozott értékcsökkenés útján a cég törvényszerű magatartásra szorítása.

A törvény azáltal, hogy 100 000 Ft-tól 10 000 000 Ft-ig terjedő pénzbírság kiszabására ad lehetőséget, igen széles skálát biztosít a cégbíróság számára a bírság mértékének a megállapítására nézve. A bírság összegének eldöntésénél természetesen a jogsértés súlyára, jellegére, a cég cégbíróság által ismert vagyoni helyzetére és az előzetesen igénybe vett szankciók eredményére figyelemmel kell a cégbírónak eljárnia. Habár tág határok között van lehetősége a bírság mértékének meghatározására, ennek ellenére rendre 100 000 Ft mértékű bírság kerül megállapításra a cégbírák részéről. Ettől eltérő tartalmú végzés kibocsátására csak 2 esetben került sor, amikor a BKTC-nél 200 000 Ft értékben, az SZTC-nél pedig 1 000 000 Ft értékben került maximalizálásra a szankció. Az utóbbi pénzbírságot kiszabó végzés ellen egyébként fellebbezést terjesztettek elő,[163] amely beadványt a tartalma alapján[164] az SZTC igazolási kérelemként kezelte és maga bírált el,[165] megvizsgálva az előadott indokolást, azt, hogy a kiszabott bírság összege méltányos volt-e, illetőleg annak a felhívással egy időben történt-e kiszabása,[166] illetve, hogy a hiánypótlási kötelezettségét sorozatosan elmulasztotta-e.[167] Mindezek érdemi mérlegelése után a cégbíróság helyben hagyó döntést hozott, a korábbi végzését hatályon kívül helyezte, külön végzésében pedig 500 000 Ft mértékű pénzbírságot szabott ki a céggel szemben.[168]

A pénzbírság alkalmazása a gyakorlatban nem önmagában alkalmazott intézkedés, valamennyi végzésbe belefoglaltatik – mint ahogyan erre már korábban utaltunk – a törvényes működés helyreállítására szóló felhívás is, eltérés legfeljebb abban tapasztalható az egyes cégbíróságok között, hogy a törvényes működés helyreállítására mennyi időt biztosítanak: főszabály szerint **15 nap,** kivételes jelleggel 8 nap**,**[169] esetlegesen **30 nap**[170] került kitűzésre.

Arra az esetre, ha a végzésben foglaltak nem kerülnének a cég részéről teljesítésre, a cégbíróságok későbbiekben alkalmazandó intézkedésként többnyire a megszűntnek

[160] Mindössze tizenkilenc cégügyben fordult elő.
[161] Sajnálatos módon az általunk feldolgozásra került irodalmak szűkszavúan fogalmaznak e szankciót illetően.
[162] Cgt.03-03/100307 szám alatti ügyben három egymást követő törvényes működésre felhívó végzés kibocsátása után kerül sor ezen intézkedés igénybevételére.
[163] Ctv. 72.§ (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 233.§-a (3) bekezdésének b) pontjaalapul vételével
[164] Pp. 3.§ (2) bekezdése
[165] Pp. 109.§ (1) bekezdése
[166] Pálinkásné: Pénzbírság a cégeljárásban III., 12. p.
[167] Kúria Cgf. II.30.898/2000/5.
[168] A Kúria Cgf. II. 30.898/2000/5. judíciumában leszögezte, hogyha a cég a bírság elkerülése végett semmit sem tesz, hiánypótlási kötelezettségét sorozatosan elmulasztja, nem állapítható meg olyan fontos ok, amely magatartását méltányolhatóvá tette volna és a pénzbírságot kiszabó végzés megváltoztatását indokolná.
[169] Cgt.13-10/001678
[170] Cgt.06-10/000930

nyilvánítást jelölték meg, kivételes jelleggel a felügyelőbiztos kirendelésével,[171] vagy a pénzbírság ismételt alkalmazásával fenyegettek.[172]

Abból, hogy a kutatómunka során csak szórványosan találtunk pénzbírságot kiszabó végzéseket, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a cégbírák e szankciót nem tartják alkalmasnak a fantomcégek törvényes működésének helyreállítására, teljesen érthető módon. Ugyanis, ha abból indulunk ki, hogy a vezető tisztségviselő elérhetetlen, ami a legtöbb tényállás alapja, akkor nincs racionális indoka az intézkedés alkalmazásának, mert az intézkedés elérhetetlen személlyel szemben nem lesz kikényszeríthető és kizárólag a Törvényszék Gazdasági Hivatala számára fog be nem hajtható követelést jelenteni. Mindent egybevetve, pártolandónak tekintjük e szankció mellőzése mellett állást foglaló BKTC-i és FTC-i gyakorlatot.

V.2.3. Felügyelőbiztos kirendelése

A felügyelőbiztos[173] legfeljebb 90 napra történő alkalmazására a cégbíróság kérelemre vagy hivatalból akkor jogosult, ha cég törvénysértő működése rendkívül komplikált okokra vagy csak hosszú idő alatt kiküszöbölhető mulasztásra vezethető vissza, esetleg ha a cég jogsértésének helyreállítása más eszköz segítségül hívásával nem lehetséges. [174]

A kutatás során csak a KTC-nél találkoztunk e szankció foganatosításával, mégpedig olyan cégügyekben,[175] amelyekben a cég fantomizálódása mellett egyébiránt a beszámoló letétbe helyezési kötelezettség is elmulasztásra került.

Valamennyi esetben a törvényes működés helyreállítására vonatkozó felhívás és a pénzbírság eredménytelensége után került alkalmazásra az intézkedés – mintegy betartva a fokozatosság elvét –, azonban egyik ügyben sem volt célravezető: egy eset kivételével[176] – az ismételt felhívó végzés kibocsátása és végül a megszűntnek nyilvánítás követte.[177]

Teljesen egyetértünk e szankció – és a pénzbírság – mellőzésével, hiszen látva a cégbíróságok gyakorlatát, konstatálható, egyik szankció sem vezetett a törvényes működés helyreállításához. A szankciók mellőzése mellette szóló érvként egyrészt az eljárás elhúzódásának megakadályozását látjuk, másrészt a felügyelőbiztos kirendelésével járó költségek kiküszöbölését, amit egyébként a kérelemre indult eljárásban a kérelmezőnek kellene előzetesen viselnie, hivatalbóli eljárásban pedig a kérelmezett cégnek, amely elérhetetlensége folytán erre nyilván nem lesz kötelezhető, következésképpen – pénzbírsághoz hasonlóan – szintén a Magyar Állam oldalán fog vagyoni hátrányt jelenteni. Emellett arról se feledkezzünk meg, hogy a cégbírónak mindig a törvényes működés helyreállítása szempontjából a lehető legalkalmasabb intézkedés kiválasztására kell törekednie, márpedig a fantomizálódott cégek esetében, amelyekkel előre látható módon nem valósítható meg a kapcsolatfelvétel, és amelyektől nem szerezhető meg a cég iratanyaga, ami egyébként a felügyelőbiztos munkájának kiindulópontja, előzetesen nem lehet mást valószínűsíteni, mint a szankció eredménytelenségét.

[171] Cgt.03-09/116419; Cgt.03-09/113290; Cgt.03-09/116069
[172] Cgt.03-06/110341
[173] minden vizsgált ügyben ügyvéd
[174] Ctv. 81.§-a (1) bekezdésének e) pontja; Társasági törvény, Sárközy: i.m.: 713. p.
[175] Cgt.03-06/104123;Cgt.03-09/113290;Cgt.03-09/116419; Cgt.03-09/116069; Cgt.03-09/113370; Cgt.03-09/115402
[176] Cgt.03-09/115402: itt a megszüntetési eljárás keretében Ctv. 90. § (4) szerinti tagok felhívására került sor.
[177] Cgt.03-06/104123; Cgt.03-09/113290; Cgt.03-09/116419; Cgt.03-09/116069; Cgt.03-09/113370

V.2.4. A megszűntnek nyilvánítás

A végső, egyben legsúlyosabb szankció: a cégek megszűntnek nyilvánítása, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, amikor a cégbíróság az általa alkalmazott szankciók ellenére nem éri el, hogy a cég notórius jogsértő működésével felhagyjon. Tekintve, hogy végső eszközről van szó,[178] a cégbíróság köteles előzetesen felhívni a céget határidő tűzésével a jogkövető magatartásra, és egyúttal figyelmeztetni a mulasztás jogkövetkezményére.[179]

A hatályos Ctv. szakított a fokozatosság elvének merev alkalmazásával:[180] a társaság további működéstől való eltiltására, megszűntnek nyilvánítására és jogutód nélküli megszűnésére már egyetlen intézkedés sikertelen alkalmazását követően is sor kerülhet, feltéve, hogy a cégbíróság megítélése szerint további szankciótól sem várható eredmény; ehhez természetesen az eset összes körülményének vizsgálata és mérlegelése szükséges.[181]

Arra vonatkozóan, hogy mikor kerül sor a cég megszűntnek nyilvánítására, cégbíróságonként változatos képet találunk. Az SZTC és a BKTC esetében e szankció tipikusan harmadik-negyedik lépésként került foganatosításra, előzetesen: a törvényes működésre irányuló ismételt felhívás, a pénzbírság és az ismételt felhívás [182] vagy egyszeri[183]- kétszeri[184] ismételt felhívás került alkalmazásra. Az FTC ügyvitelében csupán egyetlen cégügyben valósult meg – az ismételt felhívást követően – a cég megszűntnek nyilvánítása.[185] A KTC – a fentiektől eltérően – „a fokozatosság elvét messzemenőkig megtartva" jár el, mivel a cég megszűntnek nyilvánítása előtt a következő intézkedésekkel törekszik a cég jogsértő helyzetének a helyreállítására: leggyakrabban a törvényes működésre irányuló felhívás, a pénzbírság, a felügyelőbiztos kirendelése, valamint az ismételt felhívás[186] vagy az ismételt felhívás, a pénzbírsággal sújtás,[187] elvétve pedig kétszeri törvényes működés helyreállítására irányuló ismételt felhívás.[188]

A cégbíróságok gyakorlatának elemzése eredményeként megállapítható, hogy KTC kivételével a bíróságok a cég közhiteles regiszterből való törlése előtt tipikusan egy-két enyhébb súlyú jogkövetkezménnyel járó intézkedést alkalmaznak; a Ctv. 81. § intézkedéseinek egymást követő alkalmazása, véleményünk szerint is csak az eljárás időbeni elhúzódását jelentené anélkül, hogy eredményre vezetne.

Az ügy érdemében hozott, eljárást befejező, megszűntnek nyilvánító végzésben – figyelemmel a hitelezői érdekek minél teljesebb kielégítésének a követelményére – a cég működéstől való eltiltása, megszűntnek nyilvánítása mellett egyúttal rendelkezni kell a cég jogutód nélküli megszűnésére irányuló eljárást kell kezdeményezni, ha pedig a cégre

[178] Pálinkásné Mika Ágnes szerint – a Ctv-hez fűződő kommentárokban foglaltakkal szemben – a céget megszűntnek nyilvánító végzés már nem szankció, hanem az ügy érdemében hozott, az eljárást befejező olyan határozat, amelynek meghozatalára akkor kerül sor, ha a megelőzően alkalmazott intézkedés ellenére sem állította helyre a cég a törvényes működését. (Pálinkásné: A törvényességi felügyeleti eljárás új rendelkezései, figyelemmel a Pp. szabályainak alkalmazására 7. p.)

[179] Ctv. 84.§ (1) bekezdése; Pálinkásné: A törvényességi felügyeleti eljárás új rendelkezései, figyelemmel a Pp. szabályainak alkalmazására, 6-12. pp.

[180] Az rCtv. főszabályként a fokozatosság elvének követelményét támasztotta,– kivételes jelleggel – mégis lehetővé tette a cégbírák részére a megszűntnek nyilvánítás alkalmazását abban az esetben is, amikor előzetesen nem került sor valamennyi intézkedési lehetőség kimerítésére. (Gál J.: Törvényességi felügyeleti változások, Céghírnök, 1997/4., 11. p.)

[181] Ctv. 84.§ (2) bekezdése; Fővárosi Ítélőtábla 16. Cgtf.43.906/2009/2.; Gyarmati-Rózsa-Szegediné: i.m. 350. p.

[182] Cgt.06-11/000052; Cgt.06-10/000913

[183] Cgt.06-10/000945; Cgt.06-10/000961

[184] Cgt.06-11/000006

[185] Cgt.01-09/903690

[186] Cgt.03-09/104123; Cgt.03-09/115240; Cgt.03-09/113290; Cgt.03-09/116419; Cgt.03-09/116069

[187] Cgt.03-09/109533; Cgt.03-03/100307; Cgt.03-06/111189; Cgt.03-06/000161

[188] Cgt.03-09/113740

vonatkozó anyagi jogszabályok szerint sem végelszámolás, sem felszámolás nem foganatosítható, úgy ennek tényéről haladéktalanul értesíteni kell az állami adóhatóságot.[189]

A végzésekben egyöntetűen kényszer-végelszámolási eljárás, mint szankció jellegű törvényességi felügyeleti eszköz[190] iránti intézkedés került rögzítésre; viszont annak folyományaként, hogy az esetek többségében sikertelen volt a cég képviselőjével való kapcsolatfelvétel, emiatt pedig nem került átadásra a társaság iratanyaga, illetőleg vagyona, a végelszámolók rendre a végelszámolási eljárás befejezettnek nyilvánítást és egyúttal felszámolási eljárást elrendelését kérték a cégbíróságtól.[191] A cégbíróság valamennyi érintett cégügyben megállapította a végelszámolói kérelem megalapozottságát, végzésében pedig kezdeményezte a társaság felszámolását;[192] ugyanezen végzésben döntött arról is, hogy végelszámolót – erre irányuló kérelmére tekintettel – jelöli-e ki felszámolóként[193] is. Korábban abban a kérdésben, hogy a végelszámoló kinevezhető-e egyazon eljárásban felszámolónak is, a jogalkalmazói gyakorlat három irányba mutatott.

A Szegedi Ítélőtábla e kérdésben a következőképpen foglal állást***:"a körülmények ismeretében, a munka és a költségmegtakarítás érdekében a végelszámoló felszámolóként kijelölése kifejezetten indokolt, praktikus és ilyen módon garantált a végelszámolási tisztet ellátó felszámolási szervezet költségeinek legalább részben való megtérülése"***[194]***;*** egyszóval nem tartotta aggályosnak a végelszámoló felszámolóként való kijelölését ugyanazon cégeljárásban. Pest megyében a cégbírói végzésekből az olvasható ki, hogy csak abban az esetben került ugyanazon személy egyazon eljárásban végelszámolóként és felszámolóként kirendelésre, amennyiben a végelszámolói eljárásban felmerült költségigényéről lemond.[195] A harmadik álláspontot képviselők teljesen elzárkóznak e fenti megoldástól, arra hivatkozva, hogy a végelszámolóként eljáró személy a felszámolási eljárásban végelszámolói díja, költségtérítése, Áfa-követelése erejéig maga is követelést fogalmaz meg. A jelenleg követendő, viszonylag egységesnek tekinthető álláspont a Szegedi Ítélőtábla döntésével azonos.

Végső lépésként nem marad más, mint a cég cégjegyzékből való törlése, a cég megszüntetése: a cég jogutód nélküli megszűnésére a cégbíróság törlést elrendelő végzése jogerőre emelkedésének napjával kerül sor,[196]felszámolási eljárás keretében pedig a felszámolási eljárást lefolytató törvényszéknek az adós társaság megszüntetéséről szóló végzésének jogerőre emelkedésének napjával.[197]

---

[189] Ctv. 84.§ (1) bekezdése
[190] Fővárosi Ítélőtábla 13. Cgf.43.427/2008/3.
[191] Jelen esetben tehát a végelszámoló nem maga kezdeményezte a felszámolási eljárást a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 22.§-a (1) bekezdésének b) pontja alapján, hanem a fent hivatkozott jogszabály 22.§-a (1) bekezdésének c) pontja alapul vételével a cégbíróságtól kérte azt. (lásd erről még Nochta T.: Társasági jog, Dialóg Campus, Bp.-Pécs, 2011., 206-209. pp.) Ezen megoldást egyébként Zóka Ferenc a Pp. 227.§ (1) bekezdése alapján, a bíróságnak a végelszámolást elrendelő határozatához való kötöttsége folytán teljesen elfogadhatatlannak tekinti. (A cég működéstől eltiltása, és megszűntnek nyilvánítása, Céghírnök, 2003/3., 3. p.)
[192] Cgt.13-10/002843
[193] Juhász L.: Felszámolás-felszámolási költségek Gazdaság és Jog 2006/5., 5. p.: *„A bíróság által végzéssel kijelölt, állami feladatokat ellátó teljesítési segéd (megbízott), aki elsősorban a hitelezői érdekek hordozója teljes anyagi felelősség mellett."*; Bíró Gy.: A felszámoló jogi helyzete, Gazdaság és Jog, 1999/5., 11. p.: *„névjegyzékbe felvett potenciális megbízott, aki a megbízója érdekében, annak költségére, díjérdekelten és legfeljebb működési készkiadásait kockáztatva végzi teljes anyagi felelősség mellett sajátos szaktudást igénylő feladatát".*
[194] Szegedi Ítélőtábla Cgtf. III.30.442/2005/2.
[195] Cgt.13-10/002843
[196] Kúria Cgf. VII.32.815/1999.
[197] Kúria 5/1999. Polgári jogegységi határozata

Összegzésképpen, magunk részéről aggályosnak tekintjük a cégbíróság részéről a kényszer-végelszámolási eljárás elrendelését, ugyanis előre belátható a végelszámoló tevékenységének sikertelensége, mindazon okoknál fogva, amelyeket már a felszámolóbiztos jogintézményénél ismertettünk. Ennek köszönhetően: a költségek duplikációja[198] és az eljárás időbeni elhúzódása következik be, jóllehet a forgalom biztonsága és a cégnyilvántartás közhitelessége megköveteli, hogy a körülményekhez képest a legrövidebb időn belül kerüljön sor a fantomcégek cégnyilvántartásból való törlésére. A törvényességi felügyeleti eljárás időtartamának csökkentésével többnyire megakadályozhatóvá válik a céggel szembeni, be nem hajtható követelések felhalmozódása. Mindezek tükrében üdvözítőnek tekinthető a jelenleg hatályos Ctv. azon rendelkezése, mely lehetővé tette, hogy a cégeket egyetlen eredménytelen, sikertelen intézkedés után is megszűntnek lehessen nyilvánítani, feltéve, hogy további szankciók céggel szembeni igénybe vétele már előre láthatólag meddő próbálkozásnak bizonyul.

VI. Záró gondolatok

A górcső alá vett cégbíróságok jogalkalmazói gyakorlatának összevetése, elemzése eredményeként a következő megállapítások tehetőek: az egyes cégbírósági gyakorlatok, illetve a cégbírói döntések a Ctv. különféle bírói jogértelmezésnek teret engedő szabályanyagának köszönhetően igen eltérő képet mutatnak. Minden egyes cégbíróság, minden egyes cégbíró sajátosan értelmezi a Ctv. rendelkezéseket, s más utat követnek a cégek törvényes működésének helyreállítása érdekében. Egyesek, élve a Ctv. adta széles szankcióskálával több intézkedést foganatosítanak a cég törlését megelőzően, mások a törvényes működés helyreállítására irányuló felhívást követően azonnal törlik a céget a cégnyilvántartásból.

A **lehető legalkalmasabb intézkedés kiválasztására vonatkozó elv** álláspontunk szerint nem kerül betartásra, ennek legnagyobb akadályát egyébként a korábban hatályos cégtörvények által megkövetelt **fokozottasság elvének cégbírák általi megtartásában** látjuk, jóllehet ezen elv sem teljes mértékben kerül megtartásra, különösen BKTC és FTC gyakorlatában. Meglátásunk szerint a szankciók megválasztásánál irányadónak kellene tekinteni azt, hogy a céggel szembeni kapcsolatfelvétel szinte lehetetlen, ennek folytán olyan intézkedések kiszabása, melyek a cég oldaláról elérhetőséget igényelnek, mellőzendőek, mivel ezektől eleve nem várható eredmény.

Véleményünk szerint a bejegyzéskor, valamint a már bejegyzett cégek működésének ellenőrzése során a jelenleg tapasztalhatónál fokozottabb figyelmet kellene fordítani a fantomcégek kiszűrésére. Ezen felül reményeink szerint a kutatás eredményei, a normaanyag és az egyénileg felépített elméleti megoldás, az alkalmazott módszertan, illetve az elemzett cégbíróságok döntési mechanizmusainak összevetése eredményeként megfogalmazott javaslatok és a de lege ferenda gondolatok alapul szolgálhatnak a Ctv. jövőbeni módosításának elméleti megalapozásához is; különösen az intézkedések ismételt és együttes alkalmazásánál, a pénzbírságot kiszabó és felügyelőbiztost kirendelő szankciók tükrében, valamint az eljárás megszüntetés és a kérelem elutasítás kettősénél.

A cégbíróságokon töltött idő alatt beláthatóvá vált, hogy a cégbírói karra nehezülő ügyteher a viszonylag rövidre szabott határidők megtartását szinte teljesen lehetetlenné teszi, ennek orvoslásául fontosnak tartjuk a későbbiekben a határidők meghosszabbítását, biztosítva ezzel a megalapozott bírói döntések meghozatalához szükséges időt.

[198] A végelszámoló és a felszámoló díja is megállapításra kerül.

Meggyőződésünk szerint a 2012. év elején módosított Ctv. rendelkezések a fantomcégekkel szembeni fokozottabb küzdelmet hivatottak szolgálni különösen:

- a kiemelt jelentőségű az ún. adóregisztrációs eljárást,[199]
- az egyszerűsített eljárással történő cégbejegyzési kérelem illetékének számottevő megemelése,[200] valamint
- a Ctv.[201] és a Gt.[202] vezető tisztségviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi,[203]
- a tisztség viselését kizáró,
- a társaságok fizetésképtelen helyzetében a vagyoni felelőssége tágulását, illetve
- tagsági jogviszony létesítését szigorító szabályai.

Továbbá üdvözlendőnek tartjuk, hogy – 2012. március 1-i hatállyal – egyrészről visszaállítják a kézbesítési megbízott intézményét,[204] másrészről, hogy kivezetésre kerül a Ctv-ből az ügyvédi székhelyszolgáltatás cégtörvényben történő szabályozása és, hogy a székhelyvalódiság vizsgálatának jogát újra a cégbíróság hatáskörébe visszaadják,[205] belátva, hogy e jogosultság kizárólag ügyvédekre és közjegyzőkre telepítése önmagában nem vezet eredményre.

A kodifikációs bizottság maga is felfigyelt a „csalárd csődöt okozók"[206] térhódítására, amelyekkel szemben fel kívánja venni a harcot. Ennek érdekében kerül bevezetésre a kényszertörlési eljárás.[207]

A kutatás alapján azonban megállapítható, hogy a jelenlegi és a közeljövőben hatályba lépő szabályok csupán kezdeti lépések a kívánt cél, a fantomcégek ellehetetlenítésének eléréséhez. A jogalkotónak át kell gondolni a hatályos rendelkezéseket és meg kell találnia a helyes lépéseket annak érdekében, hogy a tudatosan hátrányos szervezeti politikát folytató cégek anomáliái ne egy esetleges csőd, vagy felszámolás után kerüljenek napvilágra.

Meglátásunk szerint komoly kihívást jelent a jelenleg több irányba mutató cégbírósági jogalkalmazó gyakorlatot egységes útra terelése. Ennek érdekében a jövőben mind a Kúriának és az Ítélőtábláknak, mind a jogalkotónak komoly szerepet kellene felvállalnia. Reményeink szerint a jövőben egy gyakorlati tapasztalatokon nyugvó, ésszerű megoldásokat, többnyire kógens jellegű rendelkezéseket magában foglaló Ctv. kerül megszövegezésre.

---

[199] Ctv. 36.§ (4a) bekezdése
[200] Itv. 45.§ (3) bekezdése *Hatályos: 2012. III. 1-től.*
[201] 10.§ (3) bekezdése; 22/A.§-a; 24.§-a (1) bekezdésének h) pontja; 27- 29.§§-ok egyes rendelkezései *Hatályos: 2012. III. 1-től.*
[202] 5.§ (5) bekezdése; 23.§ (3)-(9) bekezdései; 30.§ (3) bekezdése *Hatályos: 2012. III. 1-től.*
[203] Újdonság: az összeférhetetlenséget a jövőben a bűnügyi nyilvántartó szerv fogja végezni**.**
[204] Ctv. 31.§-a
[205] Ctv. 7.§-a
[206] Gyenis: Erkölcsszőszök *HVG* 2011/42., 80. p.
[207] Ctv.116-118/A. §§-ai *Hatályos: 2012. III. 1-től.*

Felhasznált irodalom

A bíróságok gyakorlatából: Kézbesítési vélelem a törvényességi felügyeleti eljárásban. In Céghírnök, 2010/4. szám, 11-13. p.

A bíróságok gyakorlatából: Törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésére jogosultság. In Céghírnök, 2011/1. szám, 7-8. p.

A bíróságok gyakorlatából: Törvényességi ügyben beadott elektronikus fellebbezés megítélése. In Céghírnök, 2010/7. szám, 10-12. p.

Baloghné Kovács Judit: *A végelszámolói díj jogi státusza és a felszámolóként való kijelölés összeférhetetlenségének szabályai.* In Céghírnök, 2010/4. szám, 5-6. p.

Bíró György: *A felszámoló jogi helyzete.* In Gazdaság és Jog, 1999/5. szám, 10-15. p.

Bodor Mária – Tőkés Géza – Wellmann György: *Társasági határozatok bírósági felülvizsgálata.* CO-NEX-TRAINING, Budapest, 1993.

Czene Klára – Papp Tekla: *A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény magyarázata.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

Duxné Velcsov Katalin: *A törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályok változásai.* In Acta Juridicia et Poltica Tomus X. Lectum, 2009.

Duxné Velcsov Katalin: *Törvényességi felügyeleti eljárás.* In Céghírnök, 1996/9.szám, 8-10. p.

Felker László: *Perindítás a cégek törlése iránt.* In Céghírnök, 2000/3. szám, 11-14. p.

Felker László: *Perindítás és törvényességi felügyeleti kérelem I.* In Céghírnök, 2001/11. szám, 6-11. p.

Felker László: *Perindítás és törvényességi felügyeleti kérelem II.* In Céghírnök, 2001/12.szám, 6-10. p.

Fézer – Károlyi – Petkó – Törő: *A gazdasági szféra alanyai – gazdasági társaságok.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

Gabányi Józsefné: *Gondolatok a cégbíróság törvényességi felügyeletéről.* In Gazdaság és Jog, 1997/4. szám, 7-11. p.

Gál Judit: *Gazdasági tárgyú jogszabályok tervezett módosítása.* In Céghírnök, 2011/12. szám, 5-6. p.

Gál Judit: *Végelszámolási kifogásról.* In Céghírnök, 2005/5. szám, 10-12. p.

Gál Judit: *A végelszámolási kifogásról.* In Céghírnök, 1997/4. szám, 3-5. p.

Gál – Kiss – Zara: *A végelszámolási eljárás.* In HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.

Gál – Makai – Molnár – Mondok – T. Nagy – Rózsa: *Társaság és cégjogi iratmintatár.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Gál Judit – Pálinkásné Mika Ágnes: *Társasági jogi perek.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.

Gál Judit – Vezekényi Ursula: *Cégjogi kalauz 2009.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Gál Judit – Vezekényi Ursula: *Cégjogi iránytű.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.

Gáspárdy László (szerk.): *Polgári nemperes eljárások.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2001.

Gyarmati – Rózsa – Szegediné Sebestyén : *A cégjog.* Cent Könyvek, 2009.

Gyenge Zoltán: *A felszámoló kijelölésének kérdései.* In Céghírnök, 1997/5. szám, 8-9. p.

Gyenis Ágnes: *Erkölcsszőszök.* In HVG, 2011/42. szám

Darai Péter: *A cég székhelyével kapcsolatos gyakorlati kérdések.* In Céghírnök, 2012/1. szám, 9-13. p.

Hankovszky Zsolt: *A cég megszűnésének hivatalból való bejegyzéséről.* In Gazdaság és Jog, 1997/7-8. szám, 37-46. p.

Harsányi – Miskolczi – Ujváriné: *Társasági jog.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2009.

Hámori Attila: *A végelszámolás.* In Céghírnök, 1997/3. szám, 3-5. p.

Hámori Attila: *Ismét a felszámolási költségekről.* In Céghírnök, 2010/6. szám, 5-6. p.

Horváth Andrea: *Aggodalmak a fantomcégek törlése körül.* In Céghírnök, 1996/1. szám, 4-6. p.

Juhász László: *A felszámolói díj alkotmányellenes elvonásáról.* In Gazdaság és Jog, 2003/6. szám, 11-17. p.

Juhász László: *Felszámolás-felszámolási költségek.* In Gazdaság és Jog, 2006/5. szám, 5-8. p.

Juhászné Zvolenszki Anikó: *Polgári eljárásjogi ismeretek.* JATEPress, Szeged, 2009.

Kapa Mátyás: *Polgári Perrendtartásról szóló 1952: III. törvény magyarázata I.-II. kötet.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006.

Kemenes István: *A végelszámolás és a felszámolás viszonya.* In Céghírnök, 1996/6. szám, 5-7. p.

Kengyel Mihály: *Magyar polgári eljárásjog.* Osiris Kiadó. Budapest, 2008.

Kisfaludi András: *Társasági jog.* Complex, Budapest, 2007.

Kisfaludy András (szerk.): *A gazdasági társaságok nagy kézikönyve.* Complex, Budapest, 2008.

Kiss Daisy: *A polgári per titkai.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.

Kiss Gábor: *A végelszámoló kijelölésének joga magába foglalja a visszahívásának és új végelszámoló kijelölésének jogát.* In Gazdaság és Jog, 2006/9. szám, 25-27. p.

Lomnici Zoltán: *Az illetékszabályok magyarázata és gyakorlata.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *A gazdasági társaságok,* KJK, Budapest,1999.

Molnár Ambrus: *Az illeték viselése a szünetelés folytán megszűnt eljárásban.* In Céghírnök, 2010/8. szám, 10-13. p.

Németh János – Kiss Daisy: *A polgári perrendtartás magyarázata 1.* Complex, Budapest, 2010.

Nochta Tibor: *Társasági jog.* Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2011.

Novotni Zoltán: *A magyar cégjog újabb kérdései.* In Magyar Jog, 1991/4. szám, 196-198. p.

Pál László (szerk.): *Vezetők kézikönyve.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Pálinkásné Mika Ágnes: *A törvényességi felügyeleti eljárás új rendelkezései, figyelemmel a Pp. szabályainak alkalmazására.* In Céghírnök, 2007/1. szám, 6-12. p.

Pálinkásné Mika Ágnes: *Pénzbírság a cégeljárásban II.* In Céghírnök, 2000/12. szám, 11-13. p.

Pap Petra (szerk.): *A cégtörvény magyarázata.* Complex, Budapest, 2009.

Papp Tekla (szerk.): *Társasági jog,* Lectum, Szeged, 2011.

Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog, Kommentár a gyakorlat számára I. kötet.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011.

Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog, Kommentár a gyakorlat számára III. kötet.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011.

Petrik Ferenc (szerk.): *Új cégjog.* KJK, Budapest, 1994.

Pintér Irén: *A fantomcégek törléséről.* In Céghírnök, 2000/4. szám, 11-12. p.

Rózsa Éva: *„Párhuzamos" törvényességi kérelmek.* In Céghírnök, 1997/3. szám, 3. p.

Sárközy Tamás (szerk.): *Társasági törvény, Cégtörvény 2006.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.

Sárközy Tamás (szerk.): *Társasági törvény, Cégtörvény 2006-2007*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009.

Szente Csilla: *A felszámoló díja és esedékessége.* In Céghírnök, 1996/1. szám, 6-8. p.

Török Gábor: *A végelszámolás szabályozásának új helye.* In Sárközy Tamás ünnepi kötet, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006.

Varga István: *A polgári nemperes eljárások joga.* ELTE, Budapest, 2011.

Varjas Gábor: *A cégbíróság törvényességi felügyeleti eljárása.* In Gazdaság és Jog, 2005/6. szám, 10-14. p.

Vezekényi Ursula: *A cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenysége.* In Gazdaság és Jog, 1994/3. szám, 7-10. p.

Vezekényi Ursula: *A cégek törvényességi felügyelete.* In Cég és Jog, 2000/10. szám, 2-6. p.

Vezekényi Ursula: *A cégek végelszámolása.* In Gazdaság és Jog, 1995/9. szám, 3-6. p.

Zóka Ferenc: *A cég működéstől eltiltása, és megszűntnek nyilvánítása.* In Céghírnök, 2003/3. szám, 3-4. p.

Zóka Ferenc: *A törvényességi felügyeleti eljárás kézbesítési problémái.* In Céghírnök, 2003/2. szám, 3-4. p.

Zóka Ferenc: *A törvényességi felügyeleti eljárás kérdései.* In Céghírnök, 1999/11.szám, 7-10. p.

Hivatkozott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi III. törvény a Polgári perrendtartásról

1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról

1997. évi CXLV. törvény a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról

2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

2011. évi CXCVII. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX.

törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról

79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről

21/2006. (V. 18.) IM rendelet a cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről

23/2006. (V. 18.) számú IM rendelet a törvényességi felügyeleti eljárásban közreműködő felügyelőbiztos díjáról

49/2007. (XI. 14.) IRM rendelet az ügyvédi székhely szolgáltatásról (hatályon kívül helyezve)

36/2010. (V.13.) IRM rendelet a felszámolók, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól

A Magyar Ügyvédi Kamara 1/2007. (XI. 19.) számú szabályzata a székhelyszolgáltatásról

Alkotmánybírósági határozat

30/1994. (V. 20.) Alkotmánybírósági határozat

Jogalkalmazói döntések

A feldolgozott a cégbírósági cégtörvényességi, valamint közzétett eseti bírósági döntéseket lásd lábjegyzetben.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Szűcs Lajos
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra és az államadósságfékekre

Mottó: „A második vétek a hazugság, az első az eladósodás."
/Benjamin Franklin/[1]

I. Bevezetés

Az államadósság napjainkban a magyar gazdaságpolitika egyik meghatározó tényezője és a közbeszéd állandó témája. Az adóssághoz kapcsolódó kérdéskört dolgozatomban jogi szempontokra tekintettel dolgozom fel, de a jogi vizsgálat hátterét képező alapvető közgazdasági ismeretek rövid bemutatásától nem tekinthettem el. Maga az államadósság kifejezés is más tartalmat nyer attól függően, hogy közgazdasági, jogi vagy köznyelvi értelemben használjuk. A közgazdasági irodalom felhívja a figyelmet arra, hogy szükséges különbséget tenni az **államadósság nominális összege** és az **államadósság relatív mértéke** között. Közgazdasági fogalomhasználat szerint az államadósság az előbbit fejezi ki, azaz az állam adósságának nagyságát jelenti. Az államadósság bruttó nemzeti termékhez (a továbbiakban: GDP) viszonyított aránya pedig az államadósság-ráta vagy másként adósságarány. A különbségtétel azért indokolt, mert az adósság önmagában nem jelent veszélyt a gazdaság működésére, a problémát az adósságarány magas szintje jelenti.[2] Az államadósság jogi fogalmát az V.1. fejezetben tárgyalom.

Megjegyzendő, hogy az államadósság-ráta egy ország gazdasági kiszolgáltatottságának egyik legfontosabb mutatója.[3] Az államháztartási hiány finanszírozása érdekében a kormányzat adósságot halmoz fel, az **államadósság magas aránya** azonban több közgazdasági törvényszerűség miatt is **hátrányos**. A bevezetés keretei között ezek közül háromra utalok. Egyrészt az államadósság csökkenti a költségvetés mozgásterét, mivel a

[1] Benjamin Franklin: The Way to Wealth. „In" Poor Richard's Almanac, 1758. http://www.swarthmore.edu/SocSci/bdorsey1/41docs/52-fra.html (2013. 06. 10.)
[2] Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól. MTA-KTI blog, 2011. április 11. http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk%5bcikk%5d%5bkeyvalue%5d=82 (2013. 06. 10.)
[3] Kopits György: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. 201. o. „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 197-216. o.

kamatokhoz kapcsolódó kiadásokat figyelembe kell venni a költségvetés tervezésekor. Másrészt számos, dolgozatomban nem elemzett közgazdasági összefüggés miatt gátolja a gazdasági növekedést. Harmadrészt korlátozza a pénzügyi szuverenitást.[4]

Az **államadósság csökkentésének ügye** 2008 óta a magyar pénzügyi politika előterében foglal helyet. Céllá vált az eladósodottság mérséklése, ennek érdekében a költségvetési törvény tervezése és végrehajtása során, valamint a 2010-ben megkezdődött alkotmányozás folyamatában is szerepet kaptak az adósság csökkentésének, legalábbis növekedése megállításának szempontjai. A közgazdászok már az alkotmányozást megelőzően is foglalkoztak az államháztartási adósság kérdéskörével és a további eladósodást gátló jogi keretszabályozással.[5] Az alkotmányozás során folytatott vitában pedig a jogtudomány képviselői jogösszehasonlító módszerrel áttekintették a jogalkotó előtt álló lehetőségeket és a modellek felvázolásával megoldási javaslatokat is bemutattak.[6]

A dolgozat középpontjában a magyar államadósságfékek és az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintjén alkalmazott adósságplafon összehasonlítása áll. Azért választottam összehasonlítási alapként az **amerikai modellt**, mert az Egyesült Államokat megalapításától kezdve végigkísérte az eladósodás és az adóssághoz kapcsolódó kérdések átgondolása is. Ebből következően az Egyesült Államokban olyan szellemi tőke jött létre a témában, amelyet – a társadalmi és kulturális különbségek figyelembevétele mellett – érdemes felhasználni, de legalábbis ismerni. Az amerikai irodalomra jellemző, hogy bár főként közgazdászok elemezték az eladósodásra ható tényezőket és a lehetséges állami beavatkozás eszközeit, a jogtudomány is komoly múltra tekint vissza e tekintetben.

A dolgozat írása során a **jogösszehasonlítás módszerét** alkalmaztam. A két ország vonatkozó szabályainak összehasonlítása során a III. fejezetben részletezett formai és tartalmi szempontokat, illetve a Kopits–Symansky kritériumok közül kettőt, a **kikényszeríthetőséget** és a **rugalmasságot** vettem alapul.[7] Elöljáróban kiemelem a kikényszeríthetőséget, ami elsősorban az amerikai adósságplafon elemzésénél jut szerephez, jóllehet a magyar szabályozás vizsgálata során is fontos értékelési szempont, valamint a rugalmasságot, amellyel az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) közti ellentmondásra mutatok rá.

A **kutatási hipotézis** alapján az amerikai adósságplafon nem kellően stabil, ezért valódi megoldást sem jelent az eladósodás korlátozására. Ebből következően hipotézisem szerint az amerikai megoldáshoz hasonló szabály alkalmazása nem ajánlott. Az előbbi kutatási hipotézis alátámasztása a VIII.1. fejezetben olvasható. A hipotézisben másodsorban a magyar szabályozást vizsgálva feltételeztem, hogy az Alaptörvényben foglalt államadósságfékek a kikényszeríthetőségnek teljes mértékben megfelelnek, a rugalmasságot azonban csak szűk körben biztosítják. Ezzel ellentétben a Stabilitási törvény szabályainak kikényszeríthetősége az Alaptörvény rendelkezéseihez képest kisebb mértékű, egyúttal rugalmasságuk nagyobb. Feltételeztem továbbá, hogy a Stabilitási törvény nagyobb szervezeti kört fog át, a kormányzati szektor egészére kiterjed. A hipotézis magyar szabályozásra vonatkozó állításait a VIII.2. fejezet támasztja alá.

---

[4] Kecső Gábor: Adósságfékek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon. 420. o. „In" Fazekas Marianna („szerk."): Jogi Tanulmányok 2012. ELTE-ÁJK Budapest 2012. 417-429. o.

[5] Például az Állami Számvevőszék „A közpénzügyek szabályozásának tézisei." című tanulmányában, Kovács Árpád Közpénzügyek című egyetemi jegyzetében, illetve Kopits György a 3. jegyzetben hivatkozott művében.

[6] Az alkotmányozás során benyújtott javaslatokra példa Jakab András: Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából, Hetei Tibor: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához, és Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet című tanulmánya, amelyeket részletesen ismertetek az V.3. alfejezetben.

[7] A kritériumokat a III.3. alfejezetben mutatom be.

A bevezető gondolatokat követően a II. fejezetben az eladósodás történetét ismertetem röviden egyrészt az Egyesült Államokban, másrészt Magyarországon. A III. fejezetben bemutatom és dogmatikailag rendszerezem az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészletet, kiemelt figyelmet fordítva a fiskális politikai szabályokra.[8] Az adósságplafon emelésének folyamata című IV. fejezetben az amerikai szabályozás változását ismertetem. Az V-VII. fejezetek a magyar szabályozás átalakulását és hatályos rendelkezéseit mutatják be. A VIII. fejezetben értékelem az amerikai és a magyar szabályokat és felhívom a figyelmet azon területekre, amelyek további kérdéseket vetnek fel. Végül a IX. fejezetben összegzem a dolgozatban írtakból levonható következtetéseket.

II. Út a végzetbe: az eladósodás rövid története az Egyesült Államokban és Magyarországon

II.1. Az amerikai adósság története 1980-tól

Amint a bevezetésben említettem, az Egyesült Államokat már függetlenségének kikiáltásától kezdődően közvetlenül és mélyen érintette az államadósság kérdésköre. Már a függetlenségi háború finanszírozásához jelentős kölcsönt vett igénybe a születő állam és ez az összeg a későbbiekben csak növekedett.[9]

Az alábbiakban az adósság összegét, majd az adósság GDP-hez viszonyított arányát mutatom be 1980-tól napjainkig. Előbbire azért szükséges kiemelt figyelmet fordítani, mert az amerikai szabály – a magyarral ellentétben – az adósság nominális értékét korlátozza, ahogyan azt a IV. fejezetben tárgyalom.

II.1.1. Az adósság összegének növekedése

Az adósság összegét vizsgálva megállapítható, hogy a huszadik század közepéig jellemzően a **háborús kiadások** emelték azt. Példaként említhető az amerikai polgárháború, amelyet megelőzően, 1860-ban az adósság értéke 65 millió dollár volt, ami 1864-re 2,7 milliárd dollárra emelkedett.[10] További példa a második világháborús amerikai hadbalépés előestéje, 1940-ben az összeg 49 millió dollár volt, ami a háborús költségek növekedésével 1945-re több, mint hatszorosára, 300 millió dollárra ugrott.[11] Az ötvenes éveket követően az adósság az infláció mértékével egyezően növekedett, a következő nagymértékű növekedés a ’80-as években következett be. Ezért ettől az időponttól mutatom be nagy vonalakban az adósság összegének alakulását az 1. számú ábra segítségével.[12]

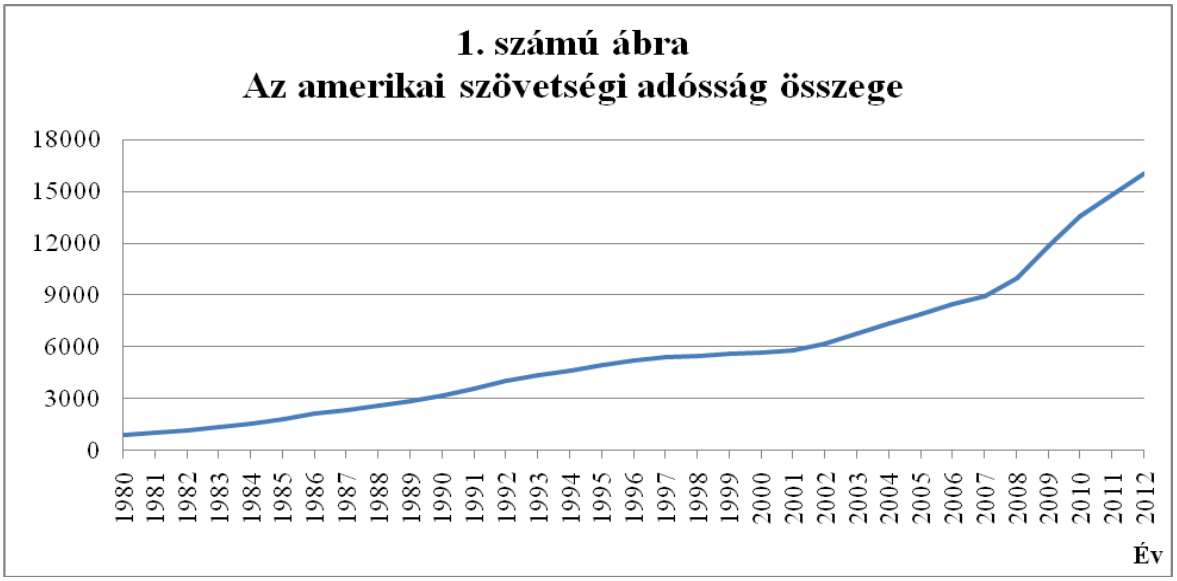
[8] A fiskális politikai szabály fogalmát a III. fejezetben adom meg.

[9] The Bureau of The Public Debt: Our History – Public Debt in America. http://www.publicdebt.treas.gov/history/history.htm (2012. 10. 10.)

[10] The Bureau of The Public Debt i.m. (9. jegyzetben)

[11] The Bureau of The Public Debt i.m. (9. jegyzetben)

[12] Az ábra saját szerkesztés, The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 alapján. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf (2013. 06. 10.) 127-128. o.



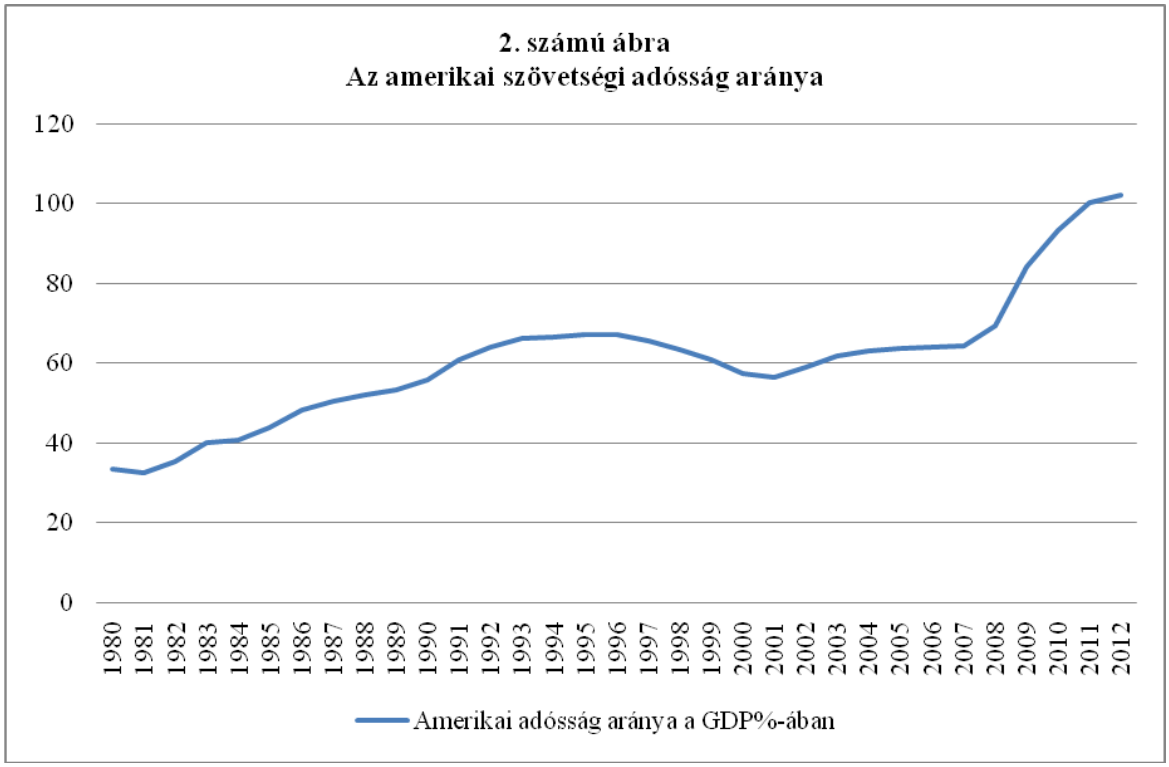
1981-ben a „Reagonomics”[13] jegyében Ronald Reagan elnök a szabad verseny élénkítése céljából csökkentette az adóterheket, emellett azonban növelte a védelmi kiadásokat. Ehhez járult az olajválság óta húzódó recesszió, amelyek együttes hatására az adósság összege több mint háromszorosára nőtt, egymilliárd dollár alatti értékről hárommilliárd dollár fölé. A kilencvenes években megfigyelhető, hogy lassult az eladósodás mértéke. 1990-től 2002-ig „csak” kétszeresére nőtt az adósságállomány.

2003-at követően az amerikai államadósság összege ismételten **megduplázódott**. Figyelemmel arra, hogy tanulmányom terjedelmi kereteit meghaladja az okok elemzése, csak az adósság növekedését meghatározó tényezőket sorolom fel. Ezek a következők: az iraki és afganisztáni háború költségei, George Bush elnök adócsökkentései, illetve a 2008-as gazdasági válságot követően a Bush és Obama elnökök által a gazdaság élénkítésére szánt csomagok, illetve mentőcsomagok.[14]

II.1.2. Az adósság arányának emelkedése

A 2. számú ábra[15] szemlélteti a szövetségi adósságarány alakulását 1980-tól. Ha az adósságot a GDP-hez viszonyítva szemléljük, az előző alfejezetben írtakhoz hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, azzal a különbséggel, hogy az 1996-os költségvetési évtől a 2002-es költségvetési évvel bezárólag a GDP-arányos adósság fokozatos, enyhe csökkenése ment végbe. Ennek oka főként Clinton elnök 1993-as „budget reduction bill”-je, ami öt év alatt 496 milliárd dolláros kiadáscsökkentést irányozott elő.[16]

[13] William A. Niskanen: The Concise Encyclopedia of economics – Reagonomics. „In” The Library of Economics and Liberty http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html (2013. 06. 10.)
[14] Az eladósodás ütemének gyorsulása kapcsán lásd bővebben: http://www.whitehouse.gov/infographics/us-national-debt (2013. 06. 10.),illetve http://www.nytimes.com/2011/07/24/opinion/sunday/24sun4.html?_r=0 (2013. 06. 10.)
[15] Az ábra saját szerkesztés, The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 alapján.
[16] Deficit Reduction Act of 1993. http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/cron/ (2013. 06. 10.)



Lényegesnek tartom, hogy rámutassak a szövetségi adósság jövőbeli pályájára is. Ezzel kapcsolatban Alan J. Auerbach, a Kaliforniai Egyetem jogász professzora hivatkozik a **Congressional Budget Office** (a továbbiakban: CBO)[17] által a gazdasági válság előtt készített előrevetítésre. Az előrevetítés szerinti lehetséges olyan adósságpálya, ami alapján az USA szövetségi adóssága 2085-re meghaladná a GDP 500%-át.[18] Az arányra tekintve nem kell közgazdásznak lenni ahhoz, hogy megállapítsuk, ez az adósságpálya a fenntartható költségvetési gazdálkodással nem egyeztethető össze.

II.2. A magyar adósság alakulása a rendszerváltástól

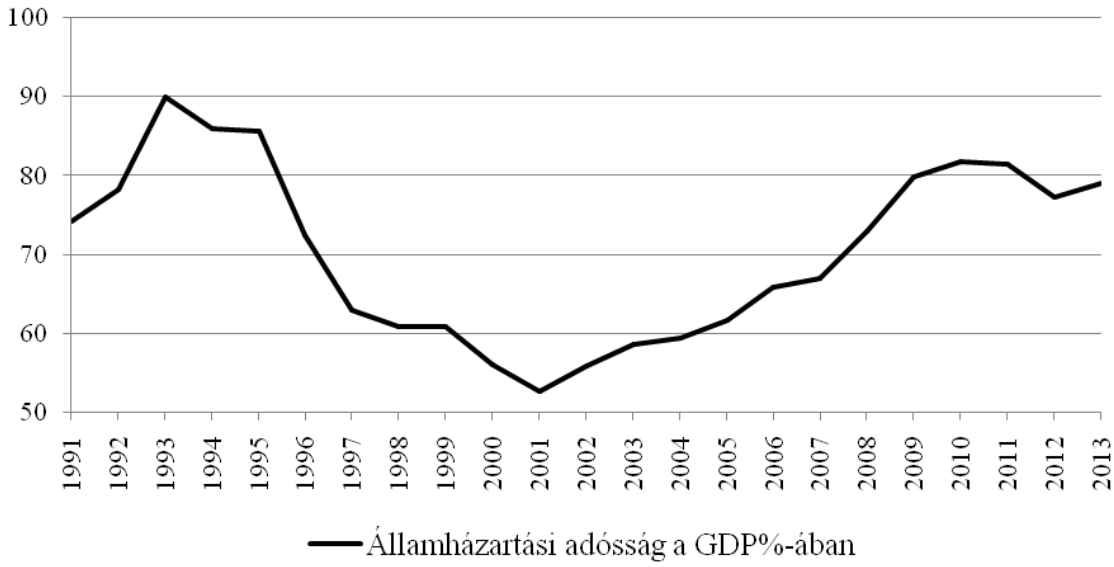
Magyarország modern kori gazdaságtörténetéből a – társadalmi szerveződésben és döntéshozatalban megnyilvánuló – összehasonlíthatóság biztosítása miatt csupán az adósság rendszerváltás utáni tendenciáit ismertetem röviden, figyelembe véve ugyanakkor a közvetlen előzményeket, azaz, hogy a gazdaságtörténészek kutatásai szerint gyökereiben a Kádár-rendszer életszínvonal-politikájára vezethető vissza a jelenkori eladósodás.[19]

1990 óta az **államháztartás kiadásainak szerkezete** Kovács Árpád álláspontja szerint nagyjából **változatlan**, e kiadások finanszírozására azonban a magas adóterhelés sem volt elegendő, a külső pénzeszközök bevonására állandó szükséglet mutatkozik elégséges belföldi megtakarítások hiányában. Emellett 1990 és 2010 között a pénzügyi folyamatok ciklikussá váltak, ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy a választásokhoz kötődő szavazat-maximálási

[17] A CBO intézményét részletesen a III.2.1. alfejezetben tárgyalom.
[18] Alan J. Auerbach: Long-Term Objectives for Government Debt. „In" FinanzArchiv, vol. 65. no. 4., 491. old
[19] Lásd Romsics Ignác: A Kádár-rendszer legitimitásvesztése az 1980-as években. „In" Rubicon, 2009. 7-8. szám, Budapest http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_kadar_rendszer_legitimitasvesztese_az_1980_as_evekben/ (2013. 06. 10.)

törekvések miatt az államháztartás egyensúlya megbomlott, a költségvetési törvénybe pedig az került, amit a rövid távú érdek diktált. [20]
Az adósságarány alakulásában az alábbi tendenciák figyelhetők meg a 3. számú ábra alapján.[21]

3. számú ábra
A magyar államháztartási adósság



Az **első** szakaszban, 1990-től 1994-ig a GDP-arányos adósság 74%-ról közel 86%-ra nőtt.[22] Ezt a költségvetési hiány mellett a forint leértékelődése és a GDP visszaesése magyarázza.[23]

A **második** szakasz csökkenést mutat, 1995-től 2001-ig 53% alá csökkent az adósság aránya. A folyamatban nagy szerepet játszottak a privatizációból származó bevételek 1995-től pedig a GDP is emelkedni kezdett. A Bokros-csomag hatása viszont ellentmondásos: a forint leértékelődése miatti árfolyamveszteség növelte, a szociális kiadások csökkentése mérsékelte a költségvetési hiányt, így az adósságot is.

A **harmadik** szakaszban, 2002-től 2007-ig az adósság lassan, 11 %-al növekedett. Ebben a stádiumban az önkormányzatok fokozatos eladósodása és az államháztartási hiány növekedése okozta az adósság emelkedését.[24]

A **negyedik** időszakban, 2008 és 2010 között a gazdasági válság hatására a magyar gazdaság kibocsátása csökkent[25] és a reálgazdasági események mellett a költségvetési tervezés is súlyosbította a problémákat. Mindez együttesen a GDP-arányos államadósság

[20] Kovács Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2007. 71-72. o. és 224. o.
[21] Az ábra saját szerkesztés a KSH adatai alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html (2013. 06. 10.)
[22] A tetőpontját, 90%-ot 1993-ban érte el.
[23] Gazdaságkutató Intézet: Az államadósságról – a GKI háttérelemzése 2011. március 2. http://www.gki.hu/en/node/350 (2012. 10. 28.)
[24] Lásd GKI. i.m. (23. jegyzetben), illetve KSH: Az államháztartás hiánya (-) és többlete (+) (2000-2011). http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/teina200.html (2013. 06. 10.)
[25] Míg a 2008. évi GDP az 1990. évi GDP 132%-a, a 2009. évi GDP csupán 123% és a 2010. évi GDP is csak 124,6%.

további növekedését eredményezte. Kiemelten problémás volt, hogy az államadósság 44%-a külföldi devizában volt található, ami a finanszírozás árfolyamkockázatát növelte.[26] Az ország adóssága 2010-ben a GDP 82,9%-át is elérte Magyarország és azon nyolc ország közé került az Európai Unióban, amelyek adósságrátája a legnagyobb.[27]

Az **ötödik szakaszt** a 2010-es országgyűlési választásokat követően számítom. A politikai változásokat követően ugyanis az államadósság aránya csökkenő pályára állt át a következő okok miatt. Egyrészt a 2011-ben végrehajtott nyugdíjreform során azokat az állampapírokat, amelyek a magánnyugdíj-pénztárakból visszalépő tagok tulajdonában voltak, az állam bevonta.[28] Ez hét-nyolc százalékponttal csökkentette az államadósság-rátát.[29] Másrészt 2012-ben a forint árfolyama erősödött, ami – figyelemmel arra, hogy az adósság 42%-a devizában található[30] – nagymértékben meghatározza az államadósság forintban kifejezett értékének csökkenését. A dolgozat lezárásakor az adósság aránya kis mértékben emelkedve ismét megközelítette a 80%-ot.[31]

III. Az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészlet és a szabályok értékelési szempontjai

Az adósságfékek és az adósságplafon egyaránt **fiskális politikai szabályok**. Fiskális politikai szabálynak P. Kiss Gábor nyomán azokat, az adósságra, deficitre vagy kiadásra vonatkozó számszerű előírásokat tekintem, amelyek az államháztartás egyes részeire vagy egészére érvényesülnek.[32] Ezen szabályok lényege tehát az eladósodás korlátozása, ugyanakkor a fék, illetve plafonszabályok csak az eladósodást korlátozó eszközkészlet egy elemének tekinthetők. További elemekre példák találhatók a III.2. alfejezetben.

Az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészlet vizsgálható és csoportosítható formai és tartalmi szempontból, valamint értékelhető a Kopits–Symansky kritériumok alapján.

---

[26] ÁKK Zrt.: Az államadósság alakulása 2010 folyamán 27. o. http://akk.hu//kepek/upload/2011/2010%20Eves%20Kiadvany%20final.pdf (2013. 06. 10.)

[27] MNB: Tájékoztató az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2010. IV. negyedév. http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20071114/s13s14tajekoztato_hu.pdf (2013. 06. 10.)

[28] A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény létrehozta a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapot és kimondta, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag természetes személyek portfólióját képező eszközöket át kell adni az Alap részére. Az Alap vagyonából a benne található állampapírokat 2011 júniusában és júliusában bevonták. Forrás: ÁKK Zrt.: A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap vagyonának összetétele és értéke. http://akk.hu//kepek/upload/2012/NYRA_pf_honlapra_20120831.pdf (2013. 06. 10.)

[29] Nemzetgazdasági Minisztérium: Már idén jelentősen csökken az államadósság - 2014-re a GDP 70 százaléka alá süllyed a GDP-arányos mutató. http://www.kormany.hu/download/5/ac/10000/Cs%C3%B6kken%C5%91%20%C3%A1llamad%C3%B3ss%C3%A1g.pdf (2013. 06. 10.)

[30] ÁKK Zrt.: Adósságszerkezet, diagram, 2012. 03. 31. http://akk.hu/index.ivy?public.lang=hu-HU (2013. 06. 10.)

[31] MNB Sajtóközlemény az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2012. IV. negyedév. 2.o. http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Statisztika/mnbhu_statkozlemeny/mnbhu_allamhaztartas_es_haztartasok_pu_szamlai/mnbhu_kozlemeny_SK_PSZLA_ELOZETES_2012_Q4.pdf (2013. 06. 10.)

[32] P. Kiss Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája. „In" Pázmány Law Working Papers, 2012/39. szám, 2. oldal http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-39-PKiss.pdf (2013. 06. 10.)

III.1. A szabályok formai szempontú csoportosítása

Formailag az eladósodást korlátozó szabályok az egységesség, illetve a szabályozási szint alapján tagolhatók. Az **egységesség** szempontjából beszélhetünk egységes, azaz egy jogszabályban, illetve megosztott, több jogszabályban megjelenő szabályozásról. Egységes szabályozás esetén az eladósodást korlátozó szabályok teljes köre egy jogszabályban található. Ettől eltérően az osztott szabályozás esetében a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő norma kizárólag a szabályozás alapjait fekteti le, a kapcsolódó anyagi és eljárási jogi részletszabályokat alacsonyabb szintű jogszabály tartalmazza.

A **szabályozási szint** szerint csak törvényi szabályozás lehetséges, figyelemmel a tényre, hogy a költségvetéssel kapcsolatos hatáskörök az állami szuverenitás egyik sarokpontját jelentik. A törvényi szabályozás is szétbontható azonban egyszerű többséggel módosítható törvényre, vagy olyan törvényre, amelynek módosításához többletkövetelmény kapcsolódik.[33] Ez a követelmény lehet minősített politikai többség, vagy utólagos népszavazás, esetleg két, egymást követő országgyűlés általi megszavazás.

Ha a szabályozási szintet összevetjük az egységesség szempontjával, a következő típusokat kapjuk.

Az **egységes szabályozáson** belül két út áll a jogalkotó előtt: a törvényi szint,[34] illetve elméletileg lehetséges a kizárólagos alkotmányos szabályozás. Megjegyzendő, hogy ez utóbbi nem célszerű, tekintettel arra, hogy nem minden, az államadóssághoz és az állami hitelfelvételhez kapcsolódó kérdés tartozik alkotmányos szintre. Az első megoldással szemben pedig kritikaként hozható fel, hogy az államadósság egyes alapvető kérdései alkotmányos szabályozást igényelnek. Ennek oka az, hogy az alkotmány elfogadása különleges eljárásban történik, ami megnehezíti a szabály megváltoztatását, ezáltal nagyobb stabilitást biztosít.

A másik, gyakoribb megoldás a **megosztott szabályozás**, amelyben az alapvető szabályokat az alkotmány tartalmazza, a részletszabályokat pedig törvény fekteti le.[35] Ezt amiatt tartom előnyösebbnek, hogy bár az alkotmányban biztosítja az eladósodást gátló fundamentális szabályok megjelenését, nem terheli túl az alkotmányos szöveget részletszabályokkal. Emiatt egyszerre biztosítja a kellő stabilitást és a rugalmasságot.

III.2. A szabályok tartalmi szempontú csoportosítása

Tartalmi szempontból az eladósodás korlátozásának két, meglátásom szerint egymásra épülő modellje lehetséges: az intézményi és a szabályalapú modell.

III.2.1. Az intézményi modell

Az előbb említett két megoldás közül a szigorúbb az **intézményi modell**. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom számára erősebb megkötést tartalmaz. Ebben a modellben a törvényhozó a szabályok keretrendszerének kialakításán túlmenően megalkot egy **független intézményt** is, amelyet különböző szintű jogosítványokkal ruházhat fel, véleményezési jogosultságtól kezdve egészen a vétójogig. Ennek az intézménynek a működése a hatalmi ágak megosztásának kérdését is felveti, hiszen a törvényhozó –

[33] Emiatt ide tartoznak az állami alkotmányok is.
[34] Magyarországon 2010 előtt ilyen szabályozás volt hatályban, a szabályozás ismertetését részletesen lásd az V.2.2. fejezetben.
[35] Erre példa a hatályos magyar, német és lengyel szabály.

önkorlátozó módon – egy független testületet bíz meg azzal, hogy közgazdasági szempontokra tekintettel a költségvetési törvényalkotás, illetve a zárszámadás elfogadásának folyamatát kövesse figyelemmel, abban vegyen részt.[36] Az intézményi modellre példaként említhető az Egyesült Államokban a **CBO** vagy a magyar **Költségvetési Tanács**. Az alábbiakban a két intézményt csupán pár sorban mutatom be a terjedelmi korlát tiszteletben tartása miatt.

A **CBO**-t az [1974]-es költségvetési reform hozta létre, pártsemleges intézményként, a Kongresszus alá rendelve. A költségvetés kapcsán feladatai a következők: technikai kivetítést készít tíz éves horizontra; kiszámítja az elnöki költségvetési javaslatban foglalt döntések költségvetésre gyakorolt hatását és kiszámítja a kongresszusi törvényjavaslatok költségvetési hatásait. Ezen felül kiszámítja a törvényjavaslatok várható hatásait a magánszektorra és az államok, valamint az önkormányzatok költségvetéseire vonatkozóan; előrejelzéseket készít a gazdasági folyamatokról; a Kongresszus bizottságának vagy tagjának felkérése alapján döntési alternatívákat vizsgál meg és mutat be; illetve hírösszefoglalókat készít a Kongresszus részére az aktuális gazdasági helyzetről.[37]

A CBO [feladatait] áttekintve megállapítható, hogy az intézmény rendeltetése lényegében az, hogy dollárban fejezze ki az egyes törvényjavaslatok várható hatását a költségvetés bevételi és kiadási oldalára. A CBO funkciója tehát nem más, mint hogy a törvényjavaslatok elfogadását megelőzően szembesítse a képviselőket döntéseik költségvetésre gyakorolt hatásával.

A **Költségvetési Tanácsot** a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre, a CBO mintájára. Feladatai közé tartozott például makrogazdasági előrejelzések készítése, vagy a törvényjavaslatok költségvetésre gyakorolt hatásának vizsgálata. 2010-ben, az Alaptörvény hatálybalépésével a Tanács hatásköre megváltozott, jelenleg a költségvetés elfogadása a Tanács hozzájárulásához kötött, tehát vétójoggal rendelkezik a költségvetési eljárásban.[38]

III.2.2. A szabályalapú modell

Az intézményalapú modellhez képest kevésbé kikényszeríthető a szabályalapú modell, amely a költségvetés megalkotása és végrehajtása során az **önkéntes jogkövetésre** épít. Itt a jogalkotó pusztán a szabályozás keretrendszerét alkotja meg, annak érvényesítésére vagy az érvényesülés előmozdítására nem hoz létre független állami szervet.

A szabályalapú modellen belül az általam olvasott források alapján a következő **öt típus** különböztethető meg a szabályozás tárgya szerint: 1) a jogalkotó korlátozhatja a kiadási főösszeget, 2) előírhat követelményt a költségvetési egyenleg kapcsán, 3) meghatározhatja az adósság összegét, 4) előírhatja az adósság GDP-hez viszonyított arányát, 5) egyéb szabályt alkalmazhat. Az alábbiakban ezeket az eszközöket mutatom be nemzetközi kitekintésben példák segítségével.

---

[36] A Költségvetési Tanács ebből a szempontból az Alkotmánybírósággal rokon, azzal a különbséggel, hogy nem az alkotmányt kell alapul vennie döntései meghozatala során, hanem a gazdasági folyamatok elemzését követően kell értékelnie a költségvetési javaslatot.

[37] Romhányi Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához. 344-345.o. „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 335-370. o., illetve US Code Title 2, Chapter 17 – Congressional Budget Office. http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode02/lii_usc_TI_02_CH_17_SE_602.pdf (2013. 06. 10.)

[38] A Költségvetési Tanácsot részletesen a VIII.2. alfejezetben tárgyalom; a 2008-as törvényt felváltó, az Alaptörvényt megelőző alkotmányos szabályozást pedig amiatt, hogy rövid ideig volt hatályban, nem ismertetem.

Egyrészt a jogalkotó alkalmazhat **kiadási korlátot**. Ezen belül elsődleges kiadási korlátot, mint tette azt Svédországban 1997-ben, vagy összkiadási korlátot, amelyre példa részben a svájci szabályozás.[39] Az elsődleges kiadási korlát megadja, hogy a költségvetésben mekkora lehet a kamatterhek nélküli kiadások összege. Az összkiadási korlát pedig a kamatterhekkel számolt kiadásokra vonatkozóan határozza meg az összeget.

A **svájci alkotmány** szövetségi szinten egyfelől egyenlegkövetelményt tartalmaz, amikor előírja, hogy a kiadásokat és a bevételeket egyensúlyban kell tartani. A 126. cikk 2. bekezdésében viszont kiadási korlátról rendelkezik, mivel a kiadásokat az előre látható bevételek alapján kell megtervezni, tehát az összkiadást a tervezett bevételekhez igazítva korlátozza.[40] A kiadási korlát előnye, hogy a tervezés kiindulópontját a kormányzati kiadások jelentik – erre a kormányzat nagyobb mértékben képes hatni, mint a GDP alakulására – a gazdasági növekedés idején pedig az államháztartási törvényben meghatározott képlet szerint többletet kell betervezni.[41] A svájci megoldással szemben általános kritika JAKAB András szerint, hogy nem tesz különbséget a működési célú és a beruházási célú kiadások között. A kritika alapja az, hogy utóbbiak indokolhatják az adósságszint növekedését.[42]

Másrészt korlátozható a **költségvetési hiány**, erre példa a **német szabályozás**, ami az alkotmányban (Grundgesetz, a továbbiakban: GG) hiánycélt határoz meg. A GG 115. cikkely (1) bekezdése a hitelfelvételt, kezesség átvállalását, garanciát és minden egyéb olyan kötelezettségvállalást, amely jövőbeni költségvetési kiadást eredményez, szövetségi törvény engedélyéhez köti. A (2) bekezdés szövetségi szinten általános elvként kimondja, hogy a bevételeknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lennie, főszabályként hitelfelvétel nélkül. Ez az elv a törvényszöveg szerint akkor teljesül, ha a hitelfelvételből származó bevételek a nominál-GDP 0,35 százalékát nem haladják meg. A főszabálytól el lehet térni kivételes gazdasági helyzetben vagy természeti katasztrófák esetén. Emellett a ciklikus kiigazítás elve is érvényesül, azaz ha a GDP letér a gazdasági növekedés trendvonaláról, a gazdasági ingadozás költségvetésre gyakorolt hatásait megfelelően figyelembe kell venni. Ebből értelmezésem szerint az következik, hogy gazdasági visszaesés idején a csökkenés mértékének megfelelően automatikusan kitolódik, gazdasági növekedés esetén pedig a növekedéshez mérten visszahúzódik a hiánykorlát felső határa. A Grundgesetz előbbi rendelkezéseit azonban csak 2016. január 1-től kell alkalmazni a 143d. cikk értelmében.

A szövetségi szint mellett a GG a tagállamok hitelfelvételét is korlátozza a 109. cikk (3) bekezdésében. Utóbbi szabály előírja, hogy tagállami szinten strukturálisan kiegyensúlyozott költségvetést kell alkotni, ami pedig akkor teljesül, ha a tagállamok nem vesznek fel hitelt. A tagállamok ezen felül szabályokat alkothatnak a ciklikus kiigazítás elvéhez kapcsolódóan.

Jakab András a német modell három gyenge pontjára hívja fel a figyelmet. Egyfelől könnyű vészhelyzetre hivatkozni,[43] másfelől a szabályozás csak a központi költségvetési alrendszer eladósodását akadályozza meg, a többi alrendszerét nem. Végül problémaként merül fel az is, hogy az évenkénti GDP-arányos hiány szabálya nem szerencsés, mivel a GDP-re olyan tényezők is hatnak, amelyet a kormányzat nem képes befolyásolni.[44] A szerző

[39] Kopits György i.m. (3. jegyzetben)
[40] Lásd a svájci alkotmány 126. cikkét. http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf (2013. 06. 10.), illetve
Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 143. o.
[41] Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 143. o.
[42] Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 144. o.
[43] Elegendő a parlamenti képviselők többségének szavazata és egy olyan terv elkészítése, amely tartalmazza a vészhelyzetre tekintettel felvett adósság csökkentésének ütemét.
[44] Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 142. o.

álláspontjával azzal a fenntartással értek egyet, hogy a német szabály a fentiek alapján biztosítja a tagállamok eladósodásának korlátozását is.

Harmadrészt korlátozható az **adósság összege**, ami nominális értékben megadja, hogy a költségvetés mekkora adóssággal rendelkezhet. Ezen belül lehetséges további bontás aszerint, hogy az államháztartás mely alrendszereire terjed ki a korlát, illetve aszerint, hogy költségvetési évre, avagy naptári évre adja meg az adósság összegét.[45] Az összeg korlátozására példa az **Egyesült Államok** IV. fejezetben ismertetett adósságplafon-szabálya, ami egy törvényben megállapított határ, amely meghatározza az Egyesült Államok föderális kormányzati szintje által felvehető adósság maximális összegét.

Negyedrészt szabályozható az **adósság aránya**, amit jellemzően a GDP-hez viszonyítva számítanak ki. Erre a modellre példa a lengyel szabályozás, illetve a hatályos magyar szabály.

A **lengyel alkotmány** 216. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a GDP 60%-át nem haladhatja meg az adósság.[46] Ezzel kapcsolatban kifogásként merült fel, hogy az alkotmány csak egy számszerű célt ír elő, amelyből nem lehet közvetlenül következtetni a költségvetési politika fenntarthatóságára, nem tartalmaz alkotmányos eljárási szabályokat a cél elérésére; illetve a célszám maga is kérdéses.[47] A hatályos magyar szabályozás is ebbe a csoportba tartozik, hiszen a fékek az adósság arányára vonatkoznak. A magyar szabályozást a VI. és VII. fejezetben ismertetem részletesen.

Végül további szabályozási technikák is lehetségesek, ezek közül a **PAYGO** (pay-as-you-go) elvet – magyarul ebben az összefüggésben a kötelező egyenértékű ellentételezés szabálya –, és a rainy day fund szabályt emelem ki. A PAYGO elv kimondja, hogy a költségvetési kiadások és bevételek egyensúlyát fenn kell tartani. Ennek módja az, hogy a felmerült kiadásokhoz bevételeket kell rendelni, illetve a bevételek csökkentése esetén a kiadási oldalt is csökkenteni kell.[48] Ilyen szabály volt hatályban az Egyesült Államokban 1990-től 2002-ig.[49] A „**rainy day fund**”-szabály alapján állami tartalékalapot kell képezni azon költségvetési években, amelyekben a költségvetés többlettel rendelkezik. A tartalék a költségvetési hiány finanszírozására szolgál gazdasági visszaesés idején.[50]

III.3. A fiskális politikai szabályok értékelésének szempontjai

A fiskális politikai szabályokat az irodalomban jellemzően az alaposan és következetesen kidolgozott **Kopits–Symansky–kritériumok** alapján értékelik.[51] A kritériumrendszert 1998-ban alkották meg. Ennek megfelelően nyolc szempont szerint vizsgálhatók, értékelhetők a fiskális politikai szabályok. A szempontok a következők: 1) megfogalmazás, 2) egyszerűség,

[45] A magyar költségvetési év megegyezik a naptári évvel, emiatt a magyar szabály esetében a nem kell különbséget tenni a két időszak között, ezzel szemben az Egyesült Államokban a költségvetési év eltér a naptári évtől, október 1-jétől szeptember harmincig tart.

[46] A lengyel alkotmány 216. cikk ötödik bekezdése tartalmazza a szabályt. http://www.constitution.org/cons/poland/konse.htm (2013. 06. 10.)

[47] Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 141. o.

[48] Romhányi Balázs i.m. (37. jegyzetben) 369.o.

[49] The budget process: what is PAYGO? http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/budget-process/paygo.cfm (2013. 06. 10.)

[50] Rueben, Kim and Carol Rosenberg: “What are rainy day funds and how do they work?” „In” The Tax Policy Briefing Book, Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution, 2009. augusztus 12. http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/state-local/fiscal/rainy-day.cfm (2013. 06. 10.)

[51] Kopits György-Steven Symansky: Fiscal Policy Rules „In” International Monetary Fund Occasional paper no. 162., 1998. 18-20.o.
Ezt veszi alapul például Romhányi Balázs a 37. jegyzetben idézett művében, illetve P. Kiss Gábor a 32. jegyzetben idézett művében.

3) megfelelőség, 4) konzisztencia, 5) átláthatóság, 6) hatékonyság, 7) kikényszeríthetőség és 8) rugalmasság.

A **megfogalmazás** megköveteli, hogy a személyi kör, amelyre a szabály érvényes, a szabályban előírt mutatók, valamint a szabály alóli kivétel esetei jól definiáltak legyenek. Ehhez kapcsolódik az **egyszerűség** követelménye, amiből következően a szabálynak a politikusok, a befektetők és az állampolgárok számára egyaránt érthetőnek kell lennie.

A harmadik kritériumnak, a **megfelelőségnek** akkor tesz eleget egy szabály, ha elősegíti a kitűzött és pontosan definiált cél elérését. A megfelelőség biztosítása érdekében szükséges a **konzisztencia** is, e kritérium alapján a szabálynak összhangban kell lennie a gazdaságpolitika egyéb eszközeivel, illetve a fiskális szabályrendszer többi elemével is.

Az **átláthatóság** alapján lehetséges a szabály betartásának mérése, a hatodik feltétel, a **hatékonyság** pedig akkor valósul meg, ha a szabály lehetővé teszi a fenntartható kiadás-bevételi szerkezet kialakítását.

Dolgozatom témája szempontjából kiemelten fontos követelmény a kikényszeríthetőség és a rugalmasság. A **kikényszeríthetőség** körébe tartozik minden olyan rendelkezés, ami a szabály érvényesülését szolgálja. A feltétel akkor teljesül, ha a szabályban foglalt szankciók és a korrekciós mechanizmusok képesek támogatni a megvalósítást. A kikényszeríthetőséget többek között a szabály érvényesülését előmozdító intézmény és a szabályban foglalt szankciók teszik lehetővé.

A **rugalmasság** pedig elősegíti az előre nem látható helyzetekhez történő alkalmazkodást és nagyobb mozgásteret biztosít a fiskális politika számára azzal, hogy lehetővé teszi az általános szabálytól való eltérést. E helyzetek közül kiemelendő a gazdasági sokk, amikor teret kell engedni az adósság átmeneti növekedése számára, hogy az anticiklikus gazdaságpolitika megvalósítható legyen.

A két szempont viszonya kapcsán álláspontom az, hogy amennyiben a kikényszeríthetőség nem teljesül, a szabály nem érvényesíthető, tehát a rugalmasság követelménye, a szabálytól történő eltérés sem vizsgálható.

IV. Az amerikai szabályozás: az adósságplafon emelésének folyamata

IV.1. A hatályos szabályozás előzményei

Az Egyesült Államokban az adóssággal kapcsolatos jogszabályok az Alkotmány megalkotásáig vezethetők vissza, a Kongresszus részére ugyanis a hatalmi ágak elválasztásával összhangban már az Alkotmány 1. cikk 8. bekezdése biztosítja a hatáskört kölcsön felvételére. Az amerikai polgárháború után a tizennegyedik alkotmánykiegészítés megerősítette az Egyesült Államok által felvett hitelek érvényességét, ezen túl érdemi változást nem hozott.[52]

Az adósság problémája ugyan foglalkoztatta a jogtudományt, a jog sokáig nem reagált szövetségi szinten és az adósság korlátozására nem volt egységes szabályozás. Egészen az első világháborúig a törvényhozás három módszert alkalmazhatott, amelyek kivétel nélkül egyedi esetekre, azaz egyedi kölcsönfelvételre vonatkoztak. A Kongresszus egyfelől célhoz

[52] A megerősítésre amiatt volt szükség, hogy a polgárháború után egyértelműsítsék: a Konföderáció mely adósságai esetében következik be az Unió jogutódlása. Ennek keretében kimondták, hogy csak azon adósságokat fizeti vissza az Unió, amelyek jogrendjével összeegyeztethetők, a rabszolgaság intézményének működtetésére felvett hiteleket például nem fizeti vissza.
Lásd McCaffery, Edward J.: "Public Debt Acts." Major Acts of Congress. 2004. „In" Encyclopedia.com. http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400255.html (2013. 06. 10.)

köthette a kölcsön nyújtását konkrét esetben, másfelől meghatározta a Pénzügyminisztérium által alkalmazható pénzügyi eszközöket és azok részleteit, harmadrészt – különösen háborús helyzetben – pedig felhatalmazta a Pénzügyminisztériumot, hogy maga válassza meg az alkalmazandó eszközt. Ez a rendszer azonban nehézkesnek bizonyult, ami felvetette a Pénzügyminisztérium rendelkezésére álló mozgástér bővítésének szükségességét.

Az 1917-ben elfogadott First Liberty Loan Act és Second Liberty Loan Act határozott meg elsőként felső adóssághatárt kötvények, kincstárjegyek, kamatozó pénztárjegyek és adóslevelek esetében. Ez már nagyobb mozgásteret biztosított a Pénzügyminisztérium számára, és egyben lehetővé tette a Kongresszus számára, hogy általánosan ellenőrizze a szövetségi kormányzat kiadásait, ugyanakkor még eszközönként eltérő összeghatárt alkalmazott, nem létezett általános adósságplafon.[53]

IV.2. Az adósságplafon jellemzői és a törvény elfogadásához kapcsolódó eljárás

Az 1939 júniusában elfogadott **Public Debt Act** állapította meg az **első általános**, minden adósságot keletkeztető ügyletre kiterjedő és egységes mértékű **adósságplafont**. Ezt követően a rendszerben változás nem történt, az egyes módosítások csupán az adósságplafon mértékét érintették.[54] A hatályos szabályok szerint az adósság felvételének folyamata a következő: az adósságplafon mértékének megállapítása a Kongresszus kizárólagos hatásköre. A Pénzügyminisztérium kezeli a kormányzati adósságot, amelynek Bureau of the Public Debt elnevezésű osztálya felelős közvetlenül az adósság kezeléséért, az adatok nyilvántartásáért és a visszafizetésért. Az kölcsönből származó bevételek elköltésére azonban ismételten a Kongresszus ad felhatalmazást.[55]

Az adósságplafon, amint azt a III. fejezetben írtam, **egyszerű törvény**, act formájában jelenik meg, amelyhez jellemzően kapcsolódnak a hiány csökkentését célzó intézkedések is. Ahhoz, hogy formai szempontok alapján a magyar és az amerikai szabályt összehasonlíthassam, először megvizsgálom az Egyesült Államok törvényhozási eljárását.

Az Egyesült Államokban a törvényalkotás folyamata a következő:[56] Törvényjavaslatot, azaz bill-t, kizárólag a Kongresszus tagja nyújthat be. A törvényhozás folyamata két részre osztható: a bizottság előtti szakaszra és a törvényhozás előtti szakaszra. Az első szakaszban a benyújtott javaslatot a törvényhozási tárgykörben véleményezési hatáskörrel rendelkező kongresszusi bizottság részletesen megvizsgálja. Ezt követően véleményezi, majd elutasítja, vagy továbbküldi egy szakmai albizottságnak további vizsgálatra, esetleg továbbküldi a Kongresszus egyik házának – jellemzően a Képviselőháznak. Azon kamara, amelyhez a javaslat érkezett, megvitatja azt. Ezt követően, miután elfogadta a javaslatot, az esetleges módosító javaslatokkal együtt továbbítja a másik kamara felé. A második kamara szintén megtárgyalja a javaslatot, ezt követően elutasíthatja azt, elfogadhatja a saját szövegváltozatát, majd visszaküldheti azt az első kamarának, vagy, ha egyetért vele, elküldheti az elnöknek aláírásra. Az elnök aláírhatja a javaslatot, megvétózhatja azt, illetve gyakorolhatja a zsebvétó hatáskörét. Utóbbi kifejezés azt jelenti, hogy elutasítottnak kell tekinteni a javaslatot, amennyiben annak megérkezésétől számított tíz napon belül nem nyilatkozik az elnök. Az adósságplafonról szóló törvények meghozatala során az általános eljáráshoz képest további

[53] Edward J. McCaffery i.m. (52. jegyzetben)
[54] Edward J. McCaffery i.m. (52. jegyzetben)
[55] Kimberly Amadeo: Debt Ceiling http://useconomy.about.com/od/glossary/g/National-Debt-Ceiling.htm (2013. 06. 10.), illetve Tom Murse: What is the Debt Ceiling? http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/What-Is-the-US-Debt-Ceiling.htm (2013. 06. 10.)
[56] The Legislative Process of the Congress http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (2013. 06. 10.)

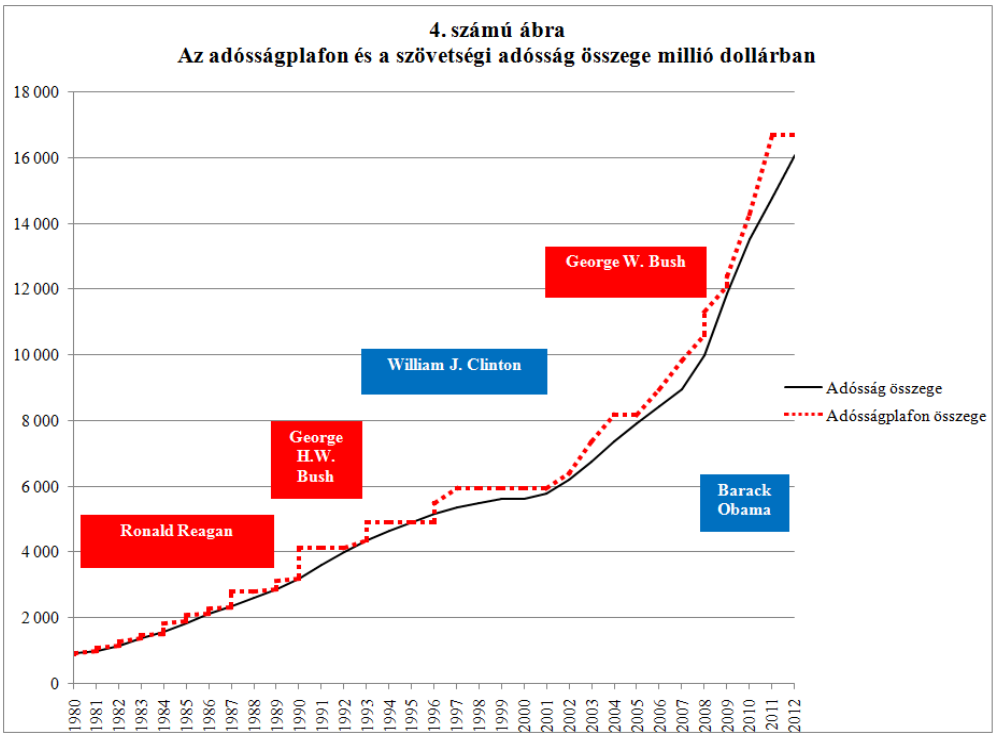
biztosíték nincs a rendszerben. Az eljárás azonban egyrészt bonyolult és minden szakaszában kompromisszumokat igényel, így politikailag megosztott összetételű törvényhozás esetén gátolhatja a plafon növelését.

A jogkövetkezményeket vizsgálva megállapítható, hogy a plafon elérésének nincs általános szankciója, azt minden emeléskor egyedileg határozták meg. A legutóbbi, 2011-es törvény[57] többek között 917 milliárd dolláros kiadáscsökkentést irányzott elő a következő tíz évre, ezen belül 21 milliárdot a 2012-es költségvetési évre vonatkozóan. A kiadási korlát megváltoztatását pedig 60%-os többséghez kötötték.

IV.3. A plafon folyamatos emelése és az emelés oka

A szabályozás története alapján megállapítható, hogy a Kongresszus jellemzően nem tanúsít komolyabb ellenállást a plafon emelésével szemben. A 4. számú ábra[58] szemlélteti, hogy 1980-tól a törvényhozás az elnök és a Kongresszus pártállásától függetlenül – a Clinton korszakot kivéve[59] – folyamatosan és fokozatosan emelte az adósságplafont.

4. számú ábra
Az adósságplafon és a szövetségi adósság összege millió dollárban



Az adósságplafon elérése az állam fizetésképtelenségét és a költségvetési politika fenntarthatatlanságát jelzi. Ez negatív gazdasági hatásokat előidézve súlyosbítja a válsághelyzetet, tovább növeli az eladósodást és a bevezetésben jelzett hatásokkal jár: különösen csökkenti a fiskális mozgásteret és gátolja a gazdasági növekedést. Az adósság

[57] Budget Control Act of 2011 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/html/PLAW-112publ25.htm (2013. 06. 10.)

[58] Saját készítésű ábra a 12. jegyzetben hivatkozott táblázat, illetve: The Presidents http://www.whitehouse.gov/about/presidents (2013. 06. 10.) alapján.

[59] A plafon stagnálására 1996 és 2001 között két magyarázat lehetséges: kézenfekvő választásnak tűnik az 1996-tól republikánus többségű Kongresszus és a demokrata párti elnök konfliktusa, ami a fenti szabály alóli kivételnek minősülne. Azonban ha a benyújtott törvényeket is megnézzük, megállapítható, hogy Clinton 1997 augusztusát követően mandátuma lejártáig nem nyújtott be a plafon emelésére vonatkozó törvényjavaslatot.

növekedése esetén a törvényhozó hatalom és az elnök egyaránt kényszerhelyzetben van, a **költségvetés szerkezete** alapján kénytelen a plafon emelésére.[60]

A plafont mindössze egy alkalommal, 1996-ban érte el az adósság összege. A Kongresszus ekkor ideiglenes mentesítést adott a plafon alól, hogy a kormányzat teljesíthesse a Social Security Act II. címében foglalt fizetési kötelezettségeket.[61]

Védelmet jelenthetne az emeléssel szemben, így a **stabilitást biztosítaná**, ha az adósságplafont alkotmányos szintre emelnék, ugyanis az alkotmány módosításának eljárása nagyobb politikai konszenzust igényel az alábbiak szerint.

Az alkotmány módosítása történhet egyfelől a törvényalkotási eljárás menetének megfelelően, azonban a javaslat elfogadásához mindkét ház kétharmados döntése szükséges. A javaslat szövetségi elfogadását követően a tagállami törvényhozások háromnegyedének is el kell fogadnia azt. Másfelől a tagállami törvényhozások kétharmados többsége kezdeményezheti Alkotmányozó Gyűlés összehívását, a módosító javaslat benyújtásával. A végleges javaslatot a tagállami törvényhozások háromnegyedének kell elfogadnia.[62] A plafonszabály alkotmányos szintre emelése tehát széleskörű politikai konszenzust igényel tagállami és központi kormányzati szinten egyaránt. A szabály alkotmányba emelése azonban emiatt nem valószínű.

Az amerikai szabályozás bemutatása után az alábbiakban a magyar szabályozást ismertetem.

V. A magyar szabályozás az Alaptörvény előtt

V.1 Az adósság meghatározásai

Az államadósság fogalmát korábban az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régi Áht.) tartalmazta, azt jelenleg a Stabilitási törvény szabályozza. A régi Áht. a 110. §-ban határozta meg a fogalmat, megalkotásakor a következőképpen: „államadósság minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamelyik alrendszerét terheli." Ez a meghatározás 2007-ben módosult, a jogalkotó az államadósság-fogalmat leszűkítette és úgy határozta meg, mint „a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak együttes adóssága". A korábbi általános fogalom helyét az államháztartási adósság vette át, amit a törvény az államadósság és a helyi önkormányzati adósság együttes értékeként definiált.

A Stabilitási törvény rendelkezései szerint államadósságnak minősül „az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) adósság".[63] A Stabilitási törvény már nem kizárólag a hitelviszonyt tekinti adósságot keletkeztető ügyletnek, kibővíti az ilyen ügyletek körét, ide sorolja például a számvitelről szóló törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatalát,

[60] Az emelés további indokait a VIII.1. fejezetben ismertetem.
[61] The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, 130-133.o. Table 7.3—Statutory Limits on Federal Debt: 1940–current. www.whitehouse.gov/sites/.../hist07z3.xls (2012. 11. 4.)
[62] Az alkotmánymódosítás folyamatát az alábbi honlap írja le részletesen:
Alkotmánymódosítás folyamata az Egyesült Államokban: http://www.usconstitution.net/constam.html (2013. 06. 10.)
[63] Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés b) pont.

vagy a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetést is.[64]

A jogtudomány a törvényi definíciókhoz képest eltérően határozza meg az államadósság fogalmát. Nagy Tibor például ismerteti az államadósság szűkebb, pénzügytani értelmezését, amely szerint államadósság csak az államháztartás külső hitelezőkkel szemben fennálló adóssága.[65]

V.2. Kísérletek az eladósodás korlátozására az Alaptörvény előtt66

V.2.1. A 2008-as gazdasági válságot megelőző szabályozás

A Magyarország alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) a 19. § (1) bekezdésében az Országgyűlés hatáskörébe utalta a költségvetés elfogadását, illetve magában foglalta a zárszámadás jogintézményét is, azonban az államadósságra vonatkozó szabályokat nem tartalmazott.[67]

A régi Áht-ban szerepeltek ugyan szabályok az államadóssággal kapcsolatban, azonban ezek az államadósság nyilvántartásáról, illetve annak finanszírozásáról rendelkeztek, az államadósság összegét vagy arányát nem korlátozták.68 Látható, hogy a közpénzügyek alkotmányos szintű szabályozása 2010-ig hiányos volt, az államadósság kérdésköre pedig a gazdasági helyzet alakulása ellenére gyakorlatilag nem volt napirenden az Országgyűlés előtt 2007-ig. A jogtudományban ezzel szemben az alkotmány közpénzügyi fejezetének kidolgozása a rendszerváltás óta terítéken volt.[69]

A törvényhozóval ellentétben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) fontosnak tartotta a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozását.[70] Javasolta, hogy törvényben rögzítsék az államháztartás egyes szintjeire vonatkozóan a költségvetési egyensúlyt és fenntarthatóságot biztosító szabályokat.[71] Az ÁSZ hangsúlyozta, hogy alkotmányos szinten kell rendelkezni a legfontosabb közpénzügyi elvekről, az általa közzétett javaslat szerint azonban az alkotmányos szabályok nem tartalmaztak volna az adósságfékre vonatkozó rendelkezést.[72]

Ekkorra a Kormány is felismerte, hogy az Alkotmány hatályos közpénzügyi rendelkezései nem elégségesek a magyar gazdaság kiegyensúlyozott fejlődésének eléréséhez,[73] ezért 2007 novemberében javaslatot nyújtott be az Alkotmány módosítására.[74] A

---

[64] Az adósságot keletkeztető ügylet fogalmát lásd a Stabilitási törvény 3. § (1) bekezdésében.

[65] Nagy Tibor: Az államadósságügy költségvetési joga. 201-203. o. „In" Simon István (szerk.): Pénzügyi jog 1. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 199-210. o.

[66] A szabályozásról Antal Attila ad rövid és informatív áttekintést a jogiforum.hu oldalon megjelent írásában: Antal Attila: Közpénzügyek az új Alaptörvényben. „In" Jogi Fórum, 2011. május 5. http://www.jogiforum.hu/hirek/25297#axzz1LVZQFpME (2013. 06. 10.)

[67] „19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az Országgyűlés.
(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.
(3) E jogkörében az Országgyűlés
…
d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását;"

[68] Nagy Tibor i.m. (65. jegyzetben) 206. o.

[69] Antal Attila i.m. (66. jegyzetben)

[70] Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei. 314. o. „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 314-323. o.,

[71] Állami Számvevőszék i.m. (70. jegyzetben) 318. o.

[72] Állami Számvevőszék i.m. (70. jegyzetben) 322-323. o.

[73] T/4318. számú törvényjavaslat Általános indokolás.

javaslat kimondta, hogy az Országgyűlés és a Kormány a hatásköreit az állami költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolja, illetve előírásként tartalmazott egy korlátot is, nevezetesen azt, hogy az állami költségvetésről szóló törvényben tervezett, kamatbevételek nélküli bevételeknek meg kell haladniuk a tervezett kiadásoknak az államadósság kamatai nélkül számított összegét.[75] A szabály tehát az elsődleges költségvetési többletet követelte volna meg a tervek szintjén.

A javaslat indokolása rámutat arra, hogy a költségvetési korlát csak a költségvetés tervezése és elfogadása során érvényesül. A végrehajtásra az a puhább szabály vonatkozik, amely szerint a Kormány nem hozhat olyan egyedi intézkedéseket, amelyekkel veszélyeztetné az állami költségvetés fenntarthatóságát.[76] Az állami költségvetés fenntarthatóságának alapvető szabályait törvényi szabályozás keretei közé utalta volna a javaslat.[77]

Az alkotmánymódosítással párhuzamosan a Kormány benyújtotta a költségvetési felelősségről és a törvényhozási költségvetési hivatalról szóló törvényjavaslatát is.[78] E törvényjavaslat nyolcadik szakasza kimondta, hogy „a költségvetés tervezésének a valós gazdasági folyamatokon és megalapozott előrejelzéseken kell alapulnia". Ezen túl a költségvetés központi alrendszerére vonatkozóan a javaslat harmadik fejezete szabályozta a felelős költségvetési döntéshozatal szabályait. Ennek keretében a 4. § (1) bekezdése előírta, hogy a költségvetés belső tételeinek egyenlegét oly módon kell meghatározni, hogy az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a tárgyévet követő évre vonatkozóan előírt elsődleges egyenleg cél.

A második bekezdés a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenleg cél meghatározására hármas feltételrendszert írt elő. Kimondta: az elsődleges egyenlegcélt úgy kell meghatározni, hogy az nem lehet elsődleges hiány; az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét; valamint az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét. Röviden szólva a törvény arra törekszik, hogy az államadósság reálértéke nem csak a megelőző év végi szinthez, hanem a négy évvel korábbi szinthez képest se növekedjen.[79]

A javaslatot a Kormány később ugyan visszavonta, de a tervezetet a későbbiekben még felhasználták a [2008]. évi LXXV. törvény megalkotásánál. A javaslat előnye, hogy a költségvetés tervezésére és végrehajtására koncentrál, ami egy költségvetési évnél hosszabb időre teszi lehetővé a koncepcióalkotás lehetőségét, illetve nagyobb rugalmasságot biztosít az Országgyűlés számára.[80] Megítélésem szerint a javaslat nagy jelentőséggel bír, mivel ez az első ilyen irányú szabályozási kísérlet és első alkalommal biztosított lehetőséget a jogalkotó számára, hogy a jogtudomány és a közgazdaságtudomány eredményeit felhasználva a gazdasági-társadalmi igénynek engedve az államadósságot korlátozó rendelkezéseket alkosson.

[74] T/4318. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
[75] T/4318. számú törvényjavaslat 1. §
[76] T/4318. számú törvényjavaslat részletes indokolás az 1. §-hoz.
[77] T/4318. számú javaslat 1. §
[78] T/4319. számú törvényjavaslat a költségvetési felelősségről és a törvényhozási költségvetési hivatalról.
[79] T/4319. számú törvényjavaslat részletes indokolás a 4. §-hoz.
[80] Soós Károly Attila: Kell-e nekünk új alkotmányos adósságkorlát? In MTA KTI Blog, 2011. március 17. http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=76 (2013. 06. 10.)

V.2.2. A felelős állami gazdálkodás ígérete: a 2008. évi LXXV. törvény

2008. november 6-án[81] Magyarország nemzetközi hitel-megállapodást kötött. A megállapodásokban szereplő, 25 milliárd dolláros összeget az IMF, az Európai Unió és a Világbank bocsátotta az ország rendelkezésére.[82]

2008. szeptember 29-én a kormánypártok egyike javaslatot nyújtott be a takarékos állami gazdálkodásról, amelyben a költségvetési plafon intézményének bevezetését javasolta.[83] A **takarékos állami gazdálkodásról szóló törvényjavaslat** 3. §-ában rögzítette a költségvetés elsődleges kiadásainak főösszegét a 2009-től 2011-ig terjedő időszakra. Kimondta, hogy 2009-ben az elsődleges kiadási főösszeg a 2008. évi költségvetésről szóló törvényben foglalthoz képest nem növekedhet; a 2010. és a 2011. évi elsődleges kiadási főösszeg pedig kizárólag a megelőző év tényleges gazdasági növekedése mértékének felével növekedhet.[84] A kiadásnövekedés fékezése egyben az Országgyűlés elé terjeszthető éves költségvetési törvényben foglalt kiadás számára is korlátot jelent, amint azt a javaslat indokolása megjegyzi.[85]

A [2008]. évi LXXV. törvény elfogadott szövege hosszú távon is értelmezhető szabályokat szándékozott a jogrendszerbe iktatni, ezért alkalmazott átgondoltabb, a javaslathoz képest alaposabban kidolgozott szabályozást. A törvény a III. fejezetben ismertetett eszközök közül többet is felhasznált, illetve a szabályok betartására intézményként felállította a Költségvetési Tanácsot, jóllehet vétójoggal nem ruházta fel. A jogszabály 3. § (1) bekezdése kiadási korlátot,[86] a (2) bekezdés a) pontja egyenlegkövetelményt tartalmazott,[87] a b) és c) pontok adósságféket írtak elő,[88] a 6. § (2) bekezdés b) pontjában pedig a PAYGO elvet alkalmazta.

A törvény szabályozási rendszerét következetesen és koherensen alakították ki, annak gyakorlati működéséről azonban nem rendelkezünk érdemi információval. Ennek oka az, hogy a szabályok rendszere a maga teljességében 2010. január 1-jén lépett hatályba, 2012. január 1-jétől azonban már hatályon kívül is helyezték, így rendelkezései rövid ideig érvényesültek.

---

[81] A Világbankkal csak 2009 szeptemberében.

[82] Magyar Nemzeti Bank: IMF/EU pénzügyi segítségnyújtás. http://www.mnb.hu/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas (2013. 06. 10.)

[83] T/6401. számú törvényjavaslat 3. §

[84] T/6401. számú törvényjavaslat a takarékos állami gazdálkodásról.

[85] T/6401. számú törvényjavaslat részletes indokolás a 3. §-hoz

[86] „3. § (1) A költségvetési törvényben meg kell határozni a belső tételek egyenlegének a tárgyévet követő évre vonatkozó követelményét úgy, hogy a külső tételek egyenlegére vonatkozó legújabb technikai kivetítés alapján az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a (2) bekezdés szerint a tárgyévet követő évre vonatkozóan egy évvel korábban előírt elsődleges egyenleg cél."

[87] „3. § (2) A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcélt úgy, hogy
a) az elsődleges egyenlegcél nem lehet elsődleges hiány"

[88] „(2) A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcélt úgy, hogy
…
b) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint
c) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét."

V.3. Az alkotmányozás: javaslatok az irodalomból

Az alkotmányozás során a jogtudomány képviselői részéről több javaslat is érkezett az államadósság korlátozásával kapcsolatban, ezek közül hármat, Hetei Tibor, Jakab András és Simon István javaslatát említem meg és elemzem röviden.

Hetei Tibor András garanciák beépítését javasolja az alkotmányba, azonban nem támogatja konkrét mérték meghatározását. Úgy véli, az megfelelő kontrollt jelentene, ha az eladósodáshoz vezető kölcsönök felvétele kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányhatározattal történne; de a számvevőszék hitelfelvételre vonatkozó ellenjegyzési jogát is megfontolásra érdemesnek tartja.[89] Hetei javaslata rövid, keretjellegű, a pénzügyi kötelezettségvállalás kapcsán pusztán annyi előírást támaszt, hogy annak törvényen vagy kormányhatározaton kell alapulnia, illetve meg kell felelnie a törvényi előírásoknak. A normaszöveg azonban ily módon véleményem szerint nem nyújt kellő biztosítékot az eladósodás ellen. További problémája, hogy a norma alanyainak körét pontatlanul határozza meg, amikor közfeladatot ellátó szervezetekről és természetes személyekről szól. Ez indokolatlanul tág kört jelent, túlmenve az államháztartás alrendszereinek alanyain, hiszen ide tartozhatnak például az egyházak, vagy a közműszolgáltatók is – e jogalanyokra pedig szükségtelen az államháztartásra előírt kötelezettségek kiterjesztése.

Jakab András magántervezetében alapvetően a **német modell** követését – hiánykorlát beiktatását – javasolja, de a **svájci modellnek** megfelelő szövegezést – összkiadási korlát – is közreadott. A német modell alapján alkotott szövegjavaslat részben azonos Hetei Tibor javaslatával. Ezen normaszöveg hátránya véleményem szerint, hogy a német minta bonyolultságát hordozza magán, annak értelmezése és alkalmazása körülményes, nehézkes lenne. Másfelől a jogalkotót további bonyolult eljárási és anyagi jogi szabályok megalkotására kötelezi, amelyek esetében fennáll a veszély, hogy eltérnek az Alaptörvényben foglalt céltól. A magyar gazdaság jelenlegi, a II.2. pontban ismertetett helyzetében pozitívumként értékelhető a Költségvetési Tanács vétójoga, ami a közgazdasági megalapozottságot, a hozzáértést biztosíthatja a költségvetési tervezés szakaszában, ezáltal elkerülve a rövidtávon célszerűnek tűnő, ám hosszú távon fenntarthatatlan döntéseket.[90] A svájci minta szövegezése egyszerűbb, ám problémaként jelenik meg, hogy általánosságban beszél kiadásokról és a jogi szabályozás eszközrendszerével nem képes különbséget tenni a közgazdaságilag eltérő beruházási és a működési célú kiadások között. Mindkét szövegjavaslat esetében azonban kizárólag a költségvetés megalkotásával kapcsolatban ad iránymutatást a szerző, a végrehajtás során a Költségvetési Tanács nem rendelkezik hatáskörökkel és ebben a szakaszban az ajánlott normaszövegek alapján az eladósodás korlátozása nem biztosított. Jakab András 2011-ben megírt kétféle szövegváltozatával és a háttérkoncepciók jogászi szempontú értékelésével véleményem szerint a jogalkotót nagymértékben segítette az államadósság kodifikációja során.[91]

---

[89] Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. 11. o. „In" Pénzügyi szemle, 2011. 1. szám, 5-15. o

[90] Az új „hatalmi központ" megjelenése az alkotmányos rendszerben felveti a hatalmi ágak megosztásának átgondolását, illetve a demokrácia és a technokrácia elvei közti választást a hagyományosan a parlament kizárólagos döntési körébe tartozó költségvetési törvények megalkotása során. Azon túl, hogy jelen gazdasági helyzetben megalapozottnak tartom a technokrácia célhoz kötött és korlátozott térhódítását, a téma alkotmányos kereteinek kifejtésébe nem bocsátkozom.

[91] A magántervezetet Jakab András 2011 januárjában tette közzé: http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf. Megjegyzés: 2013 június 10-én: az internetes hivatkozás nem érhető el, azonban a 40. jegyzetben feltüntetett forrásban megtalálható a 70-163. oldalakon.

Simon István javaslata **GDP-arányos adósságféket** és **hiánykorlátot** egyaránt tartalmaz.[92] Hetei Tiborhoz hasonlóan egyedi kötelezettségvállalás esetén javasolja a számvevőszéki kontrollt, ezen felül az adóssághoz kapcsolódó eljárási és járulékos kérdésekre is kitér. Bár Simon István javaslata fogalmilag pontosabb Jakab Andráséhoz képest, a rendszer összetettsége ebben az esetben is problémát okozhat a gyakorlatban, és egyben az egyszerűség III.3. alfejezetben írt kritériumával is nehezen egyeztethető össze.

A 2008-as szabályozás eltörlésével szemben közgazdászok fogalmaztak meg kritikát, Soós Károly például a 2008-as szabályrendszer fenntartását javasolta.[93] Soós álláspontja szerint a lényeges problémát az jelenti, hogy míg a régi szabály csak a költségvetés tervezésének és végrehajtásának olyan módját írja elő, ami figyelembe veszi, hogy az adósság egy meghatározott mértéken túl nem növekedhet, az új szabály közvetlenül korlátozza az állam hitelfelvételét. Megítélése szerint a 2008-as szabályozás a tárgyévet követő éveket is célozza, aminek előnye a következő: a gazdasági helyzet alakulása nem tervezhető előre pontosan, emiatt a tervezés csak átlagos konjunktúra-alakulást figyelembe véve történhet, ami negatív és pozitív konjunktúra esetén egyaránt stabilizátorként hat a költségvetésre. Soós véleménye szerint az új szabály ezt az automatizmust negatív konjunktúra esetén parlamenti döntéssel helyettesíti, túlfűtött gazdasági működés esetén pedig nem fékezi a gazdaságot. A szerző másik érve a korábbi szabály mellett az, hogy álláspontja szerint az államadósság és a hitelfelvétel közvetlen korlátozása a gyakorlatban nem valósítható meg ésszerűen.

VI. Az Alaptörvény javaslata és elfogadott szövege

A 2010-es alkotmányozás során két törvényjavaslat érkezett az Országgyűléshez, Szili Katalin,[94] illetve a kormánypártok javaslata.[95] A Szili Katalin által benyújtott javaslat a költségvetés egyensúlyával általánosságban foglalkozik, ebből arra lehet következtetni, hogy a 2008-ban megalkotott plafontörvényt megfelelőnek tartja, és nem akar a jogrendszerbe iktatni további biztosítékokat.

Az Alaptörvény javaslatának (a továbbiakban: Javaslat) szövegét nem ismertetem, ehelyett a törvény elfogadott szövegét mutatom be, a fejezet végén azonban röviden kitérek a két szöveg különbségeire.

Az Alaptörvény a Közpénzek című fejezetben érinti az adósságfékek kérdéskörét. A törvény a 36. cikk (4)-(6) bekezdéseiben a tervek, a 37. cikk (2)-(5) bekezdéseiben pedig a végrehajtás szintjén foglalkozik az államadósság-fékekkel.[96]

Az Alaptörvény **GDP-arányos államadósságfékeket** alkalmaz. A 36. cikk (4)-(6) bekezdései a költségvetés tervezésének, a 37. cikk (2)-(3) bekezdései pedig a költségvetés végrehajtásának folyamatába iktatják az adósságfékeket az alábbiak szerint.

Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Átmenetileg, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az

[92] Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. „In" Pázmány Law Working Papers, 2011/16. szám. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-16.pdf (2013. 06. 10.)
[93] Soós Károly Attila i.m. (80. jegyzetben)
[94] T/2628.számú törvényjavaslat A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
[95] T/2627. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvénye.
[96] A tervek szintje kifejezést azért használom, mert az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezései a költségvetési törvényre vonatkoznak, ami a költségvetési évben teljesülő bevételek és kiadások előirányzott összegét tartalmazza, tehát egy terv.

Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai összтermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.[97]

A **rugalmasság** biztosítása érdekében a törvény két kivételes esetkörre eltérési lehetőséget biztosít a fenti előírásoktól. Ezek közül az első a **különleges jogrend**, amikor a költségvetés megalkotása és végrehajtása során a különleges jogrendet kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben el lehet térni az adósságfékektől. A második eset a **nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése**, ekkor a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni a szabálytól. Az elháríthatatlan külső okból származó súlyos problémák orvoslása az indokolás szerint csak a felsorolt kivételes helyzetben és kizárólag a szükséges mértékben élvez elsőbbséget az államadósság stabil szinten tartásának céljával szemben. Emellett a kivételek szűkítő meghatározásából is látható, hogy az „államadósság tartós és tendenciaszerű csökkentése" egyike az Alaptörvényben foglalt fontos állami céloknak.[98]

A törvény a központi költségvetés végrehajtása tekintetében is kötelezettséget ír elő. A 37. cikk előírása egyfelől, hogy a költségvetést a törvényesség, célszerűség, átláthatóság és a közpénzek eredményes kezelésének elvei szerint kell végrehajtani. Az Alaptörvény ezen túlmenően megtiltja olyan kölcsön felvételét és olyan pénzügyi kötelezettség vállalását, amely azt eredményezné, hogy az államadósság szintje meghaladja a megelőző naptári év bruttó hazai terméke értékének felét.[99]

Az átmeneti időszakra az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a központi költségvetés végrehajtása során a Kormány nem vehet fel olyan kölcsönt és nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, amelynek következtében az államadósság a megelőző naptári évben fennálló adóssághoz képest növekedne.

Mindkét eset alól kivételt képeznek a különleges jogrend és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének esetei, a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott feltételekkel.

Az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdése szerint az államadósság szintjének és az éves bruttó hazai termék értékének számítási módját törvény állapítja meg.

A tervezés szintjén, a költségvetés elfogadása kapcsán a jogalkotó általános szabályként az **intézményalapú modellt** vezeti be, amelyhez a lengyel mintára kialakított szabályalapú modell kapcsolódik. A törvény **adósságféket** iktat a jogrendszerbe, dolgozatomban a szabályrendszer e részét vizsgálom. Domokos László álláspontja szerint az intézményi megoldás alkalmazása – a Költségvetési Tanács kialakítása, majd az alkotmányozás során vétójoggal történő felruházása által – a magyar gazdaságpolitika hitelességének csökkenése miatt vált szükségessé.[100]

A költségvetés végrehajtása esetében az alapvető szabály szintén a GDP-arányos adósságfék. A törvényi szabályozás kapcsán egy fontos megjegyzést tesz a Javaslat indokolása, amikor kimondja, hogy törvény a Javaslat erre vonatkozó külön utalása híján is meghatározhatja azokat a további tartalmi és eljárási szabályokat is, amelyek az állami eladósodás gátját képezik.[101] A Javaslat benyújtói abban bíznak, hogy a 36. és 37. cikk szabályainak együttes alkalmazása nyomán a költségvetési gazdálkodás az államadósság csökkentését eredményezi majd.[102]

[97] Alaptörvény 36. cikk. (4)-(5) bekezdés.
[98] Javaslat, indokolás a 36. és a 37. cikkekhez.
[99] Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdés
[100] Domokos László: Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. 292. o. „In" Pénzügyi szemle 2011. 3. szám 285-296. o. A szerző az általam előadottól eltérően értékeli a szabályalapú és az intézményi megoldást, utóbbit kevésbé szigorúnak ítéli.
[101] Javaslat részletes indokolás a 37. cikkhez.
[102] Javaslat részletes indokolás a 37. cikkhez.

A Javaslat és a végleges szöveg eltérései a következők: a Javaslat a központi költségvetés és annak végrehajtása című fejezetben rendelkezett a kérdésről, a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősségre hivatkozva – utóbbi rendelkezés összhangban van a preambulum, a Nemzeti hitvallás tízedik mondatával.[103]

Az elfogadott törvény a Javaslathoz képest két jelentős változtatást tartalmaz, a T–2627/168. számú zárószavazás előtti módosító javaslat alapján a költségvetés tervezésekor az Alaptörvény nem az előző, hanem a folyó évi államadóssághoz viszonyítva ír elő kötelezettséget; a második változtatás pedig az alkotmányos rendszer egészét érinti az alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásával – ezt a T–2627/144. számú kapcsolódó módosító javaslat iktatta be.[104] Utóbbi módosítást, amelynek célja, hogy a jogalkotó és a végrehajtó hatalom részére nagyobb mozgásteret biztosítson, a közgazdász és a jogász szakma egyaránt kifogásolja.[105]

Fogalmi változás, hogy a korábbi, bruttó hazai termék kifejezést a nyelvhelyesség erősítése céljából teljes hazai össztermékre módosította a 2627/58-as módosító javaslat[106] – a szöveget végül a T–2627/143. számú kapcsolódó módosító javaslattal fogadták el.[107] A teljes hazai össztermék fogalmának használatát közgazdászok és jogászok egyaránt kifogásolták, amiatt, hogy a kifejezés értelmetlen.[108]

A Javaslattal szemben az MNB monetáris tanácsának volt tagja és az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa a fogalmak tisztázatlansága, illetve alkalmazhatatlansága miatt fogalmazott meg kritikát és észrevételükkel annak szövegezését a közgazdasági fogalmak jelentéséhez igyekeztek közelíteni.[109] A jogalkotó a T-2627/168. számú zárószavazás előtti módosító javaslatával a kifogásolt homályos kifejezéseket kivette a normaszövegből.[110]

VII. Az Alaptörvény végrehajtása: a Stabilitási törvény

Az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdése felhatalmazást adott olyan törvény megalkotására, ami meghatározza az államadósság és a „teljes hazai össztermék" számításának módját, illetve meghatározza az adósságfék végrehajtásának részleteit. Ezen cikk végrehajtására alkotta meg az Országgyűlés a Stabilitási törvény államadósságfékekre vonatkozó szabályait. A törvény rendelkezései közül az alábbi, témám szempontjából lényeges négy szabályt mutatom be: 1) az adósságot keletkeztető ügyleteket, 2) az államadósság-mutatót, 3) a növekedési ütem szabályozását és 4) a „nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése" fogalmát.

Egyrészt az **adósságot keletkeztető ügyletek** fogalmát a stabilitási törvény kellő körültekintéssel határozza meg, mivel nem csak a hitelt és a kölcsönt vonja a fogalom alá,

[103] A Nemzeti Hitvallásban a jogalkotó kimondja, hogy „[MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI] Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit."
[104] http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0144.pdf (2013. 06. 10.)
[105] Antal Attila i.m. (66. jegyzetben); Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 281-284. o.; Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól– frissítés. MTA-KTI blog 2011. április 21. http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=85 (2013. 06. 10.)
[106] http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0058.pdf (2013. 06. 10.)
[107] http:/www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0143.pdf (2013. 06. 10.)
[108] „Nyelvileg sem helyes az „össz" „teljes"-éről beszélni." Jakab András i.m. (40. jegyzetben) 279. o. Lásd még Neményi Judit-Oblath Gábor i.m. (105. jegyzetben)
[109] Neményi Judit-Oblath Gábor i.m. (2. jegyzetben)
[110] http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0168.pdf (2013. 06. 10.)

hanem a kölcsön funkcionális helyettesítőit is.[111] Ezekre az ügyletekre már utaltam az V.1. alfejezetben.

Másrészt a viszonyítási év **államadósság-mutatója** a törvény szerint egyenlő az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek konszolidált adósságának a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai termékhez viszonyított arányával.[112]

Harmadrészt az államadósság **növekedésének üteme** kapcsán a jogalkotó előírja: a központi költségvetésről szóló törvényben az államadósság tervezett, összegszerű értékét úgy kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság viszonyítási év számított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.[113] Ezen szabály azonban csak 2015-től alkalmazandó,[114] a 2015-ig tartó átmeneti időszakra vonatkozóan a törvény 47. § (6) bekezdése egyenlegkövetelményt tartalmaz.

A jogalkotó előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban a költségvetési egyenleget a bruttó hazai termék arányában csak úgy lehet meghatározni, hogy annak hiánya a 2013-2015 költségvetési években nem lehet nagyobb, mint a bruttó hazai termék 3%-a.

Negyedrészt figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése alapján kivételt jelent az adósságfékek alól, nagy jelentőséggel bír a „nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése" kifejezés. A fogalmat a törvény az éves bruttó hazai termék reálértéke csökkeneséként határozza meg.[115] A fogalmi tisztaság az Alaptörvényhez képest javult, hiszen már nincs szó a „teljes hazai össztermék"-ről, viszont a szabály több problémát is felvet. Ezeket a VIII.2. fejezetben tárgyalom.

VIII. A normák Iustitia mérlegén

VIII.1. Amerikai adósságplafon: leminősítve

Formai szempontból az amerikai szabály egy jogszabályban, **egyszerű törvényben** jelenik meg. Elfogadásához semmilyen eljárási többletkövetelmény nem szükséges, ebből az következik, hogy ez a forma nem nyújt kellő biztosítékot a változtatás ellen. Ezzel szemben, amint azt a IV.3. fejezetben leírtam, az alkotmányi szintű szabályozás az eljárási garanciák miatt megfelelően védené az adósságplafont a módosítástól.

A szabály végrehajtását segítő **intézményt**, a CBO-t vizsgálva megállapítottam, hogy az elsősorban kizárólag elemzéseket végez és előrejelzéseket készít a költségvetéshez kapcsolódóan. Az intézmény legerősebb hatásköre a költségvetési törvény véleményezése, amiből viszont az következik, hogy a szabályozási rendszerben nem található olyan szerv, ami közvetlenül kikényszeríthetné az adósságplafon alkalmazását.[116]

Tartalmi szempontból az adósságplafon az **adósság összegét korlátozza**, nem a GDP-hez viszonyítja az adósságot. Az adósság összege egy érték, ami pénznemben kifejezve

[111] Stabilitási törvény 3. § (1) bekezdés.
[112] Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés.
[113] Stabilitási törvény 4. § (2) bekezdés; T/5130. számú törvényjavaslat Magyarország pénzügyi stabilitásáról. 4. § (2) bekezdés.
[114] Stabilitási törvény 42. § (3) bekezdés.
[115] Stabilitási törvény 7.§.
[116] CBO: About our products http://www.cbo.gov/about/our-products (2013. 06. 10.)

megadja az adósság tömegét. Az adósság összegéből azonban az adósság pénzben kifejezett értékén túl nem nyerünk információt, egyéb tényezőre, például a költségvetési politika irányára, a költségvetés fenntarthatóságára, nem tudunk következtetni.

Ehhez kapcsolódóan úgy gondolom, hogy fellelhető olyan, az összegtől eltérő tényező, ami alapján a gazdasági szakemberek véleményét figyelembe véve a jogalkotó ésszerű határt húzhat az eladósodás korlátozásakor. Ilyen tényező például az ország adósságtűrő képessége, amit az ország gazdasági teljesítménye, a társadalmi-politikai berendezkedés és a piac vélekedése befolyásol.[117] Az adósságtűrő képesség számszerűsítése ugyanakkor szintén nehézségekbe ütközik.

További ilyen tényező a GDP, ami egy ország gazdasági teljesítőképességét fejezi ki. Amennyiben az eladósodás korlátját a GDP-hez viszonyítjuk, az a gazdasági teljesítőképesség vizsgálatán keresztül iránymutatásként szolgálhat a költségvetés tervezése és végrehajtása során. Figyelemmel arra, hogy a GDP általánosan alkalmazott mutató, számszerűsítése pedig kevésbé problémás, alkalmas tényezőnek tekinthető a korlátozó szabályok megalkotásakor.

Mivel az adósságplafon az adósság összegét korlátozza, ezért a fentiekből következően nem mutatja meg, hogy a költségvetés tervezése és végrehajtása a reálgazdaság eseményeit figyelembe veszi-e. Ebből következően viszont nem ad útmutatást sem a költségvetési politika megalkotói, sem pedig annak végrehajtói számára, és alkalmatlan szabálynak minősül.

Az adósságplafon-szabály célja megalkotásakor az volt, hogy korlátozza az eladósodást, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg. A szabály jellege leginkább a délibábhoz hasonlítható: ahogy közelednek felé, a plafon úgy távolodik az emelések által, így az adósság összege a plafon összegét soha nem éri el. A szövetségi adósság összege a plafon összegét csak egy évben, 1996-ban haladta meg, ekkor azonban a Kongresszus február 8-án és március 12-én mentesítette az elnököt a plafon következményei alól, március 29-én pedig újból elfogadott egy, a plafont emelő javaslatot. Így sikerült a szabályt megkerülve biztosítani az állam működését, ahogyan arra a IV.3. alfejezetben már utaltam.

Mindebből viszont egyenesen következik, hogy az amerikai szabály nem teljesíti a **kikényszeríthetőség** követelményét, hiszen a hozzá fűzött szankciók nem érvényesülnek. Amellett, hogy a szankció nem működik a gyakorlatban, a szabály eredeti célja sem valósul meg. A plafon nem hat a költségvetési tervezésre, nem akadályozza meg a deficites költségvetések elfogadását, hanem éppen ezzel ellentétesen, olyan korábbi költségvetések hatását tükrözi, amelyek szintén hiányt tartalmaztak. Tehát a szabály nem tölti be funkcióját, ténylegesen nem a jövőre nézve állapít meg kötelezettséget, hanem a múltbéli rossz tervezések eredményét összesíti. A Kongresszus pedig rendre megszavazza a plafon emelését. Ha nem így járna el, akkor önmagával kerülne ellentétbe, figyelemmel arra, hogy az adósságot felhalmozó korábbi költségvetéseket sorra megszavazta. Mivel a szabály szinte teljes mértékben nélkülözi a stabilitást és a kikényszeríthetőség nem érvényesül, ezért a **rugalmasság** az amerikai plafon esetében nem vizsgálható.

A szabály tehát nem biztosítja azt, hogy a Kongresszus a költségvetést fenntarthatóan tervezze, és nem akadályozza meg a szövetségi kormányzatot sem abban, hogy a plafonra figyelemmel határozza meg költségvetési politikáját. Mindebből következően a plafon még további biztosítékok mellett sem ajánlott példának a fiskális politikai szabályok rendszerének kialakítása során.

[117] Kecső Gábor i.m. (4. jegyzetben) 421-423. o.

VIII.2. Magyar adósságfékek: kiterjesztve, kitolva és kioldva

A magyar szabályozás formai szempontból **kétlépcsős**. Az alapvető szabályokat az Alaptörvény, a részletszabályokat a Stabilitási törvény szabályozza. Ezzel alapvetően egyetértek. Az, hogy az Alaptörvény elfogadásához kétharmados politikai többség kell, megfelelően biztosítja a szabály stabilitását. Tartalmi szempontból pedig az adósságfékek az adósságot a GDP arányában korlátozó szabályok közé sorolhatók. Az is hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény tartalmaz intézményt is, a Költségvetési Tanácsot.

A kapcsolódó intézmény rendkívül erős hatáskörökkel rendelkezik, hiszen a költségvetési törvény elfogadásához előzetes hozzájárulása szükséges, tehát a Tanács egyfajta vétójogot gyakorol.[118] Amennyiben a **Költségvetési Tanács** a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatát sorra megvétózza és az Országgyűlés az adott évre vonatkozó költségvetést március 31-ig nem fogadja el, a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést.[119] A Költségvetési Tanács tehát végső esetben képes olyan helyzetet teremteni, amelyben az Országgyűlés feloszlatható új választások egyidejű kitűzése mellett. Ez komoly garanciát jelent.

Az Alaptörvény adósságfékei tartalmi szempontból vizsgálva a **GDP-arányos adósságot** korlátozó szabálynak minősíthetők, amelyek betartását **intézmény**, a Költségvetési Tanács segíti elő. A fékekkel kapcsolatos fenntartásokat a III. fejezetben röviden már ismertettem, de itt is megemlítem őket. Jakab András III.2.2. alfejezetben hivatkozott véleménye szerint az ötven százalékos előírás önkényes, továbbá abból nem lehet következtetéseket levonni a költségvetési politika fenntarthatóságára vonatkozóan.

Problémát jelent, hogy az adósságkorlát olyan tényezőkhöz igazítja a költségvetési tervezést, amelyekre a kormányzatnak kisebb befolyása van. Álláspontom szerint hosszabb távon a kiadásalapú svájci szabályozás érné el a megfelelő hatást; valamint azt alapul véve módon lehetséges a kiadások, és így a költségvetés növekedésének ésszerű korlátozása is. A svájci szabályozás előnye ugyanis az, hogy az eladósodás korlátozását olyan tényezőkhöz, a kiadásokhoz, viszonyítja, amelyekre a kormányzat hatással van. Ebből következően a fiskális politika korlátja olyan tényező lesz, amelyet a politika alakítója befolyásolni képes. Ez pedig a tervezést segíti elő.

Az Alaptörvény tehát azzal, hogy egy vétójoggal felruházott intézményt alkot az adósságfékek védelmére, illetve kivételként csak a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését ismeri el a rendkívüli jogrend mellett, **kikényszeríthető és kevéssé rugalmas** szabályozásnak minősíthető.

Az Alaptörvény és a Stabilitási törvény viszonya és a magyar szabályozás rendszerszintű ellentmondásai kapcsán 1) az államadósság fogalmára, 2) az adósságfékek alkalmazásának időpontjára 3) a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének meghatározására, illetve 4) az adósság arányát növelő kölcsön kérdésére térek ki röviden.

Egyrészt az Alaptörvény az **államadósság** csökkentéséről rendelkezik, azonban azt összevetve a Stabilitási törvény fogalmával,[120] kérdésessé válik, hogy az önkormányzatok és a kvázi fiskális szervek adóssága bevonható-e az államadósság fogalma alá.[121] A probléma lényege az, hogy az államadósság ugyanazt jelenti-e, mint a kormányzati szektor adóssága.

Véleményem szerint a Stabilitási törvény fogalma tágabb személyi kört fog át, így **kiterjeszti** az államadósság-fogalmat és az adósságfékek alkalmazási körét. Ez azonban a

[118] Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés
[119] Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont
[120] Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés a) pont.
[121] Kecső Gábor i.m. (4. jegyzetben) 425. o.

jogszabályi hierarchia elvébe ütközik, hiszen az alacsonyabb jogszabály több kötelezettséget állapít meg, mint a magasabb rendű jogszabály. Tartalmi szempontból helyeslem a személyi kör bővítését, hiszen ez szélesebb körben segíti elő az adósság csökkentését, a bővítés formája azonban nem szerencsés.

Másrészt a Stabilitási törvény **kitolja** az adósságfékek alkalmazását, mivel a VII. fejezetben tárgyaltak szerint csak 2015-től rendeli alkalmazni az adósságarány csökkentését. A III. fejezetben ismertetett modellek közül a 2015-ig tartó átmeneti időszakban a Stabilitási törvény egyenlegszabályt ír elő. Ez a kiterjesztéshez hasonlóan elvi okokból jelent problémát, mivel ismételten megállapítható, hogy az alacsonyabb szintű törvény felülírja az Alaptörvény szigorú adósságfékeit, kitolva azok alkalmazását.

Harmadrészt értelmezési kérdéseket vet fel a főszabály alóli kivételt képező „nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése". Az Alaptörvény előírása a szavak általános jelentése szerint egyértelműnek látszik: a tartósság egy időbeli feltétel, ami azt követeli meg, hogy a visszaesés hosszú ideig tartson; a „jelentős" kifejezés pedig a GDP nagymértékű csökkenését jelenti. Ebből következően a kivétel csak akkor alkalmazható, ha a konjunktív feltétel fennáll, tehát a GDP hosszú ideig és nagymértékben csökken, ami szigorú követelményt állít a jogalkalmazó elé.

A Stabilitási törvény azonban a fogalmat az éves reál GDP csökkenéseként adja meg.[122] E szabály alkalmazása során már a rövid és kismértékű visszaesés is lehetőséget teremt a kivétel alkalmazására. Előbbi amiatt, hogy éves visszaesésről van szó, utóbbi pedig azért, mert a reál GDP bármilyen mértékű csökkenése, tehát akár már egy ezrelékes visszaesés is elegendő a fékek kioldásához. Előzetesen nem tudjuk pontosan megmondani, hogy mit jelent a „hosszú visszaesés", azonban biztosan kijelenthető, hogy nem egy évet. Hasonlóképpen nem adható meg előre a visszaesés mértéke, de az egy ezrelékes visszaesés nem értelmezhető jelentős visszaesésként.

A fentiek alapján a Stabilitási törvény szövege **kioldja** az Alaptörvény adósságfékeit, azok csak akkor érvényesülnek, ha a nominális gazdasági növekedés meghaladja az inflációt. Akkor tehát nem, ha az infláció nagyobb a gazdasági növekedésnél, vagy, amennyiben azok egyenlők.[123] Ez helytelen megoldás mind a jogszabály célját tekintve, mind pedig amiatt, hogy az alacsonyabb jogszabály felülírja a magasabb szinten elhelyezkedőt.

Negyedrészt, a Stabilitási törvény módosítása[124] az Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdése szerinti kölcsön felvételéhez kapcsolódó szerződést nem tekinti semmisnek, ha a kölcsön felvételekor, a pénzügyi kötelezettség vállalásakor nem ismert okból haladja meg az államadósság-mutató a költségvetési év utolsó napján a tervezett értéket. A módosítás célja az indokolás szerint kettős.[125] Egyfelől az államadósság-mutató csökkenése, mint kiemelt gazdaságpolitikai cél változatlanul hagyása mellett technikailag pontosítja az államadósság finanszírozásának végrehajtására szolgáló szabályt, másfelől biztosítja a hitelezőket a finanszírozási ügyletek adósságkorláttól független érvényességéről.

A módosítást a kikényszeríthetőség szempontjából szükséges értékelni. A Ptk. 200. szakasz (2) bekezdése kimondja a jogszabályba ütköző szerződés semmisségét, a semmis szerződés érvénytelenségére pedig bárki hivatkozhat.[126] Amennyiben ezt az Alaptörvény 37.

[122] Stabilitási törvény 7. §
[123] Kecső Gábor i.m. (4. jegyzetben) 425-426. o.
[124] 2012. évi CXLI. törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény módosításáról.
[125] T/7669/12. számú módosító javaslat A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény módosításáról szóló T/7669 számú törvényjavaslathoz.
[126] Ptk. 234. § (1) bekezdés. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény fenntartja a jogszabályba ütköző szerződés semmisségére vonatkozó szabályt a 6:95. szakaszban, viszont a 6:88. § alapján szűkül az

cikk (3) bekezdésére vonatkoztatjuk, megállapítható, hogy azon kölcsönszerződések és pénzügyi kötelezettségvállalások, amelyek következtében az államadósságnak a teljes hazai összтermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne, semmisek a törvény erejénél fogva.

A módosítás csökkenti a szabály kikényszeríthetőségét, **tovább oldva** a fékeket, mert az adósságfék túllépéséhez fűzött jogkövetkezményt – a semmisséget – kapcsolja ki, ha a túllépés előre nem ismert okból következik be. Véleményem szerint az új szabály alkalmazásakor értelmezési problémákat vethet fel az, hogy mi tekintendő vagy tekinthető előre nem ismert oknak. Kérdés, minek minősül például az, ha a túllépés az Európai Bíróság vagy az Alkotmánybíróság olyan döntésének köszönhető, amelyet sokak előre láttak a jogi szakmában, jóllehet mások ellenkező tartalmú döntés meghozatalát várták. A kérdés felvethető a forint árfolyamának ingadozásával és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel kötendő hitel-megállapodással összefüggésben is.

A magyar szabályozás egészét vizsgálva megállapítható, hogy míg az Alaptörvény szabálya kikényszeríthető, szigorú és kevéssé rugalmas; a Stabilitási törvény az adósságfékek alkalmazási körét kiterjeszti az Alaptörvényhez képest, emellett nagyobb rugalmasságot eredményez és mérsékelten csökkenti a kikényszeríthetőséget.

IX. Konklúzió

„A törvénynek ugyanis arra, hogy engedelmességre késztessen, semmi egyéb ereje nincs, csak a szokás, ámde ez csak hosszú idő elteltével jelentkezik, úgyhogy a meglevő törvényeknek más, új törvényekre való könnyelmű átformálása tulajdonképpen a törvény erejének gyengítése."[127]

A nagy görög filozófus, Arisztotelész gondolatát idézni első pillantásra zavarba ejtő, hiszen látszólag távol esik dolgozatom témájától. Az amerikai szabályt vizsgálva azonban a mélyebb szemlélődés során is zavarba jöhetünk, mert a fenti gondolatok időtálló módon illeszthetők az adósságplafonra és rendkívül jól jellemzik azt.

Az **amerikai plafonszabály** ugyanis – minden más törvényhez hasonlóan – akkor befolyásolná a norma címzettjeinek viselkedését és erőt abból nyerne, ha szokássá válna.

Amint azt dolgozatomban megvizsgáltam, az eladósodás felső határának szánt összeget szinte sosem éri [el] az adósság, mivel minden esetben, amikor közelítenek felé, a plafont rendszerint megemelik.[128] [Így] az amerikai szabály elérhetetlen, csalóka délibábként lebeg a kongresszusi képviselők és az elnök szemei előtt, azt sosem alkalmazzák, az soha nem érvényesül. Figyelemmel erre, megállapítható, hogy az állandó módosítás miatt az [adósságplafon] nem válik szokássá és nem képes magatartás-befolyásoló feladatát betölteni. Egyszerűen fogalmazva: gyakorlatilag nincs is szabály.

A kikényszeríthetőség követelményét így csak korlátozottan lehet vizsgálni, a plafon rugalmasságát pedig vizsgálni sem érdemes, hiszen ha már a főszabály sem érvényesül, logikailag nem lehetséges [attól] eltérni.

Az adósságplafonnal kapcsolatos hipotézisem tehát igazolt. A plafon még további biztosítékok mellett sem ajánlott eszköz a fiskális politikai szabályok rendszerének kialakítása

eljárás indítására jogosultak köre. Peres eljárást ugyanis az indíthat, akinek ehhez jogi érdeke fűződik, vagy akit erre törvény feljogosít. Emellett a bíróság köteles hivatalból észlelni a szerződés semmisségét.

[127] Arisztotelész: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 120. o.

[128] A kivétel kapcsán lásd a IV.3. fejezetben leírtakat.

során, hiszen a Benjamin Franklin által felsorolt két bűn mindegyikét megvalósítja: elősegíti az eladósodást és közben ennek ellenkezőjét ígéri.

A **magyar szabályozás**sal összefüggésben megállapítható, hogy a jogalkotó évtizedes mulasztását pótolta az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének beiktatásával. Az államadósság korlátozásának alkotmányba foglalására hitelességi szempontból, az adósságnövelő közpolitikai döntések kordában tartása miatt, illetve az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésében található költségvetési gazdálkodási elvek[129] betartása érdekében szükség volt. E célok elérése érdekében az Alaptörvény **előrelépést jelent** a korábbi évtizedekhez képest. A magyar szabályozás érdemeként emelem ki továbbá a formaválasztást, mivel az osztott szabályozás biztosítékot jelent az alkotmányhoz kapcsolódó garanciákkal, de nem köti meg a jogalkotó kezét a részletszabályok alakításában.

A szabályozás egészét tekintve azonban az összkép nem ennyire bíztató. Egyfelől **kérdéses a modellválasztás**, a GDP-arányos adósságkorlát alkalmazása. Megítélésem szerint az állam, a jogalkotó szempontjából ésszerűbb olyan tényezőkhöz kötni a jogalanyok cselekvéseit, amelyekre hatni képes, hiszen így tud azokra befolyást gyakorolni. Ezért az eladósodás korlátozására alkalmasabb a kiadási korlát, a kiadásokkal ugyanis a kormányzat képes tervezni; illetve a kötelező egyenértékű ellentételezés elve is megfontolandó, ez garantálná, hogy a felmerült kiadásokhoz minden esetben bevételeket rendeljen a kormány.

A rendszert belső ellentmondások is terhelik. A Stabilitási törvény **kiterjeszti** a személyi kört, amelyre az adósságfékek alkalmazandók, ugyanakkor **kitolja** az adósságfékek alkalmazásának időpontját és a gazdasági sokkra vonatkozó kivétel tágabb körű meghatározásával **kioldja** a fékeket, szűkítve azok alkalmazási körét.

A szabály érvényesülését a **gyakorlatban** a dolgozat lezárásáig **három alkalommal** vizsgálta a Költségvetési Tanács: a 2013. évi központi költségvetési törvény elfogadásakor, illetve annak módosításakor. A költségvetési törvényjavaslat záróvitára bocsátását engedélyezte, figyelemmel arra, hogy az államadósság-fékhez kapcsolódó előírásnak a törvény eleget tett.[130] Az első módosítás, amelyet a Tanács vizsgált, a 2013. évi XXXI. törvényként hatályba lépett T/10332. számú törvényjavaslat volt. Ennek kapcsán kimondta, hogy a javaslat érdemben nem érinti a 2013. év végére várható államadósságot, így megadható a hozzájárulás.[131] A második módosítás a még ki nem hirdetett T/11209. számú törvényjavaslat Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról. Ezzel kapcsolatban a Tanács megállapította, hogy a központis költségvetés bevételi és kiadási főösszegét érintő módosítások javítják a 2013. évi hiánycél teljesíthetőségét, és így az államdósság-szabály betarthatóságát is. Erre tekintettel a második módosítás kapcsán is megadta hozzájárulását.[132] A Költségvetési Tanács tehát **eddig minden esetben megadta hozzájárulását**, azonban a **vizsgálható esetek köre** jelenleg olyan **szűk**,

[129] Ezek közül is kiemelendő a fenntartható költségvetési gazdálkodás alapelve.
Alaptörvény
„N) cikk
(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”

[130] A Költségvetési Tanács határozata Magyarország 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatának zárószavazásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/14_2012_hat.pdf (2013. 06. 10.)

[131] A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/10332. számú törvényjavaslat T/10332/4. számú módosító javaslattal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/kvt_47_2013.pdf (2013. 06. 10.)

[132] A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/11209. számú törvényjavaslat módosító javaslatokkal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/0610_kt_hozzajarulas.pdf (2013. 06. 10.)

hogy a szabály gyakorlati érvényesülésének vizsgálata érdemben csak egy-két éven belül válik lehetővé.

Összegezve, a Stabilitási törvény rendszere az Alaptörvényhez képest nagyobb rugalmasságot eredményez, amellett, hogy kis mértékben csökkenti a kikényszeríthetőséget, így hipotézisem második állítását is igazolta a kutatás. A rugalmasságot azonban a törvény sajnos részben helytelen eszközökkel – például a magasabb szintű jogszabály felülírásával – éri el. A fékek rendszere tehát kikényszeríthető és kellően rugalmas is, azonban a reform ellenére is további karbantartásra és olajozásra szorul.

Felhasznált irodalom

A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/10332. számú törvényjavaslat T/10332/4. számú módosító javaslattal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/kvt_47_2013.pdf (2013. 06. 10.)

A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/11209. számú törvényjavaslat módosító javaslatokkal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/0610_kt_hozzajarulas.pdf (2013. 06. 10.)

A Költségvetési Tanács határozata Magyarország 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatának zárószavazásához. http://www.parlament.hu/kt/dok/14_2012_hat.pdf (2013. 06. 10.)

Alkotmánymódosítás folyamata az Egyesült Államokban http://www.usconstitution.net/constam.html (2013. 06. 10.)

ÁKK Zrt.: A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap vagyonának összetétele és értéke http://akk.hu//kepek/upload/2012/NYRA_pf_honlapra_20120831.pdf (2013. 06. 10.)

ÁKK Zrt.: Adósságszerkezet, diagram, 2012. 03. 31. http://akk.hu/index.ivy?public.lang=hu-HU (2013. 06. 10.)

ÁKK Zrt.: Az államadósság alakulása 2010 folyamán http://akk.hu//kepek/upload/2011/2010%20Eves%20Kiadvany%20final.pdf (2013. 06. 10.)

Alan J. Auerbach: Long-Term Objectives for Government Debt. „In" FinanzArchiv, vol. 65. no. 4.

Alkotmánymódosítás folyamata az Egyesült Államokban. http://www.usconstitution.net/constam.html (2013. 06. 10.)

Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei. „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 314-323. o.

Amadeo, Kimberly: *Debt Ceiling* http://useconomy.about.com/od/glossary/g/National-Debt-Ceiling.htm (2013. 06. 10.)

Antal Attila: *Közpénzügyek az új Alaptörvényben.* „In" Jogi Fórum, 2011. május 5. http://www.jogiforum.hu/hirek/25297#axzz1LVZQFpME (2013. 06. 10.)

Arisztotelész: *Politika.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.

Benjamin Franklin: *The Way to Wealth.* „In" Poor Richard's Almanac, 1758. http://www.swarthmore.edu/SocSci/bdorsey1/41docs/52-fra.html (2013. 06. 10.)

Budget Control Act of 2011 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/html/PLAW-112publ25.htm (2013. 06. 10.)

CBO: *About our products* http://www.cbo.gov/about/our-products (2013. 06. 10.)

Deficit Reduction Act of 1993. http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/cron/ (2013. 06. 10.)

Domokos László: *Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai.* „In" Pénzügyi szemle, 2011. 3. szám, 285-296. o.

Gazdaságkutató Intézet: *Az államadósságról – a GKI háttérelemzése 2011. március 2.* http://www.gki.hu/en/node/350 (2013. 06. 10.)

Hetei Tibor András: *Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához.* „In" Pénzügyi szemle, 2011. 1. szám, 5-15. o.

Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011.

Jakab András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából.* PPKE JÁK. 2011.

Kecső Gábor: *Adósságfékek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon*. „In" Fazekas Marianna („szerk".): Jogi Tanulmányok 2012. ELTE-ÁJK, Budapest, 2012. 417-429. o.

Kopits György: *A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok.* „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 197-216. o.

Kopits György-Steven Symansky: *Fiscal Policy Rules* „In" International Monetary Fund Occasional paper, no. 162., 1998.

Kovács Árpád: *Közpénzügyek.* ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2007.

KSH: *A bruttó hazai termék (GDP) értéke és volumenindexei (1991–)* http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html (2013. 06. 10.)

KSH: *Az államháztartás hiánya (-) és többlete (+) (2000-2011)* http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/teina200.html (2013. 06. 10.)

Magyar Nemzeti Bank: IMF/EU pénzügyi segítségnyújtás. http://www.mnb.hu/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas (2013. 06. 10.)

McCaffery, Edward J.: *"Public Debt Acts." Major Acts of Congress. 2004.* Encyclopedia.com. http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400255.html (2013. 06. 10.)

MNB Sajtóközlemény az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2012. IV. negyedév 2. o.
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Statisztika/mnbhu_statkozlemeny/mnbhu_allamhaztartas_es_haztartasok_pu_szamlai/mnbhu_kozlemeny_SK_PSZLA_ELOZETES_2012_Q4.pdf (2013.04.29.)

MNB: Tájékoztató az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2010. IV. negyedév
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20071114/s13s14tajekoztato_hu.pdf (2013. 06. 10.)

Murse, Tom: What is the Debt Ceiling?
http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/What-Is-the-US-Debt-Ceiling.htm (2013. 06. 10.)

Nagy Tibor: *Az államadósságügy költségvetési joga.* „In" Simon István (szerk.): Pénzügyi jog 1. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 199-210. o.

Neményi Judit – Oblath Gábor: *Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól. MTA-KTI blog 2011. április 11.*
http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk%5bcikk%5d%5bkeyvalue%5d=82 (2013. 06. 10.)

Neményi Judit – Oblath Gábor: *Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól– frissítés.*
MTA-KTI blog 2011. 10. 19. http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=85 (2013. 06. 10.)

Nemzetgazdasági Minisztérium: Már idén jelentősen csökken az államadósság - 2014-re a GDP 70 százaléka alá süllyed a GDP-arányos mutató.
http://www.kormany.hu/download/5/ac/10000/Cs%C3%B6kken%C5%91%20%C3%A1llamad%C3%B3ss%C3%A1g.pdf (2013. 06. 10.)

Niskanen. William A.: *The Concise Encyclopedia of economics – Reagonomics.* „In" The Library of Economics and Liberty http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html (2013. 06. 10.)

P. Kiss Gábor: *Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája.* „In" Pázmány Law Working Papers, 2012. 39. szám, http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-39-PKiss.pdf (2013. 06. 10.)

Romhányi Balázs: *Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához.* „In" Pénzügyi szemle, 2007. 2. szám, 335-370.o.

Romsics Ignác: *A Kádár-rendszer legitimitásvesztése az 1980-as években.* „In" Rubicon, 2009. 7-8. szám, Budapest
http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_kadar_rendszer_legitimitasvesztese_az_1980_as_evekben/ (2013. 06. 10.)

Rueben, Kim and Carol Rosenberg: *"What are rainy day funds and how do they work?" The Tax Policy Briefing Book, Tax Policy Center: Urban Institute and Brookings Institution, 2009. augusztus 12.* http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/state-local/fiscal/rainy-day.cfm (2013. 06. 10.)

Simon István: *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet.* „In" Pázmány Law Working Papers, 2011. 16. szám. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-16.pdf (2013. 06. 10.)

Soós Károly Attila: *Kell-e nekünk új alkotmányos adósságkorlát?* „In" MTA KTI Blog, 2011. március 17. http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=76 (2013. 06. 10.)

The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables,
Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 127-128. o. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf (2013. 06. 10.)
Table 7.3—Statutory Limits on Federal Debt: 1940–current. 130-133.o. www.whitehouse.gov/sites/.../hist07z3.xls (2012. 11. 4.)

The budget process: what is PAYGO? http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/budget-process/paygo.cfm (2013. 06. 10.)

The Legislative Process of the Congress http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (2013. 06. 10.)

The Presidents http://www.whitehouse.gov/about/presidents (2013. 06. 10.)

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com
Tanulmány

Tomasovszky Edit
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A követő jog alapproblémái, szabályozási kérdései[1]

I. Bevezetés

Jelen dolgozat témája egy rendkívül érdekes és vitatott jogintézmény, a követő jog (droit de suite). E terület a szerzői jognak igen speciális része, azonban annál nagyobb gazdasági relevanciával bír, jelentős jogi vonatkozásai mellett. A téma Magyarországon egyelőre feldolgozatlan, átfogó munkák nem állnak rendelkezésre, így e dolgozat jelentős mértékben támaszkodik külföldi szakirodalomra, jogszabályokra is.

Mivel nem egy világszerte egységesen alkalmazott jogintézményről van szó, és Európában is sokáig kellett várni az egyes jogrendszerekben való meggyökerezésére, indokoltnak látszik már a szükségességével is foglalkozni. A droit de suite megértéséhez alapvető fontosságú a fejlődéstörténetének áttekintése.

A munka a továbbiakban a követő jog célját és dogmatikai alapjait, a szerzői jog rendszerében elfoglalt helyét vizsgálja, nem kizárólag jogi, hanem a probléma feltárásához szükséges mértékben gazdasági aspektusból is.

A dolgozat jelentős részét képezi a követő jog fogalmi elemeinek meghatározása. Az áttekintés összehasonlító, elemző módszert követ, hiszen a 2001/84/EK Irányelv rendelkezéseiből kiindulva bemutatja a magyar szabályozást, majd kitekintést tesz a francia és a német jog vonatkozó szabályaiba, amikor azokban valamilyen releváns eltérés tapasztalható az irányelvi vagy a magyar szabályozáshoz képest. A francia szabályozás ismertetése magától értődik, hiszen Franciaországból indult útjára maga a jogintézmény. Németország is viszonylag korán, 1965-ben bevezette a droit de suite-et. Így e két ország jogában már kellően megtapadt a követő jog, ez kitűnik a részletes és átgondolt szabályozásból. Valószínű, hogy a 2001-ben elfogadott Irányelv is sokat merített e két állam joganyagából.

A kutatás messzebbre is tekint: az angolszász országoknak a követő joggal kapcsolatos dilemmáit gyűjti össze, az egyes országok által bevezetett, vagy csak elméletben felvetett megoldási javaslatokkal együtt, elemezve, hogy ezen alternatívákból melyik vezetne esetleg Európában is hatékonyabb jogérvényesítéshez.

A jogintézmény természetének feltárásához nélkülözhetetlen a vonatkozó nemzetközi magánjogi kérdések vizsgálata, az alkalmazandó jog kijelölésének problémaköre. Az esetek többségében ez nem egyszerű, tekintve a szabályozási környezet hiányosságait közösségi

[1] Konzulens: Prof. Dr. Csécsy György, tszv. egyetemi tanár

szinten, ennek ellenére kísérletet teszünk a szakirodalomban felmerült megfontolások alapján a művészek szempontjából leginkább helyénvaló kapcsolóelv megkeresésére.

A munka választ keres arra a kérdésre, hogy a követő jog jelenlegi formájában Európában megfelel-e a vele szemben támasztott igényeknek. Az Európai Unióban prioritásként kezelik a fiatal művészek támogatásának ügyét, így azt is vizsgáljuk, hogy milyen hatékonysággal tesz eleget ezen célkitűzésnek a jogi szabályozás. Továbbá az európai tendenciákat, hivatalos álláspontokat figyelembe véve a dolgozat megkísérel javaslatokat adni a jogintézmény szabályozásának fejlesztésére nézve.

II. A követő jog kialakulása, történeti fejlődése

II.1. A „droit de suite" nemzetközi története

A követő jog jellegzetessége, hogy pontosan meghatározható születésének ideje és helye. A francia impresszionista művészek léptek fel először azzal az igénnyel, hogy műveik első eladást követő további eladásaiból részesedést kapjanak. Sok esetben a művészek méltatlanul alacsony áron adták ki kezükből műveiket, hogy maguk számára megélhetést biztosítsanak. A mű értéke azonban később sokszorosára növekedett. A műtárgypiac ezen sajátossága miatt alakult ki a követő jog. Franciaországban 1914-ben iktatták törvénybe, de csak 1920-ban, az I. világháború után léphetett hatályba. Felmerül a kérdés, hogy miért éppen Franciaországban vezették be először a droit de suite intézményét. Valószínűleg azért, mert Franciaországban alakultak meg legkorábban a művészek érdekvédelmi szervezetei, a SPADEM[2] és az ADAGP,[3] melyek hamar megerősödtek, és képessé váltak arra, hogy lobbitevékenységükkel hatást gyakoroljanak a jogalkotásra.[4] 1921-ben Belgiumban is elérte az ottani érdekvédelmi szervezet (SABAM) a követő jog bevezetését. Németországban – bár később, de – szintén egy érdekvédelmi szervezet (Bild-Kunst) létrejöttéhez köthető a követő jog megjelenése.

1948-ban a Berni Uniós Egyezmény 14bis (1971-től 14ter) cikke emelte nemzetközi szintre a követő jog szabályozását. Az Egyezményben hangsúlyt kapott az eredetiség kritériuma, valamint a követő jog mint szerzői vagyoni jogosítvány elidegeníthetetlensége. Ugyanakkor az Egyezmény csupán fakultatív módon vezette be a követő jog szabályait, ezzel valójában kiüresítette a jogintézményt.[5] A fakultatív jelleg abban áll, hogy a követő jog alkalmazása az államok közötti viszonossági gyakorlat függvénye, valamint az államok által saját állampolgáraiknak biztosított jogok is alakítják a követő jog tartalmát.

Európa több országa bevezette a követő jogot a szerzői jogába, és az Európai Közösség is foglalkozott a kérdéssel. Az Európai Parlament 1974-ben ajánlást fogadott el a kulturális örökség védelme tárgykörében, melynek fontos része volt a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó harmonizációs igény. Az 1976-ra a Bizottság által elkészített munkaanyagban a követő jogot a szomszédos jogok között helyezték el. A jelentés szerint a Közösség területén nagyfokú egyensúlytalanság figyelhető meg, ugyanis egyes tagállamokban nem is szabályozzák ezt az intézményt, míg a többi tagállamban meglehetősen eltérő feltételeket

[2] Société des Auteurs des Arts Plastiques et Dessins et Modèles
[3] Société des Auteurs dans les Arts Graphiques et Plastiques
[4] Batta János: Eredeti képzőművészeti alkotás felhasználása a tulajdonjog átruházása útján. p.999. In Magyar Jog, 1978/11. sz.
[5] Kiss Tibor: A követő jog. Egy jogintézmény múltja, jelene és jövője a magyar szerzői jogban. p.53. In Miskolci Jogi Szemle, 2. évf. (2007) 1.sz.

írnak elő. A szabályozás hiánya ahhoz vezet, hogy a jogdíjak megállapítása terén sok a visszaélés, a jogátruházás helyszíneként sokszor ezeket a tagállamokat jelölik meg a felek.[6]

Az irányelv elfogadása ekkor még egyhangú döntést kívánt meg, ám az Egyesült Királyság és a műtárgypiac képviselőinek heves ellenállása akadályt képezett a jogalkotási folyamatban, így ez a tervezet nem vált minden tagállamra és tranzakcióra kötelező jellegű normává. Csak 1991-ben foglalkoztak érdemben újra a kérdéssel; ekkor új irányelvtervezet született. Ebben a követő jogot a szerzői jog szerves részeként határozták meg (a szerzői jogok esetében általánosan elismert védelmi időt alkalmazták a követő jogra), és az egységes szabályozás szükségességét egyrészt azzal indokolták, hogy a BUE rendelkezései túl tág teret hagynak a tagállamok számára; másrészt a piaci verseny fentiekben kifejtett torzulásával magyarázták a harmonizáció igényét.

A létrejött irányelv[7] (2001. július 19.; 2001. október 13-tól hatályos) területi hatálya nem csupán az EK (EU) tagállamaira terjed ki, hanem az egész EGT területére. Időbeli hatályát illetően rögzíteni kell, hogy a tagállamok az átültetésre 4 évet kaptak (ez meglehetősen hosszú idő az általános gyakorlatot tekintve), tehát a határidő 2006. január 1-je volt. Azon tagállamok, amelyek korábban nem ismerték a követő jogot (Ausztria, Írország, Hollandia, Egyesült Királyság, Ciprus és Málta), lehetőséget kaptak arra, hogy egy 2010. január 1-jével záródó átmeneti időszak alatt csupán élő szerzőik javára alkalmazzák a jogintézményt. A könnyítést kapott tagállamok – amennyiben szükséges a fokozatos alkalmazkodás megvalósításához – kérhetik az átmeneti periódus 2 évvel (tehát 2012. január 1-jéig) való meghosszabbítását. Ez a túlságosan hosszú átmeneti időszak (mely az egyébként is elhúzódó jogalkotási, harmonizációs folyamatot tovább nyújtotta) az Irányelv céljával ellentétesen hat, nem a belső piac egységesítése irányában. Az Irányelv jelentős számú kérdésben igen tág diszkrecionális hatáskört enged a tagállamok számára, pedig épp a teljes harmonizáció lenne kívánatos.

II.2. A követő jog fejlődése Magyarországon

A követő jog magyar jogba való beilleszkedését is érdemes végigkövetni. Magyarország Európa sok államához képest jóval korábban bevezette jogrendszerébe a droit de suite jogintézményét. Nem sokkal azután, hogy Franciaország törvénybe iktatta, megjelent Szalai Emil írása,[8] ő azonban inkább mellőzendőnek ítélte a jogintézményt.

Csak jóval később, az 1978. évi 27. tvr. tett róla először említést jogszabályi szinten, majd bekerült a régi Szjt. (1969. évi III. törvény) X. fejezetébe (46/A.§), mely a képzőművészeti, építészeti, műszaki és iparművészeti alkotásokról, művészi fényképekről szólt. Csak egy mondatban rendelkezett a követő jogról, a részletszabályokat a törvény végrehajtási rendeletében (Vhr.), a 9/1969. (XII.29.) MM rendeletben helyezték el.[9] Az Alkotmánybíróság 1994. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Vhr. 13/A. §-át, azzal az indokolással, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alapján a szerzői műhöz fűződő jogok és kötelezettségek tekintetében törvényi szintű szabályozás szükséges, a rendelet szintjén történő szabályozás alkotmányossági szempontból aggályos.[10] Az AB által biztosított határidő azt a célt szolgálta, hogy a jogalkotó ezen belül törvénybe iktathassa a tartalmukban egyébként nem alkotmánysértő szabályokat.

[6] Kulcsár Eszter: A követő jog nemzetközi és európai uniós szabályozásának alakulása. In Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 110. évf. 3. szám, 2005. június, http://www.sztnh.gov.hu/kiadv/ipsz/200506/01-kulcsar.html (Letöltve: 2011. október 20.) [s.p.]
[7] 2001/84/EK irányelv az eredeti műalkotás szerzőjét megillető követő jogról (a továbbiakban: Irányelv).
[8] Szalai Emil: A „droit de suite". In Kereskedelmi jog, 1921, 15-18. sz.
[9] A Vhr.-t a 4/1978. (XII.7.) KM rendelet módosította, kiegészítette.
[10] 14/1994. (III. 10.) ABh.

A követő jogot magyarországi történetének első néhány évtizedében folyamatos módosítás, kiegészítés, pontosítás jellemezte.[11] A jelenleg hatályos Szjt. 70.§-a tartalmazza a követő jog szabályait, mely továbbra is a X. fejezetben található: Képzőművészeti, fotóművészeti, építészeti, iparművészeti és ipari tervezőművészeti alkotások, műszaki létesítmények tervei cím alatt. Ez a szabályozás igen részletes, és garanciális szempontból fontos hangsúlyozni, hogy immár törvényi szintre emelte a részletszabályokat is.

A hatályos magyar szabályozás tartalmára e helyütt nem térünk ki részletesen, hanem azt a további fejezetekben tárgyaljuk, a jogintézmény elhelyezésének kérdései, valamint a fogalmi elemek meghatározása körében.

III. A követő jog célja

III.1. Az európai közösségi jogi szabályozás értékelése

A követő jog létrejöttének egyedüli célja a szerzők érdekének védelme volt. Mára azonban európai szinten kettős cél áll a jogintézmény előtt. Egyrészt továbbra is cél a szerzők gazdasági érdekeinek védelme, de ez összekapcsolódik a verseny torzulásának, eltolódásának megszüntetésére való törekvéssel. A célok elérésének eszközeként a 2001/84/EK irányelv azt tartalmazza, hogy a lehető legteljesebb mértékben össze kell hangolni a tagállamok követő jogra vonatkozó rendelkezéseit, mert ennek a területnek a szabályozása nagy hatással van a versenyképességre a belső piac tekintetében.[12]

Az EU igen nagy mozgásteret hagyott a tagállamok számára, pedig – mint az már fentebb is kifejtésre került –, teljes harmonizációra lett volna szükség, hogy elérjék a kívánt hatást. Azonban az EuB gyakorlatából[13] és a 2011-ben készült Jelentésből is az válik nyilvánvalóvá, hogy a piaci versenyt nem érintő kérdésekben nem szükséges egységes szabályozást alkotni, a részletszabályok esetében sokszor hallgat az Irányelv, más rendelkezések esetében pedig nem teszi kötelezővé a harmonizációt. Ez több területen problémákat vet fel: pl. a kollíziós szabályokat illetően, a közös jogkezelés kötelező voltát tekintve vagy éppen a Közösségen kívüli személyekkel szemben alkalmazandó szabályok körében. Az Irányelv e jellege veszélyezteti a kitűzött célok megvalósulását, és az egész harmonizációs törekvés legitimitását megkérdőjelezi, nem beszélve arról, hogy lehetnek olyanok, akik a szabályozatlanságot ki akarják használni a díjfizetés elkerülésére, és az is előfordulhat, hogy az értékes alkotásokat kiviszik, vagy távol tartják Európától a kedvezőtlen szabályozási környezet következményeként.[14]

Az Irányelv jelentéskészítési kötelezettséget fogalmazott meg, amelynek 2011-ben eleget tett a Bizottság.[15] A vizsgált adatok időintervalluma: 2005-2010. A főbb kérdések a következők voltak:

1. Észlelhető-e a belső piacon eltolódás azon tagállamok kereskedelme esetében, amelyek újonnan vezették be a követő jogot?
2. A 2012-ig kedvezményezett helyzetben lévő tagállamoknak származott-e előnyük a kivételezett helyzetből?

[11] Kiss Tibor: i.m. p.48.
[12] A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Jelentés a követő jogról szóló irányelv (2001/84/EK) végrehajtásáról és hatásairól. COM(2011) 878.
[13] Ld. pl. C-518/08. sz. Dalí ügy [EBHT 2010., I-03091.o.].
[14] Erauw, Johan: Conflict of Laws with Folgerecht (’Droit de Suite’) on the Sale of Works of Art in and out of Europe – After the EC Directive No. 2001/84. p.794. In: Convergence and divergence in private international law: liber amicorum Kurt Siehr. Eleven International Publishing, The Hague.
[15] Jelentés 2011.

Az első kérdés vonatkozásában a vizsgálat eredményei az árverések értékét és méreteit figyelembe véve arra a következtetésre jutottak, hogy nincs olyan adat, ami eltolódásra utalna azon tagállamok esetében, amelyek 2006-ban vezették be jogrendszerükbe a követő jogot. Sőt, az a tendencia rajzolódott ki (bár nem egyöntetűen[16]), hogy a követő jogot újonnan bevezető tagállamok növelték részesedésüket az Egyesült Királyság kárára (amely korábban vezető helyen állt Európa műkincspiacán!). Az Egyesült Királyság részesedése 2008-2010 között számottevően csökkent (az elhunyt művészek művei körében, hiszen az élő művészek tekintetében 2012-ig élvezte az átmeneti időszakkal járó kedvezményeket).

A második kérdés tekintetében sem ad meggyőző választ a Jelentés, hiszen pl. az Egyesült Királyság részesedése a fentebb kifejtettek szerint csökkent, ahelyett, hogy a kedvezmény következtében növelte volna piacát.

A Jelentésből egyébként az a konklúzió vonható le, hogy a nem teljes harmonizáció hiánya mellett sok más tényező is szerepet játszik az egyes országok műkincspiacának alakulásában. Tehát nem világos, hogy a meglévő szabályozás mennyiben jelent megoldást, de összességében az tűnik ki a Jelentésből, hogy az Európai Unió részesedése csökkenőben van, szemben pl. Kínával, ahol jelentős mértékű növekedés figyelhető meg. Tehát a követő jog ma még nem képes elérni a kitűzött célokat. Figyelembe kell azonban azt is vennünk a Jelentés elemzése kapcsán, hogy 2011-ben, annak elkészültekor még nem alkalmazta valamennyi tagállam teljes körűen a követő jogra vonatkozó szabályokat; ahhoz, hogy a belső piac egységesüljön, és a tagállami gyakorlat kifejlődjön e téren, még sok évre van szükség.

III.2. Gazdasági-pénzügyi szempontok

A követő jog gazdasági vonatkozásait érintve csak egy leegyszerűsített vázlatot adhatunk jelen munka keretei között,[17] hiszen a dolgozat célja a jogi aspektusok vizsgálata; a gazdasági szempontok körében csupán problémafelvetéssel és átfogó válaszokkal kívánunk élni, melyek a jogi szempontok jobb megértéséhez járulhatnak hozzá.

Kiindulópontként röviden rátekintünk kétféle országra: az egyik alkalmazza a követő jogot, a másik nem. A vizsgálat első szempontja a művészre gyakorolt ösztönző hatások tanulmányozása. Az áttekintés talán rávilágít arra, hogy melyik megoldás hatékonyabb.

A követő jogot nem ismerő országban a művész alkotókedve a következőképpen alakulhat: a fiatal művész nem vár nagy profitot a munkái után, nem is gondolhat arra, hogy ő is részesüljön az alkotása értéknövekedéséből. Őt az motiválja, hogy ha még több alkotást készít, akkor egyszer híres lehet, és akkor már eleve többet kap az újabb művekért. Az ismertebb művészt is további alkotásra ösztönzi a követő jog hiánya, hiszen a már elért hírnévből akkor juthat anyagi haszonhoz, ha újabb műveket ad el. Tehát ilyen megközelítésből a művész számára ösztönző lehet, ha nem tarthat igényt követő jogi díjra. Kevésbé ösztönző azonban a művészek számára, hogy a haszon teljes egésze a mű mindenkori tulajdonosánál realizálódik. Ennek elkerülésére azonban egyetlen megoldás van: a profit internalizálása, ami a követő jog révén valósulhat meg.

A követő jogot alkalmazó országban a művész nyilvánvaló előnye, hogy részesülhet alkotásai sikeréből. A műkereskedő azonban az első vételár megállapításakor nemcsak a további eladás kockázatával számol, hanem a jogdíj mértékével is, ezáltal a kezdőár mindenképpen alacsonyabb lesz. Ez a tényező kedvezőtlenül érinti ugyan a művészt az első eladáskor, de az alkotókedvét nem befolyásolja negatívan, hiszen amennyiben fiatal

[16] Ugyanis a korábban a követő jogot alkalmazó tagállamok közül pl. Németország piaci részesedése visszaesett, míg Franciaországé nőtt. – Jelentés p.7.

[17] Supper, Martina: An Analysis of droit de suite from a Law & Economics Perspective. Master Thesis, Vienna, 2000. alapján.

művészről van szó, még sok lehetőség áll előtte, és az is hajtja, hogy a piacon maradjon. Idősebb művész esetében is motiváló lehet, hogy ha újra alkot, akkor a hírneve miatt a további munkáit nagyobb áron tudja majd eladni, és a régebbi műveiért járó követő jogdíj mértéke is emelkedik. Itt is megemlíthető továbbá a külső haszon, ami a műtulajdonos oldalán jelentkezik, és ugyanolyan hatást fejt ki a művész alkotókedvére, mint a követő jogot nem ismerő országokban.

Az összehasonlítás eredményeképpen az a következtetés vonható le, hogy a követő jog hosszú távon nézve mindenképpen pozitív hatással van a művész alkotókedvére, azonban ennek a szempontnak a vizsgálata önmagában nem erősíti meg kellőképpen a követő jog szükségességét.

Érdemes további kutatást végezni az ügylettel járó költségek terén is. A követő jogot nem alkalmazó államban költségek a következő körben merülhetnek fel: a műkereskedők oldalán, amikor ígéretes fiatal tehetségek után kutatnak; a fiatal művészek részéről, amikor megfelelő kereskedőt keresnek. Amennyiben a felek már rögzülnek, az alku, a szerződés megkötése és esetlegesen annak érvényesítése terén adódik további költség. Ezen ügyviteli költségek azonban nem azonosan érintik azokat, akik kis- és középvállalkozás keretében foglalkoznak műkereskedelmi tevékenységgel és a nagyobb vállalatokat, ugyanis a kkv-k mennyiségben nagyobb, de értékben alacsonyabb piaci részesedéssel rendelkeznek.[18] További probléma, hogy a nyilvántartás körében nincs biztosítva a határon átnyúló hozzáférés, nincsenek összehangolva az egyes tagállami információs rendszerek, és az ügyvitel minősége egyébként is eltérő tagállamonként.[19]

Azokban az országokban, ahol alkalmazzák a követő jogot, az előző költségek szintén felmerülnek, azokon kívül azonban számítani kell a követő jog érvényesítésével kapcsolatos további költségekre is. Elsősorban az információszerzés körében (az ezzel foglalkozó fejezetben erről részletesen lesz szó) merül fel költség, mely adminisztrációs költségként jelenik meg – bár ez nem kizárólag a követő joghoz kapcsolódik, mivel az adózás szempontjából is szükség van az információk tárolására. A bizonyítás körében is jelentkeznek bizonyos költségek.[20] Továbbá nem csupán a megkötött szerződést kell kikényszeríteni, hanem a jogdíjat is, amire azonban a kevésbé sikeres művészeknek csekély esélyük van, és komoly költségekkel is jár. Az Irányelv nem ír elő a tagállamok számára kötelező közös jogkezelést a követő jog tekintetében, azonban ez a forma kínálná a leghatékonyabb módot a nyomonkövethetőségre és az érvényesítésre, azonban természetesen egy ilyen rendszer felállítása és működtetése is költségeket vonna maga után.

Mindent összevetve a költségek tekintetében, elmondható, hogy a követő jogot nem alkalmazó államok esetében kedvezőbb a helyzet a művészekre nézve, mert a költségek nem jelentősek. Ez komoly érv a követő jog bevezetése ellen!

Az eladással járó kockázatok szempontjából a követő jogot nem alkalmazó országokban a rizikó egészét a kereskedő viseli, hiszen a művész nem is érdekelt a további eladásokban. A követő jogot ismerő államokban azonban a kockázat megoszlik a kereskedő és a művész között, hiszen amennyiben nem, vagy kedvezőtlen áron tudja a műkereskedő továbbadni az alkotást, a művészt a követő jogdíjon keresztül érinti ez, és egyben rontja a követő joggal szemben támasztott hatékonysági elvárások eredményét.

A gazdasági szempontú elemzésnek nem elegendő a művészi alkotókedvre, a kockázatokra vagy éppen a költségekre kitérnie, hiszen az, hogy egy esetlegesen kötelezően bevezetendő követő jog esetén kik lennének annak nyertesei és vesztesei, több más tényezőtől

[18] Jelentés p.9.
[19] Jelentés p.10.
[20] Ez összefügg az információszerzés problematikájával, hiszen adódhatnak helyzetek, amikor vitássá válik az információszerzésre való jogosultság, az információ kiadhatósága.

is függ. Akik a kötelező követő jog mellett foglalnak állást, azok szerint a fiatal művészek számára előnyös a jogintézmény, mert ők a szerződéskötés és annak érvényesítése során nincsenek megfelelő alkupozícióban. A fentebb sorra vett szempontokon túl fontos említést tenni az információs aszimmetria problémájáról is. Nyilvánvaló, hogy a műkereskedők otthonosabban mozognak a műpiacon, mint a művészek (különösen a fiatal művészek), könnyebben átlátják a piac tendenciáit, és azokat nagyobb hatékonysággal tudják a saját hasznukra fordítani. A követő jog támogatói azt hangsúlyozzák, hogy a jogintézmény nélkül a művészek nem eléggé motiváltak, ha nem látnak lehetőséget az alkotásaikban. Az információs aszimmetria, mint piaci kudarc kiküszöbölésére a követő jog hívei szerint csak a kötelezően bevezetendő követő jog nyújt lehetőséget (ez az állami intervenció megnyilvánulása).

Az ellenzők szerint viszont a követő jog nem éri el célját: éppen a fiatal művészek nem képesek érvényt szerezni joguknak, így a jogintézmény szociális és gazdasági célkitűzése nem valósulhat meg. Az ellenzők arra is hivatkoznak, hogy nem áll fenn nagymértékű információs aszimmetria a műpiacon, mert még a hozzáértő műkereskedők sem tudhatják előre azt, hogy egy-egy újonnan felfedezett fiatal művész később mennyire lesz sikeres. Tehát ez sem indokolja szerintük a követő jog alkalmazásának szükségességét.

Martina Supper arra a következtetésre jut, hogy nem térül meg a befektetett pénz, mivel a követő jog rendszere nem elég hatékony[21] (írta ezt 2000-ben, az Irányelv hatályba lépése előtt, de sajnos a követő jog mai állapota sem túl biztató).

III.3. Igazságossági és méltányossági érvek

A fejezetcímben megjelölt szempontok a jogi szempontok két csoportját képezik.[22] Az igazságossági érvek tartalma a franciák által felállított elsődleges és másodlagos piac elmélete. Eszerint az elsődleges piac az, amely a művész és az első vevő között állapítható meg. Ekkor még nagy a vevő részéről a kockázat, különösen egy fiatal művész esetében. A másodlagos piacot a műalkotás további eladásai képezik. Ekkorra a kockázat mérséklődik, hiszen az alkotás már hírnevet szerzett, a vevők érdeke itt már a minél nagyobb profit elérése a későbbi átruházások alkalmával. Az igazságosság követelménye indokolja e második esetben a követő jog intézményének alkalmazását, hiszen ez az egyetlen módja a művésznek a mű értékében való részesítésének.

A méltányosság követelménye azt kívánja meg, hogy a képzőművészek, akik hátrányos helyzetben vannak más művészekkel szemben, méltányos részesedést szerezzenek művük értéknövekedéséből. Más művészeti ágakban ugyanis a szerzőnél marad az engedélyezés joga, tehát ezek a művészek garanciális helyzetben vannak a képzőművészekhez képest: a művük felhasználásából rendszeres, stabil jövedelemre tesznek szert. Ezen érvhez kapcsolható megerősítésként az is, hogy a képzőművészeti alkotások elég gyakran cserélnek gazdát ahhoz, hogy a művészek még életükben jövedelemhez jussanak belőlük.

IV. A követő jog dogmatikai alapkérdései

IV.1. A követő jog szükségességére vonatkozó elméletek

Mindenekelőtt arra a kérdésre kell választ kapnunk, hogy mi hívta életre a droit de suite intézményét, mely a szerzői jogtól bizonyos mértékig idegen, így létjogosultságát egész

[21] Supper, Martina: i.m. pp.37-38.
[22] Supper, Martina: i.m. pp.8-9.

története alatt vitatták. Ma is bőven akad olyan álláspont, mely szerint inkább hátrányai vannak, mintsem a kívánt célokat szolgálná ez a jogintézmény.

Három kiemelkedő elméletet vizsgálunk meg a következőkben, melyek igazolni igyekeznek a követő jog létjogosultságát.[23] A további fejezetekben kerül sor annak körüljárására, hogy valóban lehet-e helye a követő jognak napjaink szerzői jogában.

Az első megközelítés szociális, illetőleg méltányossági alapokon nyugszik. A droit de suite kialakulását ugyanis a művészek azon igényéhez kötik, mely szerint a már eladott mű későbbi értéknövekedéséből (jogos) hasznot remélnek, ennek az igénynek tehát egyensúly-helyreállító szerepe lenne ily módon.

Egy másik elmélet a piaci kudarcok modelljén alapul, hiszen a mű első eladásakor nem határozható meg a valódi érték, az a további eladásokkal, a mű nyilvánossághoz való jutásával egyre növekszik. A követő jog ennek tükrében egy korrekció lenne a művész javára.

Egy harmadik elképzelés abból indul ki, hogy a képzőművészek az írókkal, zeneszerzőkkel szemben hátrányos helyzetben vannak, hiszen utóbbiak a művük többszörözéséből várnak profitot, míg a képzőművész alkotásának értéke éppen annak eredetisége. Ezt kompenzálná az „egyenlő elbánás elve".

IV.2. A követő jog dogmatikai megalapozása, elhelyezése a jogrendszerben

A követő jog jogi természete igen nehezen fogható meg. Sokan tettek kísérletet a meghatározására, elméleti és gyakorlati (bírósági döntések) szinten egyaránt. Felmerül a kérdés, hogy a droit de suite-nek van-e helye a szerzői jogban.

A modern felfogás szerint a droit de suite a szerzői jog része. Ezt támasztja alá, hogy az európai országok a szerzői joggal foglalkozó törvényükben szabályozzák a jogintézményt. Mégis a szerzői jogtól bizonyos fokig idegen jogintézményről van szó. Phillips J. Firth szerint a követő jog jelentősen elkülönül a morális szerzői jogoktól, melyek elsősorban a művész integritását és hírnevét védik, ugyanis a droit de suite esetében tisztán az anyagi érdekeket tartja szem előtt a jogalkotó.[24]

Nem egységes a szakirodalom és a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy valóban a szerzői jog részének tekinthető-e a követő jog. A német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság ugyanis a Beuys-ügy kapcsán azt mondta ki, hogy bár a szerzői jogban gyökerező jogról van szó, a követő jog mégis egy sui generis jogosultság.[25]

Létezik olyan álláspont is, mely szerint a szerződési jog segítségül hívásával határozható meg legközelebbről a követő jog természete: a művész érdeme a mű értékének növekedése, neki ezért a „szolgáltatásért" ellenszolgáltatás jár; ebből alakult ki az igazságtalan gazdagodás elmélete, mely alapján a mű tulajdonosának méltánytalan gazdagodását ellensúlyozná a szerzőnek biztosított részesedés.[26]

Egy másik elmélet a megváltozott körülményeken alapul, hiszen az első eladáskor a szerző nem kaphat megfelelő árat a művéért, így indokolt a kompenzáció. Ezen elmélet kritikusai közül többen felvetették a kérdést, hogy milyen jogalappal élhet a szerző azokban a jogviszonyokban, amelyekben ő maga félként nem vesz részt. Wauvermans, az elmélet egyik képviselője az „állandó szövetség" teóriájával operálva azt állítja, hogy a mű szerzőjének minden egyes későbbi tulajdonossal szövetsége alakul ki, a tulajdonátruházó szerződés révén. Ez a magyarázat azonban hiányos a tekintetben, hogy miként száll át a jogdíjfizetés kötelezettsége az újraeladások alkalmával.[27]

[23] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[24] Supper, Martina: i.m. p.8.
[25] BGH Urt. v. 16. Juni 1994 – I ZR 24/92.
[26] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[27] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]

Batta János tanulmánya azt elemzi, hogy a szerzői jogban egyáltalán lehet-e helye a követő jognak.[28] Kutatásában arra jut, hogy az újraeladás egy speciális felhasználási mód – mégpedig a terjesztés egyik esete –, tehát a többi felhasználáshoz hasonlóan díjfizetési kötelezettséget von maga után. Arra is hivatkozik továbbá, hogy míg egyes szerzők szerint a követő jog alapjául szolgáló újraeladás nem csupán speciális felhasználási mód, hanem speciális szerzői jogosultság, az ő álláspontja az, hogy minden felhasználási módhoz azonos szerzői jog fűződik, tehát ez nem változik felhasználási módonként.

Azzal is foglalkozik Batta, hogy konkrétan a magyar szerzői jogban van-e helye a követő jognak, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar szerzői joggal összeegyeztethető az intézmény, hiszen egyrészt az újraeladás jogviszonyt teremt a szerzővel is, másrészt, mint bármely más felhasználási módhoz, az újraeladáshoz is a szerző engedélyére lenne szükség,[29] és a szerzőt díjazás illeti meg (ez a követő jog lényege).[30]

A magyar szerzői jog rendszerével tehát kompatibilis a követő jog intézménye. Az 1969-es Szjt.-be mégsem került be, mely ténynek inkább gyakorlati alapja volt, mintsem dogmatikai: a Bizományi Áruház forgalma az eredeti képzőművészeti alkotások terén igen csekély volt akkoriban, ezért nem lett volna indokolt a követő jog alkalmazása. Csak később került törvényi szinten szabályozásra a követő jog.

Jelenlegi törvényünk részletes szabályokat tartalmaz a követő joggal kapcsolatban. Érdemes megvizsgálni a jogintézménynek a törvénybe történt beillesztését: bár dogmatikai szempontból releváns a terjesztési joggal kimutatható kapcsolat, a törvényben mégsem a minden műtípusra vonatkozó szabályok között, hanem az egyes műfajokra vonatkozó speciális szabályok körében került elhelyezésre. A terjesztéssel való kapcsolatot bizonyítja az Szjt. 23.§ (2) bekezdése, mely alapján lehetőség van adásvétel útján történő terjesztésre is. Ugyanakkor a szakirodalom ebben sem homogén: egyesek nem a terjesztési jog esetének, hanem a terjesztési jog kiegészítésének tekintik a követő jogot, arra alapozva nézetüket, hogy a terjesztés joga az első átruházással kimerül.[31] Azonban a törvény a jogkimerülés ellenére a díjigényeket nem zárja ki, csak az engedélyezésre nem ad további lehetőséget a szerzőnek.[32]

IV.3. A követő jogi díj és a szerzői jogdíj(ak) viszonya

A követő jog a szerzői jogi jogosultságok közül a vagyoni jogok körébe sorolható. Ezt szem előtt tartva a következőkben áttekintjük a követő jognak a szerzői vagyoni jogokhoz fűződő viszonyát, eltéréseit.

Fentebb említésre került a követő jog átruházhatatlan, elidegeníthetetlen volta, és az is, hogy mi ennek az indoka. Ez a jellemző azonban némileg eltérést mutat a többi vagyoni jogosítványhoz képest, hiszen utóbbiak részben [Szjt. 9.§ (4)-(6) bek.] átruházhatók.

A szerzői vagyoni jogok sajátossága, hogy (főszabály szerint) kizárólagosságot biztosítanak a szerzőnek a mű bármilyen felhasználására és a felhasználás engedélyezésére. Ennek fejében a szerzőt díjazás illeti meg – e körben lehetnek olyan esetek, amikor a szerzőt kizárólagos jogok hiányában is megilleti a díjazás [Szjt. 16.§ (5) bek.]. Épp ehhez a rendelkezéshez kapcsolható a követő jog, ugyanis az nem kizárólagos jogosultság, és nem is

[28] Batta János: i.m. p.998.
[29] Batta szerint ez nehezen teljesíthető, hiszen ezesetben minden egyes eladáskor meg kellene keresni a szerzőt; a mai szabályozást tekintve viszont nem is kivitelezhető az engedélykérés, a jogkimerülés intézménye miatt ui. a szerző az első tulajdon-átruházást követően nem gyakorolhatja engedélyezési jogát.
[30] Batta János: i.m. pp.1002-1003.
[31] Kiss Tibor: i.m. p.57.
[32] Gyenge Anikó: A képzőművészeti alkotások szerzői jogi védelméről – különös tekintettel a követő jogi szabályozás módosítására. In Infokommunikáció és Jog, 2005/3. sz. p.88.

köthető engedélyezéshez (a korábban kifejtettek alapján, a jogkimerülés intézménye miatt!), hanem pusztán díjigényként érvényesíthető.

Mivel a követő jog alapja az adót nem tartalmazó eladási ár (az Irányelv alapján), ez garantálja, hogy amennyiben a műkereskedő oldalán nem keletkezik haszon, a díjat akkor is meg kell fizetni. Ez az elgondolás összhangban áll a szerzői jogban alkalmazott alapelvvel, mely szerint a felhasználásért abban az esetben is díjazás jár, ha nem realizálódik haszon a felhasználó oldalán.[33]

Fontos kitérni a lemondás kérdésére is. Az Irányelv – és azzal összhangban a Szjt. 70.§ (1) bekezdése – kimondja, hogy a követő joggal kapcsolatos díjazásról nem lehet lemondani. Ez egybecseng a vagyoni jogokra vonatkozó főszabállyal [Szjt. 9.§ (3) bek.], azonban a törvény tartalmaz egy olyan rendelkezést is, mely szerint a jogosult csak kifejezett nyilatkozattal mondhat le a díjazásról [Szjt. 16.§ (4) bek.]. Ez nem érvényes a követő jogra, mert az arra vonatkozó speciális szabályoknál a törvény kifejezett tilalmat fogalmaz meg. Viszont korábban a Szjt. nem rendelkezett a lemondás tilalmáról. Amíg az Irányelvnek nem kellett megfelelni, a törvényt úgy lehetett értelmezni, hogy – tilalom hiányában, és abból következően, hogy a követő jog nem engedélyezési típusú jog, hanem egyszerű díjigény – le lehet mondani a díjazásról.

V. A követő jog egyes fogalmi elemeinek összehasonlító elemzése a 2001/84/EK irányelv, valamint a magyar, a német és a francia szabályozás tükrében

V.1. A közvetlen tárgy

A követő jog közvetlen tárgyát illetően azon alkotások körét kell meghatározni, amely alkotások esetében szóba jön a díjfizetési kötelezettség.

A BUE 14ter cikke eredeti műalkotásokat és eredeti kéziratokat említ a jogdíjban való részesedés tárgyaiként. Az EU Irányelvének szóhasználata ennél kifinomultabb: az eredeti műalkotások körét – „a képzőművészeti alkotás (ezen belül a kép, a kollázs, a festmény, a rajz, a metszet, a nyomat, a litográfia, a szobor, a falikárpit, a kerámia, az üvegtárgy) és a fotóművészeti alkotás, feltéve, hogy azt maga a művész készítette, vagy eredeti műalkotásnak minősül" [Irányelv 2. cikk (1) bek.] – a követő jog hatálya alá tartozóknak tekinti, ám kifejezetten kizárja az eredeti kéziratokat a tárgyi hatálya alól, nem engedve eltérést a tagállamoknak [Irányelv (19) preambulum-bekezdés]. Egyébként nem is indokolt a kéziratok esetében a díjfizetési kötelezettség előírása, hiszen a kézirat felhasználása nem speciális, mint a képzőművészeti alkotásoké. A kézirat nyilvánossághoz jutása közvetett, hiszen fizikailag nem az eredeti műpéldány kerül a közönséghez, hanem az abból készült könyv, zenemű stb.[34]

A főszabály az, hogy a követő jog csak a szerzői jogi védelem alatt álló alkotásokra terjed ki, azonban arra is van példa, hogy a szerzői jogi védelem lejárta után is díjkötelesek az alkotások – ilyen módon szabályozta a kérdést Norvégia.[35]

Az iparművészeti alkotásokról az Irányelv nem szól egyértelműen. Ennek ellenére a korábbi szövegváltozatok vizsgálatából levont következtetések szerint az expressis verbis történő kizárás szükségtelen, hiszen ezeknek a változatoknak a példálódzó felsorolása tartalmazza a gobelint, a kerámiát és az üvegtárgyat, mint a tárgyi hatály alá tartozó alkotásokat. Így alappal feltételezhető, hogy az iparművészeti alkotásokat általánosságban nem, hanem csupán az előzőkben felsorolt típusú alkotásokat kívánták bevonni a körbe,

[33] Gyenge Anikó: i.m. p.91. – Kommentár p.103.-ra hivatkozva.
[34] Batta János: i.m. p.997.
[35] Batta János: i.m. p.999.

ezeket képzőművészeti alkotásoknak tekintve.[36] Mivel azonban az Irányelv nem zárja ki kifejezetten az iparművészeti alkotásokat a tárgyi hatálya alól, a tagállamok szabadon dönthetnek a kérdésről. A magyar szerzői jogban korábban az volt a gyakorlat, hogy a követőjogdíj-köteles művek közé sorolták az iparművészeti alkotásokat, ez az Irányelv átültetése után is hasonlóképpen maradt a törvényben [Szjt. 70.§ (2) bek.].

A német szerzői jogi törvény (a továbbiakban: UrhG) a képzőművészeti alkotásokat (Werke der bildenden Kunste) és a fotóművészeti alkotásokat (Lichtbildwerke) emeli a jogdíjköteles művek közé [UrhG §26 (1) bek.]. A fotóművészeti alkotás a Szjt.-ben is szerepel, mint jogdíjköteles eredeti műalkotás, azonban ez nálunk újdonság. A francia szerzői jogi törvény (a továbbiakban: CPI) grafikai és plasztikai művekről beszél, és példálózó felsorolást is tartalmaz [CPI R122-3. cikk].

Az Irányelv tehát nem kötelező felsorolást tartalmaz, azonban a (21) preambulumbekezdésben előírja a műkategóriák harmonizálását. Ez gyenge törekvés, hiszen a belső piac versenyképes működése megkívánná e területen a teljes harmonizációt.

Fontos kritérium a követő jog esetében az eredetiség. Az Irányelv szerint azok a művek eredetiek, „amelyeket maga a művész készített korlátozott számban, vagy a művész irányítása alatt készült" [Irányelv 2. cikk (2) bek.]. Ez objektív meghatározás ugyan, de tág értelmezésre ad lehetőséget. A további szöveg pedig annak a vélelmét tartalmazza, hogy amennyiben a művész sorszámmal vagy kézjeggyel látja el a művet, vagy más módon jóváhagyja, akkor ezek a példányok is eredetiek. Ez a megfogalmazás igencsak relativizálja az eredetiség fogalmát és ezzel együtt az alkotó folyamat megismételhetetlenségét. A követő jog a képzőművészeti alkotások szerzőinek ad védelmet, amely alkotások esetében a legfontosabb az egyetlen eredeti műpéldány, amelyben „a mű legteljesebb valójában testet ölt".[37] Így kevésbé érthető, hogy miért ismer el az Irányelv eredetiként több művet is, amelyeket esetleg nem is maga a szerző készített saját kezűleg.

A Szjt. az Irányelvvel egyezően definiálja az eredetiséget. A német felfogás tekintetében a Bild-Kunst egyik korábbi meghatározása ad támpontot: eredetinek kell tekinteni azokat a sajátkezű ismétléseket is, melyek művészi értéke olyan fokú, hogy ezalapján nem csupán másolatok, hanem önálló műként is megállnak. Ez az értelmezés a műkereskedelem közfelfogásához igazodik, és vita esetén eligazítást adhat.[38]

V.2. A közvetett tárgy

Ebben a fejezetben azt kell megvizsgálnunk, hogy mely ügyletek tartoznak a jogdíjfizetési kötelezettség alá.

Az Irányelv szerint az alkotás tulajdonjogának minden, az első átruházást követő újbóli átruházása, amelyben a műalkotáspiac hivatásos képviselője közreműködik, díjköteles ügylet. A magánszemélyek közötti (közreműködő nélküli) adásvétel nem díjköteles [Irányelv (18) preambulum-bekezdés].

A követő jog irányelvi általános megfogalmazásából[39] következik, hogy csak a visszterhes ügyletek díjkötelesek, az ingyenesek nem. A visszterhes ügyleteknek azonban minden típusa jogdíjköteles, amennyiben hivatásos képviselő (pl. aukciósház, művészeti galéria, műkereskedő és múzeum egyes esetekben) közreműködik az ügylet valamelyik fázisában.

[36] Gyenge Anikó: i.m. p.89.
[37] Gyenge Anikó: i.m. p.89.
[38] Batta János: i.m. p.997.
[39] „A követő jog olyan vagyoni értékkel bíró jog, amelynek révén a szerző/művész díjazásban részesülhet a mű további eladásaiból" [Irányelv (2) preambulum-bekezdés].

A visszterhes ügylet leggyakrabban adásvétel formáját ölti. Különbség van azonban az egyes államok szabályai között az eladási mód tekintetében. Például Belgium korábban csak a nyilvános árverés útján eladott műkincseket tekintette jogdíjkötelesnek, ma már azonban más eladásokat is a követő jog hatálya alá von a szabályozása. Franciaország és Németország nem vezetett be megkötést e téren: mindenfajta eladás követőjogdíj-köteles. Ezen országok más szempontok alapján korlátozzák az ügyleteket (pl. érték vagy adókötelezettség szempontjai).

A francia CPI olyan kitételt tartalmaz az ügyletek meghatározásánál, hogy azon eladások tartoznak a követő jog hatálya alá, amelyek vagy francia területen realizálódtak, vagy a hozzáadottérték-adót tekintve adóköteles ügyletek [CPI R122-2. cikk].

V.3. A jogosultak köre

A követő jog elsődleges célja – ahogy fentebb kifejtésre került –, hogy az alkotóknak méltányos díjazást biztosítson az értéknövekedett művük eladási árából. Tehát alapvetően az élő szerzőknek jár a jogdíj. Az EU Irányelve ezen a körön belül is a fiatal művészek támogatását tűzte ki célul, hiszen ők vannak a legkevésbé kedvező alkupozícióban a művük eladásakor és az igényeik érvényesítésekor, mert még nem váltak híressé és kelendővé a műveik. Az alkotókat azonban – bármely korosztályhoz tartoznak is – mindenképpen alkotásra ösztönzi a követő jogdíj, legalábbis a követő jog hívei szerint…

A jogdíjból azonban nemcsak az élő szerző, hanem a jogutóda(i) is részesülnek/hetnek, tagállamtól függően. Az Irányelv (27) preambulum-bekezdése ugyan úgy rendelkezik, hogy „meg kell határozni a követő jogi díjra jogosult személyeket…a szerző jogutódait… a szerző halála után a követő jog teljes mértékben meg kell, hogy illesse", azonban arra nézve nem ad kötelező iránymutatást, hogy a jogutódok mely csoportja legyen jogosult. A teljes harmonizációnak ez a hiánya vezetett odáig, hogy Salvador Dalí örököseinek ügyében a francia Tribunal de Grande Instance (francia bíróság) előzetes döntés iránti kérelmet terjesztett az EuB elé, mert kollízió támadt a francia és a spanyol jognak a követő jog jogosultjait érintő rendelkezései között.[40]

A tényállás szerint a híres festő végrendeletében a spanyol államra hagyta szellemi tulajdonjogait, amely a festő által létrehozott Fundación Gala-Salvador Dalí nevű alapítványra bízta a jogok kezelését. Az Alapítvány további meghatalmazást adott a spanyol jogkezelő szervezetnek, a VEGAP-nak, hogy érvényesítse világszerte a művész jogait. Ez a szervezet szerződéses kapcsolatban állt a francia jogkezelővel, az ADAGP-pal, mert a franciaországi jogok kezelésével ezt a szervezetet bízta meg. Az ADAGP a francia jog alapján eljárva a követő jogi díjakat – elkülönítve a többi beszedett jogdíjtól – közvetlenül Dalí törvényes örököseinek utalta, hiszen a francia jog szerint az alkotó halála után a követő jogi díj jogosultjai kizárólag a törvényes örökösök. Ez a rendelkezés az öröklési jog általános szabályaitól eltérően került kialakításra. A spanyol jog szerint azonban a személyek egyetlen csoportja sincs kizárva a követő jog örökléséből. Az eredeti keresetben a felperes spanyol jogkezelő szervezet és a Dalí Alapítvány az ADAGP ellenében annak megállapítását kérte, hogy a spanyol jog alkalmazandó a problémás esetben, mivel Dalí spanyol állampolgár volt, és így annak értelmében az Alapítvány a jogosultja a jogdíjnak.

Ahogy fentebb említettük, az Irányelv nem határozza meg a jogutód fogalmát, hanem a szubszidiaritás elvére hivatkozva a tagállamok mérlegelésére bízza ennek szabályozását. Tehát jogvita esetén a nemzeti jogszabályt, annak hiánya esetén a nemzetközi kollíziós szabályokat kell alkalmazni.

Az alapügy bírósága két kérdéssel fordult az EuB-hoz:

[40] C-518/08. sz. Dalí ügy [EBHT 2010., I-03091.o.].

1. Az irányelvet követően a Francia Köztársaság fenntarthatja-e a követő jogot az [törvényes – T.E.] örökösök javára, kizárva a jogosultak köréből a végrendeleti örökösöket és az egyéb jogutódokat? [Ez a kérdés arra vár választ, hogy a vitatott francia rendelkezés összeegyeztethető-e az Irányelvvel.]
2. Az irányelv átmeneti rendelkezései lehetővé teszik-e, hogy a Francia Köztársaság eltérő rendszert alkalmazzon?

Az EuB rámutatott, hogy a jogutód kifejezést illetően az Irányelv nem tartalmaz magyarázatot, tehát az Irányelv céljait kell vizsgálni. Az Irányelv kettős célt követ (amint az a korábbi fejezetekből nyilvánvalóvá vált): a szerzők gazdasági részesedésének biztosítását és a belső piaci verseny torzulásának megszüntetését. Az első célt nem veszélyezteti a jogdíj jogosultjainak bizonyos személyi kategóriákra való szűkítése. A második cél tekintetében az EuB úgy foglalt állást, hogy az Irányelvnek nem volt célkitűzése, hogy olyan tagállami szabályozásbeli különbségeket számoljon fel, amelyek a versenyképességet nem érintik, továbbá az uniós jogalkotók a tagállamok számára a lehetőségekhez képest minél nagyobb mozgásteret akartak biztosítani. Bár a már említett (27) preambulum-bekezdés szerint az volt a szándék, hogy a jogutódokat is teljes mértékben megillesse a követő jogdíj, azonban a szubszidiaritás elve miatt ez a szándék nem lehetett annyira elsődleges, hogy az EU beavatkozzon a tagállamok öröklési jogába ennek érvényesítése címén. Tehát konklúzióként arra jutott az EuB, hogy a francia nemzeti jogszabály nem ellentétes az Irányelvvel, majd hozzátette, hogy az előterjesztő bíróság feladata feloldani a konfliktust a nemzeti törvény és a problémára irányadó más szabályok között.

A második kérdésre úgy válaszolt az EuB, hogy az első kérdésre adott válasz ismeretében nem szükséges válaszolni a további kérdésre.

V.4. A kötelezettek köre

Az Irányelv alapján a díjfizetési kötelezettség az eladót terheli [Irányelv (25) preambulum-bekezdés és 1. cikk (4) bek.]. Ez azonban nem kógens szabály, hiszen a jogszabály felhatalmazása alapján a tagállamok eldönthetik, hogy amennyiben hivatásos képviselő működik közre (de nem eladóként vesz részt), akkor ő egyedül, vagy az eladóval együtt feleljen a díj megfizetéséért. Ez a szabály a díj beszedésének legbiztosabb realizálására törekszik.

Aggályos, hogy az Irányelv nem teszi kötelezővé a harmonizációt e téren, vagyis előfordulhat olyan helyzet valamely tagállamban, hogy a nemzeti rendelkezések alapján a vevő és az eladó is kötelezhető a díj megfizetésére, így lehetséges, hogy egy személynek kétszer is fizetnie kell (amikor veszi és amikor eladja a műalkotást).[41] Ezt a szakirodalom dominóhatásnak hívja.

A régi Szjt. és az új Szjt. az Irányelv átültetése előtt úgy szabályozta a kérdést, hogy a vevőt terhelte a kötelezettség, azonban mindig a kereskedelmi tevékenységet folytató gazdálkodó szervezet (korábban: közvetítő vállalat[42]) felelt a beszedés és átutalás megtörténtéért. Ez a szervezet szerepelhetett az ügyletben eladóként, közvetítőként vagy vevőként is. Tágabb értelmezésben a gazdálkodó szervezet nemcsak műkereskedelemmel üzletszerűen foglalkozó szervezet lehetett. A gyakorlatban azonban szűken értelmezték a kérdést: a HUNGART Felosztási szabályzatának 14.1 pontja szerint és az Szjt. 70.§ alapján csak a műkereskedelemben üzletszerűen tevékenykedők voltak alanyai a díjfizetési kötelezettségnek. Ugyanakkor látható, hogy így néhány esetben elválik egymástól a kötelezettség alanya (neki mögöttes a felelőssége), és a megfizetésért felelős személy (neki

[41] Jelentés p.10.
[42] Kereskedelmi tevékenység folytatására jogosult jogi személy vagy magánszemély [Vhr. 35/A.§ (3) bek.].

lesz közvetlen felelőssége), amely megkülönböztetés azonban nem célravezető. Gyenge Anikó elképzelése szerint minden esetben a műkereskedőre kellene telepíteni a megfizetés kötelezettségét, illetve megszüntetni a kettősséget a kötelezettség alanya és a megfizetésre kötelezett tekintetében.[43] Ez valóban ésszerű megoldás, hiszen így biztosítható leginkább a beszedés. Az Irányelv átültetésekor helyesen épp ezt a megoldást választották: a hatályos Szjt. szerint a díjat a műkereskedő fizeti meg a közös jogkezelő szervezet részére [Szjt. 70.§ (9) bek]. A törvény a műkereskedő fogalmát a következőképpen határozza meg a 70.§ (3) bekezdésében: „műkereskedőnek minősül a műalkotásokat forgalmazó természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság." A törvény arról is rendelkezik, hogy amennyiben több műkereskedő közreműködésével valósul meg az ügylet, akkor egyetemlegesen felelnek. Eltérő megállapodás hiányában a közülük eladóként szereplőt terheli a kötelezettség, vagy ha egyikük sem eladói minőségben vett részt, akkor azt, aki vevőként szerepelt az ügyletben [Szjt. 70.§ (9) bek.].

A frankfurti bíróság az Ahlers-esetben kimondta: „műkereskedő az, aki saját gazdasági érdekéből a műalkotás elidegenítésében közreműködik"[44] – ebbe a tág értelemben vett meghatározásba beletartozhat a közvetítői tevékenység is. A tág értelmezés indokául a bíróság arra hivatkozott, hogy így megnehezíthető a követő jog kijátszása; ha bármilyen gazdasági érdeke fűződik a közreműködőnek az eladáshoz, műkereskedőnek kell tekinteni. A döntés elleni fellebbezés során a német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság más értelmezést adott a kérdésnek: mivel a műkereskedőnek tekintett személy aktív közreműködésére nem utalt semmi a felek előadásából, hiszen csupán egy gazdasági társaság lehetséges tagja volt, ez a tény nem elegendő a műkereskedői tevékenység fennállásához, még a széles értelmezés alapján sem.[45]

A francia CPI úgy rendelkezik, hogy vagy az eladónak vagy a vevőnek vagy egy közvetítőnek szakmai tevékenysége keretében kell részt vennie az ügyletben [CPI R122-2. cikk]. Azon nyilvános árveréseken, ahol a műpiac hivatásos képviselője közreműködik, ő a díj megfizetésének kötelezettje, aki adott esetben az igazságügyi árverésvezető is lehet. Amennyiben több hivatásos képviselő is közreműködik, a kötelezettek sorrendje a következő: az eladó felel elsősorban (amennyiben szakmai tevékenységének keretében vesz részt); másodsorban a műkereskedő, aki közvetítőként beszedi a vevőtől a vételárat; harmadsorban a vevő felel, amennyiben szakmai tevékenységén belül vesz részt az ügyletben [CPI R122-9. cikk]. Ehhez hasonló az ismertetett magyar szabályozás.

Említettük, hogy a visszterhes ügyletek közül is csak azok díjkötelesek, amelyek lebonyolításában valamelyik szerepben hivatásos képviselő működik közre. A hivatásos képviselő lehet többek között aukciósház, művészeti galéria, műkereskedő vagy múzeum egyes esetekben. A felsoroltak közül a múzeum mentességet élvez abban az esetben, amennyiben non-profit jellegű tevékenységet folytat, és magánszemélytől vásárol (ezek tehát konjunktív feltételei a mentesülésnek) [Irányelv (18) preambulum-bekezdés]. Ilyenkor a mentességet a közérdekű gyűjtőtevékenység elősegítése indokolja. Ebből következően, ha a múzeum eladóként, vagy hivatásos képviselőként szerepel az ügyletben, ugyanúgy terheli a díjfizetési kötelezettség, mint bármely más hivatásos képviselőt – közérdek hiányában.[46] Az Irányelv ugyanakkor a múzeumokra vonatkozó mentesség terén nem ír elő harmonizációs kötelezettséget. Ennek ellenére a magyar törvényben rendelkeztek ilyen mentességről, valamelyest más megfogalmazással, de lényegében az Irányelvnek megfelelő tartalommal (a konjunktív feltételek fennállnak): „Ha muzeális intézmény nem műkereskedőtől szerzi meg az

[43] Gyenge Anikó: i.m. p.91.
[44] OLG Frankfurt am Main, Urt. v. 7. Juni 2005 – 11 U 63/03.
[45] BGH, Urt. v. 18. November 2010 – I ZR 86/09.
[46] Gyenge Anikó: i.m. p.90.

eredeti műalkotás tulajdonjogát, az (1) bekezdésben meghatározott szerzői díjat nem kell megfizetni, feltéve, hogy a muzeális intézmény működése jövedelemszerzés vagy jövedelemfokozás célját közvetve sem szolgálja" [Szjt. 70.§ (8) bek.].

V.5. A követő jogdíj alapja és mértéke

Az Irányelv a követő jogdíj alapjául az adót nem tartalmazó eladási árat tekinti [Irányelv (20) preambulum-bekezdés és 5. cikk]. A magyar jogalkotó is ennek megfelelően alakította át a szabályozást, mert a korábbi rendelkezés úgy szólt, hogy csak az általános forgalmi adóval kell csökkenteni a vételárat, míg más adók, köztartozások növelhették a díjalapot [régi Szjt. 70.§ (3) bek.].[47] A vételár mint díjfizetési alap rögzítése megfelelő a követő jog célját tekintve is, mivel ez az egyetlen olyan ismert adat, amely reális.[48] Az értéknövekedés alapulvétele nem lenne ésszerű, hiszen annak nyilvántartása a mű keletkezésétől kezdve szinte lehetetlen vállalkozás lenne, és azon kívül nem is bizonyos az érték növekedése, ha a mű nem válik jelentősen népszerűbbé.

Az EU tagállamai – ugyan valamennyien a vételárból kiindulva, de – a vételárnak nem ugyanazt a részét tekintik díjalapnak.[49] Szemléltetésképpen: Franciaország a nyilvános árverések esetében az adók nélküli kikiáltási árat, más átruházásoknál pedig az eladó által kikötött eladási árat veszi alapul [CPI R122-5. cikk], Németország egységesen az adók nélküli vételárat tartja a díj alapjának [UrhG §26 (2)].

Fontos emellett azt is szem előtt tartani, hogy az eladási ár nem spontán módon alakul ki. Befolyásolja a mű valós értéke, és a műpiac számos szempontja: az adórendszer jellemzői, az ügyviteli költségek, a műkedvelők ízlésének változása, a művészet beruházási értékével kapcsolatos felfogás állapota, a szakértelem (a műkincsek felbecslésével összefüggésben), a kapcsolatok, a bizalom, a művészeti vásárok növekvő vonzereje stb.[50]

A díj mértékének megállapítása Európában ma többnyire az Irányelv szerint alakul [Irányelv 4. cikk (1) bek.]. Sávosan csökkenő rátákat állapított meg az Irányelv, egységes tarifákkal. Az alapráta 4%, és az eladási ár csökkenésének egyes intervallumaiban egyre csökkenő százalékot kell díjként megfizetni. Az Irányelv a 4. cikk (2) bekezdésében lehetőséget ad arra, hogy a 4%-os alapráta helyett 5%-os rátát alkalmazzanak a tagállamok. Magyarországon korábban élt is a jogalkotó az Irányelv adta lehetőséggel, és 5%-ban határozta meg a díj mértékét. 2012. január 1-jétől azonban csökkentett, 4%-os rátát alkalmaznak hazánkban [Szjt. 70.§ (4) bek. a) pont]. A módosítás indokaként a jogalkotó a piaci igényeket jelölte meg,[51] melyek alapján nem célszerű a magasabb összegű díj fenntartása.[52] Valójában az új szabályozás a műkereskedőknek kedvez. Ennek az elképzelésnek a része a Szjt. egy másik, 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezése is, a 36.§ (5) bekezdés, mely új szabad felhasználási esetet vezetett be, a 2001/29/EK irányelv (INFOSOC-Irányelv) felhatalmazása alapján.[53] Az új szabály lényege, hogy „eredeti műalkotások kiállítása vagy műkereskedő közreműködésével történő visszterhes átruházása esetén a műalkotások szabadon többszörözhetők és terjeszthetők az esemény reklámozása céljából, az esemény népszerűsítése által indokolt mértékben és körben, amennyiben az egyéb jövedelemszerzési vagy jövedelemfokozási célt közvetve sem szolgál". A követő jogi díj megfizetése alóli mentesülésként értelmezhető ez az eset, mely bevezetésének

[47] Gyenge Anikó: i.m. p.94., 47.lj.
[48] Batta János: i.m. p.998.
[49] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.] – Konrad Schmidt-Werthernre hivatkozással!
[50] Jelentés, pp.7-8.
[51] Itt is jól kitűnik a követő jogi szabályozás és a gazdasági szempontok kapcsolata.
[52] 2011. évi … törvény egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról (a továbbiakban: Javaslat) 4. pont, 34.§
[53] Javaslat 4. pont, 30.§

szükségességéről azonban semmilyen komolyabb hatáselemzés nem győz meg bennünket, csupán a műkereskedelmet népszerűsítő reklámtevékenység támogatását szolgálja. Persze, amennyiben a művet végül sikerül eladni, akkor a művész előnyére is válik közvetetten a szabály, azonban ha nem kerül eladásra a mű, még erre sem lehet alappal hivatkozni a szabad felhasználás ezen esetének igazolásaként.[54]

Az Irányelv egy mentességet is lehetővé tesz, a tagállamok mérlegelésére bízva annak bevezetését: amennyiben az első újraeladás a szerzőtől való vételt követő 3 éven belül történik, és az eladási ár 10 000 € alatt van. Azokban a tagállamokban azonban, ahol a műtárgypiac sajátosságai miatt a művek átlagára nagyon alacsony, ennek a mentesülési szabálynak a bevezetése kiüresítheti a követő jog intézményét.[55] Valószínűleg ebből a megfontolásból maradt ki az új magyar Szjt.-ből ez a rendelkezés.

Az Irányelv kitér a mértékről szóló rendelkezések körében arra is, hogy a tagállamoknak meg kell állapítaniuk egy 3000€ alatti minimumot, amely alatt realizált eladások mentesülnek a díjfizetési kötelezettség alól. Ez viszont tágabb teret hagy a tagállamoknak, és az alacsony átlagárral rendelkező műpiacokon is van értelme bevezetni egy ilyen küszöbértéket, csak ezekben az országokban nagyon alacsony minimumot kell meghatározni. Fontos szem előtt tartani, hogy a viszonylag kevésbé népszerű, fiatalabb művészek érdekében alacsonyabb értéket célszerűbb meghatározni a tagállamoknak, hiszen ha túl magas az érték, akkor elképzelhető, hogy egy művész teljes mértékben elesik a jogdíj által biztosított részesedéstől, sőt, még csak követni sem tudja műve értékének alakulását, ha a díjkötelezettség fennállásának hiányában az eladási árat nem tartják nyilván.[56]

Magyarországon a műpiac alakulására tekintettel a küszöbértéket 5000 Ft-ban határozták meg az Szjt. 70.§ (6) bekezdésében (15-20€ közötti összeg). A német UrhG 400€-s [UrhG §26 (1) bek.], a francia CPI 750€-s [CPI 122-5. cikk] minimumot szab a díjkötelezettség keletkezéséhez. A küszöbértékek sokat elárulnak az említett országok műtárgypiacának volumenéről…

Fontos a műkereskedők számára is garanciális szabályt alkotni. Erre szolgál a díj maximumának meghatározása: legfeljebb 12.500€ lehet a jogdíj egy műpéldány eladása után. A maximum bevezetésének azon ügyleteknél van jelentősége, amelyeknél az eladási ár magas. Az uniós jogalkotók indokolása szerint a maximum a követő jogot nem alkalmazó országokba való súlypont-áthelyeződést gátolja. Hátránya azonban, hogy a spekulációs céllal lebonyolított adásvételek esetén is kedvez az aukciósházaknak, galériáknak.[57]

V.6. A jogdíj megfizetése és a jogkezelés szabályai

A követő jogdíj megfizetésével kapcsolatban sem állít fel kötelező szabályokat az Irányelv, csak annyit mond: „A tagállamokra tartozik a követő jog gyakorlásának – különösen a jogérvényesítés feltételeinek – szabályozása. A közös jogkezelő szervezet útján történő jogérvényesítés csak egy a jogérvényesítés lehetséges módjai közül. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a közös jogkezelő szervezetek átlátható és hatékony működését. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról is, hogy a más tagállamokból származó szerzőknek járó díjakat ténylegesen beszedjék és felosszák…"[Irányelv (28) preambulum-bekezdés].

[54] Grad-Gyenge Anikó: Még egyszer az Szjt. új szabad felhasználási szabályairól. http://eszerint.blog.hu/2012/01/08/meg_egyszer_az_szjt_uj_szabad_felhasznalasi_szabalyairol (Letöltve: 2012. október 20.)
[55] Gyenge Anikó: i.m. p.92.
[56] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[57] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]

Az Szjt. úgy rendelkezik, hogy a műkereskedő a díjat negyedévenként, a negyedévet követő hónap 20. napjáig fizeti meg, az adott negyedévben kötött szerződések alapján. A díjat a közös jogkezelő szervezetnek kell megfizetni, amely szervezet aztán kifizeti a szerzőnek vagy jogutódjának az őt megillető összeget [Szjt. 70.§ (10)].

A francia CPI alapján két esetet különíthetünk el. Az egyik esetben a jogosult kérésére történik a beszedés, ilyenkor a kötelezettnek a kérelem kézhezvételét követően 4 hónapon belül teljesíteni kell a díjfizetést – illetőleg, amennyiben az adásvétel lebonyolítását megelőzően érkezett a kérelem, akkor az adásvétel időpontjától kell a 4 hónapot számítani. A másik esetben, kérelem hiányában, a kötelezett az adásvételt követő naptári negyedév letelte után legkésőbb 3 hónapon belül ajánlott levélben értesíti az egyik jogkezelő szervezetet az adásvételről; az értesítésben meg kell jelölnie az adásvétel időpontját, a műalkotás szerzőjének a nevét és egyéb, a jogosultat érintő információkat, amelyekkel a kötelezett rendelkezik [CPI R122-10. cikk]. Érdekesség, hogy a francia törvény szankciót is előír egyes kötelezettségek megsértése esetére: ha a kötelezett a jogosult kérelme ellenére elmulasztja a díjfizetést, ha nem értesít egy jogkezelő szervezetet sem, vagy ha nem adja meg a szükséges információkat, bírsággal sújtható [CPI R122-12. cikk]. A francia törvény tehát igen részletes szabályokkal biztosítja az alkotók jogainak érvényre jutását.

A jogkezelés kérdését tekintve az Irányelv szintén nem ad egyirányú eligazítást, hanem a tagállamok választására bízza, hogy kötelező vagy önkéntes jogkezelést alkalmaznak. A legtöbb európai ország bevezette a kötelező közös jogkezelést. A jogkezelő szervezeteknek nagy szerepe van a követő jog elterjedésében: fentebb említésre került, hogy ahol korábban is működtek ilyen érdekképviseleti szervezetek, azok az országok hamarabb és könnyebben elfogadták a követő jog szükségességét, éppen ezen szervezetek lobbi tevékenységének hatására. A jogkezelő szervezetek nemcsak a díj beszedése körében, hanem az információszerzés és a szerzők igényérvényesítése terén is nagy szerepet töltenek be.

A magyar jogalkotó kötelezővé tette a jogkezelést a követő jog tekintetében: a HUNGART egyesület felelős a feladat ellátásáért.

A német jogkezelés a követő jog terén sajátosan alakult: 1980 óta létezik egy keret-megállapodás a műkereskedők egyesületei és a jogkezelő szervezet között, mely szerint a kereskedők az eladás után az eladási árnak hozzávetőlegesen az 1%-át egy alapba fizetik be az 1990. január 1-je utánról származó művek esetében. A jogkezelő szervezet maga állapítja meg a szerzőket megillető összegek nagyságát, és ezalapján érvényesíti a művészek érdekeit. Ez a rendszer a műkereskedők önkéntes csatlakozásán alapul; amennyiben nem kívánják igénybe venni ezt a megoldást, egyénileg is fizethetik a követő jogdíjat.[58]

A magyar és a német rendszerben is jellemző, hogy a jogdíj érvényesítéséhez szükséges adatokat az alkotók a jogkezelő szervezeten keresztül szerezhetik be. Erről az információszerzés körében lesz bővebben szó.

A francia CPI egy az előzőktől különböző megoldásról tanúskodik. Ebben a rendszerben szigorú követelményeket támasztanak a jogkezelő szervezetekkel szemben: az általa nyilvántartott jogosultak számát igazolnia kell tudni; igazolnia kell továbbá a menedzserei és szociális megbízottjai képesítését és különösen a művészeti szektorban szerzett tapasztalataikat; a kért információkat meg kell adnia saját működéséről, kapacitásáról, infrastrukturális feltételeiről. Csak az ezeknek való megfelelés esetén kerülhetnek arra a listára, amelyet a miniszter megbízás alapján összeállít és a Francia Köztársaság Hivatalos Lapjában közzétesz a jogkezelő szervezetekről [CPI R122-7. cikk].

A francia jog szerint a jogkezelő szervezet kötelezettsége, hogy amint értesül egy követő jogdíjigényt megnyitó adásvételről, arról tájékoztatja a jogosultat. Amennyiben a jogosult nem érhető el, vagy a személye nem ismert, a szervezet az elvárható gondossággal

[58] Supper, Martina: i.m. p.19.

eljárva értesíti a követő jog lehetséges jogosultjait; szükség esetén más jogkezelő szervezetekkel együttműködve jár el. Ha még mindig nem található a jogosult, a szervezet a nyilvánossághoz fordul a jogosult felkutatása céljából [CPI R122-10. cikk].

V.7. A védelmi idő

A követő jog hatálya alá eső alkotások esetében – hasonlóan a többi szerzői jogi jogosultsághoz – 70 év a védelmi idő, a szerző halálától számítva. Ez Európában mindenhol egységesen így van.

E helyütt említést kell tenni a szakirodalomban fizető köztulajdonnak nevezett intézményről, amely nem követő jogi kötelezettség, még csak nem is szerzői jogi intézmény (nem a szerzőt illeti meg a befolyt járulék), de kapcsolódik a szellemi alkotásokhoz, így az Szjt. is rendelkezik róla (a kifejtettek miatt nem egészen következetesen!). Az intézmény lényege, hogy a vagyoni jogok védelmi idejének lejárta után is fizetni kell a járulékot, amit aztán az alkotóművészek szociális céljaira, az alkotó tevékenység támogatására használnak fel. A jogintézményre vonatkozó szabályok megegyeznek a követő jog szabályaival; annyit tesz hozzá a törvény, hogy a járulék címén befolyt összegeket a közös jogkezelő szervezet külön kezeli és külön tartja nyilván [Szjt. 100.§]. A járulék mértéke a követő jogdíj alapmértékéhez igazodik, jelenleg 4%.

V.8. Az információszerzés joga – a tájékoztatási kötelezettség

A tájékoztatáshoz való jog szabályozása a követő jog tekintetében garanciális jelentőségű a művészek számára, művük nyomon követhetősége és az igényeik érvényesítése érdekében szükséges tudniuk az eladásokkal kapcsolatos adatokról.

Az Irányelv e körben sem ad kötelező eligazítást, hanem annyit ír elő, hogy a tagállamok biztosítják, hogy a 6. cikk szerinti jogosultak az újraeladást követő három éven belül követelhessék a művészeti piac 1. cikk (2) bekezdésében meghatározott képviselőjétől mindazon információk megadását, amelyek az újraeladással kapcsolatos követő jogi díj fizetésének biztosításához szükségesek lehetnek" [Irányelv 9. cikk].

Az Szjt. előírja, hogy a jogdíj megfizetésekor a műkereskedő köteles közölni a szerző nevét (ha az lehetséges), a mű címét, a vételárat (művenként külön) és a fizetendő díj összegét [Szjt. 70.§ (10) bek.]. Ezzel az eljárással könnyen teljesíthető a kifizetés a szerző javára. További rendelkezés a törvényben, hogy a jogkezelő szervezet az átruházásra vonatkozó szerződés megkötésétől számított 3 éven belül követelheti a díj beszedéséhez szükséges adatok szolgáltatását a műkereskedőtől [Szjt. 70.§ (11) bek.]. A 3 éves korlát a műkereskedő számára nyújt biztonságot.

A német UrhG a díjjal kapcsolatos tájékoztatás körében az alkotónak szintén 3 éves időkorláton belül megadja azt a lehetőséget, hogy felvilágosítást kérjen a 3 éven belül eladott műveivel kapcsolatban a jogkezelő szervezettől. További garanciális szabály, hogy amennyiben az igényérvényesítéshez szükséges, az eladók nevét és címét is elkérheti a jogkezelő szervezeten keresztül, valamint tudakozódhat az eladási ár felől is. Az eladó nevének és címének kiadását a műkereskedő csak abban az esetben tagadhatja meg, ha megfizette a művészt megillető részesedést [UrhG §26 (4)-(6)]. A jogkezelő szervezet joga, hogy amennyiben alapos kétség merül fel a tájékoztatás helyességét vagy teljeskörűségét illetően, követelheti, hogy a tájékoztatásra kötelezett választási szerint vagy a saját, vagy egy általa megjelölt könyvvizsgáló betekinthessen az üzleti könyveibe vagy más okirataiba, amilyen mértékben az a tájékoztatás helyességének vagy teljességének megállapításához szükséges. Ha kiderül, hogy a tájékoztatás nem valós, vagy nem teljeskörű, akkor az ezt feltáró vizsgálat költségei a kötelezettet terhelik [UrhG §26 (7)].

Látható, hogy az UrhG sokkal részletesebb eligazítást ad, és garanciális szempontból meggyőzőbb az információszerzést illetően, mint az Szjt.; hozzá kell tenni, hogy Németországban ez már az Irányelvet megelőzően is részletesen szabályozott kérdéskör volt, talán az Irányelv is a német rendelkezéseket vette alapul.

VI. Az angolszász országok szabályozási kérdései

Mint a legtöbb jogi kérdésben, az angolszász jogterület országai a droit de suite kérdésében is az európaitól eltérő álláspontot képviselnek. Mivel a követő jog kialakulása Európához (Franciaországhoz) kötődik, az angolszász államok (USA, Ausztrália, Új-Zéland) idegenkednek a bevezetésétől. Az Egyesült Királyság helyzete valamelyest eltér ezen országokétól, hiszen az EU tagja, így a többi tagállamhoz hasonlóan bizonyos fokig alkalmazkodnia kell(ett) az Irányelv szabályaihoz.

Természetesen nem csupán a jogintézmény európai volta vált ki ellenérzéseket a tengerentúlon, hanem több jogi és gazdasági megfontolás is szerepet játszik a vonakodásukban. Ezeket elemezzük a következőkben, választ keresve arra, hogy megalapozott-e ezen államok aggodalma. Ezt megelőzi a történeti tények és a legújabb fejlemények ismertetése.

VI.1. USA

Az USA 1989-ben csatlakozott a BUE-hez, és a BUE alapján elfogadott egy törvényt a vizuális művészek jogairól (VARA). E törvény tervezetében szerepelt követő jogi szabály is, de végül nem került a végleges szövegbe, így szövetségi szinten máig sincs szabályozva a követő jog problémája.

A Copyright Office (Szerzői Jogi Hivatal) azonban továbbra is foglalkozott a kérdéssel, tanulmányt készített, mely alapján 1992-ben jelentést terjesztett elő a Kongresszusnak. A jelentés nem utasította el a követő jog bevezetését, de kifejezetten nem is támogatta azt, inkább alternatívákat keresett a művészek kedvezőtlen helyzetének orvoslására.[59]

A legújabb esemény, hogy 2011-ben két kongresszusi képviselő törvényjavaslatot nyújtott be, Equity for Visual Artists Act (EVAA) címmel. A javaslat tartalma alapján az amerikai követő jog a következőképpen alakulna: a 25millió vagy ennél több dolláros éves forgalommal rendelkező nagy aukciósházakat 7%-os díj fizetésére kötelezné azon művek esetében, amelyeket 10.000 dollárnál drágábban adnak el. A törvény az élő művészekre és azokra a művészekre vonatkozna, akiknek a művük a halálukat követő 70 év után sem vált közkinccsé. A beszedett díj fele a művészt illetné meg, a másik felét pedig egy a non-profit múzeumokat támogató alapítvány kapná. Ezek a törvényjavaslat legfontosabb elemei.[60]

Bár szövetségi szinten nincs rendezve a követő jog kérdése, Kaliforniában már 1977-től hatályos a droit de suite-ről szóló szabályozás.[61] A törvény szerint az eladó a díj kötelezettje, minden olyan mű után, amelyet 1000 dollárnál drágábban adott el. A díj mértéke 5%, de csak akkor kell megfizetni, ha az eladási ár magasabb, mint az első átruházáskori eladási ár. Az eladó kötelezettsége, hogy felkutassa a művészt; ha ez 90 napon belül nem sikerül, akkor a díjat a California Arts Council nevű ügynökségnek kell átutalnia. Az ügynökség 7 év

[59] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[60] Chen, Charles: A Right Deferred: Resale Royalties for Visual Artists. http://nysbar.com/blogs/lawstudentconnection/2012/02/a_right_deferred_resale_royalt.html (Letöltve: 2012. július 16.) [s.p.]
[61] California Civil Code section 986.

eredménytelen keresés után az összeget a művészet támogatására használhatja fel. A törvény alapján az eladónak vagy kaliforniai lakosnak kell lennie, vagy az adásvételnek Kalifornia területén kell történnie. Csak olyan művészeknek jár a díj, akik vagy legalább két éve kaliforniai lakosok, vagy amerikai állampolgárok. A művész nem mondhat le a jogról, de átengedheti azt az ügynökség részére. Érdekesség még, hogy a művész örököseit csak a művész halálát követő 20 évig illeti meg a díj.

A kaliforniai példát követve sajátos formában Georgia állam (1991-ben) és Puerto Rico (1988-ban) is rendelkezik a követő jogról.[62]

VI.2. Ausztrália és Új-Zéland

Ausztrália szintén részese a BUE-nek. 2002-ben a kormány megbízásából jelentés készült az ausztrál kortárs művészeti piacról. A jelentés javasolta a követő jog elismerését. 2004-re elkészült a törvényjavaslat, amelyhez vitaanyagot is kibocsátott a kormány. A javaslat tekintetbe vette az EU Irányelvét is az ausztrál műtárgypiac sajátosságai mellett. A szerint a díjfizetési kötelezettség nem terjedt volna ki a magánszemélyek közötti adásvételre (főszabály szerint! – de szerződés alapján rögzíthető lett volna). Meghatározta a közvetítő fogalmát, aki egyébként a díjfizetés kötelezettje. Szó esett a követő jog hatálya alá tartozó műkategóriákról és a törvény időbeli hatályáról, mely a hatálybalépése előtt és után történt eladásokra is vonatkozott volna. Személyi hatálya az ausztrál állampolgárokra, a legalább 2 éve Ausztráliában tartózkodó külföldiekre és viszonossági gyakorlat alapján más államok állampolgáraira terjedt volna ki. A jogdíjat az eladási ár 5%-ában állapították meg, és nem rögzítettek minimális eladási árat. A védelmi időt az egyéb szerzői művek esetében Ausztráliában szokásos 50 évben (a művész halálától számítva) határozták meg. Az európai szabályoknak megfelelően Ausztrália is a droit de suite elidegeníthetetlenségét deklarálta volna, és azt a rendelkezést is belevették a javaslatba, hogy lemondani sem lehet a követő jogról.

A vitaanyag három modellt vázolt fel a követő jogi szabályozás mikéntjét illetően. Az első a korábbi szerzői jogi törvény módosítása, a második a piaci önszabályozás koncepciója, a harmadik az önkéntes, szerződésben rögzített díjazás lehetősége – utóbbi a gyakorlati tapasztalatokból indul ki, hiszen egyes galériák, aukciósházak alkalmazzák ezt a megoldást.[63]

Csak 2009-ben került törvénybe iktatásra Ausztráliában a követő jog intézménye: a Resale Royalty Right for Visual Artists Act keretében (Cth), mely törvény 2010-ben lépett hatályba, és összekapcsolódik egy adótörvény módosításával is. Ez a törvény már 70 éves védelmi időt biztosít a művekre, és rögzít egy 1000 dolláros küszöböt is az eladásokra. Érdekessége a törvénynek (európai szemszögből nézve), hogy a műalkotás fogalmába bevonja az építészeti alkotásokat és az irodalmi és zenei kéziratokat is.[64]

Új-Zélandon 2008-ban került bevezetésre a követő jog, a New Zealand Copyright Amendment Bill-ben. Tulajdonképpen Ausztráliával párhuzamos a fejlődési vonal, és a létrejött szabályozás is megfelel az ausztrál rendelkezéseknek.

[62] Reddy, Michael B.: The Droit de Suite: Why American Fine Artists Should Have a Right to a Resale Royalty. Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review, 1995. p.524.
[63] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[64] Caslon Analytics Profile Droit de Suite. http://www.caslon.com.au/droitprofile2.htm (Letöltve: 2012. augusztus 28.).

VI.3. A szabályozással kapcsolatos dilemmák

Az egyes konkrét szabályok áttekintése után lássuk, milyen érvek hangzottak és hangzanak el a jogalkotási törekvések közepette ezekben az országokban. Nagyjából minden állam szakirodalma hasonló aggodalmakat, ellenérveket és a követő jog melletti érveket fejt ki, így nem lényeges országokra bontani a felvetéseket, csak ott, ahol ezt az adott ország műpiacának sajátosságai indokolják.

A gazdasági érvek és ellenérvek említése a vizsgált országok szaktekintélyeinek tanulmányaiban megelőzi a jogi érveket. A hangsúly a művész szempontjain van. Először a követő jog mellett szóló érvek közül sorakoztatjuk fel a leginkább meggyőzőket.

A művész számára gazdasági nézőpontból előnyös, hogy közvetlen haszonra tesz szert, így a követő jog által kiegyenlítődik a helyzete más művészeti ágak képviselőihez képest. Mivel a legtöbb művésznek alacsony a jövedelme, szociális szükségleteit kielégíti a követő jogi díj. További előny, hogy maguk a műpiac szereplői fizetik meg a díjat, nem pedig a nem érintett adófizetők pénzéből kerül finanszírozásra. Egyes szerzők szerint egyfajta nyugdíjalapként működhet a művészek számára a részesedés, hiszen általában a karrierjük késői szakaszában jelentkezik a haszon.[65] További érv a droit de suite bevezetése mellett a kereskedelmi bánásmód egységesítése a negatív konzekvenciák (a műkereskedő fölözi le a teljes hasznot, tisztességtelen kereskedelem, forum shopping) elkerülése érdekében.[66]

A gazdasági szempontú ellenérvek a következőkre térnek ki. Azok a művészek, akiknek a szerepe jelentős a másodlagos piacon, általában már idősek, vagy halottak, így a követő jog célja nem éri el célját, az élő művészek támogatását. Egy Ausztráliában végzett statisztikai felmérés alapján az a kép rajzolódott ki, hogy az USA-ban csak a művészek 0,15%-a részesül jogdíjban. Az ellenzők hangsúlyozzák, hogy a művészeknek csak kis hányada jut anyagi haszonhoz a műve eladásából, és épp a támogatni kívánt fiatal, még nem eléggé elismert művész marad részesedés nélkül. Az anyagi vonzatok a sikeres művészek felé tolódnak el, a méltánytalan elosztás elkerülhetetlen.[67] A már elhunyt művészek esetében az örökösök részesülnek legfeljebb, ami sokkal nagyobb arányban történik meg, mint az élő művészeknél. Jellemző tény, hogy sok műgyűjtő hosszabb időre vásárol műalkotást, tehát a művek kikerülnek a forgalomból, így a művész szintén nem lát profitot.[68] További ellenérv, hogy ha egy országban kötelező követő jog van érvényben, ezt a műkereskedők a kiadásaik minimalizálásánál figyelembe veszik, és talán épp a követő jog miatt a művész kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, ami ellentétes a követő jog céljával. A jogdíj alkalmazását egyesek hátrányosnak tartják a kereskedőkre nézve, hiszen az ő elképzelésük szerint a művész a kereskedő által vállalt kockázatban nem, csupán a haszonban osztozik velük. Ellenérv még az is, amely az 1992-es amerikai jelentésben fogalmazódott meg: a követő jogdíj valójában nem növeli, hanem csökkenti a művész bevételeit, hiszen az elsődleges piacon (a mű első eladásakor) a mű ára alacsonyabb lesz, mert a kereskedők már ekkor tekintettel lesznek a későbbi jogdíjfizetési kötelezettségükre.[69]

A jogi érvek közül is számos gyűjthető össze, csak a legfontosabbakat említjük: a művészek gyenge alkupozíciója a leggyakrabban felmerülő érv a követő jog mellett.[70] A

[65]Hudson, Emily – Waller, Sophie: Droit de Suite Down Under: Should Australia Introduce A Resale Royalties Scheme For Visual Artists? Working Paper No. 11/04, Intellectual Property Research Institute of Australia, 2004. [s.p.]
[66] Chen, Charles: i.m. [s.p.]
[67] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[68] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[69] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[70] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]

kereskedők méltánytalan előnye is említhető e körben. Fontos szempont, hogy „a művészet nem pusztán gazdasági eszköz, hanem a művész személyiségének folyamatos kivetülése”.[71]

A droit de suite támogatói szerint nem az anyagi javak méltányos elosztása a követő jog lényege – reflektálva a méltánytalan elosztás aggodalmát kifejező hangokra –, hanem az alkotók jogainak a garantálása, hangsúlyozása. Mivel a művek felhasználása során a reprodukció nem képzelhető el, ezért más módon kell a művészt kompenzálni, amire megfelelő módot kínál a követő jog intézménye.

A jogi szempontból ellenzők főbb érvei a következők: a követő jog a tulajdonjog korlátja, mivel a mű tulajdonosa számára terhet jelent a díj viselése, és a jogintézmény korlátozza az eladási folyamatot.[72] További álláspont, hogy a jövedelemszerzés eltérő módja még nem helyezi a képzőművészeket más művészeti ágak képviselőivel szemben kedvezőtlenebb helyzetbe, hanem épp ellenkezőleg, a képzőművészek rögtön az eladás után előre meghatározott összeget kapnak, míg más művészek nem tudják előre felmérni, hogy mikor jutnak az őket megillető összeghez.[73] Más ellenzők arra hivatkoznak, hogy a művészt semmi sem jogosítja a pénzügyi haszonszerzésre, hiszen a szerzői jogban a jogdíjak új művek alkotása által, és nem új tulajdonosok révén növekszenek.[74] A viszonossági gyakorlatot tekintve is találkozhatunk az ausztrál szakirodalomban ellenzőkkel, akik szerint ez nem hoz jelentős hasznot, mivel az ausztrál művészek egyébként is a belföldön eladott műveik után érnék el a legnagyobb profitot.[75] A művészek tárgyalási pozíciójának erősítése tárgyában az ellenzők arra mutatnak rá, hogy az USA-ban, 1986-ban végzett felmérés szerint a legtöbb galéria nem is üzletel olyan művészekkel, akik írásbeli szerződésre tartanak igényt. Végül említést teszünk arról is, hogy egyesek szerint a francia jogban gyökerező droit de suite összeférhetetlen az angolszász joggal, így idegen jogintézményként tekintenek rá. Ez az ellenérv is cáfolható, hiszen mindkét jogterület alapvetően a természetjogból ered, a francia és az amerikai forradalmak egyaránt sokat merítettek a természetjog elveiből, a természetes igazságosság tanából.[76]

Reddy tanulmányában arra a következtetésre jut, hogy több okból is szükség van Amerikában a követő jog bevezetésére; ezen indokok a következők:[77]

Az USA fennálló szerzői jogi szabályozása a művészeket korlátozza abban, hogy művük gazdasági kiaknázásában részt vegyenek.

Az USA Alkotmányának része egy Szerzői Jogi Klauzula, melynek szándéka az alkotás ösztönzése. Ezt a célt egyébként az USA Legfelsőbb Bírósága is megerősítette egy ügyben, és kimondta, hogy e cél elérésének eszközeként egy külön jutalék megfelelően szolgálhat.[78]

További érv a követő jog szükségessége mellett, hogy a szerzői jog a természetjogból vezethető le, és a természetjog elismeri az alkotók elidegeníthetetlen jogát a művükkel való kapcsolat fenntartására.

Végül azzal indokolja a követő jog helytállóságát Reddy, hogy az USA hosszú távú érdekeit szolgálja, ha csatlakozik a követő jogot alkalmazó országok táborához, hiszen így vezető szerepet szerezhet és tarthat fenn a nemzetközi műpiacon.

[71] Reddy, Michael B.: i.m. p.517.
[72] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[73] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[74] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[75] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]
[76] Reddy, Michael B.: i.m. pp.545-546.
[77] Reddy, Michael B.: i.m. pp.545-546.
[78] Fogerty v. Fantasy, Inc. - 510 U.S. 517 (1994).

VI.4. Alternatívák a droit de suite elkerülésére

Az angolszász államokban több alternatíva született, bár mindegyik csak elméleti szinten. Ezekre térünk ki a következőkben, vizsgálva, hogy esetleg valamelyik megoldás alkalmazható lenne-e Európában is.

A Copyright Office 1992-ben közzétett jelentésében több lehetőséget is felmutatott.[79] Az egyik a kormányzati finanszírozás erősítése a művészeti életben. Ez a megoldás azonban a szerzői jog magánjogi jellegének ellentmond, és nem is objektív, hiszen jelentős mértékben függ az aktuálpolitikától és a hivatalnokok esztétikai értékítéletétől.

Egy másik javaslat a haszonkölcsönzési jog biztosítására vonatkozik, de ez is inkább csak elméleti megoldást nyújt, hiszen haszonkölcsönzésre nagyon ritkán kerül sor a gyakorlatban.

További javaslat a kiállítási jog biztosítása, de ez sem ad valódi megoldást, hiszen ez a jogosultság vagyoni jog, ami azt jelenti, hogy szabadon átruházható. Továbbá a művész a kiállítások világában ugyanolyan járatlan általában, mint a műkereskedelem terén.

A jelentés megfogalmazta a kötelező jogkezelés rendszerének alkalmazását, amely a kiállítási joggal áll összefüggésben, és a lényege, hogy a felhasználó a díj megfizetése esetén a szerző engedélye nélkül is kiállíthatja a művet.

Az ausztrál szakirodalomban is több, a követő jog helyettesítésére szolgáló megoldás jelenik meg.[80] Az állami támogatás itt is felmerül, konkrétan viszont nemcsak a közvetlen pénzügyi támogatást tartják elképzelhetőnek, hanem pl. az állam részéről történő műtárgyvásárlás és műfelhasználások növelését. További megoldási javaslatként említik a művészek jogainak növelését a galériákkal szemben, valamint a művészek képzését a műkereskedelmi piacok viszonyait illetően (pl. szerződéses tárgyalások vagy adócsökkentés témában). A kiállítás jogának bevezetése is felvetődött Ausztráliában is. Megfontolandónak vélik továbbá a német minta alkalmazását, melyről korábban említést tettünk. Ez a rendszer a szociális, anyagi biztonság mellett egészségügyi biztosítást is nyújt, és pozitívuma, hogy alacsony kezelési költségekkel dolgozik.

Álláspontunk szerint a művészek képzésére és művek vásárlására fordított állami összegek növelése, mint közvetett támogatási forma hatékony megoldásnak bizonyulhat Európában is, ezek talán kellően objektív módon ítélhetők oda a megfelelő feladatokra, és nem merülhet fel az aktuálpolitika befolyása.

VII. Az alkalmazandó jog meghatározására tett kísérletek

A követő jog egyik releváns vonatkozása a nemzetközi magánjogi téren történő alkalmazásának kérdése. A probléma lényege, hogy egy több államot érintő esetben eldönthető legyen, hogy melyik állam jogszabályát kell alkalmazni a követő jog tekintetében. További kérdés, hogy ha az EU-n kívüli harmadik ország is érintett, mennyiben kell az Irányelv szabályait alkalmazni. Vizsgálandó szempont az is, hogy az ügyleteknek melyik az az eleme, amely kapcsolóelvként szolgálhat a kollízió feloldására

Bár a probléma a gyakorlatban többször felvetődött korábban is, még ma sincs kielégítő szabály, az Irányelv is hallgat e kérdésben, azonban hallgatásával is ad egyfajta iránymutatást. Ezt és az európai gyakorlati tendenciákat vizsgáljuk elsősorban.

[79] Kulcsár Eszter: i.m. [s.p.]
[80] Hudson, Emily – Waller, Sophie: i.m. [s.p.]

VII.1. A 2001/84/EK irányelv értékelése

Az Irányelv célja a Közösségen belüli szabályok összehangolása és az egyenlő bánásmód megteremtése volt. Ennek ellenére a követő jogi rendelkezések között nem tesz említést kollízió esetére vonatkozó szabályról. Így nincs kellő igazodási pont, kapcsolóelv, amelyet egy felmerülő kollízió esetében alkalmazni lehet. Erauw szerint a hallgatással az Irányelv az egész harmonizációs folyamat legitimitását kérdőjelezi meg. A jogszabályi bizonytalanság miatt elképzelhető, hogy egyesek ügyeskedni próbálnak, és olyan országban bonyolítják le az ügyletet, ahol nincs jogdíj.[81]

Mivel a követő jog az Irányelv szerint a szerzői jog integráns részét képezi, kézenfekvő megoldás lenne, hogy a szerzői jogra vonatkozó elvet, a lex loci protectionis elvét rendelje az Irányelv alkalmazni a követő joggal kapcsolatos ügyekben is. Ezt az utalást azonban nem teszi meg az Irányelv.

Az EU országaiban 2012-re kivétel nélkül be kellett vezetni a követő jogot, és a legtöbb országban az Irányelv rendelkezéseinek megfelelően került átültetésre. Mégis, azon kérdésekben, amelyekben az Irányelv eltérést enged, fontos az alkalmazandó jog kérdése, mert lehetséges, hogy egyes tagállamok valamely részletszabályt tekintve kedvezőbbek valamelyik fél számára. Ilyenkor az ügylet elemeit kell vizsgálni, és még így is több megoldás képzelhető el aszerint, hogy az érintett országok az ügyletnek melyik elemét tartják annyira relevánsnak, hogy az kapcsolóelvként szolgáljon. Ezzel a kérdéssel a következő alcím alatt foglalkozunk.

A probléma igazi vetülete a harmadik országot is érintő ügyekben bontakozik ki. Elképzelhető olyan helyzet, hogy a harmadik ország egyáltalán nem, vagy az Irányelvhez képest teljesen eltérő szabályokkal alkalmazza a követő jogot. Ilyen esetekben a legrosszabb, ha több ország jogát egyszerre próbálják alkalmazni, vagy azt állapítják meg, hogy egyik sem alkalmazható. Szerencsésebb a helyzet, ha az adott ország legalább a BUE-nek tagja, mert az eltérés még nagyobb lehet azon országok esetében, amelyek nem tagjai az Egyezménynek.[82] Tehát ha a harmadik ország is tagja a BUE-nek, akkor követhető az az elv, miszerint a nemzetközi szerződések kapcsolóelvei megelőzik az egyes államok belső kollíziós jogában megállapított kapcsolóelveket. Ezalapján a BUE viszonossági szabálya lenne alkalmazandó, de ez valójában nem kapcsolóelv, hanem csak logikai iránymutatás. A BUE nem tartalmaz „igazi" kapcsolóelvet. Ennek hiányában a nemzeti jogi kollíziós szabály alkalmazandó, vagyis pl. Magyarország esetében a szerzői jogi kapcsolóelv, a lex loci protectionis, mely alapján annak az országnak a joga releváns az ügyben, amelyiknek a védelmét kérik. Ez a gondolat azonban odáig vezethet, hogy az eladó egy követő jogot ismerő országban, míg a vevő egy a követő jogot nem alkalmazó országban kérne védelmet, ami már szinte kimeríti a csalárd kapcsolás fogalmát. Tehát tovább kell gondolni a kérdést, így ismét arra a következtetésre jutunk, hogy az ügyletnek a védelem igényét megalapozó releváns elemét kell megkeresni.[83]

VII.2. Lehetséges kapcsolóelvek

A követő jog a szerződés érvényes megkötésével keletkezik. Innentől beszélhetünk a szerződéses kötelezettségek fennálltáról. A német szakirodalomban több szerző és a BGH látszólag ehhez a momentumhoz kapcsolja a követő jogot, de valójában az adásvétel helye szerinti jog alapján (is) bírálják el az esetet.[84] A német jog dogmatikai kettőssége okozza ezt:

[81] Erauw, Johan: i.m. p.794.
[82] Gyenge Anikó: i.m. p.92.
[83] Gyenge Anikó: i.m. p.92.
[84] Erauw, Johan: i.m. p.802.

megkülönböztetik ugyanis a kauzális ügylet és a dologi rendelkező ügylet fogalmát. A kauzális ügylet a tulajdon jogcímének átruházására való személyes szerződéses kötelezettség (tulajdonképpen az adásvételi szerződés), a rendelkező ügylet a dolog tényleges átadását foglalja magában. Ez a két ügylet együttesen alkotja az adásvételt.[85] A német BGH elé került Ahlers-ügyben a bíróság kimondta, hogy amennyiben bármelyiknek a kettő közül Németországgal kapcsolata van, akkor a német jog alkalmazandó az ügylet egészére. Az ügyben megállapítást nyert, hogy Németország területén megállapodás született, így ez teremti meg a megfelelő kapcsolatot a német joggal, és mellőzendő az a tény is ennek fényében, hogy ez idő alatt az érintett műalkotások a követő jogot nem ismerő Svájcban voltak elhelyezve.[86]

A Beuys-esetben[87] korábban a német BGH az adásvétel helyének adott elsőbbséget, megállapítva ily módon az angol jog alkalmazandóságát. Az ügy tényállása szerint egy német művész, Joseph Beuys műveit halála után egy műkereskedő a londoni Christie's aukciósházon keresztül adta el. A művész özvegye a német jog szerint őt megillető követő jogi díj iránti igényt terjesztett elő. Mivel azonban az ügylet lényeges elemei, az ügyben tett releváns nyilatkozatok mind Angliában kerültek megtételre, Németországgal nem állt fenn elégséges kapcsolat. A BGH szerint figyelmen kívül marad az ügyletnek azon eleme, mely szerint a műkereskedő Németországban adott megbízást az értékesítésre (ez csupán az ügylet előkészületi cselekménye), és a befolyt hasznot is Németországba utalták el a részére. A döntés egyes szaktekintélyek által vitatott, ugyanis nyilvánvaló volt a műkereskedő részéről a jogdíjfizetési kötelezettség elkerülésének szándéka, hiszen csak a vevő személyének ismertté válása után vitte el a műveket Németországból.[88] Ugyanakkor a BGH döntése példa értékű, mert nem kísérelte meg a követő jognak mindenáron az ügyre való alkalmazását, hanem elismerte a releváns kapcsolat hiányát Németországgal. A döntés precedenssé vált.[89]

Ez az ügyleti kettősség azonban a német jog sajátossága, így Európa többi országában nem válhat elfogadottá a koncepció.

A csupán az adásvétel helye szerinti megközelítés megfoghatatlan, mert sok esetben nincs egyetértés a felek között abban, hogy melyik országban ment végbe az adásvétel. Egy elképzelés szerint ott történt az adásvétel, ahol az ajánlattétel és annak elfogadása az érvényesen létrejött szerződésben testet ölt. Mások szerint az adásvétel ott zajlik le, ahol a műre vonatkozó jogosultság átszáll, ahol a szerződés teljesítése történik. Ez a két út nehezen járható azonban, és az Irányelv célját nem közelíti meg.[90]

A felhasználási cselekmény megvalósulásának a helye is az ügylet meghatározó eleme, amennyiben szerzői jogi szempontból értékelhető cselekményhez kötődik.[91] Ezért nem vezet célra az ajánlattétel megvalósulása önmagában, hiszen az még nem eredményezi a felhasználási jogosultság átszállását. Nem szabad ugyanakkor „egybemosni" a felhasználást az adásvétellel, bár fentebb kifejtésre került, hogy az adásvétel, mint a terjesztési jog gyakorlása, speciális felhasználási módnak minősül. Azonban az első eladás, amelyet a művész bonyolít le, az ő kizárólagos joga, míg a további eladások csupán díjigényt keletkeztetnek a szerző számára. Tehát a további eladások esetében el kell különíteni azokat a cselekményeket, amelyek relevánsak a szerzői jogi jogosultságok szempontjából - ld. Beuys-eset.

[85] Erauw, Johan: i.m. p.788.
[86] OLG Frankfurt am Main, Urt. v. 7. Juni 2005 – 11 U 63/03.
[87] BGH Urt. v. 16. Juni 1994 – I ZR 24/92.
[88] Erauw, Johan: i.m. p.787. – Kurt Siehr kritikájának ismertetése.
[89] Erauw, Johan: i.m. p.787.
[90] Erauw, Johan: i.m. pp.803-804.
[91] Gyenge Anikó: i.m. p.92.

A felhasználási cselekmény szerzői jogilag értékelhető része mint releváns elem, a lex loci protectionis elvének alkalmazásával együttesen, valódi kapcsolóelvként szolgálhat tehát az alkalmazandó jog meghatározásakor, és ez szolgálná legteljesebben a művészek érdekeit is. A gyakorlat is felismerni látszik ezt a megoldást, különösen német területen. Egy iránymutató és egységes gyakorlat kialakulására azonban még várnunk kell.

VIII. Összegzés

A dolgozat bevezető részében azt a kérdést tettük fel, hogy a követő jog jelenlegi formájában eléri-e a célját, kellően hatékony-e a művészek szempontjából. A követő jog alapproblémáinak elemzése után sajnos nem adható egyértelműen pozitív válasz. A jogintézmény gyakorlati alkalmazása ugyanis felvet olyan problémákat, amelyekre még nem alakult ki stabil állásfoglalás a gyakorlatban.

A műtárgypiac valós helyzetének feltárását mintha kissé mellőzték volna a jogi szabályozás megalkotásakor. De nem is elegendő egy egyszeri állapotfelmérés, hanem az adatok folyamatos frissítésére van szükség. Ennek az „utánkövetésnek" fontos eszköze az Európai Bizottság jelentéstételi kötelezettsége.

A Bizottság 2011-es jelentése rámutatott a hiányosságokra. Ezek figyelembe vételével kell a továbbiakban alakítani a jogintézmény európai fejlődését. Szükség van továbbá az államok – és nemcsak az EU tagállamainak, hanem a követő jogot még nem alkalmazó államok (Svájc, USA, Kína stb.) – közötti tapasztalatcserére. A követő jogot nem alkalmazó országok műtárgypiaca egyre nagyobb teret nyer az Európai Unió rovására – ezen a tendencián csak a jogi szabályozás közelítése révén lehet változtatni. E téren fontos feladat az Európán kívüli országok ösztönzése a követő jog bevezetésére.

Az Irányelv kettős célt tűzött a droit de suite alkalmazása elé. A gyakorlatban azonban igen nehéz mindkettőnek megfeleltetni a szabályozást, úgy, hogy közben a műkereskedőkre és a műtárgypiac egyéb szereplőire ne legyenek aránytalanul hátrányosak a rendelkezések.

Az Irányelv túlságosan megengedő rendelkezései nem nyújtanak adekvát eszközöket a célok eléréséhez. Bár igen részletes a szabályozás, a legtöbb rendelkezés diszpozitív; túlságosan tág mozgásteret hagytak az európai jogalkotók a tagállamoknak, szinte soft law-vá degradálva a szabályozást. Nem kell minden részletszabályt összehangolni, mert a mozgástér azt is szolgálja, hogy a tagállamok a saját műpiaci helyzetüknek megfelelő jogi környezetet hozzanak létre. A tagállamok gazdasági érdekeinek elnyomására nem vezethet a közös szabályozás. Sok kérdésben viszont ésszerű és szükségszerű lenne a harmonizáció. Ilyen probléma például az alkalmazandó jog kérdése – e területen nem megengedhető az eltérés, hanem egyértelmű, kötelező, a követő jog céljaival összhangban álló közösségi szabályt kell alkotni.

A jogi szabályozást vizsgálva látható, hogy a művészek érdekeinek védelmét számos garanciális szabály biztosítja, azonban ezek a garanciák is akkor érvényesülhet(né)nek a legteljesebb mértékben, ha az államok hasonlóan rendelkeznek az egyes kérdésekről, mert így elkerülhető a követő jog szabályaival való visszaélés, a kedvezőtlen rendelkezések kijátszása. Kiemelten fontos lenne a fiatal művészek ügye szempontjából is, ha olyan hatékony megoldásokat dolgoznának ki uniós szinten, melyek a művész oldalán profitálnak, például a művészek képzésére fordított anyagi és tudásbeli kapacitások kiküszöbölnék a jelenleg a műkereskedők javára fennálló információs aszimmetriát.

A követő jog alanyait tekintve az álláspontunk az, hogy talán a jogintézménynek a jogutódokra való kiterjesztése nem célravezető elképzelés. Az elsődleges cél az élő művész számára részesedés nyújtása művei sikeréből. A jogutódok felkutatása jelentős adminisztratív

teherrel jár, és ez már a műkereskedőkre nézve hátrányos. A követő jogi szabályozás ezen területe alaposabb átgondolásra szorul.

A bírósági gyakorlat eddigi releváns megállapításai mérceként szolgálnak, bár még közel sem beszélhetünk kiforrott gyakorlatról, hiszen Európa legtöbb országa csupán néhány éve alkalmazza a követő jogot. Nem véletlen, hogy a legfontosabb megállapítások Németországban születtek, ahol már régóta formálódik a jogintézmény.

További megfontolandó koncepciókat teremtett az angolszász országok dilemmája a követő joggal kapcsolatban – ezen elméletek, gyakorlati elképzelések szintén mintaként tekinthetők Európa számára is. Ezen országokban az a tendencia figyelhető meg, hogy egyre inkább hajlanak a droit de suite bevezetésére. Nem egyértelműen a hagyományos európai elgondolásokat követik, hanem más megoldásokkal is próbálkoznak, jogrendszerük és műpiacuk sajátosságaira alapozva.

Összességében tehát azt kell mondanunk, hogy a jelenlegi követő jogi szabályozás nem kielégítő, de uniós szinten egyre inkább felismerik a teljesebb harmonizáció szükségességét, és az angolszász államok aggályai is múlnak, így elmondható, hogy a folyamat kedvező irányba halad.

Felhasznált irodalom

Magyar nyelvű szakirodalom

A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Jelentés a követő jogról szóló irányelv (2001/84/EK) végrehajtásáról és hatásairól. COM(2011) 878.

Balás P. Elemér: *Szerzői jogi reformtörekvések.* In: Wünscher Frigyes (szerk.): A sajtó könyvtára. Budapest, Csáthy Ferenc Egyetemi Könyvkereskedés és Irodalmi Vállalat Rt., 1927, 2. sz.

Batta János: *Eredeti képzőművészeti alkotás felhasználása a tulajdonjog átruházása útján.* Magyar Jog, 1978/11. sz. pp.996-1005.

Batta János: *Képzőművészeti, építészeti, műszaki és iparművészeti alkotások, művészi fényképek.* In: Benárd Aurél-Tímár István (szerk.): A szerzői jog kézikönyve. Budapest, KJK, 1973.

Csécsy György: *A szellemi alkotások joga.* Miskolc, Novotni, 2007.

Grad-Gyenge Anikó: *Még egyszer az Szjt. új szabad felhasználási szabályairól.* http://eszerint.blog.hu/2012/01/08/meg_egyszer_az_szjt_uj_szabad_felhasznalasi_szabalyairol (Letöltve: 2012. október 20.)

Gyenge Anikó: *A képzőművészeti alkotások szerzői jogi védelméről – különös tekintettel a követő jogi szabályozás módosítására.* Infokommunikáció és Jog, 2005/3. sz. pp.86-94.

Gyertyánfy Péter (szerk.): *A szerzői jogi törvény magyarázata.* Budapest, Complex, 2006.

Kulcsár Eszter: *A követő jog nemzetközi és európai uniós szabályozásának alakulása.* Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 110. évf. 3. szám, 2005. június, http://www.sztnh.gov.hu/kiadv/ipsz/200506/01-kulcsar.html (Letöltve: 2011. október 20.)

Kiss Tibor: *A követő jog. Egy jogintézmény múltja, jelene és jövője a magyar szerzői jogban.* Miskolci Jogi Szemle, 2. évf. (2007) 1.sz. pp.45-66.

Nótári Tamás: *A magyar szerzői jog fejlődése.* Szeged, Lectum Kiadó, 2010.

Szalai Emil: *A „droit de suite".* Kereskedelmi jog, 1921, 15-18. sz.

Tattay Levente: *Szellemi alkotások joga.* Szent István Társulat, Budapest, 2011.

2011. évi ... törvény egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról

Idegen nyelvű szakirodalom

Chen, Charles: *A Right Deferred: Resale Royalties for Visual Artists.* http://nysbar.com/blogs/lawstudentconnection/2012/02/a_right_deferred_resale_royalt.html (Letöltve: 2012. július 16.).

Erauw, Johan: *Conflict of Laws with Folgerecht ('Droit de Suite') on the Sale of Works of Art in and out of Europe – After the EC Directive No. 2001/84.* In: Convergence and divergence in private international law: liber amicorum Kurt Siehr. Eleven International Publishing, The Hague, 2010. pp.779-819.

Hudson, Emily – Waller, Sophie: *Droit de Suite Down Under: Should Australia Introduce A Resale Royalties Scheme For Visual Artists?* Working Paper No. 11/04, Intellectual Property Research Institute of Australia, 2004.

Pfennig, Gerhard: *Die Harmonisierung des Folgerechts in der EU.* http://www.bildkunst.de/html/body_folgerechte.html (Letöltve: 2012. augusztus 28.)

Reddy, Michael B.: *The Droit de Suite: Why American Fine Artists Should Have a Right to a Resale Royalty.* Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review, 1995. pp.509-546.

Supper, Martina: *An Analysis of droit de suite from a Law & Economics Perspective.* Master Thesis, Vienna, 2000.

Caslon Analytics Profile Droit de Suite. http://www.caslon.com.au/droitprofile2.htm (Letöltve: 2012. augusztus 28.)

Jogszabályok

1886. évi Berni Uniós Egyezmény az irodalmi és képzőművészeti alkotások védelméről

2001/84/EK irányelv az eredeti műalkotás szerzőjét megillető követő jogról

1999. évi LXXVI. törvény [Szjt.] a szerzői jogról

14/1994. (III. 10.) ABh.

Loi n° 92-597 du 1er juillet 1992. Code de la propriété intellectuelle [CPI] (2012. szeptember 1-jén hatályos verzió)

Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGB1. I S. 1273) – zulätzt geändert durch Artikel 2 Absatz 53 Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGB1. I S. 3044) [UrhG]

California Civil Code section 986.

VII. évfolyam
2013/2. szám

De iurisprudentia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
www.dieip.hu | www.dieip.com

Tanulmány

Tornyai Gergely
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A szervezett bűnözés per se inkriminációja az uniós jogharmonizáció tükrében

I. Bevezetés

A szervezett bűnözés napjaink kriminális, sőt társadalmi életének egyik legégetőbb problémája. Bár különféle bűnbandák, bűnöző szervezetek már a középkorban is léteztek, a modern értelemben vett szervezett bűnözés jelentősége a XX. század második felében kezdett fokozatosan felerősödni. Az egyre sokoldalúbbá váló, „kifinomultabb" módszereket alkalmazó és a politikai életet is helyenként már befolyásolni képes bűnöző szervezetek mind nagyobb kihívás elé állították az ellenük fellépni kívánó állami bűnüldöző szerveket. Ráadásul a kezdetben kizárólag egy állam határain belül tevékenykedő, hazai célok megvalósítására létrejött bűnöző csoportok, kihasználva a globalizáció, a technikai, közlekedési fejlődés nyújtotta lehetőségeket, fokozatosan terjesztették ki tevékenységüket külföldi területekre, ami szükségképpen vetette fel a nemzetközi együttműködés igényét az ellenük folytatott küzdelemben.[1] Az is hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos, bilaterális megállapodások nem jelenthetnek igazán hatékony megoldást a sok esetben országokon vagy kontinenseken átívelő bűnhálózatokkal szemben, így nem meglepő, hogy több nemzetközi szervezet, illetve társaság is napirendjére tűzte a kérdést. Ezek közül kiemelhető az ENSZ, melynek keretében több fontos megállapodás is született (1994. Nápolyi Deklaráció, 2000. Palermói Konvenció).[2]
A tagállamok hasonló jogi kultúrája, földrajzi közelsége és a formálódó közös jogrend miatt a nemzetközi szervezetek törekvéseinél jóval hatékonyabb fellépésre nyílt lehetőség az európai integráció keretei között. Az ennek szellemében született dokumentumok főként rendőrségi, illetve büntetőjogon kívüli együttműködésre vonatkoznak, valamint büntető eljárásjogi intézkedéseket tartalmaznak. Nem elhanyagolható azonban a büntető anyagi jogi szabályok közelítését célzó rendelkezések szerepe sem, melyek nélkül előbbiek is bizonytalan alapokon nyugodnának. A büntető jogszabályokat és ezáltal a nemzeti szuverenitást érintő

[1]Berta Krisztina: A szervezett bűnözés. In Gönczöl Katalin et al. (szerk.): Kriminológia-Szakkriminológia. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 431. o.
[2]Jelentős eredményeket mutatott fel a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (Association Internationale de Droit pénal) is, mely a Budapesten tartott 1999-es kongresszusán négy szekcióban tárgyalta a szervezett bűnözés büntetőjogi vonatkozásait, melyről határozatok is születtek. Hollán Miklós: Az AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai. 117. o. In Magyar Jog, 2000/2. szám, 115-123. o.

jogharmonizációs törekvések mindenesetre rendkívül kényes területet képeznek, melytől így csak lassabb ütemű eredmények várhatók.
Ennek ellenére dolgozatomban az Európai Unió szervezett bűnözéssel szembeni jogharmonizációs törekvéseinek e szegmensével kívánok foglalkozni. Nem célom ugyanakkor minden anyagi jogi vonatkozású kérdést részletesen érinteni, így nem térek ki például a szankciókkal, jogi személyekkel, büntethetőséget megszüntető okokkal kapcsolatos, vagy a szervezett bűnözéshez köthető egyéb bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések bemutatására. Munkám fókuszában azok a jogharmonizációs törekvések során megfogalmazott tényállások állnak, melyek önmagukban vonatkoznak a szervezett bűnözésre. Célom, hogy rávilágítsak e deliktumok alkalmazásának szükségességére, valamint, hogy ismertessem az egyes változatok közötti eltéréseket, és az e mögött húzódó különféle dogmatikai megfontolásokat.
Az uniós vívmányok, illetve különösen a csak javaslatban rekedt megoldások elemzéséhez több helyen felhasználtam a sok tekintetben ezek mintájául szolgáló olasz szabályozást. Közismert, hogy a szervezett bűnözés különös relevanciával bír Olaszország esetében, tekintettel a történelmi hagyományokra és a jelenség aktuális helyzetére. Ennek köszönhetően az ottani jogalkotó olyan tapasztalatokból meríthet, olyan speciális jelenségekre kell reagálnia, melyekkel Európa más országaiban kevésbé találkozhatunk. Az olasz szabályozásra való utalást így két tényező is indokolja. Egyrészt a speciálisan a maffiára, illetve az egyéb – európai viszonylatban is elterjedt - bűnszervezetekre vonatkozó rendelkezések elhatárolása történhet meg ezáltal. Másrészt a jelenséggel már régebb óta és intenzívebben szembeszállni kényszerülő büntetőjogi felfogás összevetése (elsősorban) a hazánkban tapasztaltakkal érdekes eltérésekre világít rá, ami természetesen a két jogrendszer közötti általános dogmatikai különbségekből is fakad.
A fenti célkitűzéseknek megfelelően, a szervezett bűnözéssel szembeni európai uniós fellépés vázlatos történeti ismertetése után, dolgozatomat az e jelenséggel kapcsolatos fogalmak bemutatásával kezdem, melyek kiindulópontot és alapot jelentenek a továbbiakban elemzésre kerülő tényállások számára. Az uniós jogforrásokban megfogalmazott önálló bűncselekményeket először elhelyezem a szervezett bűnözés elleni fellépés eszközrendszerében, majd a vonatkozó dogmatikai és gyakorlati problémák felvetésével, a diszpozíciók jellege szerint csoportosítva elemzem azokat, kiegészítve a hatályos dokumentumokban ugyan nem szereplő, de a jogalkotási folyamatban megjelenő más elkövetési magatartások, tényállás-variánsok bemutatásával. Végül azt vizsgálom meg, hogyan illeszthetők az itt elemzett bűncselekmények a fennálló nemzeti büntető jogrendekbe, figyelembe véve az olasz és a magyar szabályozás közötti eltéréseket.

II. Az Európai Unió szervezett bűnözéssel szembeni fellépésének történeti áttekintése

Bár az Európai Közösségek, illetve Unió már korábban is tett lépéseket a szervezett bűnözés jelenségének felmérése, visszaszorítása érdekében, a kérdéssel átfogóan először az 1997. június 16-17-i amszterdami Európai Tanács foglalkozott. Az itt elfogadott Akciótervben[3] főként a bűnüldözést segítő, koordinációs jellegű és a kriminológiai kutatások fejlesztését, egyeztetését előmozdító, valamint a szervezett bűnözés terjedésének megelőzését szolgáló ajánlások kaptak helyet. E dokumentum ugyanakkor a jogközelítésre nézve is megfogalmazott egy konkrét javaslatot, mégpedig a bűnszervezetben részvétel kriminalizálására vonatkozóan. Ez utóbbi felhívásnak tett eleget a Tanács 1998. december 21-én elfogadott együttes

[3]Action plan to combat organized crime (A továbbiakban: Akcióterv 1997.) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997XG0815:EN:HTML (2012. szept. 20.)

fellépésével, melyben elsőként fogalmazták meg a büntetőjogi harmonizáció alapját jelentő bűnszervezet fogalmát is.[4]

Az új évezred kezdetére az Európai Tanács kidolgozott egy átfogó stratégiát a szervezett bűnözés megelőzése és ellenőrzése témájában.[5] A Millenniumi Stratégia széles körben, különböző jogi és nem jogi területek aspektusait figyelembe véve foglalkozott a szervezett bűnözés elleni fellépés kérdésével, de a bűnszervezetiség büntető anyagi jogi vonatkozásai tekintetében nem hozott újdonságot az Együttes fellépéshez képest.

Az Európai Uniónak az Amszterdami Szerződés által átalakított harmadik pillére a szervezett bűnözés elleni büntetőjogi közös fellépés számára is új lehetőségeket teremtett. A jogharmonizációs törekvések számára a legfontosabb előrelépést a jogforrási rendszer új jogi eszköze, a kerethatározat jelentette, melynek a szervezett bűnözés tárgyában történő „bevetésére" a 2000-es évtized második feléig várni kellett. Ennél hamarabb, 2002. június 13-án megszületett ugyanakkor egy kerethatározat a terrorizmus elleni küzdelem tárgyában,[6] melynek több rendelkezése a későbbi szervezett bűnözést érintő kerethatározatban is visszaköszönt (pl.: szervezett csoport fogalma, bűnszervezet irányítása, szankciók, „jutalmazó" tényállások). Szintén hatással volt a későbbi jogalkotásra, hogy az Európai Közösség 2004. május 21-én jóváhagyta a palermói ENSZ-Egyezményt,[7] melynek megalkotásában is szerepet játszott korábban.

A Bizottság végül 2005-ben benyújtotta kerethatározat-javaslatát,[8] melyet, az Európai Parlament állásfoglalásában[9] javasolt módosításokat figyelembe véve, 2008. október 24-én fogadott el az Európai Unió Tanácsa.[10] E dokumentum a szervezett bűnözéssel kapcsolatos uniós jogharmonizáció eddigi leghatékonyabb eszköze, rögzíti az anyagi és eljárásjog a jelenséggel kapcsolatban felmerült fő kérdéseiben (bűnszervezet fogalma, büntetendő tényállások, szankciók, jogi személyek felelőssége, joghatóság, különleges körülmények) eddig elért eredményeket. A továbbiakban e rendelkezések közül részletesen a szervezett bűnözéssel összefüggő büntetendő magatartások, tényállások kerülnek bemutatásra, mindenekelőtt kitérve az ezek kiindulópontját jelentő bűnszervezet-definíció elemzésére.

---

[4]Együttes fellépés, amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el az Európai Unió tagállamaiban a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról (98/733/IB) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:351:0001:001:HU:HTML (2012. okt. 4.) (A továbbiakban: Együttes fellépés 1998.)

[5]The prevention and control of organised crime: a European Union strategy for the beginning of the new millennium. (European Union) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:124:0001:0033:EN:PDF (2012. szept. 22.) (A továbbiakban: Milleniumi Stratégia 2000.)

[6]A Tanács kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:01:HU:HTML (2012. okt. 4.)

[7]A Tanács határozata az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (2004/579/EK) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0579:HU:HTML (2012. okt. 4.)

[8]Javaslat a Tanács kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0006:HU:HTML (2012. okt. 4.) (A továbbiakban: Kerethatározat-javaslat 2005.)

[9]Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslatról (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005AP0405:HU:HTML (2012. okt. 4.) (A továbbiakban: EP állásfoglalás 2005.)

[10]A Tanács kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (2008/841/IB) Preambulum 1. (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:01:HU:HTML (2012. okt. 5.) (A továbbiakban: Kerethatározat 2008.)

III. A fogalom-meghatározás kérdései

III.1. A szervezett bűnözés definiálásának nehézségei

A szervezett bűnözés jelenségének meghatározására számos, egymástól különböző definíció született már, ami több körülménnyel is magyarázható. Egyrészt országonként eltérő megjelenési formája alakult ki a szervezett bűnözésnek, különböző eszközrendszerrel, szervezettségi szinttel rendelkező bűnöző csoportok jellemzik e jelenséget, melyek tevékenységét térségenként más-más bűncselekmények elkövetése kíséri.[11] Másrészt a különböző tudományágak képviselői is más-más oldalról közelítik meg a kérdést, ami szintén eltérő jellegű fogalmak megalkotását eredményezi.[12]
A definiálás problémája alapvetően két (vagy három) csoportra osztotta a szervezett bűnözéssel szemben nemzetközi szinten fellépni törekvő kezdeményezéseket. Az egyik álláspont képviselői mindenáron olyan egységes fogalmat szándékoztak alkotni, melynek összetevői szükségképpen feltételei is a jelenség megállapíthatóságának. Ez a megoldás hosszú távon azért vált hátrányossá, mert az egyes megállapodásokhoz csatlakozó és abban részes államok fokozatosan helyet követeltek a náluk honos szervezett bűnözés sajátos attribútumainak az egységes fogalom keretében. Ez pedig olyan bonyolult és összetett megfogalmazásokhoz vezetett, melyek már nehezen jelenthettek hatékony eszközt a közös fellépés számára.[13]
A másik álláspont szerint viszont, éppen a fenti problémák miatt, nem is érdemes egységes fogalomalkotással próbálkozni, helyette a felmerülő jellegzetességek egyszerű felsorolása sokkal célravezetőbb. Ezt a megoldást alkalmazta többek között a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) is 1999-es budapesti kongresszusán.[14] Végül a magam részéről megkülönböztetnék egy harmadik, az előbbi kettőt ötvöző definiálási technikát is, melyet az Európa Tanács és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) is előszeretettel alkalmazott. Ebben tizenegy kritériumot fogalmaztak meg, melyek közül az első négynek kötelezően mindig, míg a maradék hétből tetszőlegesen, de legalább kettőnek meg kell valósulnia ahhoz, hogy szervezett bűnözői csoportról beszélhessünk.[15]
Könnyen igazolható, hogy a kriminológia és a kriminalisztika céljainak leginkább ez utóbbi két megoldás felel meg. A legalitás követelményéből és a büntetőjog más alapelveiből következik ugyanakkor, hogy a szervezett bűnözés jogi szabályozásakor az ilyenfajta megfogalmazások nem állják meg a jogállamiság próbáját, és sértik a normavilágosság követelményét.[16] Büntetőjogi szempontból ugyanakkor nem is annyira a szervezett bűnözés

[11]Gellér Balázs József: Gondolatok a büntetőjog jelentőségéről a szervezett bűnözés elleni fellépéssel kapcsolatban. 13. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 11-45. o.
[12]Schloenhardt, Andreas: Transnational Organized Crime and International Criminal Law. 939. p. In Bassiouni, M. Cherif: International Criminal Law, Volume 1: Sources, subjects, and contents. M. Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, pp. 939-962..
[13]Ilyen megfogalmazást tartalmazott például az ENSZ akcióterve, melyet 1994-ben a nápolyi Nemzetközi Szervezett Bűnözésről tartott Miniszteri Világkonferencián fogadtak el. Tóth Mihály: Bűnszövetség, bűnszervezet. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 14. o.
[14]AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai I. szekció I. 1. Hollán Miklós: Az AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai. 116. o. In Magyar Jog, 2000/2. szám, 115-123. o.
[15]Council of Europe: Organised crime situation report 2005: Focus on the threat of economic crime. Council of Europe Octopus Programme, 2005. december. (Council of Europe)
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Report2005E.pdf (2012. okt. 7.)
[16]Bócz Endre: A szervezett bűnözésről és a bűnszervezet fogalmáról. 89. o. In Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 79-101. o.

jelenségének, mint inkább az annak tulajdonképpen „alanyának" tekinthető szervezett bűnözői csoport, bűnszervezet definíciójának meghatározására van szükség.

III.2. A bűnszervezet fogalmának fejlődése az európai jogharmonizációs dokumentumokban

Az uniós jogharmonizáció kezdeti szakaszában voltak olyan tudományos kezdeményezések, melyek egy-egy bűncselekmény-típushoz kötődő bűnszervezet-fogalmak megalkotását javasolták, ezzel téve lehetővé pontosabb definíciók létrehozását. A Corpus Juris névvel illetett 1997-es tanulmány például az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő deliktumokkal kapcsolatban tette meg ezt. Az ilyen megoldások ugyanakkor nem helyettesíthetik az általános bűnszervezet fogalmat, mely alkalmas a tevékenységi körét térben és időben könnyen váltogatni képes szervezett bűnözői csoportok lefedésére.[17] Ezen általános definíció minél pontosabb megalkotására törekedtek tehát az alább bemutatott uniós dokumentumok is.
Az Akcióterv ugyan nem határozott meg bűnszervezetre vonatkozó fogalmat, de az abban való részvétel büntetendővé nyilvánítását előrevetítő 17. ajánlásában visszautalt egy 1996-os kiadatásról szóló EU-egyezményre, melyből a következő összetételt emelhetjük ki: emberek olyan csoportja, mely – az itt meghatározott – egy, vagy több bűncselekmény elkövetésére vonatkozó közös szándékkal lép fel.[18] A feltételként megszabott bűncselekmények a terrorista jellegű deliktumok, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés egyéb formái, valamint olyan élet, testi épség, személyi szabadság elleni, vagy közveszélyt okozó erőszakos cselekmények, melyek legalább 12 hónap maximumú szabadságvesztéssel, vagy szabadságelvonó intézkedéssel büntetendőek.[19] Ez a „fogalom" láthatóan csak a szerveződés szubjektív céljaira vonatkozóan tartalmaz megállapításokat, de nélkülözi az annak felépítésére, működésére, szervezeti jellegére utaló attribútumokat. Ezen hiányosságokat küszöbölte ki az 1998-as Együttes fellépés, mely – az uniós jogszabályok közül elsőként – már explicite meghatározta, hogy: „…a bűnszervezet olyan strukturált szervezetet jelent, amelyet adott időszakra kettőnél több személy összehangoltan hoz létre olyan bűncselekmények elkövetése céljából, amelyeket a törvény legalább négy évig tartó szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel, illetve ennél súlyosabb büntetéssel sújt, akár a bűncselekmény elkövetése maga a fő cél, akár ez az anyagi haszonszerzés és – adott esetben – az állami hatóságok törvényellenes befolyásolásának eszköze."[20]
Az Együttes fellépés definícióját az ENSZ Palermói Egyezményében rögzített fogalommal[21] ötvözte a jelenleg is hatályos 2008-as Kerethatározat, mely a következőképpen határozta meg a bűnszervezetet: „…olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoport, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig

[17]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 201-202. pp. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.
[18]Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Unió tagállamai közötti kiadatásról 3. cikk (4) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(02):HU:HTML (2012. szept. 25.) (A továbbiakban: Kiadatási egyezmény 1996.)
[19] Uo.
[20]Együttes fellépés 1998. 1. cikk
[21]Az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménye 2. cikk a) szerint: „„szervezett bűnözői csoport": bizonyos ideig fennálló, három vagy több főből álló strukturált csoport, amely összehangoltan működik egy vagy több, a jelen Egyezményben meghatározott súlyos bűncselekmény elkövetése céljából, közvetlen vagy közvetett módon pénzügyi vagy más anyagi haszon megszerzésére törekedve;" (Egyesült Nemzetek Szervezete) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600101.TV&celpara=#xcelparam (2012. szept. 25.) (A továbbiakban: Palermói Egyezmény)

terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében;".[22]
E fogalmak elemzését a következőkben az objektív és szubjektív oldal szétválasztásával végzem el.

III.3. A bűnszervezet fogalmának objektív tényezői: a szervezettség szintje

Mint utaltam rá, az 1996-os fogalom még nem tartalmazott a szervezetiségre utaló elemeket, a „group of people" kifejezésből legfeljebb arra lehet következtetni, hogy az kettőnél több résztvevőt feltételez. Ezt a jellemzőt az Együttes fellépés és a Kerethatározat már konkrétan és határozottan ki is mondják.[23] Az ott szereplő „association" kiinduló-fogalom ugyanakkor már önmagában összetettebb jelentéstartalommal bír a csoportnál, a tagok közötti szorosabb kapcsolatot és a „képződmény" bizonyos fokú állandóságát sugallja. Ezt a benyomást erősíti a fogalom azon eleme, mely szerint a szervezetet adott (hosszabb) időre hozzák létre. Az eredeti angol szöveg az „established over a period of time" kifejezést használja, ami egy meg nem határozott (bizonyos, adott) időtartamra utal, ugyanakkor sok magyar fordításban a „hosszabb idő" szerepel, ami talán még jobban is fejezi ki a jogalkotói szándékot, amely az alkalomszerű szövetségnél többet követel meg a bűnszervezet megállapíthatóságához.
Tovább pontosítja a fogalmat az annak strukturáltságára utalás. Az Együttes fellépés még nem konkretizálta, hogy mit ért e jelző alatt, a Kerethatározat viszont már átvette a Palermói Egyezmény meghatározását a szervezett csoportra/ strukturált szervezetre vonatkozóan. Ez a definíció csak egyetlen megszorító, negatív feltételt tartalmaz, méghozzá azt, hogy a csoportot ne véletlenszerűen hozzák létre valamely bűncselekmény közvetlen elkövetésére. Emellett ugyanakkor sajátos módon a meghatározás rögzít olyan jellemzőket is, melyeknek nem kell szükségszerűen megvalósulniuk ahhoz, hogy strukturált szervezetről beszélhessünk: a tagok formálisan meghatározott szerepe, a tagság állandó összetétele és a csoport kidolgozott szervezeti felépítése. Azzal, hogy ezeket az „feltételeket" kifejezetten a fogalomba építette, a Kerethatározat egyértelműen elhatárolódott más, szűkebb értelmű definíciós megoldásoktól. Több helyen is a bűnszervezet fogalmi elemévé tették például a hierarchizáltságot, de az európai verziótól eltért az AIDP emlegetett budapesti kongresszusa is, amikor egyik határozatában „magasan strukturált szervezetről" szólt.[24] Az, hogy az uniós jogi dokumentumok végül nem ezeket a szigorúbb megoldásokat alkalmazták, a common law jogrendszerek befolyásával magyarázható, melyek hagyományosan idegenkednek a bűnszervezetiség objektív jellemzőire épülő definícióalkotástól. A kerethatározat tágabb fogalmának előnye mindenesetre, hogy lefedi azokat a szerveződéseket is, melyek az etnikai és társadalmi csoportok mobilitásához, a bűnözői érdekek típusához kötődően, vagy éppen azért változtatják tagságukat, hogy a bűnüldöző szervek felderítő munkáját megnehezítsék.[25]
Végül a bűnszervezet tevékenységével, az általa kifejtett magatartások (főként a bűncselekmények) elkövetési módjával kapcsolatban az Együttes fellépés óta követelmény az

[22]Kerethatározat 2008. 1. cikk 1.
[23]A jogalkotási vita során felmerült, hogy elegendő lenne csupán két résztvevőt megkövetelni a bűnszervezet létének elismeréséhez. Ezt a megoldást végül arra a fikcionált esetre hivatkozva vetették el, melyben a szervezet egyik tagja ideiglenes akadályoztatása miatt nem vesz részt az elkövetésben. Amennyiben két tagból áll a bűnszervezet, ilyen esetben nehéz lenne elhatárolni a szervezetten elkövetett bűncselekményt az egy elkövetős deliktumtól. Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 214. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.
[24]AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai I. szekció I.1. Hollán Miklós: Az AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai. 116. o. In Magyar Jog, 2000/2. szám, 115-123. o.
[25]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 190. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

összehangoltság, egyetértésben cselekvés („acting in concert"). Ez érezhetően több puszta együttcselekvésnél, sőt a társas bűnelkövetői alakzatok általános formáinál előszeretettel emlegetett „egymás cselekményéről tudva" megvalósuló változatnál is. Nem tartalmazza viszont e fogalom a szervezett bűnözésre oly jellemző munkamegosztás követelményét.

III.4. A bűnszervezet fogalmának szubjektív oldala

A bűnszervezet létrehozásának, működésének célja, szubjektuma alapvetően két részre osztható. Az egyik a bűncselekmények elkövetésére vonatkozó szándék, mely a bűnszervezetiség lényegi momentuma, s melyben manifesztálódik tulajdonképpen az ilyen szerveződések társadalomra veszélyessége. A másik pedig egy távolabbi cél, egy mögöttes mozgatórugó, mely az egyes bűncselekmények elkövetését is (akár célzatként) motiválja.

III.4.1. A bűncselekmények elkövetése mint a bűnszervezet bűnözői programja

Előbbivel kapcsolatban a fogalomalkotó jogászok számára két fő kérdés vetődik fel: hány bűncselekményre, illetve milyen bűncselekmény(ek)re vonatkozó szándék legyen releváns a bűnszervezet megállapíthatóságára nézve? Az első kérdésre válaszolva az Akcióterv által idézett fogalom és a Palermói Egyezmény definíciója is elképzelhetőnek tartja az akár egy deliktumra vonatkozó szándékot, míg az Együttes fellépés és a Kerethatározat bűncselekményekről (tehát több bűncselekményről) beszél. Ez utóbbiak megoldása egyrészt jobban illeszkedik a szervezett bűnözés természetéhez, másrészt elkerüli az ENSZ-fogalomban fellelhető azon diszkrepanciát, mely az objektív elemek között, már a strukturált csoport fogalmából is kizárja az egy bűncselekmény elkövetésére irányuló, alkalomszerű változatot, ugyanakkor a szubjektív oldalon lehetővé teszi azt a szűkebb kategória, a szervezett bűnözői csoport megállapíthatóságához.
Ami a szóba jöhető bűncselekmények behatárolását illeti, kétfajta technikát alkalmaznak a jogalkotók. Az egyik módszer szerint taxatíve felsorolják azokat a deliktumokat, melyek a bűnszervezettel kapcsolatban szóba jöhetnek. A másik megoldás pedig általánosságban utalja ide a – meghatározott büntetési tétel alapján konkretizált – súlyos bűncselekményeket. A Kiadatási egyezmény és az Együttes fellépés még ötvözte ezeket a technikákat. Az előbbi bizonyos bűncselekmény-kategóriákon belül, a legalább 12 hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy ilyen tartalmú intézkedéssel fenyegetett magatartásokra szűkítette a célbűncselekmények körét. Az Együttes fellépés a büntetési tételkereteknek, a kérdésben irányadó, felső határát viszont már 4 évben határozta meg, a bűncselekmények típusaira vonatkozóan pedig az 1995-ös Europol-egyezmény mellékletére utalt vissza, mely számos konkrét deliktumot is felsorol az általánosabb kategóriák mellett.[26] Ezzel a megoldással szakított – a Palermói Egyezményhez hasonlóan – a Kerethatározat, mely a bűnszervezet fogalmában szereplő bűncselekmények esetében már csak a legalább négy éves szabadságvesztéssel fenyegetettséget követelte meg.
A bűncselekmények taxatív felsorolásának veszélye, hogy nem teljes körű, és csak folyamatos jogalkotás mellett képes a kriminológiai trendek követésére.[27] A büntetési tétel alapján történő

[26]Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról Melléklete (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(01):HU:HTML (2012. szept. 25.)
[27]Hollán Miklós szerint azonban ez abból adódik, hogy a büntetőjogot nem feltételezett veszélyek megelőzésére, hanem létező káros társadalmi jelenségek leküzdésére alkalmazzák. Hollán Miklós: A büntetési tételek növelése szervezett elkövetés esetén. 214. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 182-225. o. Mások viszont vitatják, hogy amennyiben a szervezett bűnözésre korábban kevésbé jellemző bűncselekmények képezik

meghatározás legnagyobb kritikája viszont az, hogy figyelmen kívül hagyja az egyes országok eltérő szankciórendszerét, így előfordulhat, hogy ugyanannak a bűncselekménynek az elkövetésére vonatkozó szándék – az egyéb feltételeket adottnak tekintve – az egyik államban bűnszervezetet keletkeztet, míg egy másikban nem.[28]

III.4.2. A bűnszervezet „közvetett" céljai

A bűnszervezet-fogalom szubjektív oldalának másik részére, a csoport működésének valódi céljára vonatkozó utalást már az Együttes fellépés definíciója is tartalmazott. Az itt szereplő anyagi haszonszerzés, illetve az állami hatóságok törvényellenes befolyásolásának célzata azonban még nem tekinthető megszorító feltételnek, hiszen a meghatározás szerint a bűnszervezet fő célja lehet önmagában a fentiekben taglalt bűncselekmények elkövetése is. A Kerethatározat ennél már szigorúbban fogalmaz, a szervezet tevékenységét itt már mindenképpen a közvetett, vagy közvetlen pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében kell, hogy kifejtse.
Már az Akcióterv is tett egy olyan általános megállapítást, miszerint „…a szervezett bűnözés mögött álló legfőbb hajtóerő a pénzügyi nyereség hajszolása"[29], s ezen anyagi jellegű célzat bűnszervezetekkel kapcsolatos relevanciája valóban nehezen lenne cáfolható. A bűnszervezet fogalmában való kizárólagos célként való kezelését viszont elsősorban a terrorista csoportoktól és más politikai hátterű (pl.: soviniszta, paramilitáris) szervezetektől való elhatárolás szükségessége indokolta, melyeket jellegüknél fogva és éppen céljaikat tekintve külön érdemes kezelni az általános szervezett bűnözéstől.[30] Ennek ellenére a Kerethatározat tartalmaz egy olyan megengedő rendelkezést, mely szerint a tagállamoknak jogában áll, hogy bűnszervezetnek minősítsék személyek egyéb csoportjait is, például olyan csoportokat, amelyek célja nem pénzügyi vagy egyéb anyagi haszon elérése.[31]

III.5. Az uniós definíciókból kimaradt fogalmi elemek

Az európai és nemzetközi jogharmonizációs törekvések eredményeként megfogalmazott bűnszervezet-definíciók megalkotásánál szóba jöttek más, az elfogadott meghatározásból végül kimaradó fogalmi elemek is. Korábban már szóltam a hierarchizáltságról és a munkamegosztásról, melyek végül nem lettek részei a definíciónak. Szintén erre a sorsa jutottak többek között azok a szervezett bűnözés eszköztárába tartozó, arra jellemző elkövetési módok, magatartások is, melyeket a belga delegációnak az Együttes fellépéshez fűzött különvéleménye a bűnszervezet részének tekint: megfélemlítés, fenyegetések, erőszak, megtévesztés, korrupció, illetve kereskedelmi vagy más szervezetek felhasználása bűncselekmények elkövetésének megkönnyítésére vagy leplezésére.[32]

---

egy – egyébként a bűnszervezet minden más fogalmi elemének megfelelő – szervezet programját, a korábbi tapasztalatok eredményezhetik-e a bűnszervezeti jelleg kizárását. Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 57. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[28]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 188-189. pp. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

[29]Akcióterv 1997. Part 1 Chapter 1 5/g

[30]Gellér Balázs József: Gondolatok a büntetőjog jelentőségéről a szervezett bűnözés elleni fellépéssel kapcsolatban. 22. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 11-45. o.

[31]Kerethatározat 2008. Preambulum (4)

[32]Együttes fellépés 1998. Statement by the Belgian delegation on Article 1

Bár ezek a magatartások általában jellemzőek a szervezett bűnözői csoportokra, a büntetőjogi definícióban való elhelyezésük túlzottan speciálissá tenné a fogalmat, bizonyítási nehézségeket okozva a bíróságok számára is.[33] Számbavételük ugyanakkor hasznos segítséget nyújthat a bűnüldöző hatóságoknak és a tárggyal foglalkozó kriminológusoknak.

III.5.1. A maffia típusú bűnszervezet

Az Európai Parlament a Kerethatározat-javaslathoz fűzött állásfoglalásában a büntetéskiszabást érintő minősítő körülményként értékelte volna azt az esetet, amikor a kerethatározatban foglalt bűncselekményeket maffia jellegű bűnszervezet keretében követik el. Az e rendelkezésben megfogalmazott, az eddigieknél jóval speciálisabb fogalom[34] szó szerint megegyezik az olasz büntető törvénykönyvben szereplő „maffia típusú társaság" definíciójával.[35]

E bűnszervezet-típus sajátosságát egyrészt az ún. „maffiózó módszer", a szervezet megfélemlítő erejének felhasználása adja. Itt a megfélemlítés nem a bűncselekmények konkrét elkövetési módjára vonatkozik, hanem a szervezet objektíve fennálló képességeként, egész tevékenységét általában átható működési elvként értékelendő.[36] Éppen ezért a maffia típusú szervezet e szükségszerű fogalmi elemének fennforgásához nem feltétel, hogy erőszakos vagy fenyegető cselekmények ténylegesen végbemenjenek, elegendő annak bizonyítása, hogy a tagok – a bűnszervezet „hírnevének" és múltjának köszönhetően – valóban abban a helyzetben és tudatban vannak, hogy fellépésük során élnek, vagy élhetnek a bűnszervezetet körülvevő megfélemlítő hatással.[37] A tárgyalt fogalmi elem passzív oldala, vagyis a maffia megfélemlítő erejének következményei, szintén feltétlen része a definíciónak. Ez egyrészt az alávetettség, amikor az érintett személyek félelemből tanúsítanak a bűnszervezet céljainak megfelelő magatartást, valamint ennek speciális esete a „hallgatás törvénye" („omertá"), mely az állami (elsősorban igazságszolgáltatási) szervekkel való bárminemű együttműködés tanúsításától – hasonló okból – való elzárkózást jelenti.[38] Fontos megjegyezni, hogy mindez a bűnszervezeten kívülálló személyekre vonatkozik, annak ellenére, hogy a legtöbb esetben a szervezeten belül is hasonló viszonyok uralkodnak.[39]

---

[33]Bócz Endre: A maffiaellenes szabályozás tervezetének néhány problémája. 93-94. o. In Kriminálpolitikai válaszok a bűnözés kihívásaira, különös tekintettel a szervezett bűnözésre és a büntetőjogi szankciórendszerre. A IV. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga, Győr, 2000. október 13-14. Magyar Kriminológiai Társaság Kiadványa, Bíbor Kiadó, Budapest, 2001, 89-94. o.

[34]Olyan bűnszervezet, mely „felhasználja a szervezeti kötelékek megfélemlítő erejét és az ebből eredő alávetettséget és hallgatás törvényét azzal a céllal, hogy bűncselekményeket kövessen el, közvetlenül, vagy közvetve hozzájusson gazdasági tevékenységek, koncessziók, engedélyek, közbeszerzési szerződések és közszolgáltatások ellenőrzéséhez vagy irányításához, magának vagy másoknak jogtalan hasznot vagy előnyt szerezzen, korlátozza vagy megakadályozza a szavazati jog szabad gyakorlását vagy szavazatokat szerezzen tagjainak vagy másoknak." EP állásfoglalás 2005. 14. módosítás [3. cikk (2b) c)] Saját fordításban az angol szöveg alapján, mely kis mértékben eltér a hivatalos, de álláspontom szerint némileg pontatlan magyar fordítástól.

[35]Codice penale (A továbbiakban: C.P.) Art. 416-bis. Az olasz Btk. 1930-as kihirdetése óta (1398. királyi dekrétum) tartalmaz egy általános bűnszervezeti jellegű bűntársaságra („associazione per delinquere") vonatkozó tényállást (C.P. Art. 416.). Ehhez képest speciális a maffia típusú társasággal („associazione di tipo mafioso") kapcsolatos fenti szakasz, melyet az 1982. évi 646. tvr. iktatott a kódexbe. Kelemen Katalin: A szervezett bűnözés az olasz jogban. 7. o. In Ügyészek Lapja, 2003/5. szám, 5-32. o.

[36]Turone, Giuliano: Il delitto di associazione mafiosa. Giuffré, Milano, 2008, 113. o.

[37]A „felhasználja" kifejezés itt tehát tágan értelmezendő, tulajdonképpen egy fennálló állapot (a maffia megfélemlítő ereje) passzív (de tudatos) kihasználását is ide kell érteni. Verrina, Gabriele Lino: L'associazione di stampo mafioso. UTET Giuridica, Torino, 2008, 15. o.

[38]Ronco, Mauro – Romano, Bartolomeo (ed.): Codice Penale Ipertestuale Commentato. UTET Giuridica, Torino, 2012, 2074-2075. o.

[39]Uo. 2075. o.

A „maffiózó módszer" tehát leszűkíti e szervezeti forma alkalmazhatóságát a „normál bűnszervezethez" képest. A szubjektív oldalon ugyanakkor megengedőbb a speciális fogalom: a maffia típusú bűnszervezet esetében a bűncselekmények elkövetése, illetve az anyagi haszonszerzés nem kizárólagos, csak lehetséges célok, emellett a definíció sok más opciót is felsorol. Ezek között találunk egy egészen általános kategóriát (jogtalan haszon vagy előny szerzése), mely magában foglalja szinte a felsorolt összes többi speciális perspektívát. Ez utóbbiak, melyek között megkülönböztethetünk gazdasági (különböző gazdasági tevékenységek feletti irányítás, ellenőrzés megszerzése) és politikai jellegűeket (szavazatok szerzése, szabad választójog gyakorlásának akadályozása),[40] tehát tulajdonképpen a maffia programjának tipikus elemeit jelentik.
A maffia típusú társaság fogalma megfelelően jellemzi az Itáliában több évszázados múltra visszatekintő speciális bűnszervezeteket, a maffiákat,[41] melyek befolyása az alvilági életen túl a civil és a politikai szférában is különleges jelentőséggel bír. Ez a fajta definíció ugyanakkor nem helyettesítheti a fentebb elemzett, általános bűnszervezet-fogalmat, mely a szervezett bűnözés Európa többi pontján is elterjedt egyéb formáit is magában foglalja.[42]

IV. A szervezett bűnözéssel szembeni büntető anyagi jogi fellépés eszközei

A szervezett bűnözéssel szembeni fellépés különféle módszereivel találkozhatunk a büntető anyagi jogalkotásokban. Ezeket a pönalizációs válaszlépéseket aszerint tudjuk rendszerezni, hogy mennyiben kapcsolódnak, illetve távolodnak el a vizsgált jelenség keretében megvalósuló bűncselekményektől, illetve a másik oldalról nézve: mennyire közvetlenül fókuszálnak magára a szervezett bűnözésre mint önálló problémára.
Az osztályozás egyik végletét jelentik azok a rendelkezések, melyek a szervezett bűnözésre jellemző bűncselekményekre (pl.: kábítószer-kereskedelem, embercsempészet) vagy még inkább az annak létét és anyagi hátterét biztosító büntetendő magatartásokra (pénzmosás, vesztegetés) vonatkoznak. Itt még tehát nem jelennek meg a szervezett bűnözéssel kapcsolatos fogalmak, és magát a jelenséget ezek a szabályozások csak közvetetten érintik, mégsem felejthetők ki a szervezett bűnözéssel szembeni anyagi jogi fellépés eszköztárából. Ezt támasztja alá az is, hogy a vizsgált témakörrel foglalkozó nemzetközi és európai dokumentumokban kiemelt szerepet kaptak például a pénzmosás büntetendővé tételére és az ezzel kapcsolatos szabályozások harmonizálására vonatkozó ajánlások.[43]
E felsorolás következő elemét jelentik azok a rendelkezések, melyek speciális elkövetői alakzatok (pl.: szervezők, irányítók) egyes bűncselekmények esetén, vagy általánosságban

[40]A szavazatok szerzése történhet bűnszervezeten kívülálló személyek javára is. Az olasz büntetőjogban, ha ez, vagy az erre vonatkozó ígéret pénzfizetés ellenében történik, a maffiával együttműködő politikus felelőssége megállapítható az ún. „politikus-maffiózó választási megállapodás" bűncselekményének elkövetéséért. C.P. Art. 416-ter.
[41]A Mafia kifejezés alatt szűk értelemben a szicíliai bűnszervezetet, vagyis a Cosa Nostrát kell érteni, de főként a nemzetközi köznyelvben használják olyan más jelentős olasz szervezetekre is, mint a nápolyi Camorra, a calabriai N'drangheta és a pugliai Sacra Corona Unita, melyek közül az első kettőt az olasz Btk. külön ki is emeli a maffia-típusú társaságra vonatkozó tényállásban (C.P. Art. 416-bis). Ld. Terribile, Tiziana – Tonti, Salvatore: La criminalità organizzata. Dalle origini ai giorni nostri. Inserto di Polizia Moderna, maggio 2008, http://www.poliziadistato.it/poliziamoderna/download/sco.pdf (2012. augusztus 19.)
[42]Iannetta, Fabiola: Crimine organizzato transnazionale e punibilità del partecipe: l'incidenza della Convenzione di Palermo sugli ordinamenti giuridici nazionali (Dottorato di ricerca). Universitá degli studi di Molise, 2008-2009, 5-6. o. http://www.progettoinnocenti.it/dati/3083CRIMINEORGANIZZATO.pdf (2012. augusztus 25.).
[43]Ld. Akcióterv 1997. 26. ajánlás; Milleniumi Stratégia 2000. 17. ajánlás; Palermói Egyezmény 6. cikk

fennálló büntetőjogi felelősségére vonatkoznak.[44] Az ilyen szabályozások szervezett bűnözéssel kapcsolatos relevanciája kétségkívül fennáll, sok esetben alapot teremtve a bűnöző szervezetek vezetőinek, háttérembereinek felelősségre vonásához. Ezek az elkövetői formák ugyanakkor a bűnszervezetek tagjainál jóval szélesebb kört lefednek, tulajdonképpen a társas bűnelkövetés speciális eseteit jelentik, ezért nem is tekinthetők kizárólag a szervezett bűnözés elleni fellépés eszközének. A Palermói Egyezményben mégis találunk erre példát, igaz, ott a speciális elkövetői alakzatok (elkövetés szervezése, irányítása, elősegítése, támogatása, lehetővé tétele, tanácsokkal segítése) kifejezetten a szervezett bűnözői csoport részvételével megvalósuló (súlyos) bűncselekményekkel kapcsolatban jelentkeznek.[45]

Az előbbieknél már konkrétabban utal a szervezett bűnözésre az a jogalkotói megoldás, mely meghatározott bűncselekmények kapcsán súlyosabb büntetéssel fenyegeti azokat az eseteket, amikor az adott büntetendő magatartást szervezetten, bűnszervezet részvételével vagy annak keretében hajtják végre. Ez az eredmény többféleképpen is elérhető: jelenthet minősítési vagy büntetéskiszabási kérdést egyaránt. Előbbi az adott tényállásokhoz fűzött minősített esetek révén valósulhat meg,[46] utóbbinak viszont szintén több válfajára találunk példát. A magyar Btk. az Általános Részben elhelyezett, a büntetés felső határát a bűnszervezetben elkövetés esetére meghatározott arányban (kétszeres) megnövelő rendelkezéssel operál,[47] de más országban ismert ugyanezen tényezőnek a súlyosító körülményként való alkalmazása is. Ez utóbbi esetben a büntetés növelésének mértéke vagy akár a lehetősége is a bírói mérlegelésre van bízva.[48] Ezekben a szabályozásokban tehát még nem válik el az elkövetők felelőssége a bűnszervezetek által elkövetett konkrét bűncselekményektől, de már felhasználják az e szerveződésekre kimunkált törvényi definíciókat.

Az Európai Unió egyes bűncselekmény-csoportokra vonatkozó jogharmonizációs dokumentumaiban is fellelhetők a tárgyalt fellépésre utaló ajánlások. A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011-es irányelv például minősítő körülményként kezeli a bűnszervezet keretében elkövetést a tárgykörébe tartozó bűncselekmények esetében. (A bűnszervezet fogalmával kapcsolatban a 2008-as Kerethatározatban foglaltakra hivatkozik.)[49] A szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló kerethatározat viszont már nagyobb általánosságban mondja ki a 3. cikk (2) bekezdésében, hogy: „valamennyi tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy súlyosbító körülménynek minősüljön, ha a 2. cikkben említett bűncselekményeket – az adott tagállam által meghatározott módon – bűnszervezet keretében követték el."[50] A 2. cikkre való utalás némiképp félreérthető, hiszen ott a bűnszervezetben részvétel sui generis büntetésére vonatkozó tényállások szerepelnek, az itt idézett rendelkezés viszont valójában az előbbiek tárgykörébe tartozó, a bűnszervezet programjában szereplő

[44]Az olasz büntető törvénykönyv például súlyosító körülményként értékeli, ha valaki a bűncselekmény elkövetésében való együttműködést előmozdítja, szervezi, vagy a résztvevő személyek tevékenységét irányítja. C.P. Art. 112. 2.

[45]Palermói Egyezmény 3. cikk 1. b)

[46]Így Franciaországban a bande organisée (szervezett banda) esete (Code Pénal art. 132-71). Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 74. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[47]Btk. 98. §

[48]Így Finnországban: Criminal Code of the Republic of Finland 6. a luku 5.§ (2) http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes (2012. szeptember 11.)

[49]Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról 9. cikk d) (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:01:HU:HTML (2012. szept. 20.)

[50]Kerethatározat 2008. 3. cikk (2)

bűncselekményekre vonatkozik. Helyesebbnek tűnik a bizottsági javaslat szövegezése, amely még az 1. cikkre, vagyis a bűnszervezet definíciójára utalt vissza, indokolása pedig egyértelművé tette, hogy itt tehát a legalább négy év szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett bűncselekményekről van szó. A szövegből kitűnik továbbá, hogy a „bűnszervezet keretében elkövetés" pontosabb meghatározását a kerethatározat a nemzeti jogalkotásokra bízza, nyitva hagyva a kaput ezzel a dokumentum 1. cikkében meghatározott bűnszervezet fogalomtól való eltérésre is, ami a súlyosító körülmény alkalmazását illeti.[51]

A szervezett bűnözés elleni anyagi jogi fellépés legintenzívebb és egyben legvitatottabb eszköze a bűnszervezetek hatókörébe tartozó bűncselekményektől elkülönülő önálló tényállások megalkotása. Ennek a megoldásnak alapvetően két típusa különböztethető meg. Az egyik az angolszász jogi hagyományokban gyökerező ún. konspirációs tényállás, mely röviden bűncselekmények elkövetésére való megegyezést, szervezkedést rendel büntetni, ebben látva a szervezett bűnözés lényegi momentumát. A másik bűncselekmény-fajta egy külön definícióhoz kötött bűnszervezethez, illetve annak tevékenységéhez kapcsolja a tényállást, ahol az elkövetési magatartások bűnszervezeti státuszokat jelölnek.

A fenti két tényállástípus képezi az alapját azoknak büntetendő magatartásoknak is, melyek az Európai Unió szervezett bűnözéssel szembeni fellépésével kapcsolatos jogforrásokban szerepelnek. Már az Együttes fellépés is két tényállást fogalmazott meg, s végül nem szakított ezzel a „hagyománnyal" a Kerethatározat sem, annak ellenére, hogy a Bizottság eredeti javaslatában a konspirációs fordulat nem kapott helyet. A dokumentumok szerint a két diszpozíció közül a tagállamoknak legalább az egyiket inkriminálniuk kell, de akár konjunktíve is alkalmazhatók. A vagylagosság lehetősége mindenesetre eltérő jellegű szabályozást enged eltérő „jogi ízlésű" országokban, ami egyrészről a kontinentális és a common law jogrendszer közötti politikai-szakmai kompromisszum dicséretes eredménye, másrészt, kritikusai szerint, éppen a valódi jogközelítés legfőbb akadálya.[52]

A szervezett bűnözés elleni anyagi jogi fellépés jelen fejezetben vázlatosan összefoglalt eszközeit nem egymás helyettesítőiként kell felfogni, azok a legtöbb jogrendszerben egymás mellett, egymással kombinálva szerepelnek, felvetve ezzel akár elhatárolási dilemmákat is. A szervezett bűnözés komoly büntetőpolitikai kihívása mindenesetre igényli a jelenséggel szembeni többrétű fellépést a büntető jogalkotás területén is, természetesen az alkotmányos és büntetőjogi elvek tiszteletben tartása mellett.

IV.1. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos különös részi tényállások

Az Európai Unió szervezett bűnözéssel kapcsolatos jogharmonizációs törekvéseinek talán legsarkalatosabb kérdése volt a bűnszervezetben részvételre, illetve a konspirációra vonatkozó önálló tényállások megalkotása. Bár sok tagállamban már régóta hatályban volt ilyen bűncselekmény, az uniós jogközelítés nem hozott osztatlan elismerést. Az önálló inkriminációt ellenző dán igazságügyi minisztérium például kiadott egy hivatalos nyilatkozatot, melyben hangsúlyozta, hogy az Európai Unió Együttes fellépése nem kötelezi a

[51]Ez az „engedmény" kedvez annak az elképzelésnek, mely szerint a szervezett bűnözés elleni harc eszköztárában két fogalmat érdemes egyszerre alkalmazni. Kis Norbert szerint a bűncselekményeket minősítő, büntetést súlyosító körülmények meghatározásánál bevezethető egy, a szervezettséget, a szervezett bűnözés kriminológiai ismérveit jobban alátámasztó, cizelláltabb definíció, ellenben a bűnszervezetben részvétel és a konspiráció önálló tényállásai esetében érdemesebb egy általánosabb fogalommal operálni, csökkentve ezzel a bizonyítás nehézségeit. Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 51. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[52]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 199. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

résztvevőket, hogy módosítsák törvényeiket.[53] Bár a szervezett bűnözéssel szembeni büntetőjogi fellépés indokoltságát ők is elismerik, e tényállások kritikusai szerint a büntetőjog ultima ratio jellege és az alkotmányos követelmények válaszlépésként csak a felelősség vertikális expanzióját[54], vagyis a bűnszervezetben elkövetés esetére vonatkozó fokozását teszik lehetővé. Az ellenvélemény képviselői ugyanakkor felhívják a figyelmet arra a kriminálpolitikai igényre, amely a bűnszervezetek szempontjából sokszor különös jelentőséggel bíró azon tagok és vezetők felelősségre vonására is irányul, akiknek a cselekményei nem, vagy csak nehézkes bizonyítási folyamatok árán sorolhatók be a büntetendő elkövetői alakzatok és stádiumok keretei közé. Mindez Kis Norbert szerint a felelősség horizontális kiterjesztését teszi szükségessé, ami eredményesen csak az új tényállásokkal érhető el.[55] Nem jelent erre kielégítő megoldást a hagyományos általános részi tanok megreformálása, kiterjesztése sem, gondolva itt akár az előkészület általános büntetendőségére. Az adott bűncselekmény elkövetésére irányuló szándék megkövetelése ugyanis komoly bizonyítási nehézségeket vet fel a szubjektív oldalon, ami célszerűbbé teszi a szóban forgó cselekményeknek egy önálló jelenséghez kötődő inkriminálását.[56]

A bizonyítási problémákra vonatkozó praktikus, ám dogmatikailag kevésbé meggyőző érvek mellett a per se büntetendőség létjogosultságát igazolja az a büntetőjogi relevanciájú tényező (társadalomra veszélyesség, jogi tárgy) is, mely a konkrét bűncselekményektől függetlenül is kimutatható a tárgyalt szervezett bűnözéssel kapcsolatos magatartások vonatkozásában. A bűnszervezeti tevékenység képezte fokozott társadalomra veszélyesség ugyanis nem csak abban áll, hogy a bűncselekményeket szervezetten nagyobb hatékonysággal, gördülékenyebben és nagyobb méretekben tudják elkövetni, amit kellőképpen ki tud fejezni az ilyen elkövetések minősített esetként vagy másutt súlyosító körülményként való szerepeltetése is, de önmagában sérti a közbiztonságot mint jogi tárgyat az a tény, hogy egyesek bűncselekmények elkövetésére szolgáló szervezeteket tartanak fenn, aláásva ezzel a társadalom és az állam működését. Az itt védett kollektív jogi tárgy szempontjából a bűnszervezet léte, illetve az összeesküvés-szervezkedés megtörténte a lényegi kérdés, és nem az, amire mindez irányul.

Az előző fejezetben már vázolt mindkét tényállástípus alkalmazását a fenti indokok igazolják, viszont alapvető eltérés van közöttük az elkövetési magatartás meghatározásában, és ezáltal abban a kérdésben, hogy az említett társadalomra veszélyesség milyen megnyilvánulását kívánják büntetni a gyakorlatban. Úgy is felfogható, hogy a konspirációs tényállások dinamikusabb jellegűek, hiszen egy cselekvésre (a megegyezésre, szervezkedésre) fókuszálnak, szemben a bűnszervezetben betöltött státuszokhoz kötődő tényállásokkal, ahol tulajdonképpen egy statikus állapot (a bűnszervezet léte) áll a középpontban. Ez a megfogalmazásbeli különbség a gyakorlatban két fő eltérést tesz lehetővé. Egyrészt a konspiráció általában cselekmények jóval szélesebb körét lefedi, lévén, hogy nem feltételezi a bűnszervezet fogalmi elemeinek megvalósulását, ugyanakkor nem képes differenciálni az egyes bűnszervezeti tevékenységek és szerepek között, szemben a másik tényállástípussal.

Az előbbi különbségek figyelembevételével felvetődik a kérdés, hogy melyik tényállástípusba lehetne besorolni azt a több európai ország büntető törvénykönyvében is fellelhető jogi megoldást, ahol a tényállás bűnszervezetben részvételről, illetve más azzal kapcsolatos

[53]Uo. 201. o.

[54]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 50. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[55]Uo. 49-50. o.

[56]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 64. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

magatartásokról (pl.: létrehozás, támogatás, irányítás) rendelkezik, viszont a bűnszervezet fogalmát olyan tágan definiálták, hogy a szervezettségre utaló objektív ismérvek hiánya miatt az lényegében (meghatározott) bűncselekmények elkövetésére való szervezkedést takar. Az ebben való részvétel pedig nagyvonalakban a konspirációs tényállások elkövetési magatartásának felel meg. Nem meglepő így az a jogirodalomban elterjedt csoportosítás, amely például a francia bűntársasággal („assocation de malfaiteurs") kapcsolatos bűncselekményt[57] az angolszász conspiracy kontinentális változatának tekinti,[58] annak ellenére, hogy a tényállás megszövegezése inkább a bűnszervezeti státuszra vonatkozó bűncselekmények logikáját követi.
Szintén nehéz besorolni a fenti osztályozás szerint az Európai Unió 1996-os kiadatási egyezményének 3. cikk 4. bekezdésében szereplő tényállást,[59] melyre az Akcióterv mint a „bűnszervezetben részvétel" bűncselekményére utalt. Ez tulajdonképpen egy meghatározott bűncselekmények bűnszervezetben való elkövetésére vonatkozó sui generis bűnsegédi jellegű diszpozíció, amely sokkal inkább hasonlítható a magyar „bűnszervezetben részvétel" bűncselekményhez, mint az európai jogharmonizáció keretében ezt követően elfogadott tényállásokhoz. Igaz ugyanakkor, hogy a szubjektív tényállási elemek viszont szinte teljesen megegyeznek az Együttes fellépésben és a Kerethatározatban bevezetett bűnszervezeti „státusz-bűncselekménynél" látottakkal.[60]

V. A konspirációs tényállás

Az ún. konspirációs tényállás vonatkozásában a Kerethatározat átvette az Együttes fellépésben szereplő diszpozíciót, mely a következőképpen szól: „bármely személy magatartása, amelynek keretében megállapodást köt egy vagy több személlyel olyan tevékenység folytatására, amelynek megvalósítása az 1. cikkben említett bűncselekmények elkövetésével járna, akkor is, ha a szóban forgó személy a tevékenység tényleges végrehajtásában nem vesz részt."[61]
Ez a tényállás a common law jogrendszerben elterjedt conspiracy bűncselekményének (alakzatának) mintájára került a jogharmonizációs dokumentumokba. A conspiracy általános megfogalmazásban két vagy több személy megállapodását jelenti törvénytelen tett elkövetésére, vagy legális cél törvénytelen eszközökkel való elérésére.[62] A joggyakorlat

[57]Az „assocation de malfaiteurs" „egy vagy több bűntett vagy legalább öt éves szabadságvesztéssel fenyegetett vétség elkövetése céljából alakult csoportosulás, vagy e célból született megállapodás, amely egy vagy több ténybeli körülményben nyilvánul meg". Az elkövetési magatartás pedig az ebben való részvétel. Code pénal Art. 450-1.
[58]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 196. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.
[59]„…azon személyek magatartását, akik hozzájárulnak egy vagy több, […] bűncselekmény személyek közös céllal működő csoportja általi elkövetéséhez, […], még akkor is, ha az említett személy nem vesz részt az érintett bűncselekmény vagy bűncselekmények tényleges végrehajtásában; az ilyen hozzájárulásnak szándékosnak kell lennie, amelynek során az érintett személy ismeri vagy a csoport célját és általános bűnözői tevékenységét vagy a csoportnak az érintett bűncselekmény(ek) elkövetésére irányuló szándékát." Kiadatási egyezmény 1996. 3. cikk (4)
[60]Vö. 5.1.2. fejezet
[61]Kerethatározat 2008. 2. cikk b) Az Együttes fellépés magyar fordításában még helytelenül maradt le a társhatározó ragja: „a személy olyan magatartását, amely egy vagy több személy megállapodásából áll…" Együttes fellépés 1998. 2. cikk (1) b) A megállapodáshoz szükségszerűen legalább két személy kell. Az angol nyelvű verzió viszont megegyezett a későbbi Kerethatározat már helyesen fordított szövegével.
[62]Bellagamba, Filippo: Conspiracy e associazione per delinquere alla luce dei principi della previsione bilaterale del fatto e del ne bis in idem in materia di estradizione 586. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 583-603..

mindehhez hozzáteszi, hogy a megállapodásnak tartósnak és tervszerűnek kell lennie,[63] ami valamelyest közelíti az önmagában meglehetősen sok élethelyzetet lefedő tényállást a szervezett bűnözés lényegéhez.

Ez a konstrukció látszólag nem más – legalábbis a magyar büntetőjogból kiindulva – mint a kétoldalú pszichikai előkészületnek (közös elkövetésben való megállapodás) sui generis bűncselekményként[64] való általános inkriminálása. Ennek a megállapításnak a legfőbb cáfolata az elkövető bűnös tudatával (mens rea) kapcsolatos eltérésben keresendő. Mivel a konspirációs tényállás – mint a szervezett bűnözés jelentette speciális veszéllyel szembeni fellépés eszköze – célkeresztjében maga a megegyezés (agreement) áll, az elkövető szándékának is elsősorban erre kell irányulnia. Ettől elválasztható a megállapodás tárgyát képező bűncselekmények elkövetésére, a bűnözői program kivitelezésére vonatkozó tudati állapot.[65] Ezzel kapcsolatban az elkövetőtől csak „határozatlan szándék" követelhető meg, vagyis elegendő – a konspirációért való felelősség megállapításához – az elkövető megfelelően komoly súlyú bűnözői szándéka, illetve az adott bűncselekményre és kriminális célokra általában vonatkozó ismerete.[66] Tehát a konkrét bűncselekmény megkezdésére irányuló egyenes szándék hiányozhat, ellentétben az előkészülettel, melyről ez nem mondható el, hiszen célzatos alakzat.[67] Mivel azonban a konspiráció büntetendőségének feltétele, hogy az a tényállásban meghatározott deliktumok egyikére (vagy többre) vonatkozzon, a konspirátor tudatának is valamiféle kapcsolatban kell állnia e konkrét bűncselekménnyel. Erre vonatkozóan a megállapodás pillanatában való ésszerű előrelátás (reasonably forseeable) követelményét állapította meg az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a Pinkerton-ügyben.[68] E doktrína tehát a konspiráció megvalósulásához pusztán egy gondatlansághoz közel álló tudati állapot fennállását feltételezi a konkrét deliktum elkövetésére nézve.

A conspiracy megvalósulásához ráadásul az objektív oldalon sem szükséges, hogy a megállapodás olyan konkrét cselekmény vállalására vonatkozzon kölcsönösen minden résztvevő részéről, mely kifejtése esetén egy bűncselekmény valamely elkövetői alakzatát valósítaná meg, ami Hollán Miklós szerint a „közös elkövetésben megállapodás" megállapításának viszont feltétele.[69] Sőt, a konspiráció esetében olyan megállapodás is releváns lehet, ahol a résztvevők csak egy-egy összekötő személlyel állnak kapcsolatban, s nincsen tudomásuk más tagok „feladatáról".[70]

---

[63]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 73. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[64]Igaz éppen az angol jogrendszerben – szemben az itteni példával, és az amerikai szabályozással – a conspiracy általános részi rendelkezésnek tekinthető.

[65]Bellagamba, Filippo: Conspiracy e associazione per delinquere alla luce dei principi della previsione bilaterale del fatto e del ne bis in idem in materia di estradizione. 587. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 583-603..

[66]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 95-96. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[67]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 195. o.

[68]Bellagamba, Filippo: Conspiracy e associazione per delinquere alla luce dei principi della previsione bilaterale del fatto e del ne bis in idem in materia di estradizione. 588. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 583-603.

[69]Sőt, Hollánnal szemben, Nagy Ferenc azon az álláspontón van, hogy a közös elkövetésben való megállapodás csak a társtetteskénti elkövetésre való megegyezésre értendő, ezzel még jobban leszűkítve ezen előkészületi alakzat alkalmazását a konspirációhoz képest. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 195. o. Vö. Hollán Miklós: A bűncselekmény közös elkövetésében való megállapodás a magyar büntetőjogban. In Jogelméleti Szemle, 2006/3. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan27.html (2012. szeptember 20.)

[70]Erre két jellemző példát ismer a kriminológia. A „wheel conspiracy" (kerékszerű konspiráció) esetében egy központi személlyel tartja mindenki a kapcsolatot, míg a „chain conspiracynál" a résztvevők láncszerűen követik

A konspiráció előkészületi jellegének tagadása magyarázza azt a common law országokban elterjedt jogi teóriát, mely a conspiracy és az ennek alapján elkövetett bűncselekmény közötti halmazat megállapítását lehetségesnek tartja.[71] Ugyanezt az előkészület esetén a büntetlen részcselekmény elmélete kizárja.[72] A konspirációs tényállás esetében viszont, amennyiben elfogadjuk annak elsődleges kapcsolatát a szervezett bűnözéssel és így a konspiráció által megvalósított önálló jogtárgy-sértést, a fenti halmazati megoldás indokolhatóvá válik. A konspirációs tényállás, a kontinentális jogrendszerek számára is elfogadható értelmezés szerint, elsősorban mégis azoknak az összeesküvésben résztvevőknek a felelősségre vonására irányul, akiknek az elkövetett vagy megkísérelt bűncselekményben részesi közreműködésük sem állapítható meg. Erre utal a Kerethatározatban szereplő tényállás utolsó fordulata.[73]

A konspirációs tényállás tárgyi oldalára nézve a legvitatottabb kérdést az jelenti, hogy már a puszta szóbeli megállapodás megvalósíthatja-e a bűncselekményt, vagy szükséges egy további, a külvilágban is érzékelhető ráutaló magatartás (overt act) kifejtése is? Ez utóbbi kitétel rögzítése elengedhetetlen a bűnös megállapodásért való felelősségre „kvázi gondolatbűnként" tekintő liberális büntetőjogi felfogást követők számára, de a bizonyítás szempontjából is egyszerűbb materiális cselekményeken keresztül felgöngyölíteni a bűnözői szándékot.[74] Az overt act nem része a Kerethatározat tényállásának, ellentétben az ENSZ Szervezett bűnözés elleni Egyezményével, amely lehetőséget teremt a részes államok számára e feltétel megkövetelésére.[75]

A Palermói Egyezmény alkotói egy másik opcionális feltételt is elhelyeztek a tényállásban: a megállapodás szervezett bűnözői csoport keretében való létrejöttét.[76] Az ENSZ dokumentum konspirációs tényállása egyébként is szorosabban kötődik a szervezett bűnözéshez azzal, hogy tartalmazza a bűnszervezet fogalmi elemei között is szereplő pénzügyi vagy más anyagi haszon elérésére vonatkozó célzatot.[77] A szervezett bűnözői csoport összes fogalmi elemének megkövetelése a konspiráció megvalósulásához ugyanakkor már egy, a másik szervezett bűnözéssel kapcsolatos tényállással átfedésbe kerülő diszpozíció létét eredményezi, feladva ezzel együtt a konspirációs tényállás bűnszervezet-fogalomhoz való kötetlenségéből fakadó bizonyítási könnyebbségeket.

---

egymást. Grande, Elisabetta: Accordo criminoso e conspiracy: Tipicità e stretta legalità nell'analisi comparata. Cedam, Padova, 1993, 74. o.

[71]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 72. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o., Gellér Balázs József: Gondolatok a büntetőjog jelentőségéről a szervezett bűnözés elleni fellépéssel kapcsolatban. 18. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 11-45. o.

[72]Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 238. o.

[73]Bár az „akkor is" szófordulat egyben arra is utal, hogy a bűncselekmény akkor is megvalósul, ha a tényleges elkövetésben is részt vesz a konspirátor. Kerethatározat 2008. 2. cikk b)

[74]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 191. p. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

[75]„megállapodást […], amely - ahol azt a hazai jog megköveteli - magában foglalja a résztvevők egyikének a megállapodás teljesítése érdekében tett cselekményét," Palermói Egyezmény 5. cikk (1) a) (i)

[76]„megállapodást […], amely - ahol azt a hazai jog megköveteli – […] magában foglal egy szervezett bűnözői csoportot;" Uo.

[77]„megállapodást egy vagy több más személlyel közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy más anyagi haszon megszerzésére irányuló, súlyos bűncselekmény elkövetésében" Uo.

VI. A bűnszervezeti státuszhoz kötődő tényállás

Az uniós jogharmonizációs dokumentumokban szereplő másik szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmény a 2. fejezetben elemzett bűnszervezet-fogalom köré épülő tényállás, amelyre leginkább illik a bűnszervezetben részvétel megnevezés.[78] Ez a deliktum tulajdonképpen a szervezethez kötődő „státuszbűncselekmények" sorába tartozik. A bűnszervezettel kapcsolatban többféle státusz önálló büntetendősége merül fel, a Kerethatározat e fejezetben tárgyalt tényállása viszont csak egyetlen ilyet tartalmaz, a részvételt (tagságot). Az Európai Bizottság javaslatában viszont még büntetendő magatartásként szerepelt a bűnszervezet irányítása is, mely a részvételnél szigorúbb szankció alkalmazását tette volna lehetővé.[79] Az Európai Parlament a javaslathoz fűzött állásfoglalásában ennél is tovább ment: külön bűncselekménnyé nyilvánította volna a bűnszervezet támogatását, alapítását, szervezését.[80] E magatartások részletesebb meghatározását azonban nem tartalmazták ezek az előkészületi dokumentumok, és mint ismeretes, végül nem kerültek be a Kerethatározat elfogadott szövegébe. Ezért e bűnszervezeti státuszok rövid bemutatása során elsősorban az azokat szabályozó, és rájuk nézve kidolgozott jogirodalommal rendelkező olasz büntetőjog eredményeire támaszkodtam.[81]

VI.1. A bűnszervezetben való (egyszerű) részvétel

A Kerethatározat szerint büntetendő „bármely személy magatartása, aki – szándékosan és ismerve akár a bűnszervezet célját és általános tevékenységét, akár annak az adott bűncselekmények elkövetésére irányuló szándékát – aktívan részt vesz a bűnszervezet bűnözői tevékenységében, beleértve az információk vagy anyagi források szolgáltatását, új tagok beszervezését, valamint a szervezet tevékenységeinek bármilyen módon történő finanszírozását, annak tudatában, hogy e részvétel hozzájárul a szervezet bűnözői tevékenységének megvalósításához;".[82] Ez a tényállás több ponton különbözik a korábbi dokumentumokban meghatározottaktól, mely eltérésekre az alábbiakban utalni fogok.

VI.1.1. Az elkövetési magatartás: bűnözői és egyéb tevékenységben részvétel

Az Együttes fellépésben és a Kerethatározatban szereplő tényállás elkövetési magatartása tehát az (aktív) részvétel, melynek két formája lehet az 1998-as dokumentum szerint: vonatkozhat egyrészt a bűnszervezet bűnözői, másrészt az egyéb tevékenységére. Az előbbi – ahogyan arra az Együttes fellépés szövege is utalt[83] – a bűnszervezet fogalmánál szereplő bűncselekmények elkövetésével kapcsolatos magatartásokat foglalja magában. Ahogyan azt e dokumentum szintén kiemeli, az itt érintett magatartások köre kiterjed a részesi jellegűekre („…még akkor is, ha személyesen nem vesz részt az érintett bűncselekmények tényleges végrehajtásában"[84]), sőt, az adott tagállam büntetőjogi elveitől függően, vonatkozhat a tisztán előkészületi cselekményekre is („…még akkor is, ha az érintett bűncselekményeket

[78]Szemben a magyar Btk.-ban szereplő azonos elnevezésű, de eltérő felépítésű tényállással, és szemben a konspirációval, mely a Kerethatározatban szintén a „Bűnszervezetben való részvételhez kapcsolódó bűncselekmények" cím alatt szerepel.
[79]Kerethatározat-javaslat 2005. 3. cikk
[80]EP állásfoglalás 2006. 2. módosítás
[81] Ld. 5.2 és 5.3. fejezet
[82]Kerethatározat 2008. 2. cikk a)
[83]„the organisation's criminal activities falling within Article 1" Együttes fellépés 1998. 2. cikk a) A bűnszervezet fogalmát tartalmazó 1. cikkre utalás a Kerethatározat hasonló szövegében már nem szerepel, ami így nem zárja ki, hogy a bűnözői tevékenység kisebb súlyú bűncselekmények elkövetésére is vonatkozzon.
[84]Együttes fellépés 1998. 2. cikk a)

ténylegesen nem követik el;"[85]). Mindez pedig elméletileg magában foglalhatja az előbbi fejezetben érintett szóbeli megállapodásokat úgyszintén. Az utóbbinak az opcionális jellegét viszont már a Kerethatározat rögzíti a preambulum (5) bekezdésében, mely szerint a tagállamoknak jogában áll a „bűnözői tevékenységet" úgy értelmezni, hogy az tényleges cselekmények (material acts) elkövetését foglalja magában.[86] Ennek a lehetőségnek a megengedéséből az a kompromisszumos megoldás tükröződik, mely tiszteletben kívánja tartani az egyes tagállamok eltérő jogi felfogását, ami a nem materiális előkészületi cselekmények kriminalizálhatóságát illeti.

A bűnszervezet bűnözői tevékenysége tehát a célbűncselekmények elkövetésével kapcsolatos magatartásokat foglalja magában, melyek tulajdonképpen „elérhetőek" az anyagi jogi fellépés egyéb eszközeivel is: a hagyományos elkövetői alakzatok és stádiumok, valamint a bűncselekmények bűnszervezetben való elkövetésére vonatkozó szabályok segítségével. Ezeknek a cselekményeknek az önálló tényállásban való szerepeltetése így csak komoly dogmatikai érvekkel indokolható, ami a következő gondolatmenet segítségével vezethető le. Az adott elkövető valamely tárgyalt magatartás kifejtésével nem csak az adott bűncselekmény elkövetéséhez járul hozzá (amiért adott esetben az egyéni felelőssége állapítható meg), hanem egyben részt vállal a „bűnöző tevékenységben", melyről Bócz Endre a következőket vallja: „a szervezett bűnözés központi fogalma a bűnöző tevékenység és nem a bűncselekmény, alanya pedig a bűnszervezet és nem az elkövető."[87] A szervezett bűnözés és ezáltal a „bűnöző tevékenység" önálló társadalomra veszélyességét már a korábbiakban kifejtettem[88], az ezért fennálló felelősség pedig így (elméletben) annak „alanyát", vagyis a bűnszervezet egészét terheli. A gondolatmenet ezen a ponton a jogi személyek felelősségre vonásával kapcsolatos rendelkezések elméleti alapját is jelentheti.[89] Ám mivel a jogi személyek csak bizonyos esetekben esnek egybe a bűnszervezetekkel, ráadásul a klasszikus büntetőjogi szankciók egyébként is csak természetes személyekkel szemben alkalmazhatók, a felelősség szükségképpen „hárul" azokra, akik a szervezetben bizonyos státuszt töltenek be. E státuszhoz tartozás egyik lehetséges feltétele pedig a bűnözői tevékenységben való részvétel, s így kanyarodunk vissza eredeti elkövetőnkhöz, akit a bűnszervezetben részvétel bűncselekményéért már nem a hagyományos egyéni, hanem ún. státusz-felelősség terhel.[90] Ezt az elméletet támasztja alá az az elgondolás is, mely szerint a tárgyalt bűncselekmény absztrakt jogi tárgyát (közbiztonság) nem önmagában, saját cselekményével sérti egy adott elkövető, hanem sok más, a bűnszervezet tevékenységébe tartozó magatartást kifejtő személlyel együtt, ami a kollektív felelősség kérdését veti fel. Az ilyen jellegű felelősséget pedig csak egy státusz betöltőjeként „varrhatjuk a résztvevő nyakába".[91]

---

[85]Uo.

[86]Kerethatározat 2008. preambulum (5)

[87]Bócz Endre: Transnational organised crime - some theoretical and practical questions. 4. o. In Magyar Rendészet, 2000/5-6. szám, 3-9. o

[88]Vö. 3.1. fejezet

[89]A Kerethatározat 5. cikke foglalkozik a jogi személyekre kirótható szankciókkal.

[90]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 49. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

A státusz-felelősségi elmélethez hasonló következtetésre jutott M. Delmas-Marty, aki a francia jogelmélet „kölcsönzött kriminalitás" teóriáját vetítette a bűnszervezetekre. Eszerint ahogyan a részesi cselekményeknek a tettesi alapcselekmény megkezdése, úgy a tagok és vezetők cselekményeinek a bűnszervezet kriminális ereje és tevékenységének társadalomra veszélyessége kölcsönzi a fokozott kriminalitást. Uo. 66-67. o.

[91]Bár a bűnszervezetben részvétellel kapcsolatos bűncselekmények legtöbb esetben hiánypótló szerepet töltenek be, és csak az egyébként büntetlenül maradó előkészületekre, távoli bűnsegédi magatartásokra vonatkoznak (ld. a magyar tényállás), a fenti gondolatmenet igazolhatja akár ennek a deliktumnak a halmazatban való megállapítását a ténylegesen elkövetett bűncselekmény megfelelő alakzatával (ld. olasz szabályozás). A uniós

A felelősséget keletkeztető státuszt mindenesetre nem csak a bűnözői tevékenységben való részvétellel lehet „elnyerni". Az Együttes fellépés megfogalmazása szerint ugyanezzel a következménnyel jár az ún. egyéb tevékenységben való részvétel is. Azt, hogy ez pontosan milyen magatartásokat takar, a '98-as dokumentum még nem részletezte, de vélhetően a bűncselekmények elkövetéséhez közvetlenül nem járuló, a bűnszervezet működését biztosító cselekményeket értettek alatta. A Kerethatározat tényállásában viszont már egészen konkrét tevékenységeket találunk: információk vagy anyagi források szolgáltatása, új tagok beszervezése, illetve a bűnszervezet tevékenységeinek bármilyen módon történő finanszírozása.[92] A szövegkörnyezet ugyanakkor azt sugallja, hogy ezek a cselekmények a bűnözői tevékenység körébe tartoznak, vagyis eltűnik az egyéb tevékenységek elhatárolása, előbbi jelentése pedig kibővül az itt felsorolt magatartásokkal.[93] Ez viszont azt is jelenti, hogy a célbűncselekményekkel összefüggésbe hozható (tehát a korábbi, szűkebb értelmű „bűnözői tevékenység" körébe eső) cselekményeken kívül csak ez a három speciális magatartás képezi a büntetendő részvétel tárgyát. Ezzel szemben a 2005-ös bizottsági javaslat indoklásában a két fajta tevékenységtípus (bűnözői és egyéb) még külön szerepelt, és a fent említett három magatartás az egyéb tevékenység külön kiemelt példáiként volt feltüntetve.[94] A meghatározás exemplifikatív jellege ezáltal lehetővé tette, hogy más, hasonló, általános támogató jellegű, de itt külön meg nem nevezett cselekmény is relevanciával bírjon a bűnszervezetben részvétel vonatkozásában. Mivel ez utóbbi megoldás jobban tükrözi a bűnszervezettel kapcsolatos magatartások széles körét büntetni kívánó jogalkotói szándékot, elképzelhető, hogy a végül elfogadott szöveg csak egyszerű nyelvtani összevonás félreérthető eredménye.[95]
Az egyéb tevékenység keretében értékelt cselekmények tehát vagy önmagukban nem büntethető magatartások, vagy olyan büntetendő magatartások, melyek nem tartoznak a bűnszervezet célbűncselekményei közé (tehát a 4 év szabadságvesztésnél enyhébben büntetendőek mindenképpen). Utóbbiak bűnszervezettel kapcsolatos relevanciáját, előbbiek esetében pedig a kriminalitást is az az okozati kapcsolat biztosítja, mely e cselekmények és a bűnszervezet bűnözői tevékenysége között áll fenn, ahogyan arra a tényállás szövege utal is.[96]
A kauzalitás másik oldalán tehát nem az egyes bűncselekmények elkövetése áll (hiszen akkor már ez is bűnözői tevékenység volna), hanem a bűnözői program általánosságban.
A részvétel „tárgyát" képező tevékenységek meghatározása-elhatárolása szempontjából jóval egyértelműbb és kimunkáltabb az a normatív javaslat, amelyet egy szervezett bűnözésre fókuszáló európai kutatócsoport (Joint European Project to Counter Organized Crime)[97]

---

jogharmonizáció ezt a kérdés nyitva hagyta, lehetőséget teremtve mindkét felfogás érvényesülésének. Vö. 6. fejezet

[92]Az Európai Parlament módosító állásfoglalásában szerepelt még egy negyedik magatartás: a bűnözői cselekmények elkövetésére való felbujtás. EP állásfoglalás 2006. 13. módosítás

[93]„…aktívan részt vesz a bűnszervezet bűnözői tevékenységében, beleértve az információk vagy anyagi források szolgáltatását," Kerethatározat 2008. 2. cikk b)

[94]„…aktívan részt vesz akár a szervezetnek az 1. cikk hatálya alá tartozó bűnözői tevékenységében […], akár a szervezet egyéb tevékenységeiben, beleértve információk vagy anyagi források szolgáltatását," Kerethatározat-javaslat Indokolás 2. cikk

[95]Az összevonás mindenképpen logikai hibában szenved, hiszen egyrészt a beleértve (including) kifejezés egyértelműen azt jelenti, hogy az érintett három magatartás a bűnözői tevékenység körébe tartozik bele, másrészt viszont a mondat vége e cselekmények és a bűnözői tevékenység közötti okozatosság rögzítésével úgy utal rájuk, mint két különböző kategóriára. Úgy tűnik tehát, hogy a bűnözői tevékenység kifejezés két különböző értelemben szerepel a Kerethatározat szövegében, ami jogbizonytalanságot teremthet.

[96]„…annak tudatában, hogy e részvétel hozzájárul a szervezet bűnözői tevékenységének megvalósításához;" Kerethatározat 2008. 2. cikk b)

[97]Az 1998-2001 között palermói központtal működő projekt az Európai Unió Falcone Programja keretében tevékenykedett, és az 1997-es Akciótervnek megfelelően számos, a későbbi jogharmonizációnál is felhasznált javaslatot dolgozott ki.

dolgozott ki az ezredfordulón. Eszerint „bűnszervezetben vesz részt, aki nem alkalmi jelleggel járul hozzá a bűnszervezet tevékenységi körébe tartozó bűncselekmények elkövetéséhez [a fenti bűnözői tevékenység], vagy annak szervezeti struktúrájának fenntartásához [a fenti egyéb tevékenység], úgy, hogy közben tudatában van annak, hogy ezzel a szervezet bűnözési képességét erősíti, vagyis valószínűbbé és gyorsabbá teszi a bűnözői program megvalósítását, illetve növeli az elkövetés hatásfokát."[98] Látható, hogy e meghatározás pontosítja az „egyéb tevékenységre" irányadó okozatossági követelményt is, valamint a részvétel megállapításának további feltételévé teszi a bűnszervezettel fennálló tartósabb (nem alkalmi jellegű) kapcsolatot.

V.1.2. A mens rea a bűnszervezetben részvételben

A szubjektív tényállási elemek tekintetében a jogharmonizációs dokumentumok egységes képet mutatnak: a szándékosság követelménye mellett pontosan rögzítik, hogy milyen körülményeket kell átfognia az elkövető tudatának ahhoz, hogy bűnössége megállapítható legyen a jelen bűncselekményre vonatkozóan. Erre két lehetőség van: a tudatnak vagy a bűnszervezet általános kriminális programjára kell kiterjednie legalább („…ismerve akár a bűnszervezet célját és általános tevékenységét")[99], vagy annak az adott bűncselekmény elkövetésére irányuló szándékára. Nem követeli meg ugyanakkor a fenti szabályozás a bűnösség megállapításához a bűnszervezet jogi ismérveinek (a 2. fejezetben tárgyalt fogalmi elemeknek) az elkövető általi felismerését. Ezek fennforgása tehát csak objektív büntethetőségi feltételt jelent, ami nagymértékben megkönnyíti a bizonyítást.[100]
A bűnszervezet egyéb tevékenységeiben való részvétel esetén egy további bűnösségi feltételt rögzít a tényállás: az elkövető tudata átfogja a cselekménye és a „bűnözői tevékenység" közötti okozati kapcsolatot („…annak tudatában, hogy e részvétel hozzájárul a szervezet bűnözői tevékenységének megvalósításához;")[101]. Vincenzo Militello szerint ez utóbbi feltétel rögzítése felesleges, hiszen fent a bűnszervezet céljára, általános tevékenységére vonatkozóan megkövetelt ismeret ezt már egyszer tartalmazza.[102] Bár valóban nem túl gyakori és életszerű az olyan szituáció, amikor ez a két feltétel nem fedi le egymást, a bűnösségen alapuló felelősség elve indokolttá teszi az okozati viszonyra vonatkozó felismerés külön megkövetelését.

VI.2. A bűnszervezetben részvétel kiemelt esetei

Az e fejezetben összefoglalt státuszok betöltőinek közös vonása, hogy ugyanúgy a bűnszervezet tagjai,[103] de valamilyen körülménynél fogva ellenük fokozottabb büntetőjogi

---

http://www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/gemeinsame_projekte/archiv/organized_crime.htm (2012. szept. 26.)

[98]Normative Proposals of the Joint European Project to Counter Organized Crime, 2. A szerző fordításában. http://www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/gemeinsame_projekte/archiv/content2429.htm (2012. szept. 26.)

[99]Együttes fellépés 1998. 2. cikk (1) a), ill. Kerethatározat 2008. 2. cikk a)

[100]Kis Norbert: Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban. 79. o. In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

[101]Együttes fellépés 1998. 2. cikk (1) a), ill. Kerethatározat 2008. 2. cikk a)

[102]Militello, Vincenzo: Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione. 191-192. pp. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

[103]Bár az olasz jogirodalmi álláspont szerint az előmozdítók esetében elméletileg nem szükségszerű, hogy a kezdeményező magatartásuk kifejtése után ténylegesen is részt vegyenek a bűnszervezet életében. Ronco, Mauro

fellépés indokolt. E szerepek között két kategória különböztethető meg: az egyikbe a bűnszervezet megalakításában aktívan résztvevő, a másikba pedig a szervezeti hierarchiában fontosabb posztokat betöltő tagok tartoznak.
Az olasz bűnszervezeti tényállások elkövetési magatartásai közül mindkét fenti csoportba kettő-kettő illeszthető. Ami az első kategóriát illeti, az általános bűnszervezeti tényállás megkülönbözteti az előmozdítást (promozione) és a létrehozást (costituzione).[104] Előbbi a bűnszervezet megalakításának kezdeményezését jelenti, magában foglalva az ötlet felvetésén túl az alapítás anyagi alapjainak megteremtése érdekében tett lépéseket,[105] utóbbi pedig arra az elkövetőre vonatkozik, aki saját magatartásával, illetve másokkal együtt, konkrétan és ténylegesen megalapítja a bűnszervezetet.[106]
A másik csoportba illő egyik bűnszervezeti státusz a bűntársaság vezetője (capo),[107] aki a szervezet feletti autoritás birtokosa. A következő ide tartozó elkövetési magatartás pedig a bűnszervezet szervezése (organizzazione), mely arra a szervezeti hierarchiában valamilyen önálló funkciót betöltő tagra vonatkozik, aki az egyszerű résztvevők tevékenységeinek összehangolásáról és a struktúra életben tartásáról gondoskodik,[108] bár adott esetben maga is alá van vetve a „főnök" parancsainak.

VI.3. A bűnszervezet (külső) támogatása

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetendő magatartások esetében a felelősség legtávolabbi kiterjesztését a bűnszervezet támogatásának inkriminációja adja. Ez nem egy bűnszervezeten belüli státuszra, hanem az extráneus személyek bűnszervezethez kötődő tevékenységére vonatkozik.
Mindenekelőtt kiemelendő, hogy itt nem a bűnszervezet programjába tartozó bűncselekmények elkövetéséhez nyújtott támogatásról van szó, hiszen az e körbe tartozó – előkészületi, vagy bűnsegédi jellegű – cselekményeket a „bűnözői tevékenységben részvétel" már magában foglalja. Nem jelent azonban feltétlen elhatárolási szempontot a támogatói cselekmények (nagyrészt) önmagában legális jellege,[109] hiszen ez az „egyéb tevékenységben részvételről" szintúgy elmondható.
E két elkövetési magatartás közötti különbségtételhez a részvételnek az olasz ítélkezési gyakorlat által kidolgozott speciális értelmezését érdemes figyelembe venni. Az olasz Legfelsőbb Bíróság (Corte di Cassazione) egyik ítéletében a tagsági státusz feltételeként nevezte meg egyrészt az affectio societatist, vagyis az elkövető arra vonatkozó határozott

– Romano, Bartolomeo (ed.): Codice Penale Ipertestuale Commentato. UTET Giuridica, Torino, 2012, 2074-2075. o.

[104]A maffia típusú bűntársaságnál az utóbbi nem elkövetési magatartás, amit a jogirodalom azzal magyaráz, hogy az ilyen jellegű bűnözői entitás már egy eredetileg létező általános bűnszervezetből jöhet csak létre (mire annak megfélemlítő ereje kialakul). Ennek időpontja viszont a gyakorlatban meghatározhatatlan. Ronco, Mauro – Ardizzone, Salvatore (ed.): Codice penale ipertestuale. Commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione. UTET Giuridica, Torino, 2007, 1851. o.

[105]Iannetta, Fabiola: Crimine organizzato transnazionale e punibilità del partecipe: l'incidenza della Convenzione di Palermo sugli ordinamenti giuridici nazionali (Dottorato di ricerca). 12. p. In Universitá degli studi di Molise, 2008-2009, http://www.progettoinnocenti.it/dati/3083CRIMINEORGANIZZATO.pdf (2012. augusztus 25.)

[106]Ronco, Mauro – Romano, Bartolomeo (ed.): Codice Penale Ipertestuale Commentato. UTET Giuridica, Torino, 2012, .2040. o.

[107]A maffia típusú társaságnál a bűnszervezet irányítása (direzione).

[108]Verrina, Gabriele Lino: L'associazione di stampo mafioso. UTET Giuridica, Torino, 2008, 8. o.

[109]Ez azonban nem kizárólagos: a bűnszervezet támogatása elvileg megvalósítható egy nem a bűnszervezet bűnözői programjába tartozó egyéb bűncselekmény elkövetése révén is. Erre utal például az olasz büntetőjogban az 1991. évi 152. törvényerejű rendelettel bevezetett általános minősítő körülmény, amely bűncselekmények bűnszervezet tevékenységének segítése céljából történő elkövetésére vonatkozik. Decreto legge 13 maggio 1991. n. 152. Art. 7.

tudomását és szándékát, hogy ő a szervezethez tartozik, másrészt objektíve a bűnszervezet mindennapi életében való folyamatos részvételt, a bűnözői struktúrában egy meghatározott funkció betöltését.[110] A támogatói magatartás ezzel szemben olyan atipikus közreműködés, eseti segítségnyújtás, melynek kifejtője nem kíván a bűnszervezet tagja lenni – és a bűnszervezet sem hívja fel erre, bár cselekményét szándékosan azért fejti ki, hogy releváns hozzájárulást nyújtson e szerveződés fennmaradása, megerősítése vagy bűnözői programjának megvalósítása érdekében.[111]

A bűnszervezet fent bemutatott támogatásától el kell még határolni a bűnszervezet egyes tagjának nyújtott támogatás különböző eseteit. Ez utóbbira szolgáltat példát az olasz büntető kódexben a személyes bűnpártolás minősített esete (C.P. Art. 378.), vagy ennek a bűnözői tevékenység bevégzése előtt megvalósuló megfelelője, a „segítségnyújtás a (bűnszervezet) tagjainak" elnevezésű bűncselekmény (C.P. Art. 418.). Véleményem szerint ezek a magatartások az e fejezetben bemutatott bűnszervezeti „státusz-bűncselekmények" közé azért nem sorolhatók, mert nem magával a bűnszervezettel állnak kapcsolatban, hanem egyes személyekkel, akik mellesleg a bűnszervezet tagjai. A jelen fejezet szempontjából relevanciával bíró, a bűnszervezet tevékenységéhez nyújtott támogatásra vonatkozó tényállást ellenben nem tartalmaz a Codice penale, bár egy 1997-es törvényjavaslatban már felvetődött ennek lehetősége.[112] A jelenlegi olasz joggyakorlat ezeknek a magatartásoknak a büntetését a bűnszervezeti tényállások és az általános részi többes közreműködés („concorso di persone") intézményének együttes alkalmazásával oldja meg.[113]

VII. A jogharmonizációs eredmények megjelenése a nemzeti jogrendekben

A kerethatározat jogi jellemzőiben (részben) az irányelvhez hasonlít[114], vagyis egy kötelező, de közvetett hatályú jogforrás. Mindez azt jelenti, hogy az Unió valamely kerethatározatban rögzített kívánalmainak egyaránt megfelelhet két jellegében is különböző nemzeti szabályozás. Ez mindenképpen elmondható a szervezett bűnözés elleni fellépésről szóló kerethatározat tárgykörével kapcsolatos olasz, illetve magyar büntetőjogi szabályok esetében, ami többek között e két tagállami szabályozás az uniós jogharmonizációhoz fűződő eltérő irányú viszonyával magyarázható. Míg az olasz büntetőkódex szervezett bűnözéssel kapcsolatos rendelkezései jelenlegi formájukban már jóval a tárggyal kapcsolatos európai jogközelítési törekvések megindulása előtt hatályban voltak, s ezáltal az e folyamat jegyében született dokumentumok megalkotására maguk is hatottak, addig a magyar büntetőjog esetében ez éppen fordítva történt. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos hazai szabályok

[110]Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 30 ottobre 2002., n. 29.

[111]Argiró, Flavio: Note dommatiche e politico-criminali sulla configurabilitá del concorso esterno nel reato di associazione di stampo mafioso. 768. o. In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 3, 2003, pp. 768-808.

[112]Kelemen Katalin: A szervezett bűnözés az olasz jogban. 23. o. In Ügyészek Lapja, 2003/5. szám, 5-32. o.

[113]A monista tettesség-elméletet követő olasz büntetőjogban a többes közreműködés tulajdonképpen a részességi esetek helyettesítésére szolgál. Ennek alapján mindenki, aki egy bűncselekmény megvalósulásához valamilyen releváns módon hozzájárult, a tényállást ténylegesen megvalósító tettessel egy elbírálás alá esik, igaz a büntetések tekintetében a közreműködés egyes fajai között súlyosító és enyhítő körülmények differenciálnak. Ld. Antolisei, Francesco: Manuale di diritto penale, parte generale I. Giuffré Editore, Milano, 2000, 437-474. o. Jelen esetben mindez azt jelenti, hogy a bűnszervezet támogatóját mint a bűnszervezetben részvétel, létrehozás, stb. elkövetésében való közreműködőt lehet felelősségre vonni.

[114]Ellenben joghatását és kikényszeríthetőségét tekintve elmarad az irányelvtől. A kerethatározatnak ugyanis egyrészt kivételes esetben sem lehet közvetlen hatálya, másrészt a tagállamokkal szemben semmilyen szankció nem alkalmazható az implementáció elmaradása esetén. Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról. 11-12. o. In Európai Jog, 2001/1. szám, 11-14. o.

egészen pontosan az 1998-as együttes fellépésben foglaltaknak való megfelelés érdekében hozott 2001. évi CXXI. törvény Btk.-t módosító rendelkezései révén nyerték el mai formájukat.

VII.1. Az olasz és a magyar szabályozás összevetése

Ami a bűnszervezet fogalmát illeti, a fent említett törvénymódosítás óta a magyar Btk. értelmező rendelkezései között szereplő definíció[115] szinte teljesen megfelel az Együttes fellépésben, illetve a Kerethatározatban foglaltaknak. A lényegesebb eltérések csak a szubjektív oldalt érintik: egyrészt a célbűncselekményekre meghatározott büntetési tétel minimális felső határa négy helyett öt év, másrészt hiányzik az anyagi haszonszerzésre vonatkozó „mögöttes" célzat követelménye. Az olasz büntetőjogban a jogharmonizációs bűnszervezet-fogalomnak leginkább a Codice Penale 416. §-ban szereplő bűntársaság („associazione per delinquere") felel meg, annak ellenére, hogy törvényi meghatározása nélkülözi annak legtöbb fogalmi elemét.[116] A jogtudomány által kimunkált és a jogalkalmazó által követett íratlan követelmények ugyanakkor „felruházzák" a bűntársaságot a szervezettségre vonatkozó objektív jellemzőkkel,[117] igaz a szubjektív oldalon így is csak a célbűncselekmények pluralitása szerepel feltételként. Az olasz büntetőjog ezen általános bűnszervezet-fogalmának tág megfogalmazását ellensúlyozza viszont a korábbiakban bemutatott maffia típusú bűntársaság specialitása.[118]

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos magatartások büntetésére az olasz büntetőkódex II. könyvének V. fejezete (közrend elleni deliktumok) a korábbiakban elemzett „státusz-bűncselekmények" tényállásait sorakoztatja fel, vagyis a bűnszervezet-fogalmak köré épülő, az ahhoz kötött egyes szerepeket pönalizáló különös részi diszpozíciókat alkalmaz. Mint utaltam rá, ezek a tényállások más bűnszervezeti státuszokat is érintenek, nem csak az egyszerű részvételt. Ez utóbbi nagyjából a Kerethatározat vonatkozó tényállásának felel meg, bár a bűnszervezeti fogalomról elmondottak itt is igazak: maga a törvény nem fejti ki az elkövetési magatartás (részvétel) mibenlétét, erre vonatkozóan is a jogirodalom nyújt pontosabb eligazítást. Bűncselekmények bűnszervezet keretében elkövetésére nézve a Codice penale nem tartalmaz minősítő körülményt, vagy ehhez hasonló jogi megoldást,[119] ilyen esetben az elkövetett deliktum és a fenti bűnszervezeti tényállás egymással halmazatban megállapítható.

A magyar Btk. a fentiekkel szemben a szervezett bűnözéssel kapcsolatban két különböző jogi megoldást alkalmaz. A „bűnszervezetben részvétel" különös részi tényállása[120] egyfajta „hézagpótló" diszpozícióként fogható fel. Ez alatt azt értem, hogy e bűncselekmény a szervezett bűnözés szempontjából releváns magatartásoknak csak egy részét érinti, mégpedig

[115] „bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése," Btk. 137. § 8. A magyar Btk. tartalmazza a bűnszervezethez képest enyhébb társas bűnelkövetési alakzat, a bűnszövetség fogalmát is, melynek szervezett bűnözéssel kapcsolatos relevanciája azonban nem számottevő, így bemutatására itt nem térek ki.

[116] „Amikor három vagy több személy társul több bűncselekmény elkövetése végett…" C.P. 416. §

[117] Kelemen Katalin: A szervezett bűnözés az olasz jogban. 12-13. o. In Ügyészek Lapja, 2003/5. szám, 5-32. o.

[118] Vö. 2.5.1. fejezet

[119] A „bűncselekmény bűnszervezet tevékenységének segítése céljából elkövetése" minősítő körülmény a bűnszervezet külső támogatására vonatkozik, nem pedig a bűnözői programban szereplő deliktumok elkövetésére.

[120] „Aki bűntettnek bűnszervezetben történő elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, illetőleg a bűnszervezet tevékenységét egyéb módon támogatja, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő." Btk. 263/C. § (1)

azokat, amelyeket más bűncselekmények tényállásain keresztül egyébként nem (vagy általánosságban nem) lehet büntetni: előkészületi jellegű és önmagában általában legális támogatói magatartásokat. Amennyiben ugyanis a bűnszervezet szempontjából releváns bűncselekmény bűnszervezetben történő elkövetése legalább a kísérleti szakba jut, a Btk. 98. §-ának büntetéskiszabást érintő általános rendelkezése alkalmazandó az elkövetésben résztvevő taggal szemben, vagyis az adott bűncselekményre előírt büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ilyenkor viszont az elkövető terhére, a látszólagos anyagi halmazat[121] miatt már nem állapítható meg bűnszervezetben részvétel.[122]
A bűnszervezettel kapcsolatos fent vázolt hazai szabályozás több szempontból is ellentmondásos, és ezáltal a jogalkalmazás számára tisztázatlan helyzeteket teremt. Az alábbiakban néhány ilyen következetlenségre világítok rá.

VII.2. A hatályos magyar szabályozás ellentmondásai

Már önmagában a 263/C. §-ban rögzített tényállással kapcsolatban is problémák merülnek fel. A törvény alapján nem tisztázott például annak az előkészületi jellegű cselekménynek a minősülése, amely olyan bűntettnek bűnszervezetben való elkövetésére irányul, melynek az előkészülete egyébként is büntetendő. Az uralkodó jogirodalmi álláspont szerint ilyenkor a specialitás alapján a bűnszervezetben részvétel állapítható meg, kivéve akkor, ha a konkrét deliktum előkészületének büntetési tétele súlyosabb.[123] Ez utóbbi kivétel azonban semmilyen büntetőjogi szabállyal nem támasztható alá, annak alkalmazását csak az ésszerűség, esetleg a jogszabály logikai vagy teleologikus értelmezése indokolja. A jogalkotó mulasztása e téren mindenesetre nyilvánvaló, ami ebben az esetben a jogalkalmazó számára azt jelenti, hogy az in dubio mitius elvnek megfelelően a terhelt javára kedvezőbb minősítést kellene megállapítania, vagyis a fent idézett jogirodalmi állásponttal éppen ellenkezőleg.
A „bűnszervezet tevékenységének egyéb módon támogatása" fordulat kapcsán is felvetődik egy fontos probléma. A jogirodalmi álláspont szerint ezt az elkövetési magatartást csak bűnszervezeten kívülálló személy követheti el.[124] Mivel azonban a magyar szabályozás kifejezetten a részvételi státuszra vonatkozó tényállást nem tartalmaz, a fenti fordulat az egyetlen, amely a bűnszervezet fenntartását szolgáló, de bűncselekmények elkövetéséhez közvetlenül nem kapcsolódó cselekményekre vonatkozik. A fenti álláspont elfogadása tehát azt jelentené, hogy a bűnszervezet tagja által kifejtett ilyen cselekmény nem lenne illeszthető semmilyen büntetendő magatartás keretei közé, ellentétben a kívülálló személy ugyanazon cselekményével.[125]
A 98. § és a 263/C. § összevetése kapcsán felmerülő ellentmondások egyik szembetűnő példája, hogy míg az előbbi vonatkozásában csak az ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése bír relevanciával,

[121]Az önállótlan részcselekmény esetéről van itt szó: jelen esetben az előkészületet háttérbe szorítja ugyanazon bűncselekmény későbbi (kísérleti vagy befejezett) stádiumának megvalósítása. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 238. o.
[122]Vida Mihály – Szomora Zsolt: A közbiztonság elleni bűncselekmények. 420. o. In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009, 384-424. o.
[123]Uo. 421-422. o.
[124]Belegi József: A közrend elleni bűncselekmények (Btk. XVI. Fejezet). In Berkes György – Rabóczki Ede (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Budapest, 2012, 643. o.
[125]A fenti ellentmondás abból adódhat, hogy a magyar dogmatikusok a tagsági státuszt gyakran kizárólag a bűnözői tevékenységben részvételhez kötik. Az uniós Kerethatározat szerinti a bűnszervezet egyéb tevékenységében részvétel eseteit pedig a külső támogató magatartásaként kezelik. Ezzel szemben kriminológiailag is igazolhatóbb az a nézet, mely szerint a tagság alapvetően a bűnszervezettel fennálló tartósabb kapcsolat és az affectio societatis alapján határolható el az extráneus személyektől. Vö. 5.3. fejezet

addig a sui generis előkészületi alakzatok kifejtése elvileg bármilyen bűntett (tehát 2 év szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő szándékos bűncselekmény) bűnszervezetben elkövetését célozva megvalósíthatja a bűnszervezetben részvétel bűncselekményét, legalábbis a törvényszöveg szerint. Ez pedig azzal a nehezen indokolható következménnyel jár, hogy van olyan deliktum, amelynek az előkészülete esetén igen, de elkövetése esetén már nem kerülhet értékelésre a bűnszervezeti minőség. A problémát az új Btk. hatályba lépése fogja feloldani azzal, hogy a bűnszervezetben elkövetést és a bűnszervezetben részvételt is kiterjeszti az összes szándékos bűncselekményre (tehát a bűntettnél is szélesebb körre).[126]
A két fenti szakasz elhatárolása szempontjából az nyilvánvaló, hogy a bűnszervezetben elkövetett bűncselekmény és a bűnszervezetben részvétel előkészületi magatartásai egymással halmazatot nem képezhetnek (pontosabban látszólagos halmazatban állnak). Az azonban már nem ilyen egyértelmű, hogy a 98. § jogkövetkezményei alkalmazhatóak-e a bűnszervezetben részvétel mint öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény esetében. A jogirodalom ennek lehetőségét elveti, arra hivatkozva, hogy a büntetéskiszabási szabály „elkövetésre" utaló szóhasználata kizárja annak alkalmazását előkészületi típusú cselekményeknél.[127] Ez az érvelés ugyanakkor nem vonatkoztatható a 263/C. § támogatói fordulatára, amely esetében így, álláspontom szerint, nincs elméleti akadálya a két bűnszervezetre vonatkozó jogi megoldás együttes megállapításának. Ez akkor jöhet szóba, ha a külső támogató egy másik bűnszervezet tagja, illetve annak megbízásából cselekszik.[128]

VII.3. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos szabályok eltérő jellege

A fent kiemelt ellentmondások rámutatnak a Btk. bűnszervezetekkel kapcsolatos szabályainak pontatlanságára, rendezetlenségére. A dolgozatom által érintett dogmatikai szempontokra figyelemmel ugyanakkor a hatályos szabályozás legnagyobb hátrányának azt tartom, hogy nem fejezi ki maradéktalanul azt a kimagasló társadalomra veszélyességet, amelyet a bűnszervezetek léte és működése magában hordoz, és amely a szervezett bűnözés per se büntetendőségét indokolja. Azt az önálló jogtárgy-sértést, amelyet a hazai jogalkotó is de facto elismert azzal, hogy a bűnszervezetben részvétel tényállását megalkotta, és azt a közbiztonságot sértő-veszélyeztető bűncselekmények között helyezte el.
A tényállás – fent említett – „hézagpótló" jellege ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy ez a jogtárgy-sértés értékelésre kerüljön azon tagok esetében, akik a bűnszervezet programjába tartozó bűncselekményt kísérleti, vagy befejezett szakba juttatják, mivel terhükre bűnszervezetben részvétel nem állapítható meg. Ezt a hiányosságot, meglátásom szerint, csak látszólag pótolja a bűnszervezetben elkövetés büntetéskiszabást érintő körülményként való rögzítése. A törvényszöveg – a szabályozásra vonatkozó jogirodalmi álláspontokkal összefüggésben – ugyanis azt tükrözi, hogy a 98. § rendelkezései nem a közbiztonság elleni támadásra reagálnak, hanem az elkövetett konkrét bűncselekmény speciális jogi tárgyának fokozott sérelmével járó „kvázi elkövetési módra" vonatkoznak.[129] A súlyos

[126]2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 91. § (1) valamint 321. § (1) A többségi jogelméleti álláspont a hatályos rendelkezések esetében ezt éppen fordítva teszi meg azzal, hogy a bűnszervezet törvényi definíciójára figyelemmel, a 263/C. § esetében is csak az ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények relevanciáját ismeri el. Tóth Mihály: Bűnszövetség, bűnszervezet. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 63. o.
[127]Kis Norbert (szerk.): A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1). Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006, 971. o.
[128]Például 'A' bűnszervezet tagja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekményt (bűnszervezetben részvétel) bűnszervezetben ('A' bűnszervezet megbízásából, tagjaként) követ el azzal, hogy 'B' bűnszervezetnek anyagi támogatást nyújt.
[129]Erre utal Mészár Róza azon megállapítása, miszerint a „bűnszervezet a csoportos elkövetés körébe tartozik". Mészár Róza: Értelmező rendelkezések (Btk. IX. fejezet). In Berkes György – Rabóczki Ede (szerk. és

jogkövetkezmények alkalmazásának indoka itt tehát az, hogy az adott bűntettel járó társadalomra veszélyesség egy magasabb foka valósul meg azzal, hogy az elkövetésben vagy annak előkészítésében bűnszervezet vesz részt, és nem pedig az, hogy a szervezett bűnözői csoport tevékenysége a társadalmi együttélés jogilag szabályozott rendjét veszélyezteti.
A bűnszervezetre vonatkozó általános részi szabályok és a különös részi tényállás eltérő jellege a büntetési tételek meghatározásában is kimutatható. A bűnszervezetben elkövetés esetén a büntetési tétel emelése az elkövetett speciális bűncselekmény eredeti büntetési tételéhez kötődik (a felső határ megduplázódik), ami minden releváns bűncselekmény esetén más tényleges emelkedést jelent, szemben a 263/C. § logikájával, mely szerint, függetlenül a célzott bűncselekmény súlyától, minden releváns előkészületi cselekményre az 5 éves büntetési tétel vonatkozik. Az elkövetett bűncselekmények súlya szerinti büntetési differenciálás természetesen feltétlenül indokolt, ám ezt jelen esetben a büntetési tételalap már eleve biztosítja. Azzal viszont, hogy a bűnszervezetben elkövetés szankcionálásánál a jogalkotó szorzót vezetett be, ez a különbség kétszer kap értékelést. Ha a 98. § ugyanarra az autonóm társadalomra veszélyességre reagálna, mint a bűnszervezetben részvétel tényállása, ez nem lenne következetes megoldás.
A fentiekre figyelemmel arra a következtetésre jutottam, hogy a hatályos magyar szabályozás bűnszervezetekkel kapcsolatos rendelkezései csak részben fejezik ki azt a társadalomra veszélyességet, amely az Európai Unió szervezett bűnözéssel szembeni jogharmonizációs fellépését indokolta, és az abban megfogalmazott rendelkezések jellegét is áthatja. Az uniós célkitűzéseknek való nagyobb fokú megfelelés érdekében tehát a bűnszervezettel kapcsolatos különös részi tényállás előkészületi jellegének elvetése, s hatókörének a többi bűnszervezeti magatartásra való kiterjesztése indokolt. A Kerethatározatban és az olasz büntetőtörvényben szereplő tényállások mintaként szolgálhatnak e szabályozás kialakítására. Bár az utóbbi vonatkozásában a törvényszöveg normavilágosságot árnyalóan szűkszavú megfogalmazása csak az olasz jogirodalmi álláspontok egyidejű figyelembevételével képezheti az esetleges jogalkotás alapját.

VIII. Összegzés

Dolgozatom tanulsága szerint, a szervezett bűnözéssel szembeni hatékony büntető anyagi jogi fellépés érdekében kétféle „határ" átlépése is szükségessé válik. Egyrészt országhatárokon felülemelkedő nemzetközi együttműködést, jogharmonizációt igényel a jelenség transznacionális jellege, másrészt úgy tűnik, hogy a jogalkotó csak a büntetőjog hagyományos kereteinek átlépésével képes megfelelni a büntetendő magatartások meghatározásánál a bűnszervezetek sajátosságainak fokozottabb figyelembevételét szorgalmazó kriminálpolitikai elvárásoknak.
Az e tényezőkre tekintettel elfogadott európai uniós instrumentumok egyik sarkalatos pontját jelentette a bűnszervezet fogalmának meghatározása, mely során a jogharmonizáció előmozdítóinak egymással ellentétes szempontokat kellett egyszerre figyelembe venniük ahhoz, hogy egy olyan definíciót alkossanak, amely kellő pontossággal utal a támadni kívánt szerveződési formára, ugyanakkor túlzott részletessége nem okoz indokolatlan bizonyítási nehézségeket és nem zárja ki alkalmazását az eltérő sajátosságokkal rendelkező tagállamok egyikében sem. Ez a kompromisszumra törekvő mérlegelés a bűnszervezetekkel kapcsolatos büntetendő magatartásokra vonatkozóan két külön tényállás megszövegezését eredményezte, melyek egyike a common law, a másik pedig a kontinentális jogrendszer hagyományain

társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Budapest, 2012, 270/10. o.

alapul. E diszpozíciók közös vonása, hogy mindkettő a szervezett bűnözés önmagában való büntetendősége jegyében született, amit az a társadalomra veszélyesség indokol, amelyet e jelenség per se magában hordoz. A hatályos magyar szabályozás ugyanakkor e célkitűzéseknek csak részben felel meg. Bár az elsősorban a jogharmonizáció hatására bevezetett jogi megoldások többnyire biztosítják az érintett cselekmények inkriminációját, a büntető törvénykönyvből továbbra is hiányzik egy kifejezetten a bűnszervezeti részvételt teljes körűen pönalizáló tényállás.

Az Európai Unió e dolgozatban bemutatott törekvéseiben előrehaladás a jövőre nézve két irányban képzelhető el. Egyrészt megtörténhet a szervezett bűnözéssel kapcsolatos rendelkezéseknek a jogharmonizáció egy hatékonyabb szintjére emelése, irányelv elfogadásával, másrészt a fellépés kiszélesítéseként, a bűnszervezettel kapcsolatos tényállások kiterjesztése a részvételen kívüli egyéb elkövetési magatartások (bűnszervezeti státuszok) megvalósítóira.

Felhasznált irodalom

Antolisei, Francesco: *Manuale di diritto penale, parte generale I.* Giuffré Editore, Milano, 2000

Argiró, Flavio: *Note dommatiche e politico-criminali sulla configurabilitá del concorso esterno nel reato di associazione di stampo mafioso.* In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 3, 2003, pp. 768-808.

Belegi József: *A közrend elleni bűncselekmények (Btk. XVI. Fejezet).* In Berkes György – Rabóczki Ede (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Budapest, 2012

Bellagamba, Filippo: *Conspiracy e associazione per delinquere alla luce dei principi della previsione bilaterale del fatto e del ne bis in idem in materia di estradizione.* In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 583-603.

Berta Krisztina: *A szervezett bűnözés.* In Gönczöl Katalin et al. (szerk.): Kriminológia-Szakkriminológia. Complex Kiadó, Budapest, 2006

Bócz Endre: *Transnational organised crime - some theoretical and practical questions.* In Magyar Rendészet, 2000/5-6. szám, 3-9. o.

Bócz Endre: *A maffiaellenes szabályozás tervezetének néhány problémája.* In Kriminálpolitikai válaszok a bűnözés kihívásaira, különös tekintettel a szervezett bűnözésre és a büntetőjogi szankciórendszerre. A IV. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga, Győr, 2000. október 13-14. Magyar Kriminológiai Társaság Kiadványa, Bíbor Kiadó, Budapest, 2001, 89-94. o.

Bócz Endre: *A szervezett bűnözésről és a bűnszervezet fogalmáról.* In Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 79-101. o.

Gellér Balázs József: *Gondolatok a büntetőjog jelentőségéről a szervezett bűnözés elleni fellépéssel kapcsolatban.* In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 11-45. o.

Grande, Elisabetta: *Accordo criminoso e conspiracy: Tipicità e stretta legalità nell'analisi comparata.* Cedam, Padova, 1993

Hollán Miklós: *Az AIDP XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatai.* In Magyar Jog, 2000/2. szám, 115-123. o.

Hollán Miklós: *A büntetési tételek növelése szervezett elkövetés esetén.* In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 182-225. o.

Hollán Miklós: *A bűncselekmény közös elkövetésében való megállapodás a magyar büntetőjogban.* In Jogelméleti Szemle, 2006/3. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/hollan27.html (2012. szeptember 20.)

Iannetta, Fabiola: *Crimine organizzato transnazionale e punibilità del partecipe: l'incidenza della Convenzione di Palermo sugli ordinamenti giuridici nazionali (Dottorato di ricerca).* Universitá degli studi di Molise, 2008-2009, http://www.progettoinnocenti.it/dati/3083CRIMINEORGANIZZATO.pdf (2012. augusztus 25.)

Karsai Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról.* In Európai Jog, 2001/1. szám, 11-14. o.

Kelemen Katalin: *A szervezett bűnözés az olasz jogban.* In Ügyészek Lapja, 2003/5. szám, 5-32. o.

Kis Norbert: *Dogmatikai és alkotmányossági kérdések a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogban.* In Gellér Balázs – Hollán Miklós (szerk.): A szervezett bűnözés arcai (Fiatal büntetőjogászok tanulmányai a szervezett bűnözésről). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 47-105. o.

Kis Norbert (szerk.): *A Büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet, Különös rész (1).* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006

Mészár Róza: *Értelmező rendelkezések (Btk. IX. fejezet).* In Berkes György – Rabóczki Ede (szerk. és társszerző): A magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, Budapest, 2012

Militello, Vincenzo: *Parteciapazione all'organizzazione criminale e standards internazionale d'incriminazione.* In Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 46., No. 1-2., 2003, pp. 184-223.

Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

Ronco, Mauro – Ardizzone, Salvatore (ed.): *Codice penale ipertestuale. Commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione.* UTET Giuridica, Torino, 2007

Ronco, Mauro – Romano, Bartolomeo (ed.): *Codice Penale Ipertestuale Commentato.* UTET Giuridica, Torino, 2012

Schloenhardt, Andreas: *Transnational Organized Crime and International Criminal Law.* In Bassiouni, M. Cherif: International Criminal Law, Volume 1: Sources, subjects, and contents. M. Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, pp. 939-962.

Terribile, Tiziana – Tonti, Salvatore: *La criminalità organizzata. Dalle origini ai giorni nostri. Inserto di Polizia Moderna, maggio 2008,* http://www.poliziadistato.it/poliziamoderna/download/sco.pdf (2012. augusztus 19.)

Tóth Mihály: *Bűnszövetség, bűnszervezet.* Complex Kiadó, Budapest, 2009

Turone, Giuliano: *Il delitto di associazione mafiosa.* Giuffré, Milano, 2008

Verrina, Gabriele Lino: *L'associazione di stampo mafioso.* UTET Giuridica, Torino, 2008

Vida Mihály – Szomora Zsolt: *A közbiztonság elleni bűncselekmények.* In Nagy Ferenc (szerk.): A Magyar Büntetőjog Különös Része. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009, 384-424. o.

Jogszabályok jegyzéke

Az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménye (kihirdetve: 2006. évi CI. tv.)

Az Európai Közösségek Bizottsága 2005/0003 (CNS) javaslata: a Tanács kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0006:HU:HTML (2012. okt. 4.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:01:HU:HTML (2012. szept. 9.)

Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslatról (COM(2005)0006 – C6-0061/2005 – 2005/0003(CNS)) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005AP0405:HU:HTML (2012. okt. 4.)

A szervezett bűnözés megelőzése és kontrollja: egy európai uniós stratégia az új évezred kezdetére (2000/C 124/01) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:124:0001:0033:EN:PDF (2012. szept. 22.)

A Tanács akcióterve a szervezett bűnözés leküzdésére (97/C 251/01) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997XG0815:EN:HTML (2012. aug. 22.)

A Tanács kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (2008/841/IB) (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:01:HU:HTML (2012. okt. 5.)

A Tanács kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:01:HU:HTML (2012. okt. 4.)

A Tanács határozata az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (2004/579/EK) (Európai Unió)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0579:HU:HTML (2012. okt. 4.)

Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról (26/07/1995) (kihirdetve: 2006. évi XIV. tv.) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(01):HU:HTML (2012. szept. 26.)

Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Unió tagállamai közötti kiadatásról (23/10/1996) (Európai Unió) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(02):HU:HTML (2012. szept. 25.)

Együttes fellépés, amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el az Európai Unió tagállamaiban a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról (98/733/IB) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:351:0001:001:HU:HTML (2012. okt. 4.)

Európa Tanács: Szervezett bűnözés helyzetjelentés 2005: különös tekintettel a gazdasági bűnözés fenyegetésére. Európa Tanács Octopus Program, 2005. december. (Európa Tanács) http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Report2005E.pdf (2012. okt. 7.)

1978. évi IV. tv. a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Codice penale (olasz büntetőkódex – 1930. évi 1398. számú királyi dekrétum) http://www.altalex.com/index.php?idnot=36653 (2012. aug. 26.)