

DISKURZUS

A Batthyány Lajos Szakkollégium tudományos folyóirata

CSITEI BÉLA

A polgári jogi kártérítési felelősség speciális szabályai az egészségügyben

FRANK MÁTÉ

A principátus büntetőjoga, avagy közjog-e a római büntetőjog?

JUHÁSZ LÍVIA

A munkáltatói kárfelelősség nívumai az Mt.-ben - különös tekintettel
az előreláthatósági klauzulára

KIRÁLY PÉTER BÁLINT

A makroprudenciális politika jogállami keretei

NAGY SZINTIA MIRTILL

A fegyelmi eljárás jelentősége a fegyveres erők körében

RADICS KATALIN ADÉL

Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a kezdeményező vagy az aláírásgyűjtő siessen?

DISKURZUS

A SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMÁNAK TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA | GYŐR

HATODIK ÉVFOLYAM | 2016/2. SZÁM.

KÉZIRAT LEZÁRVA | 2016. DECEMBER 15.

FŐSZERKESZTŐ | DR. KESERŰ BARNA ARNOLD PHD, EGYETEMI ADJUNKTUS
OLVASÓ SZERKESZTŐ | KOZÁK BETTINA
SZÉPVÖLGYI ENIKŐ
TAKÓ DALMA
TÓTH ANNA

A KIADÓ KÉPVISELŐJE | DR. KESERŰ BARNA ARNOLD

A SZAKMAI BIZOTTSÁG ÁLLANDÓ TAGJAI | DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR CSC, EGYETEMI DOCENS,
DR. KOVÁCS GÁBOR PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SZEGEDI ANDRÁS PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SMUK PÉTER PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SULYOK GÁBOR PHD, EGYETEMI DOCENS.

A BORÍTÓ DR. KESERŰ BARNA ARNOLD MUNKÁJA.

MINDEN JOG FENNTARTVA. BÁRMILYEN MÁSOLÁS, SOKSZOROSÍTÁS, ILLETVE ADATFELDOLGOZÓ
RENDSZERBEN VALÓ TÁROLÁS A KIADÓ ELŐZETES ÍRÁSBELI HOZZÁJÁRULÁSÁHOZ VAN KÖTVE.

MEGJELENIK | FÉLÉVENTE, A/4-ES FORMÁTUMBAN
FELELŐS KIADÓ | SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMA
CÍM | 9027 GYŐR, BUDAI ÚT 12.
HONLAP | [HTTP://BLSZK.SZE.HU](http://blszk.sze.hu)
ISSN | 2062 –5715

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2016.

©A SZERZŐK, 2016.

TARTALOM

CSITEI BÉLA

A polgári jogi kártérítési felelősség speciális szabályai az egészségügyben..... 3

FRANK MÁTÉ

A principátus büntetőjoga, avagy közjog-e a római büntetőjog? 15

JUHÁSZ LÍVIA

A munkáltatói kárfelelősség nívumai az Mt.-ben - különös tekintettel az előreláthatósági klauzulára..... 25

KIRÁLY PÉTER BÁLINT

A makroprudenciális politika jogállami keretei 37

NAGY SZINTIA MIRTILL

A fegyelmi eljárás jelentősége a fegyveres erők körében 46

RADICS KATALIN ADÉL

Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a kezdeményező vagy az aláírásgyűjtő siessen?..... 53

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI) 65

TÁMOGATÓINK 67

A POLGÁRI JOGI KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG SPECIÁLIS SZABÁLYAI AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN¹

Absztrakt

A tanulmány célja, hogy az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti jogviszony jogi természetének bemutatását követően megvizsgálja az egészségügyi dolgozó által a betegnek okozott károkért való felelősség szabályait, majd ismertesse azokat a gyakorlati problémákat, amelyek az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott gondos, szakszerű és etikus eljárás követelményének értelmezéséhez és alkalmazásához kapcsolódnak. Tanulmányom végén összegzem annak tartalmát, majd megfogalmazom a vizsgált kérdésekkel kapcsolatos észrevételeimet és javaslataimat.

Kulcsszavak: kártérítés, felelősség, egészségügy, egészségügyi szolgáltató, beteg, felróhatóság

BEVEZETÉS

A felelősség elsődleges funkciója, hogy megvédje a társadalom tagjait a társadalmi értékekkel ellentétes magatartásokkal szemben. Az egészségügyi dolgozók tevékenységük gyakorlása során maguk is felelősséggel tartoznak magatartásukért:² feladataik ellátásakor számos jogi és szakmai, írott és íratlan szabálynak kötelesek megfelelni, amelyek különböző követelményeket támasztanak az egészségügyi dolgozókkal szemben. Az egészségügyi dolgozók felelőssége differenciálható annak függvényében, hogy a felelősséget eredményező magatartás jogi, etikai vagy foglalkozási szabályt sért-e meg. A szabálysértő magatartás polgári jogi, munkajogi, etikai, de akár büntetőjogi vagy szabálysértési felelősséget is megalapozhat.³

A tanulmánynak nem célja, hogy az egészségügyi szolgáltatók felelősségének egészéről nyújtson átfogó képet. A vizsgálódás tárgya kizárólag az egészségügyi szolgáltatók polgári jogi kártérítési felelőssége, azonban még annak sem az egésze, pusztán egy része. Ennek indoka, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség szintén számos olyan részterületre bontható, amelyek együttes tanulmányozása esetén a tanulmány tárgya elnagyoltá válna, egyben lehetetlen lenne bármely felelősségi terület részletes bemutatása. A tanulmány éppen ezért csak a felelősségi alap kérdésével foglalkozik, és nem vizsgálja azt, hogy a károkozó a felelősség megállapítása esetén milyen formájú vagy mekkora összegű kártérítést megfizetésére köteles.

A kutatás keretei között két fő kérdés tanulmányozására kerül sor. Az első kérdés annak megválaszolására irányul, hogy létrejön-e szerződés az egészségügyi szolgáltató és az ellátásban részesülő beteg között. Szintén nehezen határozható meg, hogy amennyiben beszélhetünk szerződésről a felek között, akkor e szerződés nevesített szerződésnek vagy atipikus szerződésnek minősül-e. A második kérdés az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott felróhatósági mérce mibenlétére keresi a választ. Az egészségügyi tevékenység végzésének általános követelményeként ugyanis speciális szabályt fogalmaz meg a jogalkotó, amely a gyakorlatban a polgári jogi felelősség alóli kimentés alapjául szolgál. Az elvárható magatartás generálklauzulája ugyanakkor egyébként is differenciált jogalkalmazást tesz lehetővé, éppen ezért kétséges, hogy van-e értelme egy speciális felelősségi kategória alkalmazásának.⁴

Célom, hogy a kutatás eredményeit összegezve fel tudjam tárni azokat a jogi kérdéseket, amelyek a jogalkalmazás hátterében rejlenek, és akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó számára alternatívákat tudjak megfogalmazni azokon a területeken, amelyeken a jogértelmezés és a jogalkalmazás nem következetes vagy nem áll összhangban a polgári jogi felelősség természetével.

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4 Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

² Az egészségügyi dolgozó fogalma magába foglalja nemcsak az orvosokat, hanem például a fogorvosokat, a gyógyszerészeket vagy az egészségügyi tevékenységben közreműködő, de egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező személyeket is.

³ IFJ. LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvoslás joga. Kommentár a gyakorlat számára*, 2009, Lélekben Otthon Kiadó, Budapest, 159. o.

⁴ LANDI BALÁZS: Az orvosi jogviszony egyes kérdéseiről, in TATTAY LEVENTE ET. AL. (szerk.): *Pro Vita et Scientia. Ünnepi kötet Jobbágyi Gábor 65. születésnapja alkalmából*, 2012, Szent István Társulat, Budapest, 168. o.

1. AZ EGÉSZSÉGÜGYI JOGVISZONY JOGI TERMÉSZETE

Az egészségügyi jogviszony mibenlétének ismerete nélkül nem lehetséges a polgári jogi felelősség érdemi vizsgálata. E jogviszony elemzése több okból is indokolt: az egészségügyi szolgáltató felelősségét nagymértékben befolyásolja, hogy a károkozó magatartás szerződésen kívüli károkozásnak vagy szerződészegésnek minősül-e, valamint az is, hogy a jogviszony tartalma alapján a szolgáltató kötelezettsége miben nyilvánul meg.

1.1. A felek közötti jogviszony létrejötte

A témával foglalkozó kutatók többnyire úgy vélik, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele során szerződéses jogviszony jön létre a szolgáltatásban részesülő és az azt nyújtó személy között. Jobbágyi Gábor szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) által az egészségügyi szolgáltatás és az egészségügyi szolgáltató fogalmának meghatározása során használt polgári jogi alapfogalmak, valamint az orvosok és a betegek jogainak és kötelezettségeinek szabályozására jellemző autonómia, egyenjogúság és mellérendeltség egyértelműsíti a felek közötti polgári jogi jogviszony fennállását, amelyből következtethetünk a polgári jogi szerződés meglétére.⁵ Dósa Ágnes szintén rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltató és a beteg között szerződéses viszony jön létre.⁶ Zákány Judit általánosságban utal a jogtudomány képviselőinek álláspontjára, amely alapján a felek között szerződéses kapcsolatról már az egészségügyi szolgáltatás igénybevételétől kezdődően is beszélhetünk, tehát nem a károkozás hoz létre relatív szerkezetű jogviszonyt.⁷ A bírói gyakorlat ennek ellenére a kérdés megítélése szempontjából nem tekinthető következetesnek. Van olyan eseti döntés, amely a társadalombiztosítási ellátás keretében igénybe vett szolgáltatásokkal összefüggésben kifejezetten kimondja, hogy a beteg nem köt szerződést az ellátását biztosító szolgáltatóval.⁸ Más határozatok ugyanakkor pont ezzel ellentétes tartalmú megállapításokat fogalmaznak meg. E döntések jellemzően azzal az érveléssel támasztják alá a szerződéses jogviszony létrejöttének koncepcióját, hogy az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti kapcsolatot a beteg szándéka hozza létre; a felek szerződést kötnek egymással, amely meghatározza az egészségügyi szolgáltató kötelezettségeit, és amelynek célja a beteg egészségi állapota megváltoztatásának előmozdítása.⁹ Ez az álláspont azokkal a vitákkal összefüggésben is megjelenik, amelyek elbírálása során az egészségügyi szolgáltató pusztán az elvárható gondosság követelményének megfelelő eljárás szabályának betartásáért tartozik felelősséggel.¹⁰

A leírtak alapján látható, hogy a beteg az esetek jelentékeny hányadában – például sürgős szükség esetén – nem szabad akaratából dönt az ellátás igénybevétele mellett; nem beszélhetünk tehát a szerződéses viszonyokat meghatározó alkupozícióról.¹¹ A jogviszonyok csak ritkán jönnek létre *ad hoc* jelleggel; a szabályozás imperatív jellegű, többnyire nem ad lehetőséget arra, hogy a jogviszony tartalmát az egészségügyi szolgáltató és a beteg szabadon határozzák meg. Mindemellett az Eütv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerződésként értelmezi a szolgáltató és a beteg kapcsolatát. Ennek ellenére vitathatatlan, hogy a felek között nem a károkozás időpontjában jön létre relatív szerkezetű jogviszony, hiszen ha így lenne, akkor az egészségügyi szolgáltató ezt megelőzően csak arra lenne köteles, hogy tartózkodjon a betegnek való károkozástól.¹² E kérdés megválaszolása ugyanakkor nélkülözhetetlen, mivel a joggyakorlat egységessége csak ezt követően biztosítható.

Nem határozható meg egyértelműen az sem, hogy a jogviszony a felek között mikor jön létre. Míg az egészségügyi szolgáltató általában nem mondhatja azt, hogy nem létesít jogviszonyt a beteggel, és ez alól csak a szükséges személyi és tárgyi feltételek hiánya,¹³ valamint az ellátás megtagadásának joga jelentenek kivételt,¹⁴ addig a beteget hasonló kötelezettség nem terheli, és csak például bizonyos járványok kitörése esetén köteles magát az indokolt egészségügyi ellátásoknak alávetni.¹⁵ Az Eütv. a jogviszony létrejöttére vonatkozó

⁵ JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos-beteg jogviszony az új Ptk.-ban, in *Polgári jogi kodifikáció*, 2005/3. szám, 15. o.

⁶ DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest: 65. o.

⁷ ZÁKÁNY JUDIT: *Felelősségi viszonyok és konfliktuskezelési lehetőségek az egészségügyi szolgáltatások területén nemzetközi összehasonlítás tükrében – Doktori értekezés*, 2014, Debrecen, 42. o.

⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pf. III. 25.898/2001. szám.

⁹ Pécsi Ítéltábla, Pf. I. 20.115/2009. szám.

¹⁰ Debreceni Ítéltábla, Pf. I. 20.575/2015. szám.

¹¹ DÓSA: *i. m.* 67. o.

¹² Uo. 70-71. o.

¹³ Eütv. 126. § (2) bekezdés.

¹⁴ Uo. 131-132. §.

¹⁵ JOBBÁGYI: *i. m.* 19. o.

speciális szabályt nem tartalmaz, így az nemcsak írásban, hanem szóban vagy ráutaló magatartás útján is létrejöhet. Gyakran előfordul, hogy a beteg az egészségügyi szolgáltatóval történő kapcsolatba lépés időpontjában – például sürgős szükség esetén – nincs olyan állapotban, amely képessé tenné akaratának megfelelő kinyilvánítására. A felek közötti jogi kapcsolat ilyenkor is létrejön, habár a beteg oldalán az ún. kapcsolatteremtési akarat hiányzik.¹⁶

1.2. Gondossági kötelem vagy eredménykötelem?

Egyes szerzők tehát úgy vélik, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevételével párhuzamosan szerződéses jogviszony jön létre az ellátást biztosító egészségügyi szolgáltató és a beteg között. Nem lényegtelen azonban annak a kérdésnek a megválaszolása sem, hogy amennyiben valóban szerződésként fogjuk fel a felek közötti jogviszonyt, akkor a szerződés kötelezettje a gondos feladatellátásra vagy egy eredmény megvalósítására vállal-e kötelezettséget.

A legtöbb kötelem tárgyát olyan egészségügyi szolgáltatás képezi, amely a megbízáshoz hasonló jogviszonyt eredményez. Ez azt jelenti, hogy az egészségügyi beavatkozás során gondossági kötelem jön létre a felek között, amely alapján az egészségügyi szolgáltató kizárólag arra vállal kötelezettséget, hogy a gondos eljárás követelményét meg nem sértve részesíti ellátásban a beteget.¹⁷ Az egészségügyi szolgáltató főszabály szerint tehát nem felel azért, ha a beteg által a kezeléstől elvárt eredmény a beavatkozás ellenére elmarad. Vannak azonban olyan egészségügyi eljárások is, amelyeknél a szolgáltató kötelezettsége kifejezetten az eredmény elérésében nyilvánul meg. Ezekben az esetekben a vállalkozási szerződésekre jellemző eredménykötelmek jönnek létre. E körbe sorolható egyik legjellemzőbb szolgáltatás minden bizonnyal a fogpótlás elkészítése, amely bár megbízási és vállalkozási elemeket is vegyítő szerződés tárgyaként jelenik meg, azonban döntően egy eredmény létrehozására irányuló kötelem alapjául szolgál.¹⁸ Szintén tipikusan egy konkrét eredmény elérésére irányulnak az esztétikai célú plasztikai beavatkozások is, ezekkel összefüggésben a hazai joggyakorlat – a műtétekkel járó fokozott kockázatot, valamint e kockázat beteg által történő önkéntes elfogadásának tényét figyelembe véve – mégis csak az elvárható gondosság követelményének betartását várja el az egészségügyi szolgáltatóktól.¹⁹ Relatív sok olyan szolgáltatásról beszélhetünk, amelyek sem az egyik, sem a másik csoporthoz sem köthetőek. Ebbe a kategóriába tartoznak például az emberen végzett kutatások, de ide sorolható az abortusz is;²⁰ nem dönthető el egyértelműen, hogy miért felel az egészségügyi szolgáltató, ha az anya terhességmegszakításra irányuló nyilatkozata ellenére a gyermek mégis megszületik. Külön említést érdemel, hogy bizonyos esetekben – például járványügyi intézkedések elrendelése során vagy munkaköri alkalmassági vizsgálatok elvégzésekor – az egészségügyi szolgáltató és a beteg között nem polgári jogi, hanem államigazgatási jogviszony jön létre, amelyet nem a felek egyenrangúsága, hanem azok alá-fölrendeltségi viszonya jellemez.²¹

Habár a szolgáltató és az ellátásban részesülő beteg között valóban a megbízási szerződéses jogviszonyra emlékeztető kötelem keretei között realizálódnak a felek jogai és kötelezettségei, a beavatkozások elvégzése során mégsem klasszikus gondossági kötelmek jönnek létre. E jogviszonyok ugyanis számos olyan speciális vonással rendelkeznek, amelyek még a többi polgári jogi kötelemtől is megkülönböztetik őket. A felek közötti kapcsolat egyik legfontosabb ilyen jellemzője, hogy az egészségügyi szolgáltató csak kivételes esetekben tagadhatja meg a beteg ellátását. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy míg a gondossági kötelmek meghatározó ismérve a megbízó szinte mindenre kiterjedő utasításadási joga, addig a beteg – mivel a szükséges szakismerettel nem rendelkezik – nincsen abban a helyzetben, hogy a kezelésének egészére vonatkozó utasításokat fogalmazzon meg.²² A szolgáltató köteles a beteg egészségügyi állapotára, a javasolt vizsgálatokra és beavatkozásokra, valamint a lehetséges eljárásokra és módszerekre vonatkozó részletes tájékoztatást megadni;²³ a beteg ezt követően pusztán arról dönthet, hogy mely egészségügyi beavatkozásban kíván részt venni. E sajátosságok látványosan szemléltetik, hogy a megbízási szerződés szabályai nem feleltethetőek meg az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti kapcsolat jogi realitásának. Ha szerződésként kívánjuk értelmezni a felek közötti jogviszonyt, akkor nélkülözhetetlen jogalkotó feladatnak minősül e szerződés önálló tételes jogi szabályainak megalkotása: mind a felek jogainak

¹⁶ SÓTONYI PÉTER (szerk.): *Orvosi felelősség*, 2006, Semmelweis Kiadó, Budapest, 8. o.

¹⁷ DÓSA: *i. m.* 71-72. o.

¹⁸ Miskolci Törvényszék, P. 21.090/2013. szám.

¹⁹ Baranya Megyei Bíróság, 11. P. 20.225/2008. szám.

²⁰ JOBBÁGYI: *i. m.* 16. o.

²¹ SÓTONYI: *i. m.* 8-9. o.

²² JOBBÁGYI: *i. m.* 16. o.

²³ Eütv. 13. § (2) bekezdés.

konkretizálása, mind pedig a joggyakorlat egységességének biztosítása érdekében rögzíteni kellene a szerződés részét képező tartalmi elemeket és azok jelentéstartalmát. A jogalkotó – amennyiben a szerződéses értelmezést tekintené irányadónak – legfeljebb a megbízási szerződés egy speciális formájának megalkotásával, vagy egy eddig nem létező szerződésfajtának a jogrendszerbe történő beillesztésével lenne képes áthidalni a gyakorlatban jelentkező problémákat.²⁴

2. A KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG ALAPJA

A korábban leírtak alapján kijelenthető, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele során egy olyan jogviszony jön létre, amely jellemzően a megbízási vagy a vállalkozási szerződés sajátosságaival rendelkezik, azonban speciális vonásai miatt mégsem feleltethető meg egyik nevesített szerződésnek sem.

Ha a szolgáltató és a beteg közötti szerződéses viszony fennállását nem vitatnánk, akkor az ellátással összefüggésben bekövetkező káresemények elbírálása során látszólag az lenne a logikus megoldás, ha a szolgáltató felelősségének kérdésében a szerződésszegés szabályai alapján hoznánk döntést. Az Eütv. mégsem ezt a megoldást alkalmazza, ugyanis záró rendelkezései között rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigények elbírálása során a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) deliktuális felelősségi szabályait kell alkalmazni.²⁵

2.1. A kontraktuális és a deliktuális felelősség szabályainak alkalmazhatósága

Az Eütv. a hatálybalépésének időpontjában még azt a szabályt tartalmazta, hogy mind az egészségügyi szolgáltatásokkal, mind pedig a hatósági intézkedésekkel kapcsolatos kártérítési igények a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) szabályai alapján bírálendók el. A régi Ptk. – a kártérítés mérséklésének kérdéséről eltekintve – még nem tett különbséget aközött, hogy a kárt szerződésen kívüli károkozás vagy szerződésszegés okozta-e,²⁶ nem volt szükség tehát arra, hogy az Eütv. pontosabb megfogalmazást alkalmazzon. 2010. január 1-től a jogalkotó mégis módosította az Eütv.-t; a korábbi normaszöveget új szabály váltotta fel, amely a kártérítési tényállásokra a kontraktuális felelősség szabályanyagának alkalmazását rendelte el. A szerződés szabályainak a szerződő fél akkor sem tett eleget, ha a szerződés teljesítése során az egészségügyi ágazati jogszabályoknak megfelelően járt el, de a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályaiból származó kötelezettségét megszegte.²⁷ A következő – ma is hatályos – módosítás hatálybalépésére 2014. március 15-én került sor, amely deliktuális alapra helyezte a kárfelelősségi tényállások elbírálását.

A jogtudomány képviselőinek álláspontja szerint ugyanakkor szerződés jön létre az egészségügyi szolgáltató és a beteg között; a szerződés létrejöttét maga az Eütv. sem cáfolja meg. A deliktuális felelősség szabályaira történő utalás éppen ezért több kérdést is felvet. Ha úgy gondoljuk, hogy szerződés jön létre a felek között, akkor a kontraktuális felelősségnek a Ptk.-ban rögzített általános szabályától csak abban az esetben szabadna eltérnünk, ha a speciális szabály alkalmazása a szerződéses viszony jellegére tekintettel lenne indokolt. A Ptk. indokolása, azaz a T/7971. számú törvényjavaslat határozza meg a két alakzat szétválasztásának okát. A jogalkotó azért döntött a két felelősségi forma eltérő szabályozása mellett, mert különbséget kívánt tenni az abszolút és a relatív szerkezetű jogviszonyokból származó kötelezettségek megsértésének normaanyaga között. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy míg deliktuális felelősségnél a károkozás általános törvényi tilalmának megsértésére kerül sor, addig kontraktuális felelősséget egy szerződéses kötelezettség megszegéséből eredő kár eredményezhet. Szerződésszegés esetén tehát egy önként és tudatosan vállalt kötelezettségének nem tesz eleget az egyik fél, amely megsértésének súlyosabb jogkövetkezményeket kell maga után vonnia, mint egy szerződésen kívüli károkozásnak. A szolgáltató és a beteg közötti jogviszony véleményem szerint rendelkezik egy olyan lényeges jellemzővel, amely indokoltá teszi a kontraktuális koncepciótól való eltérést. Kétségtelenül igaz, hogy az egészségügyi szolgáltató az esetek jelentékeny hányadában nem dönthet szabadon a jogviszony létesítésének kérdésében; a szolgáltató által önként vállalt kötelezettségekről ezekben a helyzetekben nem is beszélhetünk. Ha azonban a szolgáltató nem szabad akaratából vállal kötelezettséget az ellátás biztosítására, akkor e kötelezettség teljesítése nem is várható el tőle jobban, mint egy abszolút szerkezetű jogviszony tiszteletben tartása. Ha a felek viszonyát szerződésként

²⁴ JOBBÁGYI: *i. m.* 17. o.

²⁵ Eütv. 244. § (2) bekezdés.

²⁶ Régi Ptk. 318. § (1) bekezdés.

²⁷ SZEGHŐ ÁGNES: *Az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben okozott károkért való felelősség szabályainak változása napjainkban*, elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/szegho42.html> (2016.07.16.).

értelmezzük, akkor e szerződés megszegése és az ezzel okozott kár a Ptk. szabálya alapján az egészségügyi szolgáltató kontraktuális felelősségét alapozná meg. A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályainak szigorításával ugyanakkor a jogalkotó valódi célja az volt, hogy a szerződő fél által saját elhatározásból vállalt kötelezettségek be nem tartását szabályozza objektív alapon.

Habár – felelősségtani szempontból – könnyen találhatóak hasonlóságok az egészségügyi károkozási tényállások és a deliktális felelősség kodifikált szabályai között, s ezáltal érthetővé válik az Eütv. felelősségi szabálya mögött húzódó jogalkotói koncepció, azonban nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a fél kötelezettségének megszegése egyébként sem feltétlenül vezetne a kontraktuális felelősség szabályainak a deliktális felelősségi szintnél jóval szigorúbb formában történő alkalmazásához. Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során ugyanis jellemzően gondossági kötelek jönnek létre, amelyek megszegése másban nyilvánul meg, mint az eredménykötelek megsértése. A gondossági kötelek megszegéséért való objektív felelősség látszólag nem sokban különbözik a szerződésen kívüli károkozás szabályától: előbbi esetben a gondosság és szakszerűség szerződésben konkretizált követelményének megsértése, míg utóbbiban a felróható magatartás eredményez kárfelelősséget. Az általában elvárható magatartás bizonyítását a felelősség alóli mentesülési okként nevezi meg a jogalkotó, a gondos és szakszerű feladatellátásra vonatkozó kötelezettség be nem tartása ugyanakkor a felelősség megállapításának feltétele, bizonyítására a károsult személy köteles. A két alakzat mégsem azonos, ugyanis a gondos eljárásra köteles szerződő fél nem pusztán általában elvárhatóan köteles eljárni; gondossága abban nyilvánul meg, hogy az eredmény elérése érdekében mindent megtesz, ami a szerződés alapján a kötelezettsége. Amennyiben a szerződés tárgyát képező valamely kötelezettség teljesítésére nem kerül sor, akkor a szerződésszegő fél a kötelezettség teljesítése elmulasztásának jogkövetkezményei alól legfeljebb objektív alapon mentesülhet. A gondossági kötelek tehát bizonyos szempontból maguk is eredményköteleknek minősülnek, hiszen a gondosság tartalmát képező szolgáltatások pontosan meghatározhatók.

Míg a deliktális felelősség kritériumainak a károsult által történő bizonyítása lehetővé teszi, hogy a károkozó mentesüljön a felelősség alól, addig azonban egy egészségügyi gondossági kötelelem – vagy akár eredménykötelelem – megszegése esetén a kimentés lehetősége gyakorlatilag kizárt. Ennek indoka, hogy a három konjunktív kimentési ok közül a szolgáltató soha nem lenne képes bizonyítani azt, hogy a kárt az ellenőrzési körén kívül eső ok okozta; elképzelhetetlen, hogy egy egészségügyi káresemény ne tartozzon bele a szolgáltató ellenőrzési körébe. Az egészségügyi szolgáltató felelősségének objektív szintre történő emelése tehát a károkozónak a betegnek okozott károkért való *quasi* abszolút helytállását eredményezné. E helytállás azonban nem jelentené azt, hogy a szolgáltató a betegnek okozott valamennyi kárt köteles lenne megtéríteni. Habár kimenteni magát nem tudná, ugyanakkor a gondossági kötelemből származó káresemények közül csak azokért tartozna felelősséggel, amelyek az egészségügyi dolgozók eljárásának alapját képező gondosság és szakszerűség követelményének megszegéséből következnenek be.²⁸

2.2. A felróhatóság az egészségügyi kártérítési eljárásokban

Az Eütv. rögzíti, hogy valamennyi beteget az ellátásban részt vevő személyektől elvárható gondossággal, ill. a beavatkozásokra vonatkozó szakmai és etikai normák betartásával kell ellátni.²⁹ Az elvárható gondosság követelményének pontos meghatározásához nélkülözhetetlen a bírói gyakorlat bizonyos fokú ismerete, míg a szakmai és etikai szabályok tartalma többnyire a kapcsolódó normatív szabályozás tanulmányozásának segítségével is feltárható.

Az Eütv. hatálybalépésének időpontjában még nem az elvárható gondosság, hanem az elvárható legnagyobb gondosság tanúsítását kövelte meg az egészségügyi szolgáltatás nyújtásában közreműködő személyektől. 2004. május 1-jén lépett hatályba a törvény ma is hatályos módosított szabálya, amely a „legnagyobb” jelző törlésével az elvárható gondosság szintjeként határozta meg az új gondossági mércét. A két megfogalmazás között ugyanakkor tartalmi értelemben nem fedezhető fel lényegi eltérés, hiszen az elvárható gondosságnak valójában nincsenek fokozatai. A legnagyobb gondosság éppen ezért nem jelenthet egy magasabb felelősségi szintet, mint az egyszerű gondosság, s ezzel párhuzamosan az elvárható gondosság jelenleg hatályos szabályából sem származik kevesebb kötelezettség, mint a legnagyobb gondosság

²⁸ Az egészségügyi szolgáltató ugyanakkor nem csak az egészségügyi dolgozó által okozott károkat köteles megtéríteni. Természetesen felelősséget eredményez a szükséges személyi és tárgyi feltételek hiányából származó kár is, amely azonban már nem az egészségügyi dolgozó, hanem az egészségügyi szolgáltató ellenőrzési körébe tartozik.

²⁹ Eütv. 77. § (3) bekezdés.

követelményéből.³⁰ A hatályos gondossági szabály jelentésének feltárása szempontjából tehát nincsen jelentősége annak, hogy a bírói gyakorlat elemzése során a régi vagy az új szabály alapján elbírált ügy megvizsgálására kerül-e sor.

Az egészségügyi dolgozót terhelő gondossági kötelezettség és az adott helyzetben általában elvárható magatartás szabályának egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. Habár az Eütv. az elvárható gondosságot nem a felelősség alóli mentesülést eredményező körülményként nevezi meg, azonban e magatartási követelményt jellemzően mégis a Ptk. kimentési szabályával azonosítja a bírói gyakorlat. A bírósági határozatok között van olyan, amely csak utal a Ptk. általános felelősségi szabályára,³¹ született azonban olyan döntés is, amely kifejezetten rögzíti, hogy az Eütv. gondossági szabálya az általában elvárható magatartás tartalmát határozza meg.³² Az egészségügyi dolgozó ugyanakkor a gondosság követelményének megszegése esetén sem feltétlenül minősül károkozónak. Nem beszélhetünk kárfelelősségről abban az esetben, ha a kár a megfelelő gondosság tanúsítása mellett is bekövetkezhetett volna, és a káresemény objektíve elháríthatatlan volt, annak megelőzése tehát hiba nélkül sem lett volna lehetséges.³³

A szakmai szabályok közé tartozik minden olyan tény, adat és ismeret, amely az orvostudomány mindenkori állásának megfelel. E szabályok mind írott, mind íratlan formában megjelenhetnek. Az írott szabályokat jellemzően törvényi szinten fogalmazza meg a jogalkotó;³⁴ az egészségügyi tevékenység végzésének általános követelményét törvény határozza meg. Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Ettv.) rögzíti, hogy az egészségügyi dolgozó az adott helyzetben általában elvárható gondossággal, a szakmai követelményeket betartva és az etikai szabályokat meg nem sértve, a legjobb tudása és lelkiismerete szerint, az egészségügyi dolgozó rendelkezésére álló személyi és tárgyi feltételeknek megfelelő szinten és saját szakmai kompetenciáját kimerítve köteles eljárni.³⁵ A jogszabályok mellett azonban a tankönyvek, folyóiratok, tudományos cikkek és kollégiumi állásfoglalások is szakmai szabályoknak minősülhetnek, amennyiben az alkalmazásuk időpontjában tudományosan elfogadott tartalommal rendelkeznek.³⁶ Az egészségügyi dolgozók tevékenységének írott szabályokkal történő standardizálása ugyanakkor nem lehetséges, hiszen a betegek szervezetében rejlő sajátosságok szükségessé tehetik az írott normáktól való eltérést. Mindemellett a szakmai szabályok folyamatosan változnak, nem biztosítható tehát az, hogy az írott szabályok pontosan megfeleljenek a szakmai követelményeknek; a gyakorlat rugalmas működése indokoltá teszi az íratlan szabályok létezését.³⁷ A szakmai szabályok kötőerejük alapján lehetnek kötelező érvényű normák vagy ajánlott szabályok.³⁸

Nem egyértelmű, hogy a gondosság követelménye és a szakmai szabályok milyen viszonyban állnak egymással. Az Eütv. magatartási szabálya az elvárható gondosság tanúsításától függetlenül írja elő a szakmai szabályok betartását, e szabályok összességét tehát az egészségügyi dolgozótól elvárt gondosság követelményétől elkülönülten kezeli. A törvény ugyanakkor azt is rögzíti, hogy megfelelőnek minősül az ellátás, ha annak nyújtására a szakmai és etikai szabályok, valamint a vonatkozó irányelvek betartása mellett kerül sor.³⁹ A bírósági határozatok között található olyan, amely szerint a szakmai szabályok határozzák meg az elvárható gondosság mibenlétét,⁴⁰ van azonban olyan eseti döntés is, amely a gondosság követelményét kifejezetten a szakmai szempontokkal azonosítja.⁴¹

Az etikai normák a jogszabályok által teremtett keretek között érvényesülnek. Az orvosi etika legfontosabb szabályait az Etikai Kódex tartalmazza, amely rögzíti, hogy az etikai szabályoknak összhangban kell állniuk az egészségügyi jogszabályok tartalmával.⁴² Habár az etikai szabályok nem ronthatják le az írott jog rendelkezéseit, azonban az egészségügyi dolgozó és a beteg közötti kapcsolatot jelentős mértékben

³⁰ SIMON TAMÁS: Búcsúzik a legnagyobb gondosság!/? A szolgáltatók kártérítési felelősségének elbírálásában érdemi módosítást nem jelent, in *Kórház*, 2004/6. szám, 12. o.

³¹ Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 11. P. 21.310/2005. szám.

³² Egrei Törvényszék, 13. P. 20.193/2010. szám.

³³ Somogy Megyei Bíróság, 23. P. 21.645/2009. szám.

³⁴ SÓTONYI: *i. m.* 35-36. o.

³⁵ Ettv. 5. § (1) bekezdés.

³⁶ SÓTONYI: *i. m.* 36. o.

³⁷ DÓSA: *i. m.* 99. o.

³⁸ SÓTONYI: *i. m.* 36. o.

³⁹ Eütv. 7. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Kaposvári Törvényszék, 24. P. 20.787/2012. szám.

⁴¹ Győri Ítéltábla, Pf. III. 20.404/2006. szám.

⁴² Etikai Kódex, Előszó.

meghatározzák.⁴³ Az egészségügyben működő szakmai kamaráról szóló 2006. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Ekt.) kimondja, hogy etikai vétség gyanúja esetén a szakmai kamara etikai eljárást folytat le;⁴⁴ etikai büntetésként figyelmeztetés, megrovás, pénzbírság, felfüggesztés vagy kizárás alkalmazható.⁴⁵ A jelenlegi bírói gyakorlat alapján ugyanakkor az is lehetséges, hogy az etikai szabályok megszegése az egészségügyi dolgozó polgári jogi felelősségét is megalapozza. Az etikai követelményeknek az elvárható gondossághoz és a szakmai szabályokhoz való viszonya egyértelműen nem határozható meg.

Az Eütv. magatartási szabályának értelmezése több szempontból is vitatható. Az egészségügyi dolgozó gondos, szakszerű és etikus eljárását ugyanis a felelősség alóli mentesülést eredményező körülményként kezeli a bírói gyakorlat, ennek indokát azonban az eseti döntések nem határozzák meg. Az Eütv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a gondos, szakszerű és etikus eljárás követelményét kifejezetten a felróható magatartás tilalmával azonosítaná. Mindemellett a felróhatóság vizsgálatára legfeljebb csak azt követően kerülhet sor, miután a kár, az okozati összefüggés és a jogellenesség fennállása bizonyítást nyert. A gondos, szakszerű és etikus eljárás ugyanakkor kizárja, hogy a jogellenes károkozás valamennyi eleme realizálódjon.

Ha az egészségügyi dolgozó a törvény magatartási normájának megfelelően jár el, akkor a betegnek kára kétféleképpen keletkezhet. Az első esetben a kár objektíve nem volt előrelátható, tehát nem áll fenn okozati összefüggés az egészségügyi dolgozó magatartása és a beteg kára között. A Ptk. ugyanis rögzíti, hogy nem állapítható meg okozati összefüggés a kárral kapcsolatban, ha azt a károkozó nem látta előre és nem is kellett előre látnia.⁴⁶ A második esetben a kár előrelátható volt, viszont egy olyan természetes kockázatból származott, amelyről a beteg tudott, azonban az egészségügy beavatkozásba a kockázat ellenére beleegyezett; a beteg beleegyező nyilatkozata miatt a károkozás nem lesz jogellenes. Ha tehát az egészségügyi dolgozó gondos, szakszerű és etikus, akkor a jogellenes károkozás lehetősége kizárt. Az Eütv. által megkövetelt magatartási kritériumok bizonyításával az egészségügyi dolgozó nem a felelősség alól menti ki magát, hanem a jogellenes károkozás egyes elemeinek – az okozati összefüggésnek vagy a jogellenességnek – a hiányát támasztja alá.

BEFEJEZÉS (DE LEGE FERENDA)

Az eddig leírtak alapján megállapítható, hogy az egészségügyi szolgáltatók kártérítési felelősségének joganyaga felvet értelmezési kérdéseket, éppen ezért kísérletet tennék arra, hogy a kutatás eredményeit összegezve értékeljem annak tartalmát és megfogalmazzam észrevételeimet azokon a területeken, amelyek a jogértelmezés vagy a jogalkalmazás eredménye nem feltétlenül helyes.

A bírói gyakorlat jogértelmezésének eredménye nem illeszkedik bele az egészségügyi kárfelelősség hatályos hazai szabályainak rendszerébe. Ennek indoka, hogy habár az Eütv. a deliktuális felelősség szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő, azonban a törvény szabályainak a jelenlegi formában történő értelmezése nem teszi lehetővé a felelősség alóli mentesülést: a károkozó objektíve felel, s legfeljebb csak a jogellenes károkozás vélelmét döntheti meg azáltal, hogy a gondos, szakszerű és etikus eljárás bizonyításával igazolja az okozati összefüggés vagy a jogellenesség hiányát. A jogalkotó ezzel párhuzamosan számos olyan releváns fogalmat használ, amelyeknek nem határozza meg az egymáshoz való viszonyát, lehetetlenné téve az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott magatartási követelmények pontos behatárolását. A jogbiztonság követelményének érvényesülése, valamint a joggyakorlat következetes működésének biztosítása érdekében olyan szabályokat kellene törvényi keretek között rögzíteni, amelyek a felelősségtan dogmatika alapfogalmainak tartalmát konkretizálva világosan kijelölik a joggyakorlat által követendő utat.

A normatív szabályozás és a jogalkalmazás egységessége véleményem szerint három alternatív megoldás útján is biztosítható:

- a kontraktuális felelősség szabályanyagára utaló szabály beillesztése az Eütv.-be, irányadónak tekintve az eddigi jogalkalmazói koncepciót;
- az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti szerződéses jogviszony deklarálása, ill. a kezelési szerződés normatív háttérének megteremtése;

⁴³ Az Etikai Kódex a következő etikai alapelveket rögzíti: az élet és az emberi méltóság tiszteletének elve; a jóhiszeműség és tisztesség elve; az egyenjogúság és kölcsönös bizalom elve; a beteg autonómiája tiszteletének elve; az igazságosság elve; a betegek fokozott védelmének elve (Etikai Kódex, I.1.2.).

⁴⁴ Ekt. 20. §.

⁴⁵ Uo. 25. § (1) bekezdés.

⁴⁶ Ptk. 6:521. §.

- a deliktuális felelősség szabályanyagára utaló szabály megtartása az Eütv.-ben, ill. az egészségügyi szolgáltató mentesülését lehetővé tevő törvényi klauzula megalkotása, irányadónak tekintve az eddigi jogalkotói koncepciót.

Az első lehetőség a bírói gyakorlat által értelmezett jog fenntartására törekszik, s az írott jog rendelkezéseit hozza összhangba a gyakorlatban élő felelősségi rendszer működésével. Az Eütv. jelenleg a deliktuális felelősség szabályanyagának megfelelő alkalmazását írja elő. E szabályok alapján jogellenes károkozásról akkor beszélhetünk, ha a károkozó jogellenes magatartásával okozati összefüggésben kárt okoz; az okozott károkért való felelősség további feltétele, hogy a károkozás felróható legyen, azaz a károkozó a károkozás során az elvárható magatartás követelményét megsértve járjon el. Az Eütv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely az egészségügyi kárfelelősséghez kapcsolódó felróhatósági mércét elválasztaná a Ptk. által nevesített általában elvárhatóság fogalmától. A jogalkotó a gondos, szakszerű és etikus eljárás követelményét az egészségügyi dolgozókra vonatkozó magatartási szabályként fogalmazza meg, azonban e szabály közvetlenül nem kapcsolódik a polgári jogi kárfelelősség normaanyagának rendszeréhez. Mindemellett az Eütv. magatartási szabályának kimerítése esetén már jogellenes károkozásról sem beszélhetünk. A gondos, szakszerű és etikus eljárás bizonyításával tehát a jogellenes károkozás vélelme alól menti ki magát az egészségügyi szolgáltató, a jelenlegi gyakorlat alapján azonban nincsen lehetősége arra, hogy a gondos, szakszerű vagy etikus eljárás követelményét sértő károkozó magatartása felróhatóságának hiányát igazolja.

A károkozó magatartás felróhatóságát nem értékelő kártérítési modell véleményem szerint objektív felelősségi rendszernek minősül, ugyanis az okozati összefüggés vagy a jogellenesség hiányának bizonyításán felül nem teszi lehetővé a felelősség alóli mentesülést. Az objektív felelősség jogszabályi háttérének megteremtése céljából meg kellene változtatni az Eütv. hatályos kárfelelősségi szabályát. A legegyszerűbb megoldás minden bizonnyal az lenne, ha a jogalkotó a kontraktuális felelősség szabályaira utaló normát helyezne el az Eütv.-ben. Ebben az esetben a károkozó – az okozati összefüggés és a jogellenesség hiányának bizonyításán túl – a szerződésszegésért való felelősség szabályainak megfelelően mentesülhetne a felelősség alól, erre azonban a gyakorlatban soha nem kerülne sor; elképzelhetetlen, hogy a szerződésszegést eredményező körülmény ne tartozzon bele az egészségügyi szolgáltató ellenőrzési körébe. A kontraktuális felelősség szabályanyagára utaló szabály ugyanakkor szerződéses viszonyra minősítené az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti jogviszonyt anélkül, hogy annak valódi tartalmát meghatározná; a szerződés tartalmának ismerete nélkül nem lenne lehetséges a kárfelelősségi normaanyag működtetése. A szabályozás koherenciájának biztosítása érdekében éppen ezért tanácsosabb lenne az egészségügyi jogviszonyokra vonatkozó objektív felelősség önálló szabályainak megteremtése, amelyek az egészségügyi szolgáltató felelősségének normatív alapját az Eütv. rendszerén belül külön fejezet keretei között tartalmazzák.

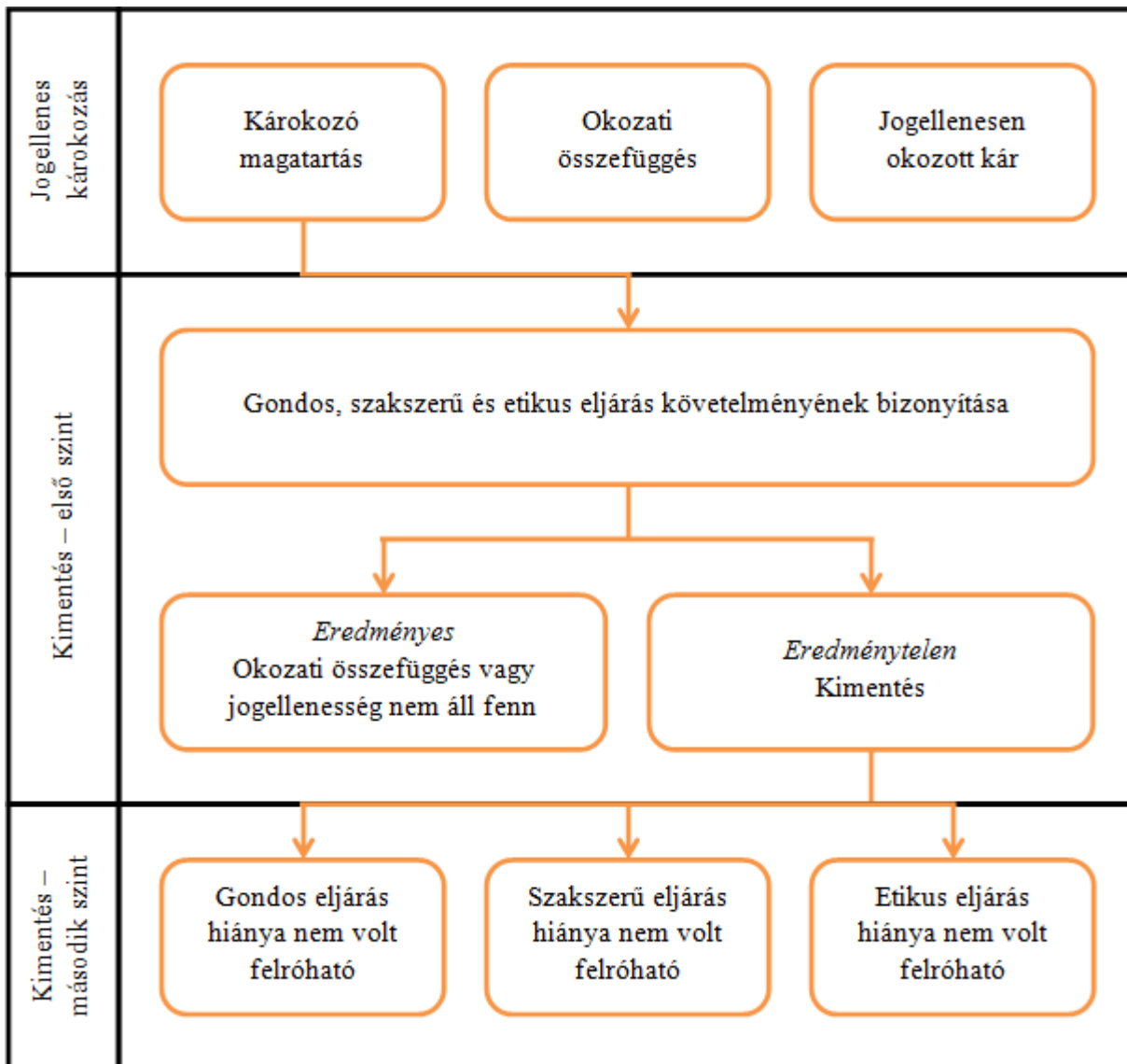
A második lehetőség – felelősségtani szempontból – az első opció alternatív megoldásának minősül, megvalósítása azonban a kárfelelősségi klauzula módosításánál jóval összetettebb munka elvégzését teszi szükségessé. Az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti kötelelem szerződéses jogviszonyra történő minősítésével az egészségügyi kártérítési eljárások során a kontraktuális felelősség szabályait kellene alkalmazni. Habár az Eütv. utaló szabálya a szerződés nevesítésével nélkülözhetővé válna, azonban a jogalkotó a szerződés szabályainak kodifikálásával számos olyan kérdést vetne fel, amelyek megválaszolása teljes körű koncepcióváltást tenne szükségessé. A felek közötti jogviszony tartalmát képező jogok és kötelezettségek ugyanakkor szerződés nélkül is kikényszeríthetőek, éppen ezért nem biztos, hogy a kezelési szerződés szabályainak megalkotásával több problémát oldanánk meg, mint amennyit teremtenénk.

A harmadik lehetőség az Eütv. deliktuális szabálya mögött húzódó jogalkotói szándékot tekinti irányadónak, s a felróhatóság fogalmának konkretizálásával egy olyan kárfelelősségi rendszer alapjait kívánja megteremteni, amely az okozatosság vagy a jogellenesség hiányának bizonyításán felül is lehetővé teszi a felelősség alóli mentesülést. A hatályos szabályozás legnagyobb hiányossága véleményem szerint abban nyilvánul meg, hogy a jogalkotó a felróhatóság tartalmának pontos meghatározását elmulasztja. Az Eütv. a Ptk. szabályaira történő utalással a deliktuális felelősség szabályainak megfelelő alkalmazását rendeli el, azonban azt nem határozza meg, hogy mely területeken indokolt az általános felelősségi normáktól való eltérés. A joggyakorlat látszólag logikusan értelmezi a törvény által rögzített szabályt: a felelősség általános szabályát a Ptk.-ban foglaltaknak megfelelően alkalmazza, a felróhatóság fogalmát viszont az Eütv.-ben foglalt magatartási követelményeknek megfelelő jelentéstartalommal tölti fel, ezáltal választva el az egészségügyi kárfelelősséget a deliktuális felelősség generális szabályától.

A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye ugyanakkor nem feleltethető meg az általában elvárható magatartás szabályának; ellenkező esetben az egészségügyi szolgáltató jogellenes károkozásáról felróhatóság hiányában nem is beszélhetnénk. A Ptk. által nevesített általában elvárható magatartás hiánya egy többletkövetelmény, amely a jogellenes károkozás kritériumainak megvalósulása esetén megalapozza a

károkozó személy felelősségét; a jogellenes károkozás fogalmától el nem választható felróhatóság szükségtelenné tenné az általában elvárható magatartás vizsgálatát. A deliktuális felelősségi szabály megfelelő működése érdekében a jogalkotónak azt kellene az Eütv. rendszerén belül nyomatékosítania, hogy a felróhatóság a jogellenes károkozástól független kategória.

Az egészségügyi dolgozó a betegnek háromféleképpen okozhat jogellenesen kárt: ha nem felel meg az elvárható gondosság követelménynek, ha az eljárása nem szakszerű vagy ha az egészségügyi ellátásokra vonatkozó etikai követelményeknek nem tesz eleget. A felelősség megítélése során – a jogellenes károkozás bizonyításán felül – első lépésben meg kellene vizsgálni, hogy a károkozó magatartás a három közül mely magatartási szabályoknak nem felelt meg. Felelősségről nem beszélhetünk, amennyiben az egészségügyi dolgozó eljárása mindhárom követelménynek eleget tett. Ha azonban valamely magatartási követelmény sérült, akkor annak megállapítását követően második lépésben lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy az egészségügyi szolgáltató a szabályszegés felróhatósága hiányának bizonyításával kimenthesse magát a polgári jogi felelősség alól.



1. ábra. Az egészségügyi szolgáltatók egészségügyi dolgozókért való deliktuális felelőssége.

A három opció közül véleményem szerint a harmadik lehetőség megvalósítása lenne a legjobb megoldás. Fontos, hogy habár a jogalkotó eredetileg fenn szándékozta tartani az Eütv. kontraktuális szabályát, azonban – a Ptk. hatálybalépését követően – felrőhatóságához kötött kimentési szabályt kívánt a felelősség alapjához kapcsolni. A kodifikációnak tehát soha nem volt célja, hogy a szolgáltatót objektív alapon kötelezze az egészségügyi kárfelelősség viselésére. Mindemellett az esetek jelentékeny hányadában nem lenne méltányos, ha az egészségügyi szolgáltató felrőhatóság hiányában is felelősséggel tartozna a beteg oldalán jelentkező károkért. Ennek indoka, hogy az egészségügyi dolgozó eljárás során – az emberi test működésének sajátosságaiból adódóan – számos olyan komplikáció léphet fel, amelyek nem láthatóak előre, azonban az egészségügyi dolgozó ellenőrzési körébe tartoznak, éppen ezért nem szolgálhatnának alapjául annak, hogy az egészségügyi szolgáltató a kontraktuális felelősség szabályai alapján kimenthesse magát a felelősség alól. A felek közötti jogviszony nem bír olyan sajátosságokkal, amelyek a felrőhatósági mércénél szigorúbb szabályok alkalmazását tennék szükségessé. A szolgáltató ugyanis általában nem szabad akaratából dönt az egészségügyi beavatkozás elvégzése mellett; ezekben az esetekben a beteg az egészségügyi ellátás ellenértékét sem közvetlenül fizeti meg. Az egészségügyi szolgáltató tehát nem feltétlenül látja előre, hogy pontosan miben nyilvánul meg a kötelezettsége, többnyire nem önként vállal kötelezettséget az adott egészségügyi beavatkozás elvégzésére, valamint a társadalombiztosítási ellátás keretében igénybe vett szolgáltatásokkal összefüggésben nem is a beteggel szemben vállal kötelezettséget, a szükséges beavatkozások anyagi fedezetét sem a beteg biztosítja. A leírtak alapján kétségtelen, hogy a deliktuális felelősség szabályainak alkalmazása – a kontraktuális felelősség szabályaival ellentétben – nem eredményezne *quasi* abszolút helytállási kötelezettséget, kevesebb lenne tehát azoknak a káreseményeknek a száma, amelyek a szolgáltató kártérítési felelősségét alapoznák meg. Az állami fenntartású egészségügyi intézmények közismerten szűkös anyagi forrásokkal rendelkeznek, ezért is bír kiemelkedő jelentőséggel, hogy a betegeknek okozott károk mekkora hányada után köteles a szolgáltató kártérítés megfizetésére.

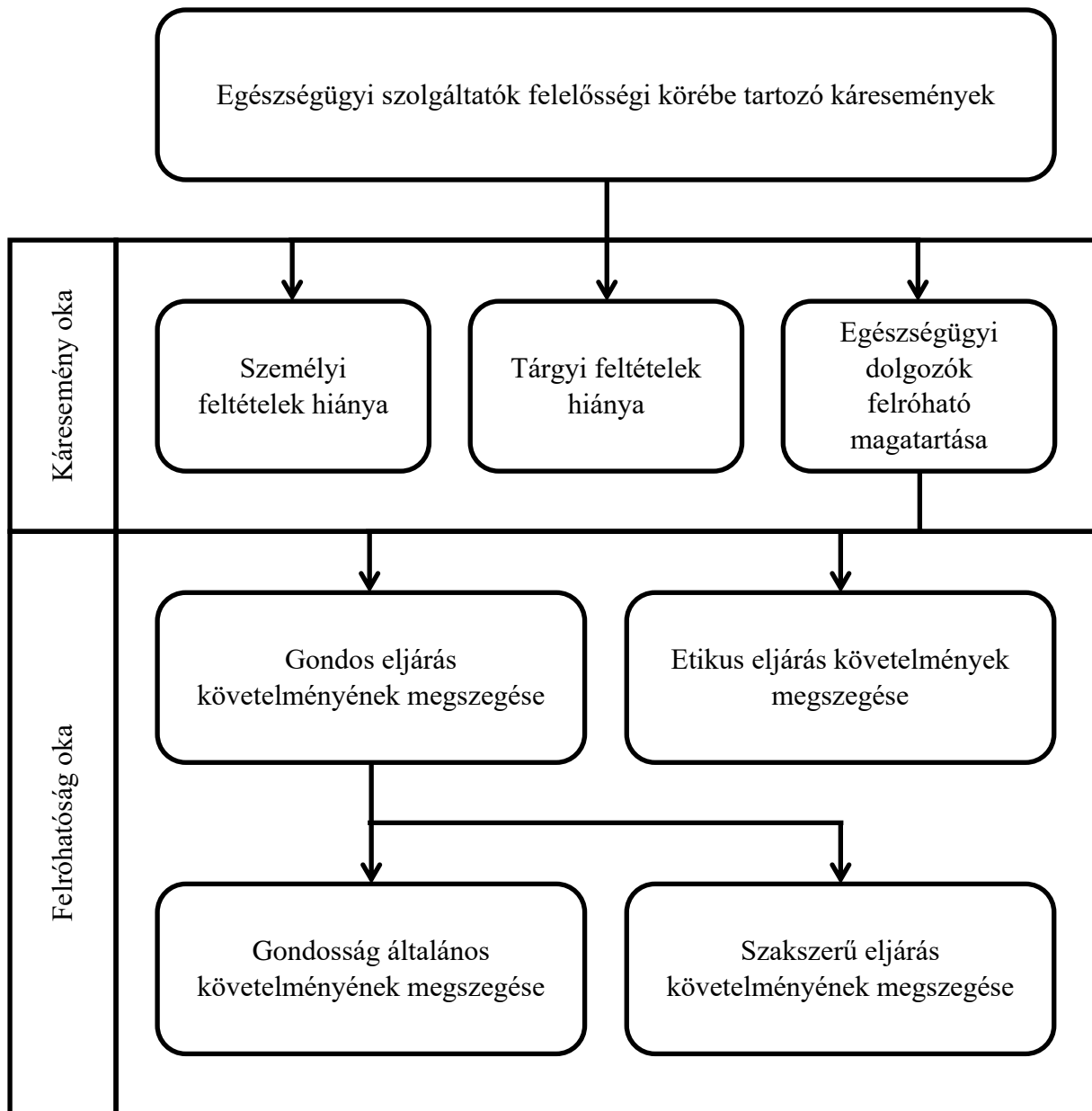
A deliktuális kárfelelősség általános szabályaira épülő modell következetes működésének biztosítása érdekében nélkülözhetetlen lenne, hogy a jogalkotó világosan meghatározza a felrőhatóság fogalmát. Első lépésben meg kellene különböztetni egymástól a lehetséges károkozó magatartásokat. Az egészségügyi szolgáltató a betegnek kétféleképpen okozhat kárt: ha az egészségügyi dolgozó magatartása nem felel meg a gondos, a szakszerű vagy az etikus eljárás követelményének, illetve egyéb okból. Egyéb oknak minősül, ha a szolgáltató például nem rendelkezik a szükséges személyi vagy tárgyi feltételekkel. Az egészségügyi szolgáltató tehát nemcsak az egészségügyi dolgozó által elkövetett hibákért köteles helytállni, hanem mindazokért a károkért is felelősséggel tartozik, amelyek az ellenőrzési körébe tartozó egyéb – a szolgáltatónak felrőható – okból következtek be. Míg az egészségügyi dolgozó magatartásáért való felelősség felrőhatósági mércéje a már nevesített három magatartási követelményhez kellene, hogy igazodjon, addig minden más esetben – eltérő felrőhatósági szabály hiányában – a Ptk. által rögzített elvárható magatartás követelménye lenne a felelősség alóli mentesülés alapja. A károkozó magatartások elhatárolása a kárfelelősség viselőjének megállapítása szempontjából is jelentőséggel bír. Szabadfoglalkozás esetén a két felelősségi kör könnyen elválhat egymástól; a munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony keretei között foglalkoztatott egészségügyi dolgozó után – az alkalmazotttért való felelősség szabálya alapján – főszabály szerint minden felelősséget az egészségügyi intézmény visel,⁴⁷ míg az egyéni vállalkozók valamennyi káreseményért maguk tartoznak felelősséggel.

Második lépésben el kellene választani egymástól a gondos, a szakszerű és az etikus magatartás fogalmát. A jogszabályok ugyanis nem határozzák meg egyértelműen, hogy a három magatartási követelmény hogyan viszonyul egymáshoz. A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye valójában szakmai szabály, hiszen azt az egészségügyi tevékenység végzésének általános szabályaként fogalmazza meg a jogalkotó. Az egészségügyi szolgáltató azonban nem lehet gondos, ha a szakmai követelményeknek nem tesz eleget. A szakmai szabályok nemcsak írott, hanem íratlan formában is megjelenhetnek, így elképzelhetetlen, hogy gondossági szempontból indokolt legyen a szakmai követelmények megsértése. Az etikus eljáró szolgáltató magatartása ugyanakkor nem feltétlenül lesz szakszerű, tehát az is lehetséges, hogy a szolgáltató etikus eljárása nem lesz gondos. A gondosság és a szakszerűség követelménye véleményem szerint mégsem feleltethető meg teljesen egymásnak. A gondosság ugyanis nemcsak a szakmai szabályok betartását követeli meg a szolgáltatótól, hanem egy olyan „általában elvárható” gondosságot is jelent, amely független attól, hogy a kötelezett eljárása megfelel-e a szakmai követelményeknek. Az etikus magatartás fogalma szintén csak akkor értelmezhető, ha azt elválasztjuk a szakszerű eljárás követelményétől, és az etikus eljárás szabályának be nem tartásáért való felelősséget csak akkor állapítjuk meg, amennyiben az etikai szabály megszegése nem jelenti

⁴⁷ Uo. 6:540. § (1) bekezdés.

egy szakmai követelmény megsértését is. A tisztán etikai kötelezettségek megszegése ugyanakkor nem eredményez kárt, így nem indokolt, hogy az etikai szabályok általános jelleggel szolgáljanak a kárigények alapjául.

A felróhatóság vizsgálata során véleményem szerint előbb azt kellene megállapítani, hogy a gondos vagy az etikus eljárás szabályát szegte-e meg a szolgáltató. Ha a szolgáltató eljárása a gondosság követelményének nem felelt meg, akkor további vizsgálatot igényelne, hogy a szakmai szabályok vagy a gondosság általános követelményének megsértésére került-e sor. A kimentéshez a károkozónak azt kellene bizonyítania, hogy az adott magatartási követelmény megszegésére okot adó körülmény neki nem volt felróható.



2. ábra. Az egészségügyi szolgáltatók felelősségi körébe tartozó káresemények forrásai és az egészségügyi dolgozók magatartásához kapcsolódó felróhatóság.

A leírtak alapján kijelenthető, hogy az egészségügyi szolgáltatók polgári jogi felelősségének szabályozása több ponton is kiegészítésre szorul. A sérelemdíjjal kapcsolatos gyakorlati problémák általános jellegűek, azok orvosolása éppen ezért kiemelt jelentőséggel bír. A szolgáltatók ezzel párhuzamosan csak kivételes esetekben menthetik ki magukat az egészségügyi dolgozók által okozott károkért való felelősség alól. Mindemellert az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye szintén

önellentmondásos; az egyes fogalmak tényleges tartalmának meghatározása nélkül nem biztosítható a magatartási szabály egységes értelmezése. Az egészségügyi kártérítési eljárások normatív háttérének gyökeres megváltoztatása nem feltétlenül szükséges, azonban a jogbiztonság követelményének érvényesülése, valamint az egészségügyi szolgáltatók és – ha nem is közvetlenül, de közvetetten – az egészségügyi dolgozók védelme érdekében nélkülözhetetlen, hogy a jogalkotó biztosítsa az Eütv. és a Ptk. kárfelelősségi normáinak összhangját, valamint az Eütv. szabályainak következetes működését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest
- [2.] JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos-beteg jogviszony az új Ptk.-ban, in *Polgári jogi kodifikáció*, 2005/3. szám, 15-20. o.
- [3.] LANDI BALÁZS: Az orvosi jogviszony egyes kérdéseiről, in TATTAY LEVENTE ET. AL. (szerk.): *Pro Vita et Scientia. Ünnepi kötet Jobbágyi Gábor 65. születésnapja alkalmából*, 2012, Szent István Társulat, Budapest, 163-180. o.
- [4.] IFJ. LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvoslás joga. Kommentár a gyakorlat számára*, 2009, Lélekben Otthon Kiadó, Budapest.
- [5.] SIMON TAMÁS: Búcsúzik a legnagyobb gondosság!? A szolgáltatók kártérítési felelősségének elbírálásában érdemi módosítást nem jelent, in *Kórház*, 2004/6. szám, 11-12. o.
- [6.] SÓTONYI PÉTER (szerk.): *Orvosi felelősség*, 2006, Semmelweis Kiadó, Budapest.
- [7.] SZEGHŐ ÁGNES: *Az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben okozott károkért való felelősség szabályainak változása napjainkban*, elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/szegho42.html> (2016.07.16.).
- [8.] ZÁKÁNY JUDIT: *Felelősségi viszonyok és konfliktuskezelési lehetőségek az egészségügyi szolgáltatások területén nemzetközi összehasonlítás tükrében – Doktori értekezés*, 2014, Debrecen.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [2.] Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény.
- [3.] Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény.
- [4.] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- [5.] A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény.
- [6.] Etikai Kódex.

BÍRÓI GYAKORLAT

- [1.] Legfelsőbb Bíróság, Pf. III. 25.898/2001. szám.
- [2.] Debreceni Ítéltábla, Pf. I. 20.575/2015. szám.
- [3.] Pécsi Ítéltábla, Pf. I. 20.115/2009. szám.
- [4.] Győri Ítéltábla, Pf. III. 20.404/2006. szám.
- [5.] Miskolci Törvényszék, P. 21.090/2013. szám.
- [6.] Kaposvári Törvényszék, 24. P. 20.787/2012. szám.
- [7.] Egeri Törvényszék, 13. P. 20.193/2010. szám.
- [8.] Somogy Megyei Bíróság, 23. P. 21.645/2009. szám.
- [9.] Baranya Megyei Bíróság, 11. P. 20.225/2008. szám.
- [10.] Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 11. P. 21.310/2005. szám.

A PRINCIPÁTUS BÜNTETŐJOGA, AVAGY KÖZJOG-E A RÓMAI BÜNTETŐJOG?

Absztrakt

Dolgozatom, témáját tekintve, a római büntetőjog kérdéskörét járja körül. A címben feltett kérdés több kulcsfontosságú problémát foglal magába. Egyrészt, a principátus idején említhető-e a büntetőjog államilag szabályozott volta, másrészt ez a jogterület egyáltalán a közjoghoz sorolható-e? Köztudott, hogy a római jog jelentőségénél fogva esszenciális alapját képezte az európai jogfejlődés történetének, valamint hatása napjainkban is megfigyelhető és fellelhető számos európai állam polgári törvénykönyvében. Kétségtelen, hogy ezen hatások összefüggésben állnak azzal a magánjogias szemlélettel, ami magát a római jogot és mind annak későbbi megítélését övezte. Ez, a római jogot körülvevő magánjogi dominancia teszi bonyolulttá a római büntetőjog jogrendszerbeli elhelyezését és ad egyben alapot azoknak az elméleteknek, melyek a büntetőjogot Róma esetében - magánjogi jellegzetességei miatt - inkább a magánjoghoz sorolják. Dolgozatomban a római büntetőjogi kezdetektől egészen a principátus szervezetrendszerének bemutatásán át taglalom és fejtem ki azon konzekvenciákat, melyek véleményem szerint hozzájárultak ahhoz, hogy a császári büntetőbíráskodás keretében már egy modern értelemben vett, a magánjogtól élesen elhatárolódó, „tisztán” közjogként funkcionáló büntetőjogról beszélhetünk, mint *ius publicum*.

Kulcsszavak: principátus, római jog, közjog, magánjog, büntetőjog, crimen, delictum.

BEVEZETÉS

A római jogra és főleg annak továbbélésére gondolva elmondható, hogy jelentős szerepet játszott az európai jogfejlődés – különösen a magánjog és a polgári kódexek fejlődésének – történetében. A római jog hazai forrásanyagát vizsgálva szembevetendő a magánjog kidolgozottsága mellett a római közjog és ezen belül pedig a büntetőjog „másodlagos” szerepe. Ez a majdhogynem kizárólagos magánjogias szemlélet, mely a szakirodalom jelentős részén végigvonul, volt az, ami felkeltette az érdeklődésemet és jelen téma választására ösztökélt. Fontos azonban leszögezni, hogyha a római büntetőjog külföldi forrásanyagát szemléljük, egy jelentős és részletekbe menő kidolgozottsággal jellemezhető jogterületet említhetünk. Kiragadván - akár Theodor Mommsen *Römisches Strafrecht*-jét, akár Bernardo Santalucia *Studi di diritto penale romano*-ját - kijelenthető, hogy mindkét mű jelentőségénél fogva, a római büntetőjogi bibliográfia szerves részét képezi és vizsgálódásunk tekintetében pedig fontos kiindulási pontként szolgálhat. Brósz Róbert és Pólay Elemér római jogi szakirodalmát vizsgálva, de ugyanígy említhetem itt Földi András és Hamza Gábor *A római jog története és intézményei* című munkáját, szembevetendő a részletekbe menő kidolgozottsággal jellemezhető magánjogi rész mellett a büntetőjog vázlatos volta. Sarkosítva és kicsit eltúlozva írhatnám azt is, hogy sorstalansága, ugyanis a római büntetőjog főleg hazai szakirodalmának és az egyetemi stúdiumokon történő oktatásának a tekintetében egyáltalán nem élvez olyan privilegizált helyzetet, mint a magánjog. Véleményem szerint a római büntetőjog sokkal kevesebb ráfordítást kap, mint amennyi jelentőségénél fogva megilletné, mint *ius publicum*.¹

Az utóbbi időben ez az álláspont mintha fordulni látszana. A római büntetőjog ezen „elhanyagoltsága” számos szerzőt megihletett, többek között gondolok itt Zlinszky Jánosra, aki egy külön könyvet szentelt a római büntetőjognak, vagy akár mostani példaként említeném Molnár Imrét, aki egy úttörő római jogi tanulmány keretében hangsúlyozza, hogy a ma érvényesülő büntető anyagi és eljárásjogi szabályok nagy része már az ókori Rómában alapvető jelleggel ismert és alkalmazott volt. Látható, hogy a római büntetőjogi vélekedés napjainkra lényegi változáson ment át. Mi okozhatja megítélésének ilyen mérvű átalakulását? Sőt, ami még fontosabb lehet, hogy a Római Birodalom idején, melyek azok a folyamatok, amelyek egyfajta mozgatórugóként funkcionálva, létalapot adnak a római büntetőjognak? A római büntetőjog pusztán létezésének megkérdőjelezhetetlen, de az, hogy ezen lét mikortól sorolható a közjoghoz, vagy egyáltalán oda sorolható-e már vitatható. Álláspontom szerint, ahhoz, hogy a büntetőjog tisztán közjogi szerepet tudjon betölteni, három esszenciális, egymásra ható, és szoros kapcsolatban álló feltétel együttes teljesülésére van szükség. A büntetőjog, mint közjog, az egyéni érdekek fölé „emelkedve” már a közérdeket hivatott szolgálni, ami a közhatalom, azaz a közrend működésének kiépítésében, fenntartásában és gyakorlásának szabályozásában

¹ ZLINSZKY JÁNOS: *Ius publicum*, 1994, Osiris-Századvég, Budapest, 17. o.

nyilvánul meg. Mindez magában hordozza a közjogi jelleg következő kardinális pontját: a közhatalom eredményeképpen, az állam és polgárai között megjelenő, alá-fölérendeltségi, vertikális viszonyrendszert. Az állam, ezen fölérendelt szerepéből, származó hatalmi túlsúly keretében többletjogokkal rendelkezik, melyek harmadik központi feltételként, magukban hordozzák a közvetlen kényszer alkalmazásának lehetőségét. Véleményem szerint, ez a három feltétel a római büntetőjogi fejlődés során fokozatosan kialakult és meg is valósult, ezért a *ius criminale Romanum* a principátus idején, már inkább a közjog és nem a magánjog alá sorolt jogterületként említhető.

Egyrészt, a római büntetőjog megítélése, kevésbé kidolgozott volta, másrészt a köz- és magánjog közötti, hovatarozásának vitáját megtestesítő elméletek miatt fogalmazódott meg bennem a címben feltett kérdés, hogy tekinthetünk-e egyáltalán a római büntetőjogra közjogként. Ez nyilván egy olyan összetett és nehéz kérdés, amire nem lehet egy meghatározott, kielégítő választ adni. Véleményem kifejtésével, valamint a felhasznált szakirodalom és az általa megszerzett és kamatoztatott tudásanyag segítségével egy lehetséges választ szeretnék felvázolni. Még ebben az „elhanyagolt” állapotában is, ha a római büntetőjog, mint az *Imperium Romanum*² fennállásának ideje alatti egész joganyagát szeretnék összefoglalni, nem hogy ez a dolgozat, de több könyv sem lenne elég a lefedésére, ezért kutatásomat főleg a principátus időszakára irányítom, mert álláspontom szerint főleg ez, és az ezt megelőző polgárháborús időszak volt az, melynek vívmányai és eredményeképpen kialakult az állami, közhatalmi kényszerrel kikényszeríthető akár közjogként is értelmezhető büntetőjog. Véleményem szerint azonban, mégsem lehet büntetőjogi gyökerek után kutatva „*in medias res*” a principátus közjogi szervezetrendszerének taglalásával kezdeni megfelelő fogalmi alapvetés nélkül, ezért a következő fejezetben a köz-és magánjog fogalmi elhatárolásával, valamint a római jog tekintetében kialakult magánjogias – témánk szempontjából releváns és döntően meghatározó – szemlélet bővebb kifejtésével foglalkozom.

1. A KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG ELHATÁROLÁSA

Maga a római jogi joganyag is két nagyon fontos területre osztható, ez a közjog és magánjog, mely felosztás a jogtudósok több évszázados nélkülözhetetlen munkájának köszönhető. A közjog (*ius publicum*) az állam szervezetére vonatkozó jogszabályokat tömöríti, melyek az állam és polgárai közötti életviszonyokat szabályozták és szabályozzák ma is, az alá- és fölérendeltségi viszonyok alapján. Ezzel szemben a magánjog (*ius privatum*) a polgárok egymás közötti személyi és vagyoni jellegű életviszonyait a mellérendeltség elve alapján rendező jogszabályok összessége.³ Ez a fogalom-pár azonban csak a principátus kezdetén jelentkezik határozottan, azaz a *ius publicum* és *ius privatum* tagozódása csak ekkor kezd teljesebb mértékben körvonalazódni, kikristályosodni. Ulpianus így jelöli meg a közjogi életviszonyok körét: „A közjog a vallási dolgokra, a papi és az állami tisztségekre vonatkozik.”⁴ Ebből egyértelműen következik, hogy a közjog tisztán az állam szervezetére vonatkozott, beleértve ebbe a vallási szervezetet is, a magánjog pedig a magánélet: személyi, családi és vagyoni viszonyait foglalta magába. Ha a későklasszikus vagy akár a posztklasszikus jogtudomány álláspontjait vizsgáljuk akkor megfigyelhető, hogy a *ius publicum* és *ius privatum* elválasztására fokozatosan megjelenik a közérdek és magánérdek fogalom-pár. Ezen fogalmi elhatárolás Ulpianus digestabeli meghatározásában is kitűnik: „*huius studii duae sunt positiones: publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatum*”, e tudománynak két fő része van: a közjog és a magánjog. A közjog az a jog, amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét” (D. 1. 1. 1. 2). Ennek értelmében a közjogot elsősorban a közérdek azaz *utilitas publica*, míg a vele szemben álló magánjogot a magán/egyéni érdek, azaz *utilitas privata* jellemzi.⁵

Felvetődhet a kérdés, hogyha a köz- és magánjog közötti határvonal ilyen egyszerűen meghúzható és a két nagy jogterület látszólag ilyen könnyen elválasztható egymástól, akkor miért jelenthet problémát a római büntetőjog közjogként való definiálása. Egyrészt magának a római büntetőjognak a jogrendszerbeli elhelyezése is egyfajta alapproblémaként jelentkezik, másrészt egyáltalán nem lehet azon folyamatok felett sem elsiklani, melyek a római jog továbbélését, majd annak recipiálását befolyásolták. A római jog alapjaiban

² FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*, 2011, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 32. o.

³ BENEDEK FERENC – PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: *Római Magánjog*, 2015, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 17. o.

⁴ BRÓSZ RÓBERT – PÓLAY ELEMÉR: *Római Jog*, 1974, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 53. o.

⁵ FÖLDI – HAMZA: *i. m.* 52. o.

véve magánjogias szemléletű, ennek alapvetően történeti okai vannak.⁶ A római jog anyagán belül már az ókorban is a magánjognak tulajdonítottak nagyobb jelentőséget. A római jogtudósok elsősorban a magánjogot igyekeztek tökéletesre csiszolni. Ebből következik, hogy a római jog forrásaiban a közjoghoz viszonyítva mennyiségileg is túlsúlyban van a magánjog és a római jog anyagából elsősorban a római magánjog volt az, amely továbbélt.⁷ Ezen magánjogias szemlélet vitathatatlanul rányomta bélyegét a római jog fejlődésére és megítélésére és napjainkban is számos elmélet és vita alapjaként szolgál. A római büntetőjog az a terület, amelynek pusztán létét sem volt sokáig hajlandó elfogadni a romanisztika.⁸ Személyes érdeklődésemet is ez a terület, ezen elméletek keltették fel és a továbbiakban arra keresem a választ, hogy mikortól beszélhetünk a római jog tekintetében a büntetőjog gyökereinek megjelenéséről, azaz mikor hagyja el a büntetőjog a magánjogias jellegét, és mikortól beszélhetünk róla tisztább értelemben vett közjogként, a *ius publicum* keretében.

2. BÜNTETŐJOGI KEZDETEK, A CRIMENEK ÉS A DELICTUMOK

A modern irodalmat tekintve a római jogban többségi felfogás szerint érvényesül az a nézet, hogy a római magánjog precízen kidolgozott megoldásai, a minden kérdésre kiterjedő magas szintű döntései, valamint a magánjogviszonyokat szinte teljes egészében felölelő rendszere és szabályai folytán majdnem minden európai ország magánjogának alapjává vált. E felfogással szemben a római büntetőjogról egy mostohább kép alakult ki, miszerint az a maga kidolgozatlanságában nem is szolgálhatott alapul az európai országok büntetőjogának. Sok vonatkozásban igaz lehet ez a nézet is. A magánjogi szabályozások jogesetek tömegében fellelhetők, ezzel ellentétben a büntetőjogi szabályok jogeseti forrásanyaga rendkívül szűkös, de kétségtelen, hogy a világos törvényi szövegezés igen sok jogelvet tartalmazott. A modern európai államok az alapelveket átvették és ezekhez igazították a részletszabályaikat.⁹ A római büntetőjog gyökereit keresvén feltétlenül vissza kell nyúlnunk egészen az ősi időkig. A királyság korában tisztán látható, hogy még nem jelent meg egy elkülönült, körvonalazódott állami büntetőhatalom, sokkal inkább a vallás és a jog szoros összefonódásáról beszélhetünk. Ez a nagyon erős szakrális jelleg talán legjobban a *sacratio capitis*¹⁰ büntetésnemében fejeződik ki. Ennek keretében az apát megsértő gyermekek át a hitelező megkárosítójaik vagy például a határátkelő kimozdítója esetében is ugyanaz a szigorú büntetés helyeződött kilátásba. *Homo sacernek*, azaz kiátkozottnak bélyegezvé nyilvános kivégzés keretében ajánlották életüket a megsértett istenek jóindulatának visszanyerése érdekében.¹¹ Az államiság fokozatos megjelenésével és az állami hatalom megerősödésével mind a vallás, és vele egyetemben a büntetőjogban is megfigyelhető ezen szakrális jelleg fokozatos háttérbe szorulása. A római jog viszonyrendszerét tekintve elengedhetetlen a különbségtétel a két legfontosabb 'bűncselekményi' típus, a *delictumok* és *crimenek* között.¹² *Delictumként* a római jog azokat a cselekményeket szankcionálta, melyek elsősorban az egyéni érdeket, *utilitas privata*-t sértették. Ilyen cselekmény volt például a lopás, mely esetében a sértettre bízott magánbosszú, majd magánjogi szankció is elégségesnek bizonyult.¹³ Voltak azonban olyan magatartások, melyek nem csak az egyes személyekre, családokra, hanem az egész társadalmi rendre, azaz közvetlenül az államra jelentettek veszélyt, mint például a hazaárulás. Ezen bűncselekmények – vagyis a *crimenek* – esetében, akár csak a modern büntetőjogban, az állam lépett fel kezdeményezőleg a közérdek, az *utilitas publica* védelmének érdekében.¹⁴

⁶ BRÓSZ – PÓLAY: *i. m.* 27. o.

⁷ FÖLDI – HAMZA: *i. m.* 5. o.

⁸ MOLNÁR IMRE: *Nótári Tamás: Római köz-és magánjog*, Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/molnar48r.html> (2016.10.09.).

⁹ MOLNÁR IMRE: *Ius criminale Romanum*, 2013, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, VII. o.

¹⁰ ASTON, W.D.: Problems of Roman Criminal Law, in *Journal of the Society of Comparative Legislation*, 1913, Cambridge University Press, 214. o.

¹¹ SANTALUCIA, BERNARDO: *Studi di diritto penale romano*, 1994, L'Erma di Bretschneider, Roma, 8-10. o.

¹² ZLINSZKY JÁNOS: *Római Büntetőjog*, 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 5-6. o.

¹³ MOMMSEN, THEODOR: *Römisches Strafrecht*, 1990, Weichert-Druck GmbH, Darmstadt, 10-11 o.

¹⁴ Uo. 9-10. o.

3. „ATYAI HATALOM”, MINT MAKRO-TÁRSADALMI SZINTŰ BÜNTETŐHATALMI ELV

Büntetőjogi szempontból talán az egyik legrelevánsabb kérdés az, hogy hol van az a határ ameddig az állami büntetőhatalom kiterjedhet, vagyis mi az, ami még büntetőjogi szabályozás tárgyát képezheti. Ahhoz, hogy egy magatartást jogellenesnek lehessen nyilvánítani és állami szankciót mint jogkövetkezmenyt vonhasson maga után, feltétlenül kriminalizálni kell az adott magatartást. Ennek keretében nem elég, hogy az adott cselekményt büntetőjogi vizsgálat alá vesszük, hanem annak tárgyává is kell tennünk azt, melynek értelmében az adott jogellenes magatartás törvényi meghatározása elengedhetetlen. A büntetőjogi szabályozás alá vett, tehát kriminalizált magatartás tanúsítása esetén, sérti a fennálló jogrendet és már, mint bűncselekménynek, legális jogkövetkezmenye lehet az állam által kikényszeríthető büntetés.¹⁵

Tartózkodva önmagam ismétlésétől, azonban annak érdekében, hogy egy teljes képet kaphassunk arról, hogy a tulajdonképpeni római büntetőjog szabályozását tekintve mit ölel fel és melyek azok a bűncselekmények, amelyekre a közjogi értelemben kifejeződött császári büntetőbíráskodás büntetés kiszabását rendeli, feltétlenül vissza kell térnünk a bevezetésben már taglalt közjog és magánjog elhatárolásának esszenciális tényezőjéhez. A jog egészét tekintve, ha jogterületek szerinti felosztásban gondolkodunk a több évszázados jogfejlődés eredményeképpen kialakult köz- és magánjog fogalompár a leginkább irányadó. Ha büntetőjogról beszélünk miért egy a közjog területén található jogágra gondolunk és mikortól lehet fel ezen jogág elkülönülése a magánjogtól, és mikortól az azzal való szembeállítás? A válasz egyrészt Iustiniánusnál keresendő, másrészt a magán és polgári jog fogalmak egybeolvasztásánál, melyek elegyet alkotva jelentésben a közjog antonímiájaként jelennek meg. Érdekes kérdést vethet fel a polgári jog és a magánjog fogalmak összemosása és helyenként szinte azonos értelemben való feltüntetése, alkalmazása. A magánjog (*private law*) - civiljog vagy polgári jog (*civil law*) elnevezéseket Európa-szerte hosszú ideig szinonimaként használták. Az azonos értelemben vett szóhasználatnak az adott alapot, hogy a római jog mindegyik elnevezésnek közös őse.¹⁶ A köz- és magánjog, mint valamelyest önálló jogterületek felismerése és ezek elválasztása Iustiniánus Digestájában jelenik meg (Dig 1.1.1.2). A Digesta azonban nem áll meg ennél a felosztásnál, ugyanis a magánjogot, tovább tagolja természetjogra, mint *ius gentium*, és polgári jogra. A polgári jog a római polgárok "saját" joga, ezzel szemben, azonban nem teljes mértékben elkülönülten a *ius gentium*ról, mint természetjog beszélhetünk.¹⁷ A római *ius privatum*, mint a magánjog kategóriája tulajdonképpen magába vonta és kontaminálta a polgári és természetjogot. A magánjog és polgári jog fogalma mára rendszerezettebb tartalommal kitöltve mutatják, hogy nem szinonimái egymásnak, csupán a köztük lévő erős kapcsolatra utal, hogy a polgári jogról, mint magánjogterületi anyajogról¹⁸ beszélhetünk. E két fogalom egymással szinonimaként és a büntetőjoggal szemben antonímiaként való korai használata mutatja, hogy a büntetőjog sokkal inkább egy közjogi és abba beillesztethető jogág, mint a magánjoghoz tartozó jogterület. A *ius publicum* és *ius privatum* kategóriapár elválasztása azért különösen fontos, mert a mai értelemben vett jogágak szerint, a római jog tulajdonképpen nem tagolódott, de a köz- és magánjog viszonylagos elkülönülése mindvégig fennmaradt. Napjaink gyakorlatát tekintve a jogágak közül a büntetőjog a társadalmi érdek védelmét hivatott ellátni, törvényben meghatározott állami eszközökkel, elsősorban büntetéssel. A büntető jogszabály előre meghatározott társadalmi, erkölcsi norma betartását parancsolja és annak megszegését bűncselekménynek minősíti. Az elkövetett cselekményt a bűnüldözés igyekszik feltárni és az elkövetővel szemben megtorlást, azaz büntetést kiróni. Nem hunyhatunk szemet azon tények felett, hogy ilyen normák, eljárások és szankciók már a római jogban is szerepeltek. Ebben az értelemben léteztek Rómában büntető jogszabályok, csak nem alkottak elkülönült jogágot, hanem mind a *ius civile*, a *ius gentium*, a *ius publicum* és a *ius privatum* körében egyaránt megtalálhatók voltak.¹⁹ Már a Digestában megjelenő köz- és magánjogi elhatárolás is előirányozza azt a nézőpontot, melynek kicsúcsosodása majd a császárkorban lesz megfigyelhető, melynek értelmében a büntetőjog inkább a *ius publicum*hoz tartozó jogterületként definiálható.

Követve és értelmezve az ulpianusi felosztást a közjog nem más, mint a római birodalom irányítása, a magánjog pedig az állam által biztosítani és elérni kívánt társadalmi jólét megteremtése. Ebben a megvilágításban a római közjog tulajdonképpen közvetlen folytatása és állami, kormányzati szintre történő kiterjesztése és alkalmazása a család családfő általi irányításának, azaz a *pater familias familiája* feletti

¹⁵ DUBBER, MARKUS D.: Criminal Law Between Public and Private Law, in DUFF, R.A. – FARMER, LINDSAY – MARSHAL, S.E.: *The Boundaries of the Criminal Law*, 2010, Oxford University Press, Oxford, 191. o.

¹⁶ BÍRÓ GYÖRGY: *Új Magyar Polgári Jog I.*, 2014, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 28. o.

¹⁷ DUBBER: *i. m.* 193. o.

¹⁸ BÍRÓ: *i. m.* 29. o.

¹⁹ ZLINSZKY: *i. m.* 3. o.

tevékenységének, örökösének. A római kormányzat ezen családias megítélése sosem tűnt el teljesen az évszázadok során. A császár által vezetett makro-familia, azaz a római állam tulajdonképpen nem más, mint leképezése a pater familias által irányított mikro-familiának, azaz a római családnak.²⁰ Ez a vélekedés talán nem támasztható jobban mással alá, mint Augustus *pater patriae*, azaz a haza atyjaként való megjelenítésével. Véleményem szerint ezen familiáris megközelítés döntő befolyással lesz a római jog, mint egész, és ezen belül különös tekintettel a római büntetőjog fejlődésére.

A *delictumok* és *crimenek* fogalmi elhatárolásával már foglalkoztam bővebben az első fejezetben. Gondolatmenetem szempontjából a *crimenek*, azaz a közüldözés alá eső bűncselekmények élveznek most elsőbbséget. Mi alakította ki ezeknek a bűncselekményeknek a körét, mi jogosítja fel az államot arra, hogy egyes cselekményeket a köz érdekében üldözzön és szankcionáljon? A kérdésre adandó válasz tekintetében jön képbe és lesz hangsúlyos a római jogfejlődésben végigvonuló és álláspontom szerint a császárkorban kiteljesedő familiáris társadalom felfogás. Miért releváns ez a büntetőjog szempontjából? A császár által irányított birodalom, nevezzük makro-familiának, nyilván sarkosítva, de alapelveit tekintve nem más, mint a pater familias által koordinált mikro-familia. A közbűncselekmények tulajdonképpen ebben a nézőpontban nyernek értelmet és egyben magyarázatot is. Ahogy Theodor Mommsen – akinek a római büntetőjog körében írt értekezései máig korszakalkotó jelentőségű és a téma tekintetében kiindulási pontként szolgáló alaptételek – megfogalmazta a római büntetőjog gyökerei a *pater familias* hatalmában, személyének prioritásában keresendők.²¹ A *patria potestas*,²² azaz a családfőnek családtagjai felett szinte korlátlan uralmat biztosító apai hatalom lesz az, amely a *crimenek* létjogosultságát alátámasztja. A *pater familias* e jellegű tevékenysége a család egységét és zavartalan működését hivatott biztosítani. Korlátlan jogosultságait: (főleg az archaikus jog tekintetében) említhetjük itt a gyermek élete és halála feletti rendelkezés jogát, a gyermekeladás jogát, vagy a *delictumot* elkövető gyermeknek a sértett részére történő úgynevezett *noxába* adásnak a jogát,²³ bármikor gyakorolhatta és optimális esetben, mint szankciót azért alkalmazta, hogy a mikro-társadalmi működési egység, a család, zökkenőmentes életét biztosítsa. Erős, de racionális párhuzamot vonva, a haza atyjaként funkcionáló Augustus ugyanezt teszi, azzal a különbséggel, hogy atyai hatalma egy több kontinensre kiterjedő ókori világbirodalom igazgatását célozza. Az apai hatalom és annak császári uralommá transzformált változata alapjaiban meghatározta a római büntetőjogot. Az első állami büntetőhatalom körébe bevont, és ezáltal államilag szankcionálható magatartások csoportját az államot és a közrendet veszélyeztető *crimenek* alkották. Ezen csoportosítás létalapja az apai büntetőhatalomban nyilvánul meg. A közrendet veszélyeztető *crimenek* elsősorban a római állam rendje, stabil működése ellen, nevezetesen az államot irányító uralkodó, császár ellen irányultak. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a mikro-társadalmi szinten a családban elkövethető bűnök közül a legsúlyosabbnak a családfő személye ellen elkövetett cselekmények számítottak, melyek mintegy lényegi bélyeget nyomva a közbűncselekmények kialakulására és összetételére, megalapozták és létrehozták a legszigorúbb büntetést érdemlő *criment*, a közjogi szankciót (többnyire halált) maga után vonó *laesio maiestatis*,²⁴ azaz felségsértést. A római büntetőjog *patria potestasi* hatalomból való megközelítését azért tartom ennyire fontosnak, mert meglátásom szerint ez a tényező, valamint az ebből továbbfejlesztett uralom fenntartására irányuló, negatív elemeket (*crimenek*) kiküszöbölendő, azaz büntetni rendelő császári uralom és annak keretében megvalósuló tisztán közjogi császári büntetőbíráskodás kialakulásában játszik kulcsfontú szerepet.

4. A RÓMAI BÜNTETŐELJÁRÁS FŐBB SZAKASZAI

A principátus idejére kialakult császári büntetőeljárás főbb szakaszai közül magának a pernek tulajdonképpeni kezdetét jelentő idézést, majd az ítélezést emelném ki, melyek tekintetében álláspontom szerint a római büntetőjog közjogi jellegei legjobban kicsúcsosodnak, valamint esetükben olyan elvek kialakulása is említhető, melyek napjaink szabályozására is egyfajta hatást gyakorolnak/gyakorolhatnak. Ahhoz, hogy egy per kezdetét vehesse szükséges, hogy a bírósági tárgyaláson a peres felek megjelenjenek. Rögtön kiemelném a polgári per és témám szempontjából mérvadóbb büntetőper közötti lényeges különbséget. A polgári per megegyezés tárgyat képezheti. Ennek értelmében, aki nem akart perben állni azzal nem lehetett pereskedni. Ezzel szöges ellentétben a büntetőper kezdetét a *magistratus* hatalma biztosítja, tehát a *magistratusnak* mindig

²⁰ DUBBER: *i. m.* 195. o.

²¹ MOMMSEN: *i. m.* 16-17. o.

²² BRÓSZ – PÓLAY: *i. m.* 159. o.

²³ FÖLDI – HAMZA: *i. m.* 243. o.

²⁴ DUBBER: *i. m.* 197. o.

volt kényszerítő eszköze a büntetőeljárás lefolytatásának biztosítására. A polgári per az idézéssel, *ius vocatio*²⁵ vette kezdetét, melyet a XII táblás törvény a felperes jogkörébe utalt, mint a jogos önhatalom érvényesítésének egyik lehetséges módját. A büntetőper ettől a megoldástól lényegesen különbözik, ugyanis az idézési parancs, a *vocatio*²⁶ a *magistratus imperiumán* alapult, ezáltal a bíróság előtti megjelenésre kötelezett és ez fizikai úton is kikényszeríthető volt. Már a büntetőeljárás legelső lényegi mozzanatából, az idézési parancsból, és annak kikényszeríthetőségéből is az állam kizárólagos fölérendelt szerepe kezd megmutatkozni. Az idézés a megjelenési kötelezettség időpontja szerint kétféle lehetett: vagy azonnali, vagy határidőben megjelölt későbbi megjelenésre kötelezhető. Ha az idézett nem tett eleget idézési kötelezettségének, ebben az esetben érvényesült az állami kényszermonopólium, ugyanis a kötelezettségét elmulasztó megidézettért *liktorokat* küldtek, akik megragadhatták és a hatóság elé hurcolhatták.²⁷ Ezen szabályozásban napjaink büntető eljárásának, az idézéssel szembeni mulasztás következményeként elrendelhető, terhelti elővezetetés intézményének kezdetleges előképei fedezhetők fel.²⁸

Az ítéletnek tulajdonképpen kettős funkciója van, egyrészt kifejezi a bíró meggyőződését a bűnösséggel kapcsolatban, másrészt ennek a vélemények olyan formában kell kifejezést adnia, ami ezt a jogrend részévé, legálissá, azaz törvényes határozattá teszi. A bűncselekményekhez az egyes büntetési tételek egyértelműen hozzá voltak rendelve, vagyis a bírónak általában nem volt lehetőségük arra, hogy a vádlott bűnösségének kimondása után a kiszabandó büntetés tekintetében mérlegeljenek.²⁹ Kétségbevonhatatlan, hogy ez a gyakorlat a mai szabad bírói mérlegeléstől még igen messze állt. Formáját tekintve az ítélet szóban és írásban is megfogalmazásra került. Itt elmondható, hogy minden korszaknak megvolt a maga sajátossága, míg a köztársaság korában a szóbeli ítéletek domináltak, addig a császárkorban az írásbeli ítéletek fordultak elő döntő többségben. A bírói ítélet kapcsán két esszenciális, a római büntetőperben érvényesülő alapvetel szeretnék kiemelni, melyek jelentősége úgy vélem nem szorul magyarázatra. A „*nemo iudex in propria causa*”³⁰ Valentinianus császár *decretumából* szűrhető le, melynek értelmében senki sem lehet bíró a saját ügyében. A másik, véleményem szerint a római büntetőjog egyik legfontosabb vívmánya, a modern demokratikus jogállami büntetőjog alaptételeként és egyben annak korlátjául is szolgáló, minden elkövetőt megillető ártatlansági vélelem. Az ártatlanság vélelmét Traianus császár leiratából Ulpianus határozta meg: „...*sed nec de suspicionibus aliquem damnari divus Traianus ... rescripsit, satius enim inpunitum reliqui facinus nocentis quam innocenter damnari*”, „gyanú alapján nem lehet senkit elítélni, inkább maradjon egy bűnös büntetlenül, minthogy egy ártatlant elítéljenek” (Ulpianus D. 48.19.5).³¹ A vádlott, tehát csak akkor volt elítélhető, ha bűnössége bizonyítást nyert, ártatlansága vagy nem kielégítő bizonyítottság, azaz bűnösség, illetve bizonyítékok hiányában fel kellett menteni. A végrehajthatóság szempontjából fontos kérdés, hogy az ítélet mikor emelkedik jogerőre, vagyis a benne foganatosított szankció mikor kényszeríthető ki. Az ítélet a köztársasági korban a kihirdetéssel emelkedett jogerőre, a császárkorban pedig vagy a fellebbezési határidő elmúltával, vagy a fellebbezési szintek kimerítése után a legmagasabb fórum által hozott ítélet kihirdetésével.³²

A császárkori büntetőeljárás kardinális pontjainak áttekintése után arról egy vázlatos képet kapva, kijelenthetjük, hogy a büntetőeljárás Rómában létrejött alapmodellje az európai büntetőjog fejlődése során, mind tartalma és mind elvei tekintetében, alakult és modernizálódott, de alapmotívumai vonatkozásában tulajdonképpen változatlan maradt. A római jog recipiálása során mindez, nem csupán mérvadó impulzust fejtve alakította az európai büntetőjog fejlődést, hanem azt lényegében döntően meg is határozta. A principátus büntetőjogát, annak intézmény és szervezetrendszerét elemezve, a fennálló hatalom társadalomra gyakorolt hatását és a büntetőeljárás következtében kilátásba helyezendő joghátrányokat, mint a bűncselekmény megtorlását célzó eszközöket, áttekintve egyértelművé válik a már tisztán közjogi értelemben működő, állami kényszer monopóliumként funkcionáló római büntetőjog. Mint bármilyen fejlődésre alkalmas alakzat, a római büntetőjog is indult valahonnan. Nem lehet vitatni, hogy ezen kiindulási pontnak a magánjog adott keretet, de az állam és jog egyre korszerűbbé válása következtében a köztársaság idején felállított *questiós* büntetőbíróságok, mintegy lendületet adtak a büntetőjog fejlődésnek, ezáltal kidomborítva annak közjogi jellegét a principátus idejére. Véleményem szerint a római büntetőjog a principátus időszakára tulajdonképpen levetkőzte magánjogias jellegét.

²⁵ BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS: *i. m.* 108. o.

²⁶ MOMMSEN: *i. m.* 386-387. o.

²⁷ NÓTÁRI TAMÁS: *Római köz- és magánjog*, 2011, Lectum Kiadó, Szeged, 342. o.

²⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, 69. §.

²⁹ NÓTÁRI: *i. m.* 346. o.

³⁰ Uo. 347. o.

³¹ DIÓSDI GYÖRGY: *A Római Jog Világa*, 1973, Gondolat, Budapest, 210. o.

³² NÓTÁRI: *i. m.* 347. o.

5. ALAPELVI HARMONIZÁCIÓ

Kutatásom záró fejezetében a római büntetőjog arculatát lényegében meghatározó alapelvekkel foglalkozom. Előljáróban fontos leszögezni, hogyha büntetőjogi alapelvekről beszélünk, akkor ez alatt a büntetőjog egészét átható elvi tételeket értjük.³³ Ezen elvi tételek tulajdonképpen a büntetőjog biztosítékait jelentik. A modern büntetőjogi alapelveknek és azok római elődeivel történő összefésülése és egymásba játszatása, azonban egy sokkal bonyolultabb és összetettebb kérdéskört vet fel, mint gondolnánk. Egyrészt a látszatra azonosnak tűnő elvek, tartalmilag nem mindig ugyanazt foglalták magukba, másrészt Rómában a törvényszövegek alapelvei vonatkozásban nem voltak deklaratív jellegűek, tehát nem beszélhetünk kódexszerű összefoglalásról. Mindez tovább nehezítvén a dolgot, azt jelenti, hogy ezeket az elveket több helyről kell összeszedni, tehát legtöbb esetben nem az alapelv kimondásának okán, hanem a bűncselekmény kapcsán nyertek megfogalmazást.³⁴ Természetesen a későbbiekben a jogtudósok, jogászok ezen elveket már konkrét jogesetek eldöntésére alkalmazták és ez enged arra következtetni, hogy bizonyos modern büntetőjogi elvek, ha nem is teljesen megegyező tartalommal, de már Rómában kialakultak.³⁵ Ahogyan azt már ecseteltem a magánjogi dominancia árnyékában a római büntetőjog feldolgozottságát tekintve meglehetősen szűk teret kapott. Jelen fejezetben a római büntetőjog számára fennálló, ezen szűk teret szeretném tovább bővíteni, méghozzá azzal, hogy osztva és azonosulva Zlinszky János és Molnár Imre álláspontjával, kiemelem és összhangba hozom, különösképpen azon általános római büntetőjogi elveket, amelyek ma általános büntetőjogi elvként kezelve, a büntetőjogban, a büntető eljárási szabályokban és az egyes bűncselekmények fogalmában megtalálhatók.

Az előzőekben már felhozott, Traianus császártól származó leiratból megállapítható ártatlansági vélelem nemcsak a római, hanem a mai büntetőjog egészét is döntő mértékben befolyásoló és átható alapelveként említhető. Ez az elv a római büntetőjog korai felvilágosultságára utal, ugyanis kimondta azt, hogy megfelelő bizonyíték hiányában, pusztán gyanú alapján senkit sem lehet elítélni. Tehát a római büntetőjog kizárólagosan a bűnös megbüntetését célozta, élesen elzárkózva attól, hogy esetlegesen ártatlanul kelljen valakinek bűnhődni. Ezt más sem támaszthatja jobban alá, mint a traianusi leirat, mely azt is kimondta, hogy a bíróság inkább hagyjon futni egy bűnöst, mint akár egyetlen ártatlant is elítéljen.³⁶ Mindez a mai szabályozás tekintetében annyit takar, hogy senki sem tekinthető bűnösnek, azaz büntetőjogi felelősség csak akkor állapítható meg, ha bíróság ezt jogerős határozatában kimondja. Ez az elv bőven túlélve a római birodalmat, napjainkban alkotmányos alapelveként funkcionálva, nem csak hazai szabályozásunk vonatkozásában,³⁷ de mintegy nemzetközi büntetőjogi alapelveként szolgálva az Európai Unió Alapjogi Chartájában³⁸ is helyet kapva fejt ki hatását az európai államok büntetőjogára.

Másodjára a klasszikus *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elveket említeném. A Római Birodalom bukásával az általa felhalmozott hatalmas mennyiségű joganyag tulajdonképpen egy ideig értékét veszítette. A barbár népjogok fokozatos fejlődése, majd az állam és társadalom kialakulása és szervezethez, egyre inkább képessé tette Európa államait a római jog befogadására. Mint ismeretes, a középkorban a büntetőjog kodifikálása hamarabb indult meg, mint a magánjogé. Ezen büntetőjogi fejlődés hozta magával a két alapelvet, melyek végül Beccariánál nyernek jelentőségteljes szerepkört. Ezen két elv ebben a megfogalmazásban nem nyert szövegezést Rómában, de mindkettő létezett és figyelembe vételükkel jártak el. Konkrét példaként szolgálhat a Marcianustól fennmaradt emberölési tényállás: „*Lege Cornelia de sicaris et veneficiis tenetur, qui hominem occiderit*”, azaz „Aki embert öl, büntessék a lex Cornelia értelmében” (Marcianus D. 48.6.1.).³⁹ Az ilyen és ehhez hasonló törvényi tényállásokat vizsgálva nem nehéz azt a következtetést levonni, hogy csak olyan magatartást büntettek, melynek jogellenességét törvény állapította meg. Ez a gondolkodásmód végigvonult Európa egész büntetőjogi fejlődéstörténetén. Ennek jelentőségét hangsúlyozván, az először a római jogban kialakult *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvek előzményeinek tekinthető szabályozási formák párhuzamba állíthatók és megfeleltethetők hatályos Büntető Törvénykönyvünkben alapvető rendelkezésként megjelenő törvényesség elvével.⁴⁰

³³ BELOVICS ERVIN – NAGY FERENC – TÓTH MIHÁLY: *Büntetőjog I. Általános rész*, 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 61. o.

³⁴ MOLNÁR: *i. m.* VII. o.

³⁵ Uo. VII. o.

³⁶ ZLINSZKY: *i. m.* 70. o.

³⁷ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, 7. §.

³⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02, 48. cikk.

³⁹ MOLNÁR: *i. m.* 3. o.

⁴⁰ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 1. §.

A következő, törvények értelmezésével kapcsolatos elvünk, mai szabályozás alapján a törvényesség fogalmi körén belül található, mintegy alapfogalomként szereplő kritériummal hozható összefüggésbe. Az analógia, azaz a tényállás hasonlóságán alapuló jogalkalmazói eljárás kezdetétől fogva sajátja volt a római jogtudománynak.⁴¹ Jelentőségénél fogva a római jogalkotás egyik nemének is tekinthetjük. Ennek értelmében szabályozásával, alkalmazási feltételeinek meghatározásával számos jogtudós foglalkozott. Egy Hermogenianustól ránk maradt elv értelmében: „*Interpretatione legum poenae molliendae sunt potius quam asperandae*”⁴², „Amikor a törvényeket értelmezzük, inkább enyhíteni kell a büntetést, mint súlyosbítani” (Hermogenianus D. 48.19.42.).⁴³ Ezen elv napjaink magyar büntetőjogi szabályozása tekintetében, modernebb és némileg kidolgozottabb értelmet nyerve, tulajdonképpen a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege stricta* elvében köszön vissza.⁴⁴ A mai definíció értelmében a bírónak a büntetőjogi szabályokat nem szabad az elkövető terhére értelmezni, tehát a megszorító értelmezés követelményének felállításával a szigorító analógia tilalmát mondja ki, ami érdemben szintén nem áll messze római elődjétől.

Hatályos törvényi szabályozásunk alapján a magyar jogban bűncselekményt szándékosan vagy gondatlanságból lehet elkövetni.⁴⁵ Ez a kettősség, némi értelembeli különbözőséggel, de már a római jogban is létezett. Lényegi kérdés, mely a jogellenesség és vétkesség kérdését érinti, hogy a *communis opinio* szerint a római jogtudomány nem tett éles különbséget a két fogalom között.⁴⁶ Mindez azonban nem zárja ki, hogy ne ismerték volna, valamint, hogy a jogászok tudatában ne élt volna a vétkesség és jogellenesség kategóriája. Ahogy azt már említettem és a *nullum crimen sine lege* elvéből is levezethető, jogellenesnek az a magatartás számít, melyről törvény ezt mondja ki, vagyis törvényi szabályozást nyerve, tanúsítása esetén joghátrányt, szankciót vonhat maga után. A jogellenesség mellett a vétkesség, mint a büntetőjogi bűnösség kérdése merül fel. A római jog irodalmában érvényesülő általános nézet szerint Rómában a bűncselekmények csak szándékosan voltak elkövethetők, ez alól egyetlen kivételként a dologrongálás esete említhető, mely vonatkozásában a gondatlanságot is büntették.⁴⁷ A bűnösség mint fogalom elengedhetetlen összetevőiként szolgáló szándékosság és gondatlanság kérdéskörén túl, megkülönböztethetünk különféle bűncselekmény elkövetési módozatokat is. Marcianus egy esete szerint: „*Deliuguitur aut proposito aut impetu aut causa, proposito delinquit latrones, qui factiones habent, impetu autem cum per ebrietatem ad manus aut ad ferrum venitur: casu vero, cum in venando telum in feramissum hominem interfecit*” (D. 48.19.11.) a bűncselekményt előre megfontoltan szándékosan, hirtelen felindulásból vagy véletlenül lehet elkövetni.⁴⁸ Ezek az elkövetési módok fogalmi meghatározásuk tekintetében napjainkra a megfelelő társadalmi viszonyokhoz idomulva, ezáltal kifinomultabbá válva jelennek meg, de semmi esetre sem hunyhatunk szemet azon konkrétum felett, hogy lényegi megjelenésük a római büntetőjognak köszönhető és azóta is töretlen hírnévnek örvendő, mint alapfogalmak, Európa valamennyi büntető törvénykönyvének részét képezik. Végül egy, Callistratustól származó elvet ismertetnék: „*Crimen vel poena paterna nullam maculam filio infligere potest: namque unusquisque ex suo admisso sorti subicitur nec alieni criminis successor constituitur, idque divi fratres Hierapolitanis rescripserunt.*”⁴⁹ Az apa bűne vagy büntetése miatt makulátlan marad a fiú, mert mindenki a saját vétke terhét viseli és nem lehet a bünt örökölni, amint ezt Marcus Aurelius és Lucius Verus császárok a hierapolisbelieknek írták” (D. 48. 19. 26.).⁵⁰ Itt lényegében egy olyan elvről beszélünk, mely ma már annyira egyértelműnek tűnhet, hogy voltaképpen nem is nevesítjük. Értelemszerű és jogérzetünk is azt diktálja, hogy mindenki a saját bűnéért vállaljon felelősséget, azért feleljen. Ha ez nem így lenne és most Callistratus konkrét elvét alapul véve, annak sérelme esetén, egy erősen sarkosított párhuzamot vonva valójában a kétszeres büntetés hibájába esnénk, melynek prohibícióját a modern büntetőjog speciális alapelvei között felsorolt *ne bis in idem*,⁵¹ azaz a kétszeres értékelés tilalmának elve határozza meg.

⁴¹ FÖLDI – HAMZA: *i. m.* 75. o.

⁴² Iuris Enucleati Ex Omni Vetere Iure Collecti, Digestorum seu Pandectorum, elérhető: <http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/d-48.htm#19>, (2016.11.01.)

⁴³ DIÓSDI: *i. m.* 203. o.

⁴⁴ BELOVICS – NAGY – TÓTH: *i. m.* 65. o.

⁴⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 4. §.

⁴⁶ MOLNÁR: *i. m.* 4. o.

⁴⁷ Uo. 5. o.

⁴⁸ DIÓSDI: *i. m.* 204. o.

⁴⁹ Iuris Enucleati Ex Omni Vetere Iure Collecti, Digestorum seu Pandectorum, elérhető: <http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/d-48.htm#19>, (2016.11.01.)

⁵⁰ DIÓSDI: *i. m.* 204. o.

⁵¹ BELOVICS – NAGY – TÓTH: *i. m.* 76. o.

A felsorolást még hosszan lehetne folytatni, mert a római büntetőjog számos olyan elvvel rendelkezik, melyek ilyen-olyan formában megmaradtak és továbbélve, fontos szerepet betöltve helyezkednek el napjaink büntetőjogában. Az általam kiragadott és harmonizáció alá vett érvek testesítik meg, azon alaptételek csoportját, melyek modern büntetőjogunkra horderejüknél fogva a legáltalánosabb és egyben legszembetűnőbb hatást gyakorolják. Természetesen ezeken felül még rengeteg olyan büntetőjogi alapelv létezik a római jogban, melyek jelentősége elhanyagolhatatlan. Az általam preferált felsorolás csupán egy lehetséges alternatíva, mely mint egyfajta ízelítő, a római büntetőjog sokszínűségének bemutatását célozza.

ÖSSZEKÖZÉS

Célját tekintve jelen dolgozat a római büntetőjogot körülölelő elméletek közül, – annak létét, közjogi jellegét kevésbé hangsúlyozó álláspontokkal szemben –, a római büntetőjog létének és szerepkörének hangsúlyozására íródott. Ez a szerepkör a római büntetőjog és az általa egzisztenciát nyelő elméletek témaköre. Mint azt az előbbiekben láthattuk alapproblémánk tekintetében nem lehet egyszerű, kielégítő választ adni, mert akár egyetlen fundamentális jellegű kérdés megválaszolása esetén is a megfogalmazandó válasz számos új kérdést vet fel. A római büntetőjog komplex, szerteágazó volta tovább nehezíti a helyzetünket. Ha napjaink bűncselekményeit megfeleltetjük a római pönális rendszernek, abban rögtön két kategória tárul elénk, a már sokat emlegetett *crimenek* és *delictumok* rendszere. Tulajdonképpen ez a kettősség, végigvonulva az egész római jogfejlődés történetén adhat alapot a büntetőjog heterogén megítélésének. A *delictumokat*, mint például az akkoriban annak titulált lopást, a római állam központilag nem büntette, a magánüldözés lehetőségének biztosításával, szankcionálását végeredményében a magánfelekre bízva, mintegy a magánjogba olvasztotta. Ez a gyakorlat, valamint a római jog későbbi megítélése és recipiálása tovább erősítette a római joggal szemben kialakuló magánjogias nézeteket. Kétségtelen, hogy a római büntetőjog a magánjog dominanciájának következtében jutott, jelentőségéhez képest, alárendeltebb szerepre. Diósi György szavaival élve: – amelyekben véleményem szerint tökéletes meghatározottságot nyer a római büntetőjog szerepköre –, „olyasféle sorsra jutott, mint a zseniális emberek tehetséges fiai. A lángelme fényében a tehetség is gyenge képességnek tetszik, ezért sohasem ítélik meg tárgyilagosan”.⁵² Azonban a „lángelme” jelzőt kiérdemlő magánjog ezen domináns szerepe, nem jelent egyben kizárólagosságot is.

A császárkorra az állami hatalom kiterjedtsége és Augustus abszolutisztikus törekvéseinek köszönhető centralizáltsága, már megteremti az állami kényszermonopólium kizárólagos birtokosaként eljárható császári büntetőbírók működésének feltételét. Az ekkora kialakult római büntetőeljárás főbb mozzanatai az európai jogfejlődés folyamán tartalmukat tekintve modernizálódtak, de ezen korai, bő kétezer évvel ezelőtti megjelenésük vitathatatlanul hatást gyakorolt korunk büntetőjogára. Talán még a büntetőeljárás szakaszainál is jelentősebbek azok az elvek, melyek nem csupán az eljárást, hanem a római büntetőjog egészét meghatározták. Ezek az elvek a római büntetőjog közjogi jellegét kifejező *differentia specificaként* megjelenő centralizált végrehajtás korlátait képezték úgy, ahogy képzik napjainkban is. Jelen esetben olyan alaptételekről beszélünk, melyek kétségtelenül túléltek a római birodalmat és több-kevesebb módosulással, de korunk büntetőjogi értékrendjében is megfigyelhetők. Ilyen örökérvényű alapelveként említhető a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elve, vagy akár a szigorító analógia tilalmának követelménye, valamint Traianus császár ártatlansági vételeme.

Összességében a magánjogi dominancia miatt másodlagos szerepre kényszerült római büntetőjog sokkal többet rejt, mint elsőre hazai kidolgozottsága tekintetében mutat. Ez a háttérszerepben feltűnő jogterület csak átható kutatás és tanulmányozás után tárja fel sokszínűségét. Álláspontom szerint jelentőségénél fogva, nem csupán pusztán léte érdemelne meg fokozottabb figyelmet, kidolgozottságot, de a principátus idejére kialakult vívmányai tekintetében, a magánjogtól elkülönült, közjogi szerepe is határozottabb elismerést nyerhetne. Ez a szerep példák sokaságával bizonyítható, ezért a római büntetőjog mint *ius publicum*, azaz tiszta közjogként való definiálása helytálló lehet. Mindent összevetve láthatjuk, hogy a római büntetőjog jogterületi hovatartozása egy átfogó és komplex problémát vet fel, amelynek megoldása több szempontból közelíthető meg. Az általam preferált válasz, egy ilyen lehetséges alternatívát tár elénk. A római büntetőjog ezen komplexitása teszi bonyolulttá, valamint - megválaszolása tekintetében - egyben kihívássá is a kérdést: közjog-e egyáltalán a római büntetőjog?

⁵² DIÓSI: *i. m.* 202. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ASTON, W.D.: Problems of Roman Criminal Law, in *Journal of the Society of Comparative Legislation*, 1913, Cambridge University Press, Cambridge.
- [2.] BELOVICS ERVIN – NAGY FERENC – TÓTH MIHÁLY: *Büntetőjog I. Általános rész*, 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [3.] BENEDEK FERENC – PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: *Római Magánjog*, 2015, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- [4.] BERNARDO SANTALUCIA: *Studi di diritto penale romano*, 1994, L'Erma di Bretschneider, Roma.
- [5.] BÍRÓ GYÖRGY: *Új Magyar Polgári Jog I.*, 2014, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc.
- [6.] BRÓSZ RÓBERT – PÓLAY ELEMÉR: *Római Jog*, 1974, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [7.] DIÓSDI GYÖRGY: *A Római Jog Világa*, 1973, Gondolat, Budapest.
- [8.] DUBBER, MARKUS D.: Criminal Law Between Public and Private Law, in DUFF, R.A. – FARMER, LINDSAY – MARSHAL, S.E.: *The Boundaries of the Criminal Law*, 2010, Oxford University Press, Oxford.
- [9.] FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*, 2011, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [10.] MOLNÁR IMRE: *Ius criminale Romanum*, 2013, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- [11.] MOLNÁR IMRE: *Nótári Tamás: Római köz-és magánjog*, elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/molnar48r.html> (2016.10.09.).
- [12.] NÓTÁRI TAMÁS: *Római köz- és magánjog*, 2011, Lectum Kiadó, Szeged.
- [13.] MOMMSEN, THEODOR: *Römisches Strafrecht*, 1990, Weichert-Druck GmbH, Darmstadt.
- [14.] ZLINSZKY JÁNOS: *Ius publicum*, 1994, Osiris-Századvég, Budapest.
- [15.] ZLINSZKY JÁNOS: *Római Büntetőjog*, 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.
- [2.] Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02.
- [3.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

EGYÉB FORRÁSOK

- [1.] Iuris Enucleati Ex Omni Vetere Iure Collecti, Digestorum seu Pandectorum, elérhető: <http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/d-48.htm#19>, (2016.11.01.).

JUHÁSZ LÍVIA

A MUNKÁLTATÓI KÁRFELELŐSSÉG NÓVUMAI AZ MT.-BEN - KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELŐRELÁTHATÓSÁGI KLAUZULÁRA

Absztrakt

Jelen cikk célja a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény munkajogi szabályozás területén hozott változásainak bemutatása, különös tekintettel a munkáltató kártérítési felelősségének szabályaira. A jogalkotó alapjaiban változtatta meg a munkáltató felelősség alóli mentesülésének feltételeit, így a korábbi működési kört ellenőrzési körre cserélte, valamint a korábbi feltételeket új konjunktív elemként a polgári jogból ismert előreláthatósági klauzulával egészítette ki. A törvény által használt új fogalmak azonban a jogalkalmazás során számos jogértelmezési kérdést vethetnek fel, melyek tisztázása a majdan kialakuló bírói gyakorlatra hárul. Az alábbi cikk ezen felmerülő kérdésekkel, a jogszabály módosítás indokaival, eredményeivel és következményeivel foglalkozik részletesebben.

Kulcsszavak: Munka Törvénykönyve, kárfelelősség, munkáltatói felelősség, kártérítés, mentesülés, ellenőrzési kör, előreláthatósági klauzula.

BEVEZETÉS

2013-ban lépett hatályba a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban Mt.), mely számos ponton paradigmaváltással élt a korábbi 1992-es Mt.-hez képest. Jelen cikkben a munkáltatói kárfelelősség körében bekövetkező változásokkal foglalkozom részletesebben.

A jogalkotó a munkáltatói kárfelelősség körében korábban ismert mentesülési feltételeket megreformálta, melynek a fő indoka az volt, hogy a bírói gyakorlat annyira kitágította az Mt. által használt fogalmakat, hogy a munkáltató mentesülése szinte lehetetlen volt olyan esetekben is, ahol a munkáltatónak semmilyen ráhatása nem volt a káreseményre. A jogalkotó ezért célul tűzte ki maga elé az új Mt. megalkotásakor, hogy a munkáltató számára az aránytalanul szigorú felelősségét a mentesülési lehetőségek kibővítésével némiképp enyhíti. Ennek érdekében az 1992-es Mt. „működési kör” kifejezését „ellenőrzési kör”-re cserélte, valamint új konjunktív feltételként beemelte a polgári jogból ismert előreláthatósági klauzulát a mentesülési feltételek körébe.

A jogszabály által használt új fogalmak a bírói gyakorlatban számos jogértelmezési kérdést vetnek fel, hiszen a jogalkotó ezen fogalmak pontos definiálást elmulasztotta. A jogszabályból nem derül ki pontosan mi tartozik a munkáltató ellenőrzési körébe, ahogy azt sem tudjuk, hogy a polgári jogban használt előreláthatósági klauzula a munkajogi szabályozás körében mit is jelent pontosan. E tisztázatlan körülmények jogbizonytalan állapothoz vezetnek, hiszen a korábban ismert gyakorlat csak fenntartásokkal alkalmazható, az ellenőrzési kör, valamint az előreláthatatlanság tartalmának meghatározása tehát a majdani bírói gyakorlatra vár.

A céloom ezen cikk megírásával az volt, hogy röviden áttekintsem a 2012-es Mt. munkáltatói kárfelelősséggel kapcsolatos új szabályait, megvizsgáljam ezen változás indokait és következményeit, valamint felhívjam a figyelmet ezen szabályozás jogértelmezési szempontból aggályos elemeire.

1. A KÁRTÉRÍTÉS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ IGÉNYEK

A munkáltató kártérítési felelősségének alapjául többféle igény is szolgálhat. Ezen igények közé tartozik a baleset, a foglalkozási megbetegedés, az egyéb megbetegedés és az egyéb károk (pl.: személyiségi jogsértéssel okozott nem vagyoni kár) köre. Ezek közül mindegyik önállóan is megalapozhatja a munkáltató kártérítési felelősségét az Mt. alapján. Az alábbi fejezetben ezen igényeket kívánom bemutatni.

1.1. Baleset, üzemi baleset, munkabaleset

A munkáltató kárfelelősségét megalapozó igények közül a leggyakrabban a kárigény érvényesítésére valamilyen baleset miatt kerül sor. Bár az Mt. a baleset fogalmát nem tartalmazza, annak fogalmát a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Mvt.) 87. § 1/A. pontjából ismerjük és a

munkajog körében alkalmazzuk. Eszerint baleset minden, az emberi szervezetet ért olyan egyszeri külső hatás, amely a sérült akaratától függetlenül, hirtelen vagy aránylag rövid idő alatt következik be és sérülést, mérgezést, vagy más (testi, lelki) egészségkárosodást, illetőleg halált okoz. A fogalom lényeges eleme, hogy a sérültet egyszeri külső hatás kell, hogy érje, vagyis, nem számít balesetnek, ha a károkozó körülmény ismétlődő hatások eredményeként jön létre, vagy ha azt a károsult szervezete maga okozza. A baleset fogalmával szemben támasztott másik fontos kritérium, hogy annak a sérült akaratától függetlenül kell bekövetkeznie, tehát szintén a fogalom körén kívül esik a sérült által önmagának okozott egészségkárosodása.¹

A kötelező egészségbiztosításról szóló 1997. évi CLXXXIII. törvény (továbbiakban Ebtv.) 52. §-a szerint a baleset egy speciális, nevesített formája az üzemi baleset, amely a biztosítottat a foglalkozás körében végzett munka közben, vagy azzal összefüggésben éri. Ideértve azt a balesetet is, amit a munkavállaló munkába vagy onnan lakására (szállására) menet szenved el, de ide értendő az a baleset is, amely a biztosítottat közcélú munkavégzése vagy egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevétele során éri.

A munkabaleset fogalmát az Mvt. 83. § 3. pontja határozza meg. E szakasz alapján munkabaleset minden olyan baleset, amely a munkavállalót a szervezett munkavégzés során, vagy azzal összefüggésben éri, annak helyétől, időpontjától és a munkavállaló (sérült) közrehatásának mértékétől függetlenül. A munkáltató köteles minden munkabalesetet kivizsgálni, a munkavédelmi hatóság felé bejelenteni és megállapítani azt, hogy ő maga a történetet munkabalesetnek tekinti-e. Ezen kötelezettségeket a munkajogi kárfelelősségtől függetlenül köteles ellátni.² A baleset ezen esetköre bír a legnagyobb relevanciával a munkáltató kártérítési felelőssége körében, hiszen itt a baleset munkaviszonnyal való összefüggése nem kérdéses.

1.2. Foglalkozási megbetegedés

A munkavállaló testi épségében vagy egészségében a baleseten kívül betegség által is kár keletkezhet, a munkáltató felelőssége a foglalkozási megbetegedésért is fennállhat. E fogalom szintén ismert, melynek meghatározása a következő: „a munkavégzés, a foglalkozás gyakorlása közben bekövetkezett olyan heveny és idült, valamint a foglalkozás gyakorlását követően megjelenő vagy kialakuló idült egészségkárosodás, amely a munkavégzéssel, a foglalkozással kapcsolatos, a munkavégzés, a munkafolyamat során előforduló fizikai, kémiai, biológiai, pszichoszociális és ergonómiai kóroki tényezőkre vezethető vissza, illetve a munkavállalónak az optimálisnál nagyobb vagy kisebb igénybevételének a következménye.”³ Ez a definíció bár nem az Mt.-ben került deklarálásra, azonban ettől függetlenül ugyanúgy megalapozhatja a munkáltató kárfelelősségét, amennyiben az a munkaviszonnyal összefüggésben következik be és a kialakult betegség szerepel az ere vonatkozó, jogszabályban meghatározott jegyzékben.⁴

1.3. Egyéb megbetegedés

A munkáltató kárfelelősségét megalapozhatja azonban olyan betegség is, amely nem tartozik az imént említett foglalkozási megbetegedés fogalmába, ha a munkavállaló bizonyítani tudja, hogy a kár a munkaviszonyával összefüggésben keletkezett és a kettő között lényegi okozati összefüggés áll fenn. E körben a nehézséget éppen ez a bizonyítási kötelezettség jelenti, ez biztosítja, hogy az ilyen jellegű követelések ne váljanak parttalanná.

1.4. Munkaviszonnyal összefüggésben keletkezett egyéb kár

A munkavállalónak azonban a munkaviszonnyal összefüggésben az egészségkárosodásokon kívül is keletkezhet olyan igénye a munkáltatójával szemben, amely megalapozhatja annak kártérítési felelősségét. Ilyen lehet például, ha a munkáltató a munkaviszony megszűnésekor szükséges iratokat nem, vagy csak késedelmesen adja ki, vagy ha a munkáltató a joggal való visszaélés tilalmát vagy az egyenlő bánásmód követelményét megszegi, de megalapozhatja a munkáltató felelősségét akár a munkaviszony létrejöttét megelőző munkáltatói magatartás is, amennyiben a munkaviszony a későbbiekben valóban létrejön.⁵

¹ TRENYSÁN MÁTÉ: *A munkáltatói kárfelelősség szabályai az új munka törvénykönyvében - tekintettel a továbbélő bírói gyakorlatra*, 2014, diplomamunka, 20. o.

² Mvt. 64. §.

³ A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996 (VIII.28.) NM rendelet, 2. § a) pont.

⁴ A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975 (VI.14.) MT rendelet, 2. melléklet.

⁵ KOZMA ANNA et al. (szerk.): *A munka törvénykönyvének magyarázata*, 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 290. o.

2. A MUNKÁLTATÓ FELELŐSSÉGÉNEK FELTÉTELEI

A munkáltató kártérítési felelőssége, annak ellenére, hogy az 1992-es Mt.-ben szereplő „vétkességére tekintet nélkül” kitétel kikerült az Mt. szövegéből, továbbra is objektív,⁶ így továbbra sem szempont a munkáltató közrehatásának szándékos vagy gondatlan volta a kárfelelősség megállapítása során,⁷ történjék az a munkáltató tevőleges magatartása, vagy akár mulasztása következtében.⁸ A munkáltatói közrehatás vétkessége csak a kártérítés mértéke körében bír relevanciával. E szigorú szabályozással a jogalkotó célja kétségtelenül az, hogy a munkajogviszony természetéből eredő alá-fölérendeltségi viszonyban, a gyengébbik fél pozícióját erősítse azzal, hogy megkönnyíti számára az igényérvényesítést. A munkáltató objektív felelőssége azonban nem volt mindig egységes, az 1992-es Mt. ideje alatt volt egy olyan kísérlet, amely során, a legfeljebb tíz főt foglalkoztató természetese személy munkáltatók kárfelelősségét vétkességi alapokra kívánta helyezni a jogalkotó. E szabályt az Alkotmánybíróság 41/2009. (III. 27.) AB határozata megsemmisítette, tekintettel arra, hogy a differenciálásnak ésszerű, az egyenlő bánásmód követelményét nem sértő indoka nem volt, a jogalanyiség jellege nem lehetett a megkülönböztetés alapja.

A munkavállalónak amennyiben kárigénye keletkezik, azt a munkáltatóval szemben munkaügyi bíróság előtt tudja érvényesíteni. E körben releváns, hogy hogyan alakul a bizonyítási teher a kártérítési felelősség feltételeinek elemei körében. A munkavállalónak a per során azt kell bizonyítania, hogy a munkaviszonyával összefüggésben kár érte, illetve ennek összszerszerűségét pontosan meg kell jelölnie.⁹ A munkáltató pedig ezzel szemben ellenbizonyíthat, melynek során azt kell bizonyítania, hogy a felelősség alóli mentesülés feltételei fennállnak. Az alábbiakban a felelősségi feltételeket kívánom bemutatni.

2.1. Munkaviszony

A munkáltató kárfelelősségének első feltétele, hogy a felek között munkaviszony álljon fenn. A munkaviszonynak a károkozás időpontjában kell fennállnia, azonban a munkáltatói kárfelelősség akkor is fennáll, ha ezek a károk csak később, a munkaviszony megszűnése után jelentkeznek (pl. foglalkozási megbetegedés tünetei csak később tapasztalhatóak).¹⁰ Bár a munkaszerződés írásba foglalása kötelező, azonban a gyakorlatban sokszor előfordul, hogy a munkavállalókat szóbeli megállapodás alapján foglalkoztatják, így a bírói gyakorlat alapján, a munkáltató kártérítési felelőssége adott esetben fennállhat érvénytelen munkaszerződés vagy színlelt szerződés esetén is.¹¹

2.2. Munkaviszonnal összefüggés (okozati összefüggés)

Az Mt. 166. § (1) bekezdése alapján „a munkáltató köteles megtéríteni a munkavállalónak a munkaviszonnal összefüggésben okozott kárt.”. A második feltétel tehát, hogy a bekövetkezett károsodás a fennálló munkaviszonnal összefüggjön, okozati kapcsolatban álljon.

Bár az okozatosság bizonyítása a munkavállaló kötelezettsége, a bíróság a munkaviszonnal való összefüggés körében általában szakértőt vesz igénybe, aki kirendelése esetén szakvéleményében köteles nyilatkozni arra vonatkozóan, hogy az egészségkárosodás a munkaviszonnal összefüggésben keletkezhetett-e. Nem elfogadható az a szakvélemény, amely csupán exemplifikatív jelleggel sorolja fel azokat a körülményeket, amelyek egyébként az egészségkárosodást előidézhetik.¹² A fentiek alapján akként fogalmazhatunk, hogy munkavállalónak a munkaügyi perben valószínűsíteni kell, hogy a károsodása a munkaviszonyával összefüggésben következett be.¹³ Az egészségkárosodás bekövetkezése és a munkaviszony közötti okozati összefüggést nem kell kétséget kizáróan bizonyítani, elegendő, ha a bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján ezt valószínűsíteni tudja.¹⁴

A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 30. számú állásfoglalása szerint abban az esetben, ha a munkavállalónak már a munkaviszonyt megelőzően is volt egészségkárosodása, amely azonban nem okozott

⁶ SZÜCS PÉTER: *A munka törvénykönyve 1992-2012*, 2012, Complex, Budapest, 74. o.

⁷ BÁRÁNY ANIKÓ: A munkáltató kártérítési felelőssége, in *Cég és jog*, 2001/6. szám, 2. o.

⁸ LANCZER GABRIELLA: A nem vagyoni kártérítés probléma köre a munkajogi ítélkezési gyakorlatban, in *Magyar Jog*, 1995/6. szám, 340. o.

⁹ SZÜCS: *i. m.* 75. o.

¹⁰ TRENYISÁN: *i. m.* 28. o.

¹¹ BERKE GYULA – KISS GYÖRGY (szerk.): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2014, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 502. o.

¹² BH 1999.576.

¹³ BH 2007.23.

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.245/2008/5.

keresetvesztéssel járó munkaképesség csökkenést, de a munkaviszonnyal összefüggésben bekövetkező egészségromlása miatt korábbi állapota oly mértékben súlyosbodik, hogy az keresetvesztéssel jár, úgy a munkáltatónak, a munkaviszonnyal összefüggésben okozott kár mértékétől függetlenül, a teljes kárért felelnie kell. A munkáltató kizárólag akkor nem köteles a teljes kár megtérítésére, ha a munkavállaló meglévő egészségkárosodása miatt már a bekövetkező káreseményt megelőzően is csak korlátozottan volt képes ellátni munkakörét.¹⁵

A felelősségre vonáshoz szükséges okozati kapcsolat lehet közvetlen, de akár közvetett is.¹⁶ A munkaviszonnyal összefüggés megítélésével kapcsolatban támpontot nyújt a széleskörű bírói gyakorlat, valamint a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalása. Munkaviszonnyal összefüggésben állónak minősülnek a munkavégzéssel együtt járó előkészítő és befejező munkálatok, a munkavégzéstől elválaszthatatlan személyes szükségletek, feladatok, utasítások, elvárások akár a munkáltató székhelyén, telephelyén kívül is.¹⁷ Ha a munkavállalót a munkahelyre, vagy onnan hazafelé tartva éri baleset, a munkaviszonnyal való összefüggés, így a munkáltató felelőssége csak abban az esetben állapítható meg, ha a szállítás a munkáltató által üzemeltetett járművel történik.¹⁸ A munkáltató nem csupán a munkahely és a munkaeszközök biztonságáért felel, hanem a munkavállalói magatartásáért is helytállással tartozik, tehát objektív felelőssége a munkavállalójának a többi munkavállalót veszélyeztető magatartására is kiterjed.¹⁹

Nem vonható a munkaviszonnyal okozati összefüggésbe azonban a munkavállaló által, a munkáltató utasítása hiányában, engedély nélkül végzett magánmunka, még ha ez kár bekövetkezéséhez is vezet.²⁰ Szintén nem tekinthetők a munkaviszonnyal összefüggésben bekövetkezett károknak a tanulmányi szerződésből, bérleti szerződésből eredő károk, illetőleg a munkáltató által biztosított szálláson, munkaidőn kívül bekövetkezett baleset.²¹

Az okozati összefüggés kapcsán érdekes kérdés az Mt. 177. §-a alapján alkalmazandó, a Ptk. 6:521. §-ban rögzített előreláthatósági szabály is. A Ptk. a kártérítési felelősség általános és közös szabályairól szóló fejezetében kimondja, hogy „Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia”. Amennyiben tehát a munkáltató bizonyítani tudja, hogy a bekövetkezett kárt nem látta előre, és ez az előrelátás nem is volt tőle elvárható, abban az esetben, az okozati összefüggés a kár és a munkaviszony között nem állapítható meg, így vélhetően a kárfelelősség sem állhat fenn, hiszen hiányzik ezáltal a felelősségre vonás egyik konjunktív feltétele.

2.3. Kár

A munkaügyi perben a kár mértékét munkavállalónak kell bizonyítania. A munkáltató az Mt. 166. § (1) bekezdése alapján a munkavállaló minden kárát köteles megtéríteni, ami a munkaviszonnyal összefüggésben keletkezett, ezen kárelemek pedig a következők lehetnek:

2.3.1. Munkaviszony körében elmaradt jövedelem

Az elmaradt jövedelem körében figyelembe kell venni az elmaradt munkabért és annak a rendszeres juttatásnak a pénzbeli értékét, amelyre a munkavállaló a munkaviszony alapján a munkabéréen felül jogosult, feltéve, hogy azt a károkozást megelőzően is rendszeresen igénybe vette.²² Ezen túlmenően ideértendő az a kár is, amelyet a munkavállaló a sérelemből eredő fogyatékosága ellenére rendkívüli munkateljesítménnyel hárít el.²³ Szintén az elmaradt jövedelem körébe tartozik az a juttatás, melyet a munkavállaló, a munkaviszonyra tekintettel a munkáltatótól független harmadik személytől kapott.²⁴

2.3.2. Munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem

A teljes kártérítés elvéből adódóan a munkáltató az előző kategórián túlmenően köteles megtéríteni a munkavállalónak a munkaviszonyon kívül elmaradt egyéb rendszeres, jogszerűen megszerzett jövedelmét is,²⁵

¹⁵ KOZMA et al. (szerk.): *i. m.* 294. o.

¹⁶ BH 2005.443.

¹⁷ Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalásának a) pontja

¹⁸ TRENYISÁN: *i. m.* 29. o.

¹⁹ BH 2003.514.

²⁰ BH 2002.331.

²¹ BH 1993.263.

²² Mt. 169. § (1) bekezdés.

²³ TRENYISÁN: *i. m.* 50. o.

²⁴ KOZMA et al. (szerk.): *i. m.* 274. o.

²⁵ Mt. 169. § (2) bekezdés.

melyet a munkaviszony körében elmaradt jövedelem mellett, attól elkülönülten kell vizsgálni.²⁶ Érvényesíthetőségének két konjunktív feltétele, hogy ez a jövedelem rendszeres, illetve jogszerűen megszerzett, vagyis szabályosan adózott legyen. A jogalkotó célja a jogszerűség kritériumának normaszövegbe való beemelésével az volt, hogy ezzel is ösztönözze a legális foglalkoztatás terjedését.²⁷

2.3.3. Dologi kár

A dologi kár megtérítése a bekövetkezett sérelem során megrongálódott, vagy megsemmisült bármely vagyontárgy ellenértékét hivatott kompenzálni. Az Mt. 170. § (2) bekezdése alapján a dologi kár összegét a kártérítéskor érvényes fogyasztói ár alapján, az avulás figyelembevételével kell megállapítani, ha viszont a kár értékcsökkenés nélkül kijavítható, akkor a kárként a javítás költségét kell figyelembe venni.²⁸

2.3.4. Egészségkárosodással összefüggésben felmerülő egyéb kár

Ezen károk megtéríthetőségével kapcsolatban a jogalkotó két konjunktív feltételt támaszt: egyrészt a megtérítendő költségeknek a sérelemmel összefüggésben kell felmerülniük, másrészt pedig indokolt költség kell hogy legyen.²⁹ Egészségkárosodással járó káresemény mellett kárként jelentkezhet a szükséges ápolás költsége, gyógyszerköltség és az élelemfeljavítás költségei. A munkáltatót akkor is terheli ezen költségek megfizetése, ha az ápolást a károsult valamely hozzátartozója ingyenesen látja el.³⁰ Súlyos egészségkárosodás, vagy járásnehezítettség esetén a károsult munkavállaló a közlekedési költségek, vagy akár a lakás átalakításával kapcsolatos költségek megtérítését is követelheti a munkáltatótól.

2.3.5. Hozzá tartozó kára

A munkáltató köteles megtéríteni a munkavállaló hozzátartozójának a károkozással összefüggésben okozott kárát.³¹ Ez a felelősség azonban csak járulékos jellegű, ugyanis csak akkor áll fenn, ha a munkáltató felelőssége a munkavállalóval szemben megállapításra került.³² Hozzá tartók körét az Mt. 294. § (1) bekezdés b) pontja határozza meg. A törvény által meghatározott hozzátartozói kör a perben jogosan követelheti a munkavállalót ért kárral összefüggésben keletkező dologi kárának, egyéb indokolt költségének és nem vagyoni kárának megtérítését. Ezen túlmenően, amennyiben a munkavállaló a károkozás következtében életét veszti, úgy a hozzátartozó jogosult olyan mértékű kártérítésre, amely a megélhetését a sérelem előtti színvonalon biztosítja.³³

2.3.6. Nem vagyoni kár

Az Mt. a nem vagyoni kár megtérítéséről önmagában nem rendelkezik, ezért a sérelemdíj körében az Mt. háttérszabályát képező Ptk. vonatkozó rendelkezései az irányadók. A Ptk. 2:52. §-a alapján a károsult sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért. Nem vagyoni sérelemnek tekintendő minden olyan sérelem, amely a munkavállaló életét, testi épségét, egészségét vagy személyiségi jogát sérti. A kárfelelősség alapja szempontjából a leglényegesebb különbség a vagyoni kárigény érvényesítéséhez képest, hogy míg ez utóbbinál a munkavállalónak összegszerűen bizonyítania kell, hogy őt mennyi kár érte, addig a sérelemdíj esetében ez nem feltétel, elegendő csupán a jogsértés tényének bizonyítása, a kár összegét pedig a bíróság a Ptk. 2:52. § (3) bekezdésében foglalt körülmények mérlegelésével határozza meg.

3. TELJES MENTESÜLÉS A KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG ALÓL

Már az 1992-es Mt. is biztosított lehetőséget a munkáltató számára, hogy a szigorú objektív felelősség alól bizonyos körülmények fennállása esetén mentesüljön, ez az exculpációs felelősség pedig a hatályos Mt. alapján is fennáll. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a mentesülési feltételek megváltoztak.

Az 1992-es Mt. 174. § (2) bekezdésében foglalt mentesülési lehetőségek az Mt. 166. § (2) bekezdésében kerültek újrászabályozásra. Míg az 1992-es Mt. a mentesülést a munkáltató „működési körén kívül eső”

²⁶ BH 2005.404.

²⁷ A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat, részletes indokolás a 169-172. §-hoz.

²⁸ KOZMA et al. (szerk.): *i. m.* 306. o.

²⁹ GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 396. o.

³⁰ BH 1973/9/343.

³¹ Mt. 171. § (1) bekezdés.

³² TRENYISÁN: *i. m.* 57. o.

³³ Uo. 58. o.

„elháríthatatlan ok” esetén, vagy akkor tette lehetővé, ha a kárt „kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta”, addig az Mt. a munkáltatói mentesülés lehetőségét „ellenőrzési körön kívül eső” károkozó körülmény bekövetkezéséhez köti, mellyel a munkáltatónak „nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa”, ezek mellett pedig változatlanul fennmaradt az a mentesülési lehetőség, amely szerint a munkáltató kárfelelőssége nem állapítható meg, ha a kárt „kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta”. Látható, hogy a jogszabály szövegezésében lényeges módosítások történtek, a jogalkotó a korábbi működési kör-t ellenőrzési körre cserélte, az eddigi feltételeket pedig az előreláthatósági klauzula bevezetésével egészítette ki.

3.1. Első fordulat

A fentiek alapján tehát az Mt. 166. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a felelősség alóli mentesüléshez a munkáltatónak három konjunktív feltétel érvényesülését kell bizonyítania:

3.1.1. Ellenőrzési kör

Ez a módosítás nem csupán „játék a szavakkal”, az értelmezési kereteket jelentősen leszűkítő és módosító érdemi változásnak minősül. Minderre azért volt szükség, mert a korábban használatos „működési kör” kifejezés - mint az objektív kárfelelősség alóli mentesülés egyik lehetőségének fontos konjunktív eleme - túlságosan tág kereteket szabott a bírői jogértelmezés számára, így gyakorta a tényleges munkáltatói ráhatástól függetlenül is megállapították a munkáltató felelősségét azokban az esetekben is, melyre annak semmilyen befolyása nem lehetett. Ezzel lényegében a jogalkotó általánossá tette a munkáltatói kárfelelősség körében a polgári jogban ismert veszélyes üzemi felelősséget.³⁴ Az indokolatlanul tág bírői jogértelmezést elkerülendő a jogalkotó a „működési kör”-t „ellenőrzési kör” kifejezésre cserélte, melybe kizárólag olyan körülmények tartoznak, amelyek működésére a munkáltatónak tevékenysége kifejtése során - közvetlen vagy közvetett módon - befolyása van.

A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalása vélhetően a továbbiakban is segít eligazodni abban, hogy mi tartozik a munkáltató ellenőrzési körébe és mi nem. Az állásfoglalás szerint az minősülhet ellenőrzési körön kívül eső körülménynek, ami teljesen független a munkáltató tevékenységétől. Ide tartoznak többek között a vis maior hagyományos esetei, bizonyos állami intézkedések (pl.: a behozatali-kiviteli tilalmak, devizakorlátozások, embargó, stb.), de szintén ide sorolandóak a súlyos üzemzavarok és a szerződészerű teljesítést lehetetlenné tevő radikális piaci változások (pl.: fizetés pénznemének rendkívüli meggyengülése).³⁵ Ezt meghaladóan azonban az ellenőrzési körbe tartozik minden, a munkáltató feladatai ellátása során kifejtett tevékenységgel összefüggő személyi magatartás, használt anyag, felszerelés, berendezés és energia tulajdonságából, állapotából, mozgásából és működéséből eredő ok.³⁶ Az ellenőrzési kör így szűkebb tartalmú fogalom, mint a korábban használatos működési kör volt, meghatározása mindig a munkáltató tényleges ráhatása alapján történik.³⁷

Amennyiben a kár a munkáltató ellenőrzési körén belüli okból következik be, a kimentésre nincs lehetőség.³⁸ A 166. § (2) bekezdés a) pontja szerinti mentesüléshez ugyanis három konjunktív feltétel érvényesülése szükséges, melyek közül ha az első - az ellenőrzési körön kívül eső ok kitétel - nem teljesül, akkor a másik kettő irreleváns, hiszen ebben az esetben, akár még előreláthatatlansága és elháríthatatlansága ellenére is fennáll a munkáltató felelőssége.³⁹

3.1.2. Az előreláthatóság hiánya

Az előzőek alapján megállapítható, hogy ha a munkáltató sikeresen bizonyítja is, hogy a káresemény ellenőrzési körén kívül eső okból következett be, abban az esetben is csak akkor van lehetősége a kimentésre, ha az Mt. 166.§ (2) bekezdésében foglalt másik két konjunktív feltétel bekövetkezését is igazolja, vagyis hogy ezen „ellenőrzési körön kívül eső okkal nem kellett számolnia” és „nem is volt tőle elvárható, hogy ezen károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa”. Ezen előreláthatósági klauzula bevezetése az Mt. kárfelelősségi szabályainak körében az egyik legnagyobb, és leginkább vitatott újításnak

³⁴ SZÜCS: *i. m.* 430. o.

³⁵ BANKÓ ZOLTÁN et al.: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2012, Complex, Budapest, 431. o.

³⁶ Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalása.

³⁷ DUDÁS KATALIN et al.: *Munkajog*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 370. o.

³⁸ BARSÍ ILDIKÓ: *A munkáltatói kártérítési felelősség jogalapjának új elemei a 2012. évi I. törvényben*, elérhető: [http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/A%20munk%C3%A1llat%C3%B3i%20k%C3%A1rt%C3%A9r%C3%A9s%C3%A9rt%20felel%C5%91ss%C3%A9g%20%C3%BAj%20elemei\(1\).pdf](http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/A%20munk%C3%A1llat%C3%B3i%20k%C3%A1rt%C3%A9r%C3%A9s%C3%A9rt%20felel%C5%91ss%C3%A9g%20%C3%BAj%20elemei(1).pdf) (2016.09.21.) 6.o. (2016.09.28.)

³⁹ FERENCZ JÁCINT et al.: *Munkajogi alapismeretek*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 155. o.

tekinthető, mely jogintézmény az új Ptk.-ból került átvételre. A klauzula a polgári jogban is hangsúlyos szerepet kapott a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség körében (Ptk. 6:142. §). A jogirodalom szerint az előreláthatóság jogpolitikai célja, a szerződési kockázat felek közötti kölcsönös, helyes, hatékony és igazságos elosztása.⁴⁰

Az előreláthatóság vizsgálatával kapcsolatban először annak jogi természetét kell alaposabban megvizsgálnunk. Az előreláthatóságnak objektív és szubjektív oldala is van. Objektíve előreláthatónak kell tekinteni minden olyan körülményt, melynek előrelátása minden munkáltatótól általában az adott helyzetben elvárható. Ehhez képest a szubjektív előreláthatóság csak azt követeli meg, hogy az egyén aszerint cselekedjen, ami konkrétan tőle, mint konkrét munkáltatótól az adott helyzetben elvárható.⁴¹ Kulcsfontosságú tehát a megítélés szempontjából a viszonyítási alap, hogy az elvárt előrelátás mihez képest, kihez képest kell tanúsítani. Ebben a kitételben elsősorban az előreláthatóság objektív formája az elvárás, hiszen a törvény úgy fogalmaz, hogy: „a kárt az ellenőrzési körön kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa”. Ezek alapján tehát vélhetően olyan körülményről lehet szó, melyre a munkáltatónak semmilyen ráhatása nem lehetett, valamint általában véve (tehát objektíve) senkitől nem elvárható, hogy ennek a körülménynek a felmerülésével előre kalkuláljon, arra felkészüljön, így azt elkerülje vagy elhárítsa.

A klauzula ezen esetében nem azt kell vizsgálni, hogy a munkáltató ténylegesen milyen intézkedéseket tett meg, hanem annak van jelentősége, hogy az adott helyzetben lévő munkáltatótól milyen ésszerű intézkedések meghozatala, milyen tájékozódás lett volna elvárható.⁴² A bírói gyakorlat egyelőre nem adott támpontot arra, hogy melyek azok az ellenőrzési körön kívül eső körülmények, amelyekkel a munkáltatónak nem kellett számolnia, így azt esetenként kell vizsgálni, hogy a munkáltató elvárható gondossággal és körültekintéssel járt-e el.⁴³ Az Mt. indokolása alapján az előreláthatóság körét nagyban befolyásolja, hogy a munkavállaló miről tájékoztatja a munkáltatót, ugyanis: „széleskörű tájékoztatásra ösztönzi a feleket a kártérítési felelősség tekintetében érvényesülő előreláthatósági klauzula, mivel adott esetben ez alapozhatja meg a másik fél felelősségét”.⁴⁴ Az előreláthatósági szabály lényege a munkajogra vetítve az, hogy a munkáltatónak csupán az adott körben szokásos (előrelátható) károkért áll fenn objektív felelőssége, míg a szokatlan károkat csak akkor kell megtérítenie, ha a munkáltató a kockázatot megismerhette (jellemzően a munkavállaló általi tájékoztatás útján).⁴⁵ A munkajog területén azonban e klauzula alkalmazása több kérdést is felvet, melynek megoldása, a majdan kialakuló bírói gyakorlattól várható.

Tisztázásra szorul, hogy a kár bekövetkezését konkrétan kinek kell előre látnia, ugyanis a munkáltató rendszerint jogi személy és mint ilyen, az előrelátásra természeténél fogva képtelen. A kérdésre a válasz feltehetőleg a munkáltató helyett és nevében eljáró természetes személy, a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki a munkavállalók feletti közvetlen irányítást is gyakorolja. A probléma azonban ott jelentkezik, ha egy nagyobb szervezetet kell alapul vennünk, ahol a munkáltatói jogkör gyakorlója és a konkrét felügyeletet és utasítási jogot gyakorló személy elkülönülnek egymástól. Ebben az esetben felmerül a kérdés, hogy a perben az előreláthatóság vizsgálatával kapcsolatban konkrétan kire kell a bizonyítást felvenni, kinek az „előrelátását” kell vizsgálni. A vállalat vezető tisztségviselőjére, vagy talán a munkáltatói jogkör gyakorlójára, esetleg a károsult munkavállaló közvetlen felettesére, vagy a munkavédelemért felelős munkavállalóra?⁴⁶ Több elmélet létezik, amely valamilyen úton-módon megalapozná mindegyik említett személy felelősségre vonásának alapját, de a bírói gyakorlat nagyjából egységes a kérdésben, hogy ez esetben a vizsgálat fókuszába a károsult közvetlen irányításáért felelős munkavállalót kell állítani.

Kérdés emellett az is, hogy míg a Ptk. meghatározza, hogy az előreláthatóságnak mikor kell fennállnia (szerződéskötés időpontjában), addig az Mt. a mentesülés lehetőségénél ilyen eligazítást nem tartalmaz. A Ptk.

⁴⁰ CSÖNDES MÓNKA: A szerződésszegési jog előreláthatósági korlátjának joggazdasági modellje és annak jogi kritikája, in *Állam- és Jogtudomány*, LV. évf., 2014/1. szám, 4. o.

⁴¹ SIPKA PÉTER MÁTÉ: *A megváltozott munkáltatói felelősség kollíziója a munkavédelem és társadalombiztosítás szabályaival Magyarországon*, 2014, Debrecen, elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/sipkapeter-ertekezes.pdf, (2016.09.21.), 85. o.

⁴² KOZMA et al. (szerk.): *i. m.* 296. o.

⁴³ CSÉFFÁN JÓZSEF: *A munka törvénykönyve és magyarázata*, 2012, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 442. o.

⁴⁴ HAJDÚ JÓZSEF – KUN ATTILA: *Munkajog*, 2014, Szegedi Tudományi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Patrocínium Kft., Budapest, 243. o.

⁴⁵ KUN ATTILA: *Gazdasági racionalitás és munkajog. Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új munka törvénykönyve tükrében*, 2013, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI, 405. o.

⁴⁶ SIPKA: *i. m.* 92. o.

szerinti szabály vélhetően azért nem került az Mt.-be, mivel, szemben egy polgári jogi szerződéses jogviszonnyal, a munkajogi jogviszony jellemzően tartós jogviszonynak minősül, így ha a szerződéskötéstől kérné számon a jogalkotó az előreláthatóságot, akkor egy több tíz éves munkaviszony esetében nagy eséllyel a hosszú idő távlatából a bizonyítás aggályos lenne és könnyen a munkáltató mentesüléséhez vezetne.⁴⁷ Ezen jogértelmezésből fakadóan következtethetünk arra, hogy az előrelátás elvárt időpontja a kár bekövetkeztének időpontja kell hogy legyen.

Érdekes kérdésként vetődik fel az a helyzet is, ha mondjuk a munkavállalót egészségkárosodás érte, amelyért a munkáltató felelőssége megállapítást is nyert, azonban a munkavállaló - kárenyhítési kötelezettségének ellátása ellenére is - állapota rosszabbra fordul. Ebben az esetben az ok-okozati összefüggés fellelhető az állapotromlás és a munkáltató által okozott kár között, azonban láthatta-e munkáltató már előre a károkozást a későbbi állapotromlást? Kellett ezzel előre lehetőségként, kockázatként számolnia?⁴⁸ Ezen felmerülő kérdések tisztázása a bírói gyakorlatra vár.

3.1.3. Elháríthatatlanság

Az elháríthatatlanság azt jelenti, hogy a kár bekövetkezéséhez vezető károkozó körülmény, a tudomány és technika adott szintjén objektíve nem megakadályozható, vagy a káresemény bekövetkezésének elkerülésére azért nincs lehetőség, mert az esemény hirtelensége miatt az ehhez szükséges idő - a fennálló technika ellenére - nem áll rendelkezésre. Ennek pontos megállapításához nem a munkáltatónál megvalósuló technikai fejlettségi szintet kell vizsgálni, hanem a lehető legmagasabb elérhető szintet⁴⁹, és ezt nem csak a károkozás időpontjában kell figyelembe venni, hanem már az azt megelőző időszakra vonatkozóan is.⁵⁰

3.2. Második fordulat

A munkáltató kártérítési felelősség alóli mentesülésének másik nagy kategóriája az Mt. 166. § (2) bekezdésének b) pontjában kerül szabályozásra. E szakasz kimondja, hogy a munkáltató „mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta”. Ez a szabályozás az 1992-es Mt.-ből változatlanul került át az Mt.-be. A szakasz két lényegi momentum a „károsult kizárólagos magatartása” és az „elháríthatatlanság”, melyek konjunktív feltételekként érvényesülnek, amennyiben egyik feltétel is hiányzik, a mentesülés nem lehetséges.

E törvényi fordulat értelmezéséhez a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalásának c) pontja ad támpontot, amely a „kizárólagosságot” és az „elháríthatatlanságot” szűken és szigorúan értelmezi. Többek között kimondja, hogy ha a kár bekövetkezésének nem kizárólag a munkavállaló magatartása az oka, hanem abban olyan körülmény is közrejátszik, mely a munkáltató ellenőrzési körébe esik, vagy azon kívüli, de bekövetkezése elhárítható lenne, akkor a kimentési lehetőség nem áll fenn.⁵¹ A bírói gyakorlat értelmében, ha a baleset körülményei nem tisztázhatóak kétséget kizáróan, akkor a kár nem róható teljes egészében a munkavállaló terhére, így a mentesülés ebben az esetben is kizárt.⁵² Szintén általánosan elfogadott jogalkalmazói álláspont az, hogy önmagában a munkavállaló figyelmetlensége, elővigyázatatlansága, ügyetlensége, rosszulléte, vagy a munkavédelmi szabályok be nem tartása nem jelenti azt, hogy ezek voltak a károsodás egyedüli okai.⁵³ Látható tehát, hogy e szabályok alapján a munkáltatónak csak szűk körben van lehetősége a felelősség alól teljes egészében mentesülni.

4. RÉSZLEGES MENTESÜLÉS

Az új Mt. bizonyos esetekben megosztja a kárt a munkáltató és a munkavállaló között. Ezekben az esetekben, bár a teljes felelősség alóli mentesülésre nincs mód, azonban fennáll valamely körülmény, amely miatt a teljes kártérítés megfizetésére való kötelezés méltánytalan lenne a munkáltatóra nézve. Ezek a részleges mentesülés, avagy a kármegosztás esetei. Az alábbiakban e törvényi fordulatokat mutatom be.

⁴⁷ Uo. 87. o.

⁴⁸ NÁDAS GYÖRGY: *Az előreláthatósági klauzula megjelenése a kárfelelősségi szabályok között*, elérhető: http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/224_240_Nadas_A.pdf, 9.o. (2016.10.01.)

⁴⁹ PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, Zsigmond Király Főiskola és a L'Harmattan Kiadó közös kiadványa, 171. o.

⁵⁰ BANKÓ et al.: *i. m.* 434. o.

⁵¹ SIPKA: *i. m.* 90. o.

⁵² Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.935/1997/3.

⁵³ HAJDÚ – KUN: *i. m.* 243. o.

4.1. Előreláthatóság hiánya

A klauzula nem csak a felelősség alóli teljes mentesülés egyik konjunktív feltétele, e szabály alkalmazása a kármegosztás körében is megjelenik. Az Mt. 167. § (1) bekezdése kimondja, hogy „nem kell megtéríteni azt a kárt, amellyel kapcsolatban [a munkáltató] bizonyítja, hogy a bekövetkezése a károkozás idején nem volt előrelátható.” Az Mt. e szabályával a korábban említett teljes kártérítés elvét normatív jelleggel korlátozza.⁵⁴

Az előreláthatóság e formájánál a kár természetét, típusát kell előre látni, nem pedig a kár pontos mértékét.⁵⁵ Az előreláthatóságot a károkozás időpontjában, objektívizáltan, tipizált tapasztalati tények tükrében kell vizsgálni.

E rendelkezés rokonítható a Ptk. kontraktuális felelősségéről szóló 6:143. §-ával, amely szintén azt mondja ki, hogy az előre nem látható kár egy részét adott esetben nem kell megtéríteni. Lényeges különbség azonban, hogy a Ptk.-tól eltérően az Mt. nem tesz különbséget a tapadó károk és következménykárok között. Ez az eltérés nem elhanyagolható, hiszen a Ptk. hivatkozott szakaszában úgy rendelkezik, hogy károkozás esetén a szolgáltatás tárgyában keletkezett kárt (tapadó kár) meg kell téríteni, viszont a károsult vagyonaiban keletkező egyéb károkat és elmaradt vagyoni előnyt (következmény kár) csak olyan mértékben kell megtéríteni, amennyiben a jogosult bizonyítja, hogy az előrelátható volt. Ezzel szemben az Mt. nem dolgozta ki ilyen részletességgel ezt a kérdéskört, így az előreláthatóság ezen formáját - fordított logika és bizonyítási teher mellett, de - a kár egészére alkalmazza. Ennek következtében, ha a munkáltató a munkügyi perben bizonyítani tudja, hogy a károkozás időpontjában a kár nem volt előrelátható, akkor elméletileg akár az az abszurd helyzet is előállhat, hogy a bíróság megállapítja a munkáltató felelősségét, azonban a munkavállalónak ezért megítélt kártérítés mértéke nulla forint lesz. A Ptk. szabályozásában e probléma nem merülhet fel, hiszen a tapadó károk alól az előreláthatóság alapján nem lehet mentesülni, így a törvény eleve nem engedi, hogy a bírói mérlegelés kiüresítse a kártérítés jogintézményét. Álláspontom szerint, hasznos lenne a Ptk.-ból a kár típusára vonatkozó cizellált szabályozását beemlíteni a munkajogba és különbséget tenni a tapadó-, illetve a következménykárok között, ezzel megoldva az előreláthatósági szabály kártérítés mértékénél jelentkező problematikáját.

4.2. Károsult vétkes közrehatása

A károsult közrehatása körében - az 1992-es Mt.-hez hasonlóan – a hatályos Mt. rögzít olyan szabályt, amely kármegosztáshoz vezethet. Ha a munkavállaló vétkes magatartása közrehatott a károsodásban, akkor a törvény alapján a munkáltató és a munkavállaló között kármegosztás alkalmazható. Ebben az esetben a munkavállaló vétkes közrehatása a munkáltató szempontjából felelősségcsökkentő tényező.⁵⁶

Releváns e körben a Legfelsőbb Bíróság 31. számú állásfoglalása is, amely szerint a kárviselés mértékét az határozza meg, hogy az okozott kár bekövetkezéséért a munkavállaló milyen mértékben felel vétkes magatartása miatt. A bíróság ezt rendszerint százalékos arányban állapítja meg, míg a munkavállaló vétkes magatartására nem hárítható kár megtérítésére a munkáltató lesz köteles. A százalékos arány megállapításánál a bíróság szigorúan veszi annak vizsgálatát, hogy a munkáltató mennyiben felelős a munkavállaló vétkes magatartásáért. Például nem állapítható meg a munkavállaló vétkes közrehatása abban az esetben, ha a kár azért következik be, mert a munkáltató szabálytalan műveletre tanítja be munkavállalóját,⁵⁷ vagy akkor sem, ha a kitanítás ugyan szabályszerűen történt, azonban a balesetet előidéző hibás gyakorlatról a munkáltató tudott és azt megtűrte.⁵⁸ A kármegosztás magasabb arányát indokolja azonban például, ha a kárt a munkavállaló nyilvánvalóan figyelmetlen munkavégzése indokolja.⁵⁹

4.3. Kárenyhítési kötelezettség

A károsulti közrehatás másik klasszikus aspektusa is megjelenik az Mt. 167. § (2) bekezdésében a munkavállaló vétkes közrehatása mellett. E fordulat az 1992-es Mt.-hez képest új elemként szerepel a törvényben. Ez a munkavállalóra rótt kárenyhítési kötelezettség, mely alapján a munkáltatónak nem kell megtérítenie azt a kárt, „amely abból származott, hogy a munkavállaló kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget”.

⁵⁴ KUN: *i. m.* 401. o.

⁵⁵ Uo. 414. o.

⁵⁶ BANKÓ et al.: *i. m.* 437. o.

⁵⁷ KOZMA et al.: *i. m.* 298. o.

⁵⁸ BANKÓ et al.: *i. m.* 437. o.

⁵⁹ KOZMA et al.: *i. m.* 299. o.

A munkavállalótól megkövetelt kárenyhítési kötelezettség két nagy területe a gyógyuláshoz és az ismételt munkavállaláshoz kapcsolódik. Egyrészt a károsult maga is köteles tevékenyen közreműködni saját gyógyulásában, illetve abban, hogy állapota ne romoljon tovább, másrészt pedig a gyógyulást követően köteles törekedni arra, hogy minél hamarabb munkába állhasson a megfelelő átképzést követően, más munkakörben, más munkaterületen, vagy akár más munkáltatónál.⁶⁰ E körben azt kell a bíróságnak körültekintően vizsgálni, hogy a károsult mindent megtett-e egészsége helyreállítása érdekében, ami az adott helyzetben általában elvárható (ez az elvárhatósági mérce azonban jelentősen alacsonyabb, mint amit a károkozóval szemben támaszt a törvény). Az általában elvárhatóságot azonban mindig viszonylagosan kell vizsgálni, ugyanis figyelemmel kell lenni arra, hogy adott esetben nem várható el a károsulttól, hogy az életét, testi épségét vagy egészségét veszélyeztető orvosi beavatkozásnak vesse alá magát, vagy az átlagosnál nagyobb erőfeszítéssel járó, esetleges egészségromlással fenyegető munkát végezzen.⁶¹

4.4. Rendkívüli méltánylás

Az Mt. másik újításaként értékelhető a kármegosztás körében a - szintén a polgári jogból átvett, méltányos mérlegelésen alapuló - kármérséklésre lehetőséget adó szabályozás, mely szerint „a bíróság a munkáltatót rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a kártérítés alól részben mentesítheti”.

Ebben az esetben a bíróságnak körültekintően kell vizsgálni a károkozás körülményei mellett a felek vagyoni helyzetét, és a kártérítés teljesítésének felekre gyakorolt hatásait, következményeit is. Az új szabályozás háttérében az az elv áll, hogy a kártérítés megfizetése ne okozzon nagyobb hátrányt, mint amekkorát a kár maga okozott, célkitűzése tehát a kis egzisztenciájú munkáltatók védelme.

Az imént ismertetett kármérséklés lényegében a kármegosztás speciális esete, hiszen a bíróság ebben az esetben is megállapítja a munkáltató kárfelelősségét, azonban a fizetendő kártételt a munkáltató körülményeire tekintettel csökkenti, így a kár fennmaradó részét, amelynek megfizetése alól a bíróság a munkáltatót mentesíti, a 'casus nocet domino' elv alapján a munkavállaló köteles viselni.

ÖSSZEGRZÉS

Látható tehát, hogy a 2012-es Mt. lényeges változásokat hozott az 1992-es Mt. munkáltató kártérítési felelősségre vonatkozó szabályok körében. A jogalkotó célja volt a munkajogi szabályozás polgári joghoz való közelítése, ezt támasztja alá a polgári jogból átvett számos jogintézmény is, így például a kártérítési felelősség körében megjelenő munkavállalóra rótt kárenyhítési kötelezettség, vagy a méltányos mérlegelésen alapuló rendkívüli méltánylás lehetősége, melyek jól beleillenek a korábbi szabályozáson alapuló új munkajogi környezetbe. A polgári jogból átvett jogintézmények közül az előreláthatósági klauzula alkalmazása jelenti a legnagyobb kihívást a jogalkalmazó számára, hiszen a klauzula értelmezése a munkajogban közel sem olyan egyértelmű, mint a polgári jogban.

Az előreláthatósági szabály az Mt.-ben három ponton is megjelenik, melyek alkalmazhatósága mindegyik esetben önmagában is problematikus. Megjelenik egyrészt a felelősségi feltételek körében, hiszen az Mt. 177. §-a egy utaló szabályt tartalmaz a Ptk. szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános és közös szabályaira, melyek közül a 6:521. § kimondja: „Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és amelyet nem is kellett előre látnia”. Ez alapján tehát, ha a munkáltató bizonyítja, hogy a kár nem volt előrelátható, akkor ezáltal a felelősség megállapításának egyik feltétele hiányozni fog, így a felelősség nem állapítható meg. A felmerülő probléma ezzel az, hogy a bírói gyakorlat ezt a szabályt jelenleg figyelmen kívül hagyja, feltehetően azért, mert kizárná a klauzula egyebekben foglalt alkalmazhatóságát. Álláspontom szerint ebből kifolyólag a legegyszerűbb megoldás az lenne, ha a Ptk.-ra utaló normát az Mt.-ből eltávolítanánk.

A klauzula második megjelenési formája a mentesülési feltételek körében merül fel. Az Mt. a 166. § (2) bekezdésének a) pontjában szabályozott kimentési ok egyik konjunktív feltételeként határozza meg azt, hogy a károkozó körülménynek előreláthatatlannak kell lennie. Polgári jogi területen van már némi jogalkalmazási tapasztalat az előreláthatóság követelményével kapcsolatban, hiszen a külföldi jogrendszerek tapasztalatai bizonyos mértékben felhasználhatóak. A munkajogra vetítve azonban a klauzula nem alkalmazható a polgári jogi szabályok szerint analóg módon, hiszen - jellegét tekintve - a munkaviszony számos ponton eltérő sajátosságokkal bír a polgári jogi jogviszonyokhoz képest, mely eltérések közeztében - ahogy arra már korábban is utaltam - több jogértelmezési nehézség is felmerül, melyek jogbizonytalansághoz vezetnek.

⁶⁰ BANKÓ et al.: *i. m.* 438. o.

⁶¹ CSÉFFÁN: *i. m.* 446. o.

Álláspontom szerint, a klauzula e kontextusban történő megfelelő alkalmazása a munkaviszony sajátos jellegére tekintettel módosítások ellenére is lehetetlen lenne, így úgy vélem szintén az lenne a legkézenfekvőbb megoldás, ha a klauzulát kiemelnénk a mentesülés konjunktív feltételei közül, így a munkáltató mentesüléséhez elegendő lenne, ha a kárt az ellenőrzési körén kívül eső elháríthatatlan körülmény okozná. A jogalkotó az Mt.-hez fűzött indokolásában ugyanis kifejtette, hogy a jogszabály-módosítással elérni kívánt célok egyike, hogy a munkáltató mentesülését szélesebb körben lehetővé tegye. Ennek ellenére a korábbi feltételek körét kiegészítette egy plusz feltétellel, mellyel megnehezítette a munkáltató felelősség alóli kimentését. Ha ezt eltávolítjuk - és figyelembe vesszük a működési kör ellenőrzési körrel való felváltását - a munkáltatónak szélesebb körben nyílik lehetősége a felelősség alóli mentesüléshez.

Az előreláthatósági szabály harmadik megjelenési formája az Mt. 167. § (1) bekezdésében, a kártérítés mértékének megállapításánál jelentkezik. A jogalkotó a Ptk. 6:143. §-át szánta mintának, azonban az átvétel nem szó szerint történt. A legnagyobb probléma, hogy míg a Ptk. a károk között differenciál aszerint, hogy tapadó vagy következmény károkról van szó, addig az Mt. ilyen megkülönböztetést nem tartalmaz. Ennek következtében, míg a Ptk. a klauzula alkalmazhatóságát csak a következménykárokra terjeszti ki, addig az Mt. - a különbségtétel híján - a klauzulát a kár egészére alkalmazhatja, így az az abszurd helyzet állhat elő, hogy a bíróság megállapítja a munkáltató felelősségét, azonban az Mt. 167. § (1) bekezdésére hivatkozva a kártérítés mértékét nulla forintig csökkenti. Álláspontom szerint, ezzel a szabállyal jelen formájában a jogalkalmazó adott esetben kiüresítheti a kártérítés intézményét, így úgy vélem, indokolt lenne az Mt.-be beemelni a Ptk.-ből ismert cizellált szabályozást a kár vonatkozásában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BANKÓ ZOLTÁN et al.: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2012, Complex, Budapest.
- [2.] BÁRÁNY ANIKÓ: A munkáltató kártérítési felelőssége, in *Cég és jog*, 2001/6. szám.
- [3.] BARSÍ ILDIKÓ: *A munkáltatói kártérítési felelősség jogalapjának új elemei a 2012. évi I. törvényben*, elérhető: [http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/A%20munk%C3%A1ltat%C3%B3i%20k%C3%A1rt%C3%A9rt%C3%A9si%20felel%C5%91ss%C3%A9g%20%C3%BAj%20elemei\(1\).pdf](http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/A%20munk%C3%A1ltat%C3%B3i%20k%C3%A1rt%C3%A9rt%C3%A9si%20felel%C5%91ss%C3%A9g%20%C3%BAj%20elemei(1).pdf) (2016.09.21.)
- [4.] BERKE/KISS: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2014, Wolters Kluwer Kft., Budapest.
- [5.] CSÉFFÁN JÓZSEF: *A munka törvénykönyve és magyarázata*, 2012, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged.
- [6.] DUDÁS KATALIN et al.: *Munkajog*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [7.] FERENCZ JÁCINT et al.: *Munkajogi alapismeretek*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [8.] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [9.] HAJDÚ JÓZSEF – KUN ATTILA: *Munkajog*, 2014, Szegedi Tudományi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Patrocínium Kft., Budapest.
- [10.] KOZMA ANNA et al (szerk.): *A munka törvénykönyvének magyarázata*, 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [11.] KUN ATTILA: *Gazdasági racionalitás és munkajog. Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új munka törvénykönyve tükrében*, 2013, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI.
- [12.] LANCZER GABRIELLA: A nem vagyoni kártérítés probléma köre a munkajogi ítélkezési gyakorlatban, in *Magyar Jog*, 1995/6. szám.
- [13.] NÁDAS GYÖRGY: *Az előreláthatósági klauzula megjelenése a kárfelelősségi szabályok között*, elérhető: http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/224_240_Nadas_A.pdf. (2016.10.01.)
- [14.] PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, Zsigmond Király Főiskola és a L'Harmattan Kiadó közös kiadványa.
- [15.] SIPKA PÉTER MÁTÉ: *A megváltozott munkáltatói felelősség kollíziója a munkavédelem és társadalombiztosítás szabályaival Magyarországon*, 2014, Debrecen, elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/sipkapeter-ertekezes.pdf. (2016.09.21.)
- [16.] SZÜCS PÉTER: *A munka törvénykönyve 1992-2012*, 2012, Complex, Budapest.
- [17.] TRENYSÁN MÁTÉ: *A munkáltatói kárfelelősség szabályai az új munka törvénykönyvében - tekintettel a további bírói gyakorlatra*, diplomamunka, 2014.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK:

- [1.] A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény.
- [2.] A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
- [3.] A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975 (VI.14.) MT rendelet.
- [4.] A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996 (VIII.28.) NM rendelet.
- [5.] A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat, részletes indokolás a 169-172. §-hoz.
- [6.] Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 29. számú állásfoglalása.
- [7.] Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.935/1997/3.
- [8.] Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.245/2008/5.
- [9.] BH 1973/9/343.
- [10.] BH 1993.263.
- [11.] BH 1999.576.
- [12.] BH 2002.331.
- [13.] BH 2003.514.
- [14.] BH 2005.404.
- [15.] BH 2005.443.
- [16.] BH 2007.23.

A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA JOGÁLLAMI KERETEI

Absztrakt

A gazdasági válság kitörése arra kényszerítette az államokat, hogy az adófizetők pénzéből mentsék meg a pénzintézeteket annak érdekében, hogy a pénzügyi rendszer és gazdaság stabilitása helyreálljon. A stabilizációs intézkedések megtétele mellett az államok elkezdtek kidolgozni egy olyan keretrendszer alapjait, amely képes a bankválság továbbgyűrűzését vagy egy újabb kialakulását megelőzni. Ennek eredményeként jött létre a makroprudenciális politika, amely egy szemléletváltást hozott a pénzügyi szabályozás és felügyelet terén.

Kulcsszavak: makroprudenciális politika; makroprudenciális hatóság; MNB; válságmegelőzés; pénzügyi stabilitás, rendszerkockázat.

1. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA, MINT PARADIGMAVÁLTÁS

A 2008-ban kitört világgazdasági válság arra kényszerítette az államokat, hogy az adófizetők pénzéből mentsék meg – ún. bail-out – a pénzintézeteket annak érdekében, hogy a pénzügyi rendszer és a gazdaság stabilitása helyreálljon, illetve a stabilitás hiányának társadalmi költségei minimalizálhatóak legyenek. A stabilizációs intézkedések megtétele mellett az államok – nemzetközi, regionális és nemzeti szinten egymásra épülve – elkezdtek kidolgozni egy olyan keretrendszer alapjait, amely képes a bankválság továbbgyűrűzését vagy egy újabb kialakulását megelőzni, továbbá, amely a válságok költségeinek társadalmisítását megszünteti.¹ A gazdasági válságra válaszul eleinte az egyes bankokra vonatkozó, ad hoc jellegű intézkedéseket vezettek be, majd fokozatosan megjelentek a válság táplálta delegálás részeként az egész rendszerre kiterjedő változások.² A gazdasági válság tehát egy paradigmaváltást hozott, először csak az ideák szintjén a szabályozók körében,³ majd magában a gazdasági és pénzügyi rendszer szabályozásában és felügyeletében. A korábbi mikroprudenciális nézőpont mellett, amely csak az egyes pénzügyi intézmények stabilitását vizsgálta anélkül, hogy az intézmények összekapcsolódását, egymással kapcsolatos hatásait figyelembe vette volna, megjelent az új – bár előképekkel már rendelkező – makroprudenciális szemléletmód, amelynek középpontjában a pénzügyi rendszer egésze áll. Ennek köszönhetően a makroprudenciális hatóságokon keresztül már nem csak az egyes bankokat, hanem az egész pénzügyi rendszer folyamatait is kontrollálni kívánják az államok.⁴

A világgazdasági válságot megelőzően az államok a mértékadó és az állami szabályozást is meghatározó gazdasági irodalom mainstream irányzatát – Milton Friedman, Alan Greenspan – követve úgy gondolták, hogy a piaci folyamatokat elsősorban a piaci önszabályozó folyamatai irányítják és viszik a piaci egyensúly állapota felé. Természetesen az elméleti alapállás mellett is létezett állami kontroll a banki tevékenységek felett, de az nem volt elégséges mértékű és intenzitású ahhoz, hogy az olyan piaci kudarcokat mint például a túlzott hitelnövekedés, a likviditási kockázatok, a túlzott koncentráció, stb. megakadályozza. A világgazdasági válság megmutatta, hogy a piaci önszabályozás erőteljes állami kontroll és beavatkozás nélkül nem elégséges a pénzügyi stabilitás fenntartására. Éppen ezért a gazdasági válsághoz vezető piaci kudarcok megakadályozása vált az újonnan létrejött makroprudenciális politika feladatává.

Dolgozatom célja bemutatni a makroprudenciális politika egyes jogi aspektusait. A terjedelmi korlátokra tekintettel annak egyéb (így például a gazdasági) kérdéseivel nem foglalkozom. A dolgozat négy gondolati egységre, fejezetre tagolódik. Az első fejezetben ismertetem a makroprudenciális politika célját és az alapvető fogalmait. A második fejezetben felvázolom a hazai makroprudenciális hatóságra, azaz a Magyar Nemzeti Bankra (a továbbiakban: MNB) vonatkozó szabályokat. Ezt követően a makroprudenciális hatóság

¹ MÉRŐ KATALIN – PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelés keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése, in *Hitelintézetek Szemle*, 2013/4. szám, 309-311. o.

² STOLCZ, STÉPHANIE MARIE – WEDOW, MICHAEL: Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States, in *ECB Occasional Paper*. No. 117., (2010), 9-10. o.

³ BAKER, ANDREW: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, in *New Political Economy*, Vol. 18. No. 1., (2013), 112. o.

⁴ MÉRŐ – PIROSKA: *i. m.* 309-311. o.

függetlenségének, átláthatóságának és elszámoltathatóságának kérdésével foglalkozom. Végül az utolsó fejezet keretében a *de lege ferenda* javaslatomban igyekszem a felmerült problémák minél szélesebb körére megoldást kínálni. A dolgozatot az összefoglalás zárja.

2. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA FOGALMI ALAPVETÉSEI

„A makroprudenciális politikát úgy definiálhatjuk, mint elsődlegesen prudenciális eszközök használatát a rendszerkockázatok kezelése és a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása érdekében.”⁵ A makroprudenciális politika célja az egész pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása a rendszerszintű kockázatok csökkentésén, a piaci kudarcok megelőzésén és a pénzügyi rendszer ellenállóképességének növelésén keresztül.⁶

A *pénzügyi stabilitás* fogalma a jogirodalomban nem egyértelmű, sőt alapvetően nem is tekinthető jogi fogalomnak, amely jellemző alapvető hiányosságként is értékelhető az erre épülő szabályozás szempontjából. A definíció bizonytalansága azt is jelenti, hogy a makroprudenciális politika széles mérlegelési körrel rendelkezik az eszközök alkalmazása terén, hiszen a makroprudenciális hatáskörrel rendelkező hatóság döntheti el mik a pénzügyi stabilitást fenyegető veszélyek.⁷ Az MNB értelmezésében „a pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a kulcsfontosságú pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer ellenálló a gazdasági sokkokkal szemben és képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását.”⁸

Meg kell határoznunk továbbá, hogy mi is az a rendszerkockázat, amelyet a makroprudenciális eszközökkel kezelni kívánunk. A rendszerkockázat fogalma azért is kiemelt jelentőségű, mert a pénzügyi stabilitás fogalmát, ahelyett, hogy közvetlenül definiálná az irodalom, legtöbbször a rendszerkockázat fogalmának segítségével hívásával határozza meg. *Rendszerkockázat* alatt a pénzügyi rendszer egészének vagy egyes részeinek a gyengülése által a pénzügyi szolgáltatások ellátásában okozott zavart értünk, ami negatív hatással jár a reálgazdaságra nézve is.⁹ A pénzügyi intézmények kockázatvállalása a gazdasági ciklus felszálló ágában alapvetően egy kívánatos tevékenység,¹⁰ azonban a ciklus megfordulásával az így felmerült rendszerkockázat az egész pénzügyi rendszerre és így a gazdaságra veszélyt jelent. A makroprudenciális politika célja éppen ezért a különböző formákat öltő rendszerkockázatok (pl. a túlzott összekapcsoltság, a „moral hazard” jelensége, stb.) kialakulásának megelőzése,¹¹ illetve kialakulásuk esetén azok kezelése, és így annak megakadályozása, hogy a pénzügyi rendszerben létrejövő válság átterjedjen a teljes gazdaságra.¹²

A pénzügyi rendszert fenyegető kockázatokat alapvetően két részre bonthatjuk: az egyik a *ciklikus*, a másik pedig a *strukturális rendszerkockázat*.

A *ciklikus rendszerkockázat* (ahogy az a nevében is benne van) a gazdasági ciklushoz igazodóan kialakuló kockázat. A lényege, hogy ha a gazdaság rendben működik, akkor a pénzügyi intézmények egyre nagyobb, idővel túlzott mértékű kockázatot mernek vállalni. Amikor azonban bekövetkezik a gazdasági fejlődésben egy törés, a pénzügyi intézmények magatartása megfordul, és a túlzott kockázatvállalást felváltja a túlzott kockázatkerülés. „A pénzügyi közvetítőknek ez az együtt mozgó, de az optimális szinttől valamilyen irányban eltérő kockázatvállalási hajlandósága jelenti a ciklikus rendszerszintű kockázatokat.”¹³ A ciklikus rendszerkockázat csökkentésére szolgáló eszköz például az anticiklikus tőkepuffer.¹⁴

A *strukturális rendszerkockázat* abból a tényből ered, hogy a mai globalizált világban a pénzügyi szereplők nem egymástól elszigetelt egységekként léteznek, hanem egy világszintű pénzügyi hálózat részei. Ez a hálózatos jelleg akkor jelent problémát, amikor a piacot sokkok érik, és az egymáshoz millió szálon

⁵ KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer, in *Hitelintézeteti Szemle*, 2016/1. szám, 30. o.

⁶ LUBLÓY ÁGNES: Rendszerkockázat a bankszektorban, in *Hitelintézeteti Szemle*, 2003/4. szám, 70. o.

⁷ KÁLMÁN (2016): i. m. 30. o.

⁸ Ld.: <http://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/a-penzugyi-stabilitas-fogalma> (2016.11.09.), a továbbiakban: MNBa.

⁹ IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, 7-8. o. elérhető: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf> (2016.10.27.).

¹⁰ WHITE, WILLIAM R.: *Making macroprudential concerns operational*, elérhető: <http://www.bis.org/speeches/sp041026.htm> (2016.10.26.).

¹¹ LUBLÓY: i. m. 78-81. o.

¹² IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, 10-12. o.

¹³ Ld.: <http://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/makroprudencialis-politika/a-makroprudencialis-politikarol-roviden> (2016.11.09.), továbbiakban MNBb.

¹⁴ KÁLMÁN JÁNOS: A makroprudenciális politika keretrendszere, in *Diskurzus*, 2015/1. szám, 27. o.

kötődő pénzügyi intézmények között a válságjelenségek rendkívül gyorsan és intenzíven kezdenek terjedni (ezt szokták „fertőzési hatásnak” is nevezni). „A pénzügyi szereplők közötti hálózat szerkezetéből és a hálózatban található egyes pénzügyi szereplőknek kockázatoságából következő válságerősítő hatásokat nevezzük strukturális rendszerkockázatoknak.”¹⁵ A túlzott összekapcsoltság, komplexitás és lejáratí eltérésekből fakadó kockázatok kezelését szolgálja például a nettó stabil finanszírozási mutató.¹⁶

Mindkét fogalom meghatározásból érezhető, hogy absztrakciós szintjük következtében a határvonalak meghúzása széles mérlegelésre ad lehetőséget. Egyik definíció sem határozza meg, hogy pontosan milyen folyamatok és jelenségek veszélyeztetik a pénzügyi stabilitást. Az absztrakt fogalomhasználat következtében a makroprudenciális hatóságok a jogszabályokban dedikált makroprudenciális eszközök alkalmazása során – lényegét tekintve – diszkrécionális hatáskörben dönthetnek.

Az említett hatásmechanizmuson belül a makroprudenciális politika döntései a makroprudenciális szabályozáson és felügyeleten keresztül realizálódnak. A makroprudenciális szabályozás a rendszerkockázatokból eredő mérlegproblémák társadalmi költségeit kontrolláló pénzügyi szabályozást jelent. A makroprudenciális felügyelet pedig magában foglalja a pénzügyi rendszer sebezhetőségeinek feltárása érdekében végzett elemzési és monitoring tevékenységet,¹⁷ az így feltárt rendszerkockázatok értékelését, az ezek kezelése érdekében végzett döntéshozatalt és végrehajtást, továbbá az utókövetést.¹⁸ A makroprudenciális politika vizsgálódásának területe a teljes gazdaságra kiterjedő célja miatt éppen ezért nem az egyes pénzügyi intézmények, hanem a pénzügyi rendszer, mint egész lett.¹⁹

A makroprudenciális felügyelet és szabályozás is csak akkor érheti el a célját a globalizálódott pénzügyi rendszerben, ha az egyes államok nem elszigetelt egységekként öröködnék a saját pénzügyi rendszerük felett, hanem ha mindezt harmonizált keretek közt teszik. Erre tekintettel jött létre a makroprudenciális politikának a nemzeti szint mellett egy nemzetközi, valamint egy Európai Unió szintű jogi keretrendszere is.²⁰ A makroprudenciális politika megvalósításának elsődleges felelősei, a fentiekől függetlenül, a nemzetállamok maradtak, amelyre tekintettel a továbbiakban kizárólag a nemzeti, azon belül pedig a hazai rendszerre szűkíttem a vizsgálódásaimat.

3. AZ MNB MINT MAKROPRUDENCIÁLIS HATÓSÁG

A makroprudenciális politika eredményes és hatékony delegálása érdekében a CRR kötelezi valamennyi tagállamot egy makroprudenciális politikáért felelős hatóság kijelölésére. E tekintetben eltérő megoldások születtek aszerint, hogy a mikroprudenciális és a makroprudenciális politika mennyire integrálódik a monetáris politikáért felelős központi bankba.²¹ Ebből is következik, hogy – amint azt az European Systemic Risk Board (továbbiakban: ESRB) is rögzíti ajánlásában – a tagállamok a makroprudenciális hatáskörök ellátására vagy egyetlen hatóságot vagy azon több hatóságokból álló tanácsot jelölnek ki.²² Hazánkban az MNB-be, mint központi bankba integrálódott valamennyi említett terület, és így egyetlen hatóság tölti be a makroprudenciális hatáskörök ellátásának feladatát. Emellett fontos tényezője a delegálásnak, hogy ki kell alakítani a makroprudenciális politikáért felelős szervek intézményi struktúráját, továbbá megfelelő szintű törvényi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a szabályozó szervek meg tudják hozni az adott helyzet kezeléséhez

¹⁵ Ld.: MNBb.

¹⁶ KÁLMÁN (2015b): i. m. 27. o.

¹⁷ KÁLMÁN JÁNOS: A makroprudenciális politika fogalmi keretei és helye a gazdaságpolitika rendszerében, in *Jog-Állam-Politika*, 2015/2. szám, 32-36. o.

¹⁸ IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, 10-12. o.

¹⁹ LIM, CHENG HOON et al.: *Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences*, in *IMF Working Paper* No. 11/238, (2011), 7. o.

elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1956385 (2016.01.07.).

²⁰ KÁLMÁN (2015b): i. m. 24-25. o.

²¹ Stabilitás ma – Stabilitás holnap: A Magyar Nemzeti Bank makroprudenciális stratégiája, 20-21. o. elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-makroprudencialis-strategiaja-2016.pdf> (2016. 12. 12.), továbbiakban: MNB MP Stratégia

²² PAGANO, MARCO et al.: *Allocating macro-prudential powers*, in *Reports of the Advisory Scientific Committee*, No. 5., 4. o.

elérhető: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_5_1411.pdf?6c921d3c90969380fb7240e29d032dac (2016. 12. 12.).

leginkább megfelelő döntést, és azt végre is tudják hajtani.²³ Az alábbiakban ezeket fogom elemezni az MNB tekintetében.

Magyarország központi bankjára, az MNB-re vonatkozó szabályokat 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (a továbbiakban: MNB törvény) tartalmazza. Az MNB független szerv, így tagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az EKB-tól és az EU intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól.²⁴ Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Emellett makroprudenciális célkitűzésként jelenik meg, hogy fenntartja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, támogatja a pénzügyi rendszer ellenálló képességének növelését, valamint a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását. Mindezt az elsődleges cél megvalósításának veszélyeztetése nélkül.²⁵

Az MNB szervezetén belül a makroprudenciális feladatok ellátása kapcsán két szervezeti egységet kell kiemelni: az MNB *Monetáris Tanácsot* (a továbbiakban: MT), valamint a *Pénzügyi Stabilitási Tanácsot* (a továbbiakban: PST). Az MT az MNB legfőbb döntéshozó szerve, amelynek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Ez egy legalább öt, legfeljebb kilenc tagú testület, amelynek tagja az MNB elnöke és alelnökei és az Országgyűlés által választott további tagok. Továbbá szavazati jog nélkül részt vesz az MT ülésein a Kormány képviselője is. A PST – amely kéthetente tart ülést, és egyszerű szótöbbséggel dönt – tagja az MNB elnöke és alelnökei, továbbá az elnök által kijelölt vezetők, akiknek szintén van szavazati joguk.²⁶ A legalább három, legfeljebb tíz tagú szerv makroprudenciális feladatai kiterjednek többek között a pénzügyi közvetítőrendszer egészségének, és a pénzügyi piacok stabilitásának figyelemmel kísérésére, az ezekre veszélyt jelentő kockázatok számbavételére, stb.²⁷ Itt jegyezném meg, hogy a PST nem csak makroprudenciális szabályozói hatáskörrel rendelkezik, hanem részt vesz a mikroprudenciális szabályozásban, valamint ellát fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeleti és szanalási feladatokat is.²⁸

A két szerv tevékenysége során a makroprudenciális célok megvalósítása érdekében első lépésként az MT meghatározza azokat a stratégiai kereteket, amelyekben belül a PST kijelöli a konkrét célokat, azok megvalósításának módját, és meghozza a szükséges döntéseket.²⁹ Az MT e jogköre abból is következik, hogy az MNB elsődleges feladata az árstabilitás fenntartása, amelyért az MNB-n belül az MT felelős. A PST csupán e kereteken belül hozhat döntéseket.³⁰

Az MNB folyamatosan vizsgálja a pénzügyi piac és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását. A makroprudenciális kockázatok kezelése érdekében először is *monitoring tevékenységet* végez, amely során azonosítja a rendszerkockázatokat előrejelző indikátorok és piaci információk segítségével.³¹ Ezt követően *kockázattértékelést* végez a hazai, európai és a nemzetközi piacok tekintetében, ami alapján dönt a rendszerkockázat kezeléséhez szükséges *intézkedésekről*, figyelembe véve az intézkedés megtételének szükségességét, annak hatékonyságát, valamint, hogy az egyes intézményekre háruló kötelezettségeknek arányban kell állnia az intézmény rendszerkockázatokhoz való hozzájárulásával. Az intézkedés lehet stabilitási jelentés, felhívás, állásfoglalás, vagy rendeletek és határozatok elfogadása. A beavatkozásnak átláthatónak kell lennie, aminek érdekében az MNB tájékoztatja a piaci szereplőket és a közvéleményt az eszköz céljáról, kiválasztásának okairól és bevezetésének módjáról.³²

Az MNB rendelkezésére álló eszközök egy részét uniós jogszabályok határozzák meg, és ezek kapcsán maximum finomhangolásra van jogosultsága. Más esetekben viszont az MNB az uniós normáktól függetlenül, maga kalibrálja az eszközt a feltárt kockázat csökkentése vagy megszüntetése érdekében. Amennyiben nem rendelkezik felhatalmazással az adott kockázat elhárítására, úgy jogszabályalkotásra vagy módosításra tesz javaslatot a kormány számára.³³ Ha a konkrét eszköz alkalmazására kerül sor, az MNB annak következményeit

²³ MNB MP Stratégia 20-21. o.

²⁴ MNB törvény 1-4. §.

²⁵ Ld.: MNBb.

²⁶ MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, 59-62. o. elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf> (2016.10.28.).

²⁷ MNB törvény 13. § (2)-(3) bekezdés.

²⁸ Ld.: MNBb.

²⁹ MNB törvény 9. § (1) bekezdés.

³⁰ Ld.: MNBb.

³¹ Uo.

³² MNB MP Stratégia 27-32. o.

³³ MNB törvény 158. § (1) bekezdés.

egy *ex ante* előzetes hatásvizsgálat során külső és belső információkra támaszkodva értékeli.³⁴ Az utókövetés során az eszköz alkalmazásának hatásait az MNB folyamatosan nyomon követi, és szükség esetén a bevezetett eszköz alkalmazását megszünteti, módosítja, vagy újabb beavatkozásról dönt.³⁵

Ezen a ponton bezárul a kör és előről kezdődik a folyamat, amelynek „*mindegyik fázisban meghatározásra kerül egy célrendszer, amelynek alapján a makroprudenciális politikával kapcsolatos döntések születnek.*”³⁶ A folyamat valamennyi szakasza során az MNB folyamatos kommunikációt folytat a piaci szereplőkkel, az érintett szakterületek képviselőivel és általában a nyilvánossággal. Az MNB évente kiadja makroprudenciális jelentését, amiben bemutatja a bevezetett makroprudenciális eszközöket, azok hatásait és a piaci szereplők reakcióját, alkalmazkodását.³⁷

4. A FÜGGETLENSÉG, VALAMINT AZ ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

Az alábbiakban a makroprudenciális hatóság demokratikus és jogállami működéséhez elengedhetetlenül szükséges függetlenség, átláthatóság, és elszámoltathatóság kérdéseivel foglalkozom, megvizsgálva e tényezők érvényesülésének kihívásait a makroprudenciális hatáskörök gyakorlása során.

A makroprudenciális hatóságnak, mint szabályozó és felügyeleti szervnek *függetlennek* kell lennie mind a központi kormányzattól, mind annak a területnek a képviselőitől, amelynek szabályozását és felügyeletét ellátja.³⁸ A makroprudenciális politika keretrendszerének ugyanis nem csak a lehetőséget kell megadnia a hatóságok számára a cselekvésre megfelelő hatáskörök és eszközök formájában, hanem az akaratot is. Ez akkor érhető el, ha jogi értelemben kizárjuk a politika vagy a pénzügyi intézmények lobbijának érvényesülését a makroprudenciális döntések meghozatala során.³⁹ A tagállami makroprudenciális hatóságok esetében az ESRB ajánlása szerint legalább a működési függetlenséget biztosítani kell a feladatai ellátása során.⁴⁰

A makroprudenciális politika végrehajtása során a jogalkotókkal és a jogalkalmazókkal szemben támasztott szükségzerű, a jogállamiságra visszavezethető követelmény az átláthatóság és az elszámoltathatóság.⁴¹ E két követelmény nagyban összefügg, hiszen makroprudenciális hatóságok elszámoltathatóságához szükséges egy jól körülhatárolt felhatalmazás, valamint átlátható működés és hatékony felelősségi rendszer.⁴²

Az *átláthatósághoz* nagyban hozzájárul, ha a makroprudenciális hatóság a nyilvánosság felé kommunikálja döntéseinek háttérében álló indokokat, különösen diszkrecionális döntéshozatal esetén. A transzparencia érdekében olyan rendszerek kidolgozása szükséges, amelyekkel mérni lehet az elrendelt intézkedések hatékonyságát.⁴³ Növeli az átláthatóságot továbbá, ha a makroprudenciális hatóság nyilvánosságra hozza stratégiáját, üléseinek jegyzőkönyveit, vagy ha jelentéseket tesz közzé tevékenységéről, konzultációkat folytat, stb.⁴⁴ Természetesen az átláthatóságnak is megvannak a korlátai, ugyanis az nem veszélyeztetheti az elérni kívánt pénzügyi stabilitási célok megvalósítását.⁴⁵

³⁴ FÁYKISS PÉTER – SZOMBATI ANIKÓ: *Egyértelmű felhatalmazás – erős eszközök: az MNB makroprudenciális mandátuma*, elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/14-10-06-faykiss-peter-szombati-aniko-az-mnb-makroprudencialis-mandatuma.pdf> (2016.10.28.).

³⁵ MNB MP Stratégia 34. o.

³⁶ Ld.: MNBb.

³⁷ MNB MP Stratégia 34. o.

³⁸ MASCIANDARO, DONATO – QUINTYN, MARC – TAYLOR, MICHAEL W.: Inside and Outside of the Central Banks: Independence and Accountability in Financial Supervision. Trends and Determinants, in “Paolo Baffi” Centre Research Paper Series, No. 2008-15, 7. o.

³⁹ IMF: *Key Aspects of Macprudential Policy*, 27. o. elérhető: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf> (2016.10.30.).

⁴⁰ Az ESRB ajánlása (2011. december 22.) a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról (továbbiakban: ESRB/2011/3. számú ajánlása).

⁴¹ LIGETI SÁNDOR: A pénzügyi felügyeleték függetlensége és beszámoltathatósága - A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete, in *Külgazdaság*, LIII. évfolyam, 2009. január–február, 67. o.

⁴² BORIO, CLAUDIO – DREHMANN, MATHIAS: Towards an operational framework for financial stability: “fuzzy” measurement and its consequences, in *BIS Working Papers*, No. 284, (2009), 31. o.

⁴³ LIM et al.: *i. m.* 29. o.

⁴⁴ IMF: *Key Aspects of Macprudential Policy*, 29. o.

⁴⁵ MNB MP Stratégia 40-42. o.

Az *elszámoltathatóság* célja, hogy a parlament, a kormány, valamint a nyilvánosság értesüljön a hatóság tevékenységéről, és meggyőződhessen annak jogszerűségéről, eredményességéről.⁴⁶ Az elszámoltathatósághoz szükséges a makroprudenciális célok minél részletesebb meghatározása, hiszen ehhez képest lehet csak megállapítani, hogy a makroprudenciális hatóság eleget tesz-e feladatának.⁴⁷ A makroprudenciális politika esetén az elszámoltathatóság azonban nehézségekbe ütközik, hiszen annak célja nem, vagy csak nehezen számszerűsíthető, így nincs mihez viszonyítani a hatóságok tevékenységét.⁴⁸

A makroprudenciális hatóság tevékenységének vizsgálata ugyanis komplexebb megközelítést igényel, mint a monetáris hatóságé. A monetáris cél, az árstabilitás ugyanis fogalmi szempontból tisztázott, számszerűsíthető és pontosan, mérhetőségre alkalmas metodikával meghatározható. E cél elérésének alapvető eszköze az irányadó kamatláb, a kettő között egyértelmű az összefüggés az elszámoltatást végző szerv számára. A fentiekből következően tehát meghatározható az inflációs cél, majd annak eléréséhez képest lehet felelősségre vonni a hatóságot.⁴⁹

Ezzel szemben a *makroprudenciális politika* a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, a válságok megelőzését célozza, e jellemzőből is adódik, hogy egy *ex ante természetű közigazgatási típusú beavatkozásról van szó*, amelynek azonban a piaci szereplőkre nézve jelentős költségvonzatai vannak. A makroprudenciális hatóság elszámoltatásánál azt kéne vizsgálnunk, hogy van-e válság vagy nincs. A két végpont között azonban számos különböző állapot létezik. Egy válságmentes időszakban is fennállhatnak olyan kockázatok, amelyek bármelyik pillanatban jelentős visszaeséseket okozhatnak a gazdaságban (ld. az eszközárbuborékok jelenségét). Tehát azt relatíve könnyű meghatározni, hogy válság van-e vagy sem, azt viszont nehéz számszerűsíteni, hogy fennáll-e rendszerkockázat. Különösen igaz ez, ha egy olyan szerv felé kell elszámolnia a makroprudenciális hatóságnak – márpedig egy demokratikus államban a parlament felé kéne ezt megtennie –, amely nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel annak eldöntésére, hogy a meghozott intézkedések milyen hatást gyakoroltak a pénzügyi stabilitásra és valóban segítettek-e azt fenntartani. Ráadásul jelen állás szerint az egyes makroprudenciális eszközök transzmissziós mechanizmusai sem egyértelműek, ami tovább nehezíti annak eldöntését, hogy vajon helyes döntés volt-e egy adott eszköz alkalmazása.⁵⁰

Az ESRB egyik ajánlása értelmében „*az elszámoltathatóság megfogalmazható köztes célkitűzések elérésén keresztül vagy pedig a makroprudenciális eszköz használata mögött meghúzódó érvek nyilvános kifejtése révén.*”⁵¹ Nyilvánosságra kell hozni továbbá a makroprudenciális döntéseket és azok indokait, kivéve, ha ez a makroprudenciális cél elérését veszélyezteti.⁵² Az elszámoltathatóság egyik jó példája a „*comply or explain*” mechanizmus. Ez rendszerint ajánlásokhoz kötődik, amikor egy szerv ajánlását kellene végrehajtania a makroprudenciális hatóságnak, ami vagy megteszi azt, vagy meg kell magyaráznia, hogy miért nem tett annak eleget.⁵³

Hazánkban az MNB vonatkozásában a külső kontrollt elsősorban a kormány irányába fennálló tájékoztatási kötelezettség jelenti, amelynek keretében az MNB elnöke eseti információt nyújt a Kormány számára az MNB feladataihoz tartozó kérdésekről. Emellett az MNB beszámolási és tájékoztatási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlés felé is félévenkénti írásos beszámoló formájában. Az Országgyűlés a beszámoló kiegészítésére kötelezheti az MNB elnökét, továbbá az Országgyűlés elnöke és a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának elnöke által rendkívüli beszámolásra is kötelezhető. „*Az MNB elnöke emellett külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés bizottságainak, és az országgyűlési képviselők hozzá intézett kérdésére választ ad az MNB feladatkörébe eső kérdésekben.*”⁵⁴

A makroprudenciális politika további kontrollját az Európai Unió szervezetei gyakorolhatják. Így például az Európai Bizottság végzi az uniós szinten meghatározott jogelvek kikényszerítését, az ESRB

⁴⁶ LIGETI: i. m. 67. o.

⁴⁷ The Bank of England: *The Role of Macroprudential Policy - A Discussion Paper*, 27. o, elérhető: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/other/financialstability/roleofmacroprudentialpolicy091121.pdf> (2016.10.29.).

⁴⁸ ESRB/2011/3. számú ajánlása.

⁴⁹ GOODHART, CHARLES A. E.: The Macro-prudential Authority: Powers, Scope and Accountability, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011, Issue 2, 6-7. o.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ ESRB/2011/3. számú ajánlása.

⁵² Uo.

⁵³ IMF: *Key Aspects of Macroprudential Policy*, 28. o.

⁵⁴ MNB MP Stratégia 41. o.

ajánlások, figyelemfelhívások és javaslatok formájában ad iránymutatást, és konzultációkat tart, az EKB pedig szintén ajánlásokat tesz, és kötelező konzultációt vár el a makroprudenciális eszközök bevezetése előtt.⁵⁵

Felmerülhet a kérdés, hogy amikor a makroprudenciális hatóságot beszámolásra kötelezzük, azzal nem sérül-e a politikai függetlensége? Az MNB Alapokmánya ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy „a Magyar Nemzeti Bank elnökének beszámolási kötelezettségei nem eredményezhetnek beavatkozást a jegybank döntéshozó szerveibe delegált tagok függetlenségébe.”⁵⁶ Ki kell alakítani tehát egy olyan rendszert, amelyben a makroprudenciális hatóság a működése során, valamint szervezetileg, személyileg és pénzügyileg is független, de egyben felelős is a tevékenységéért.

5. JAVASLATOK A MAKROPRUDENCIÁLIS HATÓSÁG JOGÁLLAMI KERETEINEK ERŐSÍTÉSÉRE

Az eddigiekben láthattuk, hogy a makroprudenciális politika határozatlan absztrakt fogalmi alapokkal rendelkezik, valamint, hogy a pénzügyi stabilitás az árfolyam-stabilitáshoz képest háttérbe szorul. Ebből következően felmerülnek a makroprudenciális hatóság elszámoltathatóságával és felelősségi rendszerével kapcsolatos problémák, amelyekre az alábbi javaslataimban igyekszek megoldásokat felvázolni.

Ahogy már említettem az elszámoltathatóság egyik problémáját a makroprudenciális célok megvalósításának számszerűsítése jelenti. Véleményem szerint erre megoldást jelentene egy vagy több, de konkrétan meghatározott *indikátor* elfogadása és kijelölése, amellyel az MNB vizsgálja a pénzügyi rendszer stabilitását mind hazai, mind határon túli vonatkozásban, hiszen a globalizált világunkban ez elengedhetetlen. Ez álláspontom szerint még abban az esetben is kívánatos, hogyha a tudomány jelenlegi állása szerint nincs olyan jelzőrendszer, ami a pénzügyi stabilitásra veszélyt jelentő folyamatokat száz százalékos bizonyossággal tudja mérni. Mégpedig azért, mert az átlátható működés, és az elszámoltathatóság a jogállamiság olyan alapvető értékei, amelyeket minden állami szerv esetén be kell tartani. Ha ennek eléréséhez az szükséges, hogy egy kísérleti stádiumban lévő indikátorhoz kell viszonyítani a hatóság tevékenységét, akkor tegyük meg inkább ezt, mintsem, hogy azt ne lehessen mivel összemérni, vagy ne lehessen tudni előre mihez mérjük a döntések helyességét. Ha a makroprudenciális hatóság által elérendő célok megvalósulását nem kapcsoljuk össze egy konkrét mérési, vizsgálati módszerrel, az nemcsak azért káros, mert a hatóság nem, vagy csak nehezen lesz elszámoltatható, hanem azért is, mert maga a hatóság is bizonytalanságban marad tevékenységét illetően.

Ha kijelöltünk egy vagy több, konkrétan meghatározott indikátort, akkor előírhatjuk a makroprudenciális hatóság számára, hogyha meghatározott számú *jelzőrendszer*, vagy azok meghatározott hányada *rendszerkockázatot mutat, akkor a hatóságnak előre meghatározott lépéseket kell megtennie* (pl. jogszabályban előre meghatározott makroprudenciális eszközt kell alkalmaznia). Mivel azonban a gazdaság kitermelhet olyan helyzeteket és tényezőket, amelyet a jogalkotó nem láthat előre, ezért *fontos biztosítani a jogszabályban meghatározott eszköztől való eltérés lehetőségét*. A demokratikus működés érdekében, azonban kötelezni kell a hatóságot, hogy ilyen esetben adja meg *az eltérés okát, és az indoklást hozza nyilvánosságra*. A fentiekből következően tehát a makroprudenciális hatóság hatáskörét a jogalkotónak ki kell jelölnie, iránymutatással kell körbebarátoznia a diszkrecionális döntéshozatalt. Ez lenne a „*guided discretion*” működő és elszámoltathatóságot is szolgáló hatásmechanizmusa.

A másik problémát az elszámoltathatóság kapcsán a monetáris politikai cél elsőbbsége jelenti a makroprudenciális politikával szemben. Előfordulhat ugyanis, hogy a két cél elérése együttesen nem lehetséges. A jelenlegi szabályok értelmében, ebben az esetben a monetáris cél eléréséhez szükséges döntést kell meghozni, ami viszont a rendszerkockázat fennmaradásához és akár gazdasági válság kitöréséhez vezethet. Ilyenkor az történe, hogy az Országgyűlés az MNB-t az árstabilitás tekintetében megdicséri, míg a másik oldalról elmarasztalja, mert nem volt képes fenntartani a pénzügyi stabilitást. Holott éppen azért nem sikerült a makroprudenciális cél elérése, mert azt a szabályozás megakadályozta.

El kell tehát döntenünk, hogy valóban a monetáris cél fenntartása a fontosabb vagy ugyanolyan jelentős feladat a pénzügyi stabilitás biztosítása? Hiszen láthattuk, hogy a gazdasági válság kitörését követően a világon emberek milliói lettek munkanélküliek, sőt akár hajléktalanok is. Számukra nem az vált a mindennapi élet legfőbb problémájává, hogy hány százalékon sikerül tartani az inflációt, hanem, hogy egyáltalán ki tudják-e fizetni a számláikat, törleszteni tudják-e hiteleiket, meg tudják-e teremteni a napi betevőt. *A pénzügyi stabilitás legalább olyan fontos cél, mint az árstabilitás. Mivel a monetáris és makroprudenciális hatóság hazánkban – és Európában is jellemzően – azonos, ezért álláspontom szerint kettős célrendszert szükséges bevezetni, legalább az integrált monetáris és makroprudenciális hatóságok esetében.*

⁵⁵ Uo. 40-42. o.

⁵⁶ MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, 28. o.

Ez természetesen felveti azt a problémát, hogy így nem lehet eldönteni a makroprudenciális és monetáris cél összeütközése esetén, hogy melyik szerint kéne eljárni. *Javaslatom szerint a két célrendszer között formalizált egyeztetési mechanizmusokkal kellene a konfliktust feloldani.* Ellentét esetén a Monetáris Tanács és a Pénzügyi Stabilitási Tanács egy közös tanácskozást tartana, amelyen kidolgozzák azt a megoldást, amely mindkét közérdeket véleményük szerint legjobban szolgálja. Így ugyanis meglenne az esélye, hogy mérlegeljék a körülményeket, és akár a pénzügyi stabilitás kerekedjen felül. Értelmszerűen ebben az esetben is meg kellene indokolni a döntést. Fontos továbbá, hogy álláspontom szerint ilyen esetekben kizárólag a célütközés megvitatására korlátozódhat a közös tanácskozás, azonban a végső döntést a makroprudenciális hatóságként eljáró PST hozná meg. *Véleményem szerint ebben a rendszerben megakadályozható, hogy akár a monetáris, akár a makroprudenciális cél elsikkadjon, vagy, hogy azok összeütközésbe kerüljenek.*

Végezetül problémát jelent a Pénzügyi Stabilitási Tanács tagjainak kinevezése. A Monetáris Tanács kapcsán azt láthattuk, hogy az Országgyűlés által választott tagok vannak többségben, így megvan a lehetősége, hogy leszavazzák az MNB elnökét. Ezzel szemben a PST-ben az MNB elnöke által kijelölt vezetők ülnek tagként, akik valószínűleg az MNB elnökével egyező állásponton állnak. Véleményem szerint a minél demokratikusabb működés érdekében egy olyan jelentős közérdekű célért felelős szerv esetén, mint a PST a tagokat nem az MNB elnökének kellene kijelölnie. *Javaslatom szerint ehelyett a PST tagjait is közvetlenül az Országgyűlésnek kellene kineveznie, akár csak az MT esetén.* Fontos, hogy az Országgyűlés által választott tagok legyenek többen, mint az MNB elnöke és alelnökei együttesen. Az imént felvázolt szervezeti felépítés egyrészt jelezné azt, hogy az előbbi javaslatomnak megfelelően a makroprudenciális és monetáris cél egyenrangú, másrészt magasabb fokú demokratikus legitimitációt és demokratikus kontrollt is biztosítana a testületnek.

6. KONKLÚZIÓ

A 2008-as gazdasági válság rámutatott arra, hogy a pénzügyi intézmények korábbi felügyeleti és szabályozási rendszere nem volt elégséges a pénzügyi stabilitás fenntartására. Az olyan piaci kudarcok, mint például a túlzott hitelnövekedés, a likviditási kockázatok, a túlzott koncentráció, stb. szemléletmód váltásra ösztönözték a jogalkotókat. Ennek következtében jött létre a makroprudenciális politika, amelynek középpontjában már nem az egyes intézmények, hanem az egész pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása, valamint a rendszerszintű kockázatok elhárítása és minimalizálása áll. Kialakult egy olyan keretrendszer – amint az bemutatásra került –, amely egységesíteni törekszik az államok szabályozási és felügyeleti rendszerét, hiszen globalizált világunkban a határokon átnyúló banki tevékenységeknek köszönhetően harmonizált szabályozásra van szükség ahhoz, hogy ne alakulhassanak ki kockázatok a szabályozási különbségek kihasználása révén.

A makroprudenciális politika jogi keretének kialakítása folyamatban van. Az egyes államok rendelkezésre álló eszközök különböző variációit alkalmazzák a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében. Hogy ezek az intézkedések valóban alkalmasak-e a makroprudenciális célok elérésére, majd a gyakorlat fogja megmutatni, azonban a jogállamiság elvéből levezethető, közigazgatással – így állami beavatkozással – szemben megfogalmazott és érvényesülő *legalitás elve szükségszerűen a makroprudenciális hatóság jogi mozgásterének körülhatárolását irányozza elő, amelyre a jelenleg hatályos szabályozás kevés rendelkezést tartalmaz, és amelyek előmozdítására javaslataim irányultak.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] Az ESRB/2011/3. számú ajánlása a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról.
- [2.] Az MNB honlapja. <http://www.mnb.hu> (2016.11.07.).
- [3.] BAKER, ANDREW: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, in *New Political Economy*, Vol. 18. No. 1., (2013), 112-139. o.
- [4.] BORIO, CLAUDIO – DREHMANN, MATHIAS: Towards an operational framework for financial stability: “fuzzy” measurement and its consequences, in *BIS Working Papers* No 284, (2009).
- [5.] FÁYKISS Péter – SZOMBATI Anikó: *Egyértelmű felhatalmazás – erős eszközök: az MNB makroprudenciális mandátuma*, elérhető: https://www.mnb.hu/letoltes/14-10-06-faykiss-pet_er-szombati-aniko-az-mnb-makroprudencialis-mandatuma.pdf (2016.10.28.).
- [6.] GOODHART, CHARLES A.E.: The Macro-prudential Authority: Powers, Scope and Accountability, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011, Issue 2, 97–123. o.

- [7.] IMF: *Key Aspects of Macroprudential Policy*, elérhető: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf> (2016.10.30.).
- [8.] IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, elérhető: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf> (2016.10.27.).
- [9.] KÁLMÁN JÁNOS (2015a): A makroprudenciális politika fogalmi keretei és helye a gazdaságpolitika rendszerében, in *Jog-Állam-Politika*, 2015/2. szám, 27–44. o.
- [10.] KÁLMÁN JÁNOS (2015b): A makroprudenciális politika keretrendszere, in *Diskurzus*, 2015/1. szám, 24–39. o.
- [11.] KÁLMÁN JÁNOS (2016): A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer, in *Hitelintézeti Szemle*, 2016/3. szám, 27–49. o.
- [12.] LIGETI SÁNDOR: A pénzügyi felügyeleték függetlensége és beszámoltathatósága - A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete, in *Külgazdaság*, LIII. évfolyam, 2009/1-2. szám, 62-83. o.
- [13.] LIM, CHENG HOON et al.: *Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences*, in *IMF Working Paper* No. 11/238, (2011), 1-82. o. elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1956385 (2016.01.07.).
- [14.] LUBLÓY ÁGNES: Rendszerkockázat a bankszektorban, in *Hitelintézeti Szemle*, 2003/4. szám, 70-90. o.
- [15.] MASCIANDARO, DONATO – QUINTYN, MARC – TAYLOR, MICHAEL W.: *Inside and Outside of the Central Banks: Independence and Accountability in Financial Supervision. Trends and Determinants*, in *“Paolo Baffi” Centre Research Paper Series* No. 2008-15., 833–848. o.
- [16.] MÉRŐ KATALIN – PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelés keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése, in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 306-325. o.
- [17.] MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf> (2016.10.28.).
- [18.] PAGANO, MARCO et al.: *Allocating macro-prudential powers*, in *Reports of the Advisory Scientific Committee*, No. 5, 1-20. o.
https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_5_1411.pdf?6c9-21d3c90969380fb7240e29d032dac (2016. 12. 12.).
- [19.] *Stabilitás ma – Stabilitás holnap: A Magyar Nemzeti Bank makroprudenciális stratégiája*, elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-makroprudencialis-strategiaja-2016.pdf> (2016. 12. 12.).
- [20.] STOLZ, STÉPHANIE MARIE – WEDOW, MICHAEL: *Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States*, in *ECB Occasional Paper*. No. 117., (2010), 1-68. o.
- [21.] The Bank of England: *The Role of Macroprudential Policy - A Discussion Paper*, elérhető: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/other/financialstability/roleofmacroprudentialpolicy091121.pdf> (2016.10.29.).
- [22.] WHITE, WILLIAM R.: *Making macroprudential concerns operational*, elérhető: <http://www.bis.org/speeches/sp041026.htm> (2016.10.26.).

A FEGYELMI ELJÁRÁS JELENTŐSÉGE A FEGYVERES ERŐK KÖRÉBEN

Absztrakt

Rend és fegyelem. E két szó kapcsán rögtön a katonák juthatnak eszünkbe, hiszen ez a két szó meghatározza a mindennapjaikat, szolgálatban, s azon kívül. Ennek értelmében a katonákra vonatkozó rendelkezések mindenütt külön szabályozást nyernek, rendkívül specifikusak annak köszönhetően, hogy e területen különösen sok az érdekesség. Gondoljunk csak a katonai életviszonyokra, a katonai szolgálatra. Ezek mind szigorú és külön, emellett mégis rendkívül összetett szabályozást igényelnek. Az igazságszolgáltatás területén pedig már több évszázados hagyományai vannak a katonai büntetőeljárásnak, így emellett a katonai fegyelmi eljárásnak is, mely fokozatosan alkalmazkodott az újonnan megszülető szabályokhoz és a társadalmi elvárásokhoz.

Kulcsszavak: katona, fegyelem, fegyelmi eljárás, Hjt., parancsnok

„Mivel minden dolognak lelke a rend,
a hadban is, kiben egész haza java,
sok ezer lélek megmaradása áll, ez legszükségesebb.
Ezt a rendet teszik penig jó hadi tiszték s törvények.”

(Zrínyi Miklós: Tábori kis tracta)

BEVEZETÉS

Tanulmányomban a sajátos szankciós eljárások egyik fajtájáról a katonai fegyelmi eljárásról szeretnék egy átfogó képet festeni. Elsősorban meg kell említeni, hogy a katonák helyzete rendkívül specifikus, így szigorú és külön, emellett mégis rendkívül összetett szabályozás vonatkozik rájuk. Az igazságszolgáltatás területén már több évszázados hagyományai vannak a katonai büntetőeljárásnak, így emellett a katonai fegyelmi eljárásnak is, mely fokozatosan alkalmazkodott az újonnan megszülető szabályokhoz és társadalmi elvárásokhoz.

Cikkemben elsődlegesen a fegyelmi eljárást szeretném bemutatni, ehhez azonban elengedhetetlen az alapfogalmak tisztázása, és némi összehasonlítás a katonai büntetőeljárással, a bíróság elé állítás és a tárgyalás mellőzésének intézményével.

1. A FEGYELEMRŐL ÁLTALÁBAN

1.1. A fegyelem fogalma

Véleményem szerint a fegyelem fogalma együtt jár a katonai hivatással, szerves részét képi a katonai élet mindennapjainak. A fegyelem mind a feladatok ellátásában, mind a parancsok végrehajtásában szerepet vállal elősegítve ezzel a szolgálatot teljesítők jogkövető magatartását, és a fegyveres erők, illetve az egyes katonai szervezetek zökkenőmentes működését. A katonák viszonylatában azonban érdemes megjegyezni, hogy esetükben a jogok helyett inkább a kötelezettségek dominálnak, s ezért kell előtérbe helyeznünk a fegyelmet, mint a hierarchia és katonai magatartás alappillért.

A katonai fegyelem jogszabályokban, belső rendelkezésekben, illetve az előjárók által meghatározott követelmények, feladatok, amelyeket minden katonai szervezet és katona köteles teljesíteni és végrehajtani. Alapját a katonai élet- és a szolgálati viszonyok rendezettsége adja, melyhez szorosan kapcsolódik az önkéntes jogkövető magatartás, a honvédelem iránti kötelezettségvállalás, a személyes önérzet és a magas fokú szervezettség.¹ Ezek segítik elő a katona tudatában azt, hogy saját érdekeit alárendelje a haza érdekeinek és önuralommal viselje a hivatásával járó nehézségeket, megpróbáltatásokat erkölcsi példát mutatva ezzel nemcsak alárendeltjei, hanem a társadalom tagjai számára is.

¹ A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 29.1. (továbbiakban: 24/2005. HM (VI. 30) rendelet).

A Fegyelmi kézikönyv szavaival élve „a fegyelem az, amely sajátossága a hadseregnek, amely megkülönbözteti a katonai szervezet egészét és egyes tagjait is a társadalom más szektoraitól”. A katonai fegyelem alapvetően egy jogi kategória, ebből kifolyólag jogi kötelezettség, amely a katonát a szolgálati viszonya alapján minden körülmények között terheli.² Mindemellett fogalmazhatunk úgy is, hogy alárendelti engedelmisséget jelent. Ennek sajátossága abban rejlik, hogy a kikényszerítés eszköze szélesebb körű, és terjedelmük meghaladja bármely más fegyelemfajta követelményeit. Ennek értelmében a katonai fegyelem egy engedelmisségi kötelem, ugyanúgy mint például az általános állampolgársági fegyelem.³ Ugyanakkor tartalmában megegyezik a többi fegyelemfajtaival, hiszen itt is szükségszerű a munkamegosztás, a szervezés, az irányítás és az ellenőrzés. Az utolsó kettő esetében pedig már megjelenik az alá-fölérendeltség, az egyfajta függelmi viszony is, amely alapját a fegyelem képi. Ennek következtében mondhatjuk, hogy fegyelemsértés esetén mindig valamilyen konkrét szolgálati, függelmi-, vagy egyéb kötelesség megsértése valósul meg.⁴

1.2. Fegyelemsértés

Fegyelemsértésről olyan cselekvések, tettek esetén beszélünk, amikor a katona vagy a honvédségi közalkalmazott gondatlanul vagy szándékosan megsérti a szolgálat ellátásával, illetve a munka végzésével kapcsolatos normákat, szabályokat. Láthatjuk, hogy a fegyelemsértés elkövetői körébe a katona és a honvédségi közalkalmazott tartozik. E kettő megkülönböztetése azért is fontos, mert mindkét esetben más jogszabályok az irányadóak. A katonák esetében, így a fegyelmi eljárás tekintetében is a 2013. évi CCV. törvény (a honvédek jogállásáról, továbbiakban: Hjt.) alkalmazandó. Ezen a ponton azonban érdemes megjegyezni, hogy bár mind a katona, mind a rendőr büntetőjogi értelemben katonának minősül, a külön jogszabályok azonban eltérőek rájuk nézve, hiszen a rendőrök a 2015. évi LXII. törvény (a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról, továbbiakban Hszt.) hatálya alá tartoznak. E két törvény rendkívül sok azonos rendelkezéssel bír, ám számos ponton fellelhetőek a különböző és sajátos vonások is.

A közalkalmazottal szemben pedig természetesen az 1992. évi XXXIII. törvény (a közalkalmazottak jogállásáról, továbbiakban: Kjt.) illetve a 2012. évi I. törvény (a munka törvénykönyvről, továbbiakban: Mt.) szerint lehet eljárni.⁵ Bár az Mt. a fegyelmi felelősség fogalmát nem ismeri, a vonatkozó szabályokat azonban a „Jogkövetkezmények a munkavállaló vétkes kötelezettségszegésért” cím alatt tartalmazza.

A fegyelemsértés érdemi elbírálásakor elsősorban a cselekmény súlyosságát kell figyelembe vennünk, majd mérlegelnünk kell az elkövetés körülményeit, a katona magatartását, eredményeit. Ezeknek a körülményeknek a feltárásában segít a fegyelmi eljárás során becsatolt dics- és fenyítőlap, illetve az előjáró által elkészített jellemzés. A fegyelemsértés súlyosságát az alapján állapíthatjuk meg, hogy milyen mértékben sérti és veszélyezteti a katonai szervezet készenlétének fokozását, az alárendelték közötti kapcsolatokat, a szolgálati rendet és fegyelmet, és a közösségi szellemet,⁶ így ha a magatartás veszélyezteti a harckészültséget, akkor már bűncselekmény elkövetéséről kell beszélnünk. Természetesen itt is beszélhetünk súlyosító és enyhítő körülményekről, amelyek mérlegelésével eldönthető, hogy az elkövető számára mely fenyítés kiszabása vezet legjobban eredményre. Ennek értelmében enyhítő körülmény lehet az, ha az állomány tagja korábban példamutató magatartást tanúsított, a fegyelmi eljárás elrendelését megelőző két évben nem állt fenyítés hatálya alatt, a fegyelemsértést beismerte és megbánta, a fegyelemsértés következményeinek elhárításában részt vett, a fegyelemsértéssel okozott kárt megtérítette. Súlyosító körülményként áll fenn, ha a fegyelemsértés szándékos volt, a fegyelemsértést egy másik fenyítés hatálya alatti elkövetés, ha az állomány tagjával szemben a fegyelmi eljárás elrendelését megelőző két évben már szabtak ki fenyítést, a fegyelemsértést vezető szolgálatteljesítése során követte el, olyan fegyelemsértés elkövetése, amely megakadályozása más személyek vonatkozásában az elkövető feladata lett volna, a csoportos elkövetés, valamint az ittas vagy bódult állapotban való elkövetés.⁷

² HAUBER ERNŐ (szerk.): Fegyelmi kézikönyv, 2000, A Honvéd Vezérkar Jogi és Igazgatási Iroda Kiadványa, 3-14. o.

³ SZABÓ MIKLÓS: Engedelmisség és engedetlenség, in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcsélet köréből*, 1997, Bíbor Kiadó Miskolc, 282. o.

⁴ KARDOS SÁNDOR: *A magyar büntetőjog rövid története*, 2002, Lícium- Art K., Debrecen, 11. o.

⁵ SZABÓ JÓZSEF (szerk.): *Hadtudományi Lexikon A-L*, 1995, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 321. o.

⁶ 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 740-741. o.

⁷ 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (továbbiakban: 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet) 147. §.

2. KATONAI VÉTSÉG: BÜNTETŐ- VAGY FEGYELMI ELJÁRÁS? MIT MOND A BÜNTETŐELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY?⁸

2.1. Bevezető gondolatok

A katonai vétség, mint a bűncselekmény egyik fajtája alapvetően büntetőeljárás hatálya alá tartozik, azonban ha a büntetés célja fegyelmi fenytéssel is elérhető, akkor a katonai ügyész fegyelmi eljárásra utalja az ügyet.

A Be. a katonai büntetőeljárást, mint külön eljárást önálló fejezetben tárgyalja, amely jogi sajátossága egyik oldalról legtöbb esetben az eltérő anyagi jog alkalmazása,⁹ másik oldalról pedig az elkövető speciális helyzete, hiszen már korábban említésre került, hogy a katonának az állampolgársági kötelezettségeken túlmenően meg kell felelnie a katonai eszmerendszer követelményeinek is és ezek együttes fennállása alkotja a katonai büntetőeljárás alkalmazhatóságának kereteit.¹⁰ Emellett a katonai fegyelem és függelme, a katonai centralizmus által előírt többletkötelezettségek és többletfelelősség is megkívánja az eljárás elkülönítését, habár ez az elkülönülés nem teljes, mivel az általános eljárásban érvényre jutó alapelvek itt is kötelezően alkalmazásra kerülnek.¹¹ Emellett pedig a katonai büntetőeljárás két, az általánostól eltérő és ki nem mondott „alapelv” miatt is került külön szabályozásra, ez pedig a fegyelemerősítés és a gyorsaság követelménye,¹² amely inkább hasznosság elvét erősíti, nem pedig a humanizmusét.¹³ Ez a két elvárás azonban csak egységes szervezeti rendben, a katonai életviszonyokról megfelelő ismeretekkel rendelkező szakemberek közreműködésével, eljárásával érvényesülhet.¹⁴

2.2. Bűncselekmény elbírálása fegyelmi eljárásban

A Be.-ben felvonultatott alanyok (bíró, ügyész) akkor alapvető szereplői a katonai büntetőeljárásnak, ha az elkövető büntetést vagy olyan vétséget követ el, ami nem utalható a fegyelmi jogkör gyakorlójának hatáskörébe. Ahogy már a fejezet elején említésre került, találkozhatunk olyan katonai vétségekkel is, amelyeket a Be. nem katonai büntetőeljárásra utal. Ilyenkor a katonai ügyész elutasítja a feljelentést, illetve megszünteti az eljárást, ha úgy ítéli meg, hogy a katonai vétség oly csekély súlyú, hogy a büntetés célja pusztán fegyelmi fenytéssel is célra vezet. Ebben az esetben a bíró csak kivételes alkalmakkor jelenik meg, a főszerep pedig a katonai ügyészé, az iratok megküldésével pedig az illetékes parancsnoké lesz. A katonai vétség elbírálása katonai büntetőeljárásban nemcsak azért emelendő ki, mert a büntetés alacsonyabb fokú,¹⁵ mint egy büntetőeljárásban, hanem azért is, mert ha az elkövető olyan kis súlyú bűncselekményt követ el, – amelyet nem lehet büntetlenül hagyni – a fegyelmi eljárásban a büntetés gyorsabban kiszabható, amely által sokkal célra vezetőbb, emellett pedig jelentős terhet vesz le a katonai tanácsok és a bíróság válláról, amely következtében a gyakorlat általában „elterelésnek”¹⁶ is nevezi.

Az iratok megküldése viszont nemcsak az ügyész részéről történhet, hiszen a nyomozó hatóság lehetőséget lát arra, hogy a bűncselekményt fegyelmi eljárásban bírálja el, nem járhat el önkényesen, hanem az iratok haladéktalan felterjesztésével értesítenie kell az illetékes katonai ügyészt a fegyelmi eljárás eshetőségéről, amiről az ügyész három napon belül határoz. Ha a gyanúsított vagy a védője a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozat ellen panasszal élt, akkor a nyomozást el kell rendelni, illetve az eljárást folytatni kell, feltéve, ha ennek más oka nincs. Ilyenkor a gyanúsítottat határozatban értesíteni

⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.).

⁹ HERKE CSONGOR – FENYVESI CSABA – TREMMEL FLÓRIÁN: Új magyar büntetőeljárás, 2008, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 592. o.

¹⁰ SZABÓ ATTILA: The application of certain punishments and their effect on the service relationship of professional soldiers, in KORINEK LÁSZLÓ – KÖHALMI LÁSZLÓ – HERKE CSONGOR (szerk.): *Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára*, 2004, Pécsi Tudomány Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 242. o.

¹¹ HAUTZINGER ZOLTÁN: *A katonai büntetőjog rendszertana*, 2010, AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft., Pécs, 140. o.

¹² BÖGÖLY GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN: A katonai büntető kodifikáció tricentáriuma: Tudományos emlékülés az 1707. évi ónodi országgyűlésen elfogadott haditörvények háromszázadik évfordulója alkalmából, in *Jogtörténeti Szemle*, 2007/2. szám, 69. o.

¹³ CZIÁKY FERENC: *A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története*, 1924, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt., Budapest, 7. o.

¹⁴ VENZL LÁSZLÓ: A katonai büntető igazságszolgáltatás aktuális kérdései in *Kriminalisztikai közlemény* 2001/59. szám, 8. o.

¹⁵ Bár a külön törvényben előírt szankciók alkalmazását a bűncselekmény nagyobb tárgyi súlyához kell igazítani. Ld.: SZABÓ ÉVA: A fegyelmi eljárásra visszaadás a katonai büntetőeljárásban mint büntethetőséget megszüntető speciális ok in *Belügyi Szemle*, 2012/4. szám, 73. o.

¹⁶ HERKE – FENYVESI – TREMMEL: *i. m.* 621. o.

kell. Abban az esetben, ha a fegyelmi jogkör gyakorlója jár el, a szolgálati viszonyt szabályozó külön törvények rendelkezései szerint járhat el, és az ott meghatározott fegyelmi fenytéseket szabhatja ki, majd az ezt tartalmazó határozatot az illetékes katonai ügyésznek is kézbesíteni kell.¹⁷

Láthattuk, hogy a katonai büntetőeljárással ellentétben a vezérfonalat az ügyész és fegyelmi jogkör gyakorlója viszi, a bíró szerepe meg sem jelenik. Ez azonban nem teljesen igaz, hiszen a megfenyített és védője a külön törvényben meghatározott panaszjogait kimerítve a jogerős fegyelmi döntést követő három napon belül a fegyelmi jogkör gyakorlójánál kérheti a fenytést kiszabó határozat vagy a parancs bírósági felülvizsgálatát. Ebben az esetben a fenytés addig nem hajtható végre, amíg a kérelmet felül nem vizsgálták. A fegyelmi jogkör gyakorlójának a kérelmet az iratokkal együtt egy napon belül fel kell terjesztenie az illetékes törvényszék katonai tanácsának. Ezen a ponton kapcsolódik be a bíróság és a bírói szerepkör. A felülvizsgálat során a bíróság egyesbíróként három napon belül, tárgyaláson, a megfenyített meghallgatása és az iratok alapján bírálja el, de szükség esetén bizonyításra is sor kerülhet. A bíróság a kérelmet végzésben bírálja el, és elutasítja, ha kizárt, elkésett vagy nem a jogosulttól származik. Ha nem kerül sor elutasításra, akkor a tárgyalás időpontjáról az érintett mellett a felszólalás, illetve az írásbeli nyilatkozat lehetősége végett a katonai ügyészt és a fegyelmi jogkör gyakorlóját is értesíteni kell. A bíró ezek után dönt a kérelem további sorsáról, így a határozatot vagy a parancsot helybenhagyja, ha a kérelem alaptalan, vagy csökkenti a fenytés mértékét, esetleg enyhébb fenytést alkalmaz, legvégső esetben pedig megsemmisíti a fenytést tartalmazó határozatot vagy parancsot, ha az ügy büntetőeljárás során történő elbírálása esetén felmentő vagy az eljárást megszüntető rendelkezést kellett volna hozni.¹⁸

2.3. A fegyelmi eljárás vs. büntetőeljárás bemutatása jogeseten keresztül

Az alábbi fejezetben – szűkítve a kört – a fegyelmi eljárás és a bíróság elé állítás összevetésére helyezném a hangsúlyt. A fegyelmi eljárás főbb momentumait, illetve a fegyelmi eljárás és a bíróság elé állítás közötti lényeges különbségeket, valamint az esetleges hasonlóságokat, azonosságokat egy általam kitalált jogeseten keresztül mutatnám be. Ehhez először a tényállás bemutatására, majd a fegyelmi eljárás főbb mozzanataira hívom fel a figyelmet.

Egy katona töltőállomás kezelői készenléti szolgálatot látott el egy bizonyos napon, amikor a szolgálatteljesítésre, illetve munkavégzésre képes állapotának ellenőrzésére céljából mintavétellel történő szűrővizsgálat során a hitelesített légalkohol szonda 0,24 mg/l értéket mért, valamint az ismétlés során újra ehhez az értékhez közelítő számot mutatott. Ekkor a katona elismerte, hogy előző este szeszes italt fogyasztott. Ez a cselekménye megvalósítja a Btk. 438. § (1) bekezdésének tényállását, azaz a kötelességszegés szolgálatban alapesetét. E szerint „*aki ör-, ügyeleti vagy egyéb készenléti szolgálatban - az adott szolgálatra vonatkozó szolgálati intézkedés rendelkezéseit megszegve - elalszik, vagy a szolgálat ideje alatt szeszes italt, illetve kábítószerrel vagy kábítószernek nem minősülő kábító hatású anyagot vagy szert fogyaszt, rendeltetési helyét elhagyja, vagy a szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezést más módon súlyosan megszegi, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”.¹⁹ A tényállás során figyelembe kell vennünk a készenléti szolgálatban szófordulatot, ami ugyanis azt jelenti, hogy az illető nem a munkahelyén, hanem a lakásán adja a szolgálatot, ez tehát azt eredményezi, hogy nem biztos, hogy igénybe veszik a munkáját, csak ha olyan helyzet adódik, ami miatt feltétlenül szükséges megjelennie. Ez azonban akkor is maga után vonja a szolgálatban érvényes kötelezettségeket, így hiába „csak” készenléti szolgálat, a szeszes ital fogyasztása ekkor is szigorúan tilos.

Mivel katonai vétségről beszélünk, ezért fegyelmi eljárás keretein belül is elbírálható a cselekmény. Lássuk tehát a folyamatot! A légalkohol szondáztaítás után a vizsgálatot lefolytató személy jegyzőkönyvet vesz fel a történetekről, majd ezt jelenti az állományilletékes parancsnoknak, aki jelentést tesz az illetékes katonai ügyésznek. Az ügyész lefolytathatja, illetve utasíthatja a nyomozó hatóságot a nyomozás lefolytatására. Ám ez esetben az állományilletékes parancsnok kérheti, hogy utalják vissza az ügyet fegyelmi jogkörbe. Ha ezt a Nyomozó Főügyészség megengedi, akkor fegyelmi eljárás céljából megszünteti az ügyet és visszautalja azt a parancsnok hatáskörébe. Ekkortól következik a fegyelmi eljárás szabályai szerinti eljárás lefolytatása; a határozat meghozatala a fegyelmi eljárás elrendeléséről és az eljárás alá vont értesítése a meghallgatásról, amiről jegyzőkönyv is készül. Ezt követi az iratismertetés, majd a vizsgáló összefoglaló jelentést ad a parancsnoknak, aki ez után parancsnoki meghallgatást rendel el. Majd határozatban dönt a szankciókiszabásról. Jelen esetben enyhítő körülményként kell figyelembe venni, hogy az eljárás alá vont

¹⁷ Be. 485/A. §.

¹⁸ Be. 485/B. §.

¹⁹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban Btk.) 438. §.

elismerte és megbánta tettét. Ha az eljárás alá vont korábban példamutató magatartást tanúsított, valamint az elmúlt két évben nem állt fenyítés alatt, akkor ezeket további enyhítő körülményként kell számon tartani. Ám, ha a fegyelmi eljárást megelőző két évben fenyítésben részesült, vagy azt fenyítés hatálya alatt követte el, akkor ezek súlyosító körülményeknek minősülnek. E jogesetben azonban súlyosító körülmény nem merül fel, így a parancsnok a körülmények mérlegelése után meghozza a fenyítést kiszabó határozatot. A parancsnok által kiszabható fenyítések sorát a Hjt. határozza meg úgymint a feddést, megrovást, a szigorú megrovást, az alapilletmény csökkentését, a kötelező várakozási idő meghosszabbítását, a lefokozást és a szolgálati viszony megszüntetését. Jogesetünkben a parancsnok a katonát ezek közül (valószínűleg) szigorú megrovásban részesíti. Ekkor a fenyítettnek lehetősége van jogorvoslattal élni, ám ha lemond a fellebbezési jogáról, akkor ezt jegyzőkönyvbe kell foglalni. Az eljárás befejeztével a parancsnok tájékoztatja az illetékes Regionális Osztályt a fegyelmi eljárás lefolytatásáról és csatolja a fenyítést kiszabó határozatot.

Az eljárás lefolytatása után néhány mondat erejéig térjünk át a nyilvántartásra, az ügyek okmányozására. Ez azért is fontos, hogy az egyes katonák esetében áttekinthetőek legyenek a korábbi ügyek, vagy a már korábban enyhítő, illetve súlyosító körülmények között felsorolt két éven belüli magatartás. Ezáltal könnyen követhető, hogy az illető hányszor vétett, illetve hogy volt-e már eljárás vele szemben, ha igen, akkor mennyi. A fegyelmi ügyek okmányozása magában foglalja a parancsnok által adott elismeréseket, valamint a már kiszabott fenyítések nyilvántartását is. Ezeket az ún. dics- és fenyítőlapokon vezetik, amelyeket az egyes eljárások során be kell csatolni az iratokhoz. Ezekből a lapokból pontosan nyomon követhetőek a dicsérek és a fenyítések időpontjai, illetve az okok, amelyeket olyan részletességgel kell feltüntetni, hogy a tényállás egyértelműen megállapítható legyen.²⁰ Ezek mellett fontos megjegyezni, hogy a parancsnok, ha úgy gondolja, hogy a fegyvelemsértés elbírálásakor fenyítés kiszabása helyett a figyelmeztetés intézménye is célra vezet, akkor az eljárást meg kell szüntetni. Ám, ha az elkövető csak figyelmeztetésben részesül, akkor annak nyilvántartása is csak a jogi osztályon történik, illetve annak egy példányát is átadják a figyelmeztetett személy részére. Ebből látható, hogy a figyelmeztetés nem kerül rá a dics- és fenyítőlapra szemben a kiszabott fenyítésekkel, hiszen ezt a jogi osztály mellett a személyügyi osztály is nyilvántartja.

Láthatjuk tehát, hogy a fegyelmi eljárás viszonylag egyszerűbb a büntetőeljárásnál, hiszen sokkal gyorsabban megszületik a döntés. Ezt a jogesetet látva térjünk át e kettő összehasonlítására.

Ha katonai vétséget bírálnak el büntetőeljárásban, akkor bár ritkán, de előfordulhat a bíróság elé állítás intézménye. Ez azért is ritka, mert a megszervezés sok időt, illetve gondosságot igényel gondolva itt arra, hogy van-e szabad bíró, ha van, akkor belefér-e az idejébe, ugyanis nagy a leterheltség. Mivel azonban a sorkatonaság idején demonstratív jelleggel ilyen tárgyalásokat folytattak le az alakulatoknál, annak valamely helyiségében, így érdemes néhány mondat erejéig ezt a formát is jellemezni. Ezen eljárás során teljesülnie kell a törvényben meghatározott feltételeknek, úgymint az ügy egyszerű megítélése, a bizonyítékok rendelkezésre állása és a terhelt beismerő vallomása.²¹ Fontos megjegyezni, hogy a bíróság elé állítás nem csak katonai vétség esetén alkalmazható, hanem bármilyen vétség, illetve büntett elkövetésekor feltéve, ha a büntett büntetési tétele nem haladja meg a nyolcvévi szabadságvesztést. Fegyelmi eljárás során a nyomozó hatóság a parancsnok, míg a büntetőeljárásban az ügyész, majd első fokon az eljáró hatóság fegyelmi eljárásban úgyszintén a parancsnok, büntetőeljárásban pedig a törvényszék katonai tanácsa jár el élén a katonai bíróval. Az időtartam tekintetében némi hasonlóságot tapasztalhatunk, hiszen mind a fegyelmi eljárás, mind a bíróság elé állítás esetén harminc nap áll rendelkezésre az ügy lefolytatására, ám a fegyelmi eljárás indokolt esetben további harminc nappal meghosszabbítható, ezzel szemben a bíróság elé állításnál a bíróság a tárgyalást egy alkalommal, legfeljebb nyolc napra elnapolhatja.²² Ennél a pontnál pedig el is érkeztünk a következő különbséghez, hiszen ahogy az előző mondatban említésre került, a büntetőeljárás során tárgyalásról, a fegyelmi eljárás során pedig, ha a parancsnok jár el, akkor fegyelmi meghallgatásról beszélünk. Ennek értelmében a tárgyaláson kötelező a védő részvétele, a meghallgatás során viszont csak opcionális tényező. Az eljárási cselekményen való részvétel kapcsán is különbségekbe ütközünk, hiszen egy egyszerű fegyelmi eljárás során az eljárás alá vont nem kap szolgálatmentességet, az idézésen azonban kötelező megjelennie, ezzel ellentétben a bíróság elé állítás során a kötelező megjelenés idejére szolgálatmentesség jár. Az eljárás befejeztével a fegyelmi eljárásban fenyítő határozat, míg a bíróság elé állításkor ítélet születik, így a szankció tekintetében a fenyítő határozat fenyítésről, az ítélet pedig büntetésről határoz. Ezen döntések ellen mindkét esetben fellebbezésnek van helye, viszont a fegyelmi eljárásban nyolc nap áll a fenyített rendelkezésére,²³ míg büntetőeljárásban csak akkor áll

²⁰ 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 770.2.

²¹ Be. 517. §.

²² Be. 523. §.

²³ Hjt. 182. §.

nyolc nap az illető rendelkezésére, ha az ítéletet kézbesítés útján közölték vele, ugyanis akivel az ítéletet kihirdetés útján közlik, az a fellebbezést nyomban, vagy a kihirdetéstől számított három napon belül jelentheti be.²⁴ Fegyelmi eljárás során a fellebbezés elbírálására az előjáró parancsnok jogosult, aki a másodfokú határozat egy példányát megküldi az elsőfokú határozatot és az eljárás alá vontnak.²⁵ A sérelmezett csak akkor fordulhat fegyelmi eljárás után a bírósághoz, ha fellebbezési jogát már kimerítette, illetve a fellebbezés elbírálására jogosult nem bírálta el időben az igényét.²⁶ Ezzel ellentétben katonai büntetőeljárás során másodfokon a Fővárosi Ítéltábla katonai tanácsa jár el.²⁷

A bíróság elé állítás mellett azonban érdemes megjegyezni egy másik eljárást, a tárgyalás mellőzését is, ami már gyakrabban fordul elő a gyakorlatban. Ez általában akkor kerül alkalmazásra, ha a parancsnok nem kérte vissza fegyelmi jogkörbe az eset elbírálását, hiszen az eljárás alá vonttal korábban már volt probléma, valamint a fegyelmi eljárások nem érték el a kívánt célt, célokat. A bíróság ezt többnyire elfogadja és szívesebben alkalmazza, hiszen itt az egyik leggyorsabb a döntéshozatal. Am ezen eljárási forma nem csak kifejezetten a katonai vétségek elbírálásának a sajátossága, hanem a katonai büntettek és a nem katonai bűncselekmények körébe tartozó egyéb vétségek és büntettek is. A tárgyalás mellőzése is felállít néhány törvényi feltételt, így csak akkor alkalmazható, ha a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető, a vádlott a bűncselekményt beismerte, az ügy egyszerű megítélésű, valamint a törvény lehetővé teszi a szabadságvesztés felfüggesztését, a közérdekű munkát, a pénzbüntetést, a foglalkozástól eltiltást, a járművezetéstől eltiltást, a kitiltást, a sportrendezvények látogatásától való eltiltást, a kiutasítást, illetve az intézkedések közül a jóvátételi munkát, a próbára bocsátást. Katonák esetében a lefokozást és a szolgálati viszony megszüntetését is ebbe a csoportkörbe kell venni. A feltételek között szereplő szankciók, illetve a megrovással akkor alkalmazhatóak – amennyiben jelen esetben nem katonai vétségéről van szó –, ha a cselekmény öt évi szabadságvesztéssel nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény.²⁸

ÖSSZEGZÉS

Munkám a fegyelmi eljárás nagyobb szepteréről ad egy átfogó képet. Kutatásaim során számos érdekességgel találkoztam és egyre jobban körvonalazódott bennem a fegyelem megtartásának fontossága, hogy egy ország haderejének minden körülmények között meg kell őriznie a rendet, hiszen felmerül a kérdés, hogy ha a katonai szervezetben nem uralkodik szigorú rendezettség, akkor hogy várhatná el a társadalom a nemzetvédelmet. A külön szabályozásokon keresztül láthattuk, hogy a Magyar Honvédség egy zárt szervezetrendszer alkot, ahol elsősorban a kötelességtudat, a fegyelem, a tisztelet, a haza szeretete dominál. Ennek kiteljesedését segíti a fegyelmi eljárás és az ekkor alkalmazható fenytések.

Fegyelmi eljárás a fegyelemsértésen kívül csak katonai bűncselekmény, ezen belül pedig csak katonai vétség esetén folytatható le. Ezt az intézményt régen főleg a tömeghadseregeknél alkalmazták előszeretettel, hiszen a bagatell bűncselekményeket minél gyorsabb és hatékonyabb eljárásban próbálták rendezni. Véleményem szerint a jelenlegi szabályozás érthető, nyomon követhető és következetes ellentétben a rendszerváltás előtti rendelkezésekkel, amikor még ötévi szabadságvesztéssel fenyegetett büntetteket is el lehetett bírálni fegyelmi eljárásban. Ma már az egy mozzanatú, kissúlyú vétségek például elalvás, szeszes ital fogyasztása fegyelmi eljárásban való elbírálása nemcsak azért előnyös, mert gyors és költséghatékony, hanem azért is, mert amikor a parancsnok visszakéri a saját hatáskörébe az ügyet, akkor általában az eljárás alá vontat és annak személyi körülményeit jobban ismeri az ügyésznél, illetve ilyenkor sokszor már előre kikörvonalazódik a kiszabandó fenytés neme is. Továbbá a fegyelmi eljárással az eljárás alá vont nem válik büntetett előéletűvé, csak az alakulat nyilvántartásában jelenik meg, hogy vele szemben már folytattak le fegyelmi eljárást.

Kutatásaim során megfigyeltem, hogy a fegyelmi eljárásban vékony határvonal húzódik a vétkesség és vétlenség között. A Szolgálati Szabályzatból kitűnik, hogy az évek során a szigor némiképp lazult, ami feltehetően a felgyorsult társadalmi életnek is köszönhető, illetve annak, hogy korábban ez az erőteljes szigor könnyebben okot adott arra, hogy egyes katonák a személyes konfliktusait egy-egy fegyelmi eljárásban intéztessék el. Ilyen eset volt, például amikor a sapka nem centire pontosan állt az illető fején, s ezért előjárója fegyelmi eljárást kezdeményezett ellene. Természetesen a szigoroknak nagyobb szerepe volt a sorkatonaság

²⁴ Be. 325. §.

²⁵ Hjt. 185. §.

²⁶ Hjt. 186. §.

²⁷ Be. 471. §.

²⁸ Be. 544. §.

idejében is, hiszen javarészt képzetlen, néha esetleg tanulatlan személyek besorozására került sor, így ezen személyek nem feltétlenül voltak tisztában a kötelességükkel, vagy az őket érintő szabályozásokkal. E „tudatlanság” következtében a fegyelmi eljárások száma is megnőtt.

E megfigyelések után úgy gondolom és kijelenthetem, hogy a fegyelem a katonai szervezetrendszernek olyan alapköve, amely nélkül semmi sem működne és a katonai hivatás sem jutna érvényre, hiszen a katonák számára „a fegyelem hatékony és hasznos eszköz: segítségével azzá válhatnak, akivé lenni akarnak.”²⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BÖGÖLY GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN: A katonai büntető kodifikáció tricentáriuma: Tudományos emlékülés az 1707. évi ónodi országgyűlésen elfogadott haditörvények háromszázadik évfordulója alkalmából, in *Jogtörténeti Szemle*, 2007/2. szám.
- [2.] CZIÁKY FERENC: A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története, 1924, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt., Budapest.
- [3.] HAUBER ERNŐ (szerk.): *Fegyelmi kézikönyv*, 2000, A Honvéd Vezérkar Jogi és Igazgatási Iroda Kiadványa.
- [4.] HAUTZINGER ZOLTÁN: *A katonai büntetőjog rendszertana*, 2010, AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft., Pécs.
- [5.] HERKE CSONGOR – FENYVESI CSABA – TREMMEL FLÓRIÁN: *Új magyar büntetőeljárás*, 2008, Dialóg Campus Kiadó, Pécs.
- [6.] KARDOS SÁNDOR: *A magyar büntetőjog rövid története*, 2002, Lícium- Art K., Debrecen.
- [7.] SZABÓ ATTILA: The application of certain punishments and their effect on the service relationship of professional soldiers, in KORINEK LÁSZLÓ – KÓHALMI LÁSZLÓ – HERKE CSONGOR (szerk.): *Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára*, 2004, Pécsi Tudomány Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs.
- [8.] SZABÓ ÉVA: A fegyelmi eljárásra visszaadás a katonai büntetőeljárásban mint büntethetőséget megszüntető speciális ok in *Belügyi Szemle*, 2012/4. szám.
- [9.] SZABÓ JÓZSEF (szerk.): *Hadtudományi Lexikon A-L*, 1995, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest.
- [10.] SZABÓ MIKLÓS: Engedelmesség és engedetlenség in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből*, 1997, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- [11.] VENZL LÁSZLÓ: A katonai büntető igazságszolgáltatás aktuális kérdései in: *Kriminalisztikai közlemény* 2001/59. szám.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A honvédek jogállásáról szóló 2013. évi CCV. törvény.
- [2.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
- [3.] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.
- [4.] A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet.
- [5.] A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet.

²⁹ John C. Maxwell

AZONOS TÁRGYÚ NÉPSZAVAZÁSI KÉRDÉSEK: A KEZDEMÉNYEZŐ VAGY AZ ALÁÍRÁSGYŰJTŐ SIENSEN?¹

Absztrakt

A demokratikus jogállamok a hatalomgyakorlás két formáját ismerik és alkalmazzák: a közvetlen és a képviseleti (közvetett) demokráciát. Dolgozatomban a közvetlen hatalomgyakorlás eszközeit, a népszavazás intézményét vizsgálom, ezen belül különös figyelmet fordítva a versengő tényállások szabályozására. Vizsgálódásomat a rendszerváltás utáni első népszavazási törvény elemzésével kezdem. E norma egyik fő hibája, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések vonatkozásában, melynek veszélyeit példákkal illusztrálom. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára.

Kulcsszavak: népszavazás, párhuzamossági moratórium, népszavazás-kezdeményezés, törvénymódosítás, Nemzeti Választási Bizottság, Nemzeti Választási Iroda, aláírásgyűjtés.

BEVEZETÉS

A nép szava Isten szava – Táncsics Mihály 1848-as vitairatának címét szinte mindenki hallotta már. Felmerülhet bennünk a kérdés: hogy kapcsolódik vagy kapcsolódik-e egyáltalán ez a gondolat a népszavazás intézményének 2016-os szabályozásához. Rövid válaszom ennyi: igen, van összefüggés Táncsics kijelentése és a népszavazás között.

A népszavazás a választópolgárok számára fenntartott hatalomgyakorlási eszköz, amellyel valós befolyást gyakorolhatnak a politikai döntéshozatalra. Éppen ezért egy jogállamban kiemelkedően fontos kérdés, hogy a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének lehetőségét.

Bár a népszavazás intézményének története az ókorig nyúlik vissza, Magyarországon csak az 1989-es közjogi rendszerváltás által nyert elismerést a népszuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás – mai formájában is ismert és használt – közvetlen eszköze. A demokrácia és a jogállamiság elvén nyugvó jogalkotás ekkor még gyermekcipőben járt – ennek köszönhető, hogy sok más törvény mellett az idő előrehaladtával a népszavazás szabályozása is korrekcióra szorult. Láthatjuk, hogy a referendum szabályozása 1989 óta hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül. Dolgozatomban ezt a fejlődési utat járom végig, fókuszban a versengő tényállások, az azonos tárgyú kérdések problémájával. A versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félreszabályozása” könnyen vezethet a referendum rendeltetésellenes használatához és az intézmény teljes kiüresítéséhez. Előbbi állításom a vizsgálat során alátámasztást is nyert.

Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának elemzését az újabb és újabb népszavazási törvényekben felbukkanó modelleknek megfelelően négy etapra osztottam. Vizsgálódásomat az első népszavazási törvény elemzésével kezdem. E norma egyik fő hibája, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések vonatkozásában, melynek veszélyeit példákkal illusztrálom. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították 2016-ban a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára. Mivel a változtatás a közelmúltban történt, annak megítéléséhez, hogy a törvény meg tudja-e valósítani megalkotójának célját, nem tudok esettanulmányt segítségül hívni. A versengő tényállások hatályos szabályozásának kritikáját így a norma elemzésével alakítom ki.

Dolgozatom célja megválaszolni a versengő népszavazás intézményét övező legfontosabb kérdéseket. Elsősorban érveket keresek annak alátámasztására, hogy a versengő tényállások kérdése a népszavazási törvény kiemelt pontja kell, hogy legyen. Ezen túlmenően az újabb szabályozások bevezetésének szükségességét vizsgálom, kiemelt figyelmet fordítva a 2016. májusi törvénymódosítás okaira. Ehhez kapcsolódóan olyan kérdésekre keresem a választ, mint, hogy megfelelő választ adott-e a jogalkotó a

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4 Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

gyakorlatban felmerült problémákra, illetve megvalósulhatnak-e a módosítás indokolásában kitűzött távlati célok.

1. A NÉPSZAVAZÁS, MINT A HATALOMGYAKORLÁS ESZKÖZE

A demokratikus hatalomgyakorlás két formája a közvetlen és a képviseleti (közvetett) demokrácia. A közvetlen hatalomgyakorlás a története a régmúltra nyúlik vissza, hiszen ez a demokrácia „ősformája”. Bár az ókori demokráciák mind a közvetlen hatalomgyakorláson alapultak, az intézmény később jelentőségét veszítette, csak a polgári forradalmak idején került ismét előtérbe – a szuverenitás-elméletek kidolgozásával egy időben. A közvetlen demokrácia modern eszméje Rousseau-nál teljesedett ki olyan mértékben, hogy az a képviseleti demokrácia teljes elutasításával párosult. Svájc szülötteként ugyanis Rousseau jól ismerte a közvetlen hatalomgyakorlás formáit, abban a képviseleti demokrácia korrekciójának és ellenőrzésének egyetlen eszközét látta. Kortársa, Montesquieu már jóval árnyaltabban látta a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás kapcsolatát. A törvények szelleméről című műve megírásakor már látta, hogy a modern államokban – nagyságuk révén – megvalósíthatatlan a közvetlen törvényalkotás, ezért bizonyos feladatokat a népnek választott képviselői útján kell ellátnia. Szükségesnek tartotta a képviselet intézményi garanciát a demokratizmus biztosításához. Felismerte azonban azt is, hogy ezek a garanciák önmagukban nem alkalmasak a képviseleti hatalom ellensúlyozására, a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás eszközeinek együttesen kell érvényesülniük, hogy azok egymást kiegészíthessék, korrigálhassák.²

1.1. Az Országgyűlés és az országos népszavazás kapcsolata

Alaptörvényünk B) cikke deklarálja a jogállamiság és a népszuverenitás elvét: *a nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja*.³ Ez a gyakorlatban a közvetlenül választott Országgyűlés – mint a közhatalom képviselők útján történő gyakorlása – és a népszavazás – mint kivételes, közvetlen eszköz – intézményén keresztül valósul meg. E két hatalomgyakorlási eszközt az Alaptörvény az Állam című fejezetben részletezi. Az Országgyűlés és az országos népszavazás alaptörvénybeli sorrendiségét értelmezhetjük egyfajta hierarchikus viszonyként is a két hatalomgyakorlási forma között, de a tudományos életben sincs konszenzus abban, hogy a közvetett hatalomgyakorlás a közvetett felett állna (vagy fordítva) vagy egymással egyenlők lennének.

E probléma tárgyalása során elsősorban meg kell állapítanunk, hogy egész Nyugat-Európában megfigyelhető tendencia a képviseleti demokrácia térnyerése, egyfajta győzelme a közvetlennel szemben. Ez azonban nem jelenti annak kizárólagosságát. Az európai államok többsége nagyon hasonló módon, egyértelműen meghatározott keretek között engedi közvetlenül érvényesülni a népakaratot. (A legmarkánsabb határvonalat minden esetben a népszavazásból kizárt tárgykörök meghatározása jelenti.) A népszavazás minden államban egyfajta kiegészítő jelleggel bír, de egyúttal a képviseleti demokrácia korlátját is jelenti.⁴ Komplementer jellegű, hiszen – az Alaptörvény szövegéből is következik, hogy csak kivételesen alkalmazható eszköz. Korlátozó jellegét pedig a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) szabályozásából nyeri el; az eredményes ügydöntő népszavazás kötelezi az Országgyűlést. Amennyiben ugyanis a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, annak megfelelő tárgyú törvény köteles az OGY a népszavazást követő 180 napon belül megalkotni, az így megalkotott jogszabály pedig 3 éven keresztül kötelezi a törvényhozót.

1.2. Népszavazások Magyarországon

Magyarországon a népszavazás intézménye – mint a modern demokratikus államban a nép hatalomgyakorlásának eszköze – csak a rendszerváltással jelent meg. A népszavazási törvény az utolsó

² DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest, 121-123. o.

³ Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Atv.) B) cikk (4) bekezdés.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-193. o.

szocialista kormány „ajándéka” volt a jogállam számára.⁵ Kukorelli István⁶ szóhasználatával élve a törvény „koraszülött” volta miatt több ponton is diszharmonióba került az Alkotmánnyal (amely hibákat csak az 1998. évi népszavazási törvénnyel sikerült kijavítani), ez azonban – mint a táblázatban is láthatjuk – nem vetett gátat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának. A rendszerváltás óta hat alkalommal összesen kilenc népszavazási kezdeményezés került a szavazópolgárok elé. A referendumok eredményét a következő táblázat foglalja össze⁷:

| Időpont | Kérdés(ek) | Részvételi arány | Igenek aránya | Nemek aránya |
|----------------|---|-----------------------|---------------|--------------|
| 1990. VII. 29. | A köztársasági elnök közvetlen választásáról | 14 % (érvénytelen) | 86 % | 14 % |
| 1997. XI. 16. | NATO-tagság | 49 % | 85 % | 15 % |
| 2003. XII. 4. | EU-tagság | 46 % | 84 % | 16 % |
| 2004. V. 12. | Kórházak privatizációjának megakadályozása | 38 % (érvénytelen) | 65 % | 35 % |
| | Határon túli magyarok kedvezményes honosítása | | 52 % | 48 % |
| 2008. III. 9. | Kórházi napidíj eltörléséről | 50,5 % | 84 % | 16 % |
| | Vizidíj eltörléséről | | 82,5 % | 17,5 % |
| | Felsőoktatási képzési hozzájárulás eltörléséről | | 82,2 % | 17,8 % |
| 2016. X. 2. | Nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítéséről | 44 % (érvénytelen) | 1,6 % | 98,4 % |

1.3. Az azonos tárgyú kérdések problémája

Vizsgálatom középpontjában a népszavazási eljárás legérdekesebb és legaktuálisabb pontja, az azonos tárgyú kérdések problematikája áll. A szabályozás szükségessége a népszavazásnak, mint hatalomgyakorlási eszköznek a súlyából adódik. A népszavazás eredménye ugyanis (az Alaptörvényből fakadóan) köti az Országgyűlést: amennyiben a kérdés eldöntése jogalkotási kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlésnek az érvényes és eredményes népszavazás napjától számított 180 napon belül az eredménynek megfelelő jogszabályt kell alkotni. A népszavazáson hozott döntés pedig a népszavazástól számított 3 évig köti a törvényhozót.⁸

A döntés kötelező erejéből következik tehát, hogy egyértelműen meg kell határozni az azonos tárgykörökre vonatkozó kérdések szabályozását. Egy demokratikus jogállamban ugyanis megengedhetetlen – sőt elképzelhetetlen –, hogy azonos tárgykörben két népszavazást írjanak ki egyszerre (vagy egymást követően több alkalommal a jogszabályban meghatározott időn belül). Megfelelő szabályozás hiányában ugyanis lehetne népszavazást tartani egy már eldöntött kérdésben még azon a határidőn belül, amíg az OGY az előző népszavazás által kötelezve van. Így a jogalkotó az új népszavazás általi jogalkotási kötelezettségét csak normaszegéssel tudná teljesíteni. Ha pedig nem teljesítené az újonnan keletkezett kötelezettségét, mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést valósítana meg. Ugyanígy előfordulhatna olyan eset is, hogy két, azonos időben tartott, azonos tárgyú népszavazáson eltérő eredmény szülessen, ezzel ellentétes tartalmú döntéshozatalra kötelezve az Országgyűlést, amelynek a törvényhozó testület nyilvánvalóan nem tudna eleget tenni.

A versengő tényállások pontos szabályozásának szükségessége a fentiekén túl abból is következik, hogy eltérő eljárási szabályok vonatkoznak a népszavazási kérdésekre a kezdeményező személyének függvényében. Példaként említhető az az eljárási különbség, hogy a választópolgári kezdeményezésre törvényben meghatározott számú támogató aláírás összegyűjtése szükséges, míg a Kormány vagy a köztársasági elnök

⁵ GULYÁS MÓNIKA: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában, in *Politikatudományi szemle*, 1999/4. szám, 107. o.

⁶ KUKORELLI ISTVÁNT idézi KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Kivonat, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 149. o.

⁷ Az adatok forrása: www.valasztas.hu.

⁸ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31. §.

kezdeményezésének erre nincs szüksége. Nyilvánvaló tehát, hogy a választópolgári kezdeményezés hosszadalmas eljárás, melybe a Kormány vagy a köztársasági elnök saját kezdeményezés benyújtásával könnyen be tudna avatkozni. Ez pedig – megfelelő védelmének hiányában – a választópolgári kezdeményezésnek a gyakorlatban történő megszűnéséhez is vezethetne úgy, hogy a Kormány vagy a köztársasági elnök minden alkalommal népszavazást kezdeményezne olyan tárgykörben, amelyben már megkezdődött az aláírásgyűjtés.⁹

Az előbbiekből megállapíthatjuk, hogy az azonos tárgyú kérdések benyújtásának szabályozása elkerülhetetlen. A szabályozás módjára azonban nincs egy általánosan elfogadott, minden hiányosságot nélkülöző, hibátlan „varázsformula”. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a népszavazás intézményének 1989-es „bevezetése” óta az azonos tartalmú (vagy azonos tárgyú) kérdések szabályozása több jelentős változáson ment keresztül. Dolgozatom következő két fejezetében e fejlődési út utolsó két állomását mutatom be. Vizsgálatomban 2013-as népszavazási törvényt és annak 2016-os módosítását veszem górcső alá. A két szabályozási modell különbségeinek felvillantásán túl kísérletet teszek a szabályozási rendszer objektív kritizálására.

2. A MÚLT

2.1. A népszavazás megjelenése a hazai jogrendszerben

A közvetlen demokrácia eszközrendszerét (a demokratikus hatalomgyakorlási rendszer részeként) Magyarországon az 1989-es rendszerváltásnak köszönhetjük. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt az utolsó szocialista kormány regnálása idején fogadta el az Országgyűlés, 1989. június 15-i hatályba lépéssel. Bár a törvény mai szemmel nézve nem felel meg teljes mértékben az alkotmányosság mércéjének és jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel benne, kora társadalmi elvárásainak teljes mértékben eleget tett. A javaslat Országgyűléshez való benyújtásakor is elhangzott, hogy a Kormány a törvény kidolgozásakor figyelemmel volt a fejlett nyugat-európai demokráciák népszavazási gyakorlataira, szabályaira.¹⁰

Az 1989-es törvény szabályrendszere nem csak tartalmában, de koncepciójában is jelentősen eltért úgy a ma hatályos szabályozásától, mint az 1998-as törvényétől. A törvény leginkább szembetűnő hiányossága az volt, hogy az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések tekintetében semmilyen formában nem tartalmazott rendelkezéseket. A szabályozás elmaradásának jelentősége – a korábban felvázoltak fényében – nem igényel külön magyarázatot. A joghézag kihasználásával előidézhető lett volna olyan patthelyzet, amelyet az Országgyűlés a jogállamiság elveinek megfelelő módon nem tudott volna feloldani: két azonos tárgyú, de ellentétes eredményt hozó, egyszerre, vagy a népszavazási eredmény kötőerején belüli időszakban tartott népszavazás esetén mind a népszavazási döntés végrehajtásával, mind annak elmulasztásával alkotmány sértést követne el a jogalkotó. Azt ugyanis nem lehet garantálni, hogy két, egymást követő, azonos tárgyú népszavazáson ugyanaz az eredmény születik. A választópolgárt döntése során számos tényező befolyásolja, amelyek a különböző időpontokban különböző hatást érhetnek el, megváltoztatva ezzel a döntést.

2.2. A 2016. május 20-ig hatályos 2013. évi CCXXXVIII. törvény

A 2013. évi törvény kidolgozásakor a jogalkotó tehát kiküszöbölte a korábban felmerült problémákat. Ennek megfelelően az új törvény a versengő tényállások kérdését a következőképpen szabályozta: egy kérdés benyújtása után azonos tárgyban nem volt benyújtható újabb kérdés, amíg az előző kérdés ügyében jogerős döntés nem született. Jogerős döntés alatt ebben az esetben:

- a kérdés hitelesítését megtagadó döntést,
- a népszavazási kezdeményezés (szervező általi) visszavonását,
- az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltét,
- a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedését,
- a népszavazás megtartását,

⁹ A problémáról részletesebben lásd: a dolgozat 3.2.2. pontja.

¹⁰ GULYÁS: *i. m.* 107. o. Ennek okát az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) számú határozatában fejtette ki: „*Noha a Magyar Népköztársaságnak az 1949. évi XX. törvénybe foglalt Alkotmánya is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról, e jogintézmény négy évtizeden át ténylegesen nem működött, s a népszavazással kapcsolatos részletkérdések jogi szabályozatlansága miatt valójában nem is működhetett; ekként a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására. Emiatt az Ntv. megalkotásakor hasznosítható magyar tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.*”

- az Nsztv. 31.§-ában meghatározott időszak lejártát, azaz az érvényes és eredményes népszavazás alapján hozott Országgyűlési döntéstől számított három év elteltét kell érteni.

A 2013-as Nsztv. megalkotásával a jogalkotó orvosolta az előző törvény azon hibáit, amelyeket egyrészt a normaszöveg pontatlan megfogalmazása (az *azonos tartalmú kezdeményezések* kifejezés használata az *azonos tárgyak* helyett, amely 2007-ben eredményezett visszaélésszerű eseteket), másrészt pedig a népszavazás időbeli kötőereje pontos meghatározásának hiánya jelentettek.

A szabályozás azonban még ilyen módon is visszaélésekre adott lehetőséget, amelyek lényegében a népszavazás céljainak beteljesülését gátolták. A népszavazás *actio popularis* jellegéből adódóan minden jelentős érdekcsoportnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül beavatkozzon a politikai döntéshozatalba, hogy akaratát közvetve, a népszavazás kötelező erején keresztül rákényszerítse a törvényhozó hatalomra. A szigorú frakciófegyvelmen nyugvó parlamentáris rendszerben a népszavazás könnyen válik az egyetlen érdemi érdekérvényesítési eszközzé a parlamenti ellenzék kezében. Egy ehhez hasonló esetben a mindenkori kormányoldal érdekét szolgálná a népszavazás-kezdeményezés ellehetetlenítése. Erre a szabályozás ilyen formájával meg is van a lehetősége, hiszen elég az adott tárgyban a kérdést hitelesítés céljából elsőként benyújtania, az aláírásgyűjtéstő ívek leadására rendelkezésre álló időt pedig nem kihasználnia, ezzel úgymond elhúzni az ellenzék idejét. A szabályozás előbb ismertetett hiányosságaira a jobb érthetőség kedvéért egy közelmúltbeli esemény elemzésével világítok rá.

2.2.1. *Visszaélések a párhuzamossági moratórium kapcsán*

2.2.1.1. A vita tárgya

Az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésén elfogadta és 2015. március 15. napjával hatályba léptette a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. A törvény céljai között szerepelt, hogy segítse a munkavállalók testi és lelki egészségének megőrzését, továbbá, hogy számukra megfelelő pihenőidőt biztosítson, és megteremtse az egyensúlyt a kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadsága, valamint a vasárnap, illetve munkaszüneti napokon dolgozók érdekei között.¹¹ A szabályozás azonban még e nemes célok ismeretében is megosztó; sok lényeges kérdést vet fel. (Például: A vasárnapi zárva tartás miatt kiesett bér nem fogja megrengetni a védeni kívánt személyi kör anyagi biztonságát? A szabályozás el fogja érni célját, vagy a munkaadók – kockáztatva a törvényben büntetésként előírt ideiglenes bezárást¹² – jogsértően eljárva kinyitják üzleteiket? Hogyan és milyen mértékben befolyásolja az új a szabályozás a gazdaság növekedését?)

Látható tehát, hogy a szabályozás ok- és célszerűsége már a hatályba lépése előtt is vita tárgyát képezte, és a hatályba lépést követően sem került le a társadalmi feszültséget okozó kérdések listájáról. A vasárnapi boltzár kifejezetten népszerűtlen intézkedés volt, amelyet a közvélemény-kutatási adatok szerint még a kormánypárti szavazók többsége is elutasított.¹³ Az ellenzék számára komoly lehetőségeket rejtett egy vasárnapi zárva tartás-ellenes népszavazási kezdeményezés és kampány.

2.2.1.2. Népszavazási kezdeményezések 2015-ben¹⁴

A 2014. évi CII. törvénnyel kapcsolatban 2015. április 1-jén nyújtották be az első kérdést: „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”. A kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban: NVB) megtagadta,¹⁵ mert az az Alaptörvény megváltoztatására irányult (ami az Alaptörvény szerint tiltott tárgykör). Az NVB döntése azonban – a kérdés benyújtója által kezdeményezett bírósági felülvizsgálat miatt – csak később, a Kúria döntésével vált jogerőssé.

Fontosnak tartom megismételni, hogy párhuzamossági moratórium a 2015-ben hatályos Nsztv. szerint a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedésével járt le. Esetünkben ez a Kúria döntésének a Kúria honlapján való megjelenését jelenti, amely a fenti ügyben 2015. június 30-án 18 óra 11 perckor történt meg.

¹¹ A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény, preambulumban.

¹² 2014. évi CII. törvény 7. § (2) bekezdés.

¹³ A különböző közvélemény-kutatások eredményeinek összefoglalásához lásd az Origo cikkeit, elérhetők: <http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>, <http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>.

¹⁴ A Kúria Knt.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [2]-[4] bekezdés.

¹⁵ 78/2015. NVB határozat.

A következő két kérdést 2015. június 30-án nyújtották be a Nemzeti Választási Irodához (továbbiakban: NVI). Az elsőként beérkezett kérdés („Egyetért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”) hitelesítését a szöveg félreérthetőségére hivatkozva megtagadta az NVB.¹⁶

Az ugyanezen a napon, másodikként beadott kérdést („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a (...) 2014. évi CII. törvényt?”) pedig a párhuzamossági moratórium miatt nem hitelesítették.¹⁷

A 2015. október 20-án beadott két kérdés is ugyanezre a sorsa jutott. A korábban érkezett kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”)¹⁸ hitelesítését az NVB megtagadta, mert nem felelt meg az egyértelműség követelményének. A második kérdést („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a (...) 2014. évi CII. törvényt?”) pedig a párhuzamossági moratórium miatt nem lehetett hitelesíteni.¹⁹

2.2.1.3. Erdősi Lászlóné versus Nyakó István²⁰

Ilyen előzmények után adta be népszavazási indítványát 2016. február 23-án Erdősi Lászlóné és Nyakó István az NVI-hez. Az ügy alakulását a hazai sajtó is végigkísérte, melynek oka az indítványok beadásának vitatható körülményeiben keresendő. A február 23-i események a következőképpen zajlottak. Nyakó István (MSZP-s országgyűlési képviselő) kora reggel megérkezett az NVI székháza elé, hogy benyújtsa kérdését („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg (...) 2014. évi CII. törvényt?”), ahol akkor már egy „kopasz, kigyúrt” férfiakból álló csoport (a továbbiakban: csoport) várakozott. Nem sokkal később megérkezett Erdősi Lászlóné (a független herceghalmi polgármester felesége) és kísérelője, akik szintén ebben a tárgykörben akartak kérdést benyújtani („Egyetért-e ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek – a (...) 2014. évi CII. törvény szerint – továbbra is zárva tartsanak vasárnap?”). Mivel az NVI épületében elsősorban azok tartózkodhatnak, akik népszavazási kezdeményezést szeretnének benyújtani, az ott dolgozók kérdésére a csoport tagjai azt nyilatkozták, hogy ők is kérdést szeretnének benyújtani, és ezt a náluk lévő dossziék felmutatásával igazolták.

A korábbi kérdésekhez kapcsolódó párhuzamossági moratórium lejártakor Erdősiné és Nyakó is az épület előcsarnokában felállított időbélyegzőhöz akart minél hamarabb eljutni. Az időbélyegzőt elsőként Erdősiné kísérelője tudta megnyomni, mert a csoport tagjai (bár nem tettelesen), de hátráltatták Nyakót, aki így 4 másodperccel Erdősiné kísérelője után ért a készülékhez. Ezt követően az NVI munkatársához Nyakó István jutott be először, így az ő indítványának átvételi elismervényén korábbi időpont szerepel.

Az időbélyegző szerinti időpont alapul vételével, a kísérelő eseményeket figyelmen kívül hagyva az NVB Erdősi Lászlóné kérdését hitelesítette,²¹ Nyakó István kérdésének hitelesítését pedig megtagadta²². Ennek tükrében Nyakó jogorvoslatot kért a Kúriától az NVB hitelesítő és hitelesítést megtagadó határozatai ellen is.

2.2.1.4. Jogorvoslat

Nyakó István jogorvoslati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ő mozgását akadályozó, kigyúrt férfiakból álló csoport – állításukkal ellentétben – Erdősi Lászlónéval szándék- és akarategységben tevékenykedett, céljuk pedig egyértelműen az ő visszatartása volt. Ezt támasztja alá azt is, hogy a csoport tagjai – nyilatkozatukkal ellentétben – nem nyújtottak be népszavazási kezdeményezést, ezért a székházban tartózkodásuknak egyetlen célja a szabad mozgás korlátozása volt.²³ Kérelmében Nyakó arra is kitért, hogy a fenti események a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlás által sértették a választás tisztaságának elvét, valamint az esélyegyenlőség elvét is.²⁴

A Kúria jogorvoslati eljárása során először a kezdeményezések benyújtásának sorrendiségét vizsgálta, és megállapította Nyakó István kérdésének elsőségét. Indokolása szerint, bár az időbélyegző szerint Erdősiné indítványa érkezett korábban, az átvételi elismervények szerint Nyakóé. A Kúria az Nsztv. 6. §-ra²⁵ alapozva megállapította, hogy a törvény szövege szerint az NVI munkatársa által kiállított átvételi elismervényen

¹⁶ 124/2015. NVB határozat.

¹⁷ 123/2015 NVB határozat.

¹⁸ 137/2015. NVB határozat.

¹⁹ 138/2015. NVB határozat.

²⁰ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [5]-[7] bekezdés.

²¹ 16/2016. számú NVB határozat.

²² 17/2016. számú NVB határozat.

²³ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [11] bekezdés.

²⁴ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [18] bekezdés.

²⁵ Nsztv. 6. § (1) bekezdés: A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. (2) bekezdés: A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.

szereplő időpont az irányadó. A törvényben az időbélyegzőről nincs szó, annak használatát belső szabályzat határozza meg, a Kúria állásfoglalása szerint a népszavazás kezdeményezésének joga, mint alkotmányos alapjog érvényesítése azonban csakis jogszabályon nyugodhat. A Kúria emellett azt is megállapította, hogy (az Nsztv. 6.§ (1) bekezdésével ellentétesen) Erdősiné nem személyesen érkezett indítványát az időbélyegzőnél, hanem azt kísérője tette meg helyette.²⁶

A Kúria vizsgálta a rosszhiszemű és visszaélésszerű joggyakorlat és az esélyegyenlőség sérelmének kérdését is. Megállapította, hogy a csoport jogellenes magatartása hozzájárult ahhoz, hogy Erdősiné ért elsőként az időbélyegzőhöz, és a csoport célja egyértelműen minden más kezdeményező akadályozása volt. E tényekre alapozva is megállapítható tehát Nyakó kérelmének elsősége. A Kúria azonban utalt arra is, hogy döntése e tény megállapításokon kívül nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy a csoport tagjai és Erdősiné előre megfontoltan, szándék- és akarategységben jártak-e el.²⁷

A fenti indokolással tehát a Kúria megváltoztatta az NVB Erdősiné és Nyakó kérdésének ügyében hozott határozatait. Megállapította, hogy Nyakó István kezdeményezése tekinthető (és tekintendő) a tárgykörben beadott első kérdésnek, így a Kúria döntésével hitelesítette a kérdést, míg Erdősi Lászlóné kérdésének hitelesítését megtagadta.

2.2.1.5. A következmények

Az Nsztv. szerint érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlésnek kötelezettsége a népszavazás eredményének megfelelő törvény megalkotása. Annak ellenére, hogy adott kérdésben még csak a hitelesítésről szóló döntés született meg (a kérdés tehát még nem is került a nép elé), a Kormány felismerte a vasárnapi boltbezárásokkal kapcsolatos társadalmi elégedetlenségeket. Erre tekintettel adott be törvénymódosító javaslatot a miniszterelnökség kabinetfőnöke és a nemzetgazdasági miniszter, melynek lényege a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezése, ezzel a hatályba lépését megelőző állapot visszaállítása.²⁸ A törvénymódosító javaslatot a parlament 2016. április 12-én elfogadta, a 2014. évi CII. törvény 2016. április 16-ával hatályát veszítette. Bár a népszavazási kérdés így lényegében tárgytalanná vált, meg kell jegyezni, hogy az ügy nem tekinthető véglegesen lezártnak. Mivel a törvény hatályon kívül helyezése nem egy népszavazási döntés kapcsán következett be, arra nézve népszavazás időbeli kötőereje sem állt be. Ennek értelmében tehát, bár a Kormány a társadalmi nyomásnak engedve kezdeményezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezését, bármikor lehetősége van ebben a tárgyban új jogszabály megalkotásának kezdeményezésére. Bár eljárása ebben az esetben is jogszerű lenne, ilyen tárgyú jogalkotás politikai realitása igen csekély, tekintettel a korábbi döntést övező társadalmi ellenállásra. Bár nem tartozik szorosan a moratórium alkotmányos megítéléséhez, az eset kapcsán ki kell emelni, hogy a Kúria döntését követően, arra és az ügy kapcsán beérkezett 21 feljelentésre tekintettel a Fővárosi Főügyészség nyomozás lefolytatására utasította a Budapesti Rendőr-főkapitányságot „népszavazás kezdeményezés rendjének megsértése büntettének gyanúja miatt”.²⁹ A rendőrség a nyomozást végül bűncselekmény hiányában megszüntette. A nyomozás középpontjában ugyanis az állt, hogy a csoport megakadályozta-e, hogy Nyakó István hozzáférhessen az időbélyegzőhöz vagy volt-e alkalma a politikusnak ahhoz hozzáférni. Mivel a vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a Nyakó végül odaférhetett a szerkezethez, ezért alkotmányos joga lényegében nem sérült. A rendőrségi határozat arra is kitért, hogy mivel a fentiek alapján Nyakó István nem minősül sértettnek, nem élhet panasszal a nyomozás megszüntetése miatt.³⁰

3. A JELEN

3.1. Májusi törvénymódosítás

A Nemzeti Választási Iroda épületében történt „a kopaszok balhéjaként” elhíresült botrányos esemény jelentős befolyást gyakorolt a jogalkotásra. A Kormány az NVI és az NVB javaslatára törvénymódosító javaslatot

²⁶ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [30]-[33] bekezdés.

²⁷ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [36]-[44] bekezdés.

²⁸ T/10171. számú törvényjavaslat.

²⁹ A rendőrség elindította a nyomozást a kopaszok balhéja miatt, elérhető: http://index.hu/belfold/2016/03/04/a_rendorseg_elindította_a_nyomozast_a_kopaszok_balheja_miatt/ (2016.11.05.)

³⁰ Bűncselekmény hiányában a rendőrség megszüntette a nyomozást a választási iroda kopaszai ellen, elérhető: <http://444.hu/2016/08/17/buncselekmeny-hianyaban-a-rendorseg-megszuntette-a-nyomozast-a-valasztasi-iroda-kopaszai-ellen.> (2016.11.05.)

dolgozott ki, melynek alapvető célja volt elejét venni a kérdések benyújtásakor kialakuló káros versengésnek. A javaslat – az indokolásában meghatározottak szerint – a benyújtási moratórium jelentős enyhítését, és a választópolgári népszavazás-kezdeményezés előtérbe helyezését hivatott megvalósítani.

A Kormány 2016. április 1-jén nyújtotta be az Országgyűlés elnökének az Nsztv. módosításáról szóló törvényjavaslatát.³¹ A javaslat jelentősebb része a februárban kialakult visszas helyezethez hasonló szituációk megelőzése érdekében az azonos tárgyú kérdések szabályozásának megváltoztatására irányult. A javaslatot az Országgyűlés változtatások nélkül elfogadta, május 20-án a Magyar Közlönyben kihirdették, május 21-én pedig hatályba is lépett.

Patyi András, az NVB elnöke a javaslat kapcsán elmondta, hogy az nem a korábbi szabályozás egyszerű kozmetikázása, hanem döntő jelenségű változást jelent. Véleménye szerint az új népszavazási szabályozás a kezdeményezést benyújtók versengése helyett egy véleményversenyt, szervezési versenyt indukál, ezzel pedig megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban.³² A következőkben bemutatom, hogy ezen új irányok hogyan jelentek meg a módosításban.

Mint ahogy a javaslat indoklásában is olvashatjuk, a cél a benyújtási moratórium szabályainak enyhítése. Az eredeti szabály szerint ugyanis abban az esetben, ha egy kezdeményező már benyújtotta adott tárgyban a kezdeményezést, a továbbiakban azonos tárgyú kérdést nem lehetett benyújtani.³³ A szabályozás ezen módszere esetén tehát a kérdések, pontosabban a kezdeményezők versengése (vagy versenyeztetése) valósult meg. A dolgozat 4.3. pontjában kifejtettek is igazolják, hogy az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezést lehet, hogy hitelesítette az NVB – amennyiben az megfelelt az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek –, a másodikként benyújtott kérdés hitelesítését azonban a párhuzamossági moratóriumra alapozva garantáltan megtagadta a testület. A benyújtási moratóriumot a módosítás oly módon enyhítette, hogy a moratóriumot időben úgymond „kitolta”. A hatályos törvény szerint ugyanis azonos tárgyú kérdések benyújtására lehetőség van egészen addig, míg az NVB határozatot nem hoz arról, hogy összegyűlt a népszavazás kiírásához megfelelő számú (azaz 200.000 támogató aláírás), és határozata jogerőre nem emelkedik.³⁴ Ezzel a szabályozási koncepcióval a jogalkotó tehát lehetővé tette a párhuzamos aláírásgyűjtést, melynek következtében a „versenyt” a kezdeményezők helyett az aláírásgyűjtők vívják meg. Amint azonban az aláírások számáról szóló NVB határozat jogerőre emelkedett, az azonos tárgykörben folyó aláírásgyűjtést meg kell szüntetni, az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íveket pedig vissza kell adni,³⁵ valamint a továbbiakban, azonos tárgyban új kérdés az NVB által nem hitelesíthető.³⁶

Az módosítás a fentiekén túl más változást is hozott: előtérbe helyezte a választópolgári kezdeményezést a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése értelmében ugyanis azután, hogy egy adott tárgykörben választópolgár népszavazást kezdeményezett, sem a köztársasági elnök, sem a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést. Bár e változtatást a módosító javaslat részletesen nem indokolja, az több okkal is alátámasztható. (Ezeket részletesebben a következő pontban fejtem ki.)

3.2. A szabályozás kritikája

Bár az előzetes hatásvizsgálat egy jogszabályalkotási eljárás kötelező eleme,³⁷ az egyrészt nem mindig valósul meg a gyakorlatban, másrészt még a hatásvizsgálat sem tudja garantálni a jogszabály hibátlanságát. Különösen igaz lehet ez a népszavazásra, melynek *actio popularis* jellege több visszaélési lehetőséget is magában hordoz. Hiszen, bár az Alaptörvény egyértelmű határt szab a benyújtható kérdéseknek,³⁸ sem a hitelesítésre beadott kérdésekben, – s mint láhattuk sem a benyújtás folyamán – nem szabhat határt semmi a szervezők jogértelmezésének, kreativitásának, vagy éppen rosszhiszeműségének. Mivel a népszavazási törvény módosításának hatályba lépése óta alig fél év telt el, a gyakorlat még sem cáfolni, sem igazolni nem tudta azt a hipotézist, hogy az új jogszabály alkalmas lesz megalkotója céljainak megvalósítására. Éppen ezért a módosítás kritikájának megfogalmazásához esettanulmányt nem tudok segítségül hívni, azt elméleti síkon tudom elvégezni.

³¹ T/9894. számú törvénymódosító javaslat.

³² Patyi: paradigmaváltást jelenthet a népszavazási törvény módosítása, elérhető: <http://www.boon.hu/patyi-paradigmavaltast-jelenthet-a-nepszavazasi-torveny-modositasa/3045228>. (2016.11.5.)

³³ Nsztv. 8. § (1) bekezdés a)-f) pontok, hatályos: 2014. január 18. – 2016. május 20.

³⁴ Nsztv. 8. § (1) bekezdés a) pont.

³⁵ Nsztv. 19/A. §.

³⁶ Nsztv. 11. § (5) bekezdés.

³⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §.

³⁸ Atv. 8. cikk (2) bekezdés: Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

3.2.1. A moratórium enyhítése

A párhuzamossági moratórium szabályozása – mint láthattuk – hosszas fejlődési utat járt be a népszavazás intézményének 1989-es bevezetése óta. Bár a jogalkotó mindig igyekezett az éppen aktuális problémákra választ adva egy minden tekintetben hiánytalan jogszabályt megalkotni, láthattuk, hogy ez nem sikerült maradéktalanul.

A Kormány 2016. áprilisi törvénymódosító javaslata is egy botrányos eseményre adott válasz, amely a választási szervek (az NVI és az NVB) javaslatainak alapul vételével született meg. Ennek köszönhetően az új szabályozás alkalmazásával lényegében lehetetlenné vált az Erdősi Lászlóné és Nyakó István esetéhez hasonló visszás helyzetek kialakulása. Mivel a versengés a Nemzeti Választási Iroda előteréből időben és térben is áthelyeződött, a példában említett, vagy ahhoz hasonló jogkorlátozó viselkedéshez semmilyen szervezetnek vagy magánszemélynek sem kell nyúlnia ahhoz, hogy elsőként élhessen a népszavazás-kezdeményezés jogosultságával.

A verseny tehát az aláírásgyűjtés folyamatára helyeződött át: a jogszabály lehetővé teszi, hogy egymással párhuzamosan fusson aláírásgyűjtés több, azonos tárgyú kérdésben. Ennek köszönhetően a választópolgárok népszavazási szerepe is felerősödött. Támogató aláírásuk ugyanis nagyobb jelentőséget nyert azáltal, hogy addig folyhat a párhuzamos aláírásgyűjtés, amíg az egyik kérdésben összegyűlt 200.000 érvényes aláírás, amelyet az NVB jogerős határozatában megállapított. Ezzel együtt nőtt a választópolgárok népszavazási eljárásban való részvételének lehetősége is. Mivel a benyújtási moratórium új szabályozása elejét veszi a visszaélésre joggyakorlásnak (például, hogy a kezdeményező elsőként benyújtott és hitelesített kérdésében nem kezdi meg ténylegesen az aláírásgyűjtést, ezzel gátolva azt, hogy más kezdeményező – a népszavazás eszmeiségének megfelelően – gyakorolhassa jogait), a kezdeményezések nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé, akik így dönthetnek arról, hogy támogatják-e az indítványt.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a népszavazás-kezdeményezési statisztikák alapján ritkán fordul elő olyan eset, hogy egy választópolgári kezdeményezés párt támogatása nélkül megszerezze a szükséges számú támogató aláírást. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy a pártok eleve rendelkeznek kiterjedt szervezeti háttérrel, – párttagokkal, aktivistákkal – akik könnyen mozgósíthatók egy népszavazási aláírásgyűjtés esetén is. Ilyen „szervezeti fegyverrel”³⁹ a párthoz nem kötődő népszavazás-szervezők nem bírnak. Emiatt a párttámogatással bíró népszavazás-kezdeményezések versenyelőnye megmaradt.

Ki kell emelni azt is, hogy a benyújtási moratórium hatályos szabályozása tovább erősítheti az aláírásgyűjtésre vonatkozó kedvezőtlen statisztikát, és könnyen válhat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának korlátjává. A törvény – jelenlegi formájában – nem szab határt az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számának. A népszavazás és például az országgyűlési képviselő-választás párhuzamba állításával azonban rögtön megérthetjük, hogy ez milyen kockázatot is rejt magában. Általánosan érvényesülő elvként elfogadhatjuk, hogy amikor a képviselő-jelöltséghez szükséges feltételek enyhülnek, ugrásszerűen megnő a jelöltek száma. Ezt az elvet lefordíthatjuk a népszavazásokra is. Mivel 2016. májusában enyhültek a benyújtási moratóriumra vonatkozó szabályok, több kezdeményezés kerülhet az aláírásgyűjtés szakaszába. Ezzel ugyan egyrészt erősödik a választópolgárok népszavazási eljárásban betöltött szerepe, csökken azonban annak az esélye, hogy egy kezdeményező 200.000 támogató aláírást össze tudjon gyűjteni. Ennek egyik oka, – amint azt a fentiekben már megjegyeztem – hogy a párthoz nem kötődő szervezők nem rendelkeznek a szükséges szervezeti háttérrel ahhoz, hogy országszerte aláírásgyűjtést tudjanak szervezni. A másik oka, hogy a támogatás – mint egy sok jelöltet választáson a jelöltek között – a kezdeményezők között el fog aprózódni. Nehéz elképzelni ugyanis olyan esetet, amelyben egy kezdeményező visszavonná saját kérdését azért, hogy egy azonos tárgyú és akár azonos tartalmú kérdésnek teret engedjen. Annak pedig szintén csekély a valószínűsége, hogy egy választópolgár, aki támogatja az adott tárgyban tartandó népszavazás ötletét, minden abban a tárgyban kérdést benyújtó szervezőt megkeressen, hogy kezdeményezésüket aláírásával támogassa, és ezáltal mindegyiknek egyenlő lehetőséget biztosítson a 200.000 aláírás eléréséhez.

A törvénymódosítás, amelynek alapvető célja a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeinek kiszélesítése volt, magában hordozza annak a veszélyét, hogy az enyhe kezdeményezési szabályok miatt, külső beavatkozás nélkül korlátozódjon a közvetlen hatalomgyakorlás tényleges megvalósulása. Sokakban felmerülhet, hogy egy ilyen visszás helyzet megakadályozására megoldást jelenthetne például az, ha a jogalkotó korlátozná az adott tárgykörben benyújtható népszavazás-kezdeményezések számát. Ez a lehetőség véleményem szerint elvetendő, hiszen a 2016. május előtti szabályozási koncepcióhoz vezetne vissza, amelyben a jogalkotó az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számát egy darabban határozta meg.

³⁹ Karl Kautzkyt idézve jellemzi a pártokat Bihari Mihály, s mutat rá a szervezethez, mint a modern pártok egyik ismérvére. Lásd: BIHARI MIHÁLY: *Politológia*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 299. o., 304-305. o.

Ez pedig – mint arra korábban is kitértem – olyan helyzeteket szült, amely egy demokratikus jogállamban nem megengedhető.

Az eddigi szabályozási koncepciók közül a jelenleg hatályos rendelkezések fenntartását tartom célszerűnek a jövőben is. Ennek alátámasztására pedig fontosnak tartom megjegyezni, hogy ha egy, a *társadalom széles rétegeit érintő, nagy jelentőségű, valós probléma* megoldására irányuló kérdésben kezdődne meg az aláírásgyűjtés, a *kellő támogatottság* a fenti kockázati tényezők ellenére is *összegyűlne*.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a benyújtási moratóriumra vonatkozó új szabályozás valóban „enyhített” a korábbi szigorú szabályokon. Jelenlegi formájában alkalmas lehet arra, hogy biztosítsa a népszavazás eszmeiségének érvényesülését a gyakorlatban is, és hatékonyan megakadályozza a korábbiakhoz hasonló visszaélések bekövetkezését. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

3.2.2. A választópolgári kezdeményezés elsőbbsége

Mint ahogy korábban már említettem, a törvénymódosítással a választópolgári kezdeményezés előtérbe került a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Ezt az Nsztv. 8. § (2) bekezdése aképpen fejezi ki, hogy „[a] szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést” addig, amíg jogerős döntéssel biztossá nem válik, hogy a kezdeményezés meghiúsult, vagy a népszavazás megtartásáig, érvényes és eredményes népszavazás esetén pedig a törvényben meghatározott három év leteltéig, amíg a népszavazás eredménye az Országgyűlést köti.

E különbségtételre sem a törvényjavaslat általános, sem annak részletes indokolásában nem találunk magyarázatot, néhány érvel azonban alátámasztható a módosítás.

Elsőként azzal lehet megindokolni a különbségtétel szükségességét, hogy alapvető eltérések mutatkoznak a népszavazási eljárásban a kezdeményező személyétől függően. Mivel a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezése esetén a kérdés hitelesítése után nincs szükség támogató aláírások összegyűjtésére, a hitelesített kérdés az NVB-től rögtön a Házelnök, majd az Országgyűlés elé kerül, ahol az dönt a népszavazás elrendeléséről. Ha a párhuzamossági moratórium tekintetében az Nsztv. nem tenne különbséget, az eljárási eltérésekből adódóan a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezése minden esetben szükségképpen megelőzné adott tárgyban a választópolgári kezdeményezést. Ez lényegében a választópolgár népszavazás-kezdeményezési jogának kiüresedéséhez vezetne, amelyet egy jogállam a demokratikus hatalomgyakorlás folyamán nem engedhet meg, ezért az Nsztv. fenti különbségtétele egyben a jogállamiság és a jobbiztonság egyik garanciájaként is szolgál.

Ezt a problémát az Alkotmánybíróság már az 1989. évi XVII. törvény kapcsán felismerte, melyről részletesen az 52/1997. (X.14.) számú AB határozatban olvashatunk. Határozatának indokolásában az AB kifejtette, hogy „a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. Ebből az is következik, hogy a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Alkotmányellenes, ha az Országgyűlés ezt a rangsort megfordítja, s saját döntésével elsőbbséget ad a fakultatív népszavazásnak a kötelező népszavazással szemben.”⁴⁰ A 2013. évi CCXXXVIII. törvény ennek megfelelően a törvény keretei között a párhuzamossági moratórium szabályaival abszolút védelemben részesíti azt a választópolgári népszavazás-kezdeményezést, amelyet legalább 200.000-en aláírásukkal támogattak azzal a kezdeményezéssel szemben, amelyet csak 100.000-199.999 választópolgár támogatott, illetve a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezett. Ennek gyakorlati jelentősége abban nyilvánul meg, hogy az Országgyűlés döntési mechanizmusa során nem adhat elsőbbséget fakultatívan elrendelhető népszavazási kezdeményezéseknek – az elrendelés megtagadásának lehetőségét önmagának fenntartva – a kötelezően elrendelendő népszavazások ügyével szemben, hiszen ez a kötelező népszavazás felszámolásához vezetne.

A szabályozás szükségessége mellett szólhat egy másik, az előzőnél elméletibb érv is. Ahogy azt Patyi András, az NVB elnöke is megfogalmazta a javaslat kapcsán: az új népszavazási szabályozás megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban. A benyújtási moratórium új szabályozásának köszönhetően ugyanis több népszavazási kezdeményezés juthat el az aláírásgyűjtés fázisába, tehát nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé. Mivel az aláírásgyűjtés során több kérdés verseng egymással a 200.000 támogató aláírásért, egy-egy aláírás is sokkal nagyobb jelentőséggel bír. Ezt a megerősítést szolgálja

⁴⁰ 52/1997. (X.14.) AB határozat, indokolás IV. d) pont.

tehát az is, hogy a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezésére szigorúbb párhuzamossági szabályok vonatkoznak.

ÖSSZEGZÉS

Dolgozatom első részében bemutattam a népszavazásnak, mint a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének jelentőségét, valamint a népszavazási döntéseknek az Országgyűléssel való kapcsolatát. Ezután a népszavazás szabályozásának hazai fejlődését mutattam be, középpontba helyezve a versengő tényállások problémáját. A rendelkezésre álló joganyagból a népszavazásról szóló 2013. évi törvényt és annak 2016. évi módosítását vizsgáltam meg.

Azt az állítást, mely szerint a versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félreszabályozása” könnyen vezethet az intézmény teljes kiüresítéséhez, a 2016. év elején történt események vizsgálata során támasztottam alá.

Megállapítható, hogy bár – a jogalkotó igyekezete ellenére – egyik népszavazási törvény sem mondható tökéletesnek, a későbbi szabályozás mindenképpen haladást jelentett az első népszavazási törvényhez képest, amely a benyújtási moratóriumra vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezéseket. A jobb érthetőség érdekében a 2013-as népszavazási törvény hiányosságait a „kopaszok balhéjaként” elhíresült 2016-os ügyön keresztül mutattam be.

A joganyag elemzését végül a hatályos szabályozás vizsgálatával fejeztem be. Mivel az új norma 2016. május 21-e óta hatályos, a gyakorlat nem szülhetett olyan helyzeteket, amelyek kiemelhetők volna a törvény hibás pontjait. Ennek megfelelően a népszavazás fejlődési útjának utolsó szakaszát nem esettanulmányon keresztül elemeztem. Az törvényt módosítás kapcsán megkerestem azokat az okokat, amelyek a változtatáshoz vezettek, és megvizsgáltam, hogy (elméleti síkon) a módosított jogszabály alkalmas-e céljainak elérésére. Ennek eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy – bár az elmélet és a gyakorlat gyakran nem esnek egybe, vagy egymással egyenesen ellentétesek – a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó új előírások gátat vethetnek a korábban felmerült visszas helyezethez hasonló esetek megvalósulásának, és alkalmasak lehetnek az újabb visszaélések kivédésére is. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BIHARI MIHÁLY: *Politológia*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.
- [2.] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest.
- [3.] GULYÁS MÓNIKA: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában, in *Politikatudományi szemle* 1999/4. szám, 107-132. o.
- [4.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Kivonat, 2003, Osiris Kiadó, Budapest. Elérhető: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_magyar_politikai_rendszer/adatok.html (2016.10.29.)
- [5.] KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-203. o.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
- [2.] A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény.
- [3.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.
- [4.] A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény.
- [5.] A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény.
- [6.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény.
- [7.] Magyarország Alaptörvénye.

- [8.] 2/1993. (I.22.) AB határozat.
- [9.] 52/1997. (X.14.) AB határozat.
- [10.] 64/1997. (XII.17.) AB határozat.
- [11.] 57/2004. (XII.14.) AB határozat.
- [12.] 27/2007. (V.17.) AB határozat.
- [13.] 95/2007. (XI.22.) AB határozat.
- [14.] 101/2007. (XII.12.) AB határozat.
- [15.] 102/2007. (XII.12.) AB határozat.
- [16.] 73/2008. (V. 22.) AB határozat.
- [17.] 84/2008. (VI.13.) AB határozat.
- [18.] 126/2008. (X.22.) AB határozat.
- [19.] 127/2008. (X.22.) AB határozat.
- [20.] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről.
- [21.] Kúria Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozata.
- [22.] Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata.
- [23.] 168/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [24.] 169/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [25.] 170/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [26.] 171/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [27.] 172/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [28.] 173/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [29.] 78/2015. számú NVB határozat.
- [30.] 123/2015. számú NVB határozat.
- [31.] 124/2015. számú NVB határozat.
- [32.] 137/2015. számú NVB határozat.
- [33.] 138/2015. számú NVB határozat.
- [34.] 15/2016. számú NVB határozat.
- [35.] 16/2016. számú NVB határozat.
- [36.] 17/2016. számú NVB határozat.
- [37.] T/9476. számú törvénymódosító javaslat. (2016.10. 17.)
- [38.] T/9894. számú törvénymódosító javaslat. (2016.10.17.)
- [39.] T/10171. számú törvényjavaslat. (2016.04.23.)

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] A választások hivatalos honlapja: www.valasztas.hu.
- [2.] Az Országgyűlés hivatalos honlapja: www.parlament.hu.
- [3.] <http://www.boon.hu/patyi-paradigmavaltast-jelenthet-a-nepszavazasi-torveny-modositasa/3045228>. (2016.11. 5.)
- [4.] http://index.hu/belfold/2016/03/04/a_rendorseg_elinditotta_a_nyomozast_a_kopaszok_balheja_miatt. (2016.11.5.)
- [5.] <http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>. (2016.11.6.)
- [6.] <http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>. (2016.11.6.)
- [7.] <http://444.hu/2016/08/17/buncselekmeny-hianyaban-a-rendorseg-megszuntette-a-nyomozast-a-valasztasi-iroda-kopaszai-ellen>. (2016.11. 5.)

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A *Diskurzus* című tudományos folyóirat magyar nyelven beküldött tanulmányokat fogad el.
2. A kézirat terjedelme nem haladhatja meg az 50.000 karaktert. Kérjük szerzőinket a terjedelmi korlát szigorú betartására.
3. A szöveget elektronikus formátumban kérjük leadni (az MS Word bármelyik változatában elmentve) a keseru.barna@sze.hu email címre.
4. A tanulmányok tartalmazzák a szerző nevét és a mű címét, rövid (6-8 soros) magyar nyelvű összefoglalóját és kulcsszavait. A név balra zárva, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepeljen. Alatta a cím, szintén balra zárva, félkövéren, 14pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve. Alatta a magyar nyelvű összefoglaló és a kulcsszavak dőlten, 11pt betűmérettel szedve szerepeljenek.
5. A következő formai kritériumokat kérjük betartani: A/4-es lapméret, 11pt betűméret, szimpla sorköz, 2 cm oldalsó és alsómargók, 2,5 cm felsőmargó, első sor behúzása 1 cm. A fejezetek és alfejezetek legelső bekezdései, illetve a pontokba szedett felsorolások utáni első bekezdések esetén azonban nem kell az első sort behúzni.
6. Az első szintű fejezet címek arab számmal sorszámozva, sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepelnek. Előtte 18pt, utána 12pt térköz áll. A másodsintű alfejezetek címei sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel szedve szerepelnek, kéttagú arab számmal sorszámozva. Előtte 12pt térköz áll. Három vagy annál több szintű fejezeti rendszer csak kivételes esetben fogadható el.
7. A szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható, ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagy betű csak kivételes esetben fogadható el.
8. A közvetlen hivatkozásokat lábjegyzetekben, az oldal alján kérjük feltüntetni. A lábjegyzetben és az irodalomjegyzékben szereplő hivatkozások rendje a következő: SZERZŐ: *Cím*, évszám, kiadó, kiadás helye, oldalszám. Kérjük, hogy mindenhol vesszőt (és nem pontot) alkalmazzanak a bibliográfiai adatok között. Első alkalommal a szerző nevét kiskapitálissal, teljes egészében ki kell írni, külföldiek esetében a vezetéknev kerül előre, majd vesszővel elválasztva a keresztnév. Ha háromnál több szerző van, csak a szerkesztőt kell megjelölni a (szerk.) jelzéssel. Példa: SZLADITS KÁROLY: ..., ZAKKARIA, FAREED: ..., MEZEY BARNA (szerk.): A mű címét és alcímét dőlt betűtípussal jelölik. Ha van alcím, akkor azt a rendes címtől ponttal szükséges elválasztani, egyébként csak a bibliográfiai hivatkozás legvégén van pont. Amennyiben folyóiratból, gyűjteményes kötetből származik a forrás, úgy a mű címe után vessző következik, majd az „in” szócska (ami kisbetűvel, kettőspont nélkül szerepel) és a folyóirat vagy gyűjteményes kötet adatai. Utóbbinak rendszerint van szerkesztője, így azt is fel kell tüntetni. Folyóirat esetén a számot az alábbi formában szíveskedjenek megjelölni: évszám/sorszám. „szám”, pl. ..., in *Magyar Jog*, 2006/7. szám, 34. o. Ezekben az esetekben nem a közvetlen forrás, hanem a folyóirat vagy gyűjteményes mű címe szerepel dőlt betűvel. Az oldalszámot kis „o” betűvel jelölik. Internetes forrás esetén a letöltés helyét és idejét fel kell tüntetni. Példák:

¹ CSÉCSY GYÖRGY: *Védjegyjog és piacgazdaság*, 2001, Novotni kiadó, Miskolc, 36. o.

² BÍRÓ GYÖRGY: Átruházó szerződések, in *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/2. szám, 14–30. o.

³ EÖRSI GYULA: A tulajdonátszállás kérdéseiről, in SÁRKÖZY TAMÁS – VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*, 2002, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 277–420. o.

⁴ MENYHÁRD ATTILA: A tulajdonjog tárgyai, előadás a *Symposium Iubilaei Facultatis Iaurinensis* című konferencián, 2010. szeptember 21., Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar.

⁵ CSIKY PÉTER: A TRIPS egyezmény szerepe a nemzetközi iparjogvédelmi rendszerben, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1998/3. szám, elérhető: <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/199806/csiki.html> (2010.03.14.)

Egy mű ismételt hivatkozása esetén a SZERZŐ VEZETÉKNEVE valamint az „i. m.” megjelölés és az oldalszám szerepel. Ha ugyanannak a szerzőnek több műve is szerepel a hivatkozások között, a szerző vezetékneve után zárójelben az érintett mű évszámát is fel kell tüntetni. Egymást követő lábjegyzetekben, ugyanarra a műre történő hivatkozás esetén pedig az „Uo.” és oldalszám jelölést kérjük alkalmazni.

⁶ EÖRSI: *i. m.* 298. o.

⁷ Uo. 332. o.

A fentiekben nem részletezett esetekre GYURGYÁK JÁNOS: *Szerzők és szerkesztők kézikönyve*, 2005, Osiris, Budapest, című mű az irányadó.

Felhívjuk szerzőink figyelmét, hogy a hivatkozási rendszer nagyfokú be nem tartása, következtelensége illetve plágiumgyanú estén a tanulmány elutasításra kerül!

9. Egy szó szerint átvett gondolatot kötelező idézőjelbe rakni, és lábjegyzetben a forrást megjelölni. Az idézet ne legyen dőlt betűs. Több szintű idézés esetén a következő forma alkalmazandó: „...»...’...’...«...”
10. A mű végén irodalomjegyzék szerepel, a szerzők vezetéknéve szerinti ábécé sorrendben, [1.] [2.] formátumú számozással. Formailag és tartalmilag is a lábjegyzetnél írottak az irányadóak azzal, hogy itt a folyóiratban vagy gyűjteményes műben szereplő cikkek esetén legutolsó bibliográfiai adatként a kezdő és záró oldalszámokat is fel kell tüntetni.
11. Az irodalomjegyzékben csak olyan tételek szerepelhetnek, amelyek lábjegyzetben is hivatkozásra kerültek. A megfelelő irodalomjegyzék hiánya a tanulmány elutasítását vonja maga után!
12. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket a lábjegyzetknél írottak szerint feltüntetve, a szövegbe építve kell megjeleníteni.
13. A szerkesztőbizottsághoz beérkezett - formailag megfelelő - tanulmányokat az állandó és eseti tagokból álló lektori bizottságnak küldjük ki jóváhagyásra. A közlés feltétele a lektor támogató véleménye, illetve a javítandónak értékelt pontok átdolgozása.
14. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően elkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A főszerkesztő

TÁMOGATÓINK



SZÉCHENYI ISTVÁN
EGYETEM



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.



DEÁK FERENC
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

