

JOGI TANULMÁNYOK

JOGI TANULMÁNYOK

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR DOKTORI ISKOLÁINAK III. KONFERENCIÁJA

2012. április 20.

I. KÖTET

Budapest

**EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**

Budapest

**Szerkesztette:
Fazekas Marianna**

Budapest, 2012

ISSN 1417-2488

TARTALOM

Előszó	13
--------------	----

I. KÖTET

AGRÁR-, SZÖVETKEZETI ÉS KÖRNYEZETJOGI SEKCIÓ

Bak Klára

A szövetkezeti vagyoni jog alapkategóriáiról a magyar és a német szövetkezeti szabályozás alapján	17
---	----

Balázs Szilvia

A szociális szövetkezet és nonprofit korlátolt felelősségű társaság összehasonlító elemzése a hatályos jogszabályok alapján	33
---	----

Borsodi Zoltán

A szövetkezet hatályos fogalmának kialakulása a 2006. évi X. törvény kodifikációja során	49
--	----

Héri Anikó

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 2012. január 1. napjától hatályos legfontosabb módosításai	61
--	----

Holló Klaudia

Természetvédelem és termőföldtulajdon	69
---	----

Kocsis Gabriella

A hazai vízvédelmi szabályozás problematikája – az ügyész magánjogi tevékenysége során rendelkezésre álló eszközök hatékonysága a vízvédelmi szabályozásban	83
---	----

Kustván Georgina

Elektronikus okiratok az ingatlan-nyilvántartásban	95
--	----

Nagy Krisztina

Az európai szövetkezetre vonatkozó szabályozás bemutatása, különös tekintettel a tagsági jogviszony tartalmára és módozataira	107
---	-----

ALKOTMÁNYJOGI SZEKCIÓ

Bodnár Eszter

A választójog és más alapjogok kapcsolata 123

Bujdosó András

A vizsgálóbizottságok megalakításának kérdőjelei (Milyen változásokat hozott az Országgyűlésre vonatkozó új szabályozás a vizsgálóbizottságokra vonatkozóan?) 135

Klein Tamás

Az új egyházügyi szabályozás egyes kérdései a vallásszabadság kollektív oldalának tükrében 147

Lápossy Attila

Tilos az Á ... Zs? Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán 161

Novoszádek Nóra

Posztkonfliktusos alkotmányozás. A tálibok, Szaddám, Kadhafi és ben Ali árnyékában 175

Pozsár-Szentmiklós Zoltán

Politikai részvételi jogok az alaptörvényben 187

Vissy Beatrix

Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? 199

BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOGI ÉS BÜNTETÉSVÉGREHAJTÁSI SZEKCIÓ

Grósz Tamás

Kezdeti lépések egy európai forenzikus tudományos térség létrehozása felé 215

Király Eszter

A jogerőhatások heterogén természete 227

Koósne Mohácsi Barbara

Határozatlan tartamú szankciók – pro és kontra 237

Majoros Tímea

Be.-módosítások elméletben és gyakorlatban 249

Mohai Gabriella	
A közérdekű munka mint alternatív büntetés	257

BÜNTETŐJOGI SZEKCIÓ

Bárányos Bernadett	
Bűnszervezet: hatékonyság vagy alkotmányosság?	277
Marosvári Attila	
Gondolatok a „veszélyről”	291

JOGSZOCIOLÓGIAI, ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI ÉS FILOZÓFIAI SZEKCIÓ

Balogh-Rosta Gergely	
A jogon kívüli szabályrendszerek hatása a jog hatékonyságára. Gondolatok a jog és jogon kívüli normák egymásra hatásáról	303
Daragó Dénes	
Brandolinus: egy felfedezendő államelméleti gondolkodó Mátyás király Magyarországról	313
Isztin Péter	
A jog piaca – a joghatóságok közötti verseny és a jog fejlődése	323
Kiss Valéria	
Az „akadálymentesítésen” innen és túl. A közintézmények és a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogszabályi háttere és gyakorlata	337
Lugosi József	
Az eljárás megindítása az Európai Unió jogában	349
Tóth Judit	
Szuverenitás és globalizáció	365
Uszkiewicz Erik	
A rendőri diszkrimináció társadalmi következményei	377

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ

Forgács Anna	
Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásban	391

<i>Francsovics István</i>	
A vállalkozó fogalmának változása	405
<i>Kecső Gábor</i>	
Adósságfélék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon	417
<i>Kovács-Halassy Krisztina</i>	
Gondolatok a helyi önkormányzás jogáról	431
<i>Németh Anita</i>	
A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség	445
<i>Szekeres Zsolt</i>	
Az ACER szervezeti és hatásköri kérdései	457

II. KÖTET KRIMINOLÓGIAI SZEKCIÓ

<i>Gedeon Valéria</i>	
Klubszínterek a lex West-Balkán után	15
<i>Hana Adrienn</i>	
A megérdemelt büntetés elve és érvényesülése az amerikai fiatalok büntető igazságszolgáltatásában	29
<i>Inzelt András</i>	
Uzsorabűnözés, avagy a „kamatos pénz” útja Magyarországon	41
<i>Inzelt Éva</i>	
Külföldi beruházások Magyarországon és az ellenük elkövetett bűncselekmények tipológiája. Egy empirikus kutatás következtetései	53
<i>Párkányi Eszter</i>	
Gyermekbántalmazás és prevenció az Egyesült Államokban	65
<i>Schweighardt Zsanett</i>	
Az áldozatvédelem európai szabályozásának mérföldkövei – különös tekintettel a 2011. évi budapesti ütemtervre	79

MAGYAR ÁLLAM- ÉS JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

<i>Frey Dóra</i>	
Menekültek és menekülők – a második Világháborút követő kényszeremigráció nemzetközi jogi háttere	95

Képe <i>ssy Imre</i>	
Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon	109

MUNKAJOGI SZEKCIÓ

Bárdos Rita	
Az üzleti titok védelmének munkajogi és büntetőjogi összefüggései	125

Hungler Sára	
Együtt vagy külön? – Miért szükséges a munkavállalói részvétel a gazdasági társaságok irányításában?	139

NEMZETKÖZI JOGI SZEKCIÓ

Buzás Péter	
Az Oviédói Egyezmény 5. cikkében foglalt tájékozott beleegyezéshez való jog és az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlata	155

Detre László	
A jogrendszer teljessége, vagy tények realitása? Hans Kelsen és Carl Schmitt szuverenitás felfogásának összevetése	169

Erdő Mariann	
Süllyedő szigetállamok	183

Nyitray Zsuzsanna	
A gyermekjogi egyezmény 3. cikk 1. bekezdésének értelmezési és alkalmazási nehézségei	197

Rada Mát yás	
A terrorizmus elleni állami önvédelem – Kiállja-e a betudhatóság az idő próbáját?	211

NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI MAGÁNJOGI ÉS RÓMAI JOGI SZEKCIÓ

Fekete Sára	
Az olasz kereskedelmi jogi kodifikáció sajátosságai	225

Koós Gábor	
A de minimis elv „érvényesülése” az áruk szabad mozgása alapszabadság körében	235

POLGÁRI JOGI SZEKCIÓ

Baksa Gréta	
Different mediation styles and their usage in family mediation	249
Bodzási Balázs	
A jóhiszemű jogszerzés elve a zálogjogban	261
Czifrusz György	
Az Európai Parlament és Tanács a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999/44/EK számú irányelve magyar és szlovák jogba történő implementációjának összehasonlító jogi elemzése	277
Czugler Péter Áron	
A hitelbiztosítékok jellegbeli különbségei	285
Izsó Krisztina	
Versenyjog és polgári jog. A kartellek problematikája	297
Kenderes Andrea	
Az új közös európai adásvételi jog javaslat bemutatása – az európai fogyasztóvédelem következő állomása	309
Lányiné Toldi Judit	
Living will a közjegyzői gyakorlatban	321
Litresits András	
A társasházak pragmatikus problémái – jogbiztonság a gyakorlatban	331
Lőrincz Viktor	
A code civil jövője – reformok és tervezetek	343
Lukács Manuéla Linda	
Szolgálati és alkalmazotti szellemi alkotások a magyar jogban	353
Mészáros Gyöngyi	
A faktoring mint atipikus szerződés	365
Molnár Hella	
A bizományi szerződéssel kapcsolatos dologi jogi kérdések	379
Roksolana Stasiv	
The results of last economic crisis for the family life in Ukraine	391

Stump Krisztina

A személyhez fűződő jogok vagyoni elemeinek védelme: a „right of publicity” az Amerikai Egyesült Államok jogában 399

Tóth Lili

A büntető kártérítés 413

Várhomoki-Molnár Márta

A közigazgatás szerződéseinek típusai az Európai Unióban és Franciaországban 423

Márkus Eszter

Fiduciárius kötelezettség az USA korai bírói gyakorlatában 437

ELŐSZÓ

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának doktori iskolái – az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola és a Politikatudományi Doktori Iskola – 2012. április 20-án harmadik alkalommal rendezték meg a Kari Doktorandusz Konferenciát. Az előző rendezvényre két évvel ezelőtt, 2010-ben, az ELTE 375. jubileumi évében került sor. Akkor a Kar Tanácsa és a Kari Doktori Tanács úgy határozott, hogy a doktoranduszok számára két évente konferencia megszervezésével lehetőséget biztosítanak arra, hogy a szakmai nyilvánosság előtt számot adjanak kutatómunkájukról és ismertethessék tudományos eredményeiket.

Az idei konferenciára mintegy 100 jogász és 20 politológus PhD-hallgató jelentkezett. Az előadásokat 14 szekcióban tartottuk.

A konferencia programjában az állam- és jogtudományok teljes köre, és számos ezzel összefüggő érdekes társadalomtudományi téma szerepelt. A politikatudományi programban politikátörténeti, eszmetörténeti, nemzetközi és hazai politikát elemző előadásokat hallgathattak meg az érdeklődők.

A konferencián elhangzott előadások nagy érdeklődést és élénk vitát váltottak ki az egyes szekciókban. Ezért örvendetes, hogy az előadottakat írásbeli változatban, tanulmánykötetként is meg tudjuk jelentetni – hasonlóan a két évvel ezelőtti konferencia-kötethez. Ez a háromkötetes kiadvány tükrözi az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara doktori iskoláiban folyó oktatás és tudományos munka, tematikus gazdagságát, eredményeit és magas színvonalát. Az első két kötet az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola jelenlegi és frissen végzett hallgatóinak tanulmányait tartalmazza, míg a harmadik kötet a Politikatudományi Doktori Iskola doktoranduszainak írását öleli fel. A kiadványt most első alkalommal elektronikus változatban is közzétesszük az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar honlapján.

Mindenkinek figyelmébe ajánlom a kiadványt, aki érdeklődik doktori iskoláink iránt, és remélem, hogy a tanulmányok füzére minden kedves Olvasónak új tudományos ismereteket és valódi szellemi élményt nyújt majd!

Budapest, 2012. július

Dr. Fazekas Marianna
szerkesztő
Kari Doktori Tanács alelnöke

**AGRÁR-, SZÖVETKEZETI ÉS
KÖRNYEZETJOGI SZEKCIÓ**

Bak Klára

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Réti Mária

A SZÖVETKEZETI VAGYONJOG ALAPKATEGÓRIÁIRÓL A MAGYAR ÉS A NÉMET SZÖVETKEZETI SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN

Bevezetés

A XIX. században elsőként Angliában, majd később más európai és Európán kívüli államokban lezajló ipari forradalom átfogó gazdasági és társadalmi változást eredményezett. A korabeli gazdasági átalakulást elemző munkák kivétel nélkül említik, hogy Angliában a bank-, illetve hitelrendszer fejlődése, valamint a kereskedelmi hálózat erőteljes kiszélesedése a nagy tőkével rendelkező gazdasági szereplők piacgazdasági pozícióját megerősítette, míg a kis- és közepes tőkével rendelkezők piaci helyzetére kedvezőtlenül hatott, melynek okán a kis- és középtőkével rendelkezők – piaci, s így egyben a társadalomban meglévő pozíciójuk megtartásához – vállalkozásuk működésének újragondolására kényszerültek.¹ Olyan sajátos szervezeti-jogi keret létrehozására volt szükségük, mely együttműködésen alapul, s mind gazdasági, mind társadalmi szempontból képes a kis- és középtőkével rendelkezőknek megoldásul szolgálni. E szervezeti-jogi keretnek tehát kettős célt kellett biztosítania: egyrészt a versenypozíció megtartását, másrészt az érintettek társadalmi, szociális helyzetének stabilizálását.

Mindezen szempontokat figyelembe véve a Rochdale-i szövetkezők² 1844 decemberében alapszabályukban célul tűzték ki egy szolidaritáson, önségélyen, összefogáson, kölcsönösségen alapuló társas vállalkozás létrehozását, mely nemcsak mint „homo economicus”, hanem mint „homo socialis” is funkcionál.³ Az alapszabály

¹ A kor gazdaságának, társadalmának bemutatására ld. BIRCHALL 2003, 5. o., [http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/\\$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf](http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf), 2012. 06.07.

² Rochdale Pioneers – az első jelenkori értelemben vett szövetkezet alapítói

³ A jelenkori elemzők közül Johann BRAZDA, Jost W. KRAMER, Juhani LAURINKARI, Robert SCHEDIWIY elemezték többek között részletesen a szövetkezet természetét Anders als

megalkotásakor ahhoz, hogy az említett, versenypiaci viszonyok között szokatlan szempontok is érvényre jussanak, szükség volt az alapítás, a működés, a vagyonjog, illetve a felelősség körében sajátos szabályok érvényre juttatására. Ezek a részletszabályok biztosították, hogy a szövetkezetben a fent megjelölt értékek, illetve rajtuk keresztül az említett szövetkezeti kettős célkitűzés megvalósuljon.

A Rochdale-i szövetkezet várakozást felülmúló gazdasági eredményessége ahhoz vezetett, hogy a XX. század elejére eme altruista jelleggel, valamint vegyes motívumokkal rendelkező társas vállalkozási forma sajátos részletszabályaival világviszonylatban a kis- és középtőkével rendelkezők szervezeti-jogi keretévé vált a gazdaság számos területén.⁴ A szövetkezetre jellemző sajátos szabályok érvényesülését az egyes nemzeti szabályozásokban az 1895-ben létrejött, érdekvédelmi tevékenységet folytató, továbbá nemzetközi viszonylatban a szövetkezetekre irányuló egyes nemzeti szabályozások elemzését, felülvizsgálatát végző nemzetközi szervezet, a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének⁵ (a továbbiakban SZNSZ) tevékenysége segítette elő. Az SZNSZ elsődleges célja volt, és célkitűzése azóta is, hogy a szövetkezet működését átható alapelvek meghatározásával, majd utóbb a szövetkezet definíciójának és a szövetkezeti értékek rögzítésével⁶ zsinórmértéket adjon a nemzeti szabályozásoknak. Az SZNSZ működése eredményeképpen így a szövetkezetekre az egyes főbb szabályozási területeket tekintve – mint alapítás, működés, vagyonjog, felelősség – az SZNSZ által megfogalmazott alapelvekkel, értékekkel, definícióval harmonizáló európai nemzeti szabályozások jöttek létre.

Jelen dolgozat a szövetkezet működését gazdasági-jogi szempontból leginkább meghatározó szabályozási területet, a szövetkezet vagyonjogi szabályozását mutatja be akként, hogy a szövetkezet gazdasági működése főbb ismérveinek jellemzését követően, a magyar és a német szövetkezeti vagyonjogi szabályozást dol-

die Anderen, Eine unbefangene Annäherung an Genossenschaften, Sozialwirtschaft und Dritten Sektor, CT Salzwasser-Verlag GmbH & Co. KG, Bremen, 2006 című munkájukban, ld. erre különösen u. o. 21-33. o.

⁴ Ld. erről a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének statisztikáját: <http://www.ica.coop/members/member-stats.html>, 2012. 06.07.

⁵ Angol elnevezése: International Co-operative Alliance (ICA) Ez a nemzetközi szintű szervezet az egyes nemzeti szabályozások felülvizsgálata nyomán 1934 óta rögzíti a szövetkezetek működésének azon alapelveit, amelyek a valódi értelemben vett szövetkezet ismérvei. Iránymutatásul az egyes nemzetközi szabályozások számára 1995-ben a szövetkezet definícióját is kimunkálta, továbbá taxációt fogadott el a szövetkezetekre jellemző értékekről. Ld. erről: PÁL 2009, 19-34. o.

⁶ A szövetkezet definíciójának és szövetkezeti értékeknek a meghatározására az SZNSZ 1995. szeptember 22-i konferenciáján került sor. Az SZNSZ Állásfoglalását „a szövetkezeti identitásról” ld. angol, francia és spanyol nyelven: <http://www.ica.coop/ica/rules.html>, 2012. 06. 07.

gozza fel jogösszehasonlító módszerrel, elemezve a szövetkezeti vagyonyjog jellegzetességeit, főbb jogi kategóriáit.

I. A szövetkezés gazdasági lényegéről, a Rochdale-i szövetkezet alapszabályának főbb vagyonyjogi rendelkezéseiről

A szövetkezés gazdasági lényegének ismertetése körében elsődlegesen hangsúlyozandó a szövetkezet működését átható, már említett kettős célkitűzésrendszer, ami legfőbb meghatározója volt a Rochdale-i szövetkezet, majd utóbb a mintáján alapuló szövetkezetek szervezeti, gazdasági, különösen vagyonyjogi működése szabályozásának.⁷

A szövetkezeti vagyonyjogi szabályok kialakításának a szövetkezet kettős célrendszeréből, illetve a szövetkezeti tagsági jogviszony⁸ természetéből adódó másik meghatározó tényezője a szövetkezet ügyletkötési rendszerének differenciáltsága. A szövetkezet gazdasági ügyletkötési rendszerének elemzéséhez a szabályozási terület egyik legkiválóbb képviselőjének tekinthető Ihrig Károlynak „A szövetkezetek a közgazdaságban”⁹ című munkáját vettem alapul.

Annak érdekében, hogy a nyereségszerzés mellett a kölcsönösség és a szolidaritás elve is érvényre jusson, kettős ügyletkötési rendszer jellemzi ezt a társas vállalkozási formát. A szövetkezet gazdasági ügyletei eltérő jegyekkel rendelkeznek a piac egyéb szereplői/jogalanyai, illetve a tagok viszonylatában.

A szövetkezet versenypiaci ügyletkötéseinek célja, hasonlóan más társas vállalkozások gazdasági motivációihoz, a minél nagyobb mértékű nyereség megszerzése. Ihrig ezen ügyletkötéseket nevezi a szövetkezet „külső ügyleteinek”.

Kifejezetten a szövetkezetre jellemző azonban, hogy a tagokkal kötött ügyleteket – Ihrig terminológiája szerint az úgy nevezett „belső ügyleteket” – más társas vállalkozásoktól eltérő ismérvek jellemzik. A belső ügyletek fő gazdasági rendező elvei ugyanis a tagi érdekek elsődlegessége mentén alakulnak. A szövetkezet a

⁷ A szövetkezet gazdasági lényegéről a szabályozási terület több kiemelkedő képviselője készített elemzést, így például Nagy Ferencz és Kuncz Ödön. Ld. erre NAGY 1906, 14. o., továbbá KUNCZ 1935, 14. o.

⁸ A szakirodalom egybehangzó álláspontja szerint a szövetkezeti tagsági jogviszony komplex. A szövetkezeti tag tulajdonosa, de felhasználója (ügyfele) is a szövetkezetnek, ugyanakkor annak irányításában is részt vesz. E körben szükséges azt megjegyezni, hogy a tradicionális rendezőelv „az egy tag egy szavazat elve”, az angol alapítású első szövetkezet óta alapvetően irányadó a magyar és a nemzetközi szövetkezeti jogban.

⁹ IHRIG 1937, A szövetkezeti külső és belső ügyletek elemzésére ld. továbbá RÉTI 2010, 26-27. o.

tagok érdekében működik, a tagi gazdaságokat összefogó, illetve azokat koordináló, továbbá a tagi üzemeket gazdasági szempontból kiegészítő szerepet tölt be.¹⁰ Mindezekből adódóan a szövetkezet gazdasági működésének célja minden esetben megegyezik a tagok gazdasági célkitűzéseivel. Rögzíthető továbbá az is, hogy a szövetkezet és a tag érdekének összefonódása miatt a szövetkezet a tagok kárára nem nyereszkedik. Arra tekintettel pedig, hogy a tag és a szövetkezet gazdasági kapcsolatát szoros egymásra utaltsága, illetve a tag személyes közreműködésének alapszabályban rögzített kötelezettsége jellemzi, a nyereségfelosztásnál speciális szabályok érvényesülnek. Ihrig a szövetkezeti nyereséggel kapcsolatosan azt a helytálló számszaki következtetést rögzítette, hogy tulajdonképpen a szövetkezetben a vagyoni transzformálódik, mégpedig a szövetkezet fajtájától függően akképpen, hogy a szövetkezeti tag a szövetkezet adózott tiszta eredményéből elsődlegesen annak arányában részesedik, amilyen mértékű gazdasági együttműködése a szövetkezettel. Ezt a nyereségfelosztási módot nevezzük „a visszatérítés a vásárlás arányában elvnek”, illetve Rochdale Plan-nek, ugyanis ezt az elvet elsőként a Rochdale-i szövetkezők rögzítették alapszabályuk 22. pontjában.¹¹ A szabályozási koncepcióból észlelhető a szövetkezet azon sajátossága, miszerint a tag és a szövetkezet viszonylatában a szolidaritás, az önszegély elve akként jut érvényre, hogy a tag szövetkezetben/szövetkezetnek végzett tevékenysége játssza az elsődleges szerepet nyereségfelosztás esetén, és nem a vagyoni hozzájárulásának mértéke. Az alapszabály által meghatározott százalékos mértékben a szövetkezet esetében is érvényesül a társas vállalkozásokra jellemző, a tagok vagyoni hozzájárulása alapján történő részesedés a nyereségből, vagyis az osztalék elv,¹² de csak másodlagosan. Fontos még a szövetkezet gazdasági működésével kapcsolatosan a Rochdale-i szövetkezet egy további sajátos vagyoni jogi kategóriájára, a kötelező tartalékalapra utalni. A kötelező tartalékalap képzése alapszabályban lefektetett követelmény volt. A tartalékalappal képzett vagyont a szövetkezet a tagok részére történő jutt-

¹⁰ A szövetkezetnek ezt a sajátos működési elvét nevezi a szövetkezeti jogi nemzetközi és magyar szakirodalom az „üzemkiegészítés elvének”.

¹¹ Az alapszabály 22. pontja eredeti, angol nyelven: „That at each quarterly general meeting the officers in their financial statement shall publish the amount of profits realized by the society during the preceding quarter, which shall be divided thus; – interest at the rate of 3½ per cent, per annum shall be paid upon all shares paid up

previous to the quarter's commencement; the remaining profits shall be paid to each member in proportion to the amount of money expended at the store. „Az alapszabály eredeti, angol nyelvű szövegét ld. http://www.rochdalepioneersmuseum.coop/wp-content/uploads/2012/03/toadLaneBrochure_English.pdf; 2012. 06.13.

¹² Uo.

tásokra és támogatásokra használta fel. E körben szükséges megjegyezni, hogy az egyes európai szövetkezeti szabályozásokban a Rochdale-i alapszabályban rögzített tartalékalap nem minden esetben jelenik meg, illetve az egyes szövetkezeti szabályozásokban jogi kategóriaként szereplő tartalékalap nem minden esetben rendelkezik a Rochdale-i szövetkezetben elkülönített tartalékalap jogi természetével.

A szövetkezet gazdasági működése tekintetében az eddig részletezett rendező elveken kívül szükséges még további, a gazdasági működésre jellemző sajátos ismertetőjegyeket bemutatni. A szövetkezet és a tag összefonódott gazdasági együttműködéséből ugyanis okszerűen következnek egyéb üzemgazdasági sajátosságok. Ilyen egyedi jellemző, hogy a szövetkezet képes a közvetítői díj megtakarítására, azaz költséghatékonyabb működésre a személyes közreműködési kötelezettségnek köszönhetően.

Közgazdasági szempontból a sajátos működés következménye az is, hogy a szövetkezet a kereslet-kínálat terén kiegyensúlyozó szerepet képes betölteni, mégpedig akként, hogy szövetkezetben belül rendezi a tagi gazdaságok szükségleteinek és kínálatainak egyensúlyát, vagyis a szövetkezetben belül egyfajta irányító hatással bír az egyes tagi gazdaságok tevékenységére. Ennek a hatásnak az egyes társadalmak gazdaságára kifejtett jelentősége is elvitathatatlan. Míg az eddig felsorolt gazdasági, vagyoni jogi jellemzők kifejezetten a szövetkezet Janus-arcúságára vezethetők vissza, addig a további, sajátos gazdasági jellemzője a szövetkezetnek a társadalmi szervezetek sajátjának tekinthető nyitott tagság tételéből¹³ következik. Arról van szó ugyanis, hogy az ésszerűségi korlátok közötti szabad be- és kilépés lehetőségéből következően, vagyis a szövetkezet előre meg nem határozott, le nem zárt taglétszámából adódóan, jegyzett tőkéje nem rögzített olyan módon, mint a társas vállalkozások esetében. A szövetkezetből való szabad be- és kilépés lehetőségéből ugyanis okszerűen következnek, hogy jegyzett tőkéje változhat. A szövetkezeti jog területének kiváló szakértője, Galovits Zoltán „Magyar szövetkezeti jog” című munkájában a szövetkezet változó tőkéjét illetően a következőképpen fogalmaz: *„A tagok meg nem határozott száma, a tagok számában és személyében folyton előforduló változások, és az ezek folytán mindig ingadozó társasági vagyon (société a capital variable) képezik a szövetkezet fő, a többi kereskedelmi és magánjogi társaságoktól megkülönböztető jellemvonását.”*¹⁴ A magyar és a nemzetközi szövetkezeti jog egyik legmeghatározóbb szaktekintélye, Kuncz Ödön pedig a

¹³ Az SZNSZ hatályos nemzetközi szövetkezeti alapelveket magában foglaló taxációjában „önkéntes és nyitott tagság elveként” definiált a szövetkezet eme jellemzője.

¹⁴ GALOVITS 1901, 28. o.

nyitott tagsággal kapcsolatosan a következőket rögzíti: „*A tagfluktuáció és az ezzel kapcsolatos vagyonszövetség a rt.-gal szemben legjellemzőbb jogi karakterisztikonja.*”¹⁵

Összefoglalóan a szövetséget gazdasági tartalmával kapcsolatosan megállapítható, hogy e szervezeti-jogi keret – kettős célkitűzésrendszerének és tagsági jogviszonya sajátos tartalmának következtében – egyedülálló, összetett, társadalmi és gazdasági hatását tekintve komplex jelentőségű szervezeti/gazdasági rendszer jellemzi, sajátos elvek, vagyonszabályok érvényesülésével. A vagyonszabályok tartalma azonban függ az adott szabályozási környezet gazdasági, társadalmi berendezkedésétől, jogi kultúrájától is, így érdemes megvizsgálni, hogy e szervezeti-jogi keret nemzetközi elterjedésével, miként kerültek bele a szövetségre jellemző speciális vagyonszabályok bizonyos nemzeti joganyagokba.

II. A szövetségi vagyonszabályozásról

1. Az 1875. évi XXXVII. törvénycikk (Kereskedelmi Törvény), a gazdasági és ipari hitelszövetségekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk és a Német Birodalmi Szövetségi törvény¹⁶ vagyonszabályairól

Ahhoz, hogy átfogó, és hiteles képet kaphassunk a magyar illetve német szövetségi vagyonszabályozásról, azok főbb jogi kategóriáiról, a hatályos vagyonszabályok bemutatásán túl elengedhetetlen magyar viszonylatban az 1875-ben hatályba lépett, a szövetségeket elsőként átfogóan szabályozó Kereskedelmi Törvény (a továbbiakban: KT), valamint a jelenkori szabályozás számára is mintaértékűnek tekintendő, a gazdasági és ipari hitelszövetségekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk vagyonszabályozásának feldolgozása. Német viszonylatban pedig a ma hatályos német szövetségi törvény¹⁷ rendelkezéseinek alapjául szolgáló Német Birodalmi Szövetségi törvény¹⁸ (a továbbiakban: Birodalmi törvény) elem-

¹⁵ KUNCZ 1928, 493. o.

¹⁶ „Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftgenossenschaften” vom 01. Mai 1889, a törvény szövegét ld. eredeti német nyelven http://de.wikisource.org/wiki/Gesetz_betreffend_die_Erwerbs-_und_Wirtschaftsgenossenschaften, 2012.06.07.

¹⁷ A német hatályos szövetségi törvény elemzésére ld. LANG – WEIDMÜLLER 2006, 1-1154. o. A törvény szövegét ld. még: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geng/gesamt.pdf>, 2012. 06.07.

¹⁸ Az 1889. május 1-jén hatályba lépett Német Birodalmi Szövetségi törvény szabályozása döntően a Hermann Schultze-Delitzsch által kimunkált első porosz szövetségi törvény rendel-

zése. A jogszabályok feldolgozásával kapcsolatosan rögzítendő, hogy a német szövetkezeti szabályozás jelentős hatással bírt a magyar szövetkezeti jogalkotásra, így sok esetben egyezőség, illetve hasonlóság fedezhető fel a német és a magyar vagyonyjogi szabályok ismertetése kapcsán.

A nyitott tagság elvéről

Egyezőség a szabályozási koncepcióban, hogy sem a Birodalmi törvény, sem a KT nem tartalmazott kifejezett utalást a szövetkezet vagyonyjogi sajátosságaira, azonban mindkettő rögzítette a nyitott tagság tételét a „le nem zárt taglétszám”,¹⁹ illetve a „meg nem határozott számú tag”²⁰ kifejezéssel. A nyitott tagság elvéből okszerűen következik a szövetkezet gazdasági lényegének egyik ismérvét jelentő változó tőke elve, ahogy az korábban részletesebben kifejtésre is került.²¹

A tagi vagyoni hozzájárulás szabályozásáról

A KT szabályozásának egyik sajátossága volt, hogy a tagsági jogviszony alapítása, illetve létrejötté körében vagyonyjogi rendelkezéseket nem tartalmazott, e kérdést teljes körűen az alapszabály hatáskörébe utalta. Ez azt jelenti tehát, hogy a KT teljes mértékben az alapító tagok döntésére bízta, hogy szükséges-e vagyoni hozzájárulás teljesítése a tagsági jogviszony létrejöttéhez. Álláspontom szerint a KT szabályozási felfogása túlságosan megengedő volt e tekintetben. Szükséges itt megjegyezni, hogy a korabeli szakirodalom sem vallott egységes nézetet a kötelező vagyoni hozzájárulás jogszabályi szintű rögzítéséről. Hermann Schultze-Delitzsch, az első porosz szövetkezeti törvény kimunkálója,²² aki Németországban az ipari szövetkezetek meghonosítását tűzte ki célul, „...a tagok üzletrészeit a szövetkezet üzletvitelének első és nélkülözhetetlen feltételének tekintette.”²³ Álláspontja szerint:

kezésein nyugodott. A Birodalmi Szövetkezeti törvény logikusan felépített, mintaértékű, részletes szabályokat tartalmazott a szövetkezetekre nézve mind az alapítás, a működés, a felelősség és a vagyonyjog területén.

¹⁹ Birodalmi törvény 1. § Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittelst gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezwecken (Genossenschaften) ...erwerben die Rechte einer „eingetragenen Genossenschaft“ nach Maßgabe dieses Gesetzes.

²⁰ KT 223. § „Szövetkezetnek ezen törvény értelmében meg nem határozott számú tagokból álló azon társaság tekintetik, mely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett illetőleg a kölcsönösség alapján előmozdítására alakul.”

²¹ Ld. erről a 15. sz. lábjegyzetet

²² RÉTI 2010, 52. o.

²³ GALOVITS 1901, 93. o.

„Aki ennek nem akar megfelelni, annak nincs erkölcsi ereje, aki ennek nem tud megfelelni, annak nincs meg a szükséges anyagi ereje, mely kettő nélkül az önsegélyről, melyet a szövetkezettel elérni akarunk, szó sem lehet.”²⁴ Eltérő nézetet vallott azonban Raiffeisen,²⁵ akinek célja a kis tőkével rendelkező gazdálkodó réteg megerősítése volt a mezőgazdasági hitelszövetkezeteken keresztül. Raiffeisen hangsúlyozta, hogy eltérően a városi gyakorlattól: „A vidéken a helységben lakó családfők összeállításából alakul a szövetkezet és mivel ezek egész vagyonukkal le vannak kötve, tehát házukkal, udvarukkal, földjeikkel és sok pénzt érő ingatlanaiikkal kellő biztosítást nyújtanak még az esetben is, ha vagyonuk nem tehermentes, mert a közösen biztosított összeg busásan fedezi a tagok pénzszükségletét.”²⁶ Észlelhető tehát, hogy miként a szövetkezet gazdasági lényegét adó visszatérítés elvét, illetve korlátozott osztalék elvét a gyakorlat munkálta ki, a vagyoni hozzájárulás teljesítésének kötelezettsége tekintetében is gyakorlati indokok jelentek meg, azt támogatva, illetve ellenezve.

A KT szabályozási koncepcióját elemezve azonban leszögezhető, hogy e törvény inkább szabályozási struktúrájából adódóan, a szövetkezetet érintő keretjellegű szabályozására figyelemmel utalta alapszabályi hatáskörbe a vagyoni hozzájárulás, vagyis az üzletrészképzés kötelezettségének kérdését, továbbá az üzletrész mértékének esetleges meghatározását, illetve az egyes üzletrészek értékének egyenlőségére vonatkozó szabályozást, nem kifejezetten gazdaságelméleti okokból. Kuncz Ödön a KT szövetkezeti szabályozásával kapcsolatosan akként fogalmazott, hogy „A gazdasági szabadság gondolata diadalmaskodik a KT szövetkezeti jogán.”²⁷ Annak okán, hogy a KT keretjellegű rendelkezései jogbiztonsági szempontból nem minősültek kielégítőnek a szövetkezetekre vonatkozóan, a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikkben²⁸ (a továbbiakban Szövetkezeti törvény) részletszabályokat is törvényi szinten rögzítettek. Nagy Ferenc, aki a Szövetkezeti törvény megalkotója volt, az új jogszabállyal kapcsolatosan a következőket fogalmazta meg: „Mihelyt azonban a kereskedelmi törvény hézagai kitöltetnek, s az eddigieknél hatályosabb rendszabályok állítatnak fel a visszaélé-

²⁴ Uo.

²⁵ NAGY 1898, 41. o.

²⁶ GALOVITS 1901, 93. o.

²⁷ KUNCZ 1935, 489. o.

²⁸ Szükséges a törvény tárgyi hatályával kapcsolatosan megjegyezni, hogy Nagy Ferenc a hitelszövetkezetekre modellezte az önálló törvényt, mert „1897-ben a magyar korona területén 1539 különböző szövetkezet működött, melyek között 1199 hitel-, 340 egyéb célú szövetkezet.” Az idézetet ld. NAGY 1898, 1. o.

sekkel szemben, fel lehet tételezni, hogy a mai rendszer teljesen be fog válni.”²⁹ A Szövetkezeti törvény vagyoni jogi rendelkezéseit áttekintve megállapítható, hogy ez a jogszabály – pótolva a szövetkezeti szabályozás korábbi hiányosságait – már rögzítette többek között a tagok üzletrészejegyzési kötelezettségét akként, hogy minden tag köteles volt jogszabály erejénél fogva minimum egy üzletrészt befizetni.³⁰ Ez a jogi aktus feltétele volt a tagsági jogviszony létrejöttének. Az üzletrészejegyzés kötelezővé tételére azért is volt szükség, mert ez a törvény a tagok korlátozott felelősségét ismerte csak. A korlátolt felelősség pedig a tagok esetében a befizetett üzletrészt alapján határozható meg.

A Német Birodalmi törvény a vagyoni hozzájárulás teljesítésének szabályozása körében – a Nagy Ferencz által kimunkált szövetkezeti törvénnyel egyező módon – a tag kötelezettségeként írta elő a jegyzett tőke fizetését³¹ akként, hogy a vagyoni hozzájárulás teljesítésére irányuló részletszabályok meghatározását alapszabályi hatáskörbe utalta.

A tag felelősségéről

A vagyoni jogi szabályok elemzésekor az alapítás körében a vagyoni hozzájárulás teljesítésének kérdésén kívül a tagi felelősség vagyoni jogi vonatkozását szükséges még megemlíteni. E körben érdemes megjegyezni, hogy a Birodalmi törvény tagi felelősségre vonatkozó szabályozása mintaértékűnek tekintendő. E törvény mind a KT, mind a Szövetkezeti törvény felelősségi szabályainál cizelláltabb szabályozási tartalommal rendelkezett. A német törvény alapján korlátlan, illetve korlátolt felelősséggel lehetett szövetkezetet alapítani.³² Korlátlan felelősség esetén a tagok a

²⁹ NAGY 1898, 5. o.

³⁰ Szövetkezeti törvény 10. §

³¹ Birodalmi törvény 7. §: Das Statut muß ferner bestimmen: ... 2. den Betrag, bis zu welchem sich die einzelnen Genossen mit Einlagen betheiligen können (Geschäftsantheil), sowie die Einzahlungen auf den Geschäftsantheil, zu welchen jeder Genosse verpflichtet ist; dieselben müssen bis zu einem Gesamtbetrage von mindestens einem Zehnthelle des Geschäftsantheils nach Betrag und Zeit bestimmt sein;

³² Birodalmi törvény 2. §: Die Genossenschaften können errichtet werden: 1. dergestalt, daß die einzelnen Mitglieder (Genossen) für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft dieser sowie unmittelbar den Gläubigern derselben mit ihrem ganzen Vermögen haften (eingetragene Genossenschaft mit unbeschränkter Haftpflicht);

2. dergestalt, daß die Genossen zwar mit ihrem ganzen Vermögen, aber nicht unmittelbar den Gläubigern der Genossenschaft verhaftet, vielmehr nur verpflichtet sind, der letzteren die zur Befriedigung der Gläubiger erforderlichen Nachschüsse zu leisten (eingetragene Genossenschaft mit unbeschränkter Nachschußpflicht); 3. dergestalt, daß die Haftpflicht der Genossen für die

szövetkezet hitelezői irányába főszabály szerint teljes vagyonukkal feleltek. Korlátolt felelősséggel a szövetkezet kétféleképpen működhetett. Jobbiztonsági szempontból lényeges a német törvény azon szabályozási tartalma, miszerint a szövetkezetnek a nevében fel kellett tüntetni, hogy milyen felelősségi mód szerint működik.³³

A KT a felelősség kérdését akként rendezte, hogy korlátolt és korlátlan tagi felelősséggel is engedett szövetkezetet alapítani.³⁴ A Birodalmi törvénnyel való összehasonlítás körében azonban rögzíteni kell, hogy míg a német törvény három különböző felelősségi alakzatra tartalmazott részletes szabályozást, precízen meghatározva az egyes vagyoni jogi kategóriákat, addig a magyar KT az általa szabályozott két felelősségi alakzatot a főbb rendelkezések szintjén tárgyalta. Egyezőség viszont, hogy jogbiztonsági szempontok okán a KT is a megnevezésben feltüntetni rendelte a felelősség korlátlan illetve korlátolt voltát.³⁵ A Nagy Ferencz által megalkotott Szövetkezeti törvény csupán korlátolt felelősséggel engedett szövetkezetet alapítani.³⁶

Az üzletrész meghatározásáról, valamint a nyereségfelosztás módjáról

A szövetkezet gazdasági tartalmának sajátosságaira nézve jelentőséggel bírt a tag vagyoni hozzájárulását megtestesítő, a KT, a Szövetkezeti törvény, illetve a Birodalmi törvény által is üzletrészként definiált vagyoni jogi kategória. Szükséges e körben arra kitérni, hogy a Birodalmi törvény a vagyoni jog e szeletét magas fokú precizitással szabályozta akként, hogy az üzletrész,³⁷ mint vagyoni jogi kategória mellett, mely „a tagok alapszabályszerű befizetéseinek legmagasabb összegét jelenti”,³⁸ meghatározta az üzleti vagyoni illetőség,³⁹ mint elkülönült vagyoni jogi

Verbindlichkeiten der Genossenschaft sowohl dieser wie unmittelbar den Gläubigern gegenüber im Voraus auf eine bestimmte Summe beschränkt ist (eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht).

³³ Uo. 3. § Die Firma der Genossenschaft muß vom Gegenstande des Unternehmens entlehnt sein und entsprechend der im §. 2 vorgesehenen Art der Genossenschaft die daselbst bestimmte zusätzliche Bezeichnung enthalten

³⁴ KT 226. §: „...a tagok a szövetkezet kötelezettségeiért korlátlan, vagy korlátolt felelősséget vállalnak-e; és ha ez utóbbi esetben a felelősség a törvényben meghatározott mértéken túl terjesztetik ki, ezen felelősség terjedelmét.”

³⁵ KT 226. §

³⁶ A KT és a Szövetkezeti törvény felelősségi viszonyaira a német szövetkezeti szabályozásra is figyelemmel ld. RÉTI 2005, illetve KUNCZ 1928, 494-495. o.

³⁷ Német terminológiával Geschäftsanteil, ld. Birodalmi törvény 7. §: „... Betrag, bis zu welchem sich die einzelnen Genossen mit Einlagen beteiligen können (Geschäftsanteil).”

³⁸ GALOVITS 1901, 99. o.

kategória pontos gazdasági tartalmát. A törvény értelmében az üzleti vagyoni illetőség a tagok üzletrészre történő befizetéseinek a tagra jutó osztalékkal növelt, illetve a tag üzletrészét terhelő veszteséggel csökkentett mindenkori összege.

A KT, eltérően a Birodalmi törvénytől, annak az üzletrészre irányuló részletező szabályozási felfogásától, – ahogy már említettem – keretszabályozást nyújtott az üzletrész tekintetében. A Nagy Ferencz által kidolgozott Szövetkezeti törvény azonban precíz kimunkáltsággal rendezte az üzletrészre, mint jogi kategóriára jellemző sajátosságokat is. A törvény akként rendelkezett, hogy az üzletrész névre szól, továbbá meghatározta az egy üzletrész maximális értékét is, melyet 100 koronában jelölt meg.⁴⁰ Ahogy azt korábban rögzítettük, a KT a nyereség és a veszteség felosztása tekintetében sem tartalmazott szabályokat, hanem a tagok döntési kompetenciájába sorolta az adózás utáni eredmény felosztásának kérdését, mégpedig akként, hogy alapszabályban kellett rendezniük a nyereség jogi sorsát.

A Birodalmi törvény illetve a Szövetkezeti törvény viszont már rögzítette a nyereségfelosztás rendjét. Mindkét törvény tartalmazta a felosztható nyereség definícióját.⁴¹ A Szövetkezeti törvény e körben rendelkezett egy sajátos jogi kategóriáról, a tartalékalapról. A tartalékalap a Rochdale-i szövetkezet kötelező tartalékától eltérő jogi természettel rendelkezett, mert nem a tagok támogatása céljából került elkülönítésre, hanem esetleges veszteségfedezés végett. Tekintettel arra, hogy a Szövetkezeti törvény kifejezetten a hitelszövetkezetekre tartalmazott rendelkezéseket, biztosítani kellett, hogy a pénzügyet a felmerülő veszteségét fedezni tudja, hiszen egy hitelszövetkezet veszteségessége adott esetben a tagok kárán is túlmutató következményekkel járhat. Mindezekre tekintettel a Szövetkezeti törvény az 5 %-ot meghaladó nyereséget kógens rendelkezéssel a tartalékalapba utalta, illetve további korlátozó rendelkezést tartalmazott a nyereség felosztására vonatkozóan akként, hogy csak a vagyoni hozzájárulását teljes mértékben teljesítő tag részesülhetett osztalékban. A szövetkezeti tag jegyzett tőkéje utáni osztalékfizetés további korlátjaként határozták meg, hogy a szövetkezet vesztesége miatt csökkentett tagi

³⁹ Német terminológiával Geschäftsghaben, ld. Birodalmi törvény 19. §: ... Die Verteilung geschieht für das erste Geschäftsjahr nach dem Verhältniß ihrer auf den Geschäftsantheil geleisteten Einzahlungen, für jedes folgende nach dem Verhältniß ihrer durch die Zuschreibung von Gewinn oder die Abschreibung von Verlust zum Schlusse des vorhergegangenen Geschäftsjahres ermittelten Geschäftsghaben.”

⁴⁰ Szövetkezeti törvény 11. §

⁴¹ Birodalmi törvény 19. §, ld. 40. lábjegyzet; Szövetkezeti törvény 12. §: Osztalékképp felosztás alá a tagok között csak az kerülhet, ami az évi mérleg szerint mint tiszta nyereség – a tartalékalapra fordítandó összeg levonása után – megmarad.

jegyzett tőkét elsődlegesen pótolni kell, utána volt lehetőség tag részére osztalékot fizetni.⁴² A tartalékalap minél gyorsabb képzése végett kiegészítő szabályként érvényesült, hogy amíg a tartalékalap az összes üzletrészek névértékének felét el nem érte, arra a tiszta nyereségnek legalább tíz százalékát kellett fordítani.⁴³

2. A hatályos magyar szövetkezeti törvény, azaz a szövetkezetről szóló 2006. évi X. törvény vagyoni jogi szabályozásáról

A hatályos magyar szövetkezeti törvényre (a továbbiakban Sztv.) nagyon erőteljesen hatott a német szövetkezeti szabályozás, de összességében megállapítható, hogy a német hatályos szövetkezeti vagyoni jog, mely döntő mértékben a Birodalmi törvény elemzése kapcsán részletezett vagyoni jogi kategóriákat tartalmazza, cizeláltabb szabályozással rendelkezik a vagyoni jogi rendelkezéseket illetően.⁴⁴

A nyitott tagság és változó tőke elvéről, illetve a részjegytőkéről

Kiemelendő, hogy eltérően a korábban részletezett szövetkezeti definícióktól, a hatályos magyar szövetkezeti törvény fogalom-meghatározása már tartalmazza a változó tőke elvét, nemcsak a nyitott tagság elvének rögzítése folytán következtethetünk a szövetkezet eme gazdasági sajátosságára. További lényeges jellemzője a szövetkezet definíciójának, hogy kifejezetten kiemeli a részjegytőkét – mégpedig akként –, hogy annak meghatározott összegét a szövetkezet alapszabálya tartalmazza.⁴⁵

⁴² Uo. 13. §: A felosztható nyereség (12. §) első sorban az üzletrészek közt az üzleti év elején mutatkozó befizetések arányában osztandó fel; ugyanakkor, hogy az osztalék öt (5) százalékot meg nem haladhat csak akkor fizethető ki, ha az üzletrész már teljesen befizettetett, vagy a veszteség folytán csökkent üzletrész kiegészített.

⁴³ Uo. 12. §

⁴⁴ A német szabályozás hatása mellett ki kell emelni, hogy a hatályos magyar szövetkezeti szabályozás megfelel az Európai Unió szövetkezeti jogának, azaz harmonizál az EU Tanácsának „Az Európai Szövetkezet Statutumáról” szóló 1435/2003. Rendeletében foglaltakhoz. Az EU Tanácsi rendeletre ld. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1435:20030821:HU:PDF>, 2012.06.07.

⁴⁵ Sztv. 7. §: A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.

A részjegyről

A részjegytőke, mint a hatályos magyar szövetkezeti vagyoni jog alapkategóriája mellett, mind az elmélet, mind a gyakorlat szempontjából a részjegy tekinthető meghatározó vagyoni jogi kategóriának.⁴⁶ A törvény definiálja a részjegy tartalmi és alaki kellékeit egyaránt. Tartalmi meghatározása értelmében a szövetkezeti részjegy a szövetkezeti tag vagyoni hozzájárulását, illetve az erre vonatkozó kötelezettségvállalását jeleníti meg.⁴⁷ Az alaki kellékekre nézve a törvény taxatív felsorolást tartalmaz.⁴⁸ A teljes körű elemzésre tekintettel meg kell említeni, hogy azok a tagok, akik személyes közreműködést nem vállalnak a szövetkezetben, de vagyoni hozzájárulást teljesítenek, tehát befektető tagok, szintén rendelkeznek a szövetkezeti részjegy egy válfajával, az úgynevezett befektetői részjeggyel.⁴⁹

A szövetkezet sajátos természetéből adódóan a szövetkezeti részjegy forgalomképességére vonatkozóan speciális rendelkezések érvényesülnek. A hatályos törvény 51. §-a szerint főszabályként a részjegy másra nem ruházható át. Kivétel azonban e tekintetben a szövetkezet tagja, illetve az a szövetkezetbe belépni kívánó személy, aki szövetkezeti tag részjegyét vásárolja meg.⁵⁰ A részjegy jogi természetével kapcsolatosan megjegyzendő továbbá, hogy örökölhető. Fontos tartalmi szabály még, hogy a részjegyek névértéke csak azonos összegű lehet.⁵¹

A pótbefizetésről és a tagi kölcsönről

A szövetkezeti vagyoni szabályozás körében az esetleges veszteséges működés kiegyensúlyozásának rendelkezései különösen jelentősek. A Nagy Ferencz által kimunkált Szövetkezeti törvény alapján működő szövetkezeteknek a veszteség fedezésére külön tartalékalapot kellett képezniük. A hatályos magyar szövetkezeti törvény a veszteség rendezésére vonatkozóan két vagyoni jogi kategóriát is szabályoz: a pótbefizetést és a tagi kölcsönt. Amennyiben az alapszabály tartalmazza a pótbefizetés lehetőségét, pótbefizetés rendelhető el, a törvényben meghatározott feltételek mellett. Lehetőség van továbbá tagi kölcsön igénybevételére is, ugyan-

⁴⁶ A részjegy jogi természetének elemzésére ld. DOMÉ 1994, 13-22., továbbá RÉTI 2005, 173-192. o.

⁴⁷ Sztv. 44. § (1) bek.

⁴⁸ Sztv. 44. § (2): A részjegyen fel kell tüntetni: a) a szövetkezet nevét, székhelyét; b) a tag nevét (cégnevét), lakóhelyét (székhelyét); c) a tag által vállalt és teljesített vagyoni hozzájárulás összegét; d) a részjegy kiállításának időpontját, és a kiállítására jogosult személy aláírását.

⁴⁹ Ld. a befektető tagra és befektetői részjegyre Sztv. 60. §

⁵⁰ Ld. erről Sztv. 43. § (2) bek.

⁵¹ Sztv. 51. § (1) bek.

csak a törvényben meghatározott előírások betartásával. Mindkét vagyoni jogi kategóriát tehát a törvény részletes szabályozza.⁵²

A tartalékalapról

A szövetkezeti vagyoni jogot ugyancsak megjelenítő vagyoni jogi kategória, azaz a tartalékalap a magyar szövetkezeti jogban kiemelkedő jelentőséggel került szabályozásra. A szövetkezet gazdasági lényegét meghatározó önszegély és szolidaritás elvéből következően a magyar hatályos szabályozás részletesen, mintaértékűen rendelkezik a közösségi alapról, mely a tagok és hozzátartozóik részére szolgáltatható juttatások és támogatásokra biztosítja az anyagi fedezetet.⁵³ A közösségi alap szabályozása tekintetében kiemelendő, hogy a szövetkezet gazdasági lényegét meghatározó kettős célkitűzésrendszerre tekintettel a felhasználása körében szigorú szabályok érvényesülnek. Kiemelendő a hatályos törvény azon rendelkezése, melynek értelmében a szövetkezet gazdasági társasággá való átalakulása vagy jogutód nélküli megszűnése esetén – a hitelezőkkel való elszámolást követően – a közösségi alapot az alapszabály rendelkezése szerinti szövetkezet, vagy a szövetkezeti szövetség részére kell átadni.⁵⁴

Zárógondolat

A szövetkezeti vagyoni jogi szabályozás magyar és német viszonylatú elemzéséből megállapítható, hogy a szövetkezet gazdasági lényegének, sajátos gazdasági tartalmának, a szövetkezeti kettős célkitűzésrendszernek a megvalósulását legerőteljesebben a szövetkezet speciális vagyoni jogi kategóriának a szövetkezeti szabályozásokban való érvényesülése segíti elő. A szabályozások vizsgálata nyomán szükséges még megjegyezni, hogy a magyar és a német vagyoni jogi rendelkezések főbb ismérveikben hasonlóságot mutatnak egymással harmonizálva az SZNSZ által megfogalmazott alapelvekkel.

⁵² A pótbefizetésre ld. Sztv. 54. §, a tagi kölcsönre 52-53. §

⁵³ Sztv. 58. §

⁵⁴ Sztv. 71. §

Felhasznált irodalom

BIRCHALL, Johnston: Rediscovering the cooperative advantage. Poverty reduction through self-help. Cooperative Branch, International Labour Office, Geneva, 2003

BRAZDA, Johanna – KRAMER, Jost W. – LAURINKARI, Juhani – SCHEDIWY, Robert: Anders als die Anderen, Eine unbefangene Annäherung an Genossenschaften. Sozialwirtschaft und Dritten Sektor. CT Salzwasser-Verlag GmbH & Co. KG, Bremen, 2006

DOMÉ Györgyné: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny, 1994/11-12. 13-22. o.

GALOVITS Zoltán: A magyar szövetkezeti jog. Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1901

KUNCZ Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog vázlatja. Grill Kiadó, Budapest, 1922

KUNCZ Ödön: A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása. Magyarországi Szövetkezetek Szövetségének Kiadása, Budapest, 1935

LANG – WEIDMÜLLER: Genossenschaftsgesetz (Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften) Kommentar. 35. Auflage, De Gruyter Recht, Berlin, 2006. 1-1154. o. A törvény szövegét ld. még: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geng/gesamt.pdf>, 2012. 02.18.

NAGY Ferenc: A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló törvény magyarázata. Grill Károly Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1898

NAGY Ferenc: A szövetkezetek alapelve című Akadémiai székfoglaló értekezés. Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906

IHRIG Károly: A szövetkezetek a közgazdaságban. Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda Rt., Budapest, 1937

PÁL József: A szövetkezeti identitás nemzetközi szabályozása. In: FARKAS Tamás – BECZ Miklós – FEKETE József – KOSZORU István – PÁL József – PETROVAI György – PRUGBERGER Tamás – RÉTI Mária – SZÉP György – ZSOHÁR András: A szövetkezetek szabályozása Magyarországon. (Szerk.: FEKETE József) Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest, 2009

RÉTI Mária: Észrevételek az egységes szövetkezeti törvény megalkotásához. Szövetkezés, 2005/1. XXVI. évfolyam, 173-192. o.

RÉTI Mária: A kereskedelmi társaságok felelősségi szabályairól. Magyar Jog 2005/2. LII. évfolyam

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. Egyetemi jegyzet, ELTE Eötvös Kiadó, 2010

YEO, Stephen: Theorizing Co-operative Studies: Obstacles and Opportunities for Twenty-First Century Co-operative and Mutual Enterprises. In: Szerk.: MACPHERSON, Ian – MCLAUGHLIN-JENKINS, Erin: Integrating Diversities Within Complex Heritage. Essays in the Field of Co-operative Studies, Series on Co-operative Studies, Vol.2., New Rochdale Press, 2008

Balázs Szilvia

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Réti Mária

A SZOCIÁLIS SZÖVETKEZET ÉS NONPROFIT KORLÁTOLT FELELŐSSÉGŰ TÁRSASÁG ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE A HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK ALAPJÁN

A XX. században a globalizáció negatív tendenciáinak kiegyensúlyozására a szociális gazdaság meghatározó tényezőjévé váltak a szövetkezetek, ezen belül kiemelkedő eredményeket értek el a szociális szövetkezetek. Szerepük egyre jelentősebb a jelenkori gazdaságokban és társadalmakban.

Abban, hogy egy jogintézmény adekvát módon töltsse be szerepét a folyamatosan változó, országoként más és más gazdasági-társadalmi környezetben, óriási szerepe van a jogalkotói munkának. Mintaértékű a nagy hagyományokkal rendelkező olasz, francia, spanyol szabályozás.¹ Hazánkban a jogalkotó a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényben (a továbbiakban: Sztv.) tette lehetővé szociális szövetkezetek alapítását és működését.

Vizsgálatom másik tárgyául a nonprofit kft. jogintézményét választottam.² A jogalkotó számára sokáig evidencia volt, hogy gazdasági társaságot annak alapítói közös és üzletszerű gazdasági tevékenység folytatására hoznak létre. A nonprofit gazda-

¹ Ezekben az országokban erős történelmi és kultúrtörténeti hagyományai vannak a korporatív szemléletnek és a munkaszövetkezeteknek. A szociális szövetkezetekre vonatkozó európai, így különösen az olasz, francia, spanyol törvények erőteljesen támaszkodnak a munkaszövetkezetekre már korábban megalkotott speciális szabályozásokra. Ld. még: RÉTI 2010, A szociális szövetkezetekre vonatkozó törvényi szabályozásról című fejezetét. 55-68. o.

² Domé Györgyné útmutatása szerint általában a gazdasági társaságokat értelmetlen összehasonlítani a szociális szövetkezettel. DOMÉNÉ-RÉTI 1999, 61. o. A szövetkezetek és a gazdasági társaságok törvényi szintű szabályozása hazánkban az 1875. évi XXXVII. törvényre (KT) nyúlik vissza. A KT négy társasági formát ismert el (kkt., bt., rt., szövetkezet). E társasági formákat egészítette ki a korlátolt felelősségű társaságokról és a csendes társaságok bevezetéséről szóló 1930. évi V. törvény. A szövetkezetek és a gazdasági társaságok jogi szabályozásukat tekintve tehát gyökereikben összeérnek. A nonprofit kft. új keletű jogintézmény, létrehozására 2007. július 1. napjától van lehetőség.

sági társaságok legfőbb jellemzője, hogy tevékenységük nem jövedelemszerzésre irányul. Röviden érdemes utalni arra, hogy miért döntött a jogalkotó nonprofit társaságok alapításának lehetőségéről. Az új Gt. kodifikációját megelőzően élénk jogpolitikai vita folyt a közhasznú társaságokról.³ Az önálló jogi személyiséggel felruházott közhasznú társaság jogintézménye az 1993. évi XCII. törvénnyel született meg.⁴ Ez a szabályozási modell azonban nem bizonyult költséghatékonynak és különösen a korrupciós botrányok és a korrupció lehetőségének csökkentése érdekében a jogalkotó új szabályozási elv mellett döntött. A Gt. 365. § (1) bekezdése megtiltotta új közhasznú társaság alapítását, a már működő közhasznú társaságok pedig kötelezően megszűntek legkésőbb 2009. június 30. napjáig.⁵ Lényegében a „rég típusú” közhasznú társaság jogrendszerünkben való törlésével egyidejűleg született meg a nonprofit gazdasági társaság, ekként a nonprofit kft. is. Az új nonprofit gazdasági társaságnak, mint modellnek leglényegesebb alapelve, hogy a nonprofit működés során a társaság tagjai nem részesülhetnek a társaság nyereségéből, hanem a képződött nyereséget a társaság nonprofit tevékenységére fordítják. A közhasznú társaságokkal szemben továbbá nem feladata a társadalom közös szükségleteinek a kielégítése.

A nonprofit kft. nem önálló társasági forma.⁶ A nonprofit kft. alapítására, működésére és megszűnésére a Gt. közös szabályait, valamint a kft.-re vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A Gt. valójában két típusú korlátolt felelősségű társasági formát ismer: az egyik a kft., a másik az rt. Az 1993. évi XCII. törvénnyel létrehozott közhasznú társaságok szervezeti modellje a kft. volt.⁷ Az 1997. évi CLVI. törvényben felsorolt közhasznú tevékenységek között számos olyat találunk, amely

³ A vita lényegének összefoglalását ld. BOGNÁR 2010, 17. o.

⁴ Ettől kezdve a közhasznú társaság a Polgári Törvénykönyvben új jogi fogalomként kapott helyet azzal az indokolással, hogy működésében a gazdasági társasághoz hasonló jellegű, külső, harmadik személyek, különösen a hitelezők számára megfelelő védelmet nyújtó szervezet, ugyanakkor a tevékenysége nem nyereségorientált, ekként a Ptk. 57. § (1) bek.-e szerinti, a társadalom közös szükségleteinek (különösen az oktatás, művelődés, tudományos kutatás, egészségügy, szociális gondozás, környezetvédelem területén) szolgáltatóra a legalkalmasabb forma lehetett volna.

⁵ A jogszabályok alapján két év átmenet idő állt rendelkezésre a még működő közhasznú társaságok jogutód nélküli megszűnésére, illetve átalakulására. Ma már az állami és a magánszférában is elfogadott tény, hogy egyes költségvetési intézmények gazdaságossági, eredményességi szempontok alapján vagy a költségvetési szervezeti forma jellegére tekintettel meghatározott feladatok ellátására célszerűbb akár forprofit, akár nonprofit társaságban – állapítja meg dr. Bognár Piroska. BOGNÁR 2010, 15. o.

⁶ A nonprofit működési forma a gazdasági társaságok mind a négy formájában megengedett

⁷ BOGNÁR 2010, 17. és 151. o.

kifejezetten egybeesik a szociális szövetkezet fogalmában szereplő elemekkel. Véleményem szerint ez is indokolja, hogy a nonprofit kft. legyen az a szervezeti modell, amellyel a szociális szövetkezet jogintézményét összevetem. Figyelemmel arra, hogy a nonprofit kft. szintén szerepet vállalhat a szociális gazdaságban, dolgozatomban egyúttal arra a kérdésre is választ keresek, hogy melyik jogintézmény alkalmasabb a szociális gazdaságban jelentkező igények kielégítésére.

I. Az elemzett társulások célja

A nonprofit kft. vonatkozásában a Gt. 111. § és 4. § szerinti rendelkezéseket összeolvasva megállapítható, hogy a nonprofit kft.-nek egyetlen törvényben deklarált célja van, az eredményes közös gazdasági tevékenység, amely nem irányulhat profit felhalmozására. Bár a nonprofit kft. üzletszerű gazdasági tevékenységét a jogalkotó nem zárta ki, azt előírja, hogy üzletszerű gazdasági tevékenységet csak kiegészítő jelleggel folytathat.⁸

A szociális szövetkezetnek viszont a Sztv. 7. § és 8. § (1) bekezdés a) pontja alapján (7. §-ban megfogalmazott szövetkezetéhez képest) speciális célja van: „munkanélküli, illetőleg szociális státuszukban” hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításában egyéb módon való közreműködés. A szociális szövetkezetéhez hasonló, a társadalom közös szükségleteinek kielégítése körében értelmezhető célhoz kötött tevékenység nonprofit kft. esetében csak a közhasznú szervezeti státusz megszerzése esetén kötelező. A közhasznú jogállás lehetőségét egyébként a szociális szövetkezet számára ugyanúgy, mint a nonprofit gazdasági társaságok esetében a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény tette lehetővé. Jelenleg az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény utaló szabálya alapján a szövetkezeti törvény 8. § (3) bekezdése illetőleg a Gt. 4. § (4a) bekezdése mondja ki, hogy e szervezetek – közhasznú jogállást szerezhetnek. Figyelemmel arra, hogy a közhasznú jogállás megszerzésének mindkét vizsgált jogintézmény részéről ugyanazok a feltételei, dolgozatomban e speciális jogállás elemzésére nem terjed ki.

A szociális szövetkezetek egyik speciális formája az iskolaszövetkezet, amelynek célja értelemszerűen a szövetkezeti törvény 7. §-ában található: az iskolaszövetkezet olyan szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.

⁸ Sztv. 4. § (3) bek.

A szövetkezeti törvény 2012. április 27. napjától hatályos rendelkezése új jogintézményként, a foglalkoztatási szövetkezetet hozta létre, amely hátrányos helyzetben lévő tagjai számára teremt munkafeltételeket elsősorban munkaerő-kölcsönzéssel, valamint munkaközvetítő tevékenységgel. Figyelemmel arra, hogy e felsorolás nem taxatív jellegű, a szövetkezők lényegében bármilyen egyéb módon is megvalósíthatják a törvényben deklarált foglalkoztatási célt.⁹

A jogi szempontú vizsgálat mellett Ihrig Károly munkája¹⁰ alapján figyelemmel kell lennünk arra a már klasszikussá vált közgazdasági-üzemgazdasági szemléletű elemzésre is, amely a társas vállalkozások gazdasági tartalmát vizsgálja, és ennek alapján állapít meg eltéréseket, illetve hasonlóságokat az egyes jogi formák között.

A nonprofit kft. és a szociális szövetkezet között már a külső ügyletek vonatkozásában is lényeges különbség látható. Mindkét társulás gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathat, ezáltal tevékenységüket önmaguk finanszírozhatják.¹¹ Ugyanakkor, míg a nonprofit kft. tevékenysége nem irányulhat profitszerzésre, addig a szociális szövetkezet esetében a nonprofit működésre kötelezés fel sem merül a jogalkotó részéről.

II. A vizsgált társulások alapítói, alanyi köre

A Sztv. 10. § (1) bekezdése alapján a szociális szövetkezet alapításához is legalább hét alapító tag szükséges. E főszabály alól kivétel a foglalkoztatási szövetkezet, amely olyan szociális szövetkezet, amelynek legalább 500 természetes és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat a tagja.¹²

A szociális szövetkezet fogalmából, illetve céljából adódóan a szociális szövetkezet alapítói köre is speciális. E vonatkozásban a jogalkotó áttöri a szövetkezet alapításának személyi feltételeit rögzítő rendelkezések tartalmát. A Sztv. 10. § (4) bekezdése kimondja: szociális szövetkezetnek – az iskolaszövetkezet kivételével – csak természetes személy tagjai lehetnek. Az iskolaszövetkezet is csupán azért kivétel e szabály alól, mert abban az oktatási intézmény alapító tagsága kötelező. Az iskolaszövetkezeteknél továbbá a tanulókon kívül felvett tagok száma nem haladhatja meg a taglétszám tizenöt százalékát.¹³

⁹ Sztv. 8/A. §

¹⁰ IHRIG 1937.

¹¹ LONGA Glossa Iuridica

¹² Sztv. 8. § (1) bek. a) pontja

¹³ Sztv.10. § (1) bek.

A fentiek alapján a jogalkotó 2012. április 27. napjáig kizárta a szociális szövetkezetet alapítók köréből a jogi személyeket. Egyetértve Réti Máriával, e kérdéskörben fontos megjegyezni, hogy a jogi személyek teljes körű kizárása az alapítói minőségből a gyakorlat számára nem szerencsés. Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy a jogalkotó által egyébként „helyzetbe hozni kívánt” természetes személyek csoportja, a működtetés adminisztratív, cégjogi, vagyoni jogi, stb. szabályait kezelni tudja. A legújabb jogpolitikai célkitűzések okán 2012. április 27. napjától az Sztv. 10. § új (5a) bekezdése lehetőséget ad helyi, nemzetiségi önkormányzat vagy ezek jogi személyiséggel bíró társulása (önkormányzat) tagi részvételére a szociális szövetkezetben. Sőt, a foglalkoztatási szövetkezetben legalább egy önkormányzat tagsági jogviszonya kifejezetten kötelező, olyannyira, hogy ha az ilyen szociális szövetkezetben az egyetlen önkormányzat tagsági jogviszonya bármely okból megszűnik és ezt a hiányosságát hat hónapon belül nem tudják orvosolni, akkor a foglalkoztatási szövetkezet a törvény erejénél fogva megszűnik. Ez a jogi megoldás azonban aggályosnak tűnik, mert így foglalkoztatási szövetkezet természetes személy tagjai teljes mértékben kiszolgáltatottak ezen egyetlen jogi személy tagnak, míg egyéb szociális szövetkezetek esetében az önkormányzat tagsági jogviszonya pusztán jogosultság és nem kötelezettség.

Megállapítható, hogy a szociális szövetkezetek gyakorlati alapításának és működtetésének megkönnyítése érdekében helyes volt a korábbi tiltó rendelkezést legalább részben feloldani. Továbbra is kívánatos lenne azonban lehetővé tenni a jogi személyek közül a pénzügyi intézetek, takarékszövetkezetek tagsági jogviszonyát.

A szociális szövetkezetnek 2012. április 27. előtt egyáltalán nem lehetett befektető tagja.¹⁴ A jogalkotó 2012. április 27. napjától az Sztv. 10. § (5a) bekezdése szerint lehetővé teszi azt, hogy az alapszabály megengedő rendelkezése alapján a szociális szövetkezetnek is lehet befektető tagja – az iskolaszövetkezetet ide nem értve –, azzal a megszorítással azonban, hogy ez a befektető tag önkormányzat lehet, akire a befektető tagokra vonatkozó 60. §-ban foglalt rendelkezéseket is értelemszerűen alkalmazni kell.

Ehhez képest a nonprofit kft.-nél a szociális szövetkezethez hasonló korlátozást nem találunk. Nonprofit kft.-nek tagja lehet külföldi és belföldi természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság. A Gt. 3. § (2) bekezdése szerint továbbá a gazdasági társaságok alapításához legalább két tag szükséges, kivéve a kft.-t és az rt-t, így a nonprofit kft. alapításához sem kell feltétlenül minimum két tag.

¹⁴ Sztv. 60. § (1) bek.

A szociális szövetkezetben érvényesül a nyitott tagság elve, vagyis a tagok szabad be- és kilépésének a lehetősége, amely okszerűen eredményezi a szövetkezeti tőke automatikusan változó jellegét.¹⁵ A nyitott tagság tétele nem érvényesül abszolút módon. Aki csatlakozni kíván a szociális szövetkezethez, meg kell feleljen a jogszabályi kritériumoknak, valamint a tagok által az alapszabályban rögzített további feltételeknek.

Természetes személy akkor lehet a szociális szövetkezetnek érvényesen tagja, ha betöltötte a 18. életévét, kivéve, amikor a 14. életévét betöltött természetes személy esetében az alapítói tagi minősítéshez törvényes képviselője kifejezetten hozzájárul.¹⁶ Alapelv ugyanis – a szövetkezet személyegyestítő jellegét hangsúlyozandó – a tag személyes aktív közreműködése a szövetkezet céljának elérése érdekében. Ugyanez indokolja, hogy a nonprofit kft.-nél miért nem feltétel a nagykorúság, illetve a 14. életév betöltése a taggá váláshoz.

A szociális jogalkotás terén született több olyan jogszabály, amely útmutatást ad a szociális szövetkezet alanyi körének helyes értelmezéséhez. Ilyen a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról,¹⁷ a foglalkoztatás segítéséről és a munkanélküliek ellátásáról,¹⁸ a felsőoktatásról¹⁹ és a közoktatásról szóló törvény.²⁰ Hangsúlyozom, a szociális szövetkezet tagjánál 2012. április 27. napjától elegendő, ha úgymond „hátrányos helyzetű”.

A szociális szövetkezettel szemben a nonprofit kft. törzstőkéje előre meghatározott,²¹ Nizsalovszky Endre megfogalmazásával élve „megmeregített tőke”-ként is jellemezhető. Ugyanis a nonprofit kft. tagja vagyoni hozzájárulása kiadását a társaság működése során nem követelheti, befektetett tőkájéhez pedig csak úgy juthat

¹⁵ A belépő tag köteles legalább egy részjegyet jegyezni, ezáltal a szociális szövetkezet tőkéje nő, míg a tagsági jogviszony megszűnésekor a szociális szövetkezet a volt taggal, jogutódjával köteles elszámolni, így a szövetkezet tőkéje értelemszerűen csökken.

¹⁶ Ld. még a 141/2006. (VI.26.) Korm. rendelet vonatkozó részeit

¹⁷ Ld. az 1993. évi III. tv. 37-37/A-37/C. §-ait

¹⁸ Az ún. „álláskeresők” meghatározásában ad útmutatást az 1991. évi IV. tv. 58. § (5) bek. d.) pontja, amely szerint álláskereső az a személy, aki a munkaviszony létrehozásához szükséges feltételekkel rendelkezik és oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban nem részesül és az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilván tart.

¹⁹ E törvény szerint hallgatónak hallgatói jogviszonyban álló személy tekintendő

²⁰ E törvény szerint tanulónak a tanulói jogviszonyban álló személy minősül

²¹ 2006. évi IV. tv. 111. § (1) bek.

hozzá, ha üzletrészét elidegeníti: átruhazza a társaságra, annak valamely tagjára, illetve a társaságba újolag tagként belépő személyre. Ekként a tag személyében bekövetkezett változás a társaság tőkéjére nem hat ki.

Figyelemmel arra, hogy a nonprofit kft. tőkéje is változhat a tőkeemelés és le-
szállítás okán, ezért nem a változás lehetősége, hanem a tőkeváltozás „automatikus,
formátlan” volta a szociális szövetkezet specialitása.

III. Az elemzett társulások tagjainak kötelezettségei és a visszatérítés rendszere

A nonprofit kft. esetében a tag kötelezettsége a társasággal szemben csak törzs-
betételének szolgáltatására és a társasági szerződésben esetleg megállapított egyéb
vagyoni hozzájárulás szolgáltatására terjed ki.²² Megállapítható tehát, hogy
nonprofit kft. esetében a tag törvény által előírt, egyetlen kötelezettsége a vagyoni
hozzájárulás befizetése, illetve rendelkezésre bocsátása a társaság részére. Ugyan-
akkor a társaság tagjai törzsbetétjük szolgáltatásán kívül egyéb vagyoni értékű
szolgáltatás teljesítésére is kötelezettséget vállalhatnak a társaság működése során
bármikor. E mellékszolgáltatás teljesítésének feltételeit a társasági szerződésben
kell rögzíteni, amelyért a tagot külön díjazás illeti.²³ Tipikusan az adott tag személyé-
hez fűződő kötelezettség, amely az üzletrész átruházásával megszűnik,²⁴ kivéve, ha
azt az üzletrész megszerzője a társaság hozzájárulásával átvállalja. Nem minősül
személyes közreműködésnek az üzletvezetés és a képviselő ellátása, valamint a
munkaviszonyban vagy a polgári jogi szerződés alapján történő munkavégzés. A
nonprofit kft.-nél a mellékszolgáltatás vállalása a törvény rendelkezése alapján
nem kötelező, teljes mértékben önkéntes alapon történik, amelynek teljesítése a
mellékszolgáltatásról történt megállapodás létrejöttét követően már természetsze-
rűleg kötelező, és a nem vagy nem megfelelő teljesítés súlyos jogkövetkezmény-
nyel, adott esetben a mulasztó tag kizárásával járhat. A tag által vállalt mellékszol-
gáltatásért járó díjazás nem a szövetkezeteknél megvalósuló ún. transzformációs
tevékenységként²⁵ megy végbe, hanem a társaság költségei között kerül elszámó-

²² 2006. évi IV. tv. 111. § (1) bek.

²³ 2006. évi IV. tv. 119. § (1) és (2) bek.

²⁴ Gt. 119. § (3) bek.

²⁵ Ihrig Károly szerint a szövetkezet ún. transzformációs tevékenységet végez a tagjai irányába: a szövetkezet a megszerzett nyereséget transzformálja fogyasztói erővé, munkabérére vagy kisvállalkozói nyereséggé, attól függően, hogy milyen fajtájú szövetkezetről van szó. Az elmélet részletes kidolgozását a mai viszonyokra ld.: RÉTI 2010, 13-21. o.

lásra, azaz a társaság részéről a taggal megkötött mellékszolgáltatásra vonatkozó szerződés lényegében ugyanolyan szerződésnek minősíthető, mintha ezt a szerződést a társaság egy kívülálló harmadik személlyel kötötte volna meg.

Lényeges, hogy míg a szövetkezetnél a nyereségből történik a tagok részére a transzformációs tevékenység, addig a nonprofit kft. a gazdasági tevékenységből származó nyereséget a tagok között nem oszthatja fel, az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja.²⁶ Ezzel szemben a nyereségből történő visszatérítés tilalma szociális szövetkezetek esetében csak a közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szövetkezetek esetében törvényi előírás.²⁷

A szociális szövetkezet esetében már a tagsági jogviszony létesítésének feltétele a leendő tag azon vállalása, hogy a szövetkezet céljainak elérése érdekében egyrészt vagyoni hozzájárulást teljesít, ezzel gyarapítja a szociális szövetkezet vagyonát, másrészt személyes közreműködést vállal. Ekként a szociális szövetkezetben alapvető jelentősége van az egyes tagok személyének, szakmai és egyéb ismereteinek, a tagok személyében rejlő erőforrásoknak. A szövetkezetekről szóló törvény alapján a szociális szövetkezet és a tag gazdasági együttműködését a szövetkezet célját szem előtt tartva az alapszabályban kell rögzíteni. Ez az együttműködés megvalósulhat a törvény 55. §-a értelmében különösen a tagok munkalehetőséghez juttatásában, szociálisan hátrányos helyzetük más módon történő javításában, iskolaszövetkezet esetén a tanulók munkalehetőségeinek megteremtésében, az oktatási feltételek javításában, azzal, hogy a szövetkezet bármilyen tevékenységet végezhet, amelyet jogszabály nem tilt.

A 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet a szociális szövetkezetben a szövetkezet által szervezett munkavégzésre vonatkozóan a tagok részére az alábbi lehetséges munkavégzési módozatokat teszi lehetővé: végezhetik tevékenységüket munkaviszonyban vagy egyszerűsített foglalkoztatás keretében, ezekben az esetben a munkajog szabályai szerint; megbízási jogviszonyban vagy vállalkozási jogviszonyban, ezen esetekben a polgári jog szabályai szerint. Végezhetik továbbá a tagok tevékenységüket ún. önkéntes jogviszonyban a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény rendelkezései alapján, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény szerinti intézményi

²⁶ 2006. évi IV. tv. 4. § (3) bek.

²⁷ 2006. évi X. tv. 59. § (3) bek.: A közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szövetkezet az adózás utáni eredményét a közhasznú céljának megvalósítására fordítja. Ebben az esetben tehát a részjegy nem jogosít osztalék fizetésére.

foglalkoztatás keretében. A szociális szövetkezet – közhasznú tevékenysége – körében közfoglalkoztató szervezet is lehet.²⁸

A nonprofit kft.-val való összehasonlításkor külön ki kell emelni, hogy a szövetkezet természetére figyelemmel a tag munkavégzését vagy más személyes közreműködését, illetve szolgáltatás nyújtására irányuló kötelezettségvállalását, mint nem pénzbeli hozzájárulást figyelmen kívül kell hagyni. Tekintettel arra, hogy a tag személyes és aktív közreműködése a szövetkezet lényegi ismérve, a személyes közreműködés vállalását helyesen zárta ki a jogalkotó a nem pénzbeli hozzájárulás tárgyi köréből. A tag személyes közreműködésének megfelelő ellentételezésére a visszatérítés rendszerében kerül sor, azzal a feltétellel, hogy a szociális szövetkezet gazdálkodása eredményes volt. Ekként a szövetkezet tagja a szociális szövetkezet eredményességében közvetlenül, személyében is érdekelt. Hangsúlyozom, hogy a vagyoni hozzájárulás és a személyes közreműködés vállalása egyenlő súllyal esik latba, nem válhat ugyanis a szövetkezet tagjává az, aki a befizetési/rendelkezésre bocsátási kötelezettségét határidőben nem teljesíti, illetve a tagsági jogviszony létrejöttét követően a kötelező vagyoni hozzájárulást (pl. pótbefizetést) nem teljesítő tag tagsági jogviszonya megszűnik.

A nonprofit kft. esetében ugyanakkor a gazdasági tevékenységből származó nyereség – szemben a szociális szövetkezettel – a tagok között semmilyen elv alapján nem osztható fel, az egyes tagok ún. mellékszolgáltatásáért járó díjazás pedig nem a nyereség transzformációjaként kerül kifizetésre, hanem a társaság tevékenységével együtt járó költségként. Az e tevékenységért járó díjazás kifizetésének következtésképpen nem feltétele, hogy nyereséges legyen a vállalkozás.

Megjegyzem, a jogalkotó a 2006. évi X. törvény 2012. április 27. napjától hatályos 59. § (3) bekezdésével egyéb jogpolitikai célok megvalósítása érdekében – ideiglenes jelleggel – áttöri a szövetkezeti jog egyik legalapvetőbb tételét, a visszatérítés a vásárlás arányában és korlátozott tőkeamat Rochdale-i²⁹ elvét, amikor úgy rendelkezik, hogy a szociális szövetkezet közgyűlése a szociális szövetkezet nyilvántartásba vételét követő két üzleti évben nem dönthet az adózás utáni eredményének a tagok részére történő bármilyen jogcímen történő kifizetéséről. A közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szövetkezet pedig az adózás utáni eredményét közhasznú céljának megvalósítására fordítja.

²⁸ Ld. a közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (3) bek. i) pontját

²⁹ A Szövetkezetek Nemzetközi szövetsége 1934-ben megtartott londoni kongresszusán megjelent hét ún. „felvett elv” egyike

A jogalkotó ezt a szabályt a módosító rendelkezések hatályba lépését követően nyilvántartásba vett szociális szervezetekre rendeli alkalmazni az Sztv. 108. §-a alapján. A jogalkotó aggodalma érthető, ugyanis több új kedvezményt is bevezetett a szociális, illetve a közhasznú szociális szervezetekre vonatkozóan. Például az, hogy a szociális szervezet bejegyzésére irányuló eljárás illetékmentes,³⁰ a szociális szervezetet a törvényben meghatározott feltételek esetén a közfoglalkoztatótól haszonkölcsön-szerződés alapján két évre ingyenesen használatba veheti a közfoglalkoztatás során használt ingó tárgyi eszközöket, a Magyar Állam, az önkormányzat vagy a közalapítvány a szociális szervezet részére a termőföldet, a közfoglalkoztató az állatállományt haszonkölcsön-szerződés alapján 10 évre ingyenes használatba adhatja.³¹

Visszatérve a visszatérítés Rochdale-i elvére megállapítható, hogy ez az elv olyan szervezet-specifikus ismérv, amelyben a nyereségorientáltság elve nem érvényesül, ekként a tag és a szociális szervezet között sajátos altruatív, önkorlátozó viszonyrendszer működik. Az alapvető szervezeti sajátosságok a szervezeti kooperáció tartalmára vezethetők vissza. Ki kell emelni továbbá a kooperációval szoros összefüggést mutató kölcsönösség fogalmát is, amely a nonprofit kft.-re nem jellemző. A szociális szervezetnek a nonprofit kft.-vel szemben lényege, hogy a tagok üzleti viszonyban is állnak a szervezettel, a szervezet a tagok saját gazdaságának megsegítését biztosítja az ő aktív közreműködésük által. A tagok nem pusztán tulajdonosok, hanem együttműködve a szervezetekkel a szervezet felhasználói is, ügyletkötéseik által. Utalni szükséges továbbá a törvény közösségi alakra vonatkozó szabályaira,³² amihez hasonló jogpolitikai cél a nonprofit kft. szabályozásában nem lelhető fel.

IV. Az elemzett társulások működésének befolyásolási képessége az egyes tagok részéről

A nonprofit kft. esetében a tagok jogait és a társaság vagyonából őket megillető hányadot az üzletrész testesíti meg. A társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában az üzletrész mértéke a tagok törzsbetéthez igazodik. Azonos mértékű üz-

³⁰ Itv. 45. § (1a) bek.-e. Beiktatta a 2012. évi XXXVII. törvény 9. § (2) bek.-e, hatályos: 2012. IV. 27-től

³¹ Ld. a 2011. évi CVI. törvény 4/A. § (1) és (2) bek.-ét. Itt különös jelentősége van annak, hogy a szociális szervezeteket kik alapíthatják. Ld. ugyanezen törvény 4/A. § (1) bek.-ét

³² 2006. évi X. törvény 14. § (2) bek. g) pontja, 20. § (2) bek. d) pontja, 57. §, 58. §, 59. § (2) bek. c) pontja, 65. §, 67. §, 71. §

letrészhez azonos tagsági jogok fűződnek (függetlenül attól, hogy a tag vállalt-e bármilyen mellékszolgáltatást a társaságban), a társasági szerződés azonban egyes üzletrészeket a többiekétől eltérő tagsági jogokkal ruházhat fel. Minden tagnak csak egy üzletrésze lehet, viszont egy üzletrésznek akár több tulajdonosa is lehet.³³ Ez a szövetkezeti részjegy esetében kizárt, viszont az alapszabály megengedő rendelkezése esetében egy tagnak lehet akár több részjegye is.

Az üzletrész, mint sajátos vagyoni értékű jog a társaság teljes vagyonából való részesedést jelenti. Bár szorosan összefügg a tagok törzsbetéteivel, azzal nem azonos. A törzsbetét mértéke mindig pontosan meghatározható, azonban az üzletrész mértéke, illetve értéke a társaság eredményességének függvényében alakul. Általánosságban azoknak a jogoknak az összességét jelenti, amelyet a tag a társaság működése során a törzsbetét szolgáltatásának ellenértékéként szerez meg. A nonprofit társaság a Gt. 4. § (3) bekezdése alapján a vállalkozásból származó nyereség a társaság gazdálkodása, illetve a közhasznú szervezetként nyilvántartásba vett nonprofit kft. megszűnése során soha nem kapcsolódhat a törzsbetéthez, így a törzsbetéthez fűződő jogok változatlanok. A törzsbetéthez semmilyen módon nem kötődhet a társaság törzstőkén felüli vagyona, a működés során keletkezett nyereség. Bognár Piroska a nyereségfelosztás törvényi tilalmából arra következtet, hogy a nonprofit kft. esetében az üzletrész mindig megegyezik a törzsbetéttel.³⁴

Az azonos mértékű üzletrészhez fő szabályként azzal azonos mértékű tagsági jogok fűződnek, teljes mértékben függetlenül attól, hogy a tag vállalt-e és ha igen, milyen jellegű mellékszolgáltatást a cégben.

Ezzel szemben a szociális szövetkezetben a részjegy tekintendő a szövetkezeti vagyonjog alapvető intézményének. A tagnak vagyoni hozzájárulásként meghatározott számú és névértékű részjegyet kell jegyeznie, amelyre nézve konkrét előírásokat az alapszabálynak kell tartalmaznia. A tagsági jogviszony tartalmát, azaz a tagok jogait és kötelezettségeit a törvény rendelkezéseinek figyelembevételével az alapszabály tartalmazza részletesen. Lényeges továbbá a személyes közreműködés módjáról a tagnak a szövetkezet igazgatóságával kötött megállapodása. A tagok szervezeti jogainak körében a magyar jogalkotó töretlenül érvényre juttatja az Európai Szövetkezeti Szabályozás fundamentálisnak tekinthető téziséét, az egy tag, egy szavazat elvét. A szociális szövetkezet működésének irányítása és ellenőrzése körében a tagokat a vagyoni hozzájárulás mértékétől függetlenül azonos jogok

³³ 2006. évi IV. tv. 113. § (1) bek., 121. § (1), 122. § (1) bek.

³⁴ BOGNÁR 2010, 162. o.

illetik meg. Ez alól kivétel a szavazati jog gyakorlása tekintetében az az eset, amikor a tag az esedékes vagyoni hozzájárulását határidőre nem teljesítette.³⁵

A szövetkezet önkormányzati rendszerének lényege Münkner megközelítésében az, hogy a szövetkezet tagjai aktívan részt vesznek a szövetkezet irányításában és ellenőrzésében. A szociális szövetkezet tagja egyidejűleg jelenik meg tulajdonosként, felhasználóként és döntéshozóként az adott szövetkezetben. Az önkormányzatiság keretében megnyilvánulnak a közvetlen és közvetett demokrácia formái, jelentős az egyenlő elbánás elve, a nemek közötti megkülönböztetés tilalma.

Megjegyzem, hogy a vagyoni hozzájárulás mértékének a vagyoni jellegű jogsultságok és kötelezettségek vonatkozásában a szociális szövetkezetben is jelentősége van, különös tekintettel a nyereséges gazdálkodás esetén visszatéríthető osztalékhoz, a szociális szövetkezet megszűnése esetén a likvidációs hányadhoz fűződő jogokra, valamint az alapszabályba foglalt lehetőség alapján a közgyűlés által megszavazott pótbefizetési kötelezettségre.

Jelezni kívánom továbbá, hogy a nemzetközileg elismert szövetkezeti elvek és értékek³⁶ alapján a 2006. évi X. törvény 46. § (1) bekezdés b) pontja szerint a tag alapvető joga, hogy igénybe vegye a szövetkezet által a tagok részére rendszeresített szolgáltatásokat és élvezze a szövetkezés egyéb előnyeit,³⁷ amelyhez hasonló lehetőségek a nonprofit korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó joganyagban fel sem merülnek.

Külön ki kell emelni továbbá, hogy a nonprofit kft. szabályozási elvei között nem szereplő szolidaritás elve alapján a jogszabályokban meghatározott kedvezmények

³⁵ Sztv. 23. § (2) bek.

³⁶ Ilyen alapvető, a Sztv.-ben érvényesülő szövetkezeti elvek és érték például a Manchester-i kongresszus által rögzített autonómia és függetlenség, oktatás, képzés, tájékoztatás, szövetkezetek közötti együttműködés; demokrácia, igazságosság, szolidaritás, önségély. Ld. RÉTI, www.szoszov.hu/

³⁷ A 2006. évi X. tv. 57. §-a a „Juttatások és támogatások a tagok, valamint hozzátartozóik részére” címszó alatt, valamint a szövetkezet által létrehozott közösségi alpból nyújtott támogatásokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 124/2006. (V.19.) Korm. rendeletben rendelkezik a jogalkotó akként, hogy a jogcímeik maximum 60 %-a alapján nyújtott támogatás lehet az, amely kizárólag az egyéni keretet terheli és legalább 40 %-ot kell fenntartani a szövetkezeti közösség részére. A támogatások/juttatások körében kiemelem pl. a szociális, gyermekneveléshez, gyógy-szervásárláshoz, betegápoláshoz biztosított, keresőképtelenség esetén biztosított és temetési segélyt, étkezési hozzájárulást, nyugdíj kiegészítést, üdülési, lakásépítési, képzési-, továbbképzési, szakmai és nyelvtanfolyamokon való képzést biztosító támogatást, ösztöndíjat stb.

és juttatások a szociális szövetkezet tagja, sőt, a tag hozzátartozói részére is adhatók az alapszabály rendelkezései szerint.³⁸

V. Összegzés

A két jogintézmény összevetése alapján rögzíthető, hogy a szociális szövetkezet Janus arcú jogintézmény. Tagjai gazdasági, valamint szociális szükségletei kielégítésének elősegítését, szociális helyzetük javítását tűzi ki célul, elsősorban munkafeltételek megteremtésével hátrányos helyzetben lévő tagjai számára. A nonprofit kft.-nek ezzel szemben egyetlen törvény által rögzített célja az eredményes gazdálkodás, a profitra törekvés tilalmával.

A szociális szövetkezet – ellentétben a nonprofit kft.-vel – speciális alapítói, alanyi körrel rendelkezik. A szociális szövetkezet tagjainak kötelezettsége nem csupán vagyoni betét szolgáltatására irányul, mint a nonprofit kft. esetében, hanem személyes, aktív közreműködésre is a társulás eredményességének előmozdítása érdekében. Ebből következően teljesen eltérő elveken nyugszik a két társulási formánál a tagok vagyoni betétjének, személyes közreműködésének ellentételezése és a társulás működésének befolyásolási képessége a tagok részéről.

A vizsgált jogintézmények jellege alapján megállapítható, hogy a nonprofit kft. is szereplője lehet a szociális gazdaságnak, de ez jogi természetét tekintve teljes mértékben eltér a szociális szövetkezettől. A legjelentősebb különbség a szövetkezeti elvek és értékek érvényesülése a szociális szövetkezet működése során, illetve ennek hiánya a nonprofit kft. esetében. Figyelemmel továbbá arra, hogy a nonprofit kft.-ben eleve kizárt a nyereség felosztásának lehetősége, közgazdasági-üzemgazdasági megközelítésben a szociális szövetkezet óriási előnye a nonprofit kft.-vel szemben, hogy fent ismertetett jellemzői okán hatékonyabban és számszerűségében jelentősebb közösségi méretekben képes aktivizálni az együttműködésre képes egyénekből meglévő társadalmi erőforrásokat.

A szociális szektorban a nyitott tagság elve és a visszatérítés sajátos rendszere, valamint a közösségi alapon rejlő jogszabályi lehetőségek okán a hátrányos helyzetben lévő, elszigetelt, ugyanakkor egyre növekvő tábort alkotó, olyan személyek számára, akik hajlandóak aktívan tenni saját életük jobbításáért, álláspontom szerint a szociális szövetkezet a legalkalmasabb jogintézmény gazdasági-társadalmi helyzetük jobbítására, különösen a tömeges munkanélküliség kezelésére.

³⁸ Sztv. 57. § (1) bek.

Felhasznált irodalom

BOGNÁR Piroska: A nonprofit gazdasági társaságok. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010

DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. Budapest Osiris Kiadó, 1999

DOMÉ Györgyné: A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és jövője. In: Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, 1999 (Acta Jur. et Pol.)

DOMÉ Györgyné: A szövetkezeti részjegy és az üzletrész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny VI. évfolyam, 1994./11-12.

GALOVITS Zoltán: A magyar szövetkezeti jog. Budapest, 1901

IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban. Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt., Budapest, 1937

KAUTZ Gyula: Társulási intézmények a nemzetgazdaságban. Budapest, 1871

KISFALUDI András: Társasági jog. Complex Kiadó, 2007

KLUPATHY Antal: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve. I. kötet. K.: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R. Társulat Kiadása, Budapest, 1906

KUNCZ Ödön: A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása. Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége, Budapest, 1935

LONGA Anna Zsófia: A szociális szövetkezetek, mint a gazdaság harmadik (szociális) szektorának szereplői. Glossa Iuridica – I. évf. 1. sz. www.glossaiuridica.hu

NAGY Ferencz: A szövetkezetek alapelve. (Székfoglaló értekezés) Budapest, 1906 MTA

NAGY Krisztina: A szövetkezetek jogi minősítése és sajátosságai, figyelemmel a szociális gazdaság koncepciójára. Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2009

NAVRATIL Ákos: Közgazdaságtan. Első kötet, Budapest, 1933

NIZSALOVSKY Endre: A szövetkezet szervei. Jogászegyleti Szemle 1948/1-2.

RÉTI Mária: A szövetkezetekről, mint a szociális gazdaság legmeghatározóbb tényezőiről. In: Bobvos Pál: „Reformator iuris cooperandi” Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Szeged, 2009

RÉTI Mária: Mit biztosít ma a jogszabályi háttér Magyarországon a szociális szövetkezetekkel kapcsolatban? www.szoszov.hu; Szövetkezeti identitás www.szovetkezetikutatointezet.hu

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. Egyetemi jegyzet, 2010

SZILÁGYI László: Valódi és álszövetkezet Jogászegyleti szemle. Magyar Jogászegylet 1948/1-2.

TÖRÖK Gábor: A magyar társasági jog a lapjai. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006

VERES József: A szövetkezet jogi minősítése. Acta Juridica et Politica. Tomus LVIII., Fasciculus 40. Szeged, 2000

Borsodi Zoltán

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Réti Mária

A SZÖVETKEZET HATÁLYOS FOGALMÁNAK KIALAKULÁSA A 2006. ÉVI X. TÖRVÉNY KODIFIKÁCIÓJA SORÁN

A gazdálkodó szervezetek között a szövetkezet különleges, speciális társasági formaként jelenik meg. Ezt igazolja az is, hogy – bár már a XIX. század közepe óta tételes jogi szabályozás vonatkozik rá – nem született meg egy általánosan elfogadott szövetkezet-fogalom. Valamennyi eddigi szövetkezeti törvényünk meghatározta a szövetkezet fogalmát, azonban mindegyikben találunk eltéréseket. Kétes dicsőségű „hungaricumként” tarthatjuk számon azt az időszakot, amikor a magyar jogrendszerben egy időben két hatályos szövetkezet-fogalom is volt. Ha ehhez hozzávesszük, hogy ugyanerre az időszakra esik, amikor a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (ICA) is megalkotta a saját szövetkezet-fogalmát, akkor még kaotikusabbnak tűnik a helyzet. Definiálta továbbá a szövetkezetet a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) is a szövetkezetek támogatásáról szóló 193. számú Ajánlásában. Ráadásul önálló fogalma van az európai szövetkezetnek, mint sui generis önálló jogi személynek is.

Mi lehet az oka, hogy a számos próbálkozás, definíció ellenére nem sikerült megalkotni sem a hazai, sem a nemzetközi jogtudományban a szövetkezet általános fogalmát? Szükséges-e ilyen egyáltalán? Mi lehet az oka, hogy a szövetkezet fogalmának képlékenysége ellenére mégis elismert és nem vitatott a szövetkezet jogi természete?

1. A szövetkezet nemzetközi fogalma

A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (SZNSZ – ICA) 1995 szeptemberében Manchesterben, centenáriumi kongresszusán rögzítette a ma hatályos szövetkezeti alapelveket,¹ a szövetkezeti értékeket,² valamint meghatározta a szövetkezet fogal-

¹ A ma hatályos szövetkezeti alapelvek a következők: 1. önkéntes és nyitott tagság, 2. demokrati-
kus tagi ellenőrzés, 3. a tagok gazdasági részvétele, 4. autonómia és függetlenség, 5. oktatás,

mát is. Eszerint: „A szövetkezet olyan személyek autonóm társulása, akik önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi, és kulturális céljait közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalkozásuk útján megvalósítsák.”

Noha az SZNSZ által meghatározott fogalom nem kötelező érvényű, de megalkotása óta ezt veszik alapul a szövetkezeti kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek, valamint az Európai Unió tagállamai is szövetkezeti témájú jogalkotás során.³

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 2002. június 20-án fogadta el a 193. számú, a szövetkezetek elősegítéséről szóló Ajánlását, melyben definiálja a szövetkezetet: „... olyan személyek önkéntesen létrehozott autonóm társulását jelenti, akik egy közös tulajdonban lévő és demokratikusan irányított vállalkozás révén kívánnak közös gazdasági, társadalmi és kulturális igényeiknek, valamint törekvéseiknek eleget tenni.”⁴

Az Európai Unió is felismerte, hogy a szociális gazdaság kiépítésének alappillérei a szövetkezetek lehetnek.⁵ Az Európai Unió Tanácsának az európai szövetkezet (SCE) státútumáról szóló 1435/2003/EK rendelete nem tartalmaz kifejezett szövetkezet-fogalmat, azonban a preambulum két bekezdése akár definícióként is értékelhető:

„(7) A szövetkezetek elsősorban magánszemélyek vagy jogi személyek olyan csoportjai, amelyeknek egyes működési alapelvei eltérnek az egyéb gazdasági szereplők működési alapelveitől. Ezek tartalmazzák a demokratikus felépítés és ellenőrzés alapelveit, valamint a működéssel elért nettó nyereség méltányos alapon történő felosztását.

képzés és tájékoztatás, 6. szövetkezetek közötti együttműködés, 7. felelősség a közösségért. Ehhez ld.: RÉTI 2010, 94-97.o., valamint PÁL 2009, 30-33. o.

² A kongresszuson a szövetkezeti értékek közé az önszegélyt, az egyéni felelősséget, a demokráciát, az egyenlőséget, az igazságosságot és a szolidaritást sorolták. Kifejezésre juttatták továbbá, hogy a szövetkezeti tagok – alapítók hagyományát követve – hisznek a becsületesség, a nyíltság és a társadalmi felelősség etikai értékeiben és a másokért való törődésben.

³ Az SZNSZ által megalkotott definícióra hivatkozik például a 2005. március 16-án Brüsszelben kiadott Véleménye 1.1. pontjában az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság. (A Véleményt az Európai Közösségek Bizottsága 2003-ban kiadott Közleménye a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában témájában adták ki.)

⁴ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 193. sz. Ajánlás a szövetkezetek elősegítéséről 2. §. Az ILO 193. sz. Ajánlásához ld. még RÉTI 2010, 314-319. o.

⁵ Ld. az Európai Unió Tanácsának 2003. július 22-én elfogadott 1435/2003 EK rendelete az Európai szövetkezetekről (ehhez szorosan kötődik a munkavállalók részvételéről szóló szintén 2003. július 22-én elfogadott 2003/72 EK irányelv), valamint Európai Közösségek Bizottságának 2003-ban kiadott Közleménye a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában.

(8) *E meghatározott alapelvek közé tartozik nevezetesen az egyén elsődlegességének alapelve, amely a tagságra, a kilépésre és a kizárásra vonatkozó egyedi szabályokra alkalmazandó, megállapítva az >>egy ember, egy szavazat<< elvét, a szavazati jog pedig az egyént illeti meg, ami azzal jár, hogy a tagok a szövetkezeti vagyon felett semmiféle jogot nem gyakorolhatnak.*"

A magyarországi székhelyű európai szövetkezetekre vonatkozó szabályokat a rendelet mellett az európai szövetkezetekről szóló 2006. évi LXIX. törvény tartalmazza.⁶

2. A szövetkezet fogalma a magyar törvényekben

A „szövetkezés” – „szövetkezet” szavaink minden valószínűség szerint a nyelvújítást követő időszakból eredeztethetők.⁷

A jelenleg hatályos szövetkezeti törvény (a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény) már a rendszerváltozás utáni harmadik általános jellegű szövetkezeti törvényünk. Ezt megelőzően az 1947. évi XI. törvény, az 1971. évi III. törvény, az 1992. évi I. törvény, valamint a 2000. évi CXLI. törvény volt irányadó a hazai szövetkezetekre. Sőt, akár ide sorolhatjuk az 1875. évi XXXVII. törvénycikket (Kereskedelmi Törvény) is, amely I. részének XI. címe tartalmazta a szövetkezetekre vonatkozó szabályokat.⁸

a) 1875. évi XXXVII. törvénycikk (Kereskedelmi Törvény) még a gazdasági társaságok egyik típusának tekinti a szövetkezetet, amikor rögzíti, hogy „szövetkezetnek ezen törvény értelmében meg nem határozott számú tagokból álló azon társaság tekintetik, mely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett illetőleg a kölcsönösség alapján előmozdítására alakul.” (sic)⁹

b) Az 1947. évi XI. törvény I. fejezetében az általános alapelvek között, rögtön a 1. §-ban definiálja a szövetkezetet. Eszerint a szövetkezet előre meg nem határozott számú kis gazdasági egyedek társasága. Tagjai egyéni és közös gazdasági érdekét, valamint társadalmi felemelkedését a kölcsönösség alapján hivatott előmozdítani. Tagjai személyes közreműködésükkel vagy a szövetkezet igénybevitelével, valamint vagyoni szolgáltatással vesznek részt a társaságban.

⁶ A törvényt részletesen bemutatja RÉTI 2009a, 431-454. o.

⁷ Petőfi Sándor a Vérmező című versében már használja az „összeszövetkeztek” kifejezést, míg Vörösmarty Mihály „Czilley és a Hunyadiak” című drámájában is feltűnik a „szoros szövetkezés” kifejezés. A szövetkezet szó eredetéhez ld.: GYENIS 1994, 10-11. o.

⁸ VERES 2005, 153-154. o.

⁹ 1875. évi XXXVII. törvénycikk 223. §

c) Az 1971. évi III. törvény a bevezető rendelkezések között határozza meg a szövetkezet fogalmát. Eszerint a szövetkezet az állampolgárok által önkéntesen létrehozott, a tagok személyes és vagyoni közreműködésével vállalati gazdálkodást és társadalmi tevékenységet folytató közösség, amely a szocialista szövetkezeti tulajdon és a demokratikus önkormányzat alapján jogi személyként működik.¹⁰

d) Az 1992. évi I. törvény az I. fejezetében külön alcímként jelöli meg a szövetkezet fogalmát. Kimondja, hogy a szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott közösség, amely a tagok személyes közreműködésével és vagyoni hozzájárulásaival, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytat. A szövetkezet jogi személy.¹¹

e) Az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény nemcsak a címében hordozta a novum szándékát, hanem a szövetkezet korábbi fogalmán is változtatott. A törvény szerint a szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok saját gazdálkodása eredményességének előmozdítását – ideértve a természetes személy tagok fogyasztását is –, illetve esetenként tagjai, munkavállalói és azok hozzátartozói kulturális, oktatási, szociális szükségletei kielégítését szolgáló, jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet.¹²

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény hatályba lépéséig párhuzamosan volt hatályos az 1992. évi I. törvény és a 2000. évi CXLI. törvény. Ezzel a módszerrel a jogalkotó a szövetkezet alakulásának időpontja alapján tett különbséget a működő szövetkezetek között. Miután a szövetkezet definíciójának egységesítésére sem került sor, ezért a törvények hatályon kívül helyezéséig egy időben két hatályos szövetkezet-fogalom is volt a magyar jogrendszerben. Sőt, ebben az időben a Polgári Törvénykönyv jogi személyekről szóló V. fejezet 5. pontjában sem pontosan ez a definíció szerepelt, mert a vagyoni hozzájárulás és a személyes közreműködés sorrendjét megcserélték.¹³

f) Látható tehát, hogy valamennyi szövetkezeti törvény definitív jelleggel meghatározza a szövetkezet fogalmát. Ebben a jelenleg hatályos 2006. évi X. törvény is

¹⁰ 1971. évi III. törvény 1. §

¹¹ 1992. évi I. törvény 3. §

¹² 2000. évi CXLI. törvény 3. § (1) bek.

¹³ A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott közösség, amely a tagok vagyoni hozzájárulásaival és személyes közreműködésével, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytat. 1959. évi IV. törvény 38. §

követi a korábbi törvények gyakorlatát. Eszerint a szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.¹⁴

3. A szövetkezet fogalmára vonatkozó javaslatok a hatályos szövetkezeti törvény kodifikációja során

A 2006. évi X. törvény előkészítésével megbízott Szövetkezetpolitikai Kollégium a kodifikáció során a szövetkezet fogalma körében is próbálta megtalálni a szövetkezetekre leginkább jellemző definíciót. A kodifikáció körüli időszakban egyre gyakrabban kezdték használni a politikusok, de már a szövetkezeti emberek is a „szövetkezés” szót a szövetkezetekre. Ennek a szocialista rendszerből eredő esetleges negatív társítás miatt tulajdonítottak jelentőséget. A kodifikációs munka dandárját a Szövetkezetpolitikai Kollégium Jogi műhelye végezte, amely szintén feladatának tekintette a szövetkezet fogalmának aktualizálását. A műhely nem tartotta indokoltnak a „szövetkezet” szó „szövetkezésre” történő cseréjét, hiszen a magyar jogtörténetben kezdetektől fogva a szövetkezet név szerepelt, ráadásul nyelvészeti-esztétikai szempontok miatt sem lett volna szerencsés az ilyen típusú újítás. A Jogi műhely a fogalom-meghatározás céljai között inkább azt találta fontos szempontnak, hogy a szövetkezetet jól elkülönítse a többi gazdasági vállalkozástól.

A hazai szövetkezeti világ az Országos Szövetkezeti Tanács (OSZT) felhívására még a Szövetkezetpolitikai Kollégium megalakulása előtt, 2003 nyarán a szövetkezet fogalmára vonatkozó több javaslatot is eljuttatott a szövetkezeti érdekképviseltekhez.¹⁵ Ezekben a szövetkezetre jellemző tulajdonságok szinte mindegyike előkerült (a szövetkezet jogi személy, önkéntesség elve, nyitott tagság elve, demokratikus önkormányzat, gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenység, autonóm társulás, változó tőke elve, a tag személyes és vagyoni közreműködése, közös tulajdon, szövetkezés szabadsága, önszegély elve).

Az alábbiakban be kívánom mutatni az OSZT-hez érkezett, a szövetkezet fogalmára vonatkozó legjelentősebb javaslatokat.¹⁶

¹⁴ 2006. évi X. törvény 7. §. A törvény a 8. §-ában pedig a szociális szövetkezetet is definiálja.

¹⁵ Részletesebben ld. BORSODI 2008, 100-102. o.

¹⁶ A tanulmány szerzője a fogyasztási szövetkezetek érdekképviselőének, az ÁFEOSZ-nak a tanácsosaként a kezdetektől személyesen vehetett részt a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény kodifikációjában. Az empirikus ismeretek mellett hatalmas mennyiségű háttéranyag van

a) Saját szövetkezet fogalmat készített Veres József, a Szegedi Tudományegyetem professzora. Eszerint „*A szövetkezet az autonóm személyi-gazdasági társulás elvének megfelelően létrehozott olyan jogi személy, amely egy közös tulajdonban lévő, demokratikusan irányított, változó létszámú és tőkés vállalkozás révén közös gazdasági, társadalmi és kulturális igények, törekvések megvalósításán keresztül elősegíti tagjainak egyéni, családi, vállalkozói, anyagi biztonságát.*”¹⁷

b) Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Agrárjogi Tanszékéről Réti Mária is elküldte a szövetkezeti kodifikációval kapcsolatos álláspontját. Ennek keretében a szövetkezet fogalmával kapcsolatban a nemzetközi normák, valamint az 1948 előtti magyar magánjogi szabályozás (különösen a Kereskedelmi Törvény és a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvény) rendelkezéseinek figyelembevételét javasolta, hiszen ezek egybeestek a korabeli európai, főleg német szabályozásokkal. Réti Mária támaszkodni kívánt a múlt században tevékenykedő magyar magánjogászok, közgazdászok (elsősorban Kuncz Ödön, Nagy Ferencz, Ihrig Károly és Galovits Zoltán) munkáira is. Nem adott ugyan definitív jellegű szövetkezet-fogalmat, azonban a fogalom egyes elemeit megjelölte. A szövetkezetet olyan társas vállalkozásnak határozta meg, amely tagjai számára kettős célkitűzéssel rendelkezik. A fogalomban szükségesnek tartotta rögzíteni továbbá a tagok személyes közreműködését, valamint azt, hogy a szövetkezet jogi személy.¹⁸

c) A Szövetkezeti Kutató Intézet igazgatója, dr. Fekete József az alábbi javaslatot tette a szövetkezet fogalmára: „*A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önsegély elvének megfelelően, önkéntesen létrehozott, a tagok gazdasági, társadalmi, kulturális szükségleteit, törekvéseit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytató, jogi személyiséggel rendelkező olyan autonóm társulás, amely a nyitott tagság, a változó tőke szerint, a tagok személyes közreműködésével, vagyoni hozzájárulásával, demokratikus önkormányzat keretében működik.*”¹⁹

d) Dr. Pál József, az Országos Szövetkezeti Tanács titkára is – aki a Nemzeti Pártot képviselőjeként már a szövetkezetekről szóló 1947. évi XI. törvény kodifikációs munkálataiban is részt vett – készített egy fogalom-javaslatot. „*A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önsegély elvének megfelelően önkéntesen létrehozott, a nyitott tagság elvei szerint működő közösség, amely a tagok közremű-*

a birtokban. A megjelölt levelek, észrevételek, illetve tanulmányok saját példányok, megtalálhatók az ELTE Agrárjogi Tanszékén, valamint az Országos Szövetkezeti Tanács levéltárában is.

¹⁷ Ld. BORSODI 2009, 140. o.

¹⁸ Réti Mária levele az Országos Szövetkezeti Tanácsnak (2003. augusztus 18.)

¹⁹ A Szövetkezeti Kutató Intézet levele az Országos Szövetkezeti Tanácsnak (2003. augusztus 21.)

*ködésével és vagyoni hozzájárulásával, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló megalapozott gazdasági, társadalmi és kulturális vállalkozói tevékenységet folytat. A szövetkezet jogi személy. Működése alkotmányos védelmét és képviselétét érdekképviselője látja el.*²⁰

A szövetkezeti ágazatok érdekképviselői közül a fogyasztási szövetkezetek és a takarékszövetkezetek érdekképviselői, az ÁFEOSZ és az OTSZ is eljuttatták javaslataikat az Országos Szövetkezeti Tanácshoz.

e) Az ÁFEOSZ – amely az egész kodifikációs folyamat motorja is volt – konkrét javaslatot készített a szövetkezet fogalmára: *„A szövetkezet személyek szabad társulása, amely az önkéntesség és a nyitott tagság elve alapján változó tőkével jött létre, belső autonómiával rendelkezik, demokratikus önkormányzat elve alapján működik, tagjai érdekében közös gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységet folytat. Működésének alapját a közös tulajdon képezi. Tagjai részéről nyújtott változatos formájú személyes és vagyoni hozzájárulás alapján tevékenykedik. A szövetkezet jogi személy.*”²¹

f) A takarékszövetkezetek érdekképviselője, az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség (OTSZ) nevében Szőke András elnök-ügyvezető az Országos Szövetkezeti Tanácshoz 2003. augusztus 29. napján írt levelében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szövetkezet fogalmának a meghatározásánál az 1992. évi I. törvény definícióját kell alapul venni azzal, hogy már magának a fogalomnak is alapot kell nyújtania a szövetkezeti értékek gyakorlati megvalósulásához. Javasolta, hogy a fogalom utaljon a szövetkezeti alapelvekből levezethető kulturális, szociális, oktatási tevékenységre, figyelemmel a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége szövetkezeti definíciójára is. A nyitott tagság és a változó tőke elveinek fogalomban való rögzítését is szükségesnek tartotta.

Az Országos Szövetkezeti Tanács végül a beérkező javaslatokat figyelembe véve olyan fogalom-meghatározást készített, amely próbálta a szövetkezet valamennyi jellemzőjét megjeleníteni a definícióban: *„A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott közösség, amelyben a tagok önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi és kulturális szükségleteiket és törekvéseiket személyes közreműködésük és vagyoni hozzájárulásuk által, demokratikus önkormányzat keretében, a tagok érdekeit szolgáló alap- és*

²⁰ Dr. Pál József 2003. augusztus 18. napján kelt javaslata a „szövetkezeti törvény” előkészítéséhez

²¹ ÁFEOSZ alelnökének, dr. Zs. Szőke Zoltánnak a levele az Országos Szövetkezeti Tanácsnak (2003. augusztus 22.)

*vállalkozási tevékenységet folytatva, közös tulajdonú vállalat útján valósítsák meg. A szövetkezet jogi személy.*²²

A Jogi műhely a kodifikációs munka során a dr. Szép György által a 2000-es évek elején elkészített normaszöveg-tervezetet vette alapul. Ebben a szövetkezetre az alábbi meghatározás található: *„A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő közösség, amely a tagok személyes közreműködésével és vagyoni hozzájárulásával, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytat. A szövetkezet jogi személy.*”²³

2004. február 9-én a Jogi műhely megbízta Domé Györgynét, Réti Máriát és Veres Józsefet, hogy dolgozzák ki az új szövetkezeti törvény általános részének normaszövegét. A három jogtudós a 2004. március 29-i bizottsági ülésen már be is mutatta a tervezetet, mely a 3. § (1) bekezdése szerint *„A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott társulás, amelyben a tagok önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi, szociális és kulturális szükségleteiket személyes közreműködésük és vagyoni hozzájárulásuk által, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló tevékenységet folytatva valósítsák meg. A szövetkezet jogi személy.”*

A Jogi műhely a jogtudósok által javasolt szövetkezet-fogalmat változtatás nélkül hagyta jóvá, majd hosszas egyeztetést követően a teljes normaszöveg-tervezetet megküldte a Szövetkezetpolitikai Kollégiumnak, valamint dr. Kiss Elemér egykori kancelláriaminiszternek, akit a Kormány, mint a minisztériumoktól is független szakembert bízott meg a végleges törvényjavaslat elkészítésével. A Kiss Elemér által elkészített javaslat erénye, hogy jelentős részben figyelembe vette a Jogi műhely tervezetét. Már a kodifikátor által elkészített első normaszöveg-javaslat is meghatározta a szövetkezet fogalmát, ami később változtatás nélkül került bele az elfogadott törvénybe: *„A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei*

²² Az Országos Szövetkezeti Tanács (OSZT) Választmánya 2003. szeptember 11-i ülésén fogadta el „Az új szövetkezeti törvény koncepcióját előkészítő alapvető kérdések összegzése” elnevezésű dokumentumot, amiben többek között sor került a szövetkezet fogalmának meghatározására, és a szabályozás alapvető elveinek összefoglalására is. Ezt már másnap megküldték Kiss Péternek, a témáért felelős Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek.

²³ A tervezet megtalálható az ELTE Agrárjogi Tanszékén, az OSZT-ben és a Szövetkezeti Kutató Intézetben is

kielégítésének elősegítése.”²⁴ Megállapítható, hogy ez a definíció a korábbi két törvényben szereplő fogalomnál jobban kifejezi a szövetkezet sajátosságait, kettős célkitűzését, amely alapján a szövetkezetek a szociális gazdaság egyik szereplői lehetnek.²⁵

4. Összegzés

A bevezető gondolatok során feltett kérdésekre a bemutatott szövetkezet-fogalmakat megismerve az alábbi válaszokat lehet adni. A szövetkezetnek sem a hazai, sem a nemzetközi irodalomban nem alakult ki egységes definíciója. A fogalmakat vizsgálva egyértelműen megállapítható, hogy azok a szövetkezeti alapelvekben²⁶ megfogalmazott értékeket próbálják kifejezni. Erre a következtetésre jut Fekete József is, amikor kijelenti, hogy „a szövetkezet fogalma a szövetkezeti identitást meghatározó alapértékek és alapelvek összegződéséeként alakult ki”.²⁷ Egyetértve Fekete Józseffel, a szövetkezeti forma összetettségéből adódó eltérő értelmezések, különböző érdekek és hangsúlyváltozások is szerepet játszottak a haza jogalkotás eltérő fogalmi meghatározásainál.²⁸

Az egykori, és a jelenleg is hatályos szövetkezeti alapelvek között nem szokás és nem is lehet sorrendet felállítani, hiszen azok együttesen adják a szövetkezet lényegét. A különböző helyeken, korokban és politikai rendszerekben meghatározott szövetkezet fogalmak közös jellemzője az, hogy a szövetkezeti értékeket kifejezetten hordozó alapelvek közül legalább annyit mindig magukban foglalnak, amelyek alapján a szövetkezetek már elhatárolhatók a gazdasági élet egyéb szereplőitől.

A szövetkezet különleges voltát éppen az adja, hogy a gazdasági racionalitás mellett olyan jellemzői, értékei vannak (például felelősség a közösségért, nyitott tagság, együttműködés, demokrácia stb.), amely – a szövetkezést mozgalommá formálva – sajátos küldetésként a tagság és rajtuk keresztül az egész társadalom jólétének előmozdítása szándékával ruházza fel. Ezért is fontos, hogy a szövetkezetre vonatkozó meghatározásokból egyértelműen kiderüljön a szövetkezet differencia specificája, amely megkülönbözteti más társas vállalkozási formáktól.²⁹

²⁴ 2006. évi X. törvény 7. §

²⁵ RÉTI 2009b, 472-474. o.

²⁶ A korábbi és a jelenleg is hatályos szövetkezeti alapelvekhez ld. RÉTI 2010, 83-98. o.

²⁷ FEKETE 2010, 38. o.

²⁸ FEKETE 2010, 39. o.

²⁹ RÉTI 2002, 26. o. A szövetkezet sajátosságaihoz ld. még TÓTH 2009, 527-534. o.

Egyértelműen megállapítható, hogy az adott társadalmi-politikai rendszer, illetve az általa folytatott gazdaságpolitika változásai nyomon követhetők az egyes szövetkezet-fogalmakban.³⁰ A fentiek miatt nem is célszerű egyetlen általános, minden szövetkezeti értéket magában foglaló definíciót kialakítani, hiszen egyrészt túlzottan terjengős lenne, másrészt – mivel a szövetkezeti értékekben is jelentős változások történtek az elmúlt két évszázadban³¹ – idővel úgyis folyamatos módosításra szorulna.

A szövetkezés alapelvekben megjelenő értékei az elmúlt másfél évszázadban oly mértékben beleivódtak már az össztársadalmi tudatba, hogy azok közül nem is szükséges valamennyinek egyszerre szerepelnie ahhoz, hogy a szövetkezet tartalma kifejezésre jusson.

Felhasznált irodalom

BORSODI Zoltán: A 2006. évi X. törvény kodifikációja. Acta Juridica et Politica Tomus LXXI. Fasc. 4. Szeged, 2008

BORSODI Zoltán: Jogtudósok a szövetkezetpolitikai kollégium jogi műhelyében. In: Reformator iuris cooperandi – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. (Szerk.: BOBVOS Pál) Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009

DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. (Szerk.: DOMÉ Györgyné) Kiadja az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999

GYENIS János: A magyarországi szövetkezeti mozgalmak története (A kezdetektől 1945-ig). Kéziratként kiadja az Erdei Ferenc Szövetkezeti Alapítvány és a Kecskeméti Szövetkezeti Iskoláért Alapítvány, Budapest, 1994

PÁL József: A szövetkezeti identitás nemzetközi szabályozása. In: A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875-2008). (Szerk.: FEKETE József) Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest, 2009

³⁰ DOMÉNÉ – RÉTI 1999, 57. o.

³¹ Elég csupán arra gondolni, hogy például mennyire működésképtelen lenne napjainkban egy fogyasztási szövetkezet, ha még mindig alkalmazná a „készpénzre eladás” vagy a „nem tagoknak történő árusítás tilalmáról” szóló elveket.

FEKETE József: A szövetkezet fogalmának újkori definiálása, különféle változatok. Szövetkezés 2010/1-2. XXXI. évf.

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002

RÉTI Mária 2009 (a): A határokat átívelő „Európai Szövetkezet” (SCE) szabályozása. In: A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875-2008). (Szerk.: FEKETE József) Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest, 2009

RÉTI Mária 2009 (b): A szövetkezetekről, mint a szociális gazdaság legmeghatározóbb tényezőiről. In: Reformator iuris cooperandi – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. (Szerk.: BOBVOS Pál) Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

Szövetkezés 2005/1. XXVI. évf.

Szövetkezés 2010/ 1-2. XXXI. évf.

TÓTH Lajos: A szövetkezetek kettős természetéről. In: Reformator iuris cooperandi – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. (Szerk.: BOBVOS Pál) Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009

VERES József: A százharmincadik év 6. szövetkezeti törvényéhez. Szövetkezés 2005/1. XVI. évf.

Héri Anikó

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Kurucz Mihály

AZ ÁLLATOK VÉDELMEÉRŐL ÉS KÍMÉLETÉRŐL SZÓLÓ 1998. ÉVI XXVIII. TÖRVÉNY 2012. JANUÁR 1. NAPJÁTÓL HATÁLYOS LEGFONTOSABB MÓDOSÍTÁSAI

I. Bevezetés

Az Országgyűlés 2011. november 14-én fogadta el az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (az „Ávt.”) módosításáról szóló 2011. évi CLVIII. törvényt (az „Ávt. módosítás”), mely számos új állatvédelmi, nyilvántartási és hatósági rendelkezéssel egészítette ki az Ávt.-t 2012. január 1. napi hatállyal.

Az Ávt. módosításának két legfőbb indoka a veszélyes ebek vonatkozásában 2010. október eleje óta fennálló joghézag megszüntetése, és az ebrendészeti előírások korszerűsítése volt. A veszélyes ebek szabályozásában a joghézag az Alkotmánybíróság a 49/2010. (IV. 22.) AB határozatával meghozott döntése értelmében keletkezett, mely 2010. szeptember 30. hatállyal megsemmisítette a veszélyes és veszélyesnek minősített eb tartásáról és a tartás engedélyezésének szabályairól szóló 35/1997. (II. 26.) Korm. rendeletet.

A veszélyes ebekre vonatkozó törvényi szabályok megalkotása mellett hazánk két fontos, megoldandó ebrendészeti kérdése a tartott ebállomány ismeretlen nagysága és a kóbor ebek magas száma. Egyes becslések szerint mintegy 2-2,5 millió kutya él Magyarországon, a gazdtalan ebek száma pedig eléri a százezret, a menhelyek és az ebrendészeti telepek telítettsége szinte teljes. Mindemellett az elvadult kóbor kutyák óriási károkat okoznak a mezőgazdasági haszonállatokban, a vadállományban és az egyéb természeti értékekben. E kaotikus állapot felszámolásának – nemzetközi viszonylatban is – leghatékonyabb eszközei a kutyák minél szélesebb körű egyedi jelölése és nyilvántartása, valamint ivartalanítása, melyekről az Ávt. módosítás fontos szabályozási elemeket vezetett be. Ezek közül a legfontosabbak az országos eb nyilvántartásra és az ebek chippel való ellátására vonatkozó szabályok, továbbá az eb összeírásra, az ebadóra vonatkozó szabályok. Emellett új állat-

védelmi rendelkezések is születtek, az állat életének kioltásáról, az állatokon történő beavatkozásról, és a szőrméjükért tenyésztett fajok tartásáról.

Jelent tanulmány az Ávt. legfontosabb változásainak részletes ismertetésére terjed ki annak érdekében, hogy a megváltozott jogszabályi környezet bemutatásával a jogalkalmazás munkáját segítsem.

II. Az Ávt. főbb módosításainak ismertetése

1. Az eb veszélyesnek minősítésére és a veszélyes eb tartására vonatkozó rendelkezések

A munkám bevezető részében hivatkozott 49/2010. (IV. 22.) AB határozattal az Alkotmánybíróság 2010. szeptember 30. hatállyal megsemmisítette a veszélyes és veszélyesnek minősített eb tartásáról és a tartás engedélyezésének szabályairól szóló 35/1997. (II. 26.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: „**Korm. rendelet**”), mellyel az ebek veszélyes ebnek minősítése szempontjából joghézag keletkezett. A 49/2010. (IV. 22.) AB határozat alapjául szolgáló beadvány indítványozójának álláspontja szerint a Korm. rendelet melléklete ellentétes volt „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és a 8. § (1) bekezdésével”.¹ Az indítványozó megítélése szerint a problémát az okozza, hogy a pit bull terriert és a staffordshire terriert a rendelet mellékletében lévő felsorolás alapján nem lehet egyértelműen megkülönböztetni. Az indítványhoz csatolt szakértői véleményekkel igazolta, hogy nincsenek olyan objektív külső jegyek, amelyek alapján az e fajtákhoz nem értő személyek egyértelműen meg tudnák különböztetni az amerikai staffordshire terriert és a pit bull terriert, hisz mindkét fajta lényegében azonos őseiktől származik, ezért a génállományuk jelentős része azonos. Küllemükben is olyan jelentős hasonlóság van, hogy a megkülönböztetésük még néhány szakember számára is nehézséget jelent. A szakértői álláspontok egységesek abban, hogy a megkülönböztetésre csak DNS vizsgálat segítségével van lehetőség. Kártérítési vagy szabálysértési, büntetőjogi felelősség esetén mindez jogbizonytalanságot okoz, ezért a Korm. rendelet melléklete alkotmányellenes, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és a 8. § (1) bekezdésével.² Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, indokai a következők voltak. A Korm. rendeletet az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet (a „**Tvr.**”) 8. § (6) bekezdésében kapott

¹ 49/2010. (IV. 22.) AB hat.

² 49/2010. (IV. 22.) AB hat.

felhatalmazás alapján alkották meg. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya kiterjed

a) a Tvr. 5. §-ának (2) bekezdésében megjelölt veszélyes eb (pit bull terrier és keverékei), valamint a Tvr. 5. § (4) bekezdése alapján veszélyesnek minősített eb tartására,

b) az a) pont szerinti eb tulajdonosára, illetőleg az eb felügyeletét ellátó természetes személyre (a továbbiakban együtt: ebtartó).

A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Tvr. 5. §-ának (2) bekezdése alapján veszélyes – pit bull terrier jellegű – ebek általános jellemzőit az 1. számú melléklet tartalmazza. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvr.-t 2007. január 1. napjával hatályon kívül helyezte a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény (a továbbiakban: a „**Kásztv.**”) 52. §-a. A Kásztv. 51. §- a a Tvr. 5. §-ában foglalt rendelkezéseinek lényegét az Ávt.-be, annak 24/A. §-aként beillesztette. A Korm. rendelet viszont mindeddig nem módosították. A Korm. rendelet a hatályát kifejezetten a Tvr. megjelölt rendelkezéseire hivatkozva határozza meg. A Tvr. hatályon kívül helyezését követően viszont a Korm. rendelet módosítása nem történt meg, emiatt a Korm. rendelet hatálya nem állapítható meg. Így jogbizonytalanság keletkezett, a jogalkotó a jogbiztonság követelményének nem tett eleget, ezért az Alkotmánybíróság a Korm. rendeletet megsemmisítette 2010. szeptember 30. napjával.

A Korm. rendelet megsemmisítésével keletkezett joghézagot a jogalkotó az Ávt. módosításával kívánta megoldani, így módosította az Ávt. a veszélyes ebek tartására és az állatviadalk tilalmára vonatkozó részét, e fejezetet az „Eb által okozott fizikai sérülés, eb veszélyesnek minősítése és a veszélyes eb tartása” elnevezésűre módosítva, tartalmát megváltoztatva.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint már nem az eb fajtája alapján dönthető el annak veszélyes mivolta, hanem az állat viselkedése az, amely megalapozhatja a veszélyes ebbé minősítést. Az eb veszélyessé minősítéséről a fajtája alapján nem, kizárólag egyedi viselkedésének következményeként dönthet az arra kijelölt hatóság. Az új szabályozás értelmében egy ebet az állatvédelmi hatóság abban az esetben minősíthet egyedileg, az eset összes körülményére tekintettel veszélyes ebnek, amennyiben

a) az eb fizikai sérülést okozott, és megvalósulnak a veszélyesnek minősítés Ávt. végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott feltételei, vagy

b) az eb fizikai vagy pszichikai állapota alapján feltételezhető, hogy az embernek fizikai sérülést okozhat, és ez a veszélyhelyzet kizárólag az eb veszélyesnek minősítésével hárítható el.

A veszélyes ebbé nyilvánítási eljárásba be kell vonni az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértőt. Az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértőként

az a személy járhat el, aki az állatvédelmi hatóságtól erre engedélyt kapott. Az engedéllyezéssel egyidejűleg az állatvédelmi hatóság nyilvántartásba veszi a szakértőt.

Az Ávt. a veszélyes eb tartására vonatkozóan is új rendelkezéseket tartalmaz: a veszélyes eb kizárólag az állatvédelmi hatóság által kiadott engedéllyel, az Ávt. végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott feltételekkel és módon, ivartalanítva és elektronikus azonosítóval (a továbbiakban: transzponder, azaz chip) megjelölve tartható. Tilos továbbá a veszélyes ebnek bármely módon való szaporítása, tenyésztése – ideértve a vértlen szaporulatot is –, kiállítása, bármely formában történő versenyeztetése, őrző-védő feladatokra való tartása, képzése és alkalmazása, az országba való behozatala, az országból történő kivitele.

Az eb veszélyessé minősítését egyedileg, a település jegyzője kérheti az állatvédelmi hatóságtól. Az ebet veszélyesnek minősítő állatvédelmi hatóság a veszélyesnek minősítés tényét 8 napon belül köteles bejelenteni a transzponderrel megjelölt ebek adatait nyilvántartó országos elektronikus adatbázis működtetőjének.

2. Az országos eb nyilvántartás

Az új Ávt. előírja az állatorvosok számára, hogy minden vizsgálat elején ellenőrizték a kutya transzponderét, vagyis chipjét. A chipezett állatok és gazdáik adatait az új szabályozás értelmében kötelező egy országos adatbázisban nyilvántartani, a nyilvántartásba vétel az állatorvos kötelezettsége. Ezen országos adatbázist az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv köteles vezetni. Kérdéses még, hogy egy teljesen új adatbázist fognak-e létrehozni, vagy átvesszik az állatorvosi kamara által jelenleg használt Petvetdatát, amely már közel félmillió állat adatait tartalmazza.³ A chip-szám alapján az ebre vonatkozó adatok egy része (hívónév, veszélyesség elleni oltás ideje, esetleges veszélyesség) nyilvános lesz, míg az állattartóra vonatkozó adatokhoz a bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság és más közigazgatási szerv részére, jogszabályban meghatározott közfeladatának ellátása érdekében hozzáférést biztosíthat a működtető. A kötelező és elérhető árú chippezés és regisztráció nagyon fontos, de sajnos az Ávt. által előírt regisztrációs adatbázis még nem működik, csak most van fejlesztési fázisban, ezért a törvény e részének való megfelelés még várat magára.

Az eb transzponderrel történő megjelöléséért legfeljebb 3.500,- Ft összeg kérhető az állat tartójától, amely magában foglalja a transzponder árát, a beültetés díját és az adatbázisba való regisztráció díját is.

³ <http://www.ebgondolat.postr.hu/milyen-valtozasok-lesznek-az-allatvedelmi-torvenyben>

Az Ávt. a 42/B. §-ban rendelkezik az ebösszeírásról. Ennek alapján a tartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat ebrendészeti feladatainak elvégzése érdekében, illetve a vesztség elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel ebösszeírást végez háromévente legalább egy alkalommal. Az ebösszeírás elsődleges célja, hogy a kötelező és járványügyi szempontból igen fontos vesztség elleni védőoltást ellenőrizze, felmérje a település kutyállományát.

3. Az ebrendészeti hozzájárulás, közkeletű elnevezéssel: ebadó

Az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be. Az adott évi ebrendészeti hozzájárulás tekintetében az eb tulajdonosának az év első napján az oltási könyvben tulajdonosként feltüntetett természetes, vagy jogi személyt, jogi személyiség nélküli szervezetet kell tekinteni.

Az éves ebrendészeti hozzájárulás mértékét a tartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat az Ávt.-ben meghatározott szempontokra tekintettel állapítja meg, azonban e hozzájárulás mértéke nem haladhatja meg ebként veszélyes eb vonatkozásában a húszezer, más eb esetében a hatezer forintot.

Az Ávt. meghatározza az ebrendészeti hozzájárulás alól mentesülő ebfajtákat, ebeket is, melyek a védett őshonos vagy veszélyeztetett, magas genetikai értéket képviselő tenyésztett magyar állatfajták nemzeti kincsé nyilvánításáról szóló 32/2004. (IV. 19.) OGY határozat mellékletében felsorolt magyar kutyafajtákba tartozó törzskönyvezett kutyafajták, a mentő-, jelző-, vakvezető, rokkantsegítő vagy terápiás ebek, a Magyar Honvédségben, rendvédelmi szervben, nemzetbiztonsági szolgálatban vagy közfeladatot ellátó őrszolgálatban alkalmazott ebek, a veszélyes eb kivételével az ivartalanított ebek, az ismert tartóval nem rendelkező és az állatmenhelyen, ebrendészeti telepen vagy állatvédelmi szervezet gondozásában tartott, valamint az állatmenhelyről, ebrendészeti telepről vagy állatvédelmi szervezettől örökbefogadott ebek.

Az Ávt. előírja, hogy a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat köteles a befolyt ebrendészeti hozzájárulás teljes összegét az ebek ivartalanításának támogatására, az állatmenhelyek és az ebrendészeti telepek fenntartására, állatvédelmi szervezetek támogatására, valamint az ebösszeírás vagy egyéb, az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

Fontos kiemelni, hogy csupán a lehetőségét kapták meg az önkormányzatok a hozzájárulás kivetésének, kötelezettségük a kiszabásra vonatkozóan nem keletkezett.

4. Változások az Ávt. állat életének kioltására vonatkozó rendelkezéseiben

Az állat életének kioltására a módosításokat követően is kizárólag elfogadható ok, vagy körülmény esetén kerülhet sor. Amellett azonban, hogy az Ávt. példálózó jelleggel meghatározza, hogy az egyes célra tartott állatok esetében mi minősül elfogadható oknak, megállapítja, hogy eb és macska tekintetében az élelmezési cél, illetve a prém termelése nem minősül elfogadható oknak, körülménynek, továbbá tilos e fajok élelmiszerként és prémként történő felhasználása is. Tilos macska vagy eb prémjét, valamint az ilyen prémet tartalmazó terméket forgalomba hozni, értékesítés céljából tartani, értékesítésre felajánlani vagy terjeszteni, vagy azt az ország területére behozni, illetve onnan kivinni, kivéve, ha az valamely közösségi jogi aktus alapján oktatási vagy preparálási célból engedélyezett.

5. Változások az Ávt. állatokon történő beavatkozásra vonatkozó rendelkezéseiben

A hatályos Ávt. egyértelműen tilt minden küllemet érintő sebészeti beavatkozást, vagyis a fül- és fark vágás is tilos. Ezek korábban a fajtajelleg megtartása érdekében engedélyezettek voltak. Szintén nagyon fontos újdonság, hogy az állatok egyedi megjelölésénél a legkisebb szenvedéssel és fájdalommal járó eljárást kell alkalmazni. Ennek értelmében ebek esetében tilos a hatalmas fájdalommal járó tetoválás és lovaknál pedig a sütés alkalmazása, helyette a gyors és fájdalommentes beavatkozással járó mikrochippes azonosítást lehet használni.

6. Élő állatok nyereményjáték díjaként történő használata

Az Ávt. módosítása már kiterjed az élő állatok nyereményjáték díjaként való használatára vonatkozó szabályok megalkotására is. E szabály értelmében élő állatot nyereményjáték díjaként csak az Ávt. végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott feltételek szerint lehet használni, amennyiben az állat elhelyezésének és tartásának feltételei biztosítottak. E végrehajtási rendelet megalkotására a jelen munkám készítésének időpontjában még nem került sor.

7. A szőrmejükért tenyésztett fajok tartására vonatkozó rendelkezések

Az Ávt. módosítással beiktatott 19/A. § keretében felülvizsgálatra kerültek a prémtermelésre vonatkozó szabályok is. Az ágazat jelentős átalakulása következtében mára hazánkban a csincsillán kívül más prémes állatot a prém érdekében alig tenyésztnek, tekintve, hogy az angóra nyulat elsősorban húsáért tartják, a prémjét kizárólag melléktermékként használják fel. Az Ávt. módosítása ezért a csincsilla és az angóra nyúl kivételével megtiltja más állatok prémtermelési célú hasznosítását. Átmeneti rendelkezésként a törvény biztosítja, hogy amennyiben e két fajon túl is tartanak prémjéért állatot hazánkban, azok 2012. július elejéig az állatvédelmi hatóságnál bejelentve leölésükig vagy elhullásukig tovább tarthatók.

III. Összegzés

Az Ávt. 2012. január 1. napjával életbe lépett módosításai olyan kérdéseket szabályoznak, melyek közül jó néhány rendezése évek óta váratott magára. Fontos azonban kiemelni, hogy az Ávt. módosítás csupán egy több lépésből álló, a fennálló állatvédelmi kérdéseket teljesebb mértékben megoldani kívánó folyamat első fázisa a legjelentősebb problémák gyökerének kezelésével, azok forrásainak megszüntetésével. Az állatvédelmi szabályozás további tárgykörökre történő kiterjesztése azonban a jövőben szükségesé válik, és a következő lépés keretében az ebrendészeti telepek és állatmenhelyek működését meghatározó feltételek rendezése és jogaik tisztázása kerülhet előtérbe, így a jövőben az Ávt. további módosítási várhatóak.

Holló Klaudia

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Vass János

TERMÉSZETVÉDELEM ÉS TERMŐFÖLDTULAJDON

I. Alapvetések

A természetvédelem és a földtulajdon kapcsolatának polgári jogi szempontú vizsgálata során a *tulajdonjog* fogalmából kell kiindulnunk, amely Kolosváry Bálint – aki az 1945 előtti magyar magánjog egyik kiemelkedő alakja – meghatározása szerint „*az a legteljesebb és legkizárólagosabb jogi uralom, melyet a tételes jog korlátai között és mások jogainak sérelme nélkül valamely dolog felett gyakorolni lehet.*”¹ A tulajdonjogban foglalt jogositványok taxatívum nem határozhatóak meg, „*mert a jogrend ezt a tartalmat bármikor szélesbbszoríthatja avagy kitágíthatja.*”²

A magánjogi fejlődés során a tulajdonjog fogalmi elemévé vált a korlátozhatósága „*és egyre táguló körben való korlátozása.*”³ Kolosváry a tulajdonjog korlátozásainak egyik kategóriáját a „*tulajdonjog nem magánjogias jellegű korlátozásainak*” nevezi, amelynek jellemzői, hogy széleskörben korlátozzák a tulajdonjogot, amely korlátozást „*köztekingetek – a salus publica (...) igazolják,*”⁴ ez követeli meg a tulajdonos „*legteljesebb*” és „*legkizárólagosabb*” jogainak tartalmi összeszorítását.”⁵ Ezen jogviszonyok jellemzői, hogy a magántulajdonnal szemben a közérdek áll, „*s így voltaképp a jogviszonynak magánjogi jellege nincs.*”⁶ A nem magánjogias jellegű korlátozások esetében a „*tulajdonjog terjedelmének egy szűkebb cselekvési körre való leszorításáról van szó.*”⁷ Az előbbieket tisztázása azért fontos, mert az

¹ KOLOSVÁRY 1942, 102. o.

² KOLOSVÁRY 1942, 104. o.

³ KOLOSVÁRY 1942, 104. o.

⁴ KOLOSVÁRY 1942, 147. o.

⁵ KOLOSVÁRY 1942, 104. o.

⁶ KOLOSVÁRY 1942, 148. o.

⁷ KOLOSVÁRY 1942, 193. o.

1945 előtti magánjogunk a (termőföld)tulajdonjog nem magánjogias korlátozásai körébe sorolta a természetvédelmi korlátozásokat.⁸

A természetvédelmi korlátozások polgári jogban való elméleti elhelyezhetősége ellenére sincs vita abban, hogy a természetvédelmi területek, mint különös termőföldek az agrárjog tárgykörét képezik. Az agrárjog ugyanis „*a magánjog és a közjog specifikus vegyülése folytán kialakuló sajátos jogterület, amely a termőföld tulajdonával és hasznosításával kapcsolatos (...) személyi és vagyoni viszonyokat szabályozza.*”⁹ Az agrárjogi szabályozás egyik alapvető jellemzője, hogy „*a privat autonómiát a legkülönbözőbb módon korlátozza*”.¹⁰ Néhány agrárjogi korlátozás a polgári jogban gyökeredzik, más a közjog hatálya alá esik. A tulajdonjog közjogi korlátozásai elsődlegesen a használati jogosultságot, a hasznok szedését és a rendelkezési jogot érintik. „*A tulajdonjog funkciója az agrárjogban a használatnak alárendelt. (...) A használat kötelezettsége a közjó, a közérdek, az adott társadalmi közösség jóléte által meghatározott, és a közösség felé áll fenn*”,¹¹ ez alapján beszélhetünk az agrárjogi tulajdon szociális kötöttségéről.

A közérdek érvényesítése jelenik meg a természetvédelmi célú tulajdonjog korlátozásokban is. Ez a közérdek a természet megőrzése, a minőségi emberi lét és a fenntartható fejlődés biztosítása.¹² A természetvédelmi területek is termőföldek, így az arra vonatkozó szabályok is alkalmazandók, ugyanakkor ezek a területek különös termőföldek is, mert „*használatuk, hasznosításuk eltér azoktól a módosítottól, amelyek általában jellemzőek a termőföldterületek hasznosítására*”.¹³

II. A természetvédelmi korlátozás megjelenése és szabályozása

Az első kifejezetten természetvédelemmel is foglalkozó jogszabály az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935. évi IV. tc. (továbbiakban: tc.), amelynek elnevezése mutatja azt a szakmai felfogást, hogy a természetvédelem az erdőjoghoz szorosán kapcsolódó tevékenység, lévén a védendő értékek nagy része az erdőkben található.¹⁴ A terjedelmes törvény Hatodik címe foglalkozott a természetvédelem-

⁸ Olyan korlátozásokkal egyetemben, mint pl. az erdőgazdasági, vadászati, halászati, vízjogi korlátozások. Ld.: KOLOSVÁRY 1942, 193-234. o.

⁹ VASS 1999, 9. o.

¹⁰ VASS 1999, 5. o.

¹¹ VASS 1999, 5. o.

¹² RÓNAI – TAKÁCS 2010, 9. o.

¹³ VASS 1999, 79. o.

¹⁴ RAKONCZAY 2009, 64. o.

mel,¹⁵ amely rendelkezéseket tartalmazott a természetvédelmi oltalom alatt álló termőföldek használati, rendelkezési korlátozásairól – amelyekről adott területre vonatkozóan hatósági határozatban rendelkeztek –, valamint a privát autonómia korlátozásáért az államtól igényelhető kártalanításról.

A parttalan és ésszerűtlen védetté nyilvánítások megakadályozását szolgálta, hogy a jogszabály a tulajdonosnak az eddigi használati mód megváltozása miatt bekövetkezett bevételkiesése kompenzálására „kártérítés”¹⁶ igénylésére lehetőséget biztosított. Másrészt a tulajdonosi szabadság lecsökkentése miatt „rendkívül lényeges az, hogy olyan területek álljanak természetvédelmi oltalom alatt, amelyek védeltsége valóban indokolt.”¹⁷ Ezért a jogszabály rendelkezett a védeltség megszüntetéséről, amennyiben az azt indokoló okok már nem álltak fenn.¹⁸

A védett természeti értékek jelentős részének magántulajdonban álló területeken való elhelyezkedésére az ország akkori földtulajdoni szerkezetéből lehet következtetni, amelyet meghatározóan jellemezett a nagybirtokrendszer. A természetjárók a tc. előkészítése során megfogalmazták arra vonatkozó igényüket, hogy az erdei természeti értékeket szabadon látogathassák, de ennek a jogosultságnak törvényben való elismerésére „az erdőbirtokosok egyöntetű ellenállása”¹⁹ miatt nem került sor. A hatályos erdőtörvényünk fogalmai alapján az erdő látogatására²⁰ úgy tekintettek, hogy azáltal „a tulajdonjog teljesen fiktívvá válna, és a birtokos részére nem maradna egyéb, mint az igen korlátozott használati jog.”²¹

Kolosváry Bálint a tulajdonjogról írt munkájában a fenti törvényről a következőképpen ír: „Az 1935: IV. t.-c. (az új erdőtörvény) a tulajdonnak eddigi jogunkban ismeretlen korlátozásait léptette életbe «természetvédelem» címén.”²² A természeti területek látogatásával kapcsolatban pedig a magántulajdon sérthetetlenségét képviselő civilista szavait halljuk: „A természetvédelemmel kapcsolatos a végeredményben szintén tulajdon korlátozásokra vezető túristáskodás is.”²³

¹⁵ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7972>, internetről letöltve: 2012. 03. 28.

¹⁶ Helyesebb lenne a kártalanítás fogalmának használata, mivel ezt éppen az különbözteti meg a jogellenes károkozás miatt járó kártérítéstől, hogy a jogszabályi előírás „kikapcsolja” a magatartás jogellenességét.

¹⁷ VASS 1999, 82. o.

¹⁸ 218. §

¹⁹ RAKONCZAY 2009, 66. o.

²⁰ 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról, 91-96. §§

²¹ RAKONCZAY 2009, 66. o.

²² KOLOSVÁRY 1942, 216. o.

²³ KOLOSVÁRY 1942, 218. o.

A II. világháború befejezését követően a nagybirtokrendszer megszüntetését és a földműves nép földhöz juttatását tűzte ki célul a jogalkotó. Az 1945. évi VI. tc.²⁴ – amit a szakirodalomban egyesek földosztásnak, földreformnak, mások agrárforradalomnak tekintenek²⁵ –, a címében célul tűzött feladatot végrehajtotta: a nagybirtokrendszert lebontotta annak minden pozitív és negatív jellemzőivel egyetemben.²⁶ 1961-ig a védetté nyilvánítások az 1935. évi IV. tc. és a természetvédelmet az erdőjoggal egységben kezelő felfogás alapján zajlottak. Ezen felfogás miatt fontos az 1945. évi VI. törvény azon szakasza, amely alapján a 100 kat. holdnál nagyobb kiterjedésű *erdők* állami tulajdonba, a 10 és 100 kat. hold közötti kiterjedésű erdők pedig állami ellenőrzés mellett községi tulajdonba kerültek.²⁷ „Az *erdészek legnagyobbjainak álma*”²⁸ vált valóra az erdők köztulajdonba vételével, mert az elapózott birtokokon nem lehet olyan korszerű erdőgazdálkodást folytatni, amely a tartamosságot és a természetvédelmi célokat is szem előtt tartja.

A természetvédelem történeti áttekintésének ezen a fokán azt a megállapítást tehetjük, hogy a védendő területek nagy része az erdők államosításával, a nagybirtokrendszer lebontásával köztulajdonba került. A területelcsatolások és a háború pusztításai miatt a védett területek kevesebb, mint 1000 ha-t jelentettek.²⁹

Az erdőkön kívül elhelyezkedő természetvédelmi területek az 1945-ös földosztás eredményeként magántulajdonba is kerülhettek. Ismert tény azonban, hogy a földreform eredményeként kialakított és a telekkönyvbe „juttatás” jogcímén bejegyzésre kerülő birtokokat tulajdonosaik nem sokáig élvezhették. A szövetkezetesítéssel³⁰ létrejött a *termelőszövetkezet közös földhasználata* és a *tagok részarány-tulajdona*, amely kiüresedett tulajdonjogként megillette a földbeviteli kötelezettséggel terhelt tsz tagot, mivel a tulajdonjog részjogosítványait a termelőszövetkezet gyakorolta, de facto tulajdonjoggal rendelkezett. A földbeviteli kötelezettség teljesítése során a közös használatba került földek egy része tagsági jogviszonyok megszü-

²⁴ 1945. évi VI. törvény a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről

²⁵ TÓTH 2005, 13. o.

²⁶ A földműves nép több évszázados álmának megvalósulását annak a ténynek a függvényében kell megkérdőjeleznünk, hogy az átlagosan juttatott birtok nagyság 15 kat. hold volt, ami hatékony mezőgazdasági termelést nem tett lehetővé

²⁷ 20. §

²⁸ RAKONCZAY 2009, 76. o.

²⁹ RAKONCZAY 2009, 77. o.

³⁰ Jogszabályi háttere: a mezőgazdasági termelőszövetkezetéről és a termelőszövetkezeti csoportról szóló 1959. évi 7. törvényerejű rendelet; a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény; a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. törvény.

nése, vagy jogutódlások miatt olyan személyek tulajdonába állott, illetve került, akik a termőföldeknek polgári jogi tulajdonosai voltak, de a termelőszövetkezettel tagsági jogviszonyban nem álltak. Ezek a földek 1968. január 1. napjával megváltás jogcímén a termelőszövetkezetek tulajdonába kerültek. A rendszerváltást megelőzően, a tsz-ek és az állami gazdaságok kialakítása következtében „az ország termőföldterületének kb. 7 %-a állott magántulajdonban”.³¹

III. Termőföldtulajdon és természetvédelmi korlátozás 1990 után

A természetvédelmi területek tulajdonjogának átrendeződése a rendszerváltást megelőző földtulajdoni, földhasználati viszonyok lebontására hivatott *Kpt.*,³² *Ámt.*,³³ valamint *Fbt.*³⁴ alapján történt. Ezek a jogszabályok a részarány-tulajdon kiadásáról és konkretizálásáról, valamint a kárpótlási célú árverésekről szóltak. Főszabályként egyik földalapba sem kerülhettek be az abszolút kivételek, amely a nemzeti parkok területét, a fokozottan védett területeket és a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó területeket jelentették. Egyes művelési ágú termőföldeket relatív kivételként a természetvédelmi hatóság engedélyével kijelölhetett, ha az igény kielégítésre elegendő földállomány nem állt rendelkezésre.

A *Kpt.* indokolásában megfogalmazott „*átgondolt természetvédelmi tevékenységgel*” szemben áll Rakonczay Zoltán természetvédelmi szakember véleménye: „*A törvény általános természetvédelem-ellenessége mellett külön meg kell említeni azt a szakmailag is érthetetlen megkülönböztetést, hogy csak a szövetkezeti tulajdonban lévő természeti területek magántulajdonba adását engedélyezte, amelyek gyakran a legjelentősebb természeti értékek őrzői voltak. A korábbi védetté nyilvánítások során ugyanis csak a védendő természeti értéket vették figyelembe, annak tulajdonjogi viszonyait nem.*”³⁵ A jogszabály végrehajtása nem mindig volt zökkenőmentes. Volt olyan kárpótlási célú árverés, ahol a természetvédelmi terület jellegét nem közölték a résztvevőkkel, az árverés kezdetén jelentették be a Természetvédelmi Hivatal szakemberei, hogy egy jelentős területre nem lehet licitálni. „*Az egyik kárpótlásra igényt tartó úr szerint a hatóság emberei nincsenek tisztában*

³¹ VASS 1993, 674. o.

³² A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény

³³ A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény

³⁴ A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény

³⁵ RAKONCZAY 2009, 185. o.

*azzal, melyek a védett erdők. A kárpótlásra kijelölt vitatott terület ugyanis nem esik a nemzeti park zónájába. Rövid vita után kiderült: a reklamációnak igaza van.*³⁶

A részarány-tulajdonosok számára képzendő földalap természetvédelmi szempontú kijelölésére vonatkozó szabályok megírták az Alkotmánybíróságot (továbbiakban: AB), amely egyrészt a jogalkotót mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességben marasztalta el, másrészt az Ámt. és az Fbt. egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek találta. Az Ámt. kimondta, hogy a természetvédelmi cél miatt ki nem jelölhető földeket állami tulajdonba és természetvédelmi szervek kezelésébe kell adni (19. §). Ezt a rendelkezést azonban az Fbt. hatályon kívül helyezte, amivel az a helyzet állt elő, hogy „a tsz-tulajdonban álló nemzetközileg vagy fokozottan védett területet viszont egyértelműen a tsz használja továbbra is; a tsz használatában álló egyéb védett és védelemre tervezett területet pedig ki lehet jelölni a részarány-tulajdonosok tulajdonának elkülönítésére, illetve – a nemzeti park területét kivéve – magántulajdonba adásra.”³⁷ Ezeket a módosításokat a Kpt. tanulságai motiválták, vagyis az, hogy a részarány-tulajdonosi igények kielégítésére nem lesz elegendő mennyiségű termőföld. Az AB a környezethez való jog³⁸ értelmezése kapcsán mondta ki azt, hogy az egyszer már elért védelmi színvonal csak egy másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülése miatt csökkenthető, a részarány-tulajdonosok igényeinek teljes körű kielégítése pedig nem minősül ilyen oknak. Az Ámt. 19. §-ának hatályon kívül helyezése likvidálta a jogrendszerből – a legmagasabb védelmi szintű természetvédelmi területek kivételével – a védett és arra tervezett területek állami tulajdonba és természetvédelmi szervek vagyonkezelésbe adását, vagyis az eddig elért védelmi szintet csökkentette, ami a környezethez való jogba ütközik, ezért alkotmányellenes, és azt a taláros testület a hatálybalépésének napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. A visszamenőleges hatály a már lezárt ügyeket nem érintette. A jogalkotó cselekvésre való felszólításának oka többek között a természetvédelmi károk azon jellemzője, hogy kártérítéssel nem reparálhatóak, mert sok esetben a kárnak jóvátehetetlenül visszafordíthatatlanok a következményei.

Majd egy évvel az AB által megszabott határidőt követően született meg a védettség helyreállítására hivatott törvény³⁹ (továbbiakban Vtv.). A védettségi szint helyreállítását célzó kisajátításokat 2001. november 25. napjáig kellett volna elvé-

³⁶ <http://beszelo.c3.hu/cikkek/dogoljon-meg-a-szomszed-malaca-is>, internetről letöltve: 2012. 04. 10.

³⁷ 28/1994. (V. 20.) AB hat.

³⁸ Vö.: 28/1994. (V.20.) AB hat., különvélemény

³⁹ A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény

gezni. Ezt a határidőt a jogalkotó forráshiány⁴⁰ miatt többször módosította, a hatályos állapot szerint 2015. december 31. napjáig kell a kisajátításokat befejezni. A határidő tologatásával az a probléma, hogy az eltelt majdnem 17 évben a termőföldárak növekedtek. Az állam minél tovább halogtatja a természetvédelmi terület állami tulajdonba vételét, annál magasabb lesz a kisajátítási ár, vagy a kisajátítást pótló adásvételben a vételár. Az érintett földterületek mennyisége nem elhanyagolható, tekintve, hogy 260 ezer ha kiterjedésű különös termőföldről van szó.⁴¹

IV. Magántulajdonban lévő természetvédelmi területek

Az országos jelentőségű, egyedi jogszabállyal védett magántulajdonban álló természeti területek kiterjedése kb. 237 ezer ha.⁴² A tulajdonosi autonómia főként a használat során korlátozott – függetlenül attól, hogy tulajdonosról, vagy érvényes jogcím alapján használóról van-e szó –, de találunk a rendelkezési jogot csorbító előírást is. A részletes szabályozást az új természetvédelmi területet létesítő jogszabályokba, valamint a kezelési tervekbe utalja ki a jogalkotó. A téma szempontjából a kezelési terveknek a „*Természetvédelmi kezelési módok, korlátozások, tilalmak*” része a legfontosabb, amely művelési ágak szerint tartalmaz a tulajdonosi szabadság szűkítésére szolgáló rendelkezéseket. Így pl. egyes helyeken gyep művelési ágú területeken csak kézzel, a nemzeti park igazgatóságnak történő előzetes bejelentés után lehet kaszálni; meghatározott időpontban lehet végezni bizonyos tevékenységeket (pl. védett madarak költési idején kívül); a földrészlet meghatározott százalékát minden évben érintetlenül kell hagyni; gépi kaszálást csak vadriasztó hálóval felszerelt géppel lehet végezni; a takarmányt meghatározott időpontig el kell szállítani a területről stb. Különös termőföldön jogszabály határozza meg a területen legeltethető állatállomány sűrűségét. A természet összefüggő ökológiai rendszer, ezért ugyanaz a földrészlet tartozhat egy vadászterülethez, egy erdőgazdálkodási egységhez és egy természetvédelmi területhez is. A kezelési tervek éppen ezért rendelkeznek a vadászati létesítmények elhelyezhetőségéről, az erdőgazdálkodási üzemtervekkel összhangban a fakitermelés szabályairól, beleértve ennek tilalmát, valamint azt, hogy az csak az év mely időszakában végezhető.

⁴⁰ A jogszabályt költségvetési törvények módosították, ill. ld.: <http://www.termeszetvedelem.hu/publikaciok>, A természetvédelem helyzete. 9. o., internetről letöltve: 2012. 04. 21.

⁴¹ RAKONCZAY 2009, 204. o.

⁴² A <http://www.termeszetvedelem.hu/publikaciok>, A természetvédelem helyzete. 20. sz. melléklet, és http://www.termeszetvedelem.hu/user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20091231.pdf, 7. o. alapján, internetről letöltve: 2012. 04. 21.

Mindezek alapján, a jog síkján megállapítható, hogy a tulajdonos és az érvényes jogcím alapján termőföldet használók mozgásterét korlátozzák a jogszabályok. A tulajdonost, haszonbérletet azonban érzékenyebben érintik a korlátozások következményei, nevezetesen az, hogy tulajdonjogának tárgya és annak hasznai piaci értéke és értékesíthetősége csökken. Mindezt egyszerű példával szemléltetve: 1 ha termőföldön egy évben átlagosan megtermelhető szalastakarmány felvásárlási ára 90 ezer forint.⁴³ Ha a természetvédelmi korlátozások elrendelik, hogy egy évben az átlagos három kaszálás helyett csak egyet lehet elvégezni, akkor az 1 ha-re vetített bevételkiesés könnyen kiszámolható. Ugyanígy bevételcsökkenést lehet elkönyvelni akkor is, ha egy terület állattartó képességét jogszabály rögzíti, hiszen az állomány azon részének, amely nem tud legelni, más módon kell eleséget biztosítani. A természetvédelmi törvény deklarálja, hogy a gazdasági korlátozások miatt a tulajdonosnál vagy a jogszabály használatánál bekövetkezett *kárt meg kell téríteni*.⁴⁴

Ezeket a rendelkezéseket olvasva a szabályozás harmonikusnak tűnik, valójában azonban nem az. Árulkodó jelet találunk a Magyar Állam Hivatalos Természetvédelmi honlapján,⁴⁵ ahol a „Kártalanítás” pont 2010. 11. 19. napja óta feltöltés alatt áll. 2008-2012 közötti költségvetési törvények előirányzatait megvizsgálva azt tapasztaljuk, hogy az évek során folyamatosan csökkent a természetvédelmi kártalanításra elkülönített források mennyisége. A 2008-2010. évi költségvetés végrehajtása azt mutatja, hogy ilyen célokra kiadás nem történt.

Az előbbiek során adottunk vettük, hogy adott terület természetvédelmi oltalom alatt áll. Védetté nyilvánítási eljárások azonban folyamatosan zajlanak, így érdemes azt is megvizsgálni, hogy a földtulajdonosnak milyen eszköze van annak megakadályozására vagy legalább annak vitatására, hogy indokolt-e a védelem alá vétel. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében, az Alaptörvény pedig a XXVIII. cikk (7) bekezdésben deklarálta, deklarálja a jogorvoslathoz való jogot, amelynek fogalmi eleme az érdeksérelem.

A védetté nyilvánítás a tulajdonos érdekeit sértheti, így biztosítani kellene számára a jogorvoslati jogot, ha a védettséget közigazgatási szerv vagy bíróság mondaná ki. A helyzet azonban az, hogy mind az országos, mind a helyi jelentőségű védettséget jogszabály nyilvánítja ki. Jogszabály elleni jogorvoslati lehetőség ki-

⁴³ 2010. évi adatok a http://www.ksh.hu/docs/hun/xtabla/allat/tabla1112_04.html, és a http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_omn007.html alapján, internetről letöltve: 2012. 04. 17.

⁴⁴ Ld.: A természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X.8.) Korm. r.

⁴⁵ www.termeszetvedelem.hu, internetről letöltve: 2012. 04. 12.

zárt. Alkotmányos kontrollját az AB végezhette el, az Alaptörvény hatálybalépéséig bárki indítványa alapján utólagos normakontroll keretében. Az Alaptörvény hatálybalépésével azonban a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát csak szűk személyi kör kezdeményezheti.⁴⁶

A védetté nyilvánításban a tulajdonos annyiban vehet részt, hogy – mint érdekelt – álláspontját ismertetheti az egyeztető megbeszélésen. Szerencsésebb esetben erre az egyeztetésre meghívót kap, nagyszámú érdekelt esetében azonban hirdetményi kézbesítést ír elő a jogszabály, vagyis előfordulhat, hogy még erről a fórumról sem értesül. Ezzel a megoldással az a probléma, hogy a jelenlegi szabályrendszerben ez az egyetlen olyan törvény által biztosított lehetőség, ahol a tulajdonos hallathatja a hangját. Azonban ezt is csak formalitásként lehet értékelni annak fényében, hogy az ott elhangzottak nem kötik az eljárást előkészítő szervet, és a döntés meghozóját sem. A rendszerbe nincs beépítve a jogorvoslat lehetősége, ami a jogalkotó mulasztása miatt bekövetkező alkotmányellenességet jelent, ugyanis biztosítani kell a tulajdonos számára a törvényi feltételek in concreto fennállásának vitathatóságát.⁴⁷ A védetté nyilvánító jogszabály egyedi határozat és normatív jogszabály keveréke, konkrét földtulajdoni viszonyokról is rendelkezik, ez pedig a „rendelet jogforrási természetétől idegen elem”.⁴⁸ A jogorvoslati jog érvényesülése alkotmányellenes hiányának pótlására megszabott határidő 2007. március 31. napja volt, de a természetvédelmi törvény módosítása azóta is várat magára.

A tulajdonjogot érintő problémás rendelkezés a *védetség tényének* az ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése is. Az ingatlan-nyilvántartás a forgalom biztonságát szolgáló ingatlanleltár, mivel a bejegyzett jogokat és a feljegyzett tényeket közhitelesen tanúsítja. A védetség ténye sem a deklaratív, sem az informatív hatályú tények között sem szerepel.⁴⁹ A természetvédelem célkitűzéseiből egyértelműen az következik, hogy informatív hatályú tényről van szó, vagyis a feljegyzés elmaradása az ahhoz fűződő joghatást nem érinti. Amennyiben ez így van, és egyes földrészletekre vonatkozóan elmarad a feljegyzés, akkor az ingatlan-nyilvántartásban bízva, jóhiszeműen eljáró, ellenérték fejében szerző személy, akit egyébként az ingatlan-nyilvántartás a védelmének középpontjába állít, abba a helyzetbe kerülhet, hogy „zsákba macskát” vásárol, az eladó pedig jóhiszeműen eljárva is „zsákba macskát” ad el. Ugyanez igaz a haszonbérleti jogviszonyra is.

⁴⁶ Alaptörvény 24. Cikk

⁴⁷ 33/2006. (VII.13.) AB hat.

⁴⁸ 33/2006. (VII.13.) AB hat.

⁴⁹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 17. §

Fontos lenne, hogy az ingatlan-nyilvántartási törvény informatív hatályú tényként nevesítse a természetvédelmi oltalmat, mert ez arra ösztönözné a forgalomban eljárókat, hogy - kifejezett feljegyzés hiányában is - még alaposabban tájékozódjanak a jogviszony közvetett tárgyát illetően.

V. Állami tulajdonban lévő természetvédelmi területek

Az állami tulajdonban lévő természetvédelmi területek vagyongazdálkodását a nemzeti park igazgatóságok (NPI) és a 100 %-os állami tulajdonban lévő erdőgazdasági zrt.-k végzik, ez utóbbiakban a tulajdonosi jogokat a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. gyakorolja.⁵⁰

A vagyongazdálkodási jog barlangok esetében a természetvédelmi törvény erejénél fogva ex lege megilleti a NPI-t, míg más védett természeti területre a vagyongazdálkodási jog érvényes létrejöttéhez a szerződéskötésen kívül ingatlan-nyilvántartási bejegyzés is szükséges.⁵¹ A vagyongazdálkodási jog a nemzeti vagyon meghatározott köre feletti, tulajdonjoghoz hasonló polgári jogi jogosultság azzal, hogy a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodás tárgyait nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, nem adhatja biztosítékul és nem ruházhatja át. A NPI ellátja a vagyongazdálkodási feladatokat a vagyongazdálkodásban lévő állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében, és természetvédelmi kezelést végez az országos jelentőségű természetvédelmi területeken.⁵² A természetvédelmi vagyongazdálkodási tevékenység, amelynek „*célja a természet megóvásának hatékony ellátása, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelem, valamint értékének növelése.*”⁵³

A vagyongazdálkodási jog létjogosultságát az jelenti, hogy a természetvédelem szakmai szempontjai legeredményesebben és legköltséghatékonyabban vagyongazdálkodási pozícióban érvényesíthetők, vagyis, ha a természetvédelmi kezelést és a vagyongazdálkodást is ugyanazon szerv végzi. Ezáltal kiküszöbölhető a magántulajdonosok kártalanítása, ugyanakkor egyes, speciális szakértelmet nem igénylő tevékenységek haszon-

⁵⁰ A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 3. § (5) bek. és 1.sz. melléklet

⁵¹ Inyvtv. 3. § (2) bek.

⁵² A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. r.

⁵³ RÓNAI – TAKÁCS 2010, 159. o.

bérbeadással harmadik személyekkel elvégeztethetők, amit „idegen hasznosításnak” neveznek.⁵⁴

„(...) a rendszerváltásig az ország erdőterületének 68 %-a került állami tulajdonba és az e célra alapított állami erdőgazdaságok, mint speciális feladatkörű állami vállalatok (...) kezelésébe”,⁵⁵ amely vállalatok 100 %-ban állami tulajdonban álló erdőgazdasági rt.-ké alakultak át. A kezelői jog alapján a kezelő a tulajdonost megillető jogosultságokkal rendelkezett, és terhelték a tulajdonos kötelezettségei, ingatlan tulajdonjogát meghatározott alanyi kör számára elidegeníthette, megterhelhette és haszonélvezetbe adhatta.⁵⁶ A kezelői jogra vonatkozó szabályok 1996. január 1. napjáig voltak hatályban. Az Áht.⁵⁷ ezen időponttól hatályos szabályai szerint az állami tulajdonban lévő erdő esetében vagyongazdálkodási jogot az a 100%-ig állami tulajdonban levő erdőgazdasági társaság gyakorolhat, akivel – a földművelésügyi és a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter egyetértésével – a Kincstári Vagyoni Igazgatóság vagyongazdálkodási szerződést köt. A két tárca bizonyos kérdésekben való egyet nem értése miatt ezek a vagyongazdálkodási szerződések nem jöttek létre, az erdőgazdasági zrt.-k ideiglenes vagyongazdálkodási szerződés alapján látják el feladataikat. Az ingatlan-nyilvántartás azonban ilyen jogcímet nem ismer, ezért azokat oda bejegyeztetni nem lehet. A problémát úgy oldják meg, hogy az erdőgazdasági zrt.-k az ingatlan-nyilvántartásban „kezelés” jogcímen szerepelnek. Igaz, hogy a „kezelés” jogintézményét hatályon kívül helyezte a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, de a bírói gyakorlat értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy új kezelői jogot alapítani nem lehet, de az érvényesen bejegyzett kezelői jog a vagyongazdálkodási jogra vonatkozó tartalommal fennmarad. Egy más ügyben a Legfelsőbb Bíróság indokolása is ezt támasztja alá, mert „*nincs olyan egyértelmű jogszabályi előírás, amely a korábban bejegyzett kezelői jog megszűnéséről rendelkezne.*”⁵⁸

Az állami tulajdonú erdőgazdaságok is gazdasági társaságok, ezért profitszerzés az elsődleges céljuk. A természetvédelmi célból elrendelt használati korlátozások az erdőgazdasági társaságokat is érintik, bevételcsökkenést eredményeznek gazdálkodásukban. Természetvédelmi kártalanítási kifizetés részükre sem történt az elmúlt években. Ennek indokaként azt az érvelést, hogy az állami tulajdonos ezeket

⁵⁴ A nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyongazdálkodási tevékenységének egységes alapelvek szerinti ellátásáról szóló 9/2006. (K. V. Ért. 4.) KvVM utasítás

⁵⁵ VASS 1999, 31. o.

⁵⁶ VASS 1999, 31. o.

⁵⁷ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

⁵⁸ BH 2008. 55.

a pénzeket egyik zsebéből a másikba teszi csak át, ha ilyen kifizetést teljesít, nem lehet elfogadni, mivel ezek a gazdasági társaságok is piaci szereplők.

VI. Összefoglalás

A történeti áttekintés azt mutatja, hogy a természetvédelmi területeket először a magántulajdon, majd a szinte kizárólagos állami tulajdon jellemezte, jelenleg pedig e két tulajdoni forma együttesen van jelen. A hatékony természetvédelem megvalósítása érdekében megfontolandó a természetvédelmi területek kizárólagos állami tulajdonba vétele.⁵⁹

A természetvédelmi rendszer hiányosságai közül néhányat felvázolt a tanulmány. Ezek orvoslására nemcsak azért van szükség, hogy a szabályozás egy jogász szemével is harmonikus legyen, hanem azért is, hogy a természetvédelem az elrendelt korlátozások miatt az érintettek szemszögéből ne „elviselendő rossz”, hanem közös érdekünk szolgálatára hivatott tevékenység legyen.

Felhasznált irodalom

KOLOSVÁRY Bálint: Dologi jog. In.: Szladits Károly: Magyar Magánjog V. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942

MAGYAR Elemér: Dögöljön meg a szomszéd malaca is. Kárpótlási életképek. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/dogoljon-meg-a-szomszed-malaca-is>, internetről le-töltve: 2012. 04. 10.

RAKONCZAY Zoltán: Természetvédelem. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Bu-dapest, 2009

RÓNAI Ferenc – TAKÁCS Viktor: Természetvédelem. FVM Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet. Budapest

TÓTH Lajos: Agrárjogi tanulmányok. Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtu-dományi Kar, Szeged, 2005

VASS János: Agrárjog. ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Buda-pest, 1999

⁵⁹ Ld.: VASS 1999, 30. o.

VASS János: Termőföld magántulajdon és földhasználat. Magyar Jog 1993/11.

A természetvédelem helyzete. Beszámoló az Országos Környezetvédelmi Tanács részére a természetvédelem helyzetéről, illetve a 2002. július 1. – 2010. április 1. közötti időszak fontosabb eredményeiről. 2010. március, <http://www.termeszetvedelem.hu/publikaciok>, internetről letöltve: 2012. 04. 21.

Természetvédelmi adatok. 2009. december 31-i állapot szerint. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Természetvédelmi Szakállamtitkárság. Budapest, 2010. http://www.termeszetvedelem.hu/user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetevelmi_adatok-20091231.pdf, internetről letöltve: 2012. 04. 21.

Kocsis Gabriella

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Vass János

A HAZAI VÍZVÉDELMI SZABÁLYOZÁS PROBLEMATIKÁJA – AZ ÜGYÉSZ MAGÁNJOGI TEVÉKENYSÉGE SORÁN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ESZKÖZÖK HATÉKONYSÁGA A VÍZVÉDELMI SZABÁLYOZÁSBAN

A hazai szabályozás vizsgálata során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az általános környezetvédelmi szabályozás polgári jogi eszközei és a vízvédelmi szabályozás eszközei hatékonyan biztosítják-e az ügyész részvételét a vízvédelemben. Álláspontom szerint a vízvédelmi szabályozásban létezik egy olyan terület, mely nem nyújt megfelelő polgári jogi eszközöket az ügyész számára a vízszennyezés megelőzésére és következményei orvoslására. A feltett kérdésre adandó válasz megkívánja az ügyész környezetvédelmi perekben való perindítási jogosultságára vonatkozó szabályozás, a határértékek szerepének, a környezetszennyezés – környezetveszélyeztetés – környezetkárosítás fogalmi rendszerének vizsgálatát.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) az ügyész perindítási jogosultságát a 109. § (2) bekezdésében szabályozza: „*Környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.*” Az idézett rendelkezés álláspontom szerint eljárásjogi norma, mely az ügyész keresethatósági jogát állapítja meg környezeti veszélyeztetés esetén. A Kvt. az ügyész keresetindítási jogát szűkebb körben vonja meg a Kvt. 101. §-ában¹ meghatározott, a jogsértő tevékenység alapján alkalmaz-

¹ Kvt. 101. § (2) bekezdés a) és e) pontja és (3) bekezdései szerint: „(2) A környezethasználó köteles a) a környezetveszélyeztető magatartástól, illetve környezetkárosítástól tartózkodni, valamint az általa folytatott környezetveszélyeztető magatartást, illetve a környezetkárosítást abbahagyni; e) az általa okozott környezetkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni.

(3) A (2) bekezdés a), illetve e) pontjában foglaltak elmaradása vagy eredménytelensége esetén a környezetvédelmi hatóság, illetőleg a más hatóság által engedélyezett tevékenység esetén a kör-

ható jogkövetkezmények – korlátozás, felfüggesztés, megtiltás – körénél, ugyanis az ügyész keresetével környezetveszélyeztetés esetén csak a tevékenységtől való eltiltást kérheti.

A Kúria számos eseti döntésében (BDT 2002.585.; EBH 2000.321.) mondta ki a fent ismertetett jogszabályi értelmezést. Az EBH 2000.321. számú döntésben a következőket mondta ki a Legfelsőbb Bíróság:

„Az ügyésznek a környezet veszélyeztetésével kapcsolatos keresetindítási jogát ... Kvt. 109. § (2) bekezdése szabályozza. E szerint a környezet veszélyeztetése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás ... iránt. A Kvt. az ügyész keresetindítási jogát szűkebb körben vonja meg a Kvt. 101. §-ában meghatározott, a jogsértő tevékenység alapján alkalmazható jogkövetkezmények körénél. Eszerint a jogsértő tevékenység folytatója az e törvényben és a külön jogszabályokban meghatározott felelősséggel tartozik. Köteles a környezetveszélyeztetést, illetőleg környeztkárosítást abbahagyni [a) pont], b), a tevékenységével okozott kárért helytállni, c), a tevékenységet megelőző környezeti állapotot helyreállítani. A (3) bekezdés szerint az a) pontban meghatározott magatartás elmaradása vagy eredménytelensége esetén a bíróság a jogsértő magatartást tanúsító személy tevékenységét korlátozhatja, felfüggesztheti, megtilthatja. Az idézett jogszabályi rendelkezések egybevetéséből az következik, hogy az ügyész által a környezetet veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás iránt indított kereset megalapozottsága esetén a bíróság a Kvt. 101. § (3) bekezdésében meghatározott tartalmú döntést hozhatja, tehát megtilthatja a környezetet veszélyeztető tevékenység folytatását. A jogintézmény analóg a Ptk. 341. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezéssel, amely kivételesen a még be nem következett, de valójában fenyegető potenciális károkozás esetén a jogszabályban meghatározott szankció alkalmazását teszi lehetővé, amennyiben tehát a kár bekövetkezése a jövőben várható, annak megelőzését a bíróság ítéletével kikényszerítheti. A jogszabály rendelkezéséből következik, hogy amennyiben a kárveszély elhárult, a jogviszony természetéből következően a veszélyeztető magatartástól eltiltás szankciója jogalapját veszíti. Jogalap hiányában pedig a Pp. 123. § második mondata szerint a kárveszély korábbi fennállásának megállapítására irányuló kereseti kérelmek, illetve ilyen megállapítást tartalmazó ítélet hozatalának sincs helye.”

nyezetvédelmi hatóság megkeresésére az engedélyező hatóság, illetve a bíróság – a környezetveszélyeztetés vagy környeztkárosodás mértékétől függően – a környezetveszélyeztető, illetve környeztkárosító tevékenység folytatását korlátozza, az általa megállapított feltételek biztosításáig felfüggeszti vagy megtiltja.”

A keresetindítási jogosultság környezeti veszélyeztetés esetén áll fenn. A környezeti veszélyeztetést a környezetszennyezés – környezetkárosodás – környezetveszélyeztetés fogalmi hármasságban kell vizsgálni.

A Kvt. 2007. április 30-át megelőzően a 4. § g), k), j), l) pontjaiban a következőképpen határozta meg a fenti fogalmakat:

„4. § g) környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése;

j) környezetkárosítás: az a tevékenység, amelynek hatására környezetkárosodás következik be;

k) környezetkárosodás: a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve valamely eleme igénybevételének olyan mértéke, amelynek eredményeképpen annak természetes vagy korábbi állapota (minősége) csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti;

l) környezetveszélyeztetés: az a tevékenység vagy mulasztás, amely környezetkárosítást idézhet elő;”.

A Kvt. 4. § s-u) pontjaiban a határértékeket az alábbiak szerint határozta meg:

„4. § s) igénybevételi határérték: a környezet vagy valamely eleme jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű igénybevétele, amely kizárja a környezetkárosítást;

t) kibocsátási határérték: a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, amely kizárja a környezetkárosítást;

u) szennyezettségi határérték: a környezet valamely elemének olyan - jogszabályban meghatározott - mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása - a mindenkori tudományos ismeretek alapján - környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő;”.

Az alsóbb fokú bíróságok a határértékek fogalmát,² mint kisebbtől a nagyobb felé haladó fogalmak láncolatosságát értelmezték, azaz az igénybevételi határér-

²A határértékek fogalmának problematikája régi múltra tekint vissza a hazai jogirodalomban. „Szentgyörgyi szerint az előírt határérték alatti károkozás nem veszélyes üzemi, hanem általános deliktuális károkozásnak minősül, és ekként ítéendő meg. ... Bándi Gyula szerint a polgári jogviszonyok megsértése – például a nyugodt birtoklás jogának sérelme – megvalósulhat a határértéket ugyan el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is és viszont.” JULESZ 2003, 703. o.

téktől kiindulva a szennyezettségi határértékig eljutva nagyobb a környezetkárosodás lehetősége. Mindebből azt a következtetést vonták le, hogy a környezetszennyezés, környezetkárosodás, környezetveszélyeztetés egymásra épülő fogalom, „kibocsátási határérték túllépése környezetszennyezésnek minősül, önmagában azonban nem jelenti a környezet veszélyeztetését, csak a környezetkárosítás bekövetkezésének valószínűsítése esetén.”³ A szennyezettségi határértéket el nem érő szennyezés alatt a környezetveszélyeztetés bizonyítását tartották szükségesnek. Az így kialakult gyakorlat azonban téves, és egyértelműen rámutatott arra, hogy az akkor hatályos jogszabályi definíciók pontosításra szorulnak. A Legfelsőbb Bíróságnak kellett kidolgozni a környezetveszélyeztetés – környezetkárosítás és környezetszennyezés fogalmának egymáshoz való viszonyát – összhangot teremtve a környezetvédelmi szabályozási rendszer alapelveivel, normáival⁴ –, és iránymutatót adnia az alsóbb fokú bíróságok helyes jogértelmezése érdekében.

A Legfelsőbb Bíróság számos döntésében⁵ vizsgálta azt a kérdést, hogy a környezetszennyezés egyúttal környezetveszélyeztetésnek minősül-e, vagy pedig a környezetveszélyeztetésnek csak szennyezettségi határérték elérése lehet az alapja, ez az a körülmény, mely egyértelműen környezetveszélyeztetést eredményez, és a kibocsátási határérték felett és a szennyezettsége határérték alatt a környezetveszélyeztetés megállapításához ennek bizonyítása szükséges-e. A Legfelsőbb Bíróság nem értett egyet ezzel az utóbbi jogi állásponttal. A környezetvédelmi szabályozás alapvető eszközei a különféle határértékek. A Kvt. jelentőséget tulajdonít a határértékeknek, amelyek között az alapfogalmakat tartalmazó 4. §-ában kibocsátási, igénybevételi és szennyezettségi határértéket határoz meg. A Kvt. szakított a 1976. évi II. törvénynek azzal a szabályozásával, amely csak a káros szennyezést tartotta megakadályozandónak, és megteremtette azt a lehetőséget, hogy a határértékek alatti szennyezőanyag kibocsátása is korlátozható legyen. A környezet-szennyezés esetén a törvény meghatározza, hogy az a kibocsátási határértéket meghaladó terhelés. A környezetkárosodás a környezet olyan mértékű szennyezettsége, amelynek eredményeként a környezet természetes vagy korábbi állapota

³ BAKOS 2010, 463. o.

⁴ A környezetveszélyeztetés fogalmának vizsgálata során nem szabad figyelmen kívül hagyni a környezetvédelmi szabályozás alapelveit sem. Ha csak a – teljesség igénye nélkül – olyan lényegese elveket nézünk is, mint a megelőzés, helyreállítás vagy szennyező fizet elve, már akkor is közelebb kerülünk a környezetveszélyeztetés fogalmának tartalmához. „A megelőzés fogalma kettős értelemben használatos, mivel az ártalmak keletkezésének megelőzése mellett a károsító folyamatok további hatásai elleni fellépést is magában foglalja.” BÁNDI 2004, 30. o.

⁵ BH 2001.32.; BH 2003.419. o.

csak beavatkozással vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti, azaz kedvezőtlen eredmény. A környezetveszélyeztetés tehát nem más, mint a környeztkárosítás lehetősége. Nyilvánvalóan nem azonosítható a környeztkárosodással, amelynél a bekövetkezett hátrányos eredményként kimutatható. A környezetveszélyeztetés a környeztkárosítás lehetősége, amelyhez azonban a törvény a káros eredmény bekövetkezését nem, csupán annak lehetőségét kívánja meg. A környezetszennyezés nem a környezetveszélyeztetés megelőző állapot, hanem mint fogalom önmagában jelenti mindazokat a körülményeket, amelyekben keresztül a veszélyeztetés megvalósul. E rendelkezések összevetéséből a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy önmagában a kibocsátási határértéket meghaladó környezetbe bocsátás környeztkárosítást eredményezhet, azaz környezetveszélyeztetés.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a környezetszennyezés, a környeztkárosodás és a környezetveszélyeztetés nem egymásra épülő fogalmak, hanem a Ktv. fogalomrendszerében összefüggő rendszert alkotnak, együttesen értelmezendő fogalmak. A határérték túllépése önmagában megvalósítja a környezetveszélyeztetést. A környezetveszélyeztetés további bizonyítására nincs szükség, a határérték túllépésének ténye önmagában megvalósítja a környezetveszélyeztetést.

Azonban a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata sem volt egységes: a fent ismertetett döntésektől – melyekben egyértelműen kimondta, hogy a határérték átlépése környezetveszélyeztetés – eltérő megállapításra jutott más eseti döntéseiben. A BH 2002.11. döntés tényállása szerint időszakosan jelentkezett alperesnél a szennyezés és a határérték átlépése. Megállapította, hogy az adott fogalomrendszerben a határértékek a környezet potenciális veszélyeztetésének a jelzőrendszerei. Túllépésük a környezet károsodásának veszélyére figyelmeztet. Az adott körülmények vizsgálata alapján vonható le következtetés arra vonatkozóan, hogy a környezetet veszélyeztető állapot ténylegesen fennáll-e, ha igen, fel kell tární a veszélyeztetés mértékét, mely szakvélemény beszerzése útján lehetséges. A határérték átlépése önmagában nem jelenti a környezetveszélyeztetés fennállását. Mindig az adott esetben az ügy összes körülményeinek a mérlegelése alapján, amennyiben szükséges további bizonyítás alapján dönthető el a veszélyeztetés ténye és mértéke, és csak ezen ismeretek alapján dönthető el az alkalmazandó szankció.

A 2007. április 30-at követő jogszabályi változások lényegében a már korábban a Legfelsőbb Bíróság által kialakított gyakorlatot ültették be a szabályozásba, azaz „a határérték meghaladása környezetveszélyeztetés” tételét vezették be.⁶ A jogsza-

⁶ BAKOS 2010, 462. o.

bályi változás oka a 2007. április 30. napján életbe lépett, az egyes környezetvédelmi tárgyú törvények környezeti felelősséggel összefüggő módosításáról szóló 2007. évi XXIX. törvény, mely a környezeti felelősségről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelvét ülteti be a hazai szabályozásba.

A törvénynek megfelelően változott a határértékek fogalma,⁷ kiküszöbölve ezzel a korábbi jogértelmezési problémákat. Az új törvényi definíciók a korábbi jogértelmezési problémákat feloldotta, egységesebb, egymásba illeszkedő fogalmakat használva megteremtette a korábban felmerülő definíciós problémák megoldását. Azonban az új szabályozással a környezetkárosodás, és környezetveszélyeztetés fogalma is változott:

„Kvt. 4. § 7. környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése;

10. környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye;

12. környezetkárosítás: az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be;

13. környezetkárosodás: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása;” (A szabályozás tehát szigorúbb lett: elég a jelentős, mérhető kedvezőtlen változás, nem feltétel a beavatkozás szükségessége, valamint a helyreállíthatatlanság fennállása.)

A környezetveszélyeztetés fogalmának kiegészítése a közvetlen veszély elemmel azt az irányt, mely szerint a határértékek átlépése önmagában megvalósítja a környezetveszélyeztetést, mindenképpen módosítja, hiszen szigorodott a szabályozás.

⁷ Kvt. 4. §: *„24. igénybevételi határérték: a környezet vagy valamely eleme jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű igénybevétele, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő;*

25. kibocsátási határérték: a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő;

26. szennyezettségi határérték: a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott - mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján - környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő;”

A korábbi veszélyhelyzet helyett a közvetlen veszélyhelyzetnek kell fennállnia.⁸ A veszélyhelyzet és a közvetlen veszélyhelyzet nyilvánvalóan nem azonosítható fogalmak, azonban a szabályozás nem ad jogszabályi definíciót.⁹ A megkülönböztetés magyarázatának hiánya ismét belekényszeríti a jogalkalmazó bíróságokat szakértő igénybevételére annak eldöntése során, hogy az adott tényállás mellett fennáll-e a közvetlen veszélyhelyzet vagy sem. Azonban a bíróságoknak nem szabad a jövőben sem figyelmen kívül hagynia a már kialakult, és helyes irányba mutató gyakorlatot, azaz a határértékek átlépésénél mindenképpen a környezetveszélyeztetés fennállását kell megállapítani.

Az általános szabályozás áttekintése után meg kell vizsgálni egy különös szabályozási területet. Álláspontom szerint az ügyész keresetindítási jogosultsága, valamint az általa alkalmazni kért felelősségre vonási eszközök korlátozottak települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények környezetveszélyeztető tevékenysége esetén.

A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet) 37. § (1) és (5) bekezdése kimondja:

„37. § (1) Abban az esetben, ha a kibocsátó a felügyelőség által jóváhagyott szennyezéscsökkentési ütemtervet neki felróható módon nem hajtja végre, vagy nem az előírt ütemben teljesíti, a felügyelőség a szennyező tevékenységet részben vagy egészében korlátozhatja, felfüggesztheti, megtilthatja, a települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények kivételével.

(5) Amennyiben a kibocsátó a kibocsátási határértéket nem teljesíti, valamint az előírt szennyezéscsökkentési intézkedéseket nem teszi meg

a) meglévő létesítmények esetében a türelmi idő lejártá utáni első év végéig,

b) új létesítmények esetében a (4) bekezdés szerinti teljesítési határidő végéig, akkor a szennyező tevékenységét a felügyelőség felfüggeszti, korlátozza vagy betiltja. Ez alól kivételt képeznek a települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények.”

⁸ A Ptk. 107. § tartalmazza a közvetlen veszélyt, mely a kommentárral együtt: a bírói gyakorlat alapján a veszély akkor közvetlen, ha az adott helyen, és az adott időben célszerűen és ésszerűen más módon el nem hárítható.

⁹ BAKOS 2010, 466. o.

A fenti szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a települési szennyvíztisztító telepek tevékenységüktől nem tilthatóak el. Felmerül azonban a kérdés, hogy a szabályozás az ügyész által kért eltiltás intézményére is vonatkozik-e, azaz az ügyész sem jogosult a fent körülírt intézmények esetén az eltiltás iránt keresetet indítani.

Álláspontom szerint a jogi szabályozás hiányos, és nemcsak a főfelügyelőség esetén, hanem általános érvényű szabályozás keretében kellene kimondani, a települési szennyvíztisztító telepeket, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézményeket nem lehet eltiltani a tevékenységüktől. Természetesen a szabályozás ennél a pontnál nem állhatna meg, hiszen a környezetvédelmi alapelvek, valamint a környezetért való felelősség Kvt.-ben szabályozott rendszerének érvényesülnie kell.

Az előbb ismertetett szabályozási kérdéseket, megoldásra váró problémákat az alábbi jogeset szemlélteti a legteljesebben:

Alperes üzemelteti a városi vagyonkezelő zrt. tulajdonában álló szennyvíztisztító-telepet. A tisztított szennyvíz befogadója jelenleg közvetlenül a városi mellékfolyó. A szennyvíztisztító-telep tisztítás technológiáját érintő legutolsó fejlesztés 2004-ben történt, de azóta a befogadói követelményeket szabályozó rendelkezések megváltoztak: a befogadót, azaz a városi folyót az illetékes hatóság 2006-ban időszakos vízfolyássá minősítette. A város teljes közigazgatási területe – így a mellékfolyó is – nitrátérzékeny területté lett minősítve, mely jelentősen befolyásolta a szennyvíztisztítással kapcsolatos minőségi követelményeket.

További változást eredményezett a korábban már említett 2007. évi XXIX. törvény, mely a kibocsátási határértékek szerepét úgy változtatta meg, hogy azok az elérhető legjobb technika (best available technic – BAT) alkalmazásával betarthatók. Megfelelő technika alkalmazásával biztosítani lehet a szennyezés elkerülését. A törvény hatályba lépését követően az alperesi szennyvíztisztító telep által kibocsátott szennyező anyagok nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, az elvégzett fejlesztés pedig az elérhető legjobb technológia követelményeinek.

Az alperes rendszeresen elvégezte a jogszabályok által megkívánt önellenőrzést. A megváltozott jogszabályi előírások miatt azonban a 2004-es fejlesztés ellenére néhány komponens tekintetében átlépte a kibocsátási határértékeket. A környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőség által végzett ellenőrzés is kimutatta a kibocsátási határértékek túllépését, ezért évente vízszennyezési bírságot szabott ki alperessel szemben.

Nyilvánvalóvá vált, hogy a meglévő technológia tervezett fejlesztése szükséges, ezért 2007 novemberében elkészült a szennyvíztisztító-telep szennyezés-csökkenési ütemterve. A felügyelőség 2007 decemberében határozatával jóváhagyta az

alperes szennyvízcsökkentési ütemtervét, annak megvalósítása végső határidejét 2010. december 31. napjában határozta meg.

Az ügyészség 2009-ben keresetet nyújtott be a Kvt. 109. § (2) bekezdésére hivatkozva alperessel szemben, melyben kérte eltiltani alperest azon környezetveszélyeztető tevékenységétől, hogy a határértéket meghaladó szennyvizet a befogadóba vezesse. Az eljárás során módosította a keresetét, és csak 2010. december 31. napját követően kérte az eltiltás megállapítását.

Alperes a felperes szennyezéssel kapcsolatos tényállításait nem vitatta, azonban álláspontja szerint az ügyész keresetének jogszabályi alapja nem a Kvt. 109. § (2) bekezdése, hanem a Kvt. 101. § (2) bekezdés a) pontja:

„101. § (2) a) ...a környezetveszélyeztető magatartástól, illetve környezetkárosítástól tartózkodni, valamint az általa folytatott környezetveszélyeztető magatartást, illetve a környezetkárosítást abbahagyni”, és 101. § (3) bekezdése: „A (2) bekezdés a), illetve e) pontjában foglaltak elmaradása vagy eredménytelensége esetén a környezetvédelmi hatóság, illetőleg a más hatóság által engedélyezett tevékenység esetén a környezetvédelmi hatóság megkeresésére az engedélyező hatóság, illetve a bíróság – a környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosodás mértékétől függően – a környezetveszélyeztető, illetve környezetkárosító tevékenység folytatását korlátozza, az általa megállapított feltételek biztosításáig felfüggeszti vagy megtiltja.”

Az alperes szerint a felperes eltiltásra irányuló keresete alapján a bíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy az alperes a szennyvízkibocsátás csökkentése érdekében tervezett munkálatokat miként végezte el, és a környezetveszélyeztető tevékenység még fenn áll-e, illetve milyen mértékben. Az alperes álláspontja szerint a környezetveszélyeztetés mértékének megfelelően kell döntenie a bíróságnak a környezetveszélyeztető tevékenység korlátozásáról, felfüggesztéséről, vagy megtiltásáról. A felfüggesztés vagy megtiltás elrendelése indokolatlan, a közfeladatokat ellátó intézmények esetén nem is alkalmazható jogkövetkezmény.

A bíróság az alperes jogi álláspontjával nem értett egyet.¹⁰ Az első fokú ítélet indoklása szerint a Kvt. az ügyész keresetindítási jogát szűkebb körben vonja meg a Kvt. 101. §-ban meghatározott, a jogsértő tevékenység alapján alkalmazható jogkövetkezményekhez képest (korlátozás, felfüggesztés, megtiltás). Az ügyész keresetindítási joga a Kvt. 109. §. (2) bekezdésén alapul, mely alapján csak a tevékenységtől való eltiltást kérheti (illetve a környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítését kérheti). A bíróság álláspontja szerint a Kvt. 101. § és 109. §

¹⁰ J. Városi Bíróság 5.P.20.975/2009/8. számú ítélete

egybevetéséből megállapítható, hogy az ügyész által a környezetet veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás iránt indított kereset megalapozottsága esetén a bíróság megtilthatja a környezetet veszélyeztető tevékenység folytatását.

Az első fokon eljáró bíróság hivatkozott a BH 2001. 32. számú eseti döntésre, ami kimondja, hogy a határértékek túllépése önmagában környezetveszélyeztetés, mely további vizsgálatot és bizonyítást már nem igényel. Az ügyész keresetindítási joga a Kvt. 109. § (2) bekezdése alapján kiterjed az alperes környezetveszélyeztető tevékenységtől eltiltására, vagyis az ügyész kérhette a bíróságot a határértéket meghaladó szennyvíznek a befogadóba történő vezetésének az eltiltásától.

Az első fokon eljáró bíróság egyértelműen a Legfelsőbb Bíróság által kidolgozott gyakorlat mellett foglalt állást, miszerint a határérték túllépésének ténye önmagában megvalósítja a környezetveszélyeztetést, egyéb kérdések vizsgálatára nincs szükség. Azonban az ítélet a 2007. előtti szabályozásból indult ki, az akkor hatályos fogalmakat használta fel a döntés meghozatala során. Az ítélet nem tért ki arra a kérdésre, hogy a települési szennyvíztisztító telep a Kormányrendelet alapján az ügyészi kereset következtében eltiltható-e a tevékenységétől.

Az ítélet ellen az alperes nyújtott be fellebbezést. Fellebbezésében többek között hivatkozott arra, a Kvt. 109. § (2) bekezdése eljárásjogi norma, az ügyész perindítási lehetőségét biztosítja. A bíróságnak az érdemi döntését nem eljárásjogi, hanem az anyagi jogszabályokra kell alapítania, azaz a Kvt. 101. §-án, valamint a Kormányrendelet 37. § (5) bekezdésén alapulhat. A rendelet 37. § (5) bekezdése nem teszi lehetővé a települési szennyvíztisztító telepek tevékenységtől eltiltását, és mint *lex speciális* felülírja a Kvt. 109. § (2) bekezdését.

A másodfokon eljáró bíróság szakértőt rendelt ki, aki megállapította, hogy a vízjogi üzemeltetési engedélyben meghatározott határértékek túllépése megtörtén több alkalommal is, de az alperes a határértékeket meghaladó szennyező anyagok megakadályozása érdekében minden tőle telhetőt igyekezett megtenni. A település sajátosságait is figyelembe vette, ahol több olyan üzem működik, mely fehérvét bocsát ki szennyvizében. A határérték túllépések a befogadó biológiai terhelhetőségen belül vannak, érvényesül a természetes öntisztulás. A befogadóba folyó víznek mérgező hatása nincs. Környezetszennyezés ugyan, de környezetkárosítást nem okoz.

A megyei bíróság az alperes fellebbezését alaposnak találta,¹¹ az első fokú ítéletet megváltoztatta, a felperes keresetét elutasította. Ítéletében megállapította, környezetvédelmi szakkérdés annak eldöntése, hogy olyan mértékű-e a környezet-szennyezés, amely indokolja a tevékenységtől eltiltást. Szakkérdés továbbá az is,

¹¹ Megyei Bíróság 3.Pf.20.541120101/15. számú ítélet

hogy a szennyvíz szennyezettsége olyan mértékű-e, amely a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélyét jelenti-e. A szakvélemény alapján az alperes általi határértékek a befogadó biológiai terhelhetőségén belül vannak, de facto környezetveszélyeztetés nem állapítható meg. Ítéletét alapvetően arra a szakértői megállapításra alapozta, hogy az alperes tevékenységtől eltiltása azt eredményezné, hogy tisztítatlanul kerülne a szennyvíz a folyóba.

A másodfokú bíróság felismerte, hogy bár a helyes jogértelmezés szerint a határértékek túllépése környezetveszélyeztetés, de vannak olyan helyzetek, melyekben az eltiltás szankciója mégsem alkalmazható, tekintettel a szennyező személyére. Abban az esetben, ha a települési szennyvíztisztítót tiltanak el a tevékenységtől, nagyobb mértékű lenne a környezet szennyezése.

Tekintettel arra, hogy az alperes által hivatkozott kormányrendelet valóban a felügyelőségek vonatkozásában mondta ki, hogy azok nem tilthatják el a települési szennyvíztisztítók a tevékenységüktől, az ügyész tevékenységére csak többszörös logikai bukfenc alapján alkalmazhatta a bíróság a szabályozást: azaz az ügyész keresete alapján sem tiltható el a szennyvíztisztító a tevékenységétől.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatályos jogi szabályozás hiányos a települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények tekintetében. Álláspontom szerint ezek az intézmények – rendeltetésüktől fogva – nem tilthatók el tevékenységüktől. A jogi szabályozásnak ezt generálisan ki kellene mondani, nemcsak a felügyelőségek eljárása esetén.

Az ügyész fellépése sem biztosított a fenti intézmények szennyező tevékenysége esetén, tekintettel arra, hogy az ügyész környezeti veszélyeztetés esetén csak eltiltást kérhet keresetében. Az ügyész hatékony, minden esetre kiterjedő fellépését biztosíthatná a szabályozás, ha lehetővé tenné a Kvt. 101. § (3) bekezdésében meghatározott korlátozásra és felfüggesztésre is kiterjedő perindítási jogosultságot.

További megoldást jelentene az alkalmazott szankciórendszer többlépcsős alakítása, azaz lehetőséget kellene teremteni korlátozás, felfüggesztés és eltiltás mellett például „meghatározott tevékenység végrehajtására kötelezésére” (például meghatározott berendezések használata a szennyezés csökkentése érdekében). Ily módon megvalósulna a fent felsorolt intézmények – tevékenységük végzése mellett – polgári jogi felelősségre vonása, és a szennyező tevékenység csökkentése.

Összefoglalóan megállapítható, nem kellően biztosított az ügyész fellépése a környezetvédelmi ügyekben a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében. Szükséges lenne kereshetőségi jogának kiterjesztése, valamint többlépcsős szankciórendszer kiépítése.

Felhasznált irodalom

BÁNDI Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2004

BAKOS Judit: A környezetveszélyeztetés értelmezésének problematikája a bírói gyakorlatban. Magyar Jog 2010/8. 462-467. o.

BÁNDI Gyula: A környezetjogi felelősségről. Belügyi Szemle 2005/5. 3-21. o.

JULESZ Máté: A közigazgatási határérték szerepe a környezetvédelmi magánjogi kártérítésben. Magyar Közigazgatás 2003/11. 703-704. o

Kustván Georgina

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Kurucz Mihály

ELEKTRONIKUS OKIRATOK AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSBAN

A magyar közigazgatási informatika szakterületén már évekkel ezelőtt, az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően egyértelművé vált az információtechnológia és a közigazgatás egymással való szoros kapcsolata, egymásra kifejtett, szinergikus hatása. Az információtechnológia forradalmi fejlődésének köszönhetően újabbnál újabb eszközök, technikai megoldások (például elektronikus levelezőcsatorna), adathordozók (számítógép-képernyő, kijelző) jelentek meg és jelennek meg napjainkban is, amelyek a közigazgatási jogi szabályozás át- illetve újragondolását igénylik.

Az egyes elektronikus eszközök adatok megjelenítésére, tárolására alkalmasak, az eszközök alapjául különféle adatelemek szolgálnak, amelyek logikailag összekapcsolhatók, és felvetik az adatállományok, adatbázisok kialakításának lehetőségét is.¹ Ennek kapcsán szükséges egybevetni a látens iratok és a fix iratok doktrínáját. A látens iratok doktrína alapfelvetése, hogy az iratok legkisebb egységei, az adatelemek valamely logikai szempontból összekapcsolhatók, illetve az egymástól távol eső szervezetek adatállományából adatbázisok hozhatók létre. Az adatelemek összekapcsolása folytán pedig az adatok számtalan értelmes összekapcsolására, azaz új iratok, úgynevezett látens iratok megalkotására van mód. A közigazgatás számítógépes adatbázisaiban ily módon megszámlálhatatlan mennyiségű látens irat létezik, illetve újonnan keletkezhet, a számítógépes hálózatok összekapcsolási lehetőségei számos új irat előállítását eredményezhetik. A látens iratok doktrína alapfelvetésével ellentétben a hagyományos, papír alapú iratok doktrínája szerint a legkisebb egységeket a papír alapú, eredeti dokumentumok alkotják. Ezek azok az egységek, amelyek visszakereshetők a nyilvántartásokból, és amelyek a papír alapú adatbázisok, archívumok alapjait képezik. A papír alapú iratok sajátosságát tekintve ugyan lehetőség van adatbázisok kialakítására, de csekély a valószínűsége a

¹ MEZEY 1996, 528-537. o.

különbéle nyilvántartások adatbázisai összekapcsolásának, illetve az adatbázisok összekapcsolásának technikai lehetőségei korlátozottabbak.

A magyar ingatlan-nyilvántartási eljárás sem nélküli az információtechnológia adta lehetőségeket. Elérhetővé váltak a Takarnet rendszernek köszönhetően nyújtott szolgáltatások, így különösen az elektronikus tulajdoni lap, valamint meghatározott feltételekkel elektronikus úton is benyújtható az ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatására irányuló kérelem. Az információtechnológia fejlődésével párhuzamosan szükséges azonban újra értelmezni a magyar ingatlan-nyilvántartási eljárás alapelveit is.

Jelen elemzésnek nem célja, hogy a magyar ingatlan-nyilvántartási eljárás valamennyi alapelvét vizsgálja, elsősorban a nyilvánosság elvével összefüggésben elemzi az elektronikus eljárás alapjául szolgáló elektronikus okiratok szerepét az ingatlan-nyilvántartásban, ismertetve előtte az elektronikus adatszolgáltatás kialakításának egyes lépéseit, egyúttal rövid kitekintést ad az angliai elektronikus ingatlan-nyilvántartás kialakításának elméleti hátterére.

I. A magyar ingatlan-nyilvántartás

A hazai ingatlan-nyilvántartási eljárásban egyelőre még csak korlátozottan valósul meg az elektronikus aláírt okiratok használata, az elektronikus ingatlan-nyilvántartási eljárás kialakítása még várat magára.

Jelenleg az ingatlan-nyilvántartási törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) rendelkezései alapján² arra van lehetőség, hogy az ingatlanügyi hatóság kérelemre hozzáférést biztosítson az elektronikus adatszolgáltatás igénybevételéhez a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből. Ez azt jelenti, az Inyvtv. lehetővé teszi, hogy természetes és jogi személyek, intézmények hozzáférjenek a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerhez, a Takarnet rendszerhez, és lehetőségük van arra, hogy elektronikus okirat formájában tulajdoni lap másolatot (E-hiteles és nem hiteles tulajdoni lap másolatot), térképmásolatot, és E-hiteles földhasználati lap másolatot kérjenek a szolgáltatóval kötött szerződés alapján.³ Emellett az ingatlanügyi hatóság kérelemre is biztosít hozzáférést az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózathoz.

Az ingatlanügyi hatóság a Takarnet segítségével nyújt elektronikus adatszolgáltatást a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből. A Takarnet (a térkép alapú kataszteri rendszer a net-en) 2002 júniusa óta, a TAKAROS (a térképen ala-

² Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 72. §

³ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 74. §

puló kataszteri rendszer országos számítógépesítése) 2000. június óta üzemel hazánkban, köszönhetően az Európai Unió által nyújtott támogatásnak. Utóbbi lehetővé teszi az ingatlan-nyilvántartási adatok karbantartását és az ügyiratkezelés számítógéppel való végzését, míg a Takarnet a földhivatalokat összekötő hálózat, amely az ingatlanadatok távoli, elektronikus elérhetőségét biztosítja, valamint regisztrált és fizető felhasználók számára lehetővé teszi az adatokhoz való hozzáférést. A Takarnet rendszer kiépítésének köszönhetően valamennyi körzeti földhivatal adatot tud szolgáltatni nemcsak a saját illetékességi területéről, hanem az ország bármely részéről. A Takarnet két részből áll: egyrészt egy fizikai hálózattól, amelyhez több végpont kapcsolódik (a végpontokon routerekkel, egy összekötő hálózattal, Internet belépési ponttal, hálózatvezérléssel, menedzseléssel, fejlesztéssel), valamint egy logikai felhasználó szoftverből (egy központtal, ahol a regisztrálás, tanúsítvány-készítés, számlázás történik. A Takarnet biztonságos működését számos elem biztosítja, ideértve, hogy ez zárt számítógépes hálózat, amely korlátozott és szigorúan ellenőrzött hozzáférést biztosít a külső felhasználók számára, akik különböző védett átjárókon keresztül érhetik el azokat a szolgáltatásokat, amelyek számukra engedélyezettek. Továbbá a többszintű titkosítási rendszer következtében a számítógépes rendszer rögzíti és azonosítani tudja az adatszolgáltatást igénylő felhasználót, valamint az adatszolgáltatás időpontját és tárgyát. A biztonságos csatorna keretében a rendszer, a hálózat meggyőződhet arról, hogy melyik felhasználóval van kapcsolatban, a felhasználó pedig meggyőződhet arról, hogy valóban a rendszerrel van kapcsolatban, valamint mindketten meggyőződhetnek arról, hogy a csatornán kapott információ valóban a másik féltől származik, és azt senki nem módosította. A rendszer naplózza, hogy mikor, mely felhasználótól milyen adatot kapott, vita esetében a rendszer naplói bizonyítják, hogy ki, mikor, milyen műveletet végzett, és ki, mikor és kinek, milyen adatot küldött.

Az információtechnológiai fejlesztés további eredménye, hogy a Takarnet24 Projekt keretében végrehajtott korszerűsítések már megteremtették annak a lehetőségét is, hogy bizonyos földhivatali szolgáltatások (e-hiteles tulajdoni lap másolat, nem hiteles tulajdoni lap másolat, nem hitelesített térképmásolat biztosítása) a nap minden órájában elérhetőek legyenek, valamint az elektronikus földhivatali szolgáltatásokat (a Földhivatal Online-t) magánszemélyek is igénybe tudják venni közvetlenül az interneten keresztül a kormányzati portál központi ügyfélkapu regisztrációjával.

A nyilvánosság elvnek az ingatlan-nyilvántartásban és az elektronikus okiratok értelmezése, használata során betöltött szerepét az alábbi jogi szabályozás teremti meg.

Magyarország Alaptörvénye szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.⁴

Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény határozza meg az információszabadság biztosítása, valamint a személyes adatok védelme érdekében az információs jogok tartalmát, és biztosítja ezen jogok hatékony érvényesülését, továbbá rendelkezik az adatfeldolgozás és adatkezelés szabályairól is.

Az elektronikus okiratok jogi szabályozási keretét az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) képezi, amelynek alapjául az Európai Parlament és Tanács elektronikus aláírásról szóló 1999/93/EK irányelve szolgál. Az irányelv rendelkezéseivel összhangban az Eat. meghatározza az elektronikus dokumentum fogalmát,⁵ illetve részletes szabályozást ad az elektronikus aláírásról,⁶ valamint az elektronikus aláírással összefüggő szolgáltatásokról (értve ez alatt különösen a tanúsítvány kiállítás és az időbélyegző szolgáltatást).

A nyilvánosság ingatlan-nyilvántartásban érvényesülő elvét az Inytv.⁷ teremti meg. Az ingatlan-nyilvántartás – a személyi azonosító kivételével – az Inytv. rendelkezései szerint nyilvános, összhangban az ingatlan-nyilvántartás azon céljával, mely szerint az ingatlan-nyilvántartás településenként tartalmazza az ország valamennyi ingatlanának az Inytv.-ben meghatározott adatait, az ingatlanokhoz kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, illetve az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett személyeknek a nyilvántartáshoz szükséges, az Inytv.-ben meghatározott személyazonosító és lakcímadatait. A nyilvánosság elve szerint az ingatlan-nyilvántartás részét képező tulajdoni lap tartalma korlátozás nélkül megismerhető, azt bárki megtekintheti, arról feljegyzést készíthet, hiteles másolatot kérhet. A tulajdoni lapról papír alapú másolatok állíthatók ki, valamint az Inytv. rendelkezései szerint elektronikus dokumentumként teljes másolat és szemle szolgáltatatható. A tulajdoni lap megismerhetőségére vonatkozó szabályozáshoz képest szigorúbb követelményeket támaszt az Inytv. a jogosult, illetve kötelezett bejegy-

⁴ Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség fejezetének VI. cikke (2) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

⁵ Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 2. § 12. pontja szerint: *Elektronikus dokumentum*: elektronikus eszköz útján értelmezhető adategyüttes

⁶ Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 2. § 6. pontja: *Elektronikus aláírás*: elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt vagy azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adat.

⁷ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. §

zése vagy törlése alapjául szolgáló magán- és közokirat, hatósági határozat tartalmának, valamint a tulajdonosok jegyzéke megismerésével összefüggésben. Ezek az okiratok az ingatlan-nyilvántartás, illetve a széljegyzett okirat az okirat szerinti jogosult, illetve kötelezett teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közjegyzői okiratba foglalt engedélyével ismerhetők meg, valamint abban az esetben, ha a kérelmező igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.⁸ Az Inytv. korlátozó rendelkezéseinek indoka, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló okiratok olyan információt is tartalmazhatnak, amelyek nem az ingatlan-nyilvántartás tárgyát szolgálják, mégis fontos személyes adatnak minősülnek. Ezek az adatok az információs önrendelkezési jog körébe tartoznak, és szükséges, hogy titokban maradjanak. Ezzel szemben áll a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő érdek, amelyet azonban az ingatlan-nyilvántartás céljával összefüggésben szükséges vizsgálni. Tekintettel azonban arra, hogy bizonyos adatok az ingatlan-nyilvántartásnak nem képezik tárgyát, ezért ezekkel kapcsolatban nem lehet értelmezni a nyilvánosság követelményét.

A személyes adatok védelmét szolgálja az Inytv. korlátozó rendelkezése,⁹ mely szerint az ingatlan-nyilvántartásból adatátviteli eszközzel, illetve számítástechnikai adathordozón személyes adat csak egyedi esetben, az annak kezelésére törvény által felhatalmazott részére adható. Az Inytv. ezen szakasza alapján kizárható a tulajdoni lapok tömeges lekérdezése, a jogalkotó célja egyértelműen arra irányult, hogy megakadályozza a tömeges adatlekérdezést, valamint a lekért adatok alapján adatbázis létrehozását. Az Inytv. hivatkozott szakasza azonban felveti azt a kérdést is, hogy a tömeges lekérdezés tilalma értelmezhető-e a tulajdoni lapokra is, vagy csak a személyes adatok lekérdezésének korlátját jelenti. A törvényi szabályozásból nem következik a tulajdoni lapok tömeges lekérdezésének tilalma, ugyanakkor a bírói gyakorlatból levezethető az a nézet, mely szerint az ingatlan-nyilvántartás célhoz kötöttsége csak úgy érvényesülhet, ha az ingatlan-nyilvántartási adatok lekérdezésének a célja nem a tömeges adatlekérdezés, illetve a hatósági feladat gyakorlásához szükséges adatlekérdezés sem vezethet ilyen eredményre.¹⁰

⁸ KURUCZ 2009, 19. o.

⁹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény hivatkozott rendelkezései: 78. § Az ingatlan-nyilvántartásból adatátviteli eszközzel, illetve számítástechnikai adathordozón személyes adat csak egyedi esetekben, az annak kezelésére törvény által felhatalmazott részére szolgáltatható.

¹⁰ BH 2006.269.

Az ingatlan-nyilvántartásban érvényesülő nyilvánosság elvével összefüggésben szükséges elemezni az ingatlan-nyilvántartási adatkezelés célját és alanyi meghatározottságát.¹¹ Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban az elektronikus ügyintézés, az adattovábbítás, adatkezelés és adatfeldolgozás célja az ingatlanforgalom biztonságának megteremtése, utalva ezzel arra, hogy a magyar ingatlan-nyilvántartás a teljes ingatlanvagyonról és az ahhoz kapcsolódó jogokat meghatározó vagyonleltár. Az ingatlan-nyilvántartási adatállomány rögzíti, tárolja és a felhasználók számára közvetíti az ingatlan-nyilvántartás egyes részeit, így a tulajdoni lapot, az ingatlan-nyilvántartási térképet, a törölt bejegyzések állományát. Az ingatlan-nyilvántartás állami kényszerrel biztosított, kötelezően igénybeveendő ingatlanleltár és egyúttal közszolgáltatás. Az ingatlan-nyilvántartás adatkezelése célhoz kötöttségét biztosítja továbbá, hogy az adatkezelés önálló ingatlanonként, az ingatlan-nyilvántartási törvényben meghatározott jog-, tény- vagy adatsoportosításban lehetséges, és kizárólag az ingatlan-nyilvántartásban meghatározott esetekben irányulhat személyre célzottan.

Az ingatlan-nyilvántartás vezetése, az ingatlan-nyilvántartási változások átvezetése az ingatlanügyi hatóság feladat- és hatáskörébe tartozik. A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet ingatlanügyi hatósággént definiálja a megyei földhivatalokat (Budapesten a fővárosi földhivatalt), a körzeti földhivatalokat és azok kirendeltségeit, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézetet.¹² A Földmérési és Távérzékelési Intézet, mint az agrárvidékfejlesztésért felelős miniszter által irányított központi hivatal a korábbi jogi szabályozás szerint nem minősült ingatlanügyi hatóságnak, amelyből az következett, hogy adatkezelői jogosultsággal nem, csupán adatfeldolgozói jogosultsággal rendelkezett. Ez az adatfeldolgozói jogosultság azonban nem adott felhatalmazást önálló adattovábbítási tevékenységre, amely kétségesse tette a FÖMI tulajdoni lap felhasználók részére történő adattovábbítási jogát.

Az ingatlan-nyilvántartási adattartalom felett az ingatlanügyi hatóság, mint adatkezelő rendelkezik azzal, hogy az ingatlan-nyilvántartási adatállomány a Magyar Állam kizárólagos tulajdonát képezi. A FÖMI az az ingatlanügyi hatóság, aki a minisztertől kapott felhatalmazás alapján feldolgozza az ingatlan-nyilvántartási adatbázisról készített adatbiztonsági célú másolati adatbázist. A FÖMI feladata tehát, hogy közreműködjön az ingatlan-nyilvántartási informatikai adatkezelésben,

¹¹ KURUCZ 2009, 30-33. o.

¹² 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól 1. §

és a körzeti földhivatalok, mint ingatlanügyi hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozó, az egyes adatkezelési feladatokhoz kapcsolódó technikai feladatokat elvégezze. E körben feldolgozza az ingatlanügyi igazgatás adatait, szakmai információs rendszereket, adattárakat fejleszt, üzemeltet, biztosítja a kapcsolatot és a folyamatos adatcserét más számítógépes rendszerekkel. A FÖMI e tekintetben nem más, mint a földhivatalok, mint ingatlanügyi hatóságok közjogi segédje, aki részt vesz az ingatlan-nyilvántartás vezetésében és annak tartalma megismerhetővé tételében. A FÖMI jogosultságai származékosak, a jogszabályi felhatalmazáson, egyedi utasításokon és más ingatlanügyi hatóságokkal kötött szerződéseken alapul.

Felvetődik azonban az a kérdés, hogy milyen adatbázist kezel a FÖMI,¹³ a földhivatalok által kezelt elsődleges, úgynevezett alapadatbázist, vagy a másodlagos archív adatbázist, milyen tulajdoni lap másolatot bocsát a Takarnet felhasználói számára.¹⁴ Az Inyvtv. úgy rendelkezik, hogy az illetékes miniszter adatbiztonsági célból számítógéppel vezetett központi archívum felállítására is jogosult, amelyből az Inyvtv.-ben meghatározott módon adatszolgáltatás történhet. Az Inyvtv. rendelkezéseiből következik, hogy létezik egy elsődleges, úgynevezett alapadatbázis, amelyről az adatfeldolgozó – értve ezalatt a FÖMI-t –, központilag tárolt másolati adatbázist készít és tárol, amelyet bizonyos időszakonként frissít az elsődleges, úgynevezett alapadatbázison átvezetett változások alapján. A kettős adatbázis létrehozatalának adatbiztonsági célja az, hogy az adatbázis adattartalmához ne lehessen hozzáférni, azt jogosulatlanul ne lehessen megváltoztatni, jogosulatlanul nyilvánosságra hozni, törölni, megsemmisíteni. A másolati adatbázis létesítésére a FÖMI az Inyvtv. alapján jogosult, azaz a központi adatbázisról létesített másolati adatbázis felállítására törvényi felhatalmazás alapján kerül sor.

A FÖMI által létesített másolati adatbázis napi frissítésű, amelyből az is következik, hogy az elsődleges, úgynevezett alapadatbázissal időbeni eltolódással egyezik meg. Ez azt is jelenti, hogy a másodlagos adatbázis tartalma nem feltétlenül azonos az elsődleges adatbázis tartalmával. Mindez felveti azt a kérdést, hogy milyen joghatás fűződik a FÖMI által szolgáltatott elektronikus dokumentumhoz – értve ezalatt a tulajdoni lapról elektronikus formában szolgáltatott hiteles tulajdoni lap másolatot –, mint elektronikus okiratot, amennyiben a másodlagos adatbázisból származó elektronikus dokumentum tartalma csak időbeli eltolódással egyezik meg az elsődleges adatbázis tartalmával. A kérdés megválaszolása előtt szükséges tisztázni a tulajdoni lap másolatok kiadásának módját. A tulajdoni lapról papír alapon

¹³ KURUCZ 2009, 5. o. (Összefoglaló vélemény)

¹⁴ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 80. §

és elektronikus okiratként szolgáltatható másolat. Papír alapon kizárólag hiteles másolat kiállítására van lehetőség, míg elektronikus okiratként hiteles és nem hiteles tulajdoni lap bocsátható az ingatlanügyi hatóságok ügyfelei rendelkezésére. A tulajdoni lapról elektronikus formában szolgáltatott hiteles másolat elektronikus okirat, amelyet hitelesítési záradékkal látnak el, és amelyet a FÖMI fokozott biztonságú elektronikus intézményi aláírással és időbélyegzővel hitelesít.¹⁵

A felvetett kérdésre az Inyvtv. rendelkezése¹⁶ szolgáltat megoldást, amely szerint a FÖMI által kiadott tulajdoni lap hiteles másolatán, mint elektronikus dokumentumon a FÖMI, mint szolgáltató hitelesítési záradékot helyez el, amelyben feltünteti, hogy a tulajdoni lap másolat a kiadást megelőző napig az eredetivel megegyezik. A tulajdoni lapról elektronikus formában kiállított hiteles másolat azonban kizárólag elektronikus formában rendelkezik tanúsító erővel, nyomtatott formájához nem fűződik a hitelesítési záradékban megjelölt tanúsító erő. Ugyanígy a tulajdoni lapról elektronikus formában szolgáltatott nem hiteles másolat sem rendelkezik a hiteles másolat hitelesítési záradékában megjelölt tanúsító erővel, hivatalos célra nem használható fel, kizárólag tájékoztatásul szolgál.

II. „E-conveyancing”

2001 júliusában született meg Angliában a Land Registration for the twenty-first century („A conveyancing revolution”) című tanulmány, amely a 2002. évi új ingatlan-nyilvántartási törvény alapjául szolgált.

Az új ingatlan-nyilvántartási törvény legfőbb sajátossága, hogy megteremti a szükséges jogi kereteket az elektronikus átruházás („e-conveyancing”) bevezetésé-

¹⁵ Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 2. § 15. pontja szerint: *Fokozott biztonságú elektronikus aláírás*: elektronikus aláírás, amely

- a) alkalmas az aláíró azonosítására,
- b) egyedülállóan az aláíróhoz köthető,
- c) olyan eszközökkel hozták létre, amelyek kizárólag az aláíró befolyása alatt állnak, és
- d) a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető.

16. pontja szerint: *Időbélyegző*: elektronikus dokumentumhoz végérvényesen hozzárendelt vagy azzal logikailag összekapcsolt olyan adat, amely igazolja, hogy az elektronikus dokumentum az időbélyegző elhelyezésének időpontjában változatlan formában létezett.

¹⁶ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény hivatkozott rendelkezései: 69. § A hitelesítési záradékban fel kell tüntetni, hogy a másolat a kiadást megelőző napig az eredetivel megegyezik. A hiteles tulajdoni lap-másolat az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat, feljegyzett tényeket, illetve az ingatlan adatait hitelesen tanúsítja.

hez. A tanulmány tizenhét részre tagolódik, amelynek XIII. részfejezete elemzi az elektronikus átruházás és ahhoz kapcsolódó eljárás sajátosságait, feltételrendszerét, alapul szolgálva az új ingatlan-nyilvántartási törvény 8. fejezetéhez, valamint annak 5. számú mellékletéhez. A tanulmány XIII. részfejezete pedig szervesen kapcsolódik a II. részfejezethez, amely az elektronikus átruházás célzott rendszerének fő irányvonalait tartalmazza, így többek között azt, hogy az új rendszer biztonságos elektronikus kommunikációs hálózaton keresztül működik, a HM Land Registry biztosít belépési lehetőséget az elektronikus hálózatba a felhasználókkal kötött erre irányuló felhasználói szerződés keretében, továbbá az elektronikus formátumú tranzakciók minden egyes szakasza az elektronikus kommunikációs hálózaton keresztül történik, illetve az ügyletek nyilvántartását olyan személyek végzik, akik felhasználói jogokkal rendelkeznek a rendszer használatához.

Az elektronikus átruházásra vonatkozó rendelkezések alapvetően három nagyobb csoportra tagolhatók, egyrészt az elektronikus rendelkezésekre vonatkozó alaki követelményekre, másrészt az ingatlan-nyilvántartási hálózatra („land registration network”), harmadrészt azokra a további kapcsolódó és felhatalmazó rendelkezésekre, amelyek lehetővé teszik az elektronikus nyilvántartás kialakítását.

A jogi keret egyik része, hogy az elektronikus átruházással érintett ügyletekre speciális alaki követelmények vonatkoznak. Ezen követelmények kialakítására azért volt szükség, mert az elektronikus átruházási rendszer szükségszerűen papírmentes rendszer, ahol a papír alapú dokumentumok kiiktatásával kellett kidolgozni a szükséges eljárási garanciákat.

Az elektronikus átruházás alaki követelményei az alábbiakban foglalhatók össze:

- Főszabályként az aláírással ellátott írásbeliség követelményét kell alkalmazni bármely ingatlannal kapcsolatos jog keletkezésére vagy az ingatlan felett való rendelkezésre, ez akár a jog, akár az equity rendszere szerint történik.
- Egyes ingatlanok átruházását azonban nemcsak írásban, de okirattal („deed”) is szükséges megtenni, amely okiratnak egyértelműen tükröznie kell, hogy az egy érvényes okirat és érvényes aláírással rendelkezik.

Az új ingatlan-nyilvántartási törvény lehetővé teszi, hogy bizonyos ügyleteket elektronikusan végezzenek, amennyiben egyébként írásban vagy okirat alapján kellene eljáráni. Meghatározott feltételek esetén továbbá a feleket úgy kell tekinteni, mint akik eleget tettek az írásbeli dokumentumra vagy okira előírt feltételeinek.

A tanulmány alapján az új ingatlan-nyilvántartási törvény alkalmazásához az alábbi feltételeknek kell eleget tenni:

- i. Szükséges egy elektronikus formátumú dokumentum, amelynek célja, hogy ügyletet hozzon létre.

- ii. Az ügyletnek regisztrált ingatlanra, teherre kell vonatkoznia, illetve olyan ingatlan-nyilvántartáson kívüli igényre, amelynek tárgya a nyilvántartásba bejegyzett jog, tény, mint például az opció. Továbbá olyan ügyletre, amely a törvény szerint kötelező regisztrációt idéz elő.
- iii. Az ügyletnek olyan típusúnak kell lennie, amire a Lord Cancellor az elektronikus ügylet formáját írta elő.
- iv. Az elektronikus dokumentumoknak meg kell felelnie továbbá az alábbi feltételeknek:
 - A dokumentumnak rendelkeznie kell a hatályba lépés napjáról és időpontjáról. (Erre azért van szükség, mert az a gyakorlat, hogy a dokumentumokat aláírják, de nem dátumozzák.) A dokumentum akkor lép hatályba, amikor az átruházók készen állnak erre, és röviddel ezt megelőzően dátummal látják el. Ha okiratról van szó, erre az átadáskor kerül sor, ami az elektronikus formátumú okiratoknál nem érvényesülhet. Az elektronikus dokumentum ténylegesen nem lesz okirat, de a jogszabályok célja alapján annak tekintendő. Ezért szükséges valamilyen eszköz, hogy az elektronikus dokumentum hatályba lépési időpontja rögzítésre kerüljön, a dátumra és időpontra vonatkozó rendelkezésnek ez a célja.
 - A dokumentumnak rendelkeznie kell minden olyan személy elektronikus aláírásával, akinek a hitelesítése szükséges. Az elektronikus aláírás nem hagyományos aláírás. Az elektronikus aláírás történhet nyilvános (két kulcsos) titkosítással. Ez azt jelenti, hogy az ügyletben részt vevő valamelyik fél, tipikusan az eladó vagy a zálogkötelezett, a másik félnek, a vevőnek, a zálogjogosultnak és a HM Land Registry-nek küld egy szöveget, amelyet egy privát kulcs használatával titkosít. A fogadó fél ezt a szöveget egy nyilvános kulccsal dekódolhatja, amelyet jellemzően a tanúsító hatóság biztosít. A hatóság biztosítja a küldő félnek a privát kulcsot és a nyilvános kulcs csak akkor oldja fel a titkosított szöveget, ha valóban privát kulccsal titkosították. A szöveget fogadó fél érzékeli azt is, ha az üzenetben bármilyen módosítás történik. A két kulcsos titkosítás a legelterjedtebb forma, de a törvény nem tartalmaz korlátozást az elektronikus aláírás formájára vonatkozóan, feltéve, ha az megfelel a biztonsági feltételeknek.
 - Az elektronikus aláírás tanúsítása is szükséges. Ez az az eljárás, amivel az aláírást hitelesítik. Például a két kulcsos titkosításnál a privát kulcs meghatározott személyhez köthető, aki valamely dokumentumot elektronikusan aláír. A privát kulcsot tanúsító hatóság állítja ki, aki meggyőződött a személy személyazonosságáról, és megtett mindent annak érdekében, hogy más személy ne al-

kalmazhassa a kulcsot. A privát kulcsot egy kártya tartalmazza, amely magában foglalja a tanúsító hatóság elektronikus tanúsítványát is.

- Meg kell felelni továbbá minden olyan feltételnek, amelyet jogszabályok előírnak. Ennek a követelménynek az a célja, hogy bizonyos rugalmasságot biztosítson az elektronikus ügyletek létrehozásához, mert további követelmények is felmerülhetnek figyelemmel az elektronikus ügyletek biztonsági igényeire, például az elektronikus aláírások biztonságával összefüggésben különböző szintek biztosíthatók. Szükséges lehet az is, hogy ezek meghatározott sztenderdnek is megfeleljenek.

Az új törvény szerint a fentieknek megfelelően készített elektronikus dokumentumot olyannak kell tekinteni, mint amely dokumentum írásbeli, valamennyi magánszemély aláírta, vagy valamennyi társaság cégszerűen jegyezte, vagy amennyiben az elektronikus okiratot elektronikus aláírással látták el. Az új ingatlan-nyilvántartási törvény nem helyezte hatályon kívül a releváns alaki rendelkezéseket, hanem bármely dokumentumot megfelelőnek ismer el és más iratokkal egyenértékűnek tekint, ha a dokumentum, irat az elektronikus dokumentumra vonatkozó követelményeknek megfelel.

Az új ingatlan-nyilvántartási törvény az ingatlan-nyilvántartási hálózatról is rendelkezik. Eszerint a nyilvántartást végző felhatalmazást kapott arra, hogy elektronikus kommunikációs hálózatot biztosítson és ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tegyen. Ez az a hálózat, amit a törvény land registry network-nek nevez, és amely olyan céllal került alkalmazásra, melyekről a nyilvántartást végző úgy gondolta, hogy szükséges az ügyletek nyilvántartásához, az eljárás lefolytatásához azon ügyleteknél, amelyek regisztrációt foglalnak magukban, és amelyek alkalmasak az elektronikus úton történő hatályosuláshoz.

Felhasznált irodalom

BERTA István Zsolt: Nagy e-szignó könyv. (www.konyvmuhely.hu) Microsec Kft., 2011

KURUCZ Mihály: Az angol ingatlan-nyilvántartás 2002. előtt és után. 2006

KURUCZ Mihály: Szakértői vélemény (Az elektronikus iratként megjeleníthető ingatlan-nyilvántartás tartalmának e-hálózaton elérhetősége és megismerése jogi és adatvédelmi alapjairól). 2009

PACZOLAY Péter: Az okiratbiztonság. Pesti Ügyvéd 2011/6. 3-4., 6. o.

Land Registration for the Twenty First Century (A conveyancing revolution) Land registration bill and commentary. HM Land Registry and Law Commission, 2001

Egyedi szolgáltatási szerződés 1. sz. melléklete Általános szolgáltatási feltételek (A Földmérési és Távérzékelési Intézet a vidékfejlesztési miniszter által meghatározott földhivatali adatok TakarNet rendszeren keresztül történő szolgáltatásának feltételei)

<http://www.otk.hu/cd04/3szek/Dr.%Mih%C3%A1ly%20Szabolcs.htm> (MIHÁLY Szabolcs: Térbeli vonatkozású alapadatok a téradat-infrastruktúra része)

www.foldhivatal.hu

www.landregistry.gov.uk.com

www.legislation.gov.uk

Nagy Krisztina

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Réti Mária

AZ EURÓPAI SZÖVETKEZETRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS BEMUTATÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TAGSÁGI JOGVISZONY TARTALMÁRA ÉS MÓDOZATAIRA

I. Az Európai Unió szövetkezetekről alkotott álláspontjának bemutatása

A szövetkezeti szervezeti forma az elmúlt több mint 160 évben világszerte, a gazdaság szinte valamennyi szektorában elterjedtté vált: az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem területén épp úgy sikerrel működtethető, mint az egyre jelentősebbé váló szolgáltatási szektorban, a pénzügyi vagy akár az egészségügyi szolgáltatások, illetve a szociális, kulturális tevékenységek szervezése, folytatása körében. A társulási forma valamennyi kontinensen, így Európában is méltán letette névjegyét, ezért az Európai Unió is kiemelt figyelmet szentel e speciális jellemvonásokat felvonultató jogi személy típusnak.

Bár kontinensünkön az egyes államok, így az Európai Unió tagállamai szövetkezeti szabályozásának részletei számos tartalmi eltérést mutatnak, a szövetkezet alapvető rendeltetését, jogi és gazdasági tartalmát tekintve valamennyi tagállam és maga a Közösség is a rochdale-i¹ és manchesteri² alapokra építkezik, elfogadva az

¹ Az első fogyasztási szövetkezet 1844-ben alakult meg az angliai Rochdale-ben, mely nemcsak tagjainak gazdasági helyzete, de a szövetkezeti mozgalom egészének fejlődése szempontjából is rendkívül jelentős sikereket ért el. E szövetkezet alapszabályában foglalt működési elvek a későbbiekben kimunkált szövetkezeti jogszabályokban tételes jogi előírásokká, illetve a szövetkezeti intézmény általános alapelveivé szilárdultak. A rochdale-i szövetkezeti elvek:

- nyitott tagság elve,
- demokratikus igazgatás elve,
- visszatérítés a vásárlás arányában elve,
- korlátozott tőkekamat elve,
- politikai és vallási semlegesség,
- készpénzre történő eladás,
- szövetkezeti továbbképzés előmozdítása,

SZNSZ által megalkotott szövetkezeti definíciót, a szövetkezeti alapelveket és értékeket, melyek a tételes jogi szabályozás általános zsinórmértékül szolgálnak.

Az Európai Unió a szövetkezetet olyan, a tagok által önkéntesen létrehozott és demokratikusan irányított autonóm társulásként kezeli, amelyet tagjai abból a célból hoznak létre, hogy gazdasági, társadalmi és kulturális céljaikat közös vállalkozásuk útján megvalósítsák. A szövetkezet működésének központjában tehát maguk a tagok állnak, a szövetkezet feladata a tagok előmenetelének elősegítése, komplex, gazdasági és szociális tartalmat egyaránt magában hordozó célrendszer megvalósítása révén. A szövetkezet alapításának, működtetésének elsődleges rendeltetése tehát nem a tőkekoncentráció, hanem a tagsági jogviszonyban álló személyek előbbre jutásának előmozdítása oly módon, hogy a tagok maguk is aktívan, személyesen közreműködnek a közös célok megvalósításában.

Ahogy az *A szövetkezetek alapelve* című akadémiai székfoglaló értekezésében Nagy Ferencz is kiemelte: „*szabály szerint és elvileg maguk a tagok azok, akiknek közvetlen szolgálatában a szövetkezet áll. Ebben fekszik a szövetkezet tulajdonképeni súlypontja, ez a főcritérium, mely a szövetkezeteket minden más társasági alaktól lényegesen megkülönbözteti*”;³ „*a szövetkezetek, ellentétben más kereseti társaságokkal, nem haszonra, nem nyereségre irányuló társaságok, alapelveik nem a nyereszkedés, hanem az önzetlenség ..., az altruizmus, mely nem arra irányul, hogy a saját, hanem arra hogy másnak a boldogulását mozdítsa elő.*”⁴

A sajátos szövetkezeti működési elvek és értékek időtállóságát támasztja alá az a tény is, hogy a figyelmes olvasó Nagy Ferencz fent idézett megállapításait láthatja visszatükröződni az Európai Közösségek Bizottságának *A szövetkezeti társaságok*

melyek részletes tartalmára nézve ld. KUNCZ 1935, és DOMÉNÉ – RÉTI 1999, 35-48.o.

² A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által a rochdalei elvek mentén újragondolt és 1992-ben rögzített ún. manchesteri elvek a következők:

- önkéntes és nyitott tagság,
- demokratikus tagi ellenőrzés,
- a tagok gazdasági részvétele,
- autonómia és függetlenség,
- oktatás, képzés és tájékoztatás,
- szövetkezetek közötti együttműködés,
- közösségi felelősség.

Ezen elvek mibenlétére ld. a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (*A szövetkezés nemzetközi alapelvei*) 1995., valamint RÉTI 2002, 71-83. o. és RÉTI 2010, 94-98. o., valamint NAGY 2007, 50-54. o.

³ NAGY 1906, 360. o.

⁴ NAGY 1906, 363. o.

támogatásáról Európában tárgyban mintegy száz évvel később, 2004-ben kiadott állásfoglalásában, az alábbiak szerint: „a szövetkezetek nem törekednek a tőke utáni maximális nyereség realizálására”, „a szövetkezetek a szövetkezeti tagok érdekében tevékenykednek, akik egyben felhasználók is”; „Az összes szövetkezet a tagok gazdasági érdekeit szem előtt tartva jár el, miközben egyes szövetkezetek szociális és környezetvédelmi célkitűzések megvalósításáért is tevékenykednek, a szövetkezeti tagok és egy tágabb közösség érdekében.”⁵

Az Unió szövetkezetekről alkotott álláspontja szerint a szövetkezeteknek jelentős a szerepe a tagállami szintű gazdasági, társadalmi, szociális kérdések kezelésében, és a közösségi célkitűzések megvalósításában is kiemelkedő funkciót szán e szervezeteknek: a foglalkoztatáspolitikai, a szociális integráció, a regionális és vidékfejlesztés, a mezőgazdaság, a környezetvédelem, és agrár-környezetvédelem területén egyaránt. Az Európai Unió Bizottsága–összhangban az SZNSZ,⁶ az ENSZ⁷ és az ILO⁸ vonatkozó dokumentumaiban foglaltakkal – a szövetkezetek támogatására, a versenysemleges szabályozási környezet kialakítására és az e társulásokban rejlő gazdasági és társadalmi potenciál fokozottabb kiaknázására ösztönzi a tagállamokat. Az állásfoglalásban rögzített megállapítások alapján a szövetkezet megfelelő szervezeti-jogi keretnek mutatkozik a kis- és középvállalkozások helyzetének javítására, a gazdaságos üzemméret kialakítása, a tevékenységek költségtakarékosabb megszervezése, a piacokhoz való hozzáférés, az alkupozíció erősítése, beruházási, kutatás-fejlesztési lehetőségek közös megvalósítása, és a közös kockázatviselés révén.⁹

A szövetkezésben rejlő előnyök gyakorlati kihasználásának lehetőségét lényegesen növeli az is, hogy az Európai Unió Tanácsa – a bizottsági állásfoglalásban foglalt általános iránymutatáson túl – maga is hozzájárult a szövetkezeteket támogató tételes szabályozás kialakításához, fejlesztéséhez az európai szövetkezet státútumáról szóló 1435/2003/EK tanácsi rendeletet (a továbbiakban: Rendelet) és az

⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában 3. o.

⁶ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei)

⁷ Az Egyesült Nemzetek Szervezete 56. Közgyűlése 88. Plenáris Ülésének határozata a szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben

⁸ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 193. sz. ajánlása a szövetkezetek támogatásáról

⁹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak az Európai Parlamentnek, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában 4-5. o.

európai szövetkezet statútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről szóló 2003/72/EK tanácsi irányelv megalkotásával.

II. Az európai szövetkezetekre vonatkozó közösségi szabályozás megalkotásának indokai

Az európai szövetkezetekre vonatkozó közösségi jogszabályok elfogadása – ahogyan arra az uniós norma magyarországi végrehajtásának részletszabályait rögzítő 2006. évi LXIX. törvény indokolása is rámutat – azon közösségi szintű jogalkotási folyamat részét képezik, amelynek legfőbb jellemzője, hogy a közösségi jog keretein nyugvó vállalkozási formákat hoz létre, teremt meg alapításuk, működtetésük jogalapját. A normaalkotó e törekvését az indokolja, hogy a közös piac – mint az Unió egyik alapvető célkitűzésének – kialakítása a kereskedelmi akadályok felszámolása, valamint a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlásának biztosítása¹⁰ mellett szükségessé teszi olyan „termelési keretek”, társulási formák kialakítását, melyek igazodnak a Közösség tagállami határokon átnyúló dimenzióihoz.

Az európai szövetkezetekre irányadó normák 2003-as elfogadásához továbbá az a határozott felismerés vezetett, mely szerint az 1985-ben kialakított európai gazdasági egyesülésre vonatkozó szabályozás,¹¹ valamint az európai részvénytársaságra vonatkozó 2001-ben kiadott rendelet¹² szabályai a tagállami kereteken átnyúló tevékenységre szerveződő, szövetkezeti formában működni kívánó gazdasági szereplők számára nem nyújtottak megfelelő szervezeti jogi kereteket. A Rendelet és az irányelv kibocsátásával az Unió nagymértékben hozzájárult az egyes társulások, társasági formák részére biztosítandó, közösségi szinten is azonos versenyfeltételek kialakításához.

A Rendelet több helyen hivatkozza és tartalmában is visszatükrözi azon nemzetközi dokumentumok¹³ megállapításait, melyek az európai tagállami szövetkezeti szabályozások alapjául is szolgáltak. Eszerint az önálló Rendelet kiadására a szövetkezet alábbi specifikumai teremtettek létjogosultságot:

¹⁰ HORVÁTH 2005, 281-302. o.

¹¹ A Tanács 2137/85/EGK rendelete az európai gazdasági egyesülésről

¹² A Tanács az európai részvénytársaság (SE) statútumáról szóló 2157/2001/EK rendelete

¹³ Ld. az SZNSZ, az ENSZ és az ILO 6-8. számú lábjegyzetekben hivatkozott dokumentumait

- az egyén elsődlegességének alapelve: az európai szövetkezet alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése, azok gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztése;
- a tagsági jogviszony komplex jellege, mely alapján a tagok egyidejűleg tulajdonosai és igénybe vevői, ügyfelei is a szövetkezetnek, a tagoknak személyesen is részt kell venniük a szövetkezet tevékenységében;
- demokratikus felépítés és ellenőrzés: az ellenőrzés a tagokat főszabály szerint egyenlő mértékben illeti meg;
- a tagság mesterségesen nem korlátozható;
- az európai szövetkezet tevékenységének a tagok kölcsönös javát kell szolgálnia oly módon, hogy valamennyi tag saját részvételének megfelelően részesüljön az európai szövetkezet tevékenységeiből, a nyereséget az európai szövetkezet érdekében végzett üzleti tevékenységnek megfelelően kell felosztani, vagy vissza kell tartani a tagok szükségleteinek kielégítése céljából és korlátozni kell a kölcsön és az üzletrésztőke kamatának mértékét.¹⁴

Az európai szövetkezet a nemzeti jogszabályok szerint alapított szövetkezetektől alapvetően szupranacionális jellegében különbözik, lehetővé teszi, hogy a különböző tagállamokban bejegyzett jogalanyok közösségi szinten képesek legyenek megszervezni, működtetni üzleti vállalkozásukat. Az európai szövetkezet alapítására nem a tagállami jogi normák, hanem a közösségi jog ad felhatalmazást, illetve működésének szabályait is – túlnyomórészt – ez utóbbi határozza meg. A Rendelet valamennyi tagállamban közvetlenül hatályosul és alkalmazandó, azzal, hogy annak szabályait – a közösségi normában adott felhatalmazással érintett körben – a nemzeti szövetkezeti jogszabályok kiegészíthetik. Magyarországon e tekintetben első helyen az európai szövetkezetről szóló 2006. évi LXIX. törvény,¹⁵ a 2006. évi X. számú általános szövetkezeti törvény, illetve az egyes speciális szövetkezeti formákat (pl. hitel-, biztosító- és szociális szövetkezetek) szabályozó, lex specialis-ként kezelendő jogszabályok rendelkezései irányadóak.

III. A szövetkezetek fejlődésnek tendenciái az Unióban

A közösségi szabályozás tételes rendelkezéseinek elemzését megelőzően szükséges kitérni a szövetkezetek fejlődésének az elmúlt évtizedekben tapasztalható tenden-

¹⁴ Az európai szövetkezet (SCE) státútumáról szóló 2003. július 22-i, 1435/2003/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: Rendelet) Preambulum (7)-(10) bek., valamint az európai szövetkezet fogalmának, céljának részletes elemzése tekintetében ld. RÉTI 2007a.

¹⁵ A jogszabály részletes elemzésére nézve ld. RÉTI 2006.

ciáira, amiket alapvetően a piaci versenyben történő helytállás, az új típusú igényekhez való alkalmazkodás generált.

Annak érdekében, hogy a szövetkezetek a verseny uralta piacon a profitorientált gazdálkodó szervezetek méltó partnerei lehessenek, és tagjai célkitűzéseinek megvalósításához hatékony szervezeti keretet nyújtsanak, alkalmazkodniuk szükséges a megváltozott fogyasztói igényekhez, piaci mechanizmusokhoz.

Európa-szerte jellemző trend a gazdálkodó szervezetek és a szövetkezetek körében az erőteljes integráció, amit szemléletesen tükröz az a tény, hogy bár a szövetkezetek száma csökken, piaci részesedésük mértéke nem mérséklődik. A szövetkezetek közötti együttműködés, már az SZNSZ manchesteri konferenciáján elfogadott alapelvi rendszernek is részét képezte, ennek jelentősége azonban napjainkban fokozott hangsúlyt kap, és együtt jár azzal is, hogy amikor az egyes szövetkezetek nemcsak stratégiai szövetséget alkotnak, de szervezetenként is összeolvadnak, ez óhatatlanul kihat a szervezetek működési folyamataira, a tagokkal való együttműködés kereteire egyaránt.

Az új üzleti kihívásoknak való megfelelés ösztönözte adaptálódás szükségessé teszi a klasszikus szövetkezeti működési elvek felülvizsgálatát, újragondolását, melynek eredőjeként a rochdale-i alapokon nyugvó ún. *erőkiegyenlítő*, vagy *piaci ellensúlyozó erő típusú szövetkezetek* mellett megfigyelhető egy új, ún. *vállalkozói szövetkezeti modell* kialakulása. A két modell jellemzőinek ismertetését – mely Szabó G. Gábor *A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszer-gazdaságban* című munkáján alapul¹⁶ – azért tartjuk ehelyütt elengedhetetlennek, mert az a Rendelet tételes szabályainak elemzésénél a szabályozás háttérének, logikájának megértése szempontjából lényeges információt nyújt. A két szövetkezeti modell működési elveinek markánsabb eltéréseit az alábbiakban foglaljuk össze:

- *az erőkiegyenlítő típusú szövetkezet* egyértelműen tagorientált; *a vállalkozói szövetkezeti modell* esetében azonban a tagság érdekeinek megvalósítása, mint fő célkitűzés mellett hangsúlyos a fogyasztói igényekhez való alkalmazkodás, piacorientáltabb modell;
- *az erőkiegyenlítő szövetkezet* esetében a tagság homogén, a szövetkezet a kis- és közepes tőkeerővel rendelkező gazdasági szereplők piacra jutását, pozícióinak megtartását, javítását szolgálja; *a vállalkozói modellnél* ugyanakkor a tagság heterogénebbé válik, ezért egyre nehezebb a tagokat egyenlően kezelni, a leányvállalatok alapítása, fúziók létrehozása pedig természetesen együtt jár a tagok és a szövetkezet kapcsolatának lazulásával;

¹⁶ SZABÓ 2002, 241-246. o., illetve az elemzéssel kapcsolatban ld. még SZABÓ 2005.

- míg az *erőkiegyenlítő típusú szövetségnél* fősabályként érvényesül a nyitott tagság elve, cél a méretgazdaságosság, a termelékenység maximalizálása; a *vállalkozói szövetségi modellnél* a tagok belépése és kilépése feltételekhez kötött, elsődleges cél a minél jobb minőségű, magasabb hozzáadott értéket képviselő termékek előállítás. Jellemzően növekszik a külső ügyletek száma, mely a rendelkezésre álló kapacitások gazdaságosabb kihasználása révén a tagok érdekeit is szolgálja;
- az *erőkiegyenlítő szövetségben* a tagok személyesen részt vesznek a szövetség tevékenységében, a tagokkal szemben ugyanakkor elsődlegesen mennyiségi előírások érvényesülnek, a tagot beszállítási, a szövetséget pedig átvételi kötelezettség terheli, így a tagok piaci kockázata is minimalizálódik; a *vállalkozói típusú modell* ezzel szemben szigorú termelési előírásokat vezet be, magas minőségi követelményeket támaszt a tagokkal szemben, így pl. a nem megfelelő termék átvétele visszautasítható;
- az *erőkiegyenlítő típusú szövetség* tőkéje jellemzően a tagok vagyoni hozzájárulásából és a tevékenység eredményéből áll; míg a *vállalkozói szövetségi modellnél* a fejlesztések, befektetések tőkeigénye jelentős, ami szükségessé teszi a tagok vagyoni hozzájáruláson túl további tőke bevonását, új típusú pénzügyi eszközök bevezetését (befektető tagok felvétele, kötvénykibocsátás);
- az *erőkiegyenlítő típusú szövetség* működését maguk a tagok irányítják és ellenőrzik, töretlenül érvényre jut az egy tag egy szavazat elve; a *vállalkozói modellnél* ezzel szemben megfigyelhető, hogy az operatív irányításban erősödik a szakemberekből álló management szerepe. Bár a fő stratégiai döntéseket itt is a tagok közössége hozza meg, azzal, hogy több állam szabályozásában megjelenik a többes, avagy súlyozott szavazati jog, bizonyos korlátozásokkal (az egy tagot megillető szavazatok számának tételes vagy az összes szavazat számához mért arányában történő rögzítése).

Szabó G. Gábor fentiekből levont következtetése szerint, bár a vállalkozói típusú szövetségek „több ponton meghaladják a klasszikus szövetségi elveket, de teszik mindezt a tagság érdekében”.¹⁷ Ahogyan azt a *Szövetségek a közgazdaságban* című munkájában Ihrig Károly közgazdász is kiemeli, a szövetségi elvek nem merev szabályok, azok gyakorlatban történő érvényesítése tulajdonképpen a tagság

¹⁷ SZABÓ 2002, 246. o.

szándékán múlik, az azonban kétségtelen, hogy a szövetkezet lényegi sajátossága az egyén helyett a tagság érdekének előtérbe helyezése.¹⁸

E tekintetben megállapítható, hogy a Rendelet maradéktalanul igazodik a tagsági érdekek elsődlegességének követelményéhez. Az európai szövetkezet egyedi jellemzői között hangsúlyozza az egyén elsődlegességének alapelvét, alaptételként rögzíti, hogy a szövetkezet tevékenységeinek a tagok kölcsönös javát kell szolgálnia, a tagok szükségleteinek kielégítését, gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztését.

IV. A Rendelet tagsági jogviszonnal kapcsolatos tételes szabályainak elemzése

A tag és a szövetkezet viszonyrendszerét, jogait, kötelezettségeit, vagyis a tagsági jogviszony tartalmát meghatározó rendeleti normák elemzése során célunk rámutatni arra, hogy az alapvetően klasszikus szövetkezeti értékeken nyugvó közösségi szabályozás mennyiben ad tételes jogi választ az új piaci kihívásokra, és biztosít lehetőséget az új követelményekhez történő alkalmazkodásra a tagállami határokat átvéelő tevékenységet ellátó szövetkezetek számára.

Az európai szövetkezet nemzetközi jellegéből fakadóan erősen heterogén tagságra épül, abban természetes és jogi személyek egyaránt részt vehetnek, valamint alapfeltétel, hogy a tagoknak legalább két különböző tagállamban kell székhellyel rendelkezniük. A Rendelet lehetőséget biztosít arra is, hogy olyan jogalany vegyen részt az alapításban, melynek központi ügyintézésének helye a Közösségen kívül van, de valós aktív kapcsolatban áll valamely tagállam gazdaságával.¹⁹ A tagság heterogenitása természetszerűleg összhangban áll a Rendelet eredeti rendeltetésével, a szupranacionális szervezeti keretek kialakításával.

A Rendelet főszabály szerint a tagsági jogviszony létesítésének alapfeltételeként kettős követelményt állít a tagokkal szemben. Igazodva a szövetkezet személyegyesítő jellegéhez, a belépni kívánó személynek aktív személyes közreműködést kell vállalnia a szövetkezet tevékenységében, illetve részjegy jegyzés formájában vagyoni hozzájárulást is kell teljesítenie.²⁰ Ugyanakkor tovább fokozza a tagság sokszínűségét, hogy a szövetkezeti tőkeigény kielégítésének egy lehetséges eszkö-

¹⁸ IHRIG A Szövetkezetek a közgazdaságban című munkájának XII. fejezetében tárgyalja részletesen az alapvető szövetkezeti működési elvek tartalmát és érvényesülésük korlátait, ld. 429-464. o.

¹⁹ Rendelet 2. cikk

²⁰ PRUGBERGER 2003, 62. o.

zeként a Rendelet bevezeti az ún. befektető tag intézményét is. E személyek a szövetkezetbe csupán befektetést eszközölnek, nem veszik igénybe a szövetkezet szolgáltatásait, „közreműködésre” nem kötelezhetők.²¹ „Egyes esetekben a szövetkezeti tagok között meghatározott arányban lehetnek olyan befektető tagok, akik nem veszik igénybe a szövetkezet szolgáltatásait, illetve olyan harmadik személyek is, akik hasznát húznak a szövetkezet tevékenységeiből vagy munkát végeznek annak nevében.”²²

A befektető tagok felvétele ugyanakkor csupán akkor lehetséges, ha az adott európai szövetkezet székhely szerinti tagállamának szövetkezeti jogi szabályozása ismeri ennek lehetőségét. E tekintetben elmondható, hogy az Unió tagállamainak többsége nemzeti jogszabályaiba bevezette ezt új típusú szövetkezeti tagsági formát. A 2006. évi szövetkezeti törvény elfogadásával ez a magyar normarendszerbe is bekerült.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy mivel a befektető tagi konstrukció kétség kívül áttörést jelent a szövetkezet jogi tartalmát alapjaiban meghatározó elvekkel szemben (a személyes közreműködés követelménye, nyereségfelosztás szabályai), e tagok felvételét – miként több szövetkezeti kutató is²³ – csak a szövetkezet személyegyesítő jellegének túlsúlyát biztosító garanciák állítása mellett tartjuk elfogadhatónak. Üdvözlendő részünkről a hatályos magyar szövetkezeti törvény erre vonatkozó megszorítása, mely szerint a befektető tag felvételéről a közgyűlésnek kell döntenie, és a befektető tagok száma nem haladhatja meg a szövetkezeti tagok 10 %-át, a befektetői részjegyek névértéke pedig nem haladhatja meg a részjegytőke 30 %-át.²⁴

A hatályos magyar szabályozás tehát transzparens, létszámbeli és tőkearányos korlátokat állít, míg a Rendelet közvetett módon, a befektető tagok által megszerezhető összes szavazatszám maximalizálása útján (max. az összes szavazat 25 %-a) szab gátat a befektető tagok túlsúlyba kerülésének. Hasonló korlátozás figyelhető meg a Rendeletben a tisztségviselés tekintetében is: a dualista szervezeti felépítésben működő európai szövetkezet esetében a felügyelőszerv, a monista szervezet esetében pedig az ügyviteli szerv tagjainak maximum 1/4-e választható a befektető tagok közül.²⁵

A tagság összetételének vegyes volta a szövetkezeti tagsági jogviszony tartalmának kialakítása során mindvégig szem előtt tartandó, a jogok, kötelezettségek meg-

²¹ Rendelet 14. cikk

²² Rendelet Preambulum (9) bek.

²³ PÁL 2003, 114., RÉTI 2010, 296. o.

²⁴ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 60. §

²⁵ Rendelet 39. cikk (3) bek. és 42. cikk (2) bek.

fogalmazása során a jogalkotónak úgy kell eljárnia, hogy a szabályozás valamennyi tag igényeinek kielégítéséhez megfelelően kereteket adjon, így biztosítva, hogy a társulási forma működése a tagok kölcsönös megelégedettségét szolgálja. A Rendelet ehhez igazodóan lehetővé teszi, hogy az európai szövetkezet alapszabálya többféle tagi kategória létrehozásáról rendelkezzen, differenciáltan meghatározva az egyes csoportokba tartozó tagok jogait, kötelezettségeit.²⁶

A fentiekkel harmonizálva a Rendelet szerint az alapszabály rendelkezhet, különböző típusú részjegyek kibocsátásáról azzal, hogy az azonos típusba tartozó részjegyekhez azonos jogok és kötelezettségek társuljanak.²⁷ Ez teremti meg az alapot többek között arra, hogy a szövetkezet tevékenységében nagyobb szerepet vállaló tagok nagyobb súllyal vehessenek részt a döntéshozatalban.

Főszabályként a Rendelet is azon a rochdale-i alapelven nyugszik, mely szerint a tagokat – tekintet nélkül a részjegyek számára – azonos szavat illeti meg, megengedett azonban a súlyozott szavazás az egyes tagoknak az európai szövetkezet tevékenységéhez való hozzájárulása tükröződése érdekében.²⁸ A közösségi norma felhatalmazza a szövetkezetet arra, hogy amennyiben a székhely szerinti tagállam joga azt lehetővé teszi, az alapszabályban többes szavazati jog megszerzésének lehetőségéről rendelkezzen.²⁹

A többlet szavazatszerzés alapjául a szövetkezet tevékenységében való személyes – tőke-hozzájáruláson kívüli – részvétel szolgálhat, az egy tag által birtokolható szavazat-szám és arány azonban maximalizálva van, az nem haladhatja meg az összes szavazat 30 %-át, maximum 5 szavazatot.

Kizárólag pénzügyi vagy biztosítási tevékenységekkel foglalkozó európai szövetkezetek, valamint az úgynevezett másodlagos szövetkezetek³⁰ esetében vehető figyelembe a többes szavazati jog megállapítása szempontjából a szövetkezet tőkéjében való részesedés is, az egy tag által megszerezhető szavazatok száma azonban a pénzügyi/biztosítási tevékenységekkel foglalkozó szövetkezeteknél ez esetben az 5 szavazatot, de maximum az összes szavazati jog 20%-át nem haladhatja meg.

Mint arra a fentiekben utaltunk, a kizárólag vagyoni hozzájárulás teljesítésére kötelezett befektető (nem felhasználó) tagok együttesen legfeljebb az összes szavazati jog 25 %-ával rendelkezhetnek.

²⁶ Rendelet 5. cikk (4) bek.

²⁷ Rendelet 4. cikk (1) bek.

²⁸ Rendelet Preambuluma (10) bek.

²⁹ Rendelet 59. cikk (2) bek.

³⁰ Másodlagos szövetkezet, mely tagjainak többsége maga is szövetkezet

A vállalkozó szövetkezeti modell jellemzőinek ismertetésénél említettük, hogy egyes szövetkezetek a tevékenység tőkeigényét akár kötvénykibocsátás révén is igyekeznek biztosítani, amire a Rendelet is ad lehetőséget. Az európai szövetkezet alapszabályában tagsági jogviszonyt nem keletkeztető, így szavazati jogot sem biztosító, ún. különleges kedvezményrel járó értékpapírok kibocsátásáról is rendelkezhet, melyet szövetkezeti tagok és kívülállók egyaránt jegyezhetnek.³¹ Ezen értékpapír konstrukció révén a jogalkotó – a tagok vagyoni hozzájárulásán és esetleges pótbefizetésén, vagy tagi kölcsönén túl – további, „belső” forrás-szerzési lehetőséget igyekszik nyújtani a szövetkezetek számára, mely a pénzpiacon felvehető hitelintézeti kölcsönöknél kedvezőbb költségekkel biztosíthatja a tőkeigény kielégítését.

V. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fokozódó verseny, valamint a globalizáció hatásai a szövetkezetek működésére is elkerülhetetlenül hatással vannak, melyekhez történő alkalmazkodás egyre kevésbé oldható meg a rochdale-i, illetve manchesteri szövetkezeti alapelvekhez való merev ragaszkodás keretei között. A szövetkezetek életképességének fenntartása, versenyképességének biztosítása kétség kívül megköveteli, hogy a szövetkezeti gyakorlat, illetve maga a jogalkotó is felülvizsgálja és újragondolja a korábbi szövetkezeti működési elvek, tételes jogi előírások helytállóságát, azok aktuális gazdasági környezetben való alkalmazhatóságát.

A szövetkezeti szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat továbbfejlesztése során azonban mindenképpen zsinórmértékül kell szolgáltson a szövetkezet alapvető jogi természete, mely szerint a szövetkezet nem pusztán vagyonegyesítő céllal alapított társaság, hanem a tagi érdekek elsődlegessége mentén szerveződő, a tagok személyes részvételéből eredő előnyöket, az egyénekből rejlő szellemi és anyagi potenciált az önszerveződés, a szolidaritás, a demokrácia és a kooperáció elvei mentén kamatoztatni kívánó közösség, mely eredményesen képes ötvözni a gazdasági célokat a kulturális, szociális funkcióval.

Felhasznált irodalom

DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. ELTE ÁJK, Budapest, 1999

³¹ Rendelet 64. cikk

HAJÓS László: Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000

HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG ORAC lap és könyvkiadó, Budapest, 2005

IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban. Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt., Budapest, 1937

KUNCZ Ödön: A rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása. Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége kiadása, Budapest, 1935

NAGY Ferencz: A szövetkezetek alapelve székfoglaló értekezés. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906

NAGY Krisztina: A szövetkezeti társulási forma elméleti alapjai. Jogi ismeretek. SaldoZrt., Budapest, 2007, 41-63. o.

PÁL József: Nemzetközi szervezetek szövetkezésre bátorítanak. In: Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára. (Szerk.: Vass János) ELTE Bibliotheca Iuridica, Budapest, 2003, 111-118. o.

PRUGBERGER Tamás: Az „Európai szövetkezetekről” szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében. Szövetkezés 2003/3. 55-76. o.

RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében. Szövetkezés 2002/1-2. 71-83. o.

RÉTI Mária: „Az európai szövetkezetéről” szóló 2006. évi XLIX. törvényről. Szövetkezés 2006/2. 52-71. o.

RÉTI Mária: Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre. Európai Jog 2007/1. 33-40. o.

RÉTI Mária: Az Európai Unió Tanácsának „Az európai szövetkezet statútumának, a munkavállalói részvétel vonatkozásában történő kiegészítéséről” szóló 2003/72/EK irányelvének főbb jellemvonásairól. „Ünnepi tanulmányok” Prugberger Tamás egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia doktora 70. születésnapjára. Lícium- Art Kiadó és Kereskedelmi Kft. 2007., Miskolc, 343-353. o.

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszer-gazdaságban. *Közgazdasági Szemle* 2002. március, 235-250. o.

SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti identitás – egy dinamikus megközelítés a szövetkezetek fejlődésének gazdasági nézőpontú elemzésére. *Közgazdasági Szemle* 2005. január, 81-92. o.

Egyesült Nemzetek Szervezete 56. Közgyűlése 88. Plenáris Ülésének határozata a szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben (2001. dec. 19.) [letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5537_ensz56k_zgy_jav.doc]

Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei) [letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5561_szszallasfoglász_veidentitasrol.doc]

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 193. sz. ajánlása a szövetkezetek támogatásáról [letölthető: <http://misc.meh.hu/letoltheto/ilo193ajanlas.rtf>]

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szövetkezeti társaságok támogatásáról Európában; A dokumentumot 2004. február 23-án fogadta el az Európai Unió Brüsszeli Bizottsága. (letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5554_sz_vetkezeti_t_rsas_gok_t_mogat_s_r_l_eur_p_ban.doc)

ALKOTMÁNYJOGI SZEKCIÓ

Bodnár Eszter

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

A VÁLASZTÓJOG ÉS MÁS ALAPJOGOK KAPCSOLATA

A választójoggal alapjogi megközelítésből a magyar jogtudomány alig foglalkozik. Jelenleg nem érhető el olyan magyar nyelvű szakirodalom, amely a választójog sajátosságait az alapjogi dogmatika eredményeit felhasználva kimerítően bemutatná. A jogi oktatás a választójogot elsősorban az államszervezet keretében tárgyalja, ezért az alapjogi tankönyvek ugyan megemlítik a választójogot, mint politikai részvételi jogot, azonban részletes elemzést csak kivételesen adnak, akkor is inkább szervezeti oldalról közelítve meg a kérdést.

Jelen tanulmány e hiányosság pótlására kísérel meg egy apró lépést tenni azzal, hogy a választójogot – átmenetileg félretéve az államszervezeti aspektusokat – mint alapjogot szemléli, de kizárólag egyetlen szempontból, a más alapjogokhoz való viszonyt vizsgálva. A választójog és más alapjogok viszonya háromféleképpen alakulhat. Az alapjogok egy részével semmilyen találkozási pont nem keletkezik, ezért ezekkel nem kell foglalkoznunk (pl. nem érinti a választójog az élethez való jogot). Más alapjogokkal a választójog kapcsolatba kerül, azonban ez a kapcsolat „konfliktusmentes”, a jogok pozitívan hatnak egymásra, egymást kiegészítő, meghatározó jellegük van. Harmadrészt viszont egyes alapjogokkal a választójog ütközhet, és kérdésként merül fel, hogy ezekben az alapjogi konfliktusokban melyik alapjognak kell engednie.

Természetesen a bonyolult viszonyrendszer miatt teljesen egyértelmű elhatárolás nem adható: némely alapjogok egyes helyzetekben konfliktusba kerülnek a választójoggal, máskor viszont annak érvényesülését segítik elő.

A választójog és más alapjogok „konfliktusmentes” kapcsolata

Az alapjogok egy részével a választójog kölcsönös kapcsolatban áll, azonban e jogok találkozása során nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem a jogok kiegészítően, pozitívan hatnak egymásra. E kapcsolat jellegét tekintve három csoport alakítható ki. A legszorosabb a kapcsolat a közügyekben való részvétel jogához

tartozó többi alapjoggal. A második csoportba a politikai szabadságjogok tartoznak, amelyek a választójog érvényesülését jelentősen elősegítik. Végül a harmadik csoportba az emberi méltóság és az egyenjogúság elve, két olyan alkotmányos alapelv sorolható, amelyek teljes mértékben áthatják a választójogot, meghatározóak annak tartalmára és hatáira nézve.

A választójog és a közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog

A politikai részvételi jogokat együttesen a „közügyekben való részvétel joga” alá sorolhatjuk be. Ez tulajdonképpen nem önálló alapjog, hanem egy jogcsoport. A nemzetközi emberi jogi egyezmények rendszerint először a közügyekben való részvétel jogát említik, és annak megvalósulásaként szólnak a hatalomban való közvetlen és képviselő útján való részvételről, illetve az aktív és passzív választójogról.¹

A közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog közül kétségtelenül a *népszavazáshoz való jog* kapcsolódik leghatalmasabban a választójoghoz. A közvetlen és képviselői demokrácia viszonyának sajátosságait az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismerjük. Egyrészt a népszuverenitás elvéből folyó jogok gyakorlásának elsődleges formája a képviselő. Másrészt a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása esetekben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll.² Míg tehát a közvetlen hatalomgyakorlást a képviselői hatalomgyakorlás korlátjának tekinthetjük, addig alanyi oldalról a választójog és a népszavazáshoz való jog viszonya inkább egymást támogató, kiegészítő jellegű. A választójogosult számára ugyanis a kettő együttesen biztosítja, hogy a hatalomgyakorlásban részt vegyen, a két alapjog kizárólag a részvétel módjában és gyakoriságában különbözik egymástól. Egyes elméletek szerint a választójog valójában nem is egyértelműen a képviselői hatalomgyakorláshoz

¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikke, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke. Korábban a magyar alkotmány – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának mintájára – külön is említette a közügyek vitelében való részvételhez való jogot, ám egy 2002-es módosítás ezt elhagyta, mondván, hogy egyes alapjogok – az aktív és a passzív választójog, a népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel joga, a hivatalviselés joga, a kommunikációs alapjogok és az egyesülési jog – teljes egészében kitöltik e jog tartalmát.

² 2/1993. (I. 22.) AB hat., 52/1997. (X. 14.) AB hat. E viszonyrendszer egyik elemét az Alaptörvény szövege már *expressis verbis* is kifejezi, a B) cikk (4) bekezdése alapján a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

köthető, hanem lényegében „átmenetet” képez a közvetlen és a képviseleti demokrácia intézményei között.³ A népszavazáshoz való joghoz a legszorosabb a kapcsolat az alanyi kör tekintetében is, amit az Alaptörvény egészen szemléletessé tett: a XXIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Érdeemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság már akkor is a két jog alanyi körének összekötését tartotta kívánatosnak, amikor a népszavazáshoz való jog jogosultjairól az Alkotmány még egyáltalán nem szólt.⁴

A *közhivatal viseléséhez való jog* leginkább a passzív választójoggal mutat rokon vonásokat. Míg azonban a passzív választójog a törvényhozó hatalmi ágba tartozó képviseleti szervek létrehozásához kötődik, addig a „közhivatal” fogalma nem terjed ki a közvetlenül választott tisztségekre, hanem kizárólag a más hatalmi ágakba tartozó tisztségeket foglalja magában.⁵ A passzív választójoggal való összefüggés azonban mindenképpen fennáll abból a szempontból, hogy a legtöbb esetben a közhivatal betöltésének feltételei között nem kizárólag az állampolgárság, hanem a választhatóság is megjelenik.

Szintén hasonlóság a két jog között, hogy nem terjed ki konkrét, meghatározott pozíció elnyerésére. Az Alaptörvény passzív választójogra vonatkozó rendelkezése nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat-elhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon.⁶ Ugyanígy a közhivatal viseléséhez való joghoz kapcsolódóan sincs senkinek az Alaptörvényből folyó alanyi joga meghatározott munkakör betöltésére, az Alaptörvény kizárólag a közhivatal viselését, azaz a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.⁷

A *petíciós jog* és a választójog között is fellelhető némi összefüggés, bár ez jóval távolibb, mint az előző két jognál.⁸ A petíciós jog szintén a közügyekben való részvételre irányul, ez a részvétel azonban a választójog gyakorlásától több szempontból különbözik. Egyrészt célja nem a közhatalom-gyakorlók személyének a meg-

³ DEZSŐ 2007, 203-204. o.

⁴ 18/1993. (III. 19.) AB hat.

⁵ Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. Népképviseleti szervek tagjainál pedig ilyen korlátozás fogalmilag kizárt lenne.

⁶ 63/B/1995. AB hat.

⁷ 39/1997. (VII. 1.) AB hat.

⁸ A petíciós jog szorosabb kapcsolatban áll a népszavazáshoz való joggal, illetve még közelebbi az összefüggés a népi kezdeményezéshez való joggal

határozása, hanem valamely egyéni vagy közösségi célkitűzés elérése. Másrészt nem fűződik hozzá olyan eredmény, direkt visszacsatolás, mint egy választáshoz. Harmadrészt pedig kevésbé formalizált, az állam részéről kevésbé aktív közreműködést követel meg. Eltérés mutatkozik az alanyok körében is, mivel a petíciós jog az Alaptörvény XXV. cikke szerint nem kizárólag a magyar állampolgárokat illeti meg, hanem mindenkit.

A választójog és a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok

Látni kell, hogy a választójog önmagában nem minősíti a hatalomgyakorlás demokratizmusát. Politikai alapjogként kezelése biztosítékot jelent a választójog, sőt a többi politikai jog érvényesítésére, azonban a választások demokratizmusának feltétele az is, hogy a politikai jogok (különösen a véleménynyilvánításhoz való jog, az egyesülési és a gyülekezési jog) jogi garanciái, bírói védelme és tényleges érvényesülése biztosított legyen.⁹ Az összefüggés annyira szoros, hogy a részvételi jogok tágabb felfogása szerint a politikai szabadságjogok is a részvételi jogok csoportjába tartoznak, mivel a politika formálásában, a közügyek megvitatásában való részvételt teszik lehetővé az egyén számára.¹⁰ Ezek a jogok rendszerint nem kerülnek alapjogi konfliktusba a választójoggal, hanem éppen annak érvényesüléséhez szükségesek. Sőt bizonyos esetekben ezen jogok korlátozására is csak kisebb mértékben kerülhet sor, amikor érvényesülésük a választójog érvényesülésének feltételévé válik, így főleg a választási kampány időszakában.

A *véleménynyilvánítás szabadságáról* az Alkotmánybíróság kifejezetten megállapította, hogy különösen fontos, hogy a választási kampány időszakában érvényesüljön.¹¹ Más határozataiban pedig a választási kampányt egyenesen a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti.¹² Ugyanerre a megállapításra jut az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága: annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, a jelöltek és a választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a

⁹ DEZSŐ 1995, 28. o.

¹⁰ HALMAI – TÓTH 2003, 94. o.

¹¹ 60/2003. (XI. 26.) AB hat.

¹² 39/2002. (IX. 25.) AB hat., 6/2007. (II. 27.) AB hat.

közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampánynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.¹³

A demokratikus közvélemény kialakulásához nélkülözhetetlen az *információsza-
badság alapjoga* és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, így a választójog
érvényesüléséhez szükséges jogok közzé sorolhatjuk a *közérdekű adatok megismeréséhez való jogot* is.¹⁴ Erről a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön.¹⁵ A közérdekű adatok megismeréséhez való jog azonban nemcsak a választási kampányban merül fel, hanem a választással összefüggő információk vonatkozásában is, amelyek egyértelműen közérdekű adatok. A választójog gyakorlásával, illetve a választási eljárási cselekményekkel kapcsolatos információk közlése minden választópolgár tárgyilagos tájékoztatását biztosítja.¹⁶ Szintén közérdekű adat a választások eredménye, az ugyanis az állam működését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvetően befolyásoló információ.¹⁷

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint a választójog elengedhetetlen kiegészítője az *egyesülési jog* is, beleértve a politikai és közügyekkel foglalkozó szervezetek és egyesületek alakításához és az ezekhez való csatlakozáshoz való jogot. A politikai pártok és tagjaik jelentős szerepet játszanak a közügyek gyakorlásában és a választási folyamatban.¹⁸ Ebben az esetben is megfigyelhetjük, hogy a választójog érvényesülése érdekében az egyesülési jog korlátozásának alkotmányos lehetősége szűkebb a politikai pártok esetén. Így például az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet a pártok felett, a pártok költségvetési támogatásra jogosultak. Ez azonban szorosan összefügg a politikai pártok alkotmányos szerepével.¹⁹

Végül meg kell jegyeznünk, hogy az egyesülési jognak a választójog érvényesülését biztosító jellege ellenére a jelöltállítás jogát az Alkotmánybíróság nem tekinti alapjognak, az az egyesülési jognak nem része, hanem a választójogon alapul.²⁰

¹³ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 25. pont

¹⁴ 6/2007. (II. 27.) AB hat.

¹⁵ 60/2003. (XI. 26.) AB hat.

¹⁶ Ezzel magyarázható például, hogy ezekre az adatokra nem terjed ki a kampánycsend, amely egyébként a választópolgár befolyásmentes döntésének biztosítására szolgál; 39/2002. (IX. 25.) AB hat.

¹⁷ 339/B/2002. AB hat.

¹⁸ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 26. pont

¹⁹ Ld. pl. 53/1996. (XI. 22.) AB hat.

²⁰ 1/2002. (I. 11.) AB hat.

A *gyülekezési jog* és a választójog kapcsolatában a leginkább igaz az az állítás, hogy a választójog érvényesülése érdekében az alapjog korlátozhatósága csökken: a hatályos szabályozás szerint a választási gyűlések nem tartoznak a gyülekezési törvény hatálya alá, így nincsenek előzetes bejelentéshez kötve. Azaz a választójog érvényesülése érdekében a választási kampány-időszakban a gyülekezési jog korlátozása kevésbé indokolt, mint a választási kampányon kívüli időszakban.²¹

Míg a közügyekben való részvétel jogához tartozó alapjogoknál azt állapíthattuk meg, hogy az alanyi kör rendszerint megegyezik a választójogosultak körével, addig a politikai szabadságjogoknál a jogosultak köre szélesebb a választójogénál, ily módon lehetőséget biztosít arra, hogy azok, akik nem rendelkeznek választójoggal, ezen jogok gyakorlása révén mégis befolyással bírnak a közügyekre, még ha ez a befolyás nem is olyan direkt, mint a választójog esetén.

A választójog tartalmát meghatározó alapjogok (elvek)

Az emberi méltósághoz való jog nemcsak alapjog, hanem olyan elv, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, meghatározza. Az egész jogrendszert átható másik ilyen alkotmányos elv az egyenjogúság elve, összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.²² Hogyan viszonyulnak ezek a választójoghoz?

Az *egyenjogúság* elve két választójogi alkotmányos alapelvhez kapcsolódik: a választójog általánosságához és a választójog egyenlőségéhez.

A *választójog általánossága* specifikus kifejeződése az általános egyenlőségi szabálynak. Az összefüggést röviden talán így fogalmazhatjuk meg: minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga. A választójog általánossága arra kötelez, hogy mindenki hozzáférjen a választójoghoz, és tiltja, hogy egyes polgárok vagy társadalmi csoportok politikai, gazdasági vagy szociális okból ki legyenek rekesztve a választójogból. Ez megfelel a diszkrimináció-tilalomnak, azaz az általános egyenlőségi szabályt formalizálja.²³ Ez a kapcsolat azonban nem volt mindig

²¹ Természetesen a teljes képhez hozzátartozik, hogy a szabályozási hiányosságok (pl. a választási gyűlés fogalmának és ismérveinek meghatározatlansága) miatt ezen összefüggés a gyakorlatban számos problémát vet fel.

²² Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén nem önálló alapjogként, hanem a többi cikket átható elvként értelmezi az Egyezmény 14. cikkét, így általában már nem tartja szükségesnek a cikk megsértésének megállapítását, ha a választójog sérelmét már megállapította. Ld. pl. *Aziz v. Cyprus*, Judgment of 22 June 2004, no. 69949/01.

²³ MAGIERA 2003, 1234. o.

magától értetődő. A jogegyenlőség megvalósulására és a választójog általánosságának megteremtésére irányuló folyamat lényegében párhuzamos zajlott, bár eltérő hullámokban. Míg a „minden ember egyenlő” elv már az első jognyilatkozatokban is megjelenik, addig ebbe az egyenlőségbe a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével vált általánossá a választójog.

Míg tehát a választójog általánossága a választójoghoz való azonos hozzáférést jelenti, addig a *választójog egyenlősége* az aktív és passzív választójog lehetőleg azonos módon történő gyakorolhatóságát követeli meg.²⁴ Ha a választójog általánosságát a „minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga” elvvel határoztuk meg, akkor ehhez képest a választójog egyenlősége annyit jelent, hogy „minden választópolgár egyenlő, tehát választójoga azonos értékű”. Mind a magyar, mind a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ez azt is jelenti, hogy a választójog egyenlőségének sérelme esetén e speciális egyenlőségi szabály megsértését állapítják meg, és – legalábbis a határozat rendelkező részében – nem nyúlnak vissza az általános egyenlőségi szabályig.²⁵ A választójog egyenlősége annyiban is speciális, hogy a többi alapjoghoz viszonyítva itt az egyenlőség talán a leglátványosabban mutatkozik meg, elsősorban az alapelv első összetevőjénél, az „egy ember – egy szavazat” elvénel – hiszen mindenki ugyanannyi szavazólapot kap.

Nem a választójogból, hanem az általános egyenlőségi szabályból következik azonban az *esélyegyenlőség elve*, amely a választásokon induló jelöltekre és jelölő szervezetekre vonatkozatható. A jogegyenlőség megvalósulását célzó esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló intézkedések a választójog területén sajátosan érvényesülnek: az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választáson.²⁶ Az esélynek azonban kizárólag a választást megelőzően kell egyenlőnek lennie.²⁷

A hátrányos megkülönböztetés tilalmából kiindulva is eljuthatunk az *emberi méltóság* alkotmányos alapelvéhez. A választókerületek aránytalanságáról szóló 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint az, hogy minden választópolgárnak egy, a többi választópolgárával azonos értékű szavazata van, az egyenlő emberi méltóság elvének kifejeződése. A szavazatok súlya közötti kétszeres eltérés nemcsak a vá-

²⁴ MAGIERA 2003, 1237. o.

²⁵ 22/2005. (VI. 17.) AB hat.; MAGIERA 2003, 1237. o.; HUFEN 2009, 749. o.

²⁶ 13/2004. (IV. 20.) AB hat.

²⁷ 3/1991. (II. 7.) AB hat.

lasztójog egyenlőségének elvét sérti, hanem az emberi méltóságot is, ezért ilyen esetben az eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá. A német alkotmánybíróság ettől szorosabb összefüggést is kimutat az emberi méltóság és a választójog között: a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejeződése. A választójog az emberi méltóság elvének garanciái közé tartozik, így az alkotmányos rendszer egyik legfontosabb alapköve.²⁸

A választójog és más alapjogok „konfliktusos” kapcsolata

Míg az előbbi csoportban a választójog és valamely más alapjog egymás érvényesülését segítették elő, előfordulhat olyan helyzet, amikor a két alapjog összeütközésbe kerül egymással, és valamelyiknek a másik érvényesülése érdekében engednie kell. E konfliktusokban rendszerint a választójog bizonyul „erősebbnek.

A *személyes adatok védelméhez való jog* a választási eljárás során többször is előtérbe kerül, hiszen önmagában a választás lebonyolításának is feltétele a személyes adatok kezelése. A legjelentősebb – és hosszú ideje létező – konfliktus az ajánlószelevények tekintetében áll fenn a két alapjog között. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ajánlószelevények húsz éve alkalmazott rendszere nem sérti a személyes adatok védelméhez való jogot. Ez utóbbi ugyanis nem korlátozhatatlan alapjog, adott esetben éppen egy másik alapjog, a választójog és a hozzá kapcsolódó ajánlási jog érvényesülése, illetve az e jogokkal való visszaélés megelőzése vagy feltárása érdekében lehetséges, hogy a választási szervek és a bíróságok a választásokkal kapcsolatos szabályok megtartásának ellenőrzése végett megismerhessék a választópolgárok néhány személyes adatát. A választási törvény ráadásul csak ajánlási jogot ad a választópolgárnak, de nem teszi kötelességévé, hogy éljen is ajánlási jogával. A választópolgár tehát maga jogosult eldönteni, hogy az ajánlás érdekében felfedi-e bizonyos személyes adatait egy párt, illetőleg a választás törvényességét ellenőrző szervek előtt vagy sem.²⁹ Ebben az esetben tehát a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozható a választójog érvényesülése érdekében.

Bizonyos esetekben a *közérdekű adatok megismeréséhez való jog* korlátozására van szükség annak érdekében, hogy a választópolgárok befolyásmentesen tudják

²⁸ BAUSBACK 1998, 91. o.

²⁹ 2/1990. (II. 18.) AB hat., 19/1994. (IV. 1.) AB hat. Sólyom László az első határozathoz különvéleményt, a másodikhoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyekben kifejtette, hogy a korlátozás aránytalan, mivel a cél, azaz az ajánlószelevények valódiságának ellenőrzése más, a személyes adatok védelméhez való jogot kevésbé korlátozó módon is megvalósítható lett volna.

gyakorolni a választójogukat. Ez a dilemma merült fel a 2010. évi országgyűlési választáskor, amikor vita alakult ki az adatvédelmi biztos és az Országos Választási Bizottság között arról, hogy közzétehetőek-e a szavazóköri adatok a választás estéjén, ha köztudomású, hogy egyes szavazókörökben még választók várnak arra, hogy szavazatukat leadhassák. Az adatvédelmi biztos szerint az, hogy az országgyűlési képviselők választásának első fordulójában az előzetes választási eredmények szolgáltatására csak késedelmesen került sor, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott.³⁰ Az OVB véleménye szerint az eltérő feldolgozottsági szinteken alapuló előzetes választási adatok közlésénél fontosabb alkotmányos érdek fűződik a választópolgárok szavazati jogának befolyásmentes gyakorlásához, ezért nem sérült a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog azzal, hogy az előzetes választási eredmények közlésére nem 19 órától folyamatosan került sor.³¹ A magunk részéről ebben a vitában az OVB álláspontjával értünk egyet. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogból nem következhet az, hogy a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő adatokat az adatkezelés megkezdésének pillanatában köteles lenne nyilvánosságra hozni.³²

A választási eljárásban elengedhetetlen, hogy érvényesüljön a *jogorvoslathoz való jog*, biztosítva legyen a hatékony jogvédelem. A választás azonban speciális abból a szempontból, hogy az ésszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményének akár utólagos megkérdőjelezését is lehetővé tehetnék, akadályoznák a testületek megalakulását vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimitációját, amely ellentétes lenne a jogállamiság elvével. A választási eljárásnak a demokratikus legitimitációs funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok speciális helyzete (az, hogy egyébként is figyelemmel kísérik a választási szervek döntéseit) indokoltta teszi a rövid jogorvoslati határidők meghatározását. A jogalkotónak a választási eljárásban

³⁰ ABI-2257/2010/H. számú ügy

³¹ Az OVB közleménye, 2010. április 22.

³² Ráadásul, ha az Országos Választási Iroda az előzetes adatokat azelőtt nyilvánosságra hozta volna, mielőtt a szavazás valamennyi szavazókörben lezárul, azzal nemcsak a kampánycsendre vonatkozó szabályt sértette volna meg, hanem a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét is. Álláspontunk szerint a választójog egyenlőségének elvéből az következik, hogy a választópolgár jogosult arra, hogy szavazatát befolyásmentesen, megfelelő garanciák mellett adja le, függetlenül attól, hogy ezt a szavazás megkezdésekor vagy – adminisztratív hiba folytán – 19 óra után teszi meg. Az eset és az azzal kapcsolatban felmerült további alkotmányjogi problémák részletes leírását ld. BODNÁR 2010, 143-159. o.

olyan ésszerű határidőket kell megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse.³³ Itt tehát a jogorvoslathoz való jog korlátozására kerül sor annak érdekében, hogy a választójog speciális funkciója érvényesülhessen.³⁴

A fenti határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László – amellet, hogy a három napos jogorvoslati határidőket látszatzmegoldásnak tartja – a jogorvoslathoz való jog és a választójog egy másik összefüggésére mutat rá. A választások a képviseleti demokrácia kiemelkedően fontos eseményei, amelyek lefolytatásának és eredményes kimenetelének legfőbb feltétele a választópolgári részvétel. Az érintettek aktív és passzív választójogának gyakorlását biztosító intézmények és működési rend megléte előfeltétele a demokratikus választójog gyakorlásának, így a rövid jogorvoslati határidők, amelyek egyoldalúan csak az eljárások gyors lezárására koncentrálnak, a demokratikus választói közreműködésre a gyakorlatban nem teremtenek lehetőséget.

Habár a *véleménynyilvánítás szabadságát* a fentiek alapján elsősorban a választójog érvényesülését elősegítő jognak tekinthetjük, felmerülhet olyan helyzet, amelyben a két jog konfliktusba kerül egymással. A legjellemzőbb példa erre a kampánycsend, amelyről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányellenes, nem korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságának a lényeges tartalmát. A korlátozásra a választójog érvényesülése, a választási akarat kinyilvánításnak zavartalansága érdekében kerül sor, a korlátozás mindenkire nézve azonos, valamint arányos, mivel nem tartalmi, hanem csak időbeli jellegű, és az ideje a kampány időszakához képest rövid.³⁵ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szintén azt az elvet követi, hogy a választások idején vagy azt megelőzően lehet olyan korlátozásokat alkalmazni a véleménynyilvánítás szabadságával szemben, amelyek egyébként nem lennének elfogadhatóak, annak érdekében, hogy a nép véleményének kifejezését biztosítsák a törvényhozó testület megválasztását illetően.³⁶

³³ 59/2003. (XI. 26.) AB hat.

³⁴ Ugyanígy elfogadhatónak tartja az Emberi Jogok Európai Bírósága a rövid jogorvoslati határidőket a választási eljárásban. Ld. Etxeberria et autres c. Espagne, Arret de 30 juin 2009, no. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03.

³⁵ 39/2002. (IX. 25.) AB hat.

³⁶ Kovács Péter szerint ez azt támasztja alá, hogy az EJEB a választási kampány időszakában követendő elveket lex specialisnak tekinti, azaz nem mechanikusan vonatkoztatja rá a vélemény-

Míg a fenti esetekben az alapjogi konfliktusban a választójog „kerekedett felül”, addig sem a különböző alapjogvédő fórumok gyakorlatát, sem az elméleti eshetőségeket számba véve nem találunk olyan esetet, amelyben a választójog korlátozására valamely más alapjog érvényesülése érdekében kerülne sor.³⁷

Összegzés

A választójog és más alapjogok viszonyrendszerét áttekintve megállapíthatjuk, hogy a választójog kapcsolata egyes alapjogokkal inkább elméleti, dogmatikai szinten mutatható ki, míg másoknál a választójoggal való viszony a gyakorlatban, konkrét esetek során tisztázódott.

Az első csoportba tartozó alapjogoknál rendszerint nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem vagy választójog tartalmát meghatározóan hatnak (egyenjogúság, emberi méltóság), vagy elősegítik a választójog érvényesülését (politikai szabadságjogok). Ide sorolhatjuk még azokat a jogokat, amelyek kapcsolata a választójoggal párhuzamosként jellemezhető (közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog), mivel ezeknél a jogoknál számos azonosság mutatható ki a választójoggal a jogok alanyi körét, szerkezetét, alapjogi sajátosságait illetően.

A másik csoportba tartozó alapjogok a választási eljárás során összeütközésbe kerülnek a választójoggal, és mint láthattuk, ezen alapjogi konfliktusban rendszerint a választójog érvényesülése érdekében a másik alapjog kerül korlátozásra.

A fentiek alapján egyértelműen arra a következtetésre juthatunk, hogy a választójog nem elszigetelten létezik az alapjogi rendszerben. A törvényhozó hatalommal felruházott képviselői szervek demokratikus választásához az általános választójog biztosítása mellett garantálni kell a szavazás és az egész választási eljárás tisztaságát, a jogorvoslat lehetőségét, valamint a választójoghoz szervesen kapcsolódó politikai alapjogok és szabadságok érvényesülésének feltételeit. Különösen fontos a választójog szempontjából az állampolgárok joga politikai pártok szervezésére, a szabad jelöltállításra, az egymással versengő politikai erők támogatására és a kö-

nyilvánítás szabadságát illetően általában érvényesülő szabályokat, illetve saját joggyakorlatát. Ld. a 6/2007. (II. 27.) AB hat.-hoz fűzött különvéleményét.

³⁷ A szakirodalomban van olyan álláspont, amely szerint a szabadságjogok határt szabnak a részvételi jogok érvényesülésének: az állampolgárok demokratikus döntéshozatal útján – sem közvetlenül, sem képviselői szervek révén – nem csorbíthatják az egyének szabadságát biztosító jogokat és természetesen a részvételi jogokat sem. (HALMAI – TÓTH 2003, 83. o.) Álláspontunk szerint azonban ebben az esetben a szabadságjogok már nem a választójog, hanem a demokratikus hatalomgyakorlás korlátját jelentik.

zöttük, illetve politikai programjaik között történő szabad választásra. Ezek a kritériumok a demokratikus többpártrendszerű országokban érvényesülnek, ahol a jogi garanciák és a politikai rendszer intézményei (pártok, érdekképviselések, egyesületek, nyilvánosság) együtt biztosítják, hogy a választójog, mint a hatalomban való részvétel joga funkcionáljon.³⁸

A választójog tehát nem „mindenható”, a demokratikus állami-társadalmi berendezkedés feltétele az alapvető jogok teljes körű, egymásra ható érvényesülése.

Felhasznált irodalom

BAUSBACK, Winfried: Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Lang, Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, 1998

BODNÁR Eszter: Pillanatkép a hazai alapjogvédelmi rendszerről a 2010. évi országgyűlési választások kapcsán. In: NOVOSZÁDEK Nóra (szerk.): Országgyűlési választások 2010 – Aktuális közjogi és politológiai kérdések. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2010, 143-159. o.

DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az alkotmányban. Acta Humana, 1995/18-19. 170-185. o.

DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 203-239. o.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 81-107. o.

HUFEN, Friedhelm: Staatsrecht II. Grundrechte. Verlag C. H. Beck, München, 2009

MAGIERA, Siegfried: Der Bundestag – Art. 38. In Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar. Verlag C. H. Beck, München, 2003, 1215-1243. o.

³⁸ DEZSŐ 1995, 28. o.

Bujdosó András

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

A VIZSGÁLÓBIZOTTSÁGOK MEGALKALÍTÁSÁNAK KÉRDŐJELEI (Milyen változásokat hozott az Országgyűlésre vonatkozó új szabályozás a vizsgálóbizottságokra vonatkozóan?)

Tanulmányomban az Országgyűlésre vonatkozó, nemrég elfogadott új normáknak, szabálmódosításoknak – nevezetesen az Országgyűlésről szóló törvénynek,¹ valamint a Házsabály módosítására vonatkozó OGY határozatnak² – a vizsgálóbizottságokról hozott főbb változásait tekintem át. Mivel a jogintézmények szempontjából azok hibáinak, hiányosságainak kiemelése általában hálásabb és hasznosabb feladat, ezért elemzésemben elsősorban ezekkel foglalkozom. Mielőtt azonban az érdemi kérdésekre rátérnék, szükségesnek tartom röviden áttekinteni, összefoglalni az új szabályozás előzményeit, valamint körülményeit.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) kimondta, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy

- nem szabályozta törvényben az Alkotmánynak megfelelően az állandó és ideiglenes bizottságok vizsgálati tevékenységének rendjét;
- hiányoznak a bizottsági vizsgálat sui generis voltát (a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok;
- hiányoznak a bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételei, és ezáltal sérülhet az Országgyűlésnek a hatalommegosztás elvéből következő parlamenti ellenőrzési funkciója;
- azzal, hogy az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy a bizottsági vizsgálatok során az Alkotmánynak megfelelően érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; ugyanakkor megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok;

¹ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

² A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. módosításáról szóló 36/2012. (IV. 19.) OGY hat.

- megfelelő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben.

A fent megfogalmazott főbb alkotmányossági kritériumok alapján az Országgyűlésnek a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban átfogó, törvényi szintű szabályozást kellene alkotnia.³ Az Alkotmánybíróság határozata alapján az Országgyűlésnek 2004. március 31-ig kellett volna pótolnia a hiányzó törvényi szabályozást,⁴ azonban az Országgyűlés a kívánt törvényi szabályozással egészen 2012-ig adós maradt, és mint majd látjuk, a jelenlegi kodifikációs munkák kapcsán is merülnek fel alkotmányjogi problémák.

Az Alkotmánybíróság később az 55/2009. (V. 6.) AB határozatában kiemelte: Az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenységet végző ideiglenes bizottságot hozzon létre. Annak eldöntése, hogy az Országgyűlés milyen körben él ezzel a felhatalmazással, és annak szabályozása, hogy a parlamenti ellenőrzés rendszerében milyen szerepet szán a vizsgálóbizottságoknak, a széles társadalmi rétegeket érintő közügyek mely körének feltárására tartja szükségesnek vizsgálóbizottság létrehozását, az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság e határozatában – egyébként helyesen – azt vetette fel, hogy az AB határozat alapján megalkotandó törvény szabályozásának tárgya lehet a vizsgálóbizottságok helyének, funkcióinak meghatározása a parlamenti ellenőrzés rendszerében.

Abból, hogy a parlament mostanáig nem tett eleget a fentiekből következő szabályozási kötelezettségének, az vonható le, hogy – az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott alkotmányjogi szempontok ellenére – valamiért nem tartotta elég sürgősnek, illetve kiemelkedő fontosságúnak a kérdéses szabályozás elvégzését. (Ez egyébként rávilágít a mulasztásos alkotmánysértések fenntartása miatti jogkövetkezmények hiányával kapcsolatos problémákra, valamint arra a jelenségre, hogy a parlamentnek a mindenkori – nagyrészt politikai alapú – elhatározásától függ az ilyen alkotmányjogi problémák rendezése.)

³ Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmánysértő mulasztást az Országgyűlésnek, mint törvényalkotó hatalomnak kell megszüntetnie.

⁴ A határidő megállapításánál az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságok tevékenysége az Alkotmányon alapul, és jelentős alkotmányossági megfontolások szólnak amellet, hogy ezek a bizottságok megfelelően szabályozott keretek között, hatékonyan, de az alapvető jogokat tiszteletben tartva tudják kifejteni a köz érdekében végzett tevékenységüket.

Ilyen előzmények után kerülhet sor most témánk szempontjából az új szabályok kialakítására. A jelenlegi jogalkotói elképzeléseknek megfelelően az Országgyűlés működésével kapcsolatos új normatív szabályanyag – természetesen az Alaptörvényen túl, amely 7. cikk (3) bekezdésében mindössze csak annyit mond ki, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza – két jogforrási szinten kerül kialakításra. A legfontosabb, garanciális jellegű szabályok az Országgyűlésről szóló törvényben, míg a részletesebb, az Országgyűlésről szóló törvény „végrehajtását” szolgáló rendelkezések a hatályos Házzsabály ezzel egyidejű átfogó módosításával születnek meg.

Elvileg ebbe a szabályozási környezetbe illeszkedik a vizsgálóbizottságok új szabályozása is. Feltűnő ugyanakkor, hogy a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos részben régi, részben új szabályok kizárólag az Országgyűlésről szóló törvényben kerülnek szabályozásra, ehhez azonban a módosított Házzsabályban részletes rendelkezések nem kapcsolódnak, a Házzsabály eddigi ilyen tárgyú rendelkezéseit pedig a módosítás hatályon kívül helyezi (illetve a törvénybe áthelyezi). Ezzel kapcsolatban nyilván felmerül az a kérdés, hogy vajon a vizsgálóbizottságok működésének minden vonatkozása olyan garanciális jellegű kérdésnek tekintendő-e, hogy azt mindenképpen a törvényben kelljen szabályozni. Ez nyilvánvalóan nincs így, tehát a szabályozás – legalábbis a jogforrási szintek megfelelő kihasználhatósága tekintetében – az AB határozat szerinti követelményeket kiterjesztően értelmezve a másik véglet irányába mozdult el.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény indokolását tekintve továbbá az állapítható meg, hogy az – álláspontom szerint a kérdéskör jelentőségéhez képest meglehetősen nagyvonalúan – csak a szabályozás felületes indokolását adja, az egyes részletszabályok tartalmának jobb megértéséhez nem sokban járul hozzá.⁵ Érdemi tartalmában kiemeli: *„A vizsgálóbizottságokra vonatkozóan a Javaslat a korábbi házzsabályi rendelkezéseknél részletesebb, az együttműködésre kötelezettre vonatkozó garanciális szabályokat tartalmaz. (...) A Javaslat hosszas, nagyjából nyolc éves alkotmányos mulasztás végére tesz pontot a vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályozás törvényi szintre emelésével. Az AB határozat ugyanis megállapította, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységének rendjét*

⁵ A törvényjavaslatok indokolásának az elmúlt jó pár évben kialakult gyakorlata álláspontom szerint rossz megoldási irányt választott, és mind mennyiségileg, mind minőségileg arányt tévesztett. A törvénykezdeményező ugyanis az indokolásban nagyon sok esetben csak megismétli a normatív szöveget, a normatív tartalom kialakításának érdemi magyarázatát azonban sokszor egyáltalán nem vagy csak felületesen adja meg.

törvényben kell szabályozni, valamint törvényben kell biztosítani a vizsgálatok hatékonyságát. A Javaslat fenntartja a vizsgálóbizottság létrehozásának hatályos feltételeit, ... (...) A Javaslat szabályozásából következik, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenysége kizárólag a politikai felelősség megállapítását szolgálhatja, és a vizsgálóbizottság megállapításai más hatóságot vagy a bíróságot nem kötik. Ebből követően a vizsgálóbizottság megállapításai is politikai természetűek, amelyekkel szemben a hagyományos közigazgatási vagy bírói fórumok előtt jogorvoslatnak helye nincs.”

Mindezek áttekintése után már rá lehet térni a vizsgálóbizottságokat érintő fontosabb tartalmi kérdésekre. Az új szabályozás tartalmának kialakítására – mint fentebb már említettem – kiemelt hatása volt az AB határozatnak, és a mostani szabályozásnak nyilvánvalóan törekednie kell minden alkotmányos visszásság kiküszöbölésére, és ezeken felül a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos egyéb hibás vagy következtelen szabályok lehetőség szerinti kijavítására, illetve a hiányok pótlására is.⁶ Ennek ellenére számos következtelenség, illetve alkotmányjogi probléma merül fel az új szabályok kapcsán is. A következőkben két ilyen problémakörrel foglalkozom részletesebben, míg ezt követően néhány más problémát rövidebben, felsorolásszerűen említek meg.

1. Először is már a vizsgálóbizottságok létrehozatalának kötelező jellegével kapcsolatban jelentős változás körvonalazódik. Az Országgyűlésről szóló törvény 24. § (2) bekezdése kimondja, hogy a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, és ezzel a törvény valójában a hatályos házszabályi rendelkezést veszi át. A törvény 24. § (2) bekezdése azonban – a törvény 147. § (1) bekezdése és 144. § (3) bekezdése szerint – az országgyűlési képviselők következő általános választását követően megalakuló Országgyűlés alakuló ülésének napján akként módosul, hogy azt követően a törvény már azt fogja előírni elő, hogy vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti. A különbség tehát az, hogy a legalább egyötödös arányú kezdeményezés esetén megszűnik a létrehozási kötelezettség. Ez kétszeres problémával jár. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a módosítással elvész a rendelkezés kisebbségvédelmi funkciója, hiszen az egyszerű többségi szavazás főszabályára tekintettel fennáll az esélye, hogy csak a mindenkori kormánytöbbségnek tetsző létrehozási

⁶ Erről a témáról bővebben írtam a következő tanulmányban: BUJDOSÓ 2010.

javaslatok eredményezik majd vizsgálóbizottság tényleges létrehozását.⁷ Emellett azonban másik szempontból is sérül a kisebbségvédelmi funkció. Ugyanis mindaddig, amíg a létrehozatal egyötödös kezdeményezés esetén kötelezettség, addig az egyötödös kezdeményezői arány megkövetelése ellensúlyként szolgál arra, hogy a kisebbség se élhessen vissza kezdeményezési jogaival, és hogy csak a relatíve nagyobb támogatottságot élvező kezdeményezések vezessenek sikerre. Ezzel szemben, ha a vizsgálóbizottság létrehozása mérlegelés kérdése, az egyötödös kezdeményezői arány követelményének fenntartása a korábbi szabályozáshoz képest abból a szempontból is kedvezőtlenebb helyzetet eredményez, hogy valójában ez önmagában is korlátot fog képezni a kisebbség számára. (Azt nyilván be kell látni, hogy minimális támogatottság megkövetelése ilyenkor is indokolt, de ennek az aránynak álláspontom szerint mindenképpen kisebbnek kellene lennie a hatályos szabályozáshoz képest.)

Egyébként meg kell jegyezni, hogy az európai modelleket vizsgálva mindkét megoldásra lehet példát találni. A cseh alkotmány például – annak kimondásával, hogy a cseh Képviselőház csak akkor alakíthat vizsgálóbizottságot, ha a képviselők legalább egyötöde kéri⁸ – szintén csak lehetőségnek tekinti a vizsgálóbizottságok létrehozását, és ezt a kezdeményezők minimális számához köti, ugyanakkor megfogalmazásából az is következik (szemben a magyarral), hogy ez a vizsgálóbizottságok létrehozatalának egyetlen módja. Ez a megoldás nem bír kisebbségvédelmi relevanciával, mivel az egyötödös szabály esetén is csak lehetősége a kormánytöbbség által uralt parlamentnek a vizsgálóbizottság létrehozatala. Épp ellenkezőleg, a kollektív kezdeményezés előírásával valójában megnehezíti a vizsgálati jog gyakorlását, így ebből a szempontból nem feltétlenül kedvez az érdemi parlamenti ellenőrzési-vizsgálati funkció gyakorlásának.

Van olyan modell is, amely párhuzamosan fogalmazza meg a vizsgálóbizottságok létrehozatalának jogát (lehetőségét), és – az ehhez szükséges feltételek meghatározása mellett – a vizsgálóbizottságok létrehozatalának kötelezettségét is. Ebbe a modellbe tartozik például Németország, amelynek alkotmánya a tagok egyegyedének indítványára teszi kötelezővé vizsgálóbizottság létrehozását.⁹ A portugál alkotmány azt mondja ki, hogy a vizsgálóbizottságok általános rendelkezések szerinti létrehozatali lehetőségének sérelme nélkül kötelező létrehozni vizsgálóbizott-

⁷ Annak elismerése mellett, hogy a vizsgálóbizottságok létrehozatalának sikere nem feltétlenül a kormánypártok kontra ellenzék szavazatainak relációjában értelmezhető, de alkotmányjogi szempontból nyilván ez a szempont a legérdekesebb.

⁸ Cseh alkotmány 30. cikk (1) bek.

⁹ Német alaptörvény 44. cikk (1) bek.

ságot, ha a – képviselői jogaikat teljes körűen gyakorolni képes – képviselők egy-ötöde erre vonatkozó indítványt terjeszt elő, azzal a megkötéssel, hogy minden képviselő ülészakonként csak egy ilyen indítványt támogathat.¹⁰ Itt – mint látható – a kisebbséggel szemben további korlátot jelent az ülészakonkénti egy indítvány támogatása.

Bár mindezek alapján látható, hogy többféle modell létezhet, mégis a demokratikus hatalomgyakorlásra, valamint a parlamenti kisebbségi jogok védelmére tekintettel, álláspontom szerint, alkotmányjogi szempontból szerencsésebb, ha a vizsgálóbizottságok létrehozatala bizonyos minimális feltételek teljesítése esetén kötelező.

2. A törvény indokolása (pusztán deklarálva, annak tartalmát érdemben nem elemezve) a törvény egyik legfontosabb eredményeként emeli ki a vizsgálóbizottságok eljárásában együttműködésre kötelezettekre vonatkozó szabályok megalkotását. Ezzel kapcsolatban szintén indokolt néhány megjegyzés.

A szabályozás az együttműködésre kötelezettet adatszolgáltatási kötelezettséggel, megjelenési kötelezettséggel, illetve nyilatkozattételi kötelezettséggel terheli.¹¹ A szabályozás részletesebb áttekintését követően az látható, hogy már a kötelezés közjogi jellege sem tisztázott, az ahhoz kapcsolódó garanciák pedig nagyobb részben hiányoznak. Nem világos, hogy itt valamiféle közigazgatási döntéshez hasonló döntésről van szó (olyan ez például, mint az idézésről szóló végzés?), vagy egy speciális döntéstípusról, tehát hogy ez a döntés aktustani szempontból egyáltalán hova helyezhető. A garanciák kapcsán pedig például nem egyértelmű, hogy lehet-e a döntéssel szemben valahol jogorvoslattal, esetleg kifogással élni. Előfordulhat ugyanis, hogy a kötelezettség (például az adatszolgáltatási kötelezettség) a kötelezett fontos érdekeit, esetleg valamely jogát sérti, és ezzel kapcsolatban még akár előzetesen is (a döntés végrehajtása) előtt is indokolt lenne valamiféle jogorvoslati lehetőséget biztosítani. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése ugyan tartalmaz egy rendelkezést, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti, ezt azonban csak nagyon nagy túlzással lehetne csak kiterjeszteni a vizsgálóbizottság döntésére.

Másik oldalról persze lehet azt is mondani, hogy sokkal nagyobb (alkotmányos) érdek fűződik ilyenkor a kötelezettség teljesítéséhez, mint annak biztosításához, hogy a kötelezett esetleg jogorvoslattal meg tudja akasztani a kötelezettség teljesí-

¹⁰ Portugál alkotmány 178. cikk 1. és 4. bek.

¹¹ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 25. § (2) bek.

tését. Ezt az ellentmondást álláspontom szerint valamilyen módon mindenképpen szabályozni kellett volna, akár úgy is, hogy „a két szélsőértéket középre rendezik”. Például elő lehetett volna írni, hogy amennyiben a kötelezett lényeges jogos érdekét sérti a kötelezés, ezt jelezve kérhesse a vizsgálóbizottságot, hogy döntését újból fontolja meg, esetleg engedje meg, hogy a kötelezettséget csak bizonyos terjedelemben teljesíthesse. (Ez nyilván nem minősülne teljes értékű jogorvoslatnak, de sok esetben akár már a reflexió, a figyelemfelhívás lehetősége is elegendő lehetne.) Másrészt olyan megoldást is lehetne találni, hogy a fenti esetben a kötelezett valamely más parlamenti fórumhoz, például valamelyik előre meghatározott állandó bizottsághoz vagy esetleg a Házbizottsághoz fordulhatna. (A megoldási javaslatokat még lehetne sorolni.)

Szintén ki lehet emelni a nyilatkozattételi kötelezettséget is, amely kapcsán automatikusan felmerül a kérdés, hogy mi történik azokban az esetekben, amikor hasonló szituációban az egyes eljárásjogok a meghallgatott személyt (tipikusan a tanút) mentesítik a nyilatkozattételi, vallomástételi kötelezettség alól, illetve ezt számára megtagadhatóvá teszik. Mivel a más eljárásjogokban ennek kapcsán meghatározott esetkörök, szituációk a parlamenti vizsgálati eljárás során is előfordulhatnak, ezért az Országgyűlésről szóló törvényben is indokolt lenne ilyen esetekre megoldást találni. A jelenlegi szabályozás így most megengedi, hogy nyilatkozattételre kötelezzenek például értelmi fogyatékosokat vagy éppen a vizsgálattal érintett személy hozzátartozóit is. Ennél még súlyosabb eset is előfordulhat például akkor, ha a vizsgálóbizottság által meghallgatott személyt korábban már egy, a vizsgált ügyhöz tárgykörében kapcsolódó büntetőeljárásban esetleg már kihallgatták, és ott megtagadhatta a vallomást (mert például azzal magát bűncselekménnyel vádolta volna), a vizsgálóbizottság előtti eljárásban azonban már nem teheti meg. A bizottság így akár megtehetné, hogy a büntetőeljárásban meg nem tett kompromittáló nyilatkozatot pótoltná, és – igaz nem jogi, hanem – politikai alapon felhasználná annak tartalmát (akár a nyilvánosság előtt is).

A fentiekhez hasonlóan az adatszolgáltatási kötelezettség kapcsán a minősített adatok vagy a hivatásrendi titkok kérdése merülhet fel, a megjelenési kötelezettség kapcsán pedig az igazolt távolmaradás kérdése.

Meg kell még említeni, hogy az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdésének harmadik mondata kimondja, hogy az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság (így a vizsgálóbizottság is) az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját. Tehát azt láthatjuk, hogy a kormánytagok esetén egyenesen alaptörvényi kötelezettség a megjelenés, ha azt a bizottság előírja. Ez a végrehajtó hatalom ellenőrzésének funkciójából adódóan teljesen érthető, más személyekre nézve azonban

problémákat okozhat. Az Országgyűlésről szóló törvény 26. § (2) bekezdés d) pontja kimondja ugyan, hogy a vizsgálóbizottság jelentése tartalmazza az együttműködésre kötelezett észrevételeit a vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan, ez azonban utólagos jellegű, és tulajdonképpen semmiféle érdemi kontrollt nem biztosít.

Az együttműködésre kötelezett helyzete kapcsán, ami szintén szembeszökő, az a szabályzás *lex imperfecta* jellege. A törvény 25. § (3) bekezdése ugyanis kimondja, hogy amennyiben a kötelezett nem tesz eleget az együttműködési kötelezettségnek, akkor erről az ülést vezető házelnök vagy alelnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot. Az elnök ilyen bejelentése azonban álláspontom szerint – legalábbis hatékonysági szempontból – nem igazán minősíthető adekvát jogi eszköznek. Ha az együttműködésre kötelezett személy politikus, képviselő, esetleg egyéb, közhatalmat gyakorló személy, akkor persze a plénum előtti nyilvánosság lehet visszatartó erő, hiszen az kihathat az illető politikai megítélésére, esetleg pozíciójára is. De mi történik, ha a kötelezett például egy ismeretlen magánember vagy esetleg egy cég képviselője? Ebben az esetben ugyanis nem világos, hogy a plénum előtti bejelentésnek milyen szankciós szerepe van. (Ad absurdum egy cég esetén még reklámnak is jól jöhet a nyilvános bejelentés.) Álláspontom szerint tehát ez a megoldás nem felel meg az AB határozatban megkövetelt, a vizsgálat hatékonyságával kapcsolatos követelménynek. Erre az esetre megfontolható lenne például valamilyen pénzügyi jellegű szankció előírása. (E lehetőségnek a vizsgálata azonban jelenleg nem lehet tárgya a tanulmánynak.)

Hétköznapi szemmel tekintve lehetne persze azt is mondani, hogy a kötelezésekkel kapcsolatos érdemi szankció hiánya legalább ellensúlyozza a kötelezettségekkel kapcsolatos garanciák hiányát, de ez, álláspontom szerint, nyilvánvalóan nem lehet megfelelő érv, mivel e kötelezettségek, az alkotmányjogilag védett jogok és értékek, valamint maga a szankció nem hozható egy síkra. Másrészt a szankció hiánya azért sem jó ellensúlyozó tényező, mert az AB határozat – mint fentebb már említettem – érdemi, hatékony eljárást követel meg.

A fenti problémák (és az egyéb, itt részletesen nem tárgyalt problémák) nagy részét egyébként megoldaná részletes eljárási szabályok megalkotása, vagy valamilyen olyan utaló szabály, amely más átfogó eljárásjogi szabályozások, például a büntetőeljárás törvény megfelelő alkalmazását írják elő. Ez utóbbira lehet példa a német alkotmány megoldása, amely kimondja, hogy a vizsgálóbizottságok bizo-

nyítási eljárására(!) a büntetőeljárás törvényt kell megfelelően alkalmazni.¹² A német alkotmány ugyanakkor a korrekt eljárás kereteinek megteremtése érdekében ennél sokkal messzebb megy, mert például kimondja azt is, hogy a vizsgálóbizottság számára a bíróságoknak és a közigazgatási hatóságoknak jogi és igazgatási segítséget kell nyújtaniuk.¹³ Tehát itt már nem egyszerűen arról van szó, hogy megteremtik a vizsgálóbizottságok eljárásának részletes eljárásjogi keretrendszerét, hanem ennek alkalmazásához speciális belföldi jogsegély keretében közhatalmi jellegű segítséget is nyújtanak. Ez a rendelkezés egyébként teljesen érthető és indokolt is, hiszen a vizsgálóbizottságtól nem várható el, hogy miközben a bizonyítási eljárásban a büntetőeljárás törvényt alkalmazzák, teljes körű büntetőeljárás jogi szakismeretekkel is rendelkezzenek. Megjegyzendő, hogy ez utóbbihoz hasonló jogsegély-megoldást alkalmaz például a spanyol,¹⁴ a dán¹⁵ és az osztrák¹⁶ modell is. (Innen már csak egy logikai lépés lenne addig eljutni, hogy a vizsgálóbizottságok más szervek közreműködését akár a döntések kikényszerítésére is felhasználhassák, de ez a gondolatkör messzire vezet.)

Összefoglalva tehát a fenti szempontok alapján a jelen probléma kapcsán fennáll a rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás sérelmének lehetősége, ezzel összefüggésben az együttműködésre kötelezettek egyes alkotmányos jogainak sérelme, másrészt sérül a hatékonyság elve is. Ugyanakkor akár konkrét eljárási szabályok és garanciák megfogalmazásával, akár valamely más kódexre való utalással (és ehhez szükség szerint megfelelő kiegészítő szabályok megalkotásával), továbbá esetleg egyéb jogalkalmazói segítség (pl. jogsegély) biztosításával mindenképpen szükség lenne a vizsgálóbizottságokat normatív eszközökkel eljárásjogilag megtámogatni.

3. Az eddig tárgyalt fontosabb problémakörök mellett végül – szinte csak felsorolásszerűen – szükségesnek tartok még néhány olyan pontot megemlíteni az Or-

¹² Ld. német alaptörvény 44. cikk (2) bek. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a büntetőeljárás törvény megfelelő alkalmazásának előírása annyiból veszélyeket is rejt magában, hogy nem biztos, hogy minden esetben egyértelmű, mi minősül „megfelelő” alkalmazásnak. Másrészt látni kell, hogy a német rendszerben is csak az általános vizsgálóbizottsági szabályok kapcsán írja elő az alkotmány a büntetőeljárás törvény alkalmazását, de például a 45d. cikk (2) bekezdésében szabályozott és speciális bizottságként megjelenő ún. Parlamenti Ellenőrzőbizottság esetén már azt mondja ki, hogy a részletszabályokat külön szövetségi törvény állapítja meg.

¹³ Német alaptörvény 44. cikk (3) bek.

¹⁴ Spanyol alkotmány 109. cikk

¹⁵ Dán alkotmány 51. §

¹⁶ Osztrák alkotmány 53. cikk (3) bek.

szágyűlésről szóló új törvény kapcsán, amely a jövőben problémákat okozhat, vagy alkotmányjogi értelemben legalábbis furcsa megoldást jelent.

A törvény 27. §-a a vizsgálóbizottságokra vonatkozóan alkalmazni rendeli a 17. §-t is, annak viszont (2) bekezdése úgy szól, hogy a Kormány tagja, az államtitkár és a kormány megbízott kivételével minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy állandó bizottság munkájában részt vegyen. Ebből a szabályozásból kisarkítva az következik, hogy például ha egy adott pillanatban csak egy vizsgálóbizottság működik a parlamentben, akkor annak lehet akár több száz tagja is. Egyet lehet ugyan érteni azzal, hogy ez a szabály az állandó bizottságok esetén jól alkalmazható, de a vizsgálóbizottságoknál már a hatékonyság rovására mehet, miközben nem jár akkora előnnyel a képviselők számára, hogy ténylegesen majdnem mindegyikük részt vehet annak munkájában.

A törvény 28. § (3) bekezdése kimondja, hogy ha e törvény kivételt nem tesz, az Országgyűlés tisztségeire, illetve bizottságaiba bármely képviselő megválasztható. Ebből pedig – mivel eltérő szabály erre vonatkozóan nem található – az következik, hogy a megalakított vizsgálóbizottság összetételéről döntő mindenkor parlamenti többség akár olyan tagokat is delegálhat a bizottságba, akikkel kapcsolatban, vagy akiket érintően a vizsgálatok folynak, ez pedig nem igazán fér össze a vizsgálóbizottságok alkotmányos rendeltetésével.

A törvény 50. § (5) bekezdése értelmében, ha a képviselő képviselői jogait (fegyelmi jogkörben) felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, valamint tiszteletdíjra sem jogosult. Álláspontom szerint ez a rendelkezés általános szabályként hatékony és indokolt, megfelelő fegyelmi eszközt ad a képviselők általi rendbontásokkal, visszas magatartásokkal szemben, azonban a vizsgálóbizottságok esetén ennek előírása nyilvánvaló túlzás.

Szintén a törvény 27. §-a írja elő a 15. § (2) bekezdés alkalmazását is, amelynek értelmében az Országgyűlés az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozat-tervezet és jelentés készítésére kérheti fel az állandó bizottságot. Vizsgálóbizottságok esetén ezek közül mindenképpen furcsának hat az Alaptörvény módosítására, még inkább annak elfogadására irányuló javaslat elkészítésére való felkérés lehetősége, tekintettel arra, hogy a vizsgálóbizottságnak nem az alkotmányozásban való közreműködésben kell jeleskednie (még egy sokadik funkció gyakorlásaként sem), hanem a parlamenti ellenőrzésben.

A szabályozás továbbra sem szab határidőt a vizsgálóbizottsági jelentések elkészítésére. Ennek hiányában a hatékonyság elve sérül, a vizsgálóbizottság működése

parttalanná válhat,¹⁷ ez pedig szélsőséges esetben „bizalmi válságot” idézhet elő a vizsgálóbizottságok működésével kapcsolatban általában is. Álláspontom szerint ugyanis a demokratikus hatalomgyakorlás keretei között nemcsak a mindenkori kormányzati tevékenység vizsgálata fontos, hanem annak szerepe is jelentős lesz, hogy az ellenzék vagy akármilyen parlamenti kisebbség milyen módon: milyen eszközökkel, milyen hatékonyan, milyen nyilvánosan és milyen eredményeket felmutatva tud ellensúlyként dolgozni a kormánytöbbséggel szemben. Ha a vizsgálóbizottságok tevékenysége elhúzódik, ez a vizsgálóbizottsági rendszer tekintélyét is alááshatja.

Az is kérdés továbbá, hogy mi a jelentősége és következménye annak, ha az Országgyűlés nem hoz a jelentésről plenáris elfogadó határozatot, mivel a jelentésről az Országgyűlésnek a törvény 26. § (3) bekezdése alapján mindenképp döntenie kell. Ez a szabályozási megoldás érthető azokban az esetekben, amikor a jelentésben döntési javaslat is található, de ha ilyen nincs, akkor a döntési helyzet legfeljebb csak jelzésértékűségével indokolható.

Mindezek alapján összefoglalóan elmondható, hogy bár fontos lépések történtek a vizsgálóbizottságok jobb szabályozásának kialakítása felé vezető úton, ám az AB határozatban megfogalmazott követelmények nagyrészt nem teljesültek, és a szabályozás még mindig több olyan – adott esetben alkotmányossági szempontból erősen támadható – hibában szenved, amely a gyakorlatban akár súlyosabb problémákat is okozhat, de legalábbis idővel mindenképpen fel fogja vetni a szabályozás átfogó felülvizsgálatának, illetve módosításának szükségességét.

Felhasznált irodalom

BUJDOSÓ András: A parlamenti bizottságok szerepe a parlamenti ellenőrzésben, különös tekintettel a vizsgálóbizottságok tevékenységére. In: Jogi tanulmányok 2010 – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. (Szerk.: NAGY Marianna) Budapest, 2010. 179-195. o.

¹⁷ Bővebben: BUJDOSÓ 2010.

Klein Tamás

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

AZ ÚJ EGYHÁZÜGYI SZABÁLYOZÁS EGYES KÉRDÉSEI A VALLÁSSZABADSÁG KOLLEKTÍV OLDALÁNAK TÜKRÉBEN¹

*„Ki-ki tartsa meg azt a hitet, amelyet akar,
az új és a régi szertartásokkal, megengedjük,
hogy hitük ügyében azt tegyék, ami nekik tetszik,
de bárkinek a sérelme nélkül”²*

A lelkiismereti és vallásszabadság alapjogának újraszabályozása az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvénye³ (továbbiakban: Alaptörvény) a „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetben újraszabályozta az alapjogok rendszerét, annak részeként a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadságára vonatkozó regulákat is, míg záró rendelkezései között úgy rendelkezik, hogy „a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni”.

Az Alaptörvény a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadságáról szóló releváns rendelkezései a következők:

A Nemzeti Hitvallás a Himnusz kezdő sorával, az alkotmányozó Istenhez szóló invokációjával kezdődik,⁴ és az alkotmányozó atyák Isten előtti felelőssége tudatának deklarálásával zárul,⁵ ami egy kifejezetten erős, szimbolikus világnézeti keretet ad a szövegnek.

¹ A szerző az új egyházügyi törvény átfogóbb elemzését adja „Az új egyházügyi szabályozás színe és fonákja” c. írásában. In: Közjogi Szemle, 2012. március

² Idézet a tordai országgyűlés határozatából (1568)

³ Ld.: Magyar Közlöny 2011. április 25. 43. szám, 10656-10681. o.

⁴ Isten, áldd meg a magyart!

⁵ Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.

A Nemzeti Hitvallás továbbá kiemeli ugyan a kereszténység jelentőségét a nemzet történetének, sorsának alakulásában, „*elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó erejét*”, ám egyúttal, mintegy ellensúlyként kijelenti „*becsüljük országunk különböző vallási hagyományait*”.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit – mások mellett – a Nemzeti Hitvallással összhangban kell értelmezni (R. cikk)⁶ ezeknek a rendelkezéseknek az alkotmányértelmezés, konkrétabban az alapjog tartalmának kifejtése során jelentőségük lehet.

A Szabadság és Felelősség fejezetben a VII. cikk alapjogi rendelkezése foglalkozik a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságával. Az alapjogi norma lényegét tekintve a hatályos alkotmány szövegének szinte szó szerinti átvétele, néhány pontosítással, árnyalatnyi módosítással.⁷ Az állam-egyház viszonyára az „elválasztva” helyett „különváltan működnek” terminológia kerül bevezetésre, továbbá expressis verbis kimondásra kerül az egyházak autonómiája, valamint az állam és az egyházak közötti, a közösségi célok érdekében való együttműködés nagyon is dicséretes előírása. A vallásszabadság intézményes megvalósulása során ugyanis sokkal nagyobb jelentőségű és mélyebb tartalmú megfogalmazás, ha az állam és az egyház elválasztott, különvált működésének elvi deklarációja helyett vagy mellett, a vallási közösségeket belső ügyeik vonatkozásában megillető önkormányzás joga, az állami beavatkozás tilalma szerepel az alkotmányban.⁸ Az Alaptörvény új rendelkezései így garantálják az egyházak számára az állam beavatkozásával szembeni védelmet, egyúttal pedig kimondják a belső ügyeik tekintetében érvényesülő nagyfokú önállóság, önkormányzatiság jogát.

Az Alaptörvény további három különböző szabályozási ponton érinti a vallásszabadság kérdését, így az antidiszkriminációs klauzulában,⁹ az állampolgársági kötelezettségek körében,¹⁰ mint a fegyveres szolgálat lelkiismereti okból történő megtagadásának lehetősége, továbbá a közpénzügyi fejezetben az Alkotmánybíróság hatáskörének csonkításával összefüggésben, oly módon, hogy az ott tilalmazott felülvizsgálati tárgyak alkotmányossági kontrollja is elvégezhető, amennyiben azok a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadsághoz való jogot korlátoznák.¹¹

⁶Az R. cikk alkotmányértelmező szabályairól ld.: FRÖHLICH 2011.

⁷ Alaptörvény VII. cikk (1) bek.

⁸ Erről ld.: SCHANDA 2010.

⁹ Alaptörvény XV. Cikk

¹⁰ Alaptörvény XXXI. cikk (3) bek.

¹¹ Alaptörvény 37. cikk (4) bek.

Mindezekből, úgy vélem megalapozottan következtethetünk az alapjog igen magas szintű védelmére, amelyben ismerve a korábbi – Alkotmánybíróság által felállított igen szigorú – védelmi mércét alapvetően nem mutatható ki változás. Az Alkotmánybíróság ugyanis – a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadságára vonatkozó alaphatározatában¹² – igen magasra helyezte az alapjog korlátozhatóságának szintjét, különös tekintettel az emberi méltósághoz való joghoz fűződő szoros kapcsolatára, valamint (elsősorban) kollektív oldalának a kommunikációs jogcsoportba tartozására.

Az egyházi jogállás: a vallásszabadság kollektív oldalának érvényesülési kérdései

A nemzetközi példák felidézése kapcsán elmondható, (Közép-) Európában általánosnak tekinthető megoldás, hogy az egyházak nyilvántartásba vétele a közigazgatás valamely szervének aktusa útján valósul meg. Erre az egyedi, hatósági ügyben hozott döntésre – tipikusan – a közigazgatási eljárás szabályai szerint kerül sor, annak garanciái, így eminensen a bírósági felülvizsgálat érvényesülésének biztosítása mellett.

1990-ben a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) által intézményesített formális feltételeket vizsgáló, így szinte automatikus, bírósági nem peres eljárás keretében megvalósuló regisztráció – Európa szerte – egyedülálló megoldásnak számított.¹³ E szokatlan hatáskör telepítés okaként talán leginkább a történelmi tapasztalatok, a rendszerváltást megelőzően, 1947-től érvényesülő, szigorú állami felügyelet és intenzív irányítás, az alapjog érvényesítését ellehetetlenítő tutela, az autonómia teljes hiánya említhető. A törvényhozó a lehető leghatározottabban el kívánta távolítani az egyházakat a rossz emlékezetű államigazgatástól (Állami Egyházügyi Hivatal), s ennek a célnak az elérésére legmegfelelőbbnek a végrehajtó hatalomtól független hatalmi ágat, a bíróságot találta.

Az egyházzá válás szabályainak – már jelzett – liberális krédója azonban a visszaélések lehetőségéhez és egyes esetekben, sajnálatosan tényleges bekövetkezéséhez vezetett, amelyhez csak többlet municióul szolgált a kiegészítő normatíva oly kecsesgető ígérete.

¹² 4/1993. (II. 12.) AB hat. ABH 1993. 48-89.

¹³ Ld.: SCHANDA 2011a, 517. o.

Az új, egyházakra vonatkozó, első sarkalatos törvényt – a lelkiismereti és a vallás szabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 2011. évi C. törvény¹⁴ (továbbiakban: Ehtv1.) az Alaptörvény végrehajtását szolgáló jogforrások közül elsőként, a 2011. július 11. ülésnapján fogadta el a Tisztelt Ház. Az Ehtv1 azonban nem lépett hatályba,¹⁵ mivel az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt az egész normaszöveget megsemmisítette.¹⁶ Az így előálló törvényhozási kötelezettségének az Országgyűlés 2011. december 30-án tett eleget, amikor elfogadta az egyéni képviselői indítványként beterjesztett új egyházügyi törvénytervezetet.¹⁷ A köztársasági elnök aláírását követően az új törvényhozási dokumentum az év utolsó napján megjelent a Magyar Közlönyben,¹⁸ még a 2011. évi törvények közé sorolva, 206. sorszámmal (2011. évi CCVI. törvény, továbbiakban: Ehtv2.).

Az Ehtv1. releváns szabályai összefoglalóan az alábbiak.

Az Ehtv1. által bevezetett új strukturális modell alapelképzelésében (ti. több szintű közösségi jogállást ismer a jogrendszer) a Közép-Európában jellegzetes megoldást vette át, ám részleteiben teljesen egyedi rendszert hozott létre. Az új státusszabályok révén a közösségi vallásgyakorlás számára a jövőben a magyar jogrendszer¹⁹ egy többszintű, szigorú, normatív szempontból két – de gyakorlatilag – háromszintű szervezeti modellt intézményesít. Az Ehtv1. hatályba lépésével, ex lege egyházi státust nyert vallási szervezetek mellett a törvény két további kategóriát állít fel. Az egyesületi jogállás lényegesen könnyebben érhető el, arra az egyesületekre vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályok az irányadóak.²⁰ A szabályozás tehát valamennyi vallási közösség részére elvileg lehetőséget teremt valamilyen (jogi) személyiség elnyerésére. A kérdés már csak az, hogy milyenre és hogy a különböző, megszerezhető jogi személyiséggel rendelkező közösségek az alapjognak (kollektív oldalának) ugyanabban a védelmi szintjében részesülnek-e.

¹⁴ Ld.: Magyar Közlöny 2011. július 19. 85. szám 25102-25110. o.

¹⁵ 2012. január 1-jén az Alaptörvénnyel egyszerre lépett volna hatályba

¹⁶ 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ld.: Magyar Közlöny 2011. december 20. 155. szám, 38010-38031.

¹⁷ T/5315. számú törvényjavaslat, ld.: <http://www.parlament.hu/irom39/05315/05315.pdf>. (letöltve: 2011. 12. 22.)

¹⁸ Ld.: Magyar Közlöny 2011. december 31. 166. szám 41621-41634. o.

¹⁹ Ld. erről: SCHANDA 2011a, 516-517. o.

²⁰ A nem egységes, többszintű státusszabályok nem tekinthetők egyedülállónak – mutat rá Schanda Balázs – ellenben, mint a közép-európai egyházügyi szabályozás karakterisztikus jellemzője (SCHANDA 2011b, 29. o.)

Az Ehtv1. az egyesületi jogállásra, valamint a köztes (lényegében nem is teljesen különálló, de mégis jellemzően egyedi) kategóriára csak utalást tesz, részletszabályai, s így a szabályozás érdekéért okvetlenül felhozandó garanciális regulái kizárólag az általa elismert egyházakra vonatkoznak. Az Ehtv1. záró rendelkezési között felsejlik harmadik kategóriát azok a vallási tevékenységet is végző egyesületek alkotják, amelyek a törvény hatályba lépését megelőzően egyházként működtek, és amelyekkel a Kormány közfeladatuk ellátásával összefüggésben megállapodásokat köt.²¹

Az Ehtv2. részben módosított az Ehtv1. által intézményesített szervezeti modellen. Az egyházi jogállással rendelkező közösségek mellett a záró rendelkezések között elhelyezve biztosítja az alacsonyabb szintű, egyesületi formát. A nem egyházi státuszú szervezetek vonatkozásában azonban nem teszi lehetővé, hogy velük az állam közcélú tevékenységükkel összefüggésben megállapodást kössön.

Az Ehtv1. az egyházi jogállás elnyerésével összefüggésben az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

„11. § (1) 2. mondat: Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

14. § (1) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet ... a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez nyújtja be.

16. § (1) Amennyiben az egyesület a ... feltételeknek megfelel, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti.

16. § (3) A miniszter a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasítja, ha a ... feltételek nem állnak fenn. A feltételek hiánya esetén a nyilvántartásba vételi kérelemtől az Országgyűlés nem dönt.

Ez az Ehtv1.-ben kialakított új normatív rendszer hasonlóan unikálisnak mondható, mint az Lvtv. nyilvántartási rendszere, azzal az el nem hanyagolható különbséggel, hogy jelen megoldással szemben, ellenérvként alkotmányossági kérdések sora merül(het) fel.

A miniszter az egyházi jogállás megszerzésére irányuló nyilvántartásba vétellel összefüggő (elutasító döntése esetén gyakorlatilag üggyöntő jelentőségű) eljárására vonatkozóan a törvény semmilyen normatív kapaszkodót nem nyújt. A normaszöveg csupán arról ad tájékoztatást, hogy az egyházi nyilvántartásba vételre irányuló kérelmet a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez

²¹ Ehtv1. 31. § (1)-(2) bek.

nyújtja be,²² aki miután megvizsgálta a beadványt (amely részletes leírását tartalmazza a hitelveknek, rítusnak), vagy az Országgyűlés elé terjeszti,²³ vagy, ha a törvényi feltételek nem állnak fenn, elutasítja.²⁴

A rendkívül sporadikus szabályokból annyi mindenestre megállapítható, hogy a miniszter eljárásában a nyilvántartásba vétel iránti kérelem alapján megindult „ügy” nem minősül hatósági ügynek, így a miniszter eljárása – okszerű következtetéssel – nem közigazgatási hatósági eljárás, annak végén nem születik érdemi hatósági döntés. Mindebből következik, hogy nem érvényesülnek a processzus során eljárási jellegű garanciák, nem ismeretes a miniszter döntésének jogilag, aktustanilag értelmezhető formája, és nem biztosított a jogi értelemben misztikus jellegű döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége sem, amelyekből együttesen riasztóan felsejlik a közigazgatási önkény nagyon is reális veszélyének lehetősége. A miniszter döntése azonban normatív jellegűnek sem tekinthető, hiszen miniszteri rendelet képében nem jelenhet meg.

Ami biztosan tudható, hogy a miniszter az egyházi jogállás megszerzése érdekében hozzá benyújtott kérelmet, amennyiben álláspontja szerint megfelel a törvényi feltételeknek, egy nem ismert jogi formában közvetlenül (vagy más szerv útján) a nyilvántartásba vételről végső soron dönteni jogosult Országgyűlés elé terjeszti.

Amennyiben a miniszter úgy ítéli meg, hogy a vallási tevékenységet is végző közösség nem elégíti ki a törvényi feltételeket, a kérelmet elutasítja, és nem terjeszti a nyilvántartásba vételre hatáskörrel rendelkező Országgyűlés elé. Ilyen esetben az egyesület a jogállás megszerzése iránt egy évig ismételt kérelmet nem terjeszthet elő. A miniszteri döntés ebben az esetben legalábbis hatásában (ha csak időlegesen is) ügydöntő jellegű, ennek ellenére a jogorvoslat lehetőségéről a törvényszöveg nem tesz említést. A miniszteri – szubjektív alapú, diszkrecionális – döntés felülvizsgálhatatlanságának ténye felveti a jogorvoslatihoz való jog²⁵ sérelmét.

A miniszter nemleges döntésének nincsenek sem eljárási garanciái, sem tartalmi feltételei, a kérelem tárgyában szabad belátása szerint – diszkrecionális jogkörben – határoz. Az Ehtv1. értelmében a miniszter elvileg kizárólag a normatív módon meghatározott, formális feltételek meglétét vizsgálhatja. Az objektív feltételekhez kötött döntéshozatalt szabályozó rendelkezés az önkényes eljárás lehetőségét hivatott kizárni, azzal azonban, hogy a feltételek között szerepel a törvényben definiált „vallási tevékenységnek” való megfelelés követelménye, továbbá, hogy a mi-

²² Ehtv1. 14. § (1) bek.

²³ Ehtv1. 16. § (1) bek.

²⁴ Ehtv1. 16. § (3) bek.

²⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

niszteri eljárás nem került szabályozásra, hiányoznak az eljárási garanciák, így különösen az, hogy az ismeretlen jogi formában megjelenő döntéssel szemben nem biztosított a jogorvoslat lehetősége, mindezek éppen az önkényes döntés kizárására nem teszik alkalmassá a processzust. Az eljárás során érvényesítendő normatív feltételek betartásának ellenőrizhetősége jelentékeny csorbát szenved.

A miniszter elutasító döntésének jelentékeny jogkövetkezménye, hogy azzal egy évre prolongálni tudja az egyházi jogalanyiság megszerzésére irányuló kérelem ismételt előterjesztését.²⁶

Az egyházak országgyűlési nyilvántartásba vételének intézményesítésével a normatív feltételrendszer szerinti miniszteri eljárás (fentebb bizonyítottan kikényszeríthetetlen) deklarációja mellett – bírálható módon – a döntést teljes egészében a politikai alrendszer erőterébe tolta át, tisztán politikai kérdéssé téve azt, annak minden következményével együtt.

A fent bemutatottakhoz képest az Ehtv2. – az országgyűlés általi elismerés fenntartása mellett – számos vonatkozásban újdonságot hozott.

Az egyik legproblematisabb ponton az Országgyűlés egyházak elismerésére vonatkozó hatáskörében azonban nem történt változás, sőt az esetleges alaptörvény ellenesség megállapíthatóságát megakadályozandó, az Országgyűlés alkotmányozóként az Ehtv2.-vel egy napon elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 21. cikkében kimondta, hogy „[a]z Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat ...”.²⁷ Összhangban ezzel az alkotmányos szintű rendelkezéssel az Ehtv2. az egyház fogalmát is úgy módosítja, hogy annak definitív elemévé válik az Országgyűlés általi elismerés.²⁸

Az a szabály, amely az Országgyűlés kétharmados többségének határozatához köti az egyházként való elismerést, a fentebb jelzettek szerint bírálható módon tolja az eljárást a politika erőterébe, s teszi a döntést pusztán az Országgyűlés diszkrecionális (politikai) aktusává, amely bár figyelembe veheti az Ehtv2. formális feltételeit, de el is térhet attól, a törvényhozásnak nem kell kötelezően figyelembe vennie azokat.

²⁶ Ehtv. 16. § (6) bek.

²⁷ Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) MK. 2011. december 31. 166. szám. 41617. o. A rendelkezés az Alkotmányügyi Bizottságnak az Ehtv1.-et megsemmisítő alkotmánybírói határozattal egy napon beterjesztett módosító javaslatában szerepelt, ld.: T/5005/57. számon <http://www.parlament.hu/irom39/05005/05005-0057.pdf> (letöltve: 2012. 01. 02.)

²⁸ Ehtv2. 7. § (1) bek.

Az Ehtv2. egyházi jogállás megszerzése vonatkozásában több lényegi változást is bevezet:

Az egyház definiálása során rögzíti, hogy

„7.§ (1) [a]z egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert (!) autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik”.²⁹

14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület képviselőjére jogosult személy kezdeményezheti.

14. § (3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé.

14. §(5) Ha az Országgyűlés ... valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható.

A miniszter a kedvező parlamenti döntést követően 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi.³⁰

Az idézett törvényi rendelkezésekből látható, hogy az Ehtv2.-ben az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljárás szabályai alapvetően megváltoztak, azzal azonban, hogy az Országgyűlés ügydöntő jogköre megmaradt. A döntés előkészítésében az Országgyűlés vallási ügyekkel foglalkozó bizottsága vesz részt, míg a miniszter nem jut szerephez. Az Ehtv2. külön választja a jogállás megszerzésének és nyilvántartásának szakaszát, két külön eljárásként szabályozva azokat. Előbbit, ami az érdemi döntést jelenti – mint arról már szó volt – az Országgyűlés hatáskörébe utalja, míg az egyházakról való nyilvántartás vezetésének regisztratív kötelezettségét a miniszter feladataként jelöli meg.

Az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljárást ezer fő kezdeményezheti, a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint.

Az egyházi jogállás megszerzésére irányuló népi kezdeményezés célja – hasonlóan bármely témájú iniciatívához –, hogy a benne foglalt törvényhozásra irányuló

²⁹ Ehtv2. 7. § (1) bek.

³⁰ Ehtv2. 16. §

javaslatot a törvényhozói hatalommal rendelkező Országgyűlés tűzze napirendjére, tárgyalja meg, majd az eljárás végén annak tartalmáról határozzon. Konkrét esetben az Országgyűlés azt tárgyalja meg, hogy valamely alapcéljaként vallási tevékenységet végző egyesület megfelel-e az egyházakkal szemben támasztott törvényi követelményeknek. Amennyiben az Országgyűlés – diszkrecionális, politikai döntése nyomán – a feltételek fennállását állapítja meg, úgy módosítja a törvény mellékletét, bővíti az elismert egyházak listáját.

Az Országgyűlés nemzetiségek elismerésével kapcsolatos hatásköre ugyan – s erre az előterjesztők is hivatkoztak – hasonló jellegű, mint az egyházi jogállás megadására irányuló jogkör, ám a két jogállás, s így az országgyűlés által hozott aktus jellege között is alapvető különbség van.

A nemzetiségek elismerésének országgyűlési hatásköre egészen más forrásból fakad, s így eltérő alapon indokolható, mint a közösségi vallásgyakorlás jogának egyházi intézményi formában történő elismerése. A nemzetiségek államalkotó tényezők, akik az államhatalom gyakorlásába sajátos érdekeiket képviselő, sajátos szervezeteik révén kapcsolódnak be, elismert közösségeik az állam szervezetrendszerébe integrálódnak.³¹ Az elismert nemzetiségek törvényben meghatározott intézményeik révén tehát részt vesznek az államhatalom gyakorlásában, s így jogállásuk, emberi jogi megfontolásokon túl alkotmányjogi – hatalomelméleti szempontból tisztán szuverenitáskérdésként értelmezhető. Az állami szuverenitást a legteljesebben a legfőbb népképviselői szerv,³² az Országgyűlés gyakorolja, így nyilvánvalóan e szerv joga a szuverenitás (képviselő) gyakorlásával összefüggő bármely döntés meghozatala.

Hasonló indok(ok) nem hozhatók fel a közösségi vallásgyakorlás szervezeti formáival kapcsolatban, amelyek kizárólag alapjogi szempontból értékelhetőek, hatalomelméleti aspektusuk nincs, nem is lehet, tekintve az állam és egyház elválasztásának alapvető jelentőségű elvét.

A törvényben foglalt feltételeknek való megfelelés – bírálható módon – nem eredményezi automatikusan a jogállás megszerzését, hiszen a feltételek teljesítésétől függetlenül az Országgyűlés (mindenkori kétharmados többsége) szabadon dönt arról, hogy mely szervezetet, közösséget ismer el egyházként, s melyiktől tagadja meg ezt a státuszt. Az Országgyűlés szabad döntési joga, amit nyilvánvalóan meghatároz a politikai erőtér, a politikai diskurzusban megjelenő érdekek

³¹ Alaptörvény 2. cikk (2) bek., továbbá az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 9. §, 18. §. Ld.: Magyar Közlöny 2011. december 30. 165. szám 41095-41181. o.

³² Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

(politikai diszkrecionális döntés), nem biztosítja, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő vallási tevékenységet végző egyesület egyházzá válhasson, de megte-remti annak a lehetőségét is, hogy a törvényben meghatározott követelményeket figyelmen kívül hagyva, *contra legem* döntés szülessen.³³

Az alapjog együttes gyakorolhatóságának lehetőségei az új szabályozás tükrében

Az Alaptörvény elismeri „*az ember alapvető egyéni és közösségi jogait*”.³⁴

Az Alaptörvény által adott lelkiismereti és vallásszabadság fogalomnak szerves részét képezi a közösségi szinten megélt vallásszabadság joga. Az alapjog kollektív oldalának tartalma az együttesen és nyilvánosan történő vallásgyakorlás szabadsága, amely tulajdonképpen a vallási egyesülés és gyülekezés joga.

„*Az együttes ... vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak ... joga mindenkit megillet arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül történik – e, illetve, hogy milyen szervezeti formában folyik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától*”.³⁵

„*Az állam határozza meg, hogy magánszemélyek részére milyen feltételekkel, milyen jogi személyek létrehozását teszi lehetővé; erre nézve az Alkotmányból sem kötelezettsége, sem döntésének korlátja nem adódik*”.³⁶

„*Alkotmányossági kérdést csupán az vetne fel, ha összehasonlítható szervezetek közül a törvényhozó egyesek számára megadná a jogi személyé válás, vagy egy adott szervezeti forma alapításának lehetőségét, míg másokat önkényesen kizárna ebből, vagy aránytalanul nehezzé tenné számukra e jogállás megszerzését*”.³⁷

³³ A Velencei Bizottság a magyar egyházügyi törvénnyel összefüggésben elfogadott véleményében is (Opinion 664/2012) a jogállás parlamenti diszkrecionális döntéssel történő elnyerését, vagy megtagadását teszi kritika tárgyává, ld.: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)004-e.pdf) (Letöltve: 2012. március 30.)

³⁴ Alaptörvény I. cikk (2) bek.

³⁵ 8/1993. (II. 27.) AB hat., ABH 1993. 99. o. 100. o.

³⁶ 8/1993. (II. 27.) AB hat., ABH 1993. 99. 100.

³⁷ 8/1993. (II. 27.) AB hat., ABH 1993. 99. 101.

A többszintű intézményi struktúrát intézményesítő szabályozási modell önmagában nem jelent alkotmányossági kérdést. Az alapjog kollektív oldala kapcsán a konkrét szervezeti formánál nagyobb jelentősége van annak a körülménynek, hogy az egyházként el nem ismert, de vallási tevékenységet végző közösségek intézményei (szervezete), bármilyen jogállással, jogilag releváns jogalanyisággal rendelkezzenek (jelen esetben az egyesületi forma), továbbá a vallásgyakorlás együttes formája, valamint a belső autonómiájuk terén (alapjog kollektív oldala), ugyanabban a szabadságban részesüljenek, mint az egyházként elismert vallási közösségeket. A vallásgyakorlás közösségi gyakorolhatósága és a belső autonómia biztosítása tehát az alapjog lényegéből fakadó biztosíték, ami az államot tartózkodásra kötelezi, függetlenül attól, hogy az alapjog (kollektív) gyakorlása ténylegesen milyen szervezeti keretben, intézményes háttérrel valósul meg. A belső autonómia – azonos feltételek melletti – státusz semleges garantálása tehát az alapjog (kollektív oldala) érvényesülésének sine quo nonja.

A fentiekből is következően tehát az egyházi jogálláshoz nem kapcsolhatók kizárólagosan – a törvény szerint az „egyház” fogalma alá nem tartozó, a közösségi vallásgyakorlás egyháztól különböző szervezeti formáit kirekesztő módon – olyan, a vallásszabadságból fakadó (szelvény)jogok, amelyek a szabadságjog kollektív oldalának érvényesüléséhez elengedhetetlenül hozzátartoznak. Másik oldalról nézve, az alapjog kollektív gyakorolhatóságával összefüggésben a törvényi korlátozásnak – tekintettel az alapjog korlátozás általános elveire (lényeges tartalom érinthetlensége, szükségességi és arányossági mérce) – szervezeti formától függetlennek, egyúttal hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie.³⁸

Az egyházügyet újraszabályozó törvények vitathatatlan érdeme, hogy az – általuk elismert – egyházak vonatkozásában pontosítják, részletezik az alapjog egyes megnyilvánulási formáit. Az új szabályozás az egyházak belső autonómiájának védelmét megerősíti, kimondja az egyházi jog és az állami jog egyértelmű elhatárolását, a belső egyházi normák, az egyházi hatóság egyedi döntéseinek állami hatóság vagy bíróság előtti megtámadhatóságának, felülvizsgálhatóságának tilalmát.³⁹ Az egyházak a jövőben is egyenlők, azonos jogokat élveznek, és azonos kötelezettségek terhelik őket.

A vallásszabadságból fakadó jogok magas szintű biztosítását érvényesítő egyházügyi szabályozás képe azonban azzal a lényeges megszorítással árnyalendő, hogy e jogosultságokat kizárólag az egyházi státuszú közösségek számára bizto-

³⁸ Ld. erről: SCHANDA 2011b, 32. o.

³⁹ Ld. erről: SCHANDA 2011a, 517-519. o.

sítja, míg azok élvezetéből szinte teljesen kizárja az egyházként el nem ismert, de vallási tevékenységet is végző egyesületeket. Elmondható tehát, hogy a vallásszabadság jogának teljességét – Schanda Balázs találó címválasztását⁴⁰ megválaszolva – a jogalkotó csak a törvény keretei között, a törvény által elismert közösségek számára biztosítja.

Az egyházi jogállással nem rendelkező vallási, hitéleti tevékenységet végző közösségek vallásgyakorlás kollektív jogának érvényesüléséhez szükséges alapjogi védelmét, tekintve, hogy annak kodifikálásával az Ehtv1. és az Ehtv2. egyaránt adós maradt, más jogi dokumentumban, de mindenképpen törvényi szinten⁴¹ szabályozni kell. A vallási tevékenységet is végző közösségek hitéleti tevékenységének alapjogi védelmére adekvát szabályozási dokumentum lehetett volna az új, egyesületekre vonatkozó joganyag, esetleg annak külön fejezete. Az egyesületek jogállásának szabályait rögzítő törvény⁴² (továbbiakban: Egytv.) sem tartalmaz az egyházként el nem ismert vallási közösségek státusa vonatkozásában olyan speciális szabályokat, amelyek a vallásszabadság alapjogára, különösen annak kollektív oldalára tekintettel, a nemes szabadságjog szervezeti garanciáit jelentenék.

A nem egyházi jogállású közösségekre nézve a jogrendszer utalásszerűen sem tartalmaz a vallásszabadság jogának érvényesüléséhez szükséges garanciát. A vallás, hitbéli meggyőződés közösségi gyakorlásának szabadsága (az alapjog kollektív oldala) így kizárólag az Országgyűlés diszkrecionális és teljesen szubjektív (esetleg politikai szempontokat is mérlegelő) döntése alapján egyházi jogállással rendelkező közösségeket illeti meg, míg az ilyen elismerésben nem részesülők jogi helyzetére az egyesületekre vonatkozó általános szabályok az alkalmazandók, a vallási egyesülés speciális jogának törvényi garanciái nélkül. Súlyom László álláspontja szerint alapjogi szempontból az egyházakról szóló sarkalatos törvény legfeljebb torzó.⁴³ Ennek a helyzetelemzésnek a helytállóságát – a fentiek értelmében – nem volt képes árnyalni az egyesülés általános szabályait rendező joganyag sem.

⁴⁰ Schanda Balázs előadásának címe: „Vallásszabadság – törvényi keretek között?”

⁴¹ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

⁴² Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény, ld.: Magyar Közlöny 2011. december 14. 151. szám 37590-37636. o.

⁴³ Ld.: SÓLYOM 2011.

Összefoglalóan elmondható, hogy az egyházügyi szabályozásban előírt formális feltételek teljesítése és az egyházi státusz elnyerésének reális esélye, különös tekintettel a fentebb ismertetett, a nyilvántartásra vonatkozó eljárási szabályokra, nem következik egymásból, nem automatikus. Az egyházi jogállás elnyerésére irányuló kérelem a törvény által támasztott normatív követelmények maradéktalan teljesítése esetén is elutasításra kerülhet, megtagadható a nyilvántartásba vétel. A egyesületek jogállását rendező joganyag adós maradt a vallási tevékenységet is végző egyesületek – vallásszabadságra tekintettel lévő – speciális helyzetének rendezésével. Mindezekre tekintettel az egyházak közé fel nem vett közösségek hitéleti tevékenységükben hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek egyházi jogállású társaiknál.

Az Alkotmánybíróság döntését nem megelőlegezve, ugyan, de úgy vélem, hogy a fent ismertetett szabályozási elemek (ami benne van és ami kimaradt) – sine ira et studio – az Alaptörvény vallásszabadságot védő szigorú reguláinak fényében kétségessé teszik, hogy az egyházügyi szabályozására tett második kísérlet kiállja-e az alapjog korlátozásának szükségességi-arányosságát.

Felhasznált irodalom

FRÖHLICH Johanna: Önértelmezési kérdések az Alaptörvényben – gondolatok az R. cikk alkotmány értelmező szabályairól. Magyar Közigazgatás Új évfolyam, 2011. június 1. sz. 23-29. o.

KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata. In: Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferencia. Budapest, 2011. november 21. Konferenciakötet, Boldog Élet Alapítvány, 2011. (továbbiakban: Konferenciakötet)

SCHANDA Balázs: Alkotmányozás – felelősség és lehetőség keskeny ösvényén. Iustum Aequum Salutare, VI. 2010/4.

SCHANDA Balázs (2011a): Néhány megjegyzés a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényről. Jogtudományi Közlöny LXVI. évfolyam, 2011. október

SCHANDA Balázs (2011b): Vallásszabadság – törvényi keretek között? In: Konferenciakötet

SÓLYOM László: Egyházi törvény és alkotmányos kultúra (előszó). In: Konferenciakötet

Láposy Attila

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

**TILOS AZ Á ... ZS?
AZ ALKOTMÁNYOS MÉRCE ÉS AZ ALAPJOGOK
ÉRVÉNYESÜLÉSÉRŐL A KÖZTERÜLETI RENDSZABÁLYOK
ALKOTÁSA KAPCSÁN**

Az alkotmányos alapjogok érvényesülésére a mindennapok világában égető szükség van: alapvető jogaink ugyanis nem kivételesen elővehető ünnepi díszek, sokkal inkább hétköznapi ruhadarabok. A közterületre, utcára vagy térre lépve mindannyian azonnal terebélyes szabálytömeeggel szembesülünk, amelyeket a társadalmi együttélés és egymás jogainak tiszteletben tartása jegyében be kell tartanunk. Korántsem mindegy azonban, hogy mely magatartások azok, amelyeket a szabálysértési jog tiltani rendel, hiszen a közterületi rendszabályok megsértése szankciókkal, jellemzően súlyos pénzbüntetéssel járhat, de akár a személyes szabadsághoz való jogunk korlátozását vonhatja maga után.

Tanulmányom a közterületi rendszabályalkotás kérdésköréhez alkotmányjogi szempontból közelít. Az új szabálysértési törvény¹ régi-új, a közterület rendjének biztosításához kapcsolódó egyes tényállásait elemezve – a problémafelvetéseken túl – az alkotmánybírói gyakorlatra támaszkodva alkotmányos kritériumrendszerrel igyekszik felvázolni. Néhány alapfogalom tisztázását követően részletesebben is foglalkozom a rendszabály-alkotás legfontosabb formai és tartalmi alkotmányossági követelményeivel. Egyetlen közterületi rendszabály sem igazolja ugyanis önmagát, meghozataluk minden esetben igazolásra szorul, a közhatalom nem sújthat tetszőlegesen bármely cselekedet szankcióval akkor, ha arra a közterületen kerül sor. A közterület rendjének fogalmához az emberek különböző csoportjai más-más igényeket és rendképzeteket társítanak, a jogi szabályozásnak sokféle használó és használati mód között kell demokratikus módon rendet teremtenie.² Nem mindig

¹ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

² Ld.: KÁNTÁS 2008, 97-98. o.

könnyű persze azt eldönteni, hogy mi számít „csak” erkölcsi értelemben problémásnak, nem „illendőnek” és mi minősüljön jogi szempontból tiltott magatartásnak a közterületen. Lehet-e egy jogállamban szankcionálni olyan, mások jogait nem sértő magatartásokat, mint az utcán vagy a padon alvás, a guberálás vagy éppen a koldulás?

Az elvi kiindulópont az az alkotmánybíróvási gyakorlatban szinte közhelyszerűen idézett tétel, amely szerint jogállamban az állami büntetőhatalom korlátozott. Ebből az elvből álláspontom szerint nemcsak a büntetőjog (büntető anyagi jog), hanem a (kriminális) szabálysértési (anyagi) jog alkotmányossága is következik. A szabálysértés fogalma, ahogyan a bűncselekményé is, az egyén jogi felelőssége és felelősségre vonása szempontjából döntő jelentőséggel bír. Utóbbi kérdéskörrel, azaz a szabálysértési anyagi jogi szabályozás, e körben az egyes tényállások alkotmányosságával maga az alkotmányjogi szakirodalom meglehetősen keveset foglalkozott. Lényeges kérdésnek tartom, de tanulmányom – terjedelmi okokból – nem vizsgálja a szabálysértési eljárás garanciális szabályait, ide értve az alkotmánybíróvási gyakorlatban komoly hangsúlyt kapott tisztességes eljáráshoz való jog biztosítékait, a jogorvoslati rendszer működését és a bírósághoz fordulást.

A közterületi rendszabályok, alkalmazásuk során mindannyiunkat, mindannyiunk jogait érinthetik, a tényállások folyamatosan növekvő száma, az egyes társadalmi problémákra kriminalizációval reagáló, esetenként ötletszerű jogalkotás jól érzékelhető. Ez a látványos tendencia egyfelől a modern dekriminalizációs trendből táplálkozik: egyes, a társadalomra kisebb veszélyt jelentő, korábbi büntetőjogi tényállások a szabálysértéssé transzformálásából, másfelől pedig – a válságok idején eleve erőteljesebbé váló – a rendpárti büntetőpolitikai törekvésekből és a bíróságbevételek növelésének szándékából. Bár a mindenkori kormányzatot a rugalmas büntetőpolitika kialakítása során jelentős mérlegelési szabadság illeti meg, érdemes áttekinteni a korlátokat jelentő alkotmányjogi kereteket

1. Kiindulópontok: közterület, szabálysértés, rendszabályok

A szabálysértési jog a társadalmi együttélés, az életviszonyok jelentős körét szabályozza, ezek az életviszonyok rendkívül heterogének is, ebből következően a jogterület maga is összetett. Az új szabálysértési törvény meghatározása alapján szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. Az alkotmánybíróvási gyakorlat alapján a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintéz-

mény.³ A szabálysértéseken belül tehát megkülönböztethető a közigazgatás-ellenes, illetve a kriminális szabálysértések köre. A közigazgatási jogi szakirodalom felhívja azonban arra a figyelmet, hogy a közigazgatási büntetőjogon belüli merev elkülönítés relatív, így egyre kevésbé állja meg a helyét. A szabálysértési jog büntetőjogtól való elhatárolásának egyik legfontosabb alapja a csekély fokú társadalomra veszélyesség.⁴ Lényeges ugyanakkor, hogy a szabálysértési szankciók alkotmányos funkciója a jogrend védelme, és azok – hasonlóan a büntetőjogi szankciókhoz – a bűnösség megállapításán alapulnak, így velük szemben elvárhatóak a büntetőjogban érvényesülő garanciák, jogállami követelmények.⁵

Tanulmányom a mindenkire vonatkozó, a gyakorlatban tömegesen előforduló közterületi szabálysértések, rendszabályok problematikájával foglalkozik. Az új szabálysértési törvény az emberi méltóság, a személyes szabadság és a közrend elleni szabálysértésekről szóló XXIV. fejezete tartalmazza ilyen rendelkezéseket (pl. csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszesital-fogyasztás tilalmának megszegése, közerkölcs megsértése). Nyilvánvaló, hogy a közterületi magatartások esetében az állami korlátozások elvben indokoltabbak lehetnek, mint a magánszférában: amíg az ember az otthonában alszik, dohányzik, fogyaszt alkoholt vagy akár szemetel egyébként akár közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsít, ezért önmagában nem érheti semmilyen joghátrány az állam részéről.

Már csak ezért is lényeges annak meghatározása, hogy egyáltalán mi tekinthető *közterületnek*. Közterület definíciót jelenleg több törvény⁶ is tartalmaz, a vizsgálatunk szempontjából legfontosabb új szabálysértési törvény a közterületet pedig a tudományos definícióhoz hasonlóan határozza meg: a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közütként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét. Az alkotmánybíróági értelmezés alapján a közterü-

³ Vö. 19/1998. (V. 22.) AB hat.

⁴ Erről részletesebben ld.: NAGY 2012, 219. o.

⁵ Ld.: 60/2009. (V. 28.) AB hat.

⁶ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) meghatározása szerint például közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alkalmazásában pedig a közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közütként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

let mind rendeltetését, mind tulajdoni formáját tekintve sajátos tulajdoni tárgy, olyan „közjóság”, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat. A közterület közcélokot szolgáló ingatlan, amelynek mindenki számára hozzáférhető, biztonságos és zavartalan használatát jogszabályi előírások biztosítják.

A közterület egyes meghatározásai alapján rekonstruálhatóak annak legfontosabb fogalmi elemei és funkciói, ezek pedig a közterület nyilvánossága, a hozzáférhetősége és a közhasznúsága, valamint a közterületi minőség egyik legfontosabb sajátossága – tulajdoni helyzetétől függetlenül – a *bárki általi hozzáférhetőség*. A közösségi lét igényli a társadalmi érintkezést lehetővé tevő területek létezését, a közterület pedig e közösségi szükségletek kielégítésének ad teret, ez tekinthető a közhasználatúságnak.⁷ Az egyes közterületi szabálysértések alapvető célja a közterület rendjének, a rendeltetészerű, szabad használatának a biztosítása. Ugyanakkor a gyakran hivatkozott rendeltetészerű használat elvont kategória, ennek elősegítése nem önmagában értelmezhető alkotmányos cél, sokkal inkább egyfajta szabályozási megjelenítése annak az általános elvnek, hogy mások alapvető jogait és – adott esetben – más, pontosan meghatározott alkotmányos értékeket (így például környezetvédelmi szempontokat) a szabad használat során mindenki köteles tiszteletben tartani. Lényeges ezzel együtt ugyanakkor, hogy a szabad közterület-használatnak kell főszabályként érvényesülnie.⁸

A büntetőjoginál enyhébb szabálysértési szankcionálás nemcsak érinti az alapjogaink gyakorlását, hanem azok szükségszerű korlátozását is jelenti, így e tényállásoknak is meg kell felelnie az alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált, az Alaptörvényben tételesen is rögzített alapjog-korlátozásra vonatkozó tartalmi és formai követelményeknek. Az új szabálysértési törvény tényállásai azért is szorulnak a korábbinál jóval szigorúbb vizsgálatra, mert immár szinte bármely tényállás esetében – például ismételt elkövetés esetén – kiszabható elzárás, azaz a személyes szabadság korlátozására is sor kerülhet. Mindez a szabálysértés és a büntetőjog elkülönítése szempontjából önmagában is aggályosnak tekinthető, jogállamban nehezen igazolható, hogy a társadalomra kevésbé veszélyes cselekmények esetében miért szükséges – még ha rövid időtartamra is – a legsúlyosabb büntetési nem alkalma-

⁷ Ld.: ROZSNYAI 2000, 241. o.

⁸ Éppen emiatt vetett fel súlyos alkotmányos aggályokat a jogbiztonság szempontjából az Étv. azon 2011. január 1. és 2012. április 15. közt hatályos megoldása, amely általános keretfogalmakkal egyrészt tételesen meghatározta azt, hogy mi minősül rendeltetészerű közterület-használatnak, emellett pedig – elvben – minden ettől eltérő magatartás rendeleti úton történő szankcionálására felhatalmazta az önkormányzatok képviselő-testületeit.

zása.⁹ A szigorúbb alkotmányossági vizsgálat magában foglalja a szabályozási szintet, a jogállamiság elvéből következő garanciális szabályokat és a tartalmi, szükségességi-arányossági, indokolhatósági kritériumokat.

2. A szabályozási szint, mint alkotmányos garancia

A szabálysértési jog területén az elmúlt 12 évben többszintű szabályozás érvényesült: a tényállásokat a szabálysértési törvény és külön kormányrendelet tartalmazta, emellett a törvény felhatalmazásának keretei közt az önkormányzatok is alkothattak szabálysértéseket. A korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdése és a hatályos Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése egyaránt azt tartalmazza, hogy alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni. Mivel a szabálysértési szankcionálás alapjogkorlátozást vonhat maga után, a garanciális szabály érvényesülése szempontjából a legideálisabb megoldás az, ha valamennyi tényállást egyetlen törvény tartalmaz. A korábbi kormányrendeleti szabályozás praktikus előnye a könnyebb módosíthatóságot, a rugalmas büntetőpolitikai reagálás lehetőségét teremti meg, ezzel szemben hátránya, hogy a törvényalkotás nyilvános vitája és a megfontoltabb, kiforrottabb jogalkotás maradhat el akkor, ha a Kormány dönt a szabálysértéssé nyilvánításról.

Az önkormányzati szabálysértési rendszabályalkotás problematikája ennél szerteágazóbb. Az Alaptörvény alapján az önkormányzati rendelet más (magasabb szintű) jogszabállyal nem lehet ellentétes, a korábbi szabálysértési törvény pedig külön is előírta, hogy ilyen önkormányzati szabálysértési rendeletben magasabb szintű törvényi (illetve korábban kormányrendeleti) tényállás nem ismételtető meg. Az általános szabálysértési szabályokkal szemben ezzel együtt álláspontom szerint alapvető agályt jelent a helyi közterületi rendszabályról való tudomásszerzés. Abban az esetben, ha nem kifejezetten a településen életvitelszerűen lakókra vonatkozó szabályokról van szó, akkor kérdéses, hogy a helyi „specialitásról” hogyan értesülnek az átutazók, ideiglenesen ott tartózkodók. Az alkotmánybírói gyakorlat számos esetben igyekezett határt szabni az önkormányzatok igen kreatív határpróbáinak.¹⁰

Példaként hozható két AB határozat: az Alkotmánybíróság 2008-ban Budapest II. kerület önkormányzatának, 2009-ben pedig a szombathelyi önkormányzatnak a

⁹ Ld.: NAGY 2012, 223. o.

¹⁰ Csak egyetlen adalék, a Társaság a Szabadságjogokért 2011 januárjában benyújtott indítványában összesen 43 olyan önkormányzati rendeletet támadott meg, amelyben a települések a néma (nem zaklató jellegű) koldulást, illetve a guberálást szabálysértéssé nyilvánították és szankcionálták. Ld.: http://tasz.hu/files/tasz/imce/AB_nemakoldul_guberalas_0.pdf (2012. június 13.)

graffitizést külön szankcionáló rendeletéről állapította meg, hogy magasabb szintű jogszabályba ütközik. Az említett önkormányzatok a falfirka, graffiti elhelyezésével elkövetett rongálást, illetve a „nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti) elhelyezését” külön szabálysértéssé nyilvánították, és elkövetőit pénzbírsággal sújtották. Az Alkotmánybíróság mindkét határozatban arra mutatott rá, hogy a falfirka, graffiti közterületen lévő, vagy közterületről látható építményen, épületen, történő elhelyezése a törvényi szabályozás alapján eleve – az okozott kár mértékétől függően – rongálás vétségének, illetve szabálysértésének minősül.¹¹ Elsősorban formai okokból, a magasabb szintű törvényi szabályozásba ütközés miatt találta alkotmányosértőnek továbbá az Alkotmánybíróság 2011-ben a kaposvári önkormányzat guberálást szankcionáló rendeletét (erről részletesebben ld. 4. pont).¹²

Az új szabálysértési törvény egyik pozitív eleme, hogy egyértelművé teszi, hogy kizárólag törvény nyilváníthat valamely magatartást szabálysértéssé, erre az önkormányzatoknak a továbbiakban nincsen lehetősége. Az új önkormányzati törvény ugyanakkor arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat és e magatartások elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, ami az önkormányzat saját bevételét képezi. A törvény emellett, némileg ellentmondva az előző rendelkezésnek, arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.¹³ Mindezekből az tűnik ki, hogy az általános törvényi normák mellett továbbra is fennmarad a partikuláris hatályú, a pontosabban még nem ismert helyi „specialitások” kezelésére irányuló szabálysértési jogalkotás.¹⁴

Nem világos mindezek alapján egyfelől, hogy mely – sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő – „közösségellenes magatartásokat” szankcionálhatnának az önkormányzatok, másfelől pedig az sem, hogy milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelőségre vonásra. Alkotmányos aggályokat vet fel álláspontom szerint az is, hogy a minél szélesebb körű bírságolásban az önkormányzatok egyértelműen érdekeltté

¹¹ Ld.: 101/2008. (VII. 11.) AB hat. és 123/2009. (XII. 17.) AB hat.

¹² Az önkormányzati szabálysértési jogalkotásról részletesebben ld.: KRÁNITZ 2003, 72-97. o.

¹³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdés és 143. § (4) bek.

¹⁴ Ld.: NAGY 2012, 221. o.

válnak, hiszen az abból származó bevételek a törvény alapján teljes egészében őket illeti meg.

3. A jogállamiság elve és a formai követelmények

A jogállam egyik legjelentősebb próbája az, hogy az eleve alapjog-korlátozással járó „büntetés”, a büntetési rendszer alkotmányosnak tekinthető-e, írta még 1992-ben az Alkotmánybíróság. Ehhez mindössze annyit érdemes hozzátenni, hogy ebbe a büntetési rendszerbe a kriminális szabálysértések és a szabálysértési jog is beletartozik. Az alkotmánybírói gyakorlat az első évtizedben elsősorban a szabálysértési eljárási garanciák, ezen belül is különösen a szabálysértési határozatok bírói felülvizsgálatának biztosítására fókuszált. Érdekes, hogy míg számos döntésében vizsgált büntetőjogi tényállásokat – a gyűlöletbeszéd a természet elleni fajtalananságon át a rémhírterjesztésig – csak kevés döntésében foglalkozott az egyes kriminális szabálysértési tényállások alkotmányosságával.

Az Alkotmánybíróság első ízben 2006-ban az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletben szabályozott csendháborítás szabálysértés tényállásának vizsgálata során mondta ki elvi élel, hogy a szabálysértési jogalkotás területén a büntetőjogi normákhoz hasonlóan fokozottan érvényesül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye.¹⁵ Az Alkotmánybíróság e határozatában abban foglalt állást, hogy a csendháborítás tényállásának egyik eleme – a megengedettnél nagyobb zaj – tekinthető-e olyan előírásnak, amelynek tartalma értelmezhetetlen, és ezért a jogalkalmazás során a jogbiztonság követelményét sérti.

Az AB a határozatában arra hívta fel a figyelmet, hogy a szabálysértési szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartás leíró diszpozíciójának is határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követi el a büntetőjogilag szankcionált jogsértést, így vizsgálni kell, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy rendelkezés a jogbiztonság szempontjából alkotmányellenes. A csendháborítás szabálysértésének a „megengedettnél nagyobb” zajokozás tényállási eleme, olyan meghatározatlan, értelmezhetetlen, bizonytalan tartalommal bír, így pedig nem alkalmas arra, hogy a kormányrendelet által tiltott magatartásokról egyértelmű eligazítást adjon a jogalanyok és jogalkalmazás számára. Mindebből egyértelműen az következik, hogy az általános normavilágossági kritériumok mellett a

¹⁵ Ld.: 73/2006. (XII. 15.) AB hat.

szabálysértési tényállások esetén alapvető feltétel az önkényes jogértelmezés kizárása és a követhetőség biztosítása a jogalanyok számára.

Az új szabálysértési törvény két régi-új, azaz már a korábbi törvényben is megtalálható tényállása is figyelemre méltó ebből a szempontból. Az új Sztv. 192. § (1) bekezdése szerint a közerkölcs megsértésének szabálysértését követi el az, aki a közterületen, vagy nyilvános helyen, vagy közforgalmú közlekedési eszközön a közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsít. A rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések közé nyert besorolást a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség tényállása is (új Sztv. 216. §), amelyet az követ el, aki a rendvédelmi szerv vagy a vámszerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik. Bár ez utóbbi esetében a közterületi elkövetés nem fogalmi elem, ugyanakkor azon az alapon a körbe sorolható, mivel a rendőri intézkedésekre gyakran a közterületen kerül sor. Az alkotmánybírói feltételrendszer alapján mindkét tényállás esetében a meghatározás annyira tág és általános, hogy az erősen kérdőjelessé teszi a normavilágosságot és a jogi szabályozás körülhatároltságát és egyértelműségét, egyik esetben sem világos ugyanis az, hogy egészen pontosan mely magatartások tiltottak és szankcionáltak. Az egyéb konkrétumok nélkül a „nem engedelmeskedik”, illetve a „közerkölcsbe ütköző magatartás” tényállási elemek kifejezetten az önkényes jogértelmezés veszélyével járhatnak.

4. Tartalmi követelmények: a korlátozás indokoltsága és szükségessége - arányossága

A kriminális szabálysértési jogot bagatell büntetőjognak is nevezik, ugyanakkor a közvetett jogkorlátozás ezen a területen sem nevezhető bagatellnek. Az eljárás lefolytatását követően lehetőség van az érintett személy esetében – ha rövidebb időre is – szabadságelvonásra (közérdekű munka, elzárás), sőt már az eljárás alá vonásnak is lehet stigmatizáló hatása. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozás lehetőségét megteremtő szabálysértési tényállás alkotmányosságát a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával szükséges megvizsgálni.

Bár a közvetlen szabadságjogi korlátozás ritka a szabálysértési törvényben, ilyenre is találhatunk példát. A törvény igen hosszú és részletező tényállása (189. §) tartalmazza a gyülekezési joggal visszaélés szabálysértését, amit a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény szervezője követhet el. Többek mellett ak-

kor, ha a szervezeten megvalósuló rendezvény esetében a bejelentést elmulasztja, vagy tiltás ellenére tart rendezvényt, illetve a tudomásul vett paraméterektől eltérő helyszínre, útvonalra vagy időpontra szervezi azt. A szervező emellett akkor is szankcionálható, ha a bejelentési vagy a tájékoztatási határidőt sérti meg. Bár a törvény – a korábbi alkotmánybírói döntésekkel látszólag összhangban – büntetethetőséget kizáró okokat is megállapít (spontán, illetve gyors reagálást igénylő rendezvények, külső ok bekövetkezése), a szabályozás a gyülekezési jog, mint alapvető szabadságjog érvényesülése szempontjából aggályosnak tekinthető. A gyülekezési törvény például a rendőrségi tiltás ellenére tartott rendezvényt szankcióként feloszlatni rendeli, de a bejelentési határidő megsértése, illetve a bejelentésben foglaltaktól való eltérés – éppen a 2008-as alkotmánybírói döntés¹⁶ folyamánként – már nem jár ilyen jogkövetkezményekkel. Az idézett szabályok azért vetik fel a gyülekezési jog indokolatlan és aránytalan korlátozását, mert alkalmasak arra, hogy akadályozzák, elnehezítsék a politikai rendezvények szervezését. Gyakorlatilag a rendőrség „jóindulatán” múlhat, hogy adott adminisztratív mulasztás vagy probléma esetén eljárás alá vonja-e a szervezőt például akkor is, ha egyébként utólag akár mentesülni tud (például igazolja, hogy azonnali reagálás indokolta a bejelentési kötelezettség késedelmét).

Alapvető fontossággal bír a közterületi rendszabály és szankcionálás alkotmányos *indokoltsága*, azaz a valódi és igazolható indok megkövetelése: a közhatalomnak igazolnia szükséges, hogy a rendelkezésre valamely alapjog vagy alkotmányos érték védelmében van szükség (legitim cél). Az érdemi alkotmányos indok vizsgálata jól szemléltethető két közterületi rendszabály, a guberálás, illetve a szemelés (köztisztasági szabálysértés) tilalmának, szabálysértési szankcionálásának összevetésekor. A példa még úgy is figyelemre méltó, hogy az új szabálysértési törvény közisztasági szabálysértései (196. §) közé – egy utolsó pillanatban benyújtott módosításnak köszönhetően – végül nem került be a guberálás szankcionálása, vagyis az a tényállás, amely szerint, aki a közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtést szolgáló gyűjtőeszközéből hulladékot vesz el, szabálysértést követ el.

A 2000. év végén több önkormányzat, köztük a kaposvári és a józsefvárosi önkormányzat is rendeletben szabályozta a guberálás tilalmát, pénzbüntetéssel fenyegette annak „elkövetését”, és ezt a rendeletalkotást igyekeztek számos indokkal alátámasztani.¹⁷ Ezek közül az indokok közül azonban jó néhány eleve nem állja

¹⁶ Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB hat.

¹⁷ A kaposvári szabálysértési rendelet büntette azt, aki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, illetve abban guberál. A józsefvárosi rendelet alapján pedig

meg a helyét. Az általános szabálysértéssé nyilvánítást a városkép védelme, a helyi lakosok közérzetének, az esetlegesen zavarónak, gusztustalannak tartott látványtól való megkímélésük bizonyosan nem alapozza meg, ezekre a szubjektív, jogilag nehezen megfogható indokokra, egyfajta mögöttes, elvont – a gyakorlatban sem feltétlenül igazolható – rendfoglalomra alapozott korlátozás önkényes.

A guberálás tilalmát más indokokkal, így különösen közegészségügyi, köztisztasági megfontolásokkal, a tulajdonhoz való jog védelmével, hulladékgazdálkodási-környezetvédelmi szempontokkal vagy éppen a magántitok és levéltitok védelmével is igyekeztek magyarázni. A felsoroltak ugyan mind valódi alkotmányos indoknak minősülnek, azonban a szemetelésen túl (a hulladékgyűjtő kiborítása, a szemét kiöntése) a guberálás önálló büntethetőségét egyik sem igazolja. A guberálásból élők saját érdekére, az egészségének és a testi épségének védelmére való paternalista hivatkozás meglehetősen álságos: nem világos, hogy a szankcionálás miben szolgálná az érintettek érdekét. Figyelemmel emellett arra, hogy a hulladékgyűjtőbe dobott ingóságok tulajdonosa vélelmeshetően felhagy a birtoklással és így megszűnik a tulajdonjoga, a tulajdonvédelemre alapozott érvelés sem állja meg a helyét. A magántitok védelme, illetve a guberálás között pedig nem tárható fel alkotmányos összefüggés. Ha a guberálás, a hulladék kivétele szemeteléssel jár együtt (ami egyáltalán nem szükségszerű), akkor ezért az illetőt felelősségre lehet vonni és ennek a logikus indoka éppen az egészséges környezethez való jog védelme.¹⁸

Érdemes röviden kitérni emellett a gyakran hangoztatott közvetett *prevencióra* alapozott érvre is, amely szerint más szabálysértés megelőzése indokolhatja a közterületi rendszabály megalkotását és a szankcionálást, vagyis aki guberál, az szemetelhet, így ennek a megelőzése lenne a cél. A közterület rendjének érdekében megfogalmazott preventív, megelőző jellegű jogkorlátozásoknak csak akkor lehet helye, ha azt mások alapjoga vagy valamely alkotmányos érték közvetlen veszélyeztetettsége indokolja, ha a jogsérelem bekövetkezésének valószínűsége igazoltan nagyon magas. Ennek hiányában a preventív jellegű szabálysértési szankcionálás keretében gyakorlatilag tetszőleges közterületi magatartás (például a szemetelésre hivatkozva rágózás vagy a dohányzás) azonnal büntethető lenne.

Az egész alapjogi rendszer sarokköve *az emberi méltósághoz való jog* és e jog védelmének a szabálysértési tényállásokkal összefüggésben is nagy jelentősége van. A közterületi rendszabályok megalkotása során tartalmi szempontból különö-

az követett el szabálysértést, aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket kiborítja, azokból hulladékot vesz ki.

¹⁸ Erről részletesebben ld. az ombudsman AJB-756/2010. és AJB-1213/2011. számú jelentéseit

sen fontos az egyenlő méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartása: azaz valamennyi érintett közterület-használó szempontjait egyenlő mértékben szükséges figyelembe venni. Ennek megfelelően sem a közvetlen, sem a közvetett diszkrimináció nem megengedett, a közterületi rendszabály nem irányulhat valamely társadalmi csoport (például az egzisztenciális kiszolgáltatottak, illetve hajléktalanok) tagjai ellen, ebből a szempontból nem válhat célzott szankcióvá. A fentiekben már elemzett guberálást tiltó önkormányzati rendeletek ebből a szempontból is komoly aggályokat vetnek fel. Az ombudsman indítványa alapján a már említett kaposvári rendeletet az Alkotmánybíróság 2011 decemberében hozott határozatában azért találta elsődlegesen alkotmányosértőnek, mert az önkormányzat túllépett jogalkotó hatáskörének keretein. A döntés indokolásában ugyanakkor az ombudsmani érveléssel összhangban azt is kiemeli az AB, hogy a guberálás mások jogait és a közrendet nem sértő, kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra veszélyessége nem állapítható meg. A határozat emellett azt is hangsúlyozza, hogy a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával az önkormányzat éppen a hajléktalan, illetve egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeket stigmatizálta, ezzel pedig sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.¹⁹

A hajléktalanság jelenségének kezelésében Magyarországon viszonylag új irányt jelent az utcán élés önmagában vett kriminalizációja. Az új szabálysértési törvény 186. §-a rögzíti, hogy a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegésének minősül, ha valaki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol. A törvény szerint ugyanakkor ez a szabálysértés abban az esetben nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.²⁰

Az életvitelszerű „utcán élés”, a közterületen tartózkodás és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzet (például az ingóságok elhelyezése) szabálysértéssé nyilvánítása közvetlenül a hajléktalanság, mint állapot, helyzet (státusz) kriminalizálását jelenti, azaz egy státuszvétséget hoz létre. Az Alaptörvény szövegében továbbra is hangsúlyosan szereplő emberi méltósághoz való jog és a jogállamiság elve, továbbá az alkotmányos büntetőjog követelményeivel kapcsolatban megfogalmazott alkotmánybírósági értelmezések alapján súlyos aggályokat vetnek fel a státuszvétségek. Ráadásul az életvitelszerű közterületen tartózkodás eleve megelőzendő, rendkívül súlyos krízishelyzet, ami a legritkább esetben az érintett tudatos és átgondolt, sza-

¹⁹ Vö. 176/2011. (XII. 29.) AB hat.

²⁰ 2012. április 15-éig hasonló tartalmú rendelkezést tartalmazott a Fővárosi Közgyűlés rendelete is

bad választása. A hajléktalan személyek számtalan esetben eleve nem tudnak hova menni, nem rendelkeznek „magántérrel”, azaz kénytelenek életvitelszerűen a közterületen tartózkodni.

Mindebből kiindulva a hajléktalanság ismételt „elkövetése”, vagyis valamifajta „visszaesés” értelmezhetetlen és abszurd, a helyzet megelőzésére a szankcionálás eleve alkalmatlan. Az idézett törvényi szabályok alapján nem világos az sem, hogy például a pusztán hajléktalanságuk miatt szabálysértési eljárás alá vont személyek mentesülnének-e a szankció alól a kényszerre vagy esetleg arra hivatkozással, hogy számukra nem állt rendelkezésre valódi alternatíva (pl. felkínált hely egy hajléktalan szálláson) az életvitelszerű közterületen való tartózkodással szemben. Az ilyen típusú közterületi rendszabályok alkotmányossága (és értelme) tehát nemcsak azért kérdőjelezhető meg, mert a szankcionálásnak a helyi lakosok esetleges, a jogalkotó által vélelmezett bosszúsága, felháborodása vagy kellemetlen élménye nem lehet legitim indoka, hanem főként azért, mert kirekesztő, stigmatizáló jellege alapjaiban sérti az emberek egyenlő méltóságát.²¹

Zárszó helyett

A közismert, gyakran idézett alkotmánybírósági tétel szerint a büntetőjogi szankció a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio, társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A társadalomra kisebb veszélyt jelentő magatartásokat szankcionáló szabálysértési tényállások abban a tekintetben nem különböznek a büntetőjogi normáktól, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Az állami büntetőhatalom korlátozottsága az igazolási kényszeren és az eszközhasználat szükségességén-arányosságán nyugszik. Minden egyes közterületi rendszabály megfogalmazása előtt fel kellene mérni, hogy – az esetleges politikai haszonszerzésen túl – egyáltalán van-e valódi alkotmányos indok a szankcionálásra, illetve lehetséges volna-e más jogi vagy éppen nem jogi (pl. társadalompolitikai) eszköz alkalmazása. A szabálysértési jog területén sem fogadható el a „jogellenes, ezért tiltható és tiltjuk, ezért jogellenes” megoldással operáló, önmagába forduló, pusztán formális, a szankcionálásra tartalmi indokot keresni sem kívánó érvelés. A mindenkit megillető alapjogok és a jobbiztonság követelménye akkor érvényesülhetnek következetesen, ha a szabályozásban az alkotmányos elveknek megfelelően világosan el-

²¹ Ezzel összefüggésben ld. az ombudsman AJB-6724/2010. számú jelentését és AB indítványát

válík, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami nem.

Felhasznált irodalom

KÁNTÁS Péter: Adalékok a koldulás társadalmi és jogi természetéhez. Rendészeti Szemle 2008/1. 96-109. o.

KRÁNITZ Mariann: A szabálysértésekről, különös tekintettel az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértésekre. Belügyi Szemle 2003/5. 3-22. o.

NAGY Marianna: Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. Magyar Közigazgatás 2012. 217-226. o.

ROZSNYAI Krisztina: Közterület: terra incognita? In: Jogi tanulmányok. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa, Budapest, 2000. 239-257. o.

Novoszádek Nóra

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

POSZTKONFLIKTUSOS ALKOTMÁNYOZÁS

A tálibok, Szaddám, Kadhafi és ben Ali árnyékában

A fegyveres konfliktusok által sújtott térségek és államok esetében a konfliktus lezárulása után alapvető kérdésként merül fel, hogy van-e esély a demokratikus berendezkedés kialakítására és megszilárdítására. Az, hogy milyen esélyekkel indul egy (jövendő) állam a tartós demokratizálódás tekintetében, és milyen utat kell választania annak érdekében, hogy a kialakuló új berendezkedés hosszú távon is megőrizze demokratikus jellegét, egy sor tényezőtől függ. Értelemszerűen nem mellékes az adott konfliktus természete, például hogy egy polgárháború vagy forradalom után kell-e új közös alapokat találni, hogy történtek-e tömeges emberi jogi jogsértések valamely, továbbra is az állam határain belül létező etnikai vagy vallási csoport sérelmére, és az sem, hogy játszott-e szerepet más állam a konfliktus ki-robbanásában. A nemzetközi beavatkozás, illetve segítség természete és iránya a konfliktust követően is meghatározó szerepet játszik, és a békefenntartás (peace-keeping) sikeressége is fontos sarokpont. Emellett persze nem feledkezhetünk meg az átmeneti igazságszolgáltatás problematikájáról, az amnesztia és a büntetőjogi felelősségre vonás igénye között feszülő ellentétről, az igazságtételi és megbékélési bizottságok tevékenységéről. Amennyiben etnikailag megosztott társadalomról van szó, felmerül a népek önrendelkezési jogának messzire vezető kérdése, míg például az arab tavasz államai esetében központi témává vált az iszlám szerepe a létrejövő új rendszerekben.

A demokratizálódási folyamatot befolyásoló tényezők sora nyilván hosszan folytatható, és az is közhely, hogy a folyamat egésze csak az összes szempont figyelembevételével értékelhető. Jelen írás célja ennek ellenére az, hogy három, az alkotmányozáshoz, illetve a posztkonfliktusos helyzetekben létrehozott alkotmányok tartalmához kapcsolódó, relatíve jól lehatárolható kérdés vizsgálatával, esettanulmányyszerűen értékelje négy ország útját és esélyeit. Választásom egyrészt Irakra és Afganisztánra esett, többek között azért, mert esetükben az alkotmányo-

zás már lezárult, míg az arab tavasz államai közül Tunézia és Líbia, illetve az ott jelenleg zajló alkotmányozási folyamatok az elemzés tárgyai.

1. Vizsgálati szempontok

1.1. Az alkotmányozás folyamata, az alkotmány legitimitása

Az alkotmányozási folyamat vizsgálata kapcsán alapkérdés, hogyan jön létre az a testület, amely megalkotja az új alkotmányt, és milyen eredménnyel működnek azok a mechanizmusok, amelyek az alkotmány legitimitását, minél nagyobb társadalmi elfogadottságát, illetve hosszú távú fenntarthatóságát hivatottak szolgálni.

Az utóbbiakhoz kiindulópontként lássunk egy listát Jamal Benomar ENSZ-tisztviselő tollából, amelynek érdekessége, hogy a szerző 2004-ben kifejezetten a kérésülő iraki alkotmányozásra tekintettel foglalta össze a szem előtt tartandó alapelveket, 19 ország tapasztalatai alapján.¹ A „tanácsok” némelyike talán túlzottan evidensnek tűnik, de a Benomar által felhozott példák jól mutatják, hogy sok ország számára mégis nehézségekbe ütközött megfogadni azokat.

Ami a folyamat kezdetét illeti, a tapasztalatok szerint általában az a legjobb megoldás, ha a béketeremtő folyamatok (peace talks) és az alkotmányozással kapcsolatos viták elkülönülnek egymástól. Emellett kezelni kell azokat a biztonsági kérdéseket, amelyek gátolják az érdemi vitát, a konszenzusteremtést és az átláthatóságot. Már az alkotmánytervezet megalkotásába minél több csoport képviselőit kell bevonni, illetve biztosítani kell, hogy az alkotmánytervezetet szövegező testületet ne egyetlen politikai erő uralja, és ügyelni kell arra is, hogy a megfogalmazott alkotmányos alapelvek valódi konszenzuson alapuljanak. A legitimitást növeli az alkotmányozási folyamat átláthatósága és a választópolgárok formális bevonása a folyamatba, akár az alkotmányról való népszavazás útján. Mi több, a folyamat átláthatatlansága és a választópolgárok megfelelő részvételének hiánya esetén borítékolható a széles körű elfogadottság hiánya. A listából nem hiányozhat az a kitétel sem, mely szerint az emberi jogoknak meg kell jelenniük az új alkotmányban.

Az alkotmányozási folyamat kapcsán az alábbiakban leginkább az alkotmánytervezet megalkotó és az azt megszavazó testületek összetételére és létrejöttére, illetve a választópolgárok bevonására fókuszálunk majd.

¹ BENOMAR 2004.

1.2. Az etnikai diverzitás kezelése

A posztkonfliktusos állapot furcsa módon esély az „újrakezdésre”: ezekben a helyzetekben adekvát ugyanis kezelni és rendezni az esetlegesen fennálló etnikai diverzitást² az adott államban, amennyiben ez szükségesnek mutatkozik. (Ugyanakkor persze az ilyen jellegű megosztottság hiánya egyszerűbbé teheti a stabilizálódást és a hosszú távú demokratizálódást.)

Vizsgálható e tekintetben többek között, hogy az új alkotmány utal-e az etnikai, nyelvi sokszínűsége, és ha igen, milyen módon, illetve biztosítja-e a nyelvi, kulturális jogokat a kisebbségek számára. Felmerül továbbá, sok esetben központi kérdésként, hogy a föderális vagy unitárius állam mellett teszi-e le a voksát a valamilyen szempontból megosztott társadalom. Utóbbi kérdés kapcsán két iskola létezik a szakirodalmon belül: míg az egyik csoport szerint a föderális berendezkedés az etnikai megosztottság bebetonozását eredményezi, sőt, az abból fakadó konfliktusok katalizátora lehet, addig a másik oldalon azok állnak, akik szerint a föderalista berendezkedés alkalmas az etnikai alapú konfliktusok megoldására.³ Utóbbihoz kapcsolódik a „multinacionalista föderalista” álláspont, amely elutasítja az erőteljes integrációt és/vagy asszimilációt, de nem tartja elengedhetetlenül szükségesnek az elszakadást és a nemzetállamok létrehozását sem – a cél a diverzitás hosszú távú fenntartása.⁴ Ehelyütt ki kell emelnünk, hogy az etnikailag, vallásilag megosztott társadalmakban a föderalizmus szerepe alapvetően más, mint a „klasszikus” példák esetében, így Svájcban, Kanadában vagy az Amerikai Egyesült Államokban. Az ezt az utat választó fejlődő országok, így Etiópia, Irak, Nigéria vagy Szudán ugyanis az etnikai konfliktusok kezelése érdekében döntöttek a föderalizmus mellett, és a béke, valamint a területi integritás fenntartásának eszközeként tekintenek rá.⁵

A diverzitás kapcsán meg kell jegyeznünk továbbá, hogy önmagában az etnikai sokszínűség nem ok arra, hogy egy adott társadalom elhagyja az unitárius berendezkedést. A konfliktusok forrása ugyanis nem a diverzitás, hanem az, ha az etnikai csoportok közötti különbségek politikai szempontból fontossá, érzékennyé válnak, és a politikai szembenállás összefonódik az etnikai ellentétekkel – ezek Choudry szerint a „megosztott társadalom” („divided society”) ismérvei.⁶ (A törésvonalakat e tekintetben mélyítheti, ha a csoporthoz tartozás a csoport tagjai számára

² A vallási ellentétekkel kapcsolatos kérdéseket jelen tanulmány keretében nem vizsgálom

³ Ld. például: CHOUDRY – HUME 2011, 364. o. MCGARRY – O’LEARY 2005.

⁴ MCGARRY – O’LEARY 2005, 272-273. o.

⁵ CHOUDRY – HUME 2011, 356. o.

⁶ Uo. 363. o.

valamilyen konkrét politikai vagy gazdasági hátránnyal jár.) Meghatározó kérdés az is, milyen típusú „kisebbségek” érdekeit kell szem előtt tartani az alkotmányozás során, míg ugyanis egyes csoportok inkább az autonómia kivívásában érdekeltek, illetve esetleg az elszakadást és az „anyaországhoz” csatlakozást tűzik zászlajukra, addig más típusú csoportok – jellemzően a korábbi magyar szóhasználat szerinti etnikai kisebbségek – megelégszenek a nyelvi és kulturális jogok biztosításával.⁷

1.3. „*We, the people...*”

Mindkét fenti szemponthoz kapcsolódik a kérdés, hogy kinek a „nevében” születik meg a posztkonfliktusos helyzetet követően az alkotmány. Már a preambulumból egyértelművé válhat ugyanis, hogy az adott alkotmány – vagyis tulajdonképpen az alkotmányozó hatalom – miből eredezteti, mire alapozza a legitimitását. Emellett az etnikai sokszínűségekre való utalás módja – vagy épp annak hiánya – előrevetítheti, hogy az alkotmány milyen módon közelít azokhoz az államszervezeti és alapjogi kérdésekhez, amelyek szorosan kapcsolódhatnak az etnikai diverzitáshoz.

2. Példák a közelmúltból és a jelenből

2.1. *Afganisztán*

Afganisztán esetében etnikai szempontból több „kisebbségről” beszélhetünk: a népesség 42 %-a a pastu, a tádzsikok 27 %-át adják a lakosságnak, a hazarak a 9 %-át, míg az üzbégek 9 %-os arányt képviselnek, további kisebb népcsoportok mellett.⁸ Az etnikai széttagoltság viszonylagos geográfiai elkülönülésben is testet ölt.

Az amerikai inváziót követő alkotmányozási eljárás Afganisztán tekintetében 2001-ben a Bonni Megállapodással vette kezdetét az ENSZ égisze alatt. Ebben meghatározták az átalakulás kereteit, és többek között létrehozta egy külön bizottságot a loya jirga, vagyis a tradicionális afgán törzsi gyűlés összehívására. A bizottság által összehívott, a különböző etnikai csoportok képviselőit felvonultató loya jirga 2002-ben zajlott le, nagyjából kétezzer afgán vezető részvételével – itt Hamid Karzait végül elnökké választották, biztosítva ezzel a legitimitációját. Karzai figyelmet fordított arra, hogy átmenetinek szánt kormánya miniszterei között mind

⁷ Uo. 363-364. o.

⁸ Forrás: Background Note: Afghanistan. U.S. Department of State, 28 November 2011

a négy nagy etnikai csoport képviselői helyet kapjanak. Emellett 2003-ban egy etnikailag szintén kiegyensúlyozott testületet hozott létre, amelynek feladata az új alkotmány megalkotásában való közreműködés volt.⁹ Az újabb, 2004-ben tartott „alkotmányozó” loya jirga végül majdnem egyhangúlag szavazta meg az új alkotmányt. A 2004. októberi elnökválasztást ismét Hamid Karzai nyerte – érdekesség, hogy legnagyobb kihívói mind valamely nagyobb etnikai csoportot képviselték. A brit International Institute for Strategic Studies szerint ez idő tájt „a kisebb etnikai csoportok kénytelenek [voltak] szembesülni azzal a ténnyel, hogy elvesztik a jelentőségüket és hatalmukat, ennek következtében sokan áll[t]ak a tálibok mellé”.¹⁰

A 2004-ben elfogadott alkotmány az etnikai széttagoltság és az egyértelmű elmentések ellenére nem föderális, hanem unitárius, erősen centralizált államot hozott létre Afganisztánban. Ami egyebekben az alkotmány preambulumát illeti, az az afgán népet jelöli meg alkotmányozóként, és „egységes” államként határozza meg Afganisztánt, azonban már itt utal az etnikai csoportok létezésére. Emellett az alkotmány 4. cikke nyílt végű felsorolást is tartalmaz, amely 14 etnikai csoportot nevesít, az alkotmány 16. cikke pedig kimondja, hogy a dari és a pastu mellett, amelyek az ország egész területén hivatalos nyelvnek számítanak, egyes harmadik nyelvek is azzá válhatnak, ha az adott régióban a többség azokat beszéli. A médiában minden, az országban beszélt nyelv használható.

Az alkotmány tehát egyrészt elismeri az etnikai csoportok létét, és viszonylag széles körben nyelvi jogokat is biztosít számukra, azonban ezzel együtt felvetődik, hogy Afganisztán számára összességében a föderális berendezkedés lenne a megfelelőbb. (Maga Karzai is úgy nyilatkozott, hogy a centralizált Afganisztánnak megvannak a maga korlátai, és a későbbiekben – ha az ország helyzete stabilizálódott – indokolt lenne a loya jirga ismételt összehívása, és másfajta berendezkedés kialakítása.)¹¹ De ennél is nagyobb teher az ország számára, hogy továbbra is nagymértékben függ a nemzetközi szereplőktől, és nem képes a saját demokratizálódási útját járni.¹² (Van olyan szerző is, aki egyenesen azt állítja, hogy az etnikai ellentétek megszilárdulásáért a nemzetközi beavatkozás a felelős, illetve az, ahogy a beavatkozók az etnikai sokszínűségekre tekintettek.¹³)

⁹ Ld. pl.: CHOWDHARI TREMBLAY 2005, 198-199. o.

¹⁰ PETŐ Gergő: A 2006-os és 2010-es londoni Afganisztán-konferenciák, avagy az előzmények és az új stratégia. www.biztonsagpolitika.hu, 2010. május 8.

¹¹ CHOWDHARI TREMBLAY 2005, 199-200. o.

¹² Ld. pl.: SUHRKE 2008.

¹³ AITKEN 2007.

2.2. Irak

A Szaddám-rezsim bukása után Irakban ideiglenesen az Amerikai Egyesült Államok által vezetett Koalíciós Átmeneti Hatóság (Coalition Provisional Authority, CPA) látta el a kormányzati feladatokat, amely kijelölte az Iraki Kormányzó Tanács (Iraqi Governing Council, IGC) tagjait. Utóbbi kapcsán figyelemmel kellett lenni az etnikai és a vallási (sííta – szunnita) arányokra: végül tizennégy sííta arab, öt szunnita arab, öt kurd és egy-egy asszír és türkmén került be az IGC-be. A testület mind jogi, mind gyakorlati szempontból teljes mértékben a CPA-tól függött, és egyik feladata az átmeneti alkotmány (Transitional Administrative Law, TAL) megalkotása volt. A CPA 2004-ben adta át a hatalmat az újonnan megalakult iraki átmeneti kormánynak, a TAL ekkor lépett hatályba. A TAL alapján hívták össze az Átmeneti Nemzetgyűlést (Transitional National Assembly), ami létrehozott egy bizottságot a végleges alkotmány megszövegezésére. A nemzetközi beavatkozás nyoma azonban ekkor már kitörölhetetlen volt, hiszen az egész folyamat kezdetét, az IGC összetételét az Amerikai Egyesült Államok vezette CPA határozta meg.

Az alkotmánytervezet szövegezésével megbízott bizottság nem bizonyult igazán hatékonynak, és miután a tagok között alapvető kérdésekben, így a föderális berendezkedés kérdésében sem született megállapodás a 2005. augusztusi határidőig, a bizottságot feloszlatták, és helyébe egy kis létszámú ad hoc bizottság lépett. Ez utóbbi igyekezett dűlőre jutni a fennmaradó kérdések kapcsán 2005 októberéig, az új alkotmányról való népszavazás napjáig. A népszavazás sikeres volt (a választók 79 %-a szavazott igennel), az új alkotmányt hatályba lépett, de a hatalmi játszmák háttérben oda vezettek, hogy a szunniták kikényszerítették egy újabb bizottság létrehozását, amely az alkotmány szövegének felülvizsgálatára, a lehetséges módosítások megtárgyalására hivatott.¹⁴

Az új alkotmány föderális rendszert hozott létre, és reflektál Irak lakosságának etnikai összetételére, amely a következőképpen fest: a lakosság 75-80 %-a arab, 15-20 %-a kurd, a fennmaradó részt pedig más kisebbségek alkotják.¹⁵ Az alkotmány szerint Irak soknemzetiségű és sokvallású ország, hivatalos nyelvei az arab és a kurd. A föderális berendezkedésnek köszönhetően az észak-iraki Kurdisztán önálló törvényhozással és kormánnyal rendelkezik. Meg kell említeni, hogy az iraki kurd autonóm területek létrejötte nagyban köszönhető az

¹⁴ Ld.: WAGNER 2004, ARATO 2008.

¹⁵ Forrás: *Background Note: Iraq*. U.S. Department of State, 6 February 2012

amerikai közbenjárásnak,¹⁶ viszont a szövetségi lét ötlete kevésbé volt ínyére a szunnitáknak, akik főleg az ásványkincsekben gazdag területek elosztása miatt nem pártolták a föderalista berendezkedést, és aggályaikat az alkotmány sem oszlatta el.¹⁷ (Bár az iraki alkotmány 111. cikke kimondja, hogy az ország területén található kőolaj és földgáz az egész iraki népet illeti, viszont a 112. cikk az egyes tartományi kormányok kezébe adja a területükön található nyersanyagok feletti rendelkezési jogot –, bár azzal a feltétellel, hogy azokat méltányosan, a lakosságszám figyelembevételével osztják el az országban.) Akárhogy is, a szunnita ellenérzések felvethetik a McGarry és O’Leary által jelzett veszélyt, miszerint az „oktrojált” föderáció ritkán tartós.¹⁸

2.3. Líbia

A Bengáziban még a harcok során, 2011 februárjában megalakult, az ENSZ által is elismert Átmeneti Nemzeti Tanács (National Transitional Council) 2011. augusztus 3-án elfogadta az ún. Alkotmányos nyilatkozatot (Constitutional Declaration), amely jelenleg az ország „átmeneti alkotmányaként” szolgál. A nyilatkozat szövege szerint az Átmeneti Nemzeti Tanács a 2011. február 17-i forradalomból nyeri legitimitását.

Az Alkotmányos nyilatkozat 30. cikke értelmében az Átmeneti Nemzeti Tanácsnak kell gondoskodnia a választások kiírásáról, egy választási bizottság létrehozásáról, és meg kell alkotnia a választási törvényt. Az így megválasztott, kétszáz tagú törvényhozó és alkotmányozó szerv (egyes fordításokban National Public Conference, NPC) felállásával az Átmeneti Nemzeti Tanács megbízatása megszűnne. Az NPC feladata lenne az új alkotmány tervezetének szövegezését végző testület megválasztása és az új alkotmány elfogadása, amelyet népszavazásra is bocsátának, kétharmados többséget megkívánva a népszavazás eredményességéhez. Amennyiben az alkotmánytervezet megbukik a népszavazáson, a szövegező testületnek felül kell vizsgálnia a tervezetet, és az újabb javasolt szövegről újfent népszavazást kell tartani. (Az NPC-nek egyébként az új alkotmány elfogadásától számított 30 napon belül új választási törvényt kell majd alkotnia, és újabb 180 napon belül általános választásokat kell tartani.)

¹⁶ Ld.: ARATO 2008.

¹⁷ CHAPLIN 2006, 276-277. o.

¹⁸ MCGARRY – O’LEARY 2005, 286. o.

Az alkotmány legitimitása tehát elviekben biztosított, de Líbia jelenleg még igen messze van attól, hogy az alkotmányozásra fókuszáljon: a 2012. június 19-re tervezett választásokat pár nappal korábban technikai okokra hivatkozva elhalasztották, így legkorábban július 7-én választhatják meg az NPC tagjait.¹⁹

Az etnikai összetétel tekintetében meg kell említeni, hogy Líbia lakosságának 4-10 %-a berber,²⁰ esetükben az ún. tamazigh nyelv az önmeghatározás alapja. A Kadhafi-diktatúra idején a berber nyelv használatát az állam büntette, a forradalom hatására azonban a berberek újra elkezdtek nyilvánosan az anyanyelvükön beszélni, és a kapcsolódó kulturális tevékenységek is előtérbe kerültek.²¹ A berberiek esetében erős a kisebbségi „öntudat”, ugyanakkor „azt hangoztatják, hogy ők csupán nyelvi kisebbséget alkotnak, de végeredményben líbiainak vallják magukat, és nem törekednek semmiféle területi-politikai autonómiára”.²² Céljuk, hogy a majdani demokratikus líbiai alkotmány hivatalos nyelvként ismerje el a tamazighot. Az Átmeneti Nemzeti Tanács a kezdetekkor támogatóan lépett fel ezzel kapcsolatban: sajtótájékoztatóikon feltüntették a szervezet nevét az arab és az angol mellett berberül is.²³ Emellett az Alkotmányos nyilatkozat 1. cikke – bár kimondja, hogy a hivatalos nyelv az arab – garantálja a nyelvi és a kulturális jogokat minden líbiai számára, míg a 6. cikk a hátrányos megkülönböztetés kapcsán védett tulajdonságként szintén kifejezetten megemlíti a nyelvet. Némi esély tehát mutatkozik arra, hogy a berberiek nyelvi és kulturális jogaikat érvényesíteni tudják a majd a jövőben.

Specialitásként figyelembe kell venni viszont egyrészt az erőteljes, gyakran erőszakos konfliktusba torkolló törzsi ellentéteket, továbbá azt, hogy egyes líbiai régiókban (pl. Cyrenaica) nagyon erős a minél nagyobb területi autonómia iránti igény, így felmerült opcióként a föderáció létrehozása, bár sokszor a klasszikus példáktól igencsak eltérő tartalommal.²⁴

¹⁹ Ld. pl.: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/10/libya-postpones-election-date>.

²⁰ Forrás: <http://www.minorityrights.org/4171/libya/libya-overview.html>; más források 10-15 % közötti arányról szólnak

²¹ Ld.: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14026216>

²² Ld.: <http://www.kronika.ro/index.php?action=open&res=54585>; <http://www.stop.hu/kulfold/kadhafi-megprobalja-egymas-ellen-kijatszani-az-arabokat-es-berbereket/919998/>

²³ Ld.: <http://www.kronika.ro/index.php?action=open&res=54585>; <http://www.stop.hu/kulfold/kadhafi-megprobalja-egymas-ellen-kijatszani-az-arabokat-es-berbereket/919998/>

²⁴ Ld.: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/06/2012614115342445476.html>

2.4. Tunézia²⁵

A Tunéziában kitört „jázminos forradalom” hatására az 1987 óta hatalmon levő Zín el-Ábidín ben Ali elnök 2011. január 14-én lemondott, és kormánya helyébe ideiglenes kormány lépett, ami többek között lehetővé tette, hogy hamarosan nagyjából száz párt alakuljon az országban.²⁶ Egy külön erre a célra létrehozott választási szerv (Independent High Electoral Commission, ISIE) közreműködésével 2011 októberében lezajlott választások eredményeképp megalakult a huszonhét párt képviselőiből álló Alkotmányozó Nemzetgyűlés (National Constituent Assembly) – a választásokon a korábbi kormánypárt (Constitutional Democratic Rally, RCD) magas rangú tisztviselői nem indulhattak, ha az azt megelőző 10 évben politikai tevékenységet folytattak. A korábbi rezsim alatt betiltott Ennahda (Újjászületés) Mozgalom 90 képviselői helyet szerzett meg a 217 nemzetgyűlési székéből, és két további párttal együtt kormánykoalíciót hozott létre.

A demokratikusan megválasztott Alkotmányozó Nemzetgyűlés fő feladata egy új alkotmány elfogadása, vagyis például annak eldöntése, hogy prezidenciális vagy parlamentáris rendszert alakítanak-e ki, és hogy alapelvvé teszik-e az állam és az egyház elválasztásának elvét. Az alkotmányozásra formális határidőt nem szabtak, de a tervek szerint a szöveg 2012 októberére elkészül.²⁷ A külön erre a célra felállított hat kodifikációs bizottság a következő témákkal foglalkozik: (i) preambulum, alapelvek, alkotmányossági kontroll; (ii) jogok és szabadságok; (iii) a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, illetve a két hatalmi ág kapcsolata; (iv) igazságszolgáltatás; (v) további alkotmányos szervek (rendvédelmi szervek, a médiapluralizmus biztosítását célzó szerv, stb.); (vi) területi beosztással és hatáskörökkel kapcsolatos kérdések. A húszfős kodifikációs bizottságok összetétele többé-kevésbé a pártok nemzetgyűlésben birtokolt képviselői helyeinek arányát tükrözi – kritika itt legfeljebb azzal kapcsolatban fogalmazható meg, hogy az Ennahda négy bizottsági elnöki széket birtokol a hatból, és további egy bizottságot koalíciós partnere vezet.

²⁵ A fejezet forrásai: <http://carnegieendowment.org/2012/04/19/current-status-of-constitution-making-in-tunisia>, <http://www.hrw.org/news/2012/03/19/letter-tunisian-national-constituent-assembly-regarding-new-constitution>, <http://blogs.cornell.edu/mideastlibrarian/2011/08/19/constituent-assembly-elections-in-tunisia-23-october-2011/>

²⁶ ARIEFF 2011, 3. o.

²⁷ Ld.: <http://www.reuters.com/article/2012/05/11/us-tunis-constitution-deadline-idUSBRE84A0UN20120511>

Pozitívumként említhető, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés kezdeményezésére civil szerveződések is előadhatták elképzeléseiket, igényeiket a bizottságok előtt.

A kodifikációs bizottságok szövegeit az e bizottságok elnökeiből álló koordinációs bizottság egyesíti és tárja majd az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elé, amely kétharmados többséggel fogadhatja el az új alkotmányt. (Az nem egyértelmű, hogy a koordinációs bizottság változtathat-e majd a szövegen érdemben, vagy csak a koherenciáért felel.) A népszavazás csak kiegészítő lehetőségként jelenik meg: ha az alkotmányról való szavazás az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben másodszorra is sikertelen, az alkotmányt népszavazásra bocsátják, és itt már feles többség is elegendő lesz a sikerhez. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés mandátuma az alkotmány elfogadásával megszűnik, az alkotmány elfogadását a választások kiírása követi majd.

Amennyiben minden a tervek szerint halad, Tunézia lesz az első ország az arab tavasz által érintett államok közül, amelyek új alkotmányt fogad el. Ennél fontosabb szempont azonban, hogy a létrehozandó alkotmány a fentiek szerint viszonylag erős legitimációval rendelkezhet, hiszen egy demokratikusan megválasztott testület hozta létre megalkotásának kereteit és fogja elfogadni a dokumentumot, és a folyamatban több politikai erőnek és a választóknak is szerep jut.

Ami az etnikai kérdést illeti, Tunéziában Líbiához hasonlóan szintén a tamazigh nyelv elismerése lenne kívánatos, de egyelőre kérdéses, hogy ez megtörténik-e.

3. Zárszó

Bár az elemzett faktorok vizsgálatából nyilvánvalóan csak korlátozott következtetéseket lehet levonni a folyamat egészére nézve, a fentiek mégis azt sugallják, hogy az arab tavasz vizsgált államai – legalábbis az érintett szempontok tekintetében mindenképp – előnyösebb, illetve egyszerűbb helyzetben vannak, mint Irak és Afganisztán. Ami az alkotmányozási folyamatot illeti, esetükben nem történt olyan legitimációs törés, mint például Irak esetében, és nincs látványos külföldi beavatkozás, ami a független alkotmányozás látszatát csorbítaná – vagyis Líbia és a Tunézia „tisztább lappal” indul. Tunézia esetében erősíti a demokratizálódásra való esélyeket, hogy nincs olyan etnikai ellentét, amit a demokráciaépítés során, illetve annak előfeltételeként kezelni kellene. Ellenben például az iszlám szerepének meghatározásával együtt járó konfliktusok, Líbia esetében pedig a természeti erőforrások feletti harc, illetve az erőteljesen megjelenő helyi érdekek és törzsi ellentétek nyilván veszélyeztet(het)ik a kialakulófélben lévő demokráciákat – csak remélni lehet, hogy az arab tavasz országai sikerrel veszik majd az akadályokat.

Felhasznált irodalom

AITKEN, Rob: Cementing Divisions? An assessment of the impact of international interventions and peace-building policies on ethnic identities and divisions. *Policy Studies*, 2007. 28:3. 247-267. o.

ARATO, Andrew: From Interim to 'Permanent' Constitution in Iraq. In: Saïd Amir Arjomand (ed.): *Constitutional Politics in the Middle East. With special reference to Turkey, Iraq, Iran and Afghanistan*. Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2008. 163-189. o.

ARIEFF, Alexis: Political Transition in Tunisia. Congressional Research Service. 16 December 2011

BENOMAR, Jamal: Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, April 2004. 81-95. o.

CHAPLIN, Edward: Iraq's New Constitution: Recipe for Stability or Chaos? *Cambridge Review of International Affairs*, 2006. 19:2. 271-284. o.

CHOUDRY, Sujit – HUME, Nathan: Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism. In: Tom Ginsburg – Rosalind Dixon (eds): *Comparative Constitutional Law. Research Handbooks in Comparative Law*. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2011. 356-384. o.

CHOWDHARI Tremblay, Reeta: Afghanistan: Multicultural Federalism as a Means to Achieve Democracy, Representation, and Stability. In: Sid Noel (ed.): *From Power Sharing to Democracy. Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston-London-Ithaca, 2005. 198-214. o.

MCGARRY, John – O'LEARY, Brendan: Federation as a Method of Conflict Regulation. In: SID, Noel (ed.): *From Power Sharing to Democracy. Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston – London – Ithaca, 2005. 263-296. o.

SUHRKE, Astri: Democratizing a Dependent State: The Case of Afghanistan. *Democratization*, 2008. 15:3. 630-648. o.

WAGNER Péter: Káosz és a belpolitikai rendezés kérdőjelei a poszt-Szaddám Irakban. *Kül-Világ*, 2004/1. 1-22. o.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

POLITIKAI RÉSZVÉTELI JOGOK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Jelen elemzés az Alaptörvényben szabályozott politikai részvételi jogok együttes értékeléséhez kíván további szempontokat adni. Az elemzés alapkérdése, hogy a politikai részvételi jogok teljességét érintő új alkotmányos szabályozás jelent-e változást a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás korábban meghatározott viszonyában.

A közhatalom gyakorlásában és az állami döntéshozatalban való közvetlen és közvetett részvételt biztosító politikai jogokat tekintem politikai részvételi jognak, hangsúlyosan azok alapjogi jellegét szem előtt tartva¹ az egyes választási típusokon való részvételt biztosító választójog, valamint az országos és helyi népszavazásban (és népi kezdeményezésben) való részvétel joga tartoznak ebbe a körbe. Az együttes elemzés oka kettős: egyrészt a választópolgár szempontjából a politikai jogok teljességével való egyidejű rendelkezés felel meg a népszuverenitás elvéből következő követelményeknek, másrészt az együttes elemzés alkalmas az egyén és a közhatalom közötti viszony elemzésére.

A képviseleti és közvetlen demokrácia viszonya az Alaptörvényben

A politikai részvételi jogok közvetlen kapcsolatban állnak a népszuverenitás alkotmányos alapértékével. A népnek, mint a közhatalom forrásának a meghatározása az 1989-es Alkotmányhoz képest² lényegében az Alaptörvényben sem változott,³ mint ahogy a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlási formák rögzítése sem. Az Alaptörvény szabályozása ugyanakkor – a korábbi szabályozással ellen-

¹ A fogalom meghatározásához kapcsolódóan ld.: PAPP 2003, 737. o., valamint TÓTH 2009, 159. o.

² 2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja

³ B) cikk (3) A közhatalom forrása a nép

tétben – utal a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyára, és annak alkotmánybíróági értelmezésére is.⁴ A 2/1993. (I. 22.) AB határozat és az 52/1997. (X. 14.) AB határozat fő tételeiből – amelyek szerint egyrészt a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet, másrészt a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll – lényegében csak a népszavazás kivételességének szempontját vette át az Alaptörvény népszuverenitás-klauzulája. E fogalom alkotmányi szintű szerepeltetése azonban már önmagában elegendő lehet a képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességének jóval markánsabb megjelenítéséhez. Kérdés, hogy az új alkotmányos szabályok egésze tovább árnyalja-e a viszonyt az egyes hatalomgyakorlási formák között?

A két alkotmánybíróági határozat esetleges ellentmondásosságát eleve érte szakirodalmi kritika.⁵ Magam Kukorelli István álláspontjával értek egyet, aki a második alkotmánybíróági döntést korrekciónak tekinti, amely új ellensúlyt teremtett a képviseleti demokráciával szemben.⁶ Az alkotmányozó formálisan nem kívánta máshogyan megközelíteni az elsődlegesség kérdését. Ennek hiányában a lehetséges értelmezési keretek közül az látszik irányadónak – és az új szabályozás következtében megerősödőnek – amely a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére vonatkozó tételt önálló normatív erővel rendelkezőnek tekinti.⁷

A két hatalomgyakorlási forma közötti viszony tisztázása azért is látszik szükségesnek, mert a törvényhozás és a népszavazás (utóbbi esetében kivételekkel) lényegében továbbra is azonos tárgykörökre vonatkozik, az Alaptörvény ezek között – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – nem tesz hatáskörök szerinti különbséget.⁸

A képviseleti és közvetlen demokrácia viszonya elemezhető az egyes jogintézményekre vonatkozó szervezeti és hatásköri szabályok alapján – ezek azonban csak az egyes jogok gyakorlásának kereteit jelentik. A viszony ugyanakkor – amint az alábbiakban látható – a politikai részvételi jogok tartalma és érvényesülési lehetőségeinek vizsgálata irányából is árnyalható.

⁴ B) cikk (4) A nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja

⁵ HALMAI 2008, 29-30. o.

⁶ KUKORELLI 2006, 110. o.

⁷ A lehetséges értelmezési keretokről bővebben ld.: GYÖRFI – JAKAB – KOVÁCS – SALÁT – SONNEVEND – SÜLYÖK – TILK 2009, 258.o.

⁸ Kritikusan szemléli a parlamenti és – a kizárt tárgykörökön kívül – a népszavazási hatáskörök egybeesését Dezső Márta. Érvelésében rámutat: számos olyan törvényhozási kérdés lehetséges, amely alapos megfontolást, vitát, a kisebbség érdekeinek figyelembe vételét igénylik – e szempontok érvényesülését az egyes kérdéseket leegyszerűsítő népszavazások nem teszik lehetővé. Ld.: DEZSŐ 1998, 123-124. o. és DEZSŐ 2009, 83-84. o.

Újraszabályozott választási alapelvek

A politikai részvételi jogok gyakorlásának előfeltétele az alkotmányos és demokratikus kereteket biztosító választási alapelvek rögzítése és azok tényleges érvényesülése. A választási alapelvek – akár a választójog tartalmához, akár a szavazáshoz kapcsolódnak – mind az egyes választások, mind pedig a népszavazás esetében biztosítják az eljárás alkotmányos garanciáit.⁹

Az Alaptörvény szabályozási rendszerében¹⁰ az általános és egyenlő választójog, valamint a közvetlen és titkos választás mellett új elem a szabad választások elvének rögzítése.¹¹ Az elv jelentéstartalmának lehetséges – Alkotmánybíróság általi – értelmezési kereteit minden bizonnyal az Európa Tanács Velencei Bizottságának álláspontja¹² is meghatározza majd. Eszerint a választók szabad véleményformálása, valamint a politikai vélemény szabad kinyilvánítása jelentik az elv fő tartalmi elemeit – ezzel a követelménnyel tehát a törvényi szabályozásnak is összhangban kell lennie.

A választási alapelvek a vizsgált összefüggésben értelmezési keretet is jelentenek a politikai részvételi jogok tartalmának, törvényi szabályozásának és gyakorlásának alkotmányos módja meghatározása számára.

A választójog kiterjesztése

Az Alaptörvény rendszerében a választójog alanyi köre általában – az egyes választási típusok szerint eltérő mértékben – bővült.

A polgármesteri és főpolgármesteri tisztség vonatkozásában a passzív választójog kiterjesztése a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, nagykorú európai uniós

⁹ DOMAHIDI 2009, 2737. o.

¹⁰ Az Alaptörvény szerkesztése szempontjából nem szerencsés a választási alapelvek Országgyűlésről szóló fejezetben való szerepeltetése – azok értelemszerűen valamennyi választásra és népszavazásra vonatkoznak.

¹¹ 2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezést biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

¹² CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS. Guidelines and Explanatory Report – adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002) és CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS – adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007)

állampolgárok körére¹³ az önkormányzati választások esetében teszi részben egységesé a szabályozást.¹⁴ Érdemes ugyanakkor megjegyezni: nem szólnak kényszerítő érvek amellett (mint ahogyan vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek sem írják elő ennek ellenkezőjét),¹⁵ hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező más külföldiek (bevándoroltak, letelepedettek, menekültek) esetében fenntartsuk az Alkotmány korábbi szabályozását, amely csak az aktív választójogot biztosította számukra a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán. A szabályozás ebben a formában tehát csak az aktív választójog, illetve a helyi népszavazásban való részvétel joga szempontjából¹⁶ kezeli egységesen a helyi politikai közösséget – az említett személyi kör esetében is megfontolandó lehet a választhatóság jogának biztosítása és ezzel a választójog teljessé tétele.

Az országgyűlési választások esetében azzal, hogy a magyarországi lakóhelyet, mint feltételt nem vette át az Alaptörvény az Alkotmány szövegéből, lényegében mind a magyarországi lakosok szűk köre, mind pedig a külföldön élő magyar állampolgárok – nehezen megbecsülhető nagyságrendű – köre számára kiterjesztette a választójogot. Az az interpretáció, amely a választójogot az adott országban élő politikai közösség tagjainak, vagyis azok jogaként szemléli, akiknek életét a döntések közvetlenül befolyásolják, számos megfontolandó érvet tartalmaz.¹⁷ A politikai részvételi jogok oldaláról nézve ugyanakkor a választójog kiterjesztése a korábban is választójoggal rendelkező állampolgárok esetében semmiképpen nem jelenti a meglévő jogok korlátozását. A választójog ugyanis nem az adott szavazat összvázavatszámhoz viszonyított (állandó) arányát biztosítja, hanem a politikai vélemény szabad formálásának és kinyilvánításának (vagy akár az attól való tartózkodásnak, távolmaradásnak) jogát.¹⁸ Az országgyűlési választásokon választójoggal

¹³ XXIII. cikk (2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

¹⁴ Az 1989-es Alkotmány 70. § (2) bekezdésében foglalt előírás az önkormányzati képviselőtestületek esetében biztosította ugyan a választhatóságot az európai uniós állampolgárok számára, azonban azzal a korlátozással, hogy polgármesterré és főpolgármesterré csak magyar állampolgár volt megválasztható.

¹⁵ A szabályozás háttéréről bővebb áttekintést ad Bodnár Eszter. Ld.: BODNÁR 2011, 99. o.

¹⁶ Alaptörvény XXIII. cikk (7)

¹⁷ A kérdést körültekintően elemzi Tóth Gábor Attila. Ld.: TÓTH 2009, 210. o.

¹⁸ A választójog kiterjesztése következtében jogkorlátozás legfeljebb abban az esetben merülhet fel, amennyiben az újonnan választójogot nyerő személyek – számában vagy súlyában – többszavazattal rendelkeznének, és ezáltal az egyenlő választójog elve sérülne. Ilyen lehetőséget azonban az Alaptörvény nem enged – éppen ennek ellenkezőjét, az egyenlőség elvének a

rendelkező személyek körének bővítése egyúttal az országos népszavazásban való részvételre jogosultak körének kiterjesztését is jelenti.¹⁹

Szintén a választójoggal rendelkező személyek körének bővülését jelenti a választójogból való kizárás rendszerének újraszabályozása. Az Alkotmány generális kizáró szabálya, amely valamennyi, jogerős szabadságvesztés-büntetését, vagy intézeti kényszergyógykezelését töltő személyt, valamint a cselekvőképességet kizáró és korlátozó gondnokság alá helyezett személyt kizárta a választójog gyakorlásának lehetőségéből,²⁰ a hasonló szabályozás miatt bekövetkező jogsérelmet rendszeresen kimondó strasbourgi ítéletek²¹ miatt hosszú távon nem volt fenntartható. A választójogból való kizárásra az új szabályozás szerint csak egyedi bírói döntés útján kerülhet sor, bűncselekmény elkövetése, vagy a belátási képesség korlátozottsága miatt.²² Előbbi esetkörbe a korábbi szabályozás szerinti kizáró okok között is szereplő közügyektől eltiltás is beletartozik, utóbbi esetében a jogkiterjesztés további lehetséges iránya is felrajzolható. A demokratikus társadalom alapja az egyenlő méltóságú személyek közössége, akik a politikai részvételi jogok teljességével kell, hogy rendelkezzenek. A belátási képesség korlátozottsága miatti kizáró döntés ezt az elvet továbbra is áttöri, ugyanakkor a korlátozás céljaként más alapvető jogok, vagy egyéb alkotmányos értékek védelme csak nagyon távoli összefüggésben vethető fel.

A népszavazás lehetőségeinek szűkítése

A népszavazáshoz való jog alanyainak köre megegyezik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoggal rendelkező személyek körével. Az Alaptörvény azonban az országos népszavazás esetében számos olyan új elemet tartalmaz, amelyek hatással vannak a politikai részvételi jog gyakorlására.

külföldön élő magyar állampolgárok hátrányára történő áttörését teszi lehetővé az a szabály, amely a választójog teljességét engedi lakóhelyhez, vagy más feltételhez kötni. [Alaptörvény XXIII. cikk (4)]

¹⁹ Alaptörvény XXIII. cikk (7)

²⁰ Alkotmány 70. § (5)

²¹ A jogerős szabadságvesztés-büntetésüket töltő személyek választójoga tekintetében az első meghatározó ítélet a HIRST-ügyben született, míg a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló Kiss Alajos választójogból való kizárása miatt Magyarországot marasztalta el az Emberi Jogok Európai Bírósága. Ld.: Hirst v. The United Kingdom (no. 2.), Judgement of 6 October 2005, no. 74025/01 és Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06

²² XXIII. cikk (6)

A népszavazás kezdeményezői körének megváltozása a választópolgárokat csak közvetve érinti: a korábbi szabályozás szerint az országgyűlési képviselők egyharmada is jogosult volt mérlegelés alapján elrendelhető népszavazást kezdeményezni²³ – ez a lehetőség azonban az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt. A kezdeményezés joga ebben az esetben inkább tekinthető a parlamenti jog keretébe tartozó (ellenzéki) frakciójognak, mintsem a választópolgári kezdeményezések becsatornázására, képviselőre alkalmas jogintézménynek – a szabályozás megváltozása ilyen értelemben nincs tehát közvetlen hatással a politikai részvételi jogok érvényesülésére.

A népszavazás elrendelésének jogalapját tekintve megmaradt a kötelező és a mérlegelés alapján elrendelendő népszavazás intézménye, azonban kötőerejében ez már csak egyféle, mégpedig ügydöntő lehet. Ugyancsak az országos népszavazás típusait érintő változás a megerősítő (és joghatásában ügydöntő) népszavazás intézményének kikerülése az Alaptörvény rendszeréből.

A véleménynyilvánító népszavazás intézményének megszűnése látszólag a politikai részvételi jog hatását erősíti,²⁴ ugyanakkor az érvényességi és eredményességi szabályok jelentős szigorításával ez szükségképpen már csak jóval nagyobb választói aktivitás és részvétel mellett érvényesülhet. Míg a korábbi szabályozásnak megfelelően a népszavazás eredményességéhez elegendő volt, ha a megfogalmazott kérdésre az összes választópolgár több mint egynegyede adott azonos választ,²⁵ az Alaptörvény szabályozása értelmében az érvényes népszavazáshoz az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazata, eredményességéhez pedig az érvényesen szavazók több mint felének támogatása szükséges.²⁶

Az Alaptörvény szabályozási rendszerében szembeötlő változást jelent, hogy az országos népi kezdeményezés immár nem az alapjogok között szabályozott alkotmányos intézmény. A változás lehetséges magyarázata semmiképpen nem lehet az,

²³ Alkotmány 28/C. § (4)

²⁴ Emellett szól az alkotmánybíróági érv is, amely szerint a közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében, tiszta formájában a kötelezően elrendelendő ügydöntő népszavazás valósítja meg. Ebben az esetben a választópolgárok már a kezdeményezéstől befolyást gyakorolnak az eljárás egészére, amelynek következményeként az eredményes népszavazási döntés a jogalkotót is kötelezi. [52/1997. (X. 4.) AB hat.]

²⁵ Alkotmány 28/C. § (6)

²⁶ Alaptörvény 8. cikk (4)

hogy a jogintézmény jelentéktelen,²⁷ a politikai részvételi jogok egyik klasszikus intézményéről lévén szó.

Sajátos kérdés, hogy amennyiben az intézményről (a korábbi szabályozással összhangban) csak törvény rendelkezik, úgy a hiányzó alaptörvényi szabályok miatt az esetlegesen tekinthető-e alkotmányosértőnek? Amennyiben az országos népi kezdeményezést az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységére számottevő hatást gyakorló intézménynek tekintjük, úgy a válasz természetesen igen. Gyengíti ugyanakkor az emellett szóló érveket az a körülmény, hogy hatályos törvényi szabályozás szerint²⁸ a népi kezdeményezés benyújtása nem jelent törvénykezdeményezési jogot, azzal összefüggésben az Országgyűlés mindössze a kérdés napirendre tűzésére és megtárgyalására köteles.²⁹ A jogintézmény alkotmányos rendeltetése – a választópolgárok szempontjából vizsgálva a kérdést – közelebb áll a politikai napirend jogilag szabályozott rendben történő befolyásolásához,³⁰ ez pedig kétségtelenül az önálló törvényi szabályozás alkotmányossága mellett szóló érv.

A politikai részvételi jogok tartalma

A politikai részvételi jogokra vonatkozó szabályozás vizsgálata után érdemes azok tartalmát, egyes részjogositványait azonosítani – ezek elemenként is alkalmasak lehetnek arra, hogy a képviselői és közvetlen demokrácia viszonyrendszerében súlypontokat képezzenek.

A választójog lehetséges tartalmát illetően kevés rendszerbe foglalt, Alkotmánybíróság által kidolgozott támpontunk van. Ezek egyike, hogy a passzív választójog nem alanyi jog abban az értelemben, hogy valaki pusztán saját akarat-elhatározásából jelöltként indulhasson – az ajánlások rendszere, vagy a pártok jelöltállítására ezért is tekinthető alkotmányosnak.³¹ Egy másik lehetséges elem a jogorvoslati jog érvényesülésének biztosítása: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint

²⁷ Ezt a szempontot hozza fel a változtatás lehetséges magyarázataként Jakab András. Ld.: JAKAB 2011, 245. o.

²⁸ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 1. § (1)

²⁹ Az Alaptörvényben nem szabályozott országos népi kezdeményezés intézményének alkotmányossága mellett szólhat az az érv is, amely az intézményt (az Alaptörvényben szabályozott) petíciós joghoz közelíti – ugyanakkor ezt a megközelítést a szakirodalomban inkább kritika illeti. Ld.: HAJAS – PATYI 2009, 2389. o., valamint TÉREY 2009, 965. o.

³⁰ A kérdéstről bővebben ld.: POZSÁR – SZENTMIKLÓSY 2011, 51-58. o.

³¹ 5/2002. (II. 12.) AB hat.

*„m(M)inden választópolgárnak joga van – bizonyos formai kötöttségek betartásával – kétségbe vonni a választás eredményét, illetőleg a választási eljárásban szereplő személy vagy szervezet eljárásának törvényességét.”*³² Az idézett határozat a választók szempontjából további elemeket, részjogosítványokat azonosít: *„A választói aktivitás legjelentősebb megnyilvánulása ugyan a szavazás, de a választópolgári részvétel szükségképpen eleme a jelölésnek, a választási kampánynak, a választási bizottságok tevékenységének is.”*

A fentiek alapján a következő részjogosítványok tekinthetők a választójog egyes tartalmi elemeinek: a passzív választójog, azaz a választhatóság joga; a jelöltek formális támogatásának joga (ajánlás útján); részvétel a választási kampányban; részvétel a választási bizottságok tevékenységében; a szavazás joga; a jogorvoslat-hoz való jog a választási eljárás egészéhez kapcsolódóan.

A népszavazáshoz való jog tartalmát illetően már egy 1990-es alkotmánybíróági határozat is megfelelő támpontként szolgálhat, amely a kezdeményezés jogát és a kikényszeríthetőséget határozza meg a közvetlen demokrácia fogalmi elemeiként.³³ Erre épült az az értelmezés, amely szerint a kötelezően elrendelendő ügydöntő népszavazás jelenti a maga teljességében a közvetlen hatalomgyakorlást.³⁴ Ennek megfelelően a kérdés megfogalmazása, a formális népszavazási kezdeményezés és a döntés kikényszeríthetősége is teljes mértékben a választópolgárok rendelkezése, befolyása alatt áll.

A fentiekre, valamint a választójoghoz kapcsolódó párhuzamokra figyelemmel a népszavazáshoz való jog részjogosítványaiként a kérdés megfogalmazását és hitelesítésre való benyújtását; a támogató aláírások (formális kezdeményezés) gyűjtését; a népszavazási kampányban való részvételt; a szavazásban való részvétel jogát; az eljárás valamennyi szakaszában érvényesülő jogorvoslat-hoz való jogot; valamint az érvényes és eredményes döntés kikényszeríthetőségének jogát azonosíthatjuk.

A politikai részvételi jogok hatása képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyára

Az Alaptörvény fentiekben bemutatott szabályozási rendszere nem borítja fel az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban³⁵ meghatározott viszonyt a képviseleti és

³² 59/2003. (XI. 26.) AB hat.

³³ 28/1990. (XI. 22.) AB hat.

³⁴ 52/1997. (X. 14.) AB hat.

³⁵ 2/1993. (I. 22.) AB hat. és 52/1997. (X. 14.) AB hat.

közvetlen hatalomgyakorlás között, azonban amellet, hogy bővíti a választójog alanyi körét, szűkíti a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeit. Ezzel, és a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére utaló alaptörvényi szabállyal egyrészt a képviseleti hatalomgyakorlási mód elsődlegességének elve erősödik, másrészt a közvetlen hatalomgyakorlás – az ügydöntő népszavazás kizárólagosságára tekintettel, eredményessége esetén – minden esetben végrehajtói szerepbe helyezi az Országgyűlést. Azaz élesedik a kontraszt a két hatalomgyakorlási mód között, ugyanakkor mindkettő hatása is erősödik.

Az alaptörvényi szabályok a politikai részvételi jogok részjogosítványai egy részének érvényesülési körét is meghatározzák. A véleménynyilvánító és megerősítő népszavazás intézményének megszüntetésével a szavazásban való részvétel lehetősége szenved csorbát, a népi kezdeményezésről való hallgatással az egyes kérdések megfogalmazása és a formális kezdeményezés joga kap kisebb mozgásteret, a megemelt érvényességi küszöb következtében pedig a kikényszeríthetőség lehetősége csökken. Erősödtek ugyanakkor az egyes választások, szavazások garanciális keretei a szabad választás alapelveinek alkotmányba emelésével.

A két hatalomgyakorlási mód viszonyára természetesen a politikai részvételi jogok egyes tartalmi elemeit meghatározó törvényi részletszabályok is visszahatnak. A törvényhozó mozgásterére vonatkozóan az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból kiolvasható egyrészt a választási rendszer és a választási eljárás kialakítása kapcsán fennálló széles döntési szabadsága, és a jogok érvényesítéséhez szükséges garanciális szabályok megalkotásának kötelezettsége.³⁶ A jogalkotói szabadság korlátját jelenti ugyanakkor az alapvető jogok védelme: a szabályozás csak olyan módon alakítható ki, hogy az alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzon.³⁷

Ebben az összefüggésben kizárólag a politikai részvételi jogok valamennyi részjogosítványának maradéktalan érvényesülését biztosító, és a jogok gyakorlását a leginkább megkönnyítő anyagi jogi és eljárási szabályok lehetnek alkalmasak arra, hogy a választójogot és a népszavazáshoz való jogot alkotmányosan, a választási alapelvekkel összhangban, és olyan módon szabályozzák, hogy ne rendezzék át a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás viszonyrendszerét. A képviseleti és közvetlen demokrácia hatását, és a választási alapelvek garanciális jellegét egyaránt erősítő alaptörvényi rendelkezésekkel kizárólag a politikai részvételi jogok

³⁶ 32/2004. (IX. 14.) AB hat.

³⁷ 63/B/1995. AB hat.

teljességének³⁸ a lehető legszabadabb gyakorlását lehetővé tévő törvényi szabályozás lehet összhangban. Ellenkező esetben a közhatalom-gyakorlás teljes rendszerének demokratikus legitimitációja csökken.

Felhasznált irodalom

BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. Magyar Közigazgatás 2011/3.

DEZSŐ Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban. KJK-MTA JTI, Budapest, 1998

DEZSŐ Márta: A népszavazás alkotmányos kereteiről. In: MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009

DOMAHIDI Ákos: A választások alapelvei. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Budapest, 2009

GYÖRFI Tamás – JAKAB András – KOVÁCS Mónika – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – TILK Péter: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Budapest, 2009

HAJAS Barnabás – PATYI András: Panaszzog. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Budapest, 2009

HALMAI Gábor: Népszavazás és képviselői demokrácia. JURA 2008/2.

JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-Orac, Budapest, 2011

KUKORELLI István: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In: KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Budapest, 2006

³⁸ Ugyanakkor csak az egyik hatalomgyakorlási forma jogérvényesítési lehetőségeinek esetleges aránytalan erősítése a törvényi szabályozásban is visszahat a politikai részvételi jogok egészére, és felboríthatja a képviselői és közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos egyensúlyát.

PAPP Imre: Politikai részvételi jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről. Magyar Közigazgatás 2011/2.

TÉREY Vilmos: Az országos népi kezdeményezés részletesebb szabályai. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Budapest, 2009

TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris, Budapest, 2009

Vissy Beatrix

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

AZ INDIVIDUÁLIS ALAPJOGVÉDELEM KILÁTÁSAI AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?

A populáris akció eltörlésével és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével átrendeződött az alapjogok védelmének hazai eszköztára. Az érintettek indítványozási jogára visszametszett, ám a bíróságok jogértelmezésére kiterjesztett alkotmányossági felülvizsgálat jelentősen átalakítja az alkotmánybíraskodás hatóságát, egyúttal magában hordozza az alkotmánybírói alapjogvédelem funkcionális megújulásának lehetőségét is: vegytisztán szemlélve e változásokat, nem szürreális vízió az egyedi alapjogsérelem orvoslásával foglalatostkodó, jogkereső polgárokat kiszolgáló alkotmánybírói eljárás. Az alkotmányjogi panasz magyar szabályozásban kirajzolódó konkrét intézményi konstrukciója, valamint a panasz elméleti és fogalmi kereteit kimunkáló német alkotmánybíraskodás azonban kevésbé karakterisztikus fordulat forogatókönyvét valószínűsíti.

Az egyéni alapjogvédelem térnyerése mint elvi lehetőség

A '89-es alkotmány felett őrködő testület alapjogvédő funkciója a jogalkotó produktumainak felülvizsgálatában, azon belül is túlnyomórészt az absztrakt utólagos normakontroll-indítványok elbírálásában merült ki. Az alapjogok érvényesülését egyedi ügyekben a bíróságok, a normák szintjén pedig az Alkotmánybíróság (AB) biztosította, és e két bírói típusú alapjogvédelemnek nem alakult ki közös metszete. Az AB így az alapvető jogokat az indítványozó konkrét jogsérelmére tekintet nélkül, az objektív jogrend alkotmányosságának védelmével óvta. Ezen az absztrakt szinten csak áttételesen működhetett közre abban, hogy az Alkotmány alapjogokra

vonatkozó deklaratív tételei a polgárokat érintő konkrét jogvitákban is érvényre jussanak.¹

Az alkotmánybíráskodást ért közelmúltbeli változások kizökkentik az Alkotmánybíróságot a már megszokott objektív (absztrakt) jogvédelmi alapállásából és a testület alapvédelmi funkcióját elmozdítják a szubjektív (konkrét) jogvédelem irányába. A populáris akció helyébe lépő (nota bene: azt nem helyettesítő) alkotmányjogi panasz elődjével szemben kifejezetten az alapjogok védelmének, azon belül is, az alapjogvédelem egyéniesített formájának tör utat. Ez egyrészt az indítványozó polgárok státuszát, másrészt az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát érintő változásokban érhető tetten. Az érintettség követelményénél fogva az AB eljárásának polgári kezdeményezése immáron feltétlenül személyes ügy: a polgár többé már nem az alkotmányossághoz fűződő közérdek szolgálatában, hanem saját ügyében járul a testület elé szubjektív helyzetének jobbítását remélve.² A polgári kezdeményezésre indult eljárás ezzel összefüggésben a széles értelemben vett, államszervezeti kérdésekre is kiterjedő alkotmánybíráskodás helyett alapjogi bíráskodásra korlátozódott, ezen belül viszont elnyerte legteljesebb formáját: az AB felhatalmazást kapott arra, hogy felülvizsgálja és az alapvető jogok támasztotta követelményeknek megfelelően akár korrigálja a bíróságok alapjogi jogértelmezését. E változásoknál fogva az alkotmánybírák minden eddiginél nagyobb szerepet vállalhatnak az alapjogokon esett egyéni jogsérelemek orvoslásában.

Az AB hatásköri repertoárjában megjelent valódi panasz tehát individuális jellegeből fakadóan bizonyosan előidéz az alkotmánybíráskodásban az alanyi jogvédelem irányába mutató hangsúlyeltolódásokat. Ahhoz, hogy tisztában legyünk e hangsúlyeltolódás mértékével és hozadékával, nevezetesen azzal, hogy alkotmányjogi panasz szubjektív jellege mennyiben reformálja meg az alkotmánybíráskodás karakterét, mit ígér az egyéni jogok érvényesülése és az alkotmányosság ügye szempontjából, fel kell tárnunk az intézmény konkrét jelentését, rendeltetését. Kiindulópontként a panasz érvényesülésének keretet adó szabályozásban kereshetünk támpontokat.

¹ HALMAI 2003, 201. o.

² Az indítványozó polgár státuszában bekövetkezett változás értékeléséhez ld.: SOMODY – VISSY 2011, 77-81. o.; bővebben: SOMODY – VISSY 2012.

Kilátások az alkotmányjogi panasz szabályozásának fényében

A funkcionális vizsgálódáshoz szét kell szálaznunk az alkotmányjogi panasz különböző típusait, mert ezek rendeltetésüket tekintve nem mutatnak egységes képet, más-más nyomatékkal tartalmaznak alanyi jogvédelmet szolgáló (szubjektív), illetve a jogrend alkotmányosságát védő (objektív) jogvédelmi elemeket. Ennek egyébiránt fontos következménye, hogy az alkotmánybíróági alapjogvédelem karakterét jelentősen determinálja majd az, hogy a panasz különböző formái – más hatáskörökhöz képest és egymás viszonylatában is – milyen hangsúllyal jelennek meg az AB tevékenységében mind kvantitatív, mind kvalitatív értelemben.

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy az alkotmányjogi panasz három válfajából kettő továbbra is normák alkotmányosságának felülvizsgálatát várja az Alkotmánybíró-ságtól. Ezek az eljárások is csak meghatározott személyek alkotmányos alapjogának megsértése esetén indulhatnak ugyan, és adott esetben jogorvoslatot is nyújthatnak, objektív jogvédelmi természetük elvitathatatlan, hiszen elbírálásuk során az AB továbbra is a klasszikus, jogszabályi hierarchiát őrző szerepkörében mozog. Formabontó, az AB eddigi tevékenységétől idegen eljárást valójában csak az alkotmányjogi panasz „valódinak” nevezett formája, a bírói jogalkalmazás felülvizsgálatára irányuló eljárás hoz.

A normát támadó panasznak az a formája, amelynek útján a polgárok közvetlenül, bírói döntés közbejötté nélkül támadhatnak meg jogszabályokat az AB előtt (*direkte Rechtssatzverfassungsbeschwerde*), rokonságot mutat a populáris akcióra indult absztrakt normakontroll-eljárással. Ennek az alapjogvédelmi mechanizmusnak két kritérium kölcsönöz szubjektív jelleget: egyrészt a panasz tárgya, amely kizárólag alapjogsérelmet előidéző jogszabály lehet (éspedig olyan, amelyhez *ab ovo* nem kapcsolódhat egyedi bírói aktus), másrészt az indítványozó érintettségének követelménye. Észre kell azonban venni, hogy e kritériumok semmilyen vonatkozásban nem eredményeznek a populáris akciónál hatékonyabb alanyi jogi jogvédelmet, ellenben beszűkítik az AB mozgásterét az objektív jogvédelemben, hiszen az ilyen eljárásban elbírálható jogszabályok köre jóval szűkebb az *actio popularis* keretében megtámadhatóaknál. A jogszabályt támadó panasz objektív jogvédelmi céltételezését mutatja az is, hogy érdemi elbírálását csak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések alapozzák meg, azaz a jogalkotó nem a jogszabály okozta jogsérellem súlyához (szubjektív oldal), hanem a megtámadott jogszabály által felvetett alkotmányossági kérdéshez (tárgyi oldal) kapcsolt befogadási korlátot.

Nem kétséges tehát, hogy a szubjektív jogvédelmi elemekkel emelt eljárási akadályok miatt az AB messze nem lesz képes az objektív jogrend oly mértékű védel-

mére, mint amekkorára az *actio popularis*-nak köszönhetően volt, ám az, hogy ténylegesen mekkora lesz a távolság a két intézmény által biztosított jogvédelem között, nagyban múlik azon, hogy az AB hogyan értelmezi majd az érintettség kritériumát. A törvényszöveg, amely az alkotmányjogi panasz e típusának kezdeményezését csak „kivételesen” teszi lehetővé, megszorító értelmezés mellett szól, amelynek az AB egyelőre engedelmeskedni látszik. Jelenleg csak egyetlen közzétett döntésben találunk az érintettség törvényi követelményét cizelláló értelmezést,³ ebben a testület az ún. „kvalifikált érintettség” (*qualifizierte Betroffenheit*)⁴ német dogmatikában kimunkált fogalmi triászát tette magáévá, miszerint az érintettség akkor áll fenn, ha az indítványozót a támadott norma személyesen, közvetlenül és ténylegesen sérti.⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy e kritériumokat az AB nem bontotta ki, így azok jelentéstartalma bizonytalan, arra utaló hivatkozás nélkül pedig német párjaikéval sem azonosítható. A szóban forgó döntésben az AB az érintettség hiánya miatt visszautasította azt a panaszt, amelyet egy civil szervezet – tömören és a végletekig leegyszerűsítve – a hatalommegosztás követelményének megsértésével előidézett alkotmányos jogséremlekre alapított. A végzés jól illusztrálja, hogyan válik a szubjektív alapjogsérelem feltétele az objektív jogvédelem korlátjává: ha az AB szorosán a törvény által előírt pályán marad,⁶ és szigorúan veszi az érintettség követelményét, akkor szerepét tekintve, ahogyan azt Kiss László párhuzamos indokolásában olvashatjuk: „*pusztán szemlélje lehet csak a hatalmi ágakat érintő struktúrák átrendezésének.*”⁷

A jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett panaszok (*Urteilsverfassungsbeschwerde*), legyen szó akár az ítélet alapjául szolgáló normát támadó eljárásról (*verdeckte Rechtssatzverfassungsbeschwerde*), akár a bíróság jogértelmezésének felülvizsgálatát kérő panaszról (*Interpretationsverfassungsbeschwerde*), még inkább sugalmazzák a szubjektív alapjogvédelmi célkitűzést, hiszen ezek az indítványozó konkrét jogvitában elszenvedett egyedi alapjogsérelemére irányítják az AB figyelmét. Bírói aktus esetén az érintettek köre jól azonosítható, az AB eljárását tehát kiváltképpen a panaszos szubjektív alapjogséreleme alapozza meg. Az eljárás valóban hatékony jogorvoslatot helyez kilátásba, hiszen sikeres panasz esetén az AB döntésével, ha nem is saját hatáskörben, de megváltoztathatja az eljárására okot

³ IV/2532/2012. AB végzés

⁴ MANSSEN 2007, 251. o.

⁵ BVerfGE 53, 30 (48); BVerfGE 105, 17 (29). Hopfauf Rn. 195.

⁶ Az alkotmánybíráskodás normatív korlátairól és arról, hogy jogpolitikai szükségletek mennyiben alapozhatják meg az alkotmánybíráskodás közbenjárását ld. BETHGE 2011, 61-62. o.

⁷ Ld. a 3. számú lábjegyzetben

adó ügyben született bírósági határozatot. Kifejezetten alanyi jogvédelmi biztosíték továbbá, hogy az AB súlyos vagy helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében kivételesen felhívhatja a bíróságot a panasszal támadott aktus hatályának felfüggesztésére.

Amennyire sejtetik e szubjektív elemekkel megtűzdelt eljárások azt, hogy a polgár az alkotmányjogi panasszal alanyi jogai érvényesítésének kulcsát kapta kézhez, és ezzel az alkotmánybíráskodásban is új korszak veszi kezdetét, legalább ilyen egyértelműséggel juttatják érvényre ennek viszonylagosságát. Itt még csak nem is arra kell gondolni, hogy az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslatként csak minden más jogérvényesítési lehetőség kimerítése után jöhet szóba. Az, hogy az egyéni alapjogvédelem nem az Alkotmánybíróházon kezdődik, hanem éppen ellenkezőleg, ez az eljárás csak végső soron kapcsolódhat más igényérvényesítési mechanizmusokhoz, még nem ad okot arra, hogy a panaszt a szubjektív jogok érvényesítésére szolgáló eszköztáron kívül helyezzük el. Annál inkább ébreszt kételyeket ebben a vonatkozásban az a körülmény, hogy a panasz korántsem lesz elérhető mindenki számára, akinek alapjogsérelmét a bíróságok nem voltak képesek orvosolni vagy kiküszöbölni. A befogadás formai és tartalmi kritériumai alapján a panaszosoknak komoly okot kell felhozniuk az AB eljárására, amit ráadásul szakszerűen, jogi képviselő útján kell előadniuk.

A törvény szerint az alkotmányjogi panaszt a testület két esetkörben fogadja be: ha a panasz tárgya (1) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy (2) bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Az első esetkör, amely szó szerint követi a német szabályozást,⁸ egyértelműen objektív jogvédelmi funkciót tölt be: az AB az eljárás okát eleve nem a panaszos, hanem az alkotmányjog oldalán keresi, következőképpen eljárásának célja sem az érintett alapvető jogának kikényszerítése, hanem alkotmányjogi kérdések tisztázása. Az Alkotmánybíróhához vezető másik út már szubjektív jellegű, mivel a testület a panaszos ügyében hozott bírói döntésre fókuszál. Észre kell azonban venni, hogy nem önmagában az alapjogsérelem és még csak nem is egyértelműen – miként a német szabályozásban⁹ – annak súlya alapozza meg a befogadást, hanem, ahogyan azt az AB közelmúltban meghozott döntése is igazolja.¹⁰ Az a kérdés, hogy az indítványnak esetlegesen helyt adó döntés kihathat-e az alapul fekvő ügyben született bírósági határozatra. Magyarán, az AB figyelme nem arra irányul, hogy döntésétől várható-e a panaszos

⁸ Ld. § 93a (2) a) BVerfGG.

⁹ Ld. § 93a (2) b) BVerfGG.

¹⁰ AB IV/1206/2012. AB végzés

alapjogok által biztosított jogi pozíciójának helyreállítása, hanem arra, hogy eljárása megváltoztathatja-e potenciálisan az alapul fekvő ügyben született bírósági határozat jogi státuszát. Ennek fontos következménye, hogy az AB csak azért feltehetőleg nem töri majd át a bírósági ítéletek jogerejét, hogy a panaszosnak erkölcsi elégtételt nyújtson.

Értékelhető szubjektív jogvédelmi garanciaként az az előírás is, amely a formai és tartalmi befogadási kritériumok teljesülése esetére a panasz érdemi elbírálását kötelezettségként (és nem lehetőségként) fogalmazza meg az AB számára.¹¹ E kötelezettség a panaszos oldalán alanyi jogként jelentkezik, a normatív feltételek teljesülésével igénye keletkezik arra, hogy ügyét az AB érdemben eldöntse. A fent írt befogadási feltételek homályos tartalma azonban olyan széles szelekciós lehetőséget biztosít az AB számára, amely ennek az alanyi jognak az érvényesülését aligha teszi számonkérhetővé. Nyilvánvaló, hogy erre egyébiránt kikényszerítési mechanizmus sem áll rendelkezésre, ez azonban még nem jelent felhatalmazást az önkényes jogalkalmazásra. Az AB ennek vádját csak úgy tudja elkerülni, ha a polgárok számára is átlátható dogmatikával, koherens értelmezéssel dolgozik. Eddigi gyakorlatát figyelembe véve e tekintetben nem halad jó úton. Annak ellenére, hogy a törvény nem kimerítő, csak rövidített indokolást kér, a panasz befogadhatóságának kérdése nem intézhető el például azzal a megjegyzéssel, hogy „*az AB nem észlelt bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet*”, mint ahogyan egy nemrég megszületett határozatban áll.¹²

A befogadás korlátaiként jelentkező *res iudicata* szabályok is rendkívül beszédesek az alkotmányjogi panasz objektív célkitűzése szempontjából: itt ugyanis a törvényhozó az osztrák szabályozásból¹³ ismert – és a magyar AB korábbi gyakorlatától sem idegen¹⁴ – ún. „*Ergreiferprämie*” („a befutó jutalma”) megoldásával élve rendkívül rövidre zárta az alkotmányellenes normából fakadó egyedi alapjogsérelmek orvoslásának alkotmánybírói feladatát. E szabály akkor érvényesül, amikor az AB panaszeljáráásban megsemmisít egy normát valamely alapjog sérelmével összefüggésben (*ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal). Az AB e megsemmisítő döntése kettős joghatással jár: egyrészt jogorvoslathoz vezet, mivel megnyitja a perújrafelvétel lehetőségét a norma megsemmisítését kérő panaszos számára, másrészt viszont elzárja az Alkotmánybírósághoz vezető utat mindenki más elől, akik ugyanazon norma által okozott ugyanazon alapjog sérelmének orvoslását kérné a

¹¹ Abtv. 29. § és Ügyrend 30. § (1) bek.

¹² IV/8/2012. AB végzés

¹³ BERKA 1999, 178. o.

¹⁴ Ld. erről VINCZE 2011, 13. o.; SÓLYOM 2001, 61. o.

testülettől. Hiába vannak tehát még olyan személyek, akiknek a norma alkalmazandósága konkrét ügyben alapjogsérelmet okoz, ügyeiket már nem vihetik az AB elé. A jogorvoslat kizárólag annak jutalma, aki a konkrét norma kapcsán először kezdeményezte az AB eljárását, hozzájárulva ezzel a jogrendszer alkotmányellenes normáktól való megtisztításához.

Összegzőképpen elmondható, hogy a személyes alapjogsérelmekhez kötődő indítványozás még nem állítja az Alkotmánybíróságot az egyéni jogsérelmek feltétlen orvoslásának szolgálatába. A szabályozás alapján azonban még nem látjuk, hova is mutat pontosan az alkotmányjogi panasz iránytűje az objektív-szubjektív jogvédelmi skálán, hiszen az anyagi jogi szabályok nem teremtenek kényszerpályát: az AB széles mozgástérben húzhatja meg az alanyi jogvédelem határait, kijelölve ezzel az alkotmányjogi panasz és egyúttal saját maga helyét az alapjogvédelem összetett intézményrendszerében.

E helykeresés során az AB nem sötétben tapogatózik. Olyan intézményt kell pályára állítania, amelynek tradicionális gyökerei több mint fél évszázadra nyúlnak vissza abban az országban, amelynek alkotmánybíróságára mindig is viszonyítási pontként tekintett, és amelyben a panasz a magyar jogalkotó számára is mintaként szolgáló legteljesebb formáját elnyerte.¹⁵ Alappal várható ezért, hogy a testület az intézményt a német alkotmánybíróság formálta jelentéstartalmára is tekintettel kelti életre.

Kilátások a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében

Az alkotmányjogi panasz szubjektív-objektív kétarcúsága az intézmény megjelenése óta feszültségekkel teli, élénk diskurzust tart fenn a német jogtudományban, amelynek képviselői így folyamatosan tükröt tartanak a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (NSzAb) gyakorlatának.

Az uralkodó vélemény az alkotmányjogi panaszt az alanyi igényérvényesítési eszközök között helyezi el.¹⁶ A panasz szubjektív jogvédelmi funkcióját az NSzAb is vissza-visszatérően artikulálja, nem csak az érintettség,¹⁷ illetve az alapjogi

¹⁵ Jelen tanulmányban nincs mód a magyar és a német szabályozás összevetésére, de fontos tisztában lenni azzal, hogy a két szabályozásban felfedezhetők lényeges, a panasz karakterét is meghatározó különbségek. Néhányat kiemel: KOVÁCS 2011, 75-77. o.

¹⁶ Ld. például HOPFAUF Rn. 195; ZWEIGERT 1952, 321. o.; SCHUMANN 1963, 99-108. o.; KORIOTH – SCHLAICH 2010, Rn. 272-273.

¹⁷ Ld. a 5. számú lábjegyzetet

jogalanyiség¹⁸ szigorú megkövetelésével, hanem az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati jellegét hangsúlyozó, olyan általános tételek kimondásával, mint-hogy az alkotmányjogi panasz „*speciális, végső jogorvoslati lehetőség a polgár kezében*”, amelyet „*a polgár felhívhat [alapvető rangjelzéssel bíró] jogai védelmére*”.¹⁹ A panasz individuális karakterét a személyes érintettség és a panasszal kilátásba helyezett hatékony jogorvoslat mellett az intézmény keletkezéstörténeti körülményeivel is összefüggésbe hozzák.²⁰ Az intézmény megjelenése ugyanis a második világháború után megindult demokráciaépítés egyik legjelentősebb állomásaként elválaszthatatlanul összeforrt a náci rezsim idejében annulált emberi jogok védelmének fokozott igényével. Bár a panasz ellenzői az újabb jogorvoslati fórumban az alanyi jogvédelem túlhajszolását látták, végül az a politikai megfontolás győzedelmeskedett, amely szerint az emberi jogok védelmét nem lehet túlzásba vinni.²¹ Az egyéni jogvédelem nyomatékként értékelhető az is, hogy e jogérvényesítési forma 1969 óta mindenkit megillető alanyi jogként szerepel a német alaptörvényben.²² (Szemben a magyar alaptörvénnyel, amely a panaszt annak intézményes oldaláról ragadja meg, és csupán az AB hatáskörei között említi.)

Nem kellett hosszú évek alkotmánybíróági gyakorlatát kivárni ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon, az alkotmányjogi panasz jelentősége messze túlmutat azon, hogy az Alkotmánybíróság – megalapozott panasz esetén – közbenjár az indítványozó ügyében. Az alkotmányjogi panasz amellett, hogy alapjogsértő közhatalmi aktusok megsemmisítéséhez vezet („*kasuistischer Kassationseffekt*”), rendkívül fontos szerepet játszik az alapjogok tartalmának kibontásában, jelentésük konkrétilizálásában is, ezzel fejleszti az alkotmányjogot és alapjogi szemléletre nevel („*genereller Edukationseffekt*”).²³ Az NSzAB szavaival élve: „*az alkotmányjogi panasz nem csak az alaptörvényben rögzített egyéni jogi pozíció kikényszerítését szolgáló jogorvoslat, hanem egyúttal az objektív alkotmányjog speciális jogvédelmi eszköze.*”²⁴

¹⁸ Ld. pl.: BVerfGE 21, 362 (373); 45, 63 (79); 31, 314 (322); 1, 208 (226), illetve a skk. lábjegyzetben

¹⁹ Ld. „*spezifischer Rechtsbehelf*” [BVerfGE 4, 27 (30); 6, 45 (49)]; „*ausordentlicher Rechtsbehelf*” [BVerfGE 49, 252 (258)], BVerfGE 33, 247 (258)

²⁰ Ld.: WAHL 1996, 1140.

²¹ A politikai döntéshozatali folyamatot elemzi HAIN 2002, 91.

²² ROZEK 1997, 520.

²³ BVerfGE 33, 247 (259); ZWEIGERT 1952, 21. o.; SCHUMANN 1963, 112., 118. o.; KAUFMANN 1952, 4. o.

²⁴ BVerfGE 45, 63 (74); 51, 130 (139)

A két funkció párhuzamos jelenléte cseppet sem feszültségektől mentes. Míg ugyanis a jogtudomány és a társadalom e jogérvényesítési mechanizmushoz – a fent írtak szerint – szorosan hozzákapcsolja a hatékony jogorvoslat képét, a NSzAb alig-alig tűnik fel olyan szerepkörben, amely e várakozást megalapozná. A gyakorlat tükrében sokkal inkább olyan alkotmánybíróóság képe festhető le, amely aligha kívánja felülvizsgálati fórumként fenntartani a jogaik kikényszerítését váró polgárok belé fektetett lankadatlan bizalmát,²⁵ ám annál inkább kíván foglalatoskodni azokkal az ügyekkel, amelyekből az alkotmányjognak is haszna származik. Ez a szerepfelfogás vezeti a tudomány képviselőinek jelentős részét arra az álláspontra, hogy az objektív jogvédelmi funkció gyakorlatban maga alá gyűri az alkotmányjogi panasznak tulajdonított szubjektív jogvédelmi jelentőséget.²⁶ Mi több, az NSzAb döntéseinek olyan olvasata is van, miszerint a testület ma már oly mértékben szorítja háttérbe a panasz jogorvoslati funkcióját, hogy az intézmény csak eljárási értelemben különbözik a populáris akciótól.²⁷ Míg tehát az NSzAb a formai követelmények szigorú vizsgálatával a konkrét alapjogséremlék szintjén tartja eljárást, materiális értelemben a panaszos nem saját jogainak érvényesítője, hanem az objektív értelemben vett alkotmányosság felelős őrzője.²⁸

Az alkotmányjogi panasz alanyi jogvédelmi jelentőségét alapvetően ássák alá az NSzAb befogadási feltételeket vizsgáló döntései, amelyek egyre jobban beszűkítik az érdemi elbíráláshoz vezető folyosót. Itt nem önmagában azt éri kritika, hogy a testület összetett szűrőmechanizmussal dolgozik. A panaszok már-már feldolgozhatatlan száma miatt széles körben elfogadott, hogy az alkotmányjogi panasz “szükös jószág” („*knappes Gut*”),²⁹ amit nem lehet a kisebb jelentőségű, kevésbé megalapozott alapjogséremlék vizsgálatára elvesztegetni.³⁰ Éppen ezért az irodalom alapvetően nem a törvényi korlátok szigorú értelmezésében látja elveszni az individuális jogvédelmi funkciót, hanem az érdemi elbírálás esetlegességében, valamint az olyan hozzáadott korlátokban, amelyek már semmilyen törvényi szabályból nem vezethetők le, mégis a jogérvényesítés akadályát képezik. Plasztikus

²⁵ 2011-ig bezárólag 188.187 panasz érkezett a testülethez, ez átlagosan évi 6000 indítványt jelent. [<http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-I-1.html>]

²⁶ Ld. például KLEIN 1982; ROZEK 1997; KREUDER 2001; PESTALOZZA 2006, 22. o.; KORIOTH – SCHLAICH 2010, Rn. 274-278; ZUCK 2006, 27-34. o. Ellentétes állásponton például: BENDA – KLEIN – KLEIN 2012, 187-189. o.

²⁷ KLEIN 1982, 803-804. o.

²⁸ Uo.

²⁹ BENDA 1959, 364. o.; WAHL 1996, 1137. skk. o.

³⁰ Uo.

példája ennek az, amikor az NSzAb azért utasítja vissza a panasz befogadását, mert a bírósági eljárásban nem találja alkotmányjogi érvelés nyomait.³¹

Explicite szembeállítja egymással a két funkciót az NSzAb azokban az esetekben, amikor az objektív célkitűzést a panasz olyan lényegi vonásaként kezeli, amelynek hiánya annak ellenére válik a hatékony jogorvoslat-keresés korlátjává, hogy a panaszosnak a megtámadott aktus súlyos alapjogsérelmet okoz. (Pedig a panaszos által elszenvedett „különösen súlyos hátrány” a törvény szerint önmagában is megalapozza az NSzAb eljárását.)³² Jól szemlélteti ezt a felfogást az az eset, amikor az indítványozó egy már hatályon kívül helyezett normát támad meg, de panaszja visszautasításra kerül azon az alapon, hogy az alkotmányjogi panasz objektív jogvédelmi funkciója nem támasztja alá egy már hatályát veszített norma alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességét, és ezzel összefüggésben a konkrét ügyben született ítélet jogerejének áttörését.³³

Még árulkodóbbak az objektív jogvédelmi funkció elsődlegessége szempontjából azok a döntések, amelyek befogadott és megalapozottnak is talált panasz esetében sem vezettek az egyéni jogsérelem orvoslásához. Tipikus esetkörre ennek az, mikor az NSzAb megállapítja a panaszos a konkrét ügyében alkalmazott norma alkotmányellenességét, ám azt a jogbiztonság védelme vagy más megfontolásból csak *pro futuro* hatállyal semmisíti meg.³⁴ (Erre egyébiránt a magyar alkotmánybírósági törvény kifejezett felhatalmazást is ad.)³⁵ Ez az esetkör jól szemlélteti, hogy a két funkció korántsem mindig fér meg egymás mellett, azokban az esetekben pedig, mikor konkrét ügyben egymásnak feszülnek, az objektív jogvédelmi funkció kerül ki győztesen.

Az sem példa nélküli, hogy az NSzAb annak ellenére a panasz elbírálása mellett dönt, hogy tudomására jut a panaszos időközbeni elhalálása,³⁶ de felidézhető a német gyakorlatból olyan eset is, amikor az alkotmánybíróság a panasz visszavonása ellenére is lefolytatta az eljárást.³⁷ A panasz illetén eloldása az indítványozótól alighanem csakis az objektív jogvédelmi funkcióval igazolható.

³¹ BVerfGE 112, 50 (62f.), kritikáját Ld.: PESTALOZZA 2006, 30. o.; KORIOTH – SCHLAICH 2010, Rn. 248-249.

³² Ld. a 9. számú lábjegyzetben

³³ Ld. az NSzAb ún. „*Klagestop*” döntését: BVerfGE 33, 247. KLEIN 1982 798.

³⁴ Ld. például: „*Sportwettenmonopol*” – BVerfGE 115, 276, kritikáját ld.: PESTALOZZA 2006, 33. o. A vonatkozó gyakorlatot elemzi: SEER 1996, 285. skk. o.

³⁵ Abtv. 45. § (4) bek.

³⁶ RAUBER 2011, 637-645. o.

³⁷ BVerfGE 98, 218. Ld. BENDA – KLEIN – KLEIN 2012, 188. o.

Az alapjogi panasz individuális jogvédelmi jellegének felülírása kéz a kézben jár e jogorvoslat „rendkívüli” jellegének egyre szigorodó értelmezésével.³⁸ A jogorvoslásban mutatott egyre tudatosabb visszafogottsággal az NSzAb azt juttatja kifejezésre, hogy az alkotmányjogi panasz az alapjogok bírói típusú védelmét nem duplikálja, hanem differenciálja. Az objektív jogvédelmi funkció elsődlegességének érvényesítése ebben a megközelítésben tehát a bíróságokkal szemben fennálló, funkcionális elhatárolódás megnyilvánulása,³⁹ annak érvényre juttatása, hogy alkotmánybíró más alkotmányos szervektől elkülönülő, sajátos funkcióval és felelősséggel bír a jogállami rend megőrzésében.

Az individuális alapjogvédelem térnyerésére számítóknak tehát számolniuk kell azzal, hogy a hatályos szabályozás és a referenciapontnak számító német gyakorlat tükrében az alkotmányjogi panasz nem immanens funkciója az individuális jogsérelmek orvoslása. Bár e speciális jogérvényesítési mechanizmus – az AB szerepfelfogásától korántsem független mértékben – tartogat az alanyi jogvédelmet kiteljesítő hozzáadott értéket, hatékonyságát nem lehet a rendes jogorvoslati fórumokra irányadó mércével mérni. A szubjektív jogvédelem térnyerésének esélyeit ráadásul arra figyelemmel érdemes latolgatni, hogy a mind ez idáig normák absztrakciós szintjén bíráskodó magyar testületnek az objektív jogvédelmi szerepkör nyújt komfortérzetet.

Felhasznált irodalom

BENDA, Ernst: Richter im Rechtsstaat. Deutsche Richterzeitung, 1959

BENDA, Ernst – KLEIN, Eckart – KLEIN, Oliver: Verfassungsprozessrecht. C.F. Müller, 2012

³⁸ KORIOTH – SCHLAICH 2010, Rn. 244; BENDA – KLEIN – KLEIN 2012, 238. o.

³⁹ BVerfGE 94, 166; 49, 252 (259); HESSE 1984, 311-322. o.

BERKA, Walter: Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich. Springer, Wien-New York, 1999

BETHGE, Herbert: Die materiellen Verfassungsstreitigkeit zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In: Wolfgang Roth et.al. (szerk.): Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag. Dunkckler and Humblot, Berlin, 2011

BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel, Budapest, 2008

ENYEDI Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmányjogi panaszeljáráásban. Fundamentum 2007/3.

HAIN, Sabine: Die Individualverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-baden, 2002

HALMAI Gábor: Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003

HESSE, Konrad: Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Peter HÄBERLE – Alexander HOLLERBACK (Hrsg.): Konrad Hesse Ausgewählte Schriften. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1984

HOPFAUF, Axel: Art. 93 GG. In: SCHMIDT – BLEIBTREU – HOFMANN – HOPFAUF: Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl.

KAUFMANN, Erich: Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 9. Walter de Gruyter, Berlin, 1952

KLEIN, Eckart: Zur objektiven Funktion der Verfassungsbeschwerde. Die Öffentliche Verwaltung 1982/19.

KORIOTH, Stefan – SCHLAICH, Klaus: Das Bundesverfassungsgericht, C. H. Beck, München, 2010

KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíraskodás jövője. Fórum. Fundamentum 2011/4.

KREUDER, Thomas: Praxisfragen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Neue Juristische Wochenschrift 2001/17.

MANSSEN, Gerrit: Staatsrecht II. Grundrechte. C.H. Beck, München, 2007

PESTALOZZA, Christian: Die echte Verfassungsbeschwerde. De Gruyter Recht, Berlin, 2006

RAUBER, Jochen: Karlsruhe sehen und sterben: Verfassungsprozessuale Probleme beim Tod des Beschwerdeführers im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Die Öffentliche Verwaltung 2011/16.

ROZEK, Jochen: Abschied von der Verfassungsbeschwerde auf Raten? Die Zweite Senat des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde und der individuelle Grundrechtsschutz. Deutsches Verwaltungsblatt 1997/8.

SCHUMANN, Ekkehard: Verfassungs,- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterlichen Entscheidungen. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 11. Duncker & Humblot, Berlin, 1963

SEER, Roman: Die Unvereinbarkeitserklärung des BVerfG am Beispiel seiner Rechtsprechung zum Abgabenrecht. Neue Juristische Wochenschrift 1996, 285. skk.

SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest, 2001

SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Citizens' Role in Constitutional Adjudication in Hungary: From Actio Popularis to Constitutional Complaint. 2012 (Megjelenés alatt!)

SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum. Fundamentum 2011/4. 77-81. o.

VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes parkolási rendeletek alkalmazhatóságáról. Jogesetek Magyarázata 2011/2.

WAHL, Rainer: Verfassungsrechtsprechung als knappes Gut. Juristen Zeitung 1996/23.

ZUCK, Rüdiger: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. C. H. Beck, München, 2006

ZWEIGERT, Konrad: Die Verfassungsbeschwerde. Juristen Zeitung 1952/11.

**BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOGI
ÉS
BÜNTÉSVÉGREHAJTÁSI SZEKCIÓ**

Grósz Tamás

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Finszter Géza

KEZDETI LÉPÉSEK EGY EURÓPAI FORENZIKUS TUDOMÁNYOS TÉRSÉG LÉTREHOZÁSA FELÉ

1. Bevezetés – az adatcserétől az adatfelvételig

A büntetőjogi harmonizációt szolgáló egyes uniós dokumentumok ismeretében olyan organikus fejlődés figyelhető meg, amelynek során (f)okról (f)okra haladva erősödnek az igazságügyi együttműködés, és az ennek alapjául szolgáló egységsülő elvek és módszerek. Az egyre növekvő szervezettség okaként egyrészt tömeges társadalmi jelenségek szolgálnak, mint a bűnözés határtalansága, az illegális bevándorlás fokozódása; de jogalkotói lépéseket válthat ki egy-egy konkrét esemény, tragédia, avagy tévedés is.

Ez utóbbira példa, és egyben az értekezésem tárgyának kiindulópontja Brandon Mayfield, oregoni ügyvéd esete. Mayfield-et az amerikai hatóságok 2004. május 6-án letartóztatták azzal az indokkal, hogy részt vett a 2004. március 11-i madridi vonatrobantásban. A gyanút alapvetően egy detonátort tartalmazó táskáról, és Mayfield-től korábban rögzített ujjnyomatok „egyezőségére” alapították. Az FBI már korábban is kritizált gyakorlata ekkoriban az emberi tapasztalaton alapuló módszert tartva a legjobbnak, ellenállt az egységes szabványok használatának, merev és mesterséges mutatóknak tekintve azokat.¹ Annak ellenére, hogy az amerikai szakértők korábbi állításai szerint a vizsgálataik abszolút biztosak, a hiba lehetősége kizárt,² a spanyol hatóságok ún. SNP laboratóriumában végzett vizsgálata a fenti eredményt cáfolta, és a talált ujjnyomat egy másik, algériai állampolgárságú személlyel való egyezőségét állapította meg. Az eltérő azonosítások végül az amerikai tévedés elismeréséhez, Mayfield szabadon engedéséhez vezettek; az esetről készült FBI jelentés pedig megállapította, hogy az amerikai hatóság hibájának oka a vizsgálati

¹ <http://www.nytimes.com/2004/06/05/us/spain-and-us-at-odds-on-mistaken-terror-arrest.html?pagewanted=all&src=pm> (2012. április 2.)

² http://www.nlada.org/forensics/for_lib/Documents/1145382069.31/document_info (2012. április 2.)

módszer rossz, illetőleg hanyag alkalmazása volt, amely az ujjnyomat vizsgálat elfogadott elveinek szigorúbb alkalmazásával megelőzhető lett volna. A feltárt hiba vízváltásztónak bizonyult, és fontos változásokat, objektív és akkurátus kritériumok bevezetését generálta az amerikai laboratóriumi gyakorlatban; de nemcsak ott.

Minthogy az ujjnyomat vizsgálatok megbízhatósága a határokon átnyúló bűnözés felderítésének is alapvető feltétele, szükségessé vált a tanulságok levonása az Európai Unió számára. Az Unió már a Tanács 1999. évi tamperei ülésén hangsúlyt fektetett a tagállamok közötti információcserére, de ez a Hágai Programtól kezdődően kapott lendületet. E program III/2.1. pontja kiemeli az információcsere javításának szükségességét, eszerint: amennyiben egy tagállam eljáró hatósága tagjának feladatai végrehajtásához információra van szüksége, a kérvényezett célra megkaphatja azt az információt birtokló másik tagállamtól. Az adatsere alapját képező hozzáférhetőség elve a program szerint szigorú feltételekhez kötött, ilyen az alapeljárás jogszerűsége, az adat sértetlensége, az adatkezelés titkossága, a hozzáférés és a technikai szabályok egységes alkalmazása, az adatvédelem ellenőrzése, valamint az érintett személyes adatok védelméhez való joga. Az Európai Tanácstól kapott felhatalmazás nyomán eljáró Bizottság 2005. évben ismertette a hozzáférés elvének végrehajtására vonatkozó elképzeléseit.³ A Közlemény 3. pontjában – határidő túlézése mellett – megfogalmazza a DNS-, és ujjnyomat-adatbázisok kölcsönösség alapján történő használatáról szóló, valamint a bűnügyi laboratóriumok minőségi szabványainak harmonizálására vonatkozó javaslatait, amelyeket utóbb a Tanács és a Bizottság cselekvési terve is megerősített. Ezzel egy időben, 2005. május 27-én köttetett meg hét tagállam részvételével a Prümi Szerződés, amelyhez Magyarország utóbb csatlakozott, és 2007. december 1-i hatályba lépéssel, a 2007. évi CXII. törvénnyel hirdette azt ki. A szerződés deklarált célja a határokon átívelő együttműködés, különösen a kölcsönös információcsere bővítése a bűncselekmények üldözése⁴ céljából. Ennek két kiemelt területét a DNS-profilok és az ujjnyomat-adatok képezik. A szerződés által szabályozott hozzáférhetőség érdekében a szerződő felek adatbázisok fenntartására vállaltak kötelezettséget, amelyhez egyedi esetekben, jogszerű megkeresésre biztosítaniuk kell az automatizált keresést, és az eredményekhez való korlátozott, ún. referencia adatokra kiterjedő hozzáférést. A referencia adat személy azonosításra nem, csak összehasonlító vizsgálatra alkalmas, DNS-profil, illetőleg ujjnyomat-adatot, és egy-egy azonosítót tartalmaz.

³ A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért [Brüsszel, 10.5.2005. COM(2005) 184]

⁴ Az ujjnyomat-adatok esetében megelőzése és üldözése céljából

Kizárólag egyezőség esetén kerülhet sor a további személyes adatok cseréjére, az ún. kapcsolattartó pontokon keresztül.⁵ Emellett jogalapot teremtettek ún. sejtanyag jogsegély útján történő rögzítésére és vizsgálatára, majd az így nyert DNS-profil átadására is. A szerződést kötő feleket kezdetől az a szándék vezette, hogy együttműködésüket kiterjesszék valamennyi tagállamra, és erre 3 éves határidőt szabtak.⁶ Ennek jogi háttérét a Tanács 2008. június 23-án elfogadott 2008/615/IB határozata teremtette meg, amely deklarálta a Prümi Szerződés főbb rendelkezésein alapuló és az információcsere javítására irányuló rendelkezéseket tartalmazza. Ennek lényege változatlanul a tagállamok hálózatba kapcsolt adatbázisaiban való automatizált keresésen, és az anonim profilok összehasonlításának eredményessége esetén a személyes adatok cseréjén alapul, így biztosítva a hatékonyságot, és az adatvédelmet egyaránt. E határozat végrehajtásáról szóló 2008/616/IB határozat állapítja meg az ehhez szükséges adminisztratív és technikai rendelkezéseket. E körben a 7. cikk (4) bekezdése a DNS-profilok sértetlenségének biztosításánál az EN ISO/IEC 17025 számú, a vizsgáló és kalibráló laboratóriumok felkészültségének általános követelményei című szabványt (továbbiakban: 17025 szabvány) írja elő. Ugyanakkor ilyen követelmény a daktiloszkópiai adatok esetében nincs, itt csupán „megfelelő intézkedések” szükségességéről szól a határozat.

Az egyre intenzívebbé váló igazságügyi együttműködés alapfeltétele a kölcsönös bizalom, amely feltételezi a „minőségi” igazságügyi rendszer fennállását. Amennyiben a bizalom nem teljes, úgy a jog eszközeivel is meg kell tenni mindent a közös nevezőt jelentő elvárások meghatározására. Ennek révén kiküszöbölhetők lehetnek az adott minta kezelésével, az alkalmazott módszerekkel és a kapott eredménnyel kapcsolatos kételyek. E célt hivatott szolgálni a Tanács 2009. november 30. napján elfogadott, a laboratóriumi tevékenységet végző igazságügyi szakértők akkreditálásáról szóló 2009/905/IB kerethatározata (továbbiakban: Kerethatározat). E Kerethatározat harmonizációs folyamat része, amely – némileg sajátos módon – fordított sorrendben, fokozatosan halad az adatcserétől az adatrögzítésig. Ezt nemcsak a fentebb részletezett eseménysor tükrözi, hanem a Kerethatározat preambulumának (15) bekezdése is, amikor akként rendelkezik, hogy a kerethatározat hatálya nem terjed ki a laboratóriumokon kívül végzett tevékenységekre, így például a daktiloszkópiai adatok felvételére, vagy a bűncselekmények helyszínén végzett tevékenységekre. Minthogy azonban a szakértő nem adhat alaposabb véleményt,

⁵ A 288/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 1. § a) pontja értelmében Magyarországon a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

⁶ 1. Cikk (4) bek.

mint amit a rendelkezésére bocsátott összehasonlító anyag színvonala lehetővé tesz,⁷ a harmonizáció itt nem állhat meg. A kerethatározat elfogadását 11 nappal követő Stockholmi Program és annak cselekvési terve további konkrét lépéseket fogalmaz meg. Egyrészt a program rögzíti a törvényszéki területre vonatkozó közös minőségi előírásokról való megállapodást, többek között a helyszíni szemlékre vonatkozó legjobb gyakorlatok kidolgozása érdekében, amelynek határidejét a kapcsolódó cselekvési terv 2013-ra teszi. Másrészt a cselekvési terv a Bizottság feladatává teszi a 2008/615/IB és a 2009/905/IB (keret)határozatok értékelését. Mindez jól illeszkedik abba a folyamatba, miszerint a bűnügyi együttműködésen belül az egyes törekvések egyre kidolgozottabbá válnak, támogatniuk kell egymást és következetesebbé kell válniuk.⁸ Ezt szolgálja a – korlátozott tárgyi hatályú – Európai Bizonyításfelvételi Parancsot felváltó, a DNS-minták és ujjnyomatok egységes felvételét is szabályozni kívánó, Európai Bűnügyi Nyomozási Határozattal fémjelezhető bizonyítási szabályok harmonizálásának folyamata, és még inkább az „Európai Forenzikus Tudomány 2020” elképzelés, amelyhez vezető folyamat egyik sarokköve a forenzikus tudománnyal foglalkozó intézetek és laboratóriumok akkreditációja.

2. Az akkreditáció jelentősége a kerethatározat tartalmának fényében

A Kerethatározat preambulumának (4) bekezdése kiemeli, hogy az igazságügyi bizonyítékok tekintetében folytatott fokozott információcsere és az egyes tagállamokból származó bizonyítékok más tagállamokban zajló igazságügyi eljárásokban való megnövekedett felhasználása egyre inkább szükségessé teszi, hogy közös normákat alakítsanak ki az igazságügyi szakértők számára. Ezt a kerethatározat akként igyekszik biztosítani, hogy a valamely tagállam akkreditált igazságügyi szakértői által végzett laboratóriumi tevékenységek eredményét a hatóságok *egyenértékűnek ismerjék el* a bármely más tagállamban a 17025 szabványnak megfelelően akkreditált igazságügyi szakértők által végzett laboratóriumi tevékenységek eredményével.⁹ Azaz közös nevező előírásával teremti meg a kölcsönös bizalmat, amely a szakvélemény felhasználhatósága és bizonyos mértékig bizonyító értéke szempontjából lenne fontos. Ennek elérése céljából a Kerethatározat előírja, hogy tagállamonként kizárólagosan egy nemzeti akkreditáló testület akkreditálja a labo-

⁷ BÓCZ (szerk.) 2004, 217. o.

⁸ Ld.: Stockholmi Program 4.1. pontja

⁹ 1. cikk (1) bekezdés; 5. cikk (1) bek.

ratóriumi tevékenységet végző igazságügyi szakértőket, amennyiben azok megfelelnek a 17025 szabványnak.¹⁰ E kognencia ugyanakkor „sántít”, mert a tagállamok további szabványokat is megkövetelhetnek saját joghatóságukon belül a laboratóriumi tevékenységekhez.¹¹

A minőséget tanúsító akkreditáció olyan eljárásnak tekinthető, amelynek során külső felülvizsgálat történik, amely a kapcsolódó laboratóriumi eljárások és eredmények meghatározott, vagy rendszeresített követelményekkel való összehasonlításon alapul.¹² A fentebb hivatkozott 17025 szabvány pedig kifejezetten a laboratóriumok részére megalkotott globális szabvány, amelynek alapvető követelményei az alábbiakban foglalhatók össze.¹³

- a laboratóriumi alkalmazottak rendelkeznek a szükséges ismeretekkel, jártassággal és képességgel, hogy végrehajtsák a kijelölt feladatokat, és ezt a kompetenciát, ahol szükséges, továbbképzéssel fenntartják;
- biztonságos tárolási feltételek a bizonyító minták számára, hogy alkalmasak legyenek a fizikai azonosításra;
- minden technikai eljárás vizsgálat előtti teljes érvényesítése, vagy laboratóriumon belül olyan eljárások igazolása, amelyeket más laboratóriumban korábban jóváhagytak;
- a használt berendezés helyes alkalmazása, karbantartása és hitelesítése az igazságügyi laboratóriumban, és amikor szükséges, azok cseréje;
- a referencia gyűjtemény teljes dokumentálása és megfelelő kontrollja;
- a hitelesség-láncolat fenntartása annak igazolására, hogy a bizonyítékok sértetlensége biztosított;
- megfelelő minőségi kontroll lépések alkalmazása, biztosítandó a tesztek minőségét és a hiteles eredményeket; az intézkedéseknek magukban kell foglalni az alternatív módszereket, független ellenőrzéseket, pozitív és negatív kontrollokat és az ismétlő tesztelést;
- az eljárások minden szükséges adatának megőrzése;
- az eredmény-kimutatások olyan egységes formája, amely megfelel a 17025 szabvány követelményeinek.

A 17025 szabvány kiterjed a teljes szakértői tevékenységre, az ügy beérkezésétől, a szakvélemény kiadásáig. Ahogy általában a szervezetekre és az eljárásokra

¹⁰ Hazánkban a Nemzeti Akkreditáló Testület

¹¹ Preambulum (13) bek.

¹² MOZAYANI – NOZIGLIA (Eds.) 2011, 12.

¹³ JACKSON – JACKSON 2011, 13. o.

vonatkozó minőségbiztosítási szabványok egymáshoz kapcsolódnak,¹⁴ a 17025 szabvány is két nagy fejezetből áll: 15 alfejezet a szervezeti-, 10 alfejezet a műszaki követelményeket tartalmazza. A szervezeti rész alapvetően az intézmény ellenőrzött irányításához szükséges aktivitást; a műszaki rész a személyzettel, a környezeti feltételekkel, az alkalmazott módszerekkel kapcsolatos teendőket, stb. szabályozza. Mindez megerősíti a Kerethatározat preambuluma (14) bekezdésében foglaltakat: az akkreditálás nem azt írja elő, hogy mely módszert kell alkalmazni, hanem csak azt, hogy a módszernek meg kell felelnie az adott célra. Ennek kontrollálásához a szabvány széleskörű dokumentációs kötelezettséget állapít meg, kis túlzással, ami nincs dokumentálva, az nincs igazolva. Azt is fontos megjegyezni, hogy az akkreditálás nem egyszeri, hanem az önellenőrzést és a rendszeres felülvizsgálatot is magában foglaló, folyamatos fejlesztés folyamata.¹⁵ A legmagasabb igényeknek megfelelő laboratórium is gyorsan elmaradhat a megengedhető szinttől, ha nem tart lépést a technika fejlődésével, vagy a fluktuáció miatt következik be minőségvesztés.¹⁶ Összességében tehát az akkreditációnak egyenértékűséget garantáló, biztosíték szerepe van a nyomozó- és igazságügyi hatóságok felé, de semmiképp nem korlátozhatja a szabad bizonyítás eszenciáját jelentő, a jogalkalmazó által kifejtett értékelő tevékenységet. Habár a Kerethatározat csupán az érintett bizonyítékok bírói értékelésének immunitását emeli ki,¹⁷ úgy vélem ez minden, a büntetőeljárásban eljáró szervet meg kell, hogy illessen.

3. A kerethatározat hatása a magyarországi laboratóriumokra

A kerethatározat tárgyi hatálya korlátozott, kizárólag – az ujjnyomathoz képest tágabb – daktiloszkópiai adatokra és a DNS-profilokra terjed ki. Ezen adatok jelentősége vélhetően abban áll, hogy kizárólagos azonosításra alkalmasak, felhasználásuk kiterjedt, nem csak büntetőeljárásban, hanem pl. áldozatok azonosítása során is fontosak, különösen katasztrófák esetén. Jelentőségüket jól mutatja az is, hogy pl.: az országosan 25 fő szakértőből és 5 fő szakértőjelöltből álló daktiloszkópiai szakértői állomány 2011. évben mintegy 20.000 ügyben, közel 60.000 bűnjelet vizsgált meg.¹⁸ Habár a Kerethatározat nem akadályozza annak, hogy magán-

¹⁴ GILL 2008, 82.o.

¹⁵ MOZAYANI – NOZIGLIA (Eds.) 2011, 10. o.

¹⁶ STEINKE 2001, 107.

¹⁷ 5. cikk (2) bek.

¹⁸ A megküldött bűnjeleken lévő nyomok 40 %-a azonban alkalmatlan volt azonosításra

szervezetek is végezthessenek ilyen igazságügyi laboratóriumi tevékenységet,¹⁹ a hazai jogosultakat felsoroló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet – szemben pl. az angol szabályozással – kizárólag állami szerveket hatalmaz fel ezeken a területeken szakvélemény adására. Így daktiloszkópiai vizsgálatra a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet (továbbiakban: BSZKI), pontosabban az állományába tartozó ujjnyomat szakértők, DNS vizsgálatra a BSZKI mellett az egyetemi intézetek (jelenleg: Budapest, Pécs és Szeged; Debrecenben folyamatban van), illetőleg az ISZKI Budapesti Orvosszakértői Intézete jogosult.²⁰ A hivatkozott szabályozásból is jól látszik a BSZKI kiemelt szerepe az igazságügyi laboratóriumi tevékenység terén. Számára semmiképp nem újdonság a Kerethatározatban minimális követelményként támasztott 17025 szabvány, már csak azért sem, mert a Bűnügyi Tudományos Intézetek Európai Hálózata (ENFSI) a tagság feltételeként határozza meg az akkreditáció – alapvetően a 17025 szabvány szerinti – meglétét.²¹ A BSZKI-ben, pályázati lehetőséggel élve, 2008 februárjában kezdődött meg a minőségirányítási rendszer kiépítése, ami ez év végéig várhatóan be is fejeződik. Az egyes osztályokon különböző mértékben zajlik/zajlott a folyamat, mivel ez eltérő szakmai problémát vet fel: pl. a DNS labor és a daktiloszkópiai szakértés.²²

A daktiloszkópia területén jelenleg csak a központi szakértő tevékenység akkreditálása folyik, a BSZKI állományába tartozó, de a területi, azaz a megyei rendőr-főkapitányságokon folyó szakértői tevékenységre, illetőleg a központi nyom-előhívó tevékenységre egyelőre nem terjed ki. Ez utóbbi esetben az elavult eszközpark képezi legfőbb akadályát az akkreditációnak. A daktiloszkópiai vizsgálat jelenlegi gyakorlata nem tér el jelentősen a 17025 szabványban foglaltaktól, lényegében a vizsgálatot érintő eljárási renden belül a dokumentációs kötelezettség jelenti a legnagyobb változást, az azonosítás módszere természetesen nem változik meg. Van olyan tagállam, ahol a holisztikus-, és van, ahol a numerikus módszert alkalmazzák; a kerethatározat ebben nem jelent változást, a szabványnak való megfelelés tehát nem eredményezi azt, hogy a jövőben egységes módszertan szerint zajlik a szakértői vizsgálat. A Magyarországon eddig is alkalmazott (numerikus) szakmai szabályok kategorikus véleményadásra (azonosításra, avagy kizárásra) adtak lehetőséget, és ez a jövőben is így lesz, ezen az akkreditáció nem változtat. A meglévő szakmai kompetencia is megfelelő, a változás annyi, hogy az eddig is megtartott képzések, továbbképzések, értekezletek megtörténtét dokumentálni kell.

¹⁹ 3. cikk c) pont

²⁰ Utóbbi jelenleg büntetőügyekben nem jár el

²¹ A 17025 szabványról bővebben ld.: FÖLDI 2009/6, 42. o.

²² FÖLDI 2009/6, 47. o.

A műszerparkot, annak hitelesítését a tárgyalt akkreditáció a daktiloszkópia esetében nem befolyásolja, az osztály esetében egyébiránt legjelentősebb változás, hogy az AFIS rendszer 2013. január 1. napjától a Cogent rendszerre vált át.

A daktiloszkópia területével szemben a DNS vizsgálatok esetében már eddig is jogalkotói lépésre volt szükség a Kerethatározatnak való megfelelés érdekében. Ezt szolgálná a DNS-profil meghatározásának szakmai módszertani követelményeiről szóló 19/2010. (IV. 30.) IRM rendelet. E jogszabály – a fogalom meghatározásokat követően – meghatározza az elvárt szakmai és módszertani feltételeket. A rendelet több esetben megismétli a 17025 szabványban előírt – fentebb csoportosított – követelményeket, így például a széleskörű dokumentációs kötelezettséget, az alternatív eljárások alkalmazásának lehetőségét, vagy az eszközpark hitelességének igényét. A szakmai feltételek körében a laikus jogász számára is szembetűnő a hitelesség érdekében előírt komoly infrastrukturális háttér követelménye, amely nemcsak tetemes költségvonzattal jár, de elhelyezési igényt is támaszt. A módszertani feltételek c. rész rendkívüli részletesen, biztosítékokkal teletűzdelve taglalja az elvárt eljárási rendet, ami az eljárások gyorsítása ellen hat. Magyarországon nemcsak ezek a tényezők jelentenek kihívást, hanem már a rendelet 2. §-ában előírt minimális szakértői állomány biztosítása is. Jelenleg ugyanis egyedül a BSZKI-ben van meg a szükséges létszám, azonban a három egyetemi intézet egyikében sem áll (jelenleg) rendelkezésre a szükséges két, igazságügyi genetikai szakterületre bejegyzett, aktív igazságügyi szakértő. Törekvések vannak, így pl.: a pécsi laboratórium esetében folyamatban van egy újabb szakértő nyilvántartásba vétele, ami a 2013. november 30-i megfelelési határidőig nyilván meg fog történni. A jogosultak között egyébiránt is kiemelkedő szerepe van a BSZKI Genetikai Osztályának, mert a szakértői vizsgálatokon túl, – egyebek mellett – a DNS-profil nyilvántartásban is központi szerepet játszik az intézet. E hatáskör meghatározó,²³ a kirendelések jogosultak közötti megoszlását is befolyásolja, és ezen gyakorlat ismeretében felvetődik a kérdés, milyen számú kirendelés esetében rentábilis egy labor – az akkreditációra is figyelemmel való – fenntartása/fejlesztése.

²³ Ld. még a bűnügyi nyilvántartási rendszerrel, a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásával és a mintavétellel kapcsolatban az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre háruló feladatokról szóló 17/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás

4. A szakértői harmonizáció lehetséges eljárásjogi következményei

A szabványok és formanyomtatványok kora jött el az európai büntető-eljárásjogban. A legutóbbi időkig meghatározó kölcsönös jogsegély intézménye nem hatékony, mert körülményes, lassú, és sok esetben eredménytelen. Az igazságszolgáltatás hatékonysága azonban nem múlhat a tagállami eljárások különbözőségén, ezért szorosabb együttműködésre, egységes alapokra van szükség. Erre lehet alkalmas a kölcsönös elismerés elve, amely alapvetően az említett eszközökkel a bizonyítási eszközök elfogadhatóságát (felhasználhatóságát) és értékelhetőségét biztosítja.

A szakértői bizonyítás harmonizációját elősegítő Kerethatározat jelentőségét egy jogpolitikai elvben, és a folyamat lehetséges végkifejletében látom. Az elv lényege a büntető ügyekben kölcsönös bizalmon alapuló bizonyítási eljárások megteremtése, amelyek során, ha ismert a *hogyan*, szinte közömbös lesz a *ki* kérdése. A határtalan bűnözésre, határok nélküli megelőzéssel és üldözéssel kell reagálni. E körben két alapvető szempont bír különös jelentőséggel: egyrészt a hatékonyság-, másrészt az eljárásjogi garanciák biztosítása. Mindkét követelmény elérhetőnek tűnik elismert és egységes kritériumok megkövetelése révén, amilyen az általánosan elfogadott 17025 szabvány is az igazságügyi laboratóriumi tevékenységben. A változásnak ez az iránya a szakértői bizonyítás XX. században végbement professzionalizálódása után a megbízhatóság, megalapozottság egységesen újabb szintre emelését jelenti. A minőségbiztosítás jelenléte, mint eszköz, egyrészt biztosíthatja a közös nevezőt a tagállamok számára, másrészt a tudomány, a kutatás szabadságát, sőt folyamatos fejlődésre/fejlesztésre is készítet. A természet rendje, mondja Goethe, hogy megossza, ami egységes, és egyesítse, ami megosztott. A tagállamonként eltérő módszerek, kritériumok, követelmények egységesítése és azok kontrollálhatósága előbb-utóbb versenyt is generálhat az egyes tagállamokban lévő laboratóriumok között, ami a valamilyen okból elégtelen szakmai szereplők kiszűrését eredményezheti, de egyidejűleg szélesítheti az igénybe vehető minőségi laboratóriumokat, felülírva a tagállami jogszabályokban rögzített monopól-, vagy ahhoz közeli státuszt.

Az 1. pontban vázolt eseménysor is jól tükrözi azt a jogalkotási folyamatba csomagolt uniós szándékot, hogy a büntetőeljárások, az egyes eljárási cselekmények egyre nagyobb hányada váljon konvertálhatóvá az egyes tagállamok között. A Kerethatározat is ebbe az irányba tett – talán túlzottan – óvatos, de mindenképp fontos lépés az igazságügyi szakértői információknak az Unión belüli biztonságosabb és a hatékonyabb kicserélése felé. Óvatos, mert szűk, mindössze két szakértői területre terjeszti ki a kölcsönös elismerés kötelezettségét; és óvatos

azért is, mert a szakértői bizonyítás alapját képező, azt jelentősen meghatározó szemlére, és ezen belül a nyomrögzítés egységes követelményeire (pl. a 17020 szabvány alapján) nem vonatkozik. Ennek indokoltsága (fel)ismert, a már hivatkozott Stockholmi Program is tartalmaz ilyen irányú célkitűzést. De ezt is meghaladja az „Európai Forenzikus Tudomány 2020” elképzelés, és azon belül egy európai forenzikus tudományos térség létrehozására és a forenzikus tudomány európai infrastruktúrájának fejlesztésére vonatkozó uniós szándék. Ennek alapvető célja olyan tudományos térség létrehozása, *„amelyben a forenzikus adatok gyűjtésével, feldolgozásával, felhasználásával és nyújtásával kapcsolatos rutineljárások egyenértékű minimumszabványok alapján zajlanak, és amelyben az igazságügyi szakértők az e szabványok végrehajtására vonatkozó közös megközelítés alapján végzik munkájukat, amely ösztönzi a köztük és a büntető igazságszolgáltatási rendszer közötti szorosabb együttműködést”*. Mindezt *„annak elkerülése érdekében, hogy a technikai és minőségbeli különbségek okán semmisnek nyilvánított bizonyítékok miatt ugyanazt a feladatot többször is el kelljen végezni illetve, hogy jelentősen csökkenjen a határokon átnyúló komponenssel rendelkező bűncselekmények feldolgozási ideje”*.²⁴ Ezen célkitűzések megvalósítása hozzájárulhat az igazságügyi laboratóriumi tevékenység egységesen magas színvonalához, és így talán elkerülhetők lesznek azok a „justizmordok”, amelyeknek a következménye akár több millió dollár mértékű kártalanítás kifizetése is lehet, mint történt Mayfield úr esetében.

Külön értekezés tárgya lehetne, hogy a szakértői bizonyítási eszközök valóban szabadon, akár más tagállamban való megjelenése milyen eljárásjogi rendelkezések megalkotását igényli az egyes országokban. Az akkreditált igazságügyi szakértők által végzett laboratóriumi tevékenységek eredményének egyenértékűként való elismerése ugyanis „egyenlő bánásmódot” is jelent, azaz az elfogadhatóság, a felhasználhatóság mellett az értékelhetőség egyenlőségét is. Ez utóbbi már csak azért is fontos, mert önmagában az akkreditáció csak a képzettséget követeli meg a szakértőtől, de nem garantálja az egyéni alkalmasságot a konkrét vizsgálatok során, így csupán mérsékli, de nem szünteti meg a kockázatot.²⁵ Minderre tekintettel felmerül a kérdés, hogy milyen módon valósítható meg a szabad felhasználás és értékelés Be.-ben szabályozott menete abban az esetben, ha a szakértői véleményt készítő intézet, illetőleg a szakértő Gdanskban, avagy Nápolyban van. Milyen jogköre van velük kapcsolatban az eljáró hatóságnak, és milyen jogai és kötelezettségei vannak

²⁴ Ld.: www.register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st17/st17537.hu11.pdf (2012. április 11.)

²⁵ GILL 2008, 86. o.

a szakvélemény készítőjének. Úgy vélem, a bizonyítás alap-, és részletszabályait a más tagállamból származó bizonyítási eszközök felhasználására, külföldi szakértők igénybevételére tekintettel módosítani szükséges, azaz a vázolt folyamatra figyelemmel nemcsak a tagállamok határait, hanem a büntetőeljárások további korlátait is le kell majd valamiképpen bontani.

Felhasznált irodalom

JACKSON, Andrew R. W. – JACKSON, Julie M.: Forensic Science. Pearson Education Limited, Third Edition published 2011

MOZAYANI, Ashraf – NOZIGLIA, Carla (Eds.): The Forensic Laboratory Handbook Procedures and Practise. Second Edition, Humana Press, Springer Science+Business Media, 2011

BÓCZ Endre (szerk): Kriminálisztika 1. BM Kiadó, 2004

FÖLDI János: Akkreditálás a bűnügyi tudományos munka területén. Rendészeti Szemle 2009/6. sz.

GILL, Richard: Study on Obstacles to Cooperation and Information-sharing among Forensic Science Laboratories and other Relevant Bodies of Different Member States and between these and Counterparts in Third Countries (JLS/D1/2007/025) Final Report, Version 10. December 2008

STEINKE, Wolfgang: A bűnügyi technikai szakvélemények bizonyító értéke. A kriminálisztikai aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból. BM Kiadó, Budapest, 2001

Király Eszter

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Erdei Árpád

A JOGERŐHATÁSOK HETEROGÉN TERMÉSZETE

Excusatio

Bizonyára¹ akad olvasó, akinek a sokat sejtető, ám önmagában keveset eláruló cím felkeltette az érdeklődését, s most furdalja a kíváncsiság, mit értek azon, hogy a jogerőhatások heterogén természetűek. Nem céлом kínozni az *öregedésre hajlamosakat*, ezért előrebocsátom, hogy a választ erre a tanulmány végén találják. Meg kell azonban jegyezni, hogy az utolsó oldalakra lapozva tudásszomjuk nem fog csillapodni, sőt, talán nem túlzás azt állítani, hogy *sivatagi* lesz. Hogy e kínoztól megkíméljem a tisztelt olvasót, arra kérem, haladjon végig az elejétől a felvázolt gondolati úton – így válnak ugyanis érthetővé a jogerővel kapcsolatos következtetéseim.

Bevezetés

Bevezetesként a jogerő szerepével, jelentőségével, az igazságosság és a jogbiztonság univerzumában elfoglalt helyével kapcsolatos néhány, általánosan elfogadott megállapítást idézek fel.

A büntetőeljárás alapvető feladata a *büntető igazságszolgáltatás* teljesítése. Az igazságszolgáltatás, ahogyan a neve is mutatja, arra irányul, hogy a büntetőügyekben megtalálják és megállapítsák az *igazságot*, és megvalósítsák a törvényeknek megfelelő *igazságosságot*. A törvényhozás mellett a társadalom is ezt az elvárást támasztja a bíróság ügydöntő határozatával szemben.

Nem nehéz belátni azt a tapasztalati tény, hogy a büntetőeljárás során született határozatok – dacára jogalkotói szándéknak és jogalkalmazói igyekezetnek – némely esetben mégis *hibában* szenvedhetnek. Szükség van tehát az ezek kiküszöbölését lehetővé tevő *jogorvoslat* lehetőségére. Ezt – mint garanciát – maga a jogállamiság, a jogbiztonság, és az igazságosság elvei követelik meg.

¹ A túlzott magabiztosságnak tűnő kijelentés valójában „*csalfa, vak remény*” takar

A jogállamban uralkodó *jogbiztonság* igénye ugyanakkor megkívánja, hogy az eljárás bizonyos ponton – akármilyen végkimenetellel – *véget érjen*, s a meghozott döntésben bízni, arra támaszkodni lehessen, végre lehessen hajtani, irányadóvá válják, bizonyító erővel rendelkezzenek, és az, akire a döntés vonatkozik, megnyugodhasson ügye lezárultában. Ehhez van szükség a *jogerőre*, amely a bírósági határozatnak a jog által megállapított tulajdonsága, s az ügy végleges lezárását eredményezi.

A jogerő nem válogat az ítéletek között aszerint, hogy azok megállapításai igazak vagy hamisak. Ahogy azt a 9/1992. (I. 30.) AB határozat kifejtette – „*ha a jogerő beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll*”. Savigny szerint a jogerő nem más, mint az *igazság fikciója*.² Az viszont, hogy az ítélet ténymegállapításait a jogerő révén igaznak vélelmezzük, nem jelenti, hogy a téves bírói ítéletben a jogerő igazságot alkot. Nem valósíthatja meg ugyanis az anyagi jogot az *a téves ítélet*, amely – éppen ellenkezőleg – *ellentmond az anyagi jognak*. Az ilyen ítélet nem teszi bűnössé az ártatlant, s nem szünteti meg a bűnös bűnösségét.³ Király Tibor szavait idézve a jogi igazság „*visszaélés az igazság kifejezéssel*” és „*a téves bírói ítéletben a jogerő sem alkothat igazságot*”.⁴

Az igazságszolgáltatás folyamatában tehát mindig előfordulhatnak olyan *tévedések*, amelyek nem akadtak fenn a rendes jogorvoslatok rostáján. A jogbiztonság követelménye, amely életre hívta a jogerő intézményét, megköveteli annak stabilitását és megingathatatlanságát. A jogbiztonság és a jogerő feloldhatósága azonban nem áll egymással kibékíthetetlen ellentétben. A *jogerő feloldása* bizonyos esetekben éppen a jogbiztonság érdekében szükséges: aligha lehet jogbiztonságról beszélni akkor, ha az esetleges bírói tévedéseket, az igazság megállapításában elkövetett hibákat a jog javíthatatlanná, és a jogerő segítségével érinthetetlenné teszi.

Az igazságosság és jogbiztonság követelményét a *jogerő hozza összhangba* – a *jogbiztonság elsődlegessége* alapján. A jogerős határozatok megváltoztathatatlansága és irányadó volta alapvető alkotmányos érdek. A *büntető hatalom* törvényes és igazságos *gyakorlása* azonban a jogállamnak kötelezettsége, ehhez pedig szükségesek a *hatékony eszközök* a jogerő feloldására, bírói hibák, tévedések korrigálására, az elkövetőnek a törvénnyel összhangban álló megbüntetésére. A bírói döntések igazsága és igazságossága iránti igénynek néhol tehát sikerül rést ütni a jogerő

² SAVIGNY 1947, 261. o.

³ MÓRA – KOCSIS 1961, 394. o.

⁴ KIRÁLY 1972, 222. o.

pajzsán, ám ez a kivételt jelenti. A főszabály a véglegesség és a megváltoztathatatatlanság, amely a jogerős határozatok sajátja.

Igazság a büntetőítéletben

Az általános gondolatok után néhány, a büntetőítélet⁵ és az abban megjelenő igazság kapcsolatáról szóló megállapítást idézek fel, melyek saját következtetésem megalapozásához szükségesek.

A) A kérdésről számos szerző kifejtette álláspontját, én azonban most Király Tibornak a *Büntetőítélet a jog határán* című munkájában írottakat veszem alapul, mert ezeket találtam a legmeggyőzőbbnek és ezek végiggondolásával jutottam néhány következtetésre a jogerőről. Király Tibor terjedelmes okfejtéséből a következő megállapításokat emelem ki:

1) Az igazság a *valóságot* fejezi ki. A valóság adott, s *az erre vonatkozó kijelentés* az, ami igaz vagy hamis lehet.⁶

2) A nyomozó hatóság, az ügyész által megállapított tények, a terhelt vagy a tanú vallomása lehet igaz, ám a büntetőeljárásban *elismert* igazság sajátossága, hogy egyrészt a *bizonyítási szabályok* határozzák meg, mit lehet az eljárásban igaznak elfogadni, másrészt a jog csak a *bírói/bírósági* ítéletet, az abban megállapítottakat ruházza fel a jogerő révén az igazság erejével (ti. az ítélt dolgot igaznak kell tekinteni, *res iudicata pro veritate habetur*), valamint további jogerőhatásokkal.

3) Király Tibor tehát az igazság keresését büntetőeljárásba helyezve a büntetőítéletet veszi górcső alá. A büntetőítéletben az *igazságot* az abban foglalt *kijelentésekben* kell keresni. Csak a nyelvtanilag kijelentő mondatok tulajdonsága lehet az igazság avagy a hamisság. A *normatív mondatok* – amelyek nem valaminek a létezését fejezik ki, hanem hogy valami *legyen*, pl. felszólító, óhajtó mondatok – nem igazak, hanem *helyesek* lehetnek.⁷

4) *Nem lehetnek igazak* tehát az ítélet azon mondatai, amelyek *parancsot tartalmaznak*: amelyek a büntetés kiszabásáról rendelkeznek, vagy más kötelezettségeket állapítanak meg.⁸ Igaz lehet tehát például az, hogy a terhelt megfojtotta a sértet-

⁵ Amikor a (büntető)ítélet kifejezést használom, elsősorban a bíróság ügydöntő határozataira (bűnösséget kimondó és felmentő ítélet, eljárást megszüntető végzés) gondolok. Bár a bíróság nem ügydöntő határozatai is képesek lehetnek jogerőre, annak sajátos jellege folytán ezeket a határozatokat érdemes elkülönítve kezelni.

⁶ KIRÁLY i.m. 154-155. o.

⁷ KIRÁLY i.m. 151-152. o.

⁸ KIRÁLY i.m. 155-156. o.

tet, de az, hogy a terheltnek meg kell fizetnie a bűnügyi költséget, nem mondható igaznak, legfeljebb helyesnek, méltányosnak, törvényesnek stb.

B) Ezek után azt kell megvizsgálni, hogy az igazság kérdése az *ítélet mely részei* vonatkozásában vethető fel.

1) Az ítélet *tényállást megállapító* része kijelentéseket tartalmaz, amelyek a valóságot tükrözik, tehát *igazak* vagy hamisak.

2) A cselekmény *jogi minősítése* kapcsán felvetődhet a kérdés, vajon az igazság tartományába esik-e. Ennek megválaszolásához Király Tibor nyomán logikai műveletek révén juthatunk el. A hagyományos *deduktív logika* csak az igaz kijelentésekkel végzett műveleteket ismeri:

Pl. Minden macska tud egeret fogni.

- Frigyes macska.
- *Frigyes tud egeret fogni.*

A *deontikus logika* ismeri a vegyes műveleteket is, melyekben kijelentések és normatív mondatok szerepelnek:

Pl. Aki dudás akar lenni, pokolra kell annak menni.

- Béla dudás akar lenni.
- Bélának *pokolra kell mennie.*

A logikai művelet tehát elvégezhető, a helyes következtetés levonható, ám az 'sollen' jellegű, ebből következően nem az igazság dimenziójába tartozik.

Az ítéleti tényállás minősítése viszont a *szubszumpció (implikáció)* logikai műveletével történik. A minősítés során a felső tétel a jogszabály törvényi tényállása, az alsó tétel a bíróság által megállapított történeti tényállás, a zárótétel pedig a minősítés.

Pl. Aki szándékosan egeret fog, bűncselekményt követ el.

- Béla csapdaállítással egeret fogott.
- Béla *bűncselekményt követett el.*

A kérdés az, hogy ha a ténymegállapítás igaz, a minősítés műveletének elvégzése következményként kaphatunk-e igaz kijelentést, vagy csupán érvényes, normatív kijelentést. Abban az esetben, ha a minősítés során *a törvényi tényállás kijelentés-ként* szerepel, *eredményként igaz kijelentést* kaphatunk. A minősítést kifejező kijelentés megállapítja a megfelelést az történeti tényállás és a törvényi tényállás között – ennyiben igaz. Azt fejezi ki, hogy „*minden együtt van az egyedi eseményben, ami a törvény szerint büntetné teszi, és semmi sincs benne, ami a törvényt ezt kizárná*”.⁹

3) A *felmentés* formailag kijelentés, *tartalmilag* viszont *normatív mondat*, amely sem nem igaz, sem nem hamis, hanem érvényes vagy érvénytelen. Az, hogy a fel-

⁹ KIRÁLY i.m. 199. o., vö. még 187-207. o.

mentést a bíróság milyen okra alapította, általában kijelentés (a cselekmény nem bűncselekmény, nem a terhelt követte el, büntethetőséget kizáró ok áll fönn), amely igaz lehet. A bizonyítékok hiányában történő felmentés esetében az, hogy a bíróság kimondja, hogy nem bizonyítható bűncselekmény elkövetése, vagy, hogy a vád tárgyává tett bűncselekményt a terhelt követte el, a történeti tényállásról és az elkövetőről a bíróság nem igaz megállapítást tesz (bár a részletek terén állapíthat meg igazságot), hanem a *nemtudását* fejezi ki. Bármelyik ok alapján történik is azonban a felmentés *sollen* jelleggel azt fejezi ki: a vádlott mentesüljön a vád terhe alól, és (mert *nem kell vagy nem lehet* bűnösnek tekinteni, tehát) ne büntetessék meg.¹⁰

4) A *szankció alkalmazása* (büntetés kiszabása, intézkedés alkalmazása, a terheltre nézve kötelezettségek megállapítása) mind *normatív* mondatok, amelyeknek igazságértéket tulajdonítani nem lehet. A büntetés kiszabásakor a bíró nem a létezőről, a valóságról tesz igaz kijelentést, hanem az mondja meg, mi *legyen*.

Igazságot deklarálni és igazságosan konstituálni

Erdei Árpád *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában* című munkájában az eljárási tanokban alkalmazott felosztás szerint az ítéletet deklaratív és konstitutív elemekre bontja,¹¹ s ezekhez az igazság és az igazságosság kategóriáját társítja.

A **deklaratív elemek** a következők:

a) a *ténymegállapítások*;

b) a tények *jogi minősítése*;

c) a terhelt *bűnösségének* a kimondása. Az ítéletben a büntetőjog fennálló sérelmének a megállapítása történik. Ha megvannak az anyagi jogi feltételei, az elkövető bűnössége a cselekmény megvalósításakor már fennáll. Az elkövetőt tehát nem az ítélet teszi bűnössé.¹² Az ítélet csupán a megállapított tények és azok minősítése alapján *deklarálja* a terhelt bűnösségét, amely ezáltal válik eljárásjogilag relevánssá.

Az ítélet deklaratív elemei tehát *sein* jellegű kijelentések, s mint ilyenek, az *igazság részének* tekinthetők.

¹⁰ Vö. KIRÁLY i.m. 207-212. o.

¹¹ Megjegyzem, hogy a deklaratív-konstitutív felosztás nem feltétlenül esik egybe az ítélet szerkezeti tagolásával: a rendelkező résszel és az indokolással. A bűnösség kimondása például – ami deklaratív elem –, az ítélet rendelkező részében kap helyet.

¹² Ezt figyelembe véve vélik egyesek a '*bűnösítő ítélet*' elnevezést abszurdnak

Az ítélet **konstitutív elemei**:

a) bűnösséget megállapító ítéletben a *szankció alkalmazása* (büntetés, intézkedés), illetve *egyéb kötelezettség* megállapítása a terheltre nézve pl. bűnügyi költség megfizetésére, vagy a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése kötelezés;

b) felmentő ítéletben maga a *felmentő rendelkezés*, amely – mint láttuk – formailag kijelentés, de tartalmilag konstitutív – azt mondja, legyen a terhelt felmentve az ellene emelt vád alól;

c) az eljárást megszüntető ügydöntő végzésben az *eljárás megszüntetésére irányuló rendelkezés*.

Az ítélet konstitutív elemei *sollen* jellegű parancsok, s Erdei Árpád szerint nem az igazság, hanem az *igazságosság/igazságtalanság* értékítélete alapján jellemezhetők. Erdei Árpád az igazságosságot vizsgálva meghatározza a két rész kapcsolatait, s viszonyát a törvényességhez. Az ítélet konstitutív elemei a deklaratív elemekre alapított jogalkalmazói rendelkezések. A konstitutív elemek nélkül a büntetőjog alkalmazása nem valósulhat meg. Az ítélet deklaratív elemeinek helyessége, igazsága nélkül nem valósulhat meg a törvényesség, s az igazság, valamint a törvényesség az igazságos ítélet az előfeltétele.¹³

Zárójelben teszem hozzá, hogy amikor a bíróság a deklaratív elemek alapján kiírja a büntetést, az igazságosság tartományába tartozó konstitutív jellegű jogalkalmazói aktus csak a „*büntetőügy jövőjében teljesül be*”. Ennél fogva a konstitutív részben foglaltak csak *utóbb* (a felmentés hatására a terhelti minőség megszűnésével, vagy a kiszabott szankció végrehajtásával) válnak az igazság részévé. Természetesen a bíróság ítéletének *sollen* jellegű konstitutív elemére (pl.: a terheltnek 14 nap közérdekű munkát kell végeznie) vonatkozó utólag tett kijelentés (pl.: a bíróság a terheltet 14 nap közmunkára ítélte) is deklaratív jellegű. Ennek azonban a vizsgálatom szempontjából nincs jelentősége, minthogy a konstitutív és deklaratív elemek számomra az ítélet részeként, az ítélet jelenében relevánsak.

A kijelentés és a parancs jogereje

Király Tibor és Erdei Árpád gondolatmenetét bemutatva elérkeztem mondandóm lényegéhez, amely a jogerőre és a jogerőhatásokra vonatkozik.

A jogerőről régóta tudjuk, hogy nem homogén, hanem a jogerőhatások által differenciált. A jogerőhatások heterogén jellegéről szóló tanok is közismertek a szakirodalomban abban az értelemben, amikor a jogerőt megkülönböztetik alaki és anyagi jog-

¹³ Vö. ERDEI 2011, 284-285. o.

erőhatások szerint, s az utóbbiakat pozitív és negatív hatásokra osztják. A jogerőhatások heterogén természetét azonban most más megvilágításba kívánom helyezni.

A jogerő a bírói ítélet (határozat) tulajdonsága. Általános értelemben jogerőre az ítélet *mint egész* emelkedik (itt most eltekintünk a részjogerőtől, hiszen előbb-utóbb az egésznek jogerőre kell emelkednie). Az jogerőhatások viszont nem értelmezhetők egységesen az ítélet egészére: egy részük az ítélet *deklaratív*, másik részük a *konstitutív* elemekre vonatkozik. A továbbiakban ezt kísérlem meg igazolni.

A jogerő tárgyalásakor az alaki és anyagi jogerő között szokás különbséget tenni. Az **alaki jogerő** egyrészt a rendes jogorvoslattal történő **megtámadhatatlanságot** jelenti. Ez az ítélet *egészére* kihat, amennyiben az eljárás folytatásának az útjába akadályt gördít, tehát az ügyet lezárja. Másrészt a szerzők többsége (Angyal Pál, Király Tibor, Cséka Ervin, Tremmel Flórián) ide sorolja az ítélet **megváltoztathatatlanságát**, amely mind az ítélet *deklaratív*, mind a *konstitutív* része tekintetében érvényes.

Az **anyagi jogerő** azt fejezi ki, hogy az alaki jogerő beálltát követően az ítélethez különböző jogerőhatások kapcsolódnak, melyek összessége teszi ki az anyagi jogerőt. Az anyagi jogerő *terjedelme* attól függ, hogy egy adott ügyben, egy adott határozathoz a jogerőhatások közül melyek járulnak, valamennyi jogerőhatás, vagy egyik/másik elmarad. Az eljárást megszüntető végzés, vagy a felmentő ítélet például a jogerőre emelkedésével érvényes és irányadó, de külön végrehajtást nem igényel – a végrehajthatóság mint jogerőhatás tehát esetükben nehezen értelmezhető. A határozat kimondása gyakorlatilag egyben a végrehajtást is jelenti, a felmentésével a terhelt felveszi a 'volt' előnevet.

Vegyük tehát számba a jogerőhatásokat egyenként, abból a szempontból, hogy az ítélet deklaratív, avagy konstitutív részére vonatkoznak-e.

1) A **végrehajthatóságról** – amit Angyal Pál a jogerős ítélet legjelentősebb következményének nevez¹⁴ – az ítélet egyes elemekre vetítve azt mondhatjuk: amit a bíróság deklarál, annak a végrehajtásáról nem lehet beszélni. Csak annak a végrehajtása kérhető számon, amire a bíróság azt mondja, 'legyen'. A végrehajthatóság tehát csak a *konstitutív* rész tulajdonsága.¹⁵

¹⁴ ANGYAL 1942, 81. o.

¹⁵ Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Tremmel Flórián pontatlannak tartja a végrehajthatóság kifejezést, hiszen a jogerős határozatok esetében büntetőügyben nem a végrehajtás lehetősége adott, hanem azok hivatalból végrehajthatók. Vö. FENYVESI – HERKE – TREMMEL 2008, 509. o.

2) A jogerős ítélet **lezáró hatása**¹⁶ azt jelenti, hogy a vád kimerítése következtében előálló res iudicataival (ítélt dolog) a terhelt büntetőjogi felelőssége eldőntött.¹⁷ A büntetőjogi felelősség eldöntése az ítélet deklaratív részében történik, amikor a megállapított tényállás büntetőjogi minősítésével a bíróság megállapítja a bűncselekmény elkövetését és deklarálja a terhelt bűnösségét. A *deklaratív* részhez kapcsolódik tehát a lezáró hatás, amely a jogvita végleges elintézettségét eredményezi.

3) Az, hogy az ítéletet **igaznak kell tekinteni** (... *pro veritate habetur*), a korábban leírtak alapján, evidens módon csak a *deklaratív* részre vonatkozhat, a *sollen* jellegű konstitutív elemek igaznak nem, hanem a jogerőnél fogva igazságosnak (helyesnek) minősíthetők.

4) A jogerős ítélet **kötelező erejének** két oldala van. Kötelező egyrészt azokra, akikre nézve rendelkezéseket tartalmaz. A határozat ugyanis „*jogviszonyokat állapít meg, jogviszonyokat konstituál, és mindazok, akik e jogviszonyok következtében jogosultak vagy kötelezettek lettek, ennek megfelelően gyakorolják jogaikat, teljesítik kötelezettségeiket*”. Másrészről viszont az ítélet hatályos másokkal szemben is, s Király Tibor ezt azzal magyarázza, hogy a bűnösség megállapítása vagy a felmentés kimondása a terhelt jogi helyzetét azok számára is eldőnti, akik egyébként nem résztvevői a büntetőeljárásnak.¹⁸ Cséka Ervin szerint a határozat rendelkezései *inter partes* kötelezőek, a büntetőjogi főkérdésről való döntés pedig *inter omnes*,¹⁹ azaz mindenki másra, a hatóságokra és az állampolgárokra is.²⁰

Az *inter partes* kötelező erő a *sollen* jellegű, tehát a *konstitutív* részekre érvényes. Az *inter omnes* kötelező erő – amely a büntetőjogi főkérdésre, tehát a terhelt bűnösségére vonatkozik, s ennek megállapítása az ítélet deklaratív részében történik – ennél fogva tehát a *deklaratív* részre is kiterjed.

5) Az ítélet **bizonyító erejét** a *res iudicata pro veritate habetur* tétel megnyilvánulásának is szokták tekinteni. A *res iudicata* tulajdonképpen vélelmet teremt, miszerint a jogerős (írásba foglalt) ítélet bizonyító erővel rendelkező közokirat, s a benne foglaltakkal kapcsolatos ellenbizonyítás csak meghatározott keretek között,

¹⁶ A szerzők többsége (így többek között CSÉKA Ervin) egyébként a lezáró hatást nem mint nevesített jogerőhatást, hanem mint az anyagi jogerő tartalmát említi. TÓTH Mihály pedig csak a bizonyító erővel összevontan hivatkozik rá

¹⁷ FENYVESI – HERKE – TREMMEL 2008, 505. o.

¹⁸ KIRÁLY 2008, 560-561. o.

¹⁹ Hozzá kell tenni, hogy ebben a kérdésben nem feltétlen az egyetértés. A TÓTH Mihály szerkesztette büntető eljárásjogi tankönyv például nem említi a kötelező erő *inter omnes* jellegét. Vö. TÓTH 2006, 425. o.

²⁰ CSÉKA 2007, 154. o.

perújítás vagy felülvizsgálat folytán keletkező új jogerős határozat révén lehetséges.²¹ Bizonyító ereje általánosságban a jogerős büntetőítéletben foglalt deklaratív elemeknek (tényeknek, ténykérdéseknek) van: azt bizonyítják, hogy történt-e bűncselekmény és hogy ki követte el (ki a bűnös). A jogerős büntetőítélet azonban a polgári perre is hatással van. Móra Mihály²² ebből a szempontból különbséget tesz a bűnösséget megállapító és a felmentő ítélet között. A Pp. 4. § (2) bekezdése azt mondja, hogy ha a jogerősen elbírált bűncselekmény vagyoni jogi következményei felől polgári perben kell határozni, a bíróság a határozatában nem állapíthatja meg, hogy az elítélt nem követte el a terhére rótt bűncselekményt. A bizonyító ereje ebben az esetben tehát csak a *bűnösséget kimondó ítélet deklaratív részének* van. Ezzel szemben a *felmentő* ítélet deklaratív részének a *polgári perben* bizonyító ereje *nincsen*: a polgári bíróságot nem kötik a büntetőbíróság ténymegállapításai és a bizonyítékok mérlegelése.

6) Végül meg kell még említeni a negatív jogerőhatásnak is nevezett **kizáró hatást**, amely a *ne bis in idem* elve következtében kizárja *ugyanazzal a személlyel* szemben az ítélet tárgyává tett *magatartásra* nézve újbóli eljárás indítását vagy lefolytatását. Az újbóli eljárást kizáró hatás nem az eljárás továbbfolytatásának, hanem az adott eljárás univerzumán kívül, másik eljárás indításának az akadályá ugyanabban az ügyben. A kizáró hatás terjedelmét, kereteit a tettazonosság szabályai adják, s így az a *deklaratív* elemekkel, az ítélet tényállást megállapító részével áll összefüggésben.

Summázat

Összefoglalva tehát jogerőhatások természetévek kapcsolatos következtetéseket, elmondható, hogy az *ítélet egészére* az alaki jogerőhatások, tehát a megtámadhatatlanság és a megváltoztathatatlanság vonatkoznak. Az ítélet *sein* jellegű kijelentéseket tartalmazó, az igazság tartományába eső *deklaratív* elemeire a lezáró hatás, az igazságerő, a bizonyító erő (polgári perben csak a bűnösséget megállapító ítélet esetében), valamint a negatív jogerőhatásnak is nevezett kizáró hatás értelmezhető. A *sollen* jellegű parancsot megfogalmazó, az igazságosság szférájához tartozó *konstitutív* elemekhez pedig a jogerős ítélet inter partes kötelező ereje, valamint a végrehajthatóság kapcsolódnak.

²¹ Vö. KIRÁLY 2008, 561. o. és CSÉKA 2007, 153. o.

²² Vö. MÓRA – KOCSIS 1961, 399-403. o.

Felhasznált irodalom

ANGYAL Pál: A magyar büntető eljárásjog. Budapest, 1942

CSÉKA Ervin – FANTOLY Zsanett – HEGEDŰS István – KOVÁCS Judit – MARÁZ Vilmosné: A büntető eljárási jog alapvonalai I-II. Bába Kiadó, Szeged, 2007

ERDEI Árpád: Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011

FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: Új magyar büntető-eljárás. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2008

KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2008

KIRÁLY Tibor: Büntetőítélet a jog határán. KJK, Budapest, 1972

MÓRA Mihály – KOCSIS Mihály: A magyar büntető eljárási jog. Egyetemi tankönyv. Budapest, 1961

SAVIGNY, Karl Friedrich: System des heutigen römischen Rechts. VI. Band. Veit und Comp., Berlin, 1947

Koósne Mohácsi Barbara

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Kabódi Csaba

HATÁROZATLAN TARTAMÚ SZANKCIÓK – PRO ÉS KONTRA

Bevezetés

Az emberi jogok története megfogalmazható a személyes szabadságot biztosító eljárási jogok elismeréséért vívott küzdelemként.¹ Az emberi jogok állapotát egy társadalomban a terheltekkel való bánásmód jelzi leginkább. Napjainkban, illetve történetileg már a felvilágosodás időszakától kezdve hangsúlyozták kezdetben az egyén, az individuum szabadságának, majd később a személyi szabadság értékét és védelmét. A személyi szabadsághoz (és biztonsághoz) való jog egyike a legrégebb múltra visszatekintő alapjogoknak. A jogállami elveknek megfelelően a személyi szabadságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani. A személyi szabadságtól való megfosztás okait, a vonatkozó eljárási és végrehajtási szabályokat – a nemzetközi dokumentumokkal valamint az Alaptörvénnyel összhangban – törvényben kell rögzíteni.²

A nemzetközi dokumentumok és a nemzeti alkotmánybíróságok által is hangsúlyozott általános kívánalom, hogy a bűncselekmények elkövetőivel szemben csak a legvégső esetben kerüljön sor szabadságelvonásra, és az a lehető legrövidebb ideig tartson. Ennek ellenére a jogrendszerek ismernek vagy ismertek olyan intézkedéseket, amelyek határozatlan tartamú szabadságelvonással járnak. A határozatlan tartamú szankciók jellemzően bizonyos speciális bűnelkövetői körrel szemben alkalmazhatók. Az alkalmazhatóság indokai és feltételei eltérőek, melynek elsősorban történeti gyökerei vannak.

¹ RÓTH 2003, 671. o.; HALMAI – TÓTH 2003, 5. o.

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény); az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, a továbbiakban: Egyezmény) 5. cikke; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése elfogadta 1966. december 16-án, Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki, a továbbiakban: Egyezségokmány) 9. cikke; v.ö. GOLLWITZER 2005, 207. o.

1. Büntetőpolitikai változások a XIX. század fordulójától

A határozatlan tartamú szankciók megjelenése szorosan összefügg a *veszélyes bűnöző, bűnismétlő, visszaeső bűnözői kategória* kialakulásával. Az elkövetett bűncselekménytől, a tettől való elszakadás, illetve az egyéb körülmények figyelembe vétele a büntetés kiszabása során ellentétben állt a tetтарыonyosság talaján álló klaszszikus büntetőjogi iskola elméleti koncepciójával.³

A határozatlan tartamú szankciók kialakulásának másik fontos előzménye a büntetés céljának átalakulása volt. A büntetések klasszikus célja, a megtorlás, elrettentés, a megbomlott egyensúly helyreállítása mellett előtérbe került egy másik fontos érdek, a *társadalom védelme*. A társadalom védelmének biztosítása azonban megkívánta, hogy az elkövetett bűncselekmény mellett az elkövető személyisége is figyelmet kapjon. A pozitivista „tettes-centrikus” irányzat nem váltotta fel teljesen a klasszikus tetтарыonyos felelősségi rendszert, azonban a növekvő és átalakuló bűnözés új módszerek alkalmazását igényelte a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás területén is. A XIX. század végére olyan új büntetőpolitikai irányzat alakult ki, amely kombinálta a klasszikus tetтарыonyos rendszert a pozitivista iskola tettes szemléletével. A közvetítői iskolának nevezett irányzat képviselői⁴ nagy hangsúlyt fektettek a megelőzésre és a bűnözés okainak kutatására, azon belül is a társadalmi tényezők elsődleges jelentőségére. Az irányzat képviselői alapvetően azt vallották, hogy a tetтарыonyos büntetési rendszer továbbra is alkalmazható azokkal a bűnelkövetőkkel szemben, akik nem valószínű, hogy újabb bűncselekményt követnek el, ezért nem szükséges a megjavításuk. A megrögzött, vagy más kifejezéssel élve, a „társadalomra veszélyes” elkövetőkkel szemben azonban másféle fellépésre volt szükség. Ezekkel a bűnelkövetőkkel szemben a büntetés célja a javítás illetve az ártalmatlanná tétel volt.⁵

Előtérbe került tehát az a gondolat, hogy a társadalom védelmét az szolgálja leginkább, ha a bűnelkövetőket valamilyen módon „kiiktatják” a társadalomból. A felvilágosodás időszakán túlhaladva ez már nem a halálbüntetést, hanem az elkövetők valamilyen más módon történő átmeneti vagy végleges eltávolítását jelentette, amelyet az elkövető veszélyességéhez igazodó különböző időtartamú, adott

³ A klasszikus iskola jeles képviselői, köztük Beccaria vagy Bentham a büntetés tisztán megtorló jellege mellett azért felvetették a generális prevenció gondolatát, de alapvetően a bűncselekmények és a büntetések közötti arányosság fontosságát hangsúlyozták. Ld. bővebben: GÖNCZÖL 1980, 14-18. o.

⁴ Az irányzat legkiemelkedőbb képviselői Franz von Liszt, Gerard van Hammel és Adolphe Prins voltak

⁵ GÖNCZÖL 1980, 43-44. o.

esetben határozatlan ideig tartó szabadságelvonással kívántak megvalósítani. A büntető igazságszolgáltatás azonban nem adott választ arra a kérdésre, hogy meddig korlátozhatók az elkövetők emberi jogai és szabadsága.

2. A határozatlan tartamú szankciók elvi indokoltsága

2.1. A határozatlan tartamú szabadságelvonás célja

A szabadságelvonás határozatlan tartamának indokoltságát többféleképpen alá lehet támasztani. Indokolhatja azt egyrészt az *elkövető társadalomra veszélyessége*, mint például a többszörös visszaeső jelleg. Az ilyen „megrögzött” típusú bűnelkövetőkkel szemben a határozatlan tartamú szankció egyrészt jelenthet megtorlást, másrészt a javító célzatú nevelést is szolgálhatja. Amennyiben az elkövetőt javíthatónak tekintették, akkor a büntetés az illető megjavítását szolgálta, ellenkező esetben az ártalmatlanná tételt. Bármelyik célt tekintjük is, az mindenképpen közös, hogy a folyamatnak, ennek következtében a szankciónak a pontos időtartamát nem lehetett előre meghatározni.

Miután a büntetőpolitika túllépett a tetterányos büntetés doktrínáján, és nem pusztán az elkövetett tettel arányos büntetés meghatározása volt a cél, ez kihatással volt a szabadságelvonás – maximális – időtartamára. „*Ha valóban nem lehet megvalósítani azt az igényt, hogy a bűnnel arányban álljon a bűnhődés és csupán arról van szó, hogy szükség esetén elkülöníttessék a társadalomban élésre alkalmatlan egyén, az ilyen elkülönítésnek végső napját előre megjelölni nem lehet. Addig kell annak tartania, amennyi ahhoz szükséges, hogy az illető egyén a szabad életre alkalmassá váljék, illetve teljesen határozatlan ideig kell tartania, ha az illető javíthatatlan.*”⁶

A társadalomra veszélyesség mellett az elkövetők bizonyos fokú *beszámíthatatlansága* vagy *speciális egészségi állapota* is indokolhatta a határozatlan tartamú szabadságelvonás alkalmazásának szükségességét. Ebben az esetben a büntetés vagy intézkedés kettős célt szolgált, a büntetést és a gyógyítást. Koronként változó volt azonban, hogy a két cél közül melyik kapott nagyobb hangsúlyt. A XIX. században inkább a társadalom védelme volt az elsődleges, a későbbiekben a XX. század elején inkább a gyógyítás került előtérbe.⁷ Az elkövetők gyógyításának és

⁶ Horváth Dániel ismertetése az 1921. évi olasz büntetőtörvény-javaslatról, idézi: GÖNCZÖL 1980, 34. o.

⁷ Ezt tükrözte egyértelműen az 1961. évi Btk.-val bevezetett kényszergyógykezelés intézménye. V.ö. SZABÓ 1956, 143-144. o.

kezelésének bizonytalan kimenetele miatt azonban ebben az esetben sem lehet előre egyértelműen meghatározni, hogy meddig is tartson a szabadságelvonás.

A határozatlan tartamú szabadságelvonás tehát egyesíti magában azt a kettőst célkitűzést, amely az elkövetők megjavítását és ártalmatlanná tételét célozza. Az elkövető személyétől, illetve a szankció végrehajtása alatt tanúsított magatartásától függ, hogy mikor melyik célkitűzés kerül előtérbe. „... [A] határozatlan tartamú szabadságelvonás keretben nyílna alkalom arra, hogy kísérletet tegyenek a megjavításra, vagy végső esetben megvalósítsák az ártalmatlanná tételt... Az átnevelés és az ártalmatlanná tétel... nem olyan célkitűzés, amely... előre időhatárok közé szorítható lenne. Abban az esetben ugyanis, ha a bíró előre láthatná a megjavuláshoz szükséges időtartamot, akkor a határozatlan tartamú ítéleteknek megszűnne a létjogosultsága.”⁸

2.2. A határozatlan tartamú szankciók helye a „büntetési rendszerben”

Az európai büntető jogszabályok a határozatlan tartamú szabadságelvonást két nagy bűnelkövetői csoporttal szemben alkalmazták, a szokásszerű bűnelkövetőkkel – munkakerülőkkel, csavargókkal –, valamint a veszélyes (vagy többszörös, erőszakos) visszaesőkkel szemben. A határozatlan tartamú szabadságelvonás azonban „eltérően” jelenik meg az egyes jogrendszerekben, büntetésként vagy a büntetés mellett kiszabott, azt követően végrehajtott biztonsági intézkedésként attól függően, hogy monista vagy dualista szankciórendszerrel van szó.

A monista büntetési rendszerben a bűncselekmény jogkövetkezményeként egyetlen szankciófajta alkalmazható, amely általában a büntetés. A dualista szankciórendszerben a büntetés mellett (vagy helyett) intézkedés is kiszabható. Ennek egyik válfaja, amikor a szabadságelvonással járó büntetés mellett ugyancsak szabadságelvonással járó intézkedést szabnak ki.⁹ A magyar büntetőjog kezdetben döntően a monista megoldást követte, és elsősorban a büntetéseket szabályozta, majd a XX. század második felében elmozdult a dualista büntetési rendszer irányába, amikor már a büntető törvénykönyv külön cím alatt rendelkezett az intézke-

⁸ GÖNCZÖL 1980, 53. o.

⁹ Nagy Ferenc ezt a konjunktív dualista rendszer egyik alkalmazásának tekinti. Emellett megkülönbözteti még az alternatív dualista, illetve a dualista helyettesítő (szubsztitúciós) rendszert. Ld. bővebben: NAGY – TOKAJI 1998, 253-255. o.

désekről.¹⁰ A hatályos Btk.¹¹ büntetési rendszere is lehetővé teszi a büntetések és az intézkedések kombinált alkalmazását, azonban azt fontos kiemelni, hogy a magyar jog az intézkedések közül csak a szabadságelvonással nem járó intézkedéseket ismeri.¹²

A határozatlan tartamú szabadságelvonással járó szankció ennek megfelelően vagy *büntetésként*, mégpedig szabadságvesztés büntetésként, vagy a határozott ideig tartó szabadságvesztést követően alkalmazott (biztonsági) *intézkedésként* jelenhet meg a szankciórendszerben. A határozatlan tartamú szabadságvesztés büntetést az európai országok nagy része nem ismeri, a határozatlan tartamú intézkedések szabályozása azonban gyakoribb és azok létjogosultsága, végrehajtása talán elfogadottabb.

Felvetődhet a kérdés, hogy miért szükséges külön intézkedés, miért nem elegendő a szabadságvesztés büntetés. Ha a terheltnek szüksége van például gyógykezelésre, az a szabadságvesztés keretein belül is biztosított lehetne. Véleményem szerint, ami szükségessé teheti külön a biztonsági intézkedést, az az időtartam és az elérni kívánt cél. A szabadságvesztés mindig határozott időre szól, a közveszélyes bűnelkövetők esetén pedig hangsúlyozottan a „megbüntetést” szolgálja. A határozott időtartam azonban nem biztos, hogy elegendő arra, hogy a terhelt olyan életmódra neveljék, hogy szabadulása után vissza tudjon illeszkedni a társadalomba, erre szolgálnának a biztonsági intézkedések. A határozatlan időtartamot is főként azzal indokolták, hogy nem lehet egyértelműen meghatározni, egyes terheltek esetén mennyi ideig tarthat a gyógykezelés, mennyi időre van szükség az eredményes reszocializációhoz. Ezért is kardinális kérdés a biztonsági intézkedések egyértelmű elhatárolása a büntetésektől.

2.3. Európai példák a határozatlan tartamú szankciókra

A közbiztonságra és a társadalomra különösen veszélyes elkövetőkkel szemben alkalmazott eszközök egyike az utóbbi időszakban alkotmányjogilag és nemzetközileg is vitatott Németországban 1933-ban bevezetett közbiztonsági őrizet.¹³ Ezt az

¹⁰ Az 1878. évi V. törvénycikk, a Csemegi-Kódex, illetve még az 1950. évi II. törvény, a Btá. is elsősorban a büntetéseket szabályozta, bár a Btá. – ugyan nem külön cím alatt – de rendelkezett két egyéb jogkövetkezményről: a javító-nevelő munkáról és a biztonsági őrizetről.

¹¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

¹² Abban a tekintetben az új Büntető Törvénykönyv tervezete sem hoz változást, hogy a büntetések mellett továbbra is fenntartja az intézkedéseket, de nem rendelkezik szabadságelvonással járó intézkedésről.

¹³ Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Sicherung und Besserung vom 24. November 1933, RGBl. I. 995.

intézkedést elsősorban a visszaeső bűnözőkkel szemben alkalmazzák, meghatározott, különösen szexuális és erőszakos bűncselekmények esetén. Az intézkedésnek három típusa van attól függően, hogy mikor kerül sor az elrendelésére. Az első esetben a közbiztonsági őrizetet az ítélelhozatalakor, a kiszabott szabadságvesztéssel egyidejűleg megállapítják. A másik eset, amikor a jogerős ítélet meghozatalakor a bíróság pusztán fenntartja annak lehetőségét, hogy egy későbbi időpontban dönt a közbiztonsági őrizet elrendelésének szükségességéről. A harmadik, és egyben legvitatottabb típus a 2004-ben bevezetett ún. utólagos közbiztonsági őrizet („*nachträgliche Sicherungsverwahrung*”), amikor a szabadságvesztés büntetés letöltését követően rendelik el a közbiztonsági őrizetet úgy, hogy arra az ítélelhozatalnál semmilyen utalás nem történik.¹⁴

Franciaországban 2008. február 25-én vezették be a közbiztonsági őrizetnek megfelelő „*réention de sûreté*” intézményét, amellyel kapcsolatban szintén alkotmányjogi aggályok merültek fel.¹⁵

Ausztriában is van arra lehetőség, hogy a veszélyes visszaeső elítéltek esetén speciális intézkedést alkalmazzanak a szabadságvesztés végrehajtásakor, de ez a gyakorlatban nagyon ritka.

A Svájcban a 2007. január 1-jével hatályba lépett büntetőjogi reform teremtette meg a különösen veszélyes elkövetőkkel szemben bizonyos terápiás kezelések és intézkedések, köztük az ún. élethossziglani őrizet („*lebenslängliche Verwahrung*”) lehetőségét.

Az Egyesült Királyságban is ismert a veszélyes bűnelkövetőkkel szembeni határozatlan tartamú szabadságvesztés („*indeterminate sentence for public protection – IPP*”), amelyet a 2003-as Criminal Justice Act vezetett be. 2008-ban a szankció alkalmazhatóságát szűkítették azzal, hogy csak legalább négyévi szabadságvesztés büntetéssel fenyegetettség esetén lehetett elrendelni.¹⁶

3. Alkotmányos és emberi jogi ellenérvek a határozatlan tartamú szankciókkal szemben

3.1. A tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatos aggályok

A magyar büntetési rendszerben a halálbüntetés eltörlése után az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés lett a legsúlyosabb szankció. 1999-ben a törvényalkotó

¹⁴ StGB 66. §, 66a. §, 66b. § ld. részletesebben: BÖHM 2011, 100-101. o.

¹⁵ SALÁT 2008, 85-86. o.

¹⁶ DESSECKER 2011, 35-36. o.

bevezette a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést azzal, hogy a bíró általános törvényi felhatalmazást kapott az ítéletben a feltételes szabadulás kizárására.¹⁷

A nemzetközi emberi jogi dokumentumok általánosságban nem tiltják az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés alkalmazását, ugyanis ennek a büntetési nemnek a folyamatos előmozdítása a halálbüntetés visszaszorulásához és fokozatos eltűnéséhez vezetett.¹⁸ Az életfogytig tartó szabadságvesztés emellett alkalmas volt a büntetőpolitika által kitűzött kettős cél teljesítésére, azaz a szigorú megtorlás mellett fenntartotta a reszocializációt.¹⁹

1 BvL 14/76 (1977. 06. 21.) sz. határozatában a Szövetségi Alkotmánybíróság is összeegyeztethetőnek találta az életfogytiglani szabadságvesztés büntetést a német alaptörvény, a Grundgesetz rendelkezéseivel. A német testület az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés alkotmányosságát elsősorban az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben vizsgálta, és azt állapította meg, hogy nem egyértelmű, hogy az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés visszafordíthatatlan lelki, pszichikai és fizikai károsodást okozna a személyiségben.

A tényleges életfogytiglani szabadságvesztés büntetéssel kapcsolatosan azonban számos probléma merül fel. Létjogosultságának igazolására azt az érvet szokták felhozni, hogy az szükséges eszköz az egyre növekvő bűnözés megfékezésére, mert elrettentő és visszatartó erővel rendelkezik. Az államnak ugyanis nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettsége az alapvető emberi értékek védelme, illetve ha a bűnelkövetést nem sikerül megakadályozni, akkor gondoskodnia kell az elkövetők megbüntetéséről. Ezt erősíti, hogy a társadalom is helyesli az „erélyes cselekvést”. Az ellenzők legfőbb érve az, hogy már a halálbüntetéssel kapcsolatban sem lehetett igazolni annak visszatartó hatását, így annak nincs reális alapja a tényleges életfogytiglani büntetés esetén sem.²⁰ Ha elfogadjuk a büntetés elrettentő jellegét, a tényleges életfogytiglan akkor sem tud eleget tenni a másik büntetési célnak, neve-

¹⁷ Már korábban is volt arra lehetőség, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt ténylegesen élete végéig a büntetés-végrehajtási intézetben maradjon. A Btk. 1993. évi XVII. törvénnyel történő módosításával került be az a szabály, mely szerint kizárt annak az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személynek a feltételes szabadságra bocsátása, akit ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélnék.

¹⁸ Az Emberi Jogi Bíróság és Bizottság gyakorlatából is megállapítható, hogy nem tekintették az életfogytiglani szabadságvesztés büntetést összeegyeztethetetlennek az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkével. Appl. 7994/77., D&R 14, 238; Dec. Adm. Com. Ap. 9089/80. v.ö. RÖHL 1969, 160-161. o.

¹⁹ BÁN 1998, 121. o.

²⁰ WEBER 1999, 205-211. o.

zetesen az elkövetők reszocializációjának. A büntetés emellett hatalmas terhet ró az államra, mert nagyon költséges.

A nemzetközi dokumentumok hangsúlyozzák, hogy a bűnelkövetők emberi jogait is tiszteletben kell tartani. Kérdéses, hogy egy olyan büntetés, amely véglegesen kizárja a jövőbeni szabadulás lehetőségét, mennyire egyeztethető össze az általános emberi jogokkal. A német Szövetségi Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog kapcsán kialakított alkotmánybíróági értelmezéssel²¹ azonban ellentétesnek tekintette, ha az állam úgy foszt meg valakit a szabadságától, hogy még az esélyét sem adja meg a jövőbeni szabadulás lehetőségének. „[A]z emberi méltóságot tiszteletben tartó büntetés-végrehajtáshoz hozzátartozik, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt fogvatartott számára esély legyen a szabadulásra.”²²

A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésében megjelenő problémák a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés magyar szabályozásával kapcsolatosan is fennállnak. Az alkotmányossági kérdések azonban „meghaladottá” váltak azzal, hogy az új Alaptörvény szándékos és erőszakos bűncselekmények esetén lehetővé teszi a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását. Ezzel lezárul az a vita, hogy alkotmányos-e a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés, mert a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságának vizsgálatára a magyar Alkotmánybíróságnak nem lesz hatásköre.²³

A tényleges életfogytiglani szabadságvesztés, azzal, hogy az Alaptörvény részét képezi, formailag nem alkotmányellenes. Tartalmilag azonban – tekintettel a ha-

²¹ Az emberi méltósághoz való jog a Grundgesetz alapvető elvei közé tartozik, ami az alkotmányos rend legmagasabb értékének minősül. Az emberi méltósághoz való jog értelmében az ember szellemi-értelmi lényeg, amely szabadon határozhatja meg és bontakoztathatja ki önmagát, mint társadalmi individuum. Az emberi méltósággal ellentétes, ha az állam – akár a bűnüldözés során is – tárgyként kezeli az embereket. Az emberi méltóság tiszteletben tartása magában foglalja a kegyetlen, embertelen és lealacsonyító büntetések tilalmát is. V.ö. 1 BvR 357/05. vom 15. 02. 2006.

²² A Szövetségi Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében megerősítette ezt a megállapítást. Kimondta, hogy azzal, ha a bíróság megtagadja az elítélt feltételes szabadságra bocsátást, és a végrehajtás-könnyítést a bizonytalan szabadon bocsátási kilátásokra tekintettel nem teszi lehetővé, úgy bizonytalanná teszi a szabadulás reális esélyét. A végrehajtás ilyen kialakítása pedig ellentétben áll az elítélt emberi méltóságával. 2 BvR 1404/96 vom 13. Dezember 1997, NJW 1998, 1133-1135.

²³ Az Alkotmánybíróság ugyanis a hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezésekből levezette, hogy nem vizsgálhatja felül sem az Alkotmány, sem az Alkotmányt módosító törvény alkotmányosságát. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994.376; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994.862. Az Alkotmánybíróság ezt az 1994 óta töretlen gyakorlatát erősítette meg legutóbbi, 2011. július 12-én hozott döntésében is (1718/B/2011. AB hat.).

sonló tárgykörben hozott német alkotmánybírósági határozatra, és a nemzetközi elvárásokra – annyira aggályos, hogy azt nem szabadna az alkotmány szintjén (az Alaptörvényben) megjeleníteni. Annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy a tényleges életfogytiglan magyarországi alkotmányossági vizsgálatára – hatáskör hiányában – nem fog sor kerülni. Az egyének számára rendelkezésre állhatnak azonban a nemzetközi jog eszközei. A nemzetközi mércén pedig az alaptörvényi megfelelés is kérdésessé válhat.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés minden „emberi jogi aggály” ellenére továbbra is fontos szerepet tölt be az európai országok büntetési rendszerében, és mintha egyre nőne azoknak az országoknak a száma, ahol több-kevesebb korlátozással, de alkalmazzák.²⁴ A szankcióval kapcsolatos problémák azonban ettől függetlenül továbbra is fennállnak, amelyet a jogalkotónak kezelnie kell, gondolok itt többek között például a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítétekkel kapcsolatos bánásmódra, a biztonsági kérdésekre, valamint a fogvatartás körülményeire a büntetés végrehajtása során.

3.2. A biztonsági intézkedések problémái

A biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos legfontosabb követelmény, hogy azokat – szabályozásukat, alkalmazásukat és végrehajtásukat tekintve is – egyértelműen el lehessen határolni a büntetésektől. A büntetőjogi felelősségtől független preventív szabadságelvonást, amely minőségileg különbözik a „büntetéstől”, az Egyezmény 7. cikkében foglaltaknak megfelelően cizellálni kell. A dualista szankciórendszer alapján ugyanis a biztonsági intézkedések nem az elrettentést, hanem a jövőbeni bűnelkövetés megakadályozását, tehát kizárólag preventív célokat és a társadalom védelmét szolgálják.

²⁴ Pl. a svájci alkotmány is lehetővé teszi a szexuális vagy erőszakos bűncselekmény elkövetőivel szemben a feltételes szabadságra bocsátás nélküli szabadságvesztés büntetés kiszabását, ha szakértői vélemények alapján arra következtetnek, hogy az elítélt kezelhetetlen állapota miatt jelentős kockázatot jelent a társadalom számára. A szlovákiai „három csapás”-ról szóló törvény is korlátozottan, de alkalmazza a tényleges életfogytiglani szabadságvesztést. Meg kell jegyezni ezen a ponton továbbá, hogy a strasbourgi bíróság álláspontja is meglehetősen óvatos ebben a kérdésben, elég csak a Kafkaris és az Iorgov esetekben hozott döntésekre gondolni. Mindez Lévy Miklós „Life imprisonment without parole and human rights” c. előadásában hangzott el 2011. október 14-én, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi karának 30. évfordulója alkalmából tartott „A büntetőjog fejlődési tendenciái Európában és az USA-ban” címmel megrendezett konferencián.

A büntetések és a biztonsági intézkedések különböző alkotmányjogi legitimáción és célon alapulnak. A büntetőjogi felelősség a büntetőjogi büntetés elrendelésének és végrehajtásának legitimációs alapja, illetve határa, a biztonsági intézkedés ezzel szemben az általános érdekvédelem elvéből ered. A büntetés ennek megfelelően represszív reakció a bűncselekmény elkövetésére, ezzel szemben a biztonsági intézkedés a társadalom és a társadalom tagjainak a védelmét szolgálja azzal a személlyel szemben, akinek a magatartását kiemelten veszélyesnek értékelik. A biztonsági intézkedéseket ezért azonnal meg kell szüntetni, amint a társadalom védelme érdekében az érintett személy szabadságának elvonása már nem tűnik indokoltnak.²⁵ Az intézkedések végrehajtása során arra kell törekedni, hogy az érintett személynek a veszélyességéből adódó korlátozásokon túlmenően egyéb korlátozásokat ne kelljen elszenvednie. A reszocializáció követelményének érvényesítése azonban mind a büntetés mind az intézkedés által okozott szabadságelvonás esetén irányadó.²⁶

Mindebből az is következik, hogy alkotmányossági és nemzetközi jogi aggályok elsősorban a határozatlan tartamú büntetésekkel kapcsolatban merülnek fel, nem az intézkedésekkel összefüggésben. Az utóbbi években a német közbiztonsági őrizet legfontosabb problémái is főként abban nyilvánultak meg, hogy az intézkedés nem volt egyértelműen elkülöníthető a szabadságvesztés büntetéstől sem a szabályozás, sem a végrehajtás területén.²⁷

Zárógondolatok

A szabadságelvonás alkalmazásával kapcsolatban alapvetően két ellentétes tendencia érvényesül, amelyet angolul a „bifurcation”, franciául a „dualisation” szóval írnak le. A növekvő bűnözés, valamint a súlyos – különösen az erőszakos, a kábítószerrel kapcsolatos, valamint a szexuális – bűncselekmények számának növekedése a büntetőpolitikai szigorításának irányába hatott. A visszaesők és a súlyos bűncselekményt elkövetők esetén a hosszabb, olykor határozatlan tartamú szabadságelvonás indokolt, azonban a hosszabb időtartam még erőteljesebben csökkentheti az elítélt kapcsolatait a társadalommal, és fokozza a prizonizációs veszélyeket.

²⁵ BÖHM 2011, 135. o.

²⁶ 2 BvR 2029/01 vom 05. 02. 2004, BVerfGE 109, 133, 159, 173.

²⁷ DESSECKER 2011, 25-33. o.; BARTSCH 2010, 228. o.

A gyakorlati tapasztalatok és a szakirodalmi álláspontok egyértelműen azt mutatják, hogy a szabadságelvonás „nem javítja meg” az elítélteket.²⁸

A másik törekvés pedig éppen a végrehajtandó szabadságvesztés büntetések visszaszorítására és alternatív megoldások kialakítására irányul. Európában és főként az Európai Unióban általános tendencia a szabadságelvonó szankciók jelentőségvesztése, illetve a büntető igazságszolgáltatás hagyományos kontrollrendszerén kívüli alternatívák és diverziós megoldások kialakulása.²⁹

Egyszerre érvényesül tehát az általános szigorítás és enyhítés az állami büntetőpolitikákban. Bármelyik irányba is mozdulnak el az aktuális büntetőpolitikai törekvések, szem előtt kell tartani a büntetés-végrehajtás általános célkitűzését, hogy a terhelt számára a büntetőjogi szankció valódi hátrányt jelentsen, de egyben a társadalomba való visszavezetéssel és a reszocializációval helyreállítsák a bűncselekmény által okozott megbomlott jogi egyensúlyt. Fokozott figyelemmel kell lenni arra, hogy bármilyen súlyos is legyen a bűnözés szempontjából a társadalom helyzete, a bűnözés ellen irányuló, a demokratikus értékeket és az emberi jogokat figyelmen kívül hagyó valamennyi intézkedés elfogadhatatlan.

Felhasznált irodalom

BÁN Tamás: A tényleges életfogytiglani büntetés és a nemzetközi emberi jogi egyezmények. *Fundamentum* 1998/4. 119-127. o.

BARTSCH, Tillmann: Sicherungsverwahrung – Recht, Vollzug, aktuelle Probleme. *Gießener Schriften zum Strafrecht und zur Kriminologie* Band 36, 2010, 228.

BÖHM, Marília Laura: Der 'Gefährder' und das 'Gefährdungsrecht'. Eine rechtssoziologische Analyse am Beispiel der Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die nachträgliche Sicherungsverwahrung und die akustische Wohnraumüberwachung. *Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften*, Band 15, Universitätsverlag Göttingen, 2011

DESSECKER, Axel: Lebenslange Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung. *Kriminologische Zentralstelle e.V.*, Wiesbaden, 2011

²⁸ NICKOLAI – REINDL 1993, 28. o.

²⁹ GÖNCZÖL – KORINEK – LÉVAI 1999, 373. o.; NAGY 1999, 5. o.

- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok korlátozása. In: Emberi jogok. (Szerk: HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila) Osiris, Budapest, 2003
- GOLLWITZER, Walter: Menschenrechte im Strafverfahren MRK und IPBPR. de Gruyter Kommentar, de Gruyter Recht, Berlin, 2005
- GÖNCZÖL Katalin: A visszaeső bűnelkövetők tipológiája. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980
- GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll. Corvina kiadó, Budapest, 1999
- NAGY Ferenc: A büntetőjogi szankciórendszer továbbfejlesztésének egyes elvi és gyakorlati kérdéseiről. Magyar Jog 1999/1. 5-15. o.
- NAGY Ferenc – TOKAJI Géza: A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Budapest, 1998
- NICKOLAI, Werner – REINDL, Richard: Lebenslänglich. Zur Diskussion um die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe. Lambertus, Freiburg, 1993
- RÓTH Erika: Eljárési jogok. In: Emberi jogok. (Szerk: HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest, 2003
- RÖHL, Klaus Friedrich: Über die lebenslange Freiheitsstrafe. Kriminologische Forschungen Band 6, Duncker&Humblot, Berlin, 1969
- SALÁT Orsolya: A Francia Alkotmánytanács döntése a biztonsági fogva tartásról. Fundamentum 2008/1. 85-86. o.
- SZABÓ András: A beszámíthatóság és a korlátozott beszámíthatóság kodifikációs kérdései. Jogtudományi Közlöny 1956/3. 138-150. o.
- WEBER, Harmut-Michael: Die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999

Majoros Tímea

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Erdei Árpád

BE.-MÓDOSÍTÁSOK ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Az elmúlt évek Be.-módosításai szinte kivétel nélkül az eljárás időbeli gyorsítását célozták. Megjegyzem, az eljárás gyorsítására való hivatkozás gyakran kiváló ürügyként szolgál a jogalkotónak *egyéb céljai* elérésére is.¹

Az ésszerű időben való elbírálás követelményét a nemzetközi egyezmények mellett, az Alaptörvény is alapjogként deklarálja. Kijelenthetjük, hogy az eljárások elhúzódása mára a luxuscikkek kategóriájába tartozik, ha figyelembe vesszük, hogy a Strasbourgi Bíróság mekkora összeget ítél meg a panaszosoknak pusztán azért, mert túl sok időt vett igénybe a büntetőeljárás lefolytatása. Érthető tehát, ha jó gazdához híven, a jogalkotó igyekszik kerülni a „felesleges fényűzést”, és néhány furfangos ötlettel megpróbálja megteremteni a „spórolás lehetőségét.” A buzgalmát valószínűleg erősíti, hogy a szakma és a társadalom – a média aktív támogatásával, illetve kritikai észrevételek kifejezésre juttatásával – szünet nélkül harsozja, hogy a hosszú évekig tartó eljárások nem tartoznak a „slágertermékek” közé. Az eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására való törekvés azonban nemcsak korrumpáló jellegű, a mindent rögvést akaró általános társadalmi attitűd következményeként fogalmazódott meg. Nemcsak a türelmetlenség és a „fukarság” indokolja az ügyek gyors befejezését, hanem a terhelt jogainak biztosítása, és nem utolsósorban a büntetés céljának megvalósulása is.

A büntetőeljárás egyszerűsítése érdekében, a jogalkotó számos eljárási megoldással élhet. A dolgotban áttekintem, hogy a hazai jogalkotás milyen egyszerű-

¹ E megjegyzés igazolására csak egyetlen példát említek, méghozzá a kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó új különeljárás beiktatását a Be.-be. Ez kiválóan szemlélteti, hogyan válhat a jogalkotás a rövid távú politikai célok martalékává. Az új eljárás fő indoka az eljárás gyorsítása és hatékonyságának javítása, legalábbis ezt tartalmazza a rövidke jogszabályi indokolás. A beiktatott rendelkezések megvizsgálását követően azonban kételkedve fogadjuk a jogalkotó érveit. Számtalan ellentmondás, következetlenség és többek közt a védelem jogának megnyirbálása jellemezte a hatályba lépett új fejezetet, amelyen azonban gondos szemlélődést követően az Alkotmánybíróság fazonigazítást végzett.

sítésre, illetve gyorsításra szolgáló jogintézményeket ismer, és milyen jogtechnikai megoldásokat alkalmaz e kívánatos hatások elérésére. Részletesen azonban – figyelemmel a területi korlátra – csak néhány jogalkotási csemegét mutatok be.

A büntetőeljárás „modernizációjára” tett lépések csoportosíthatók aszerint, hogy a vádemelés előtt, vagy azt követően ékelődik-e be az „egyszerűsítést” célzó jogintézmény. A választott megoldások a vádemelés előtt, a nyomozás során kifejezetten az eljárás bírósági szakaszának mellőzésére vagy éppen a büntetőeljárás helyettesítésére szolgálnak. Ezek között említhető a vádhalasztás, a vádemelés mellőzése, részbeni mellőzése, illetve a közvetítői eljárás. A jogalkotó a diverzió (eltelelés) eszközét alkalmazza ezekben az eljárási módokban. Itt említhetők az áldozat és az elkövető közti kapcsolat erősítését célzó trendek, amelyek ugyancsak a büntető processzus helyett választat igyekeznek biztosítani, például a jóvátétel fizetésével és a mediáció eszközével. Ezek mind tehermentesítik a büntetőeljárásban érintett szerveket, azonban nyilvánvaló, hogy csak a lefolytatandó büntetőeljárások töredékét és viszonylag szűk körét képesek kivonni az állami büntetőhatalom igényérvényesítő szférájából.

A másik csoport elemei a már megindult büntetőeljárás egyes szakaszainak, vagy éppen az egész eljárás lefolytatásának egyszerűsítését célozzák. A folyamatokban szerephez jut az eljárás egységességéről, illetve differenciálásáról vallott felfogás. Mindenesetre minél kevesebb különjárást ismer az eljárási törvény, annál inkább az eljárás egységességével van dolgunk.² A tárgyalás mellőzése, a bíróság elé állítás, a lemondás a tárgyalásról, a távollévő terhelten szembeni különjárássok leginkább az eljárás bírósági szakaszát kívánják lerövidíteni, de szükségszerűen a nyomozóhatóságnak és az ügyészségnek is jelentős szerepet szán a jogalkotó ezek alkalmazása során.

A hatályos Be. már nem ismeri, de korábban létezett az úgynevezett egyszerűsített nyomozás,³ amelyet az egyszerű ténybeli és jogi megítélésű, egy évnél nem súlyosabban büntetendő, járásbírói hatáskörbe tartozó ügyek esetében lehetett alkalmazni. Feltétele volt továbbá, hogy a bűncselekmény és az elkövető kiléte megnyugtatóan bizonyítottnak tűnjék a feljelentés és ahhoz csatolt bizonyítékok alapján. Ilyen esetben lehetőség volt arra, hogy kizárólag a gyanúsítottat hallgassa ki a nyomozóhatóság. Ezen túlmenően persze arra is szükség volt, hogy a terhelt

² FENYVESI – HERKE – TREMMEL 2004.

³ Az 1962-es Be. rendelkezett erről a jogintézményről

vallomása „ne erőlténítse el” a rendelkezésre álló bizonyítékokat.⁴ Ez a jogintézmény tehát kifejezetten a nyomozás szakaszát rövidítette le.

Ezzel összefüggésben rögvest megemlítem a bíróság elé állítás különeljárást, ami „(...) komplex egyszerűsítést tartalmaz, vagyis az eljárásnak nemcsak a nyomozási, vagy csak a bírósági szakaszát érinti, hanem egyidejűleg mindkettőre vonatkozó szabályokat foglal össze.”⁵

Nem hagyható szó nélkül, hogy a gyakorlat – néhány kivételtől eltekintve – jórészt elkerüli az eljárás gyorsítását célzó különeljárások alkalmazását. Ennek indoka abban ragadható meg, hogy a törvény szinte ugyanarra a bűncselekményi körre, majdnem azonos feltételekkel teszi lehetővé az egyes különeljárások alkalmazását, és ez alatt elsősorban a tárgyalásról lemondás, a tárgyalás mellőzése és a bíróság elé állítás eljárásokat értem. Az ügyész is csak abban az esetben elégszik meg enyhébb büntetéssel, amikor az nem irreális az elkövetett bűncselekményhez arányosítva.⁶

Szabóné Nagy Teréz a különeljárások vizsgálata kapcsán problémaként vetette fel annak idején, hogy a törvény sok esetben választási lehetőséget ad a jogalkalmazónak a külön eljárás és az alapeljárás között.⁷ Ő a törvényesség feltételeként említi, én úgy vélem, inkább a terhelti jogok biztosítása, illetve a jogállamiság körébe vonható kiszámíthatóság érvényesülésének záloga, hogy a jogalkotó a büntetőeljárás jogviszonyok absztrakt és az egyes ügyekben konkretizálódó tartalmát pontosan meghatározza. Ennek révén tudja ugyanis a terhelt, hogy mi történik vele az eljárásban, mi az, amire számíthat annak során, mik lehetnek a lehetséges jogkövetkezmények. Ez azonban nehezen érhető tetten akkor, ha a hatóság, illetve a bíróság úri szeszélyére bízuk az eljárás megválasztását. Szabóné a megoldást tehát a diszpozitív regulák helyett kógens szabályok meghozatalában látta, amit magam is a büntetőeljárás egyik garanciális elemének tekintek.

Eljárást gyorsító eszközként a jogalkotó kötelezettséget róhat a jogalkalmazóra úgy is, hogy az eljárási határidőket lerövidíti. Sokszor azonban öncélúan használja e számára egyszerűbb megoldást, aztán előfordul, hogy a gyakorlati tapasztalatok felülírják a jogalkotó naiv „ábrándjait.” A Be.-módosítások időről-időre hosszabb eljárási határidőket szabnak meg például a bíróság elé állítás különeljárársban. Az intézmény hatályba lépésekor még három nap állt az ügyész rendelkezésére, hogy vádirat benyújtása nélkül bíróság elé állítsa a terheltet, ez később tizenöt, mára már

⁴ SZABÓNÉ 1970, 140. o.

⁵ SZABÓNÉ 1970, 161. o.

⁶ ERDEI 2011, 86. o.

⁷ SZABÓNÉ 1970, 172. o

harminc napra növekedett. Itt igazolódni látszik az a következtetés, miszerint pusztán a rövid határidő beiktatása nem jelent megoldást az eljárások elhúzódására. Végso soron pedig ésszerűbb határidővel sikerült kiváltania ugyanazt a joghatást, amit átgondolatlan és teljesíthetetlen időkeret révén igyekezett elérni, e késedelmes korrekció ugyanakkor nem éppen értékelhető a törvényhozó javára.

A törvényhozó legutóbb a Be. 64/A. §-át egészítette ki a c) ponttal, mely szerint a kiemelt jelentőségű ügyeket is soron kívül kell lefolytatni. Az ügyek érkezési sorrendjében történő elbírálás garanciális eleme a tisztességes eljárás érvényesülésének, ez ugyanis szavatol az időszerűségért, illetve kiiktatja „az ügyek közötti – akár a terhelt felelősségre vonására is kiható – >>szubjektív<< válogatás elkerülésének”⁸ lehetőségét. Mindazonáltal megesis, hogy kifejezetten a törvény írja elő a „rendes” ügymenettől való eltérést. Bizonyos ügyek vagy ügycsoportok meghatározott szempont alapján elsőbbséget élveznek a többi folyamatban lévő ügghöz képest. A Be. több helyen tartalmaz a soron kívül lefolytatandó eljárásra való kötelezést, emellett egyéb jogszabályok is rendelkezhetnek arról, hogy a jogalkalmazó valamely ügyet előre vegyen a sorban.⁹ A soron kívül lefolytatandó eljárások között azonban nem határoz meg sorrendiséget a jogalkotó. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert az egyéb soron kívüli eljárások lefolytatására a törvény nem ír elő külön betartandó határidőket, ezzel szemben a kiemelt ügyekre igen szigorú eljárási határidők vonatkoznak. Arra azonban nyomatékosan fel kell hívnom a figyelmet, hogy nem került olyan rendelkezés a Be.-be, amely alapján egyértelmű lenne, hogy a kiemelt ügyek elsőbbséget élveznek a többi soron kívüli eljáráshoz képest.

Számomra elfogadhatatlan a Legfelsőbb Bíróság álláspontja, miszerint a kiemelt ügyek specialitása és a szűk eljárási határidők előírásából arra következtethetünk, hogy az új különjárásra vonatkozó soronkívüliségi szabály „erősebb,”¹⁰ vagyis, hogy ez megelőzné az általános eljárási szabályok között fellelhető, egyéb ok miatt soron kívül elbírálendő ügyeket. Csupán az, hogy a jogalkotó különjárásban szabályozta, vagy szigorúbb határidőket szabott a kiemelt jelentőségű ügyek elbírálására nem jelentheti azt, hogy a többi soron kívül lefolytatandó eljáráshoz képest előrébb állna a sorban. Álláspontom szerint a törvénynek kifejezett rendelkezést kellene tartalmaznia erre vonatkozóan. Ennek hiányában a jogalkalmazó választá-

⁸ KIRÁLY 2008, 210. o.

⁹ Néhány példa a soron kívül lefolytatandó eljárások közül: a kiskorú sértett sérelmére elkövetett bizonyos bűncselekmények miatt, amennyiben a terhelt előzetes letartóztatásban van, ha a terhelttel szemben távollétást rendeltek el, a hatályon kívül helyezés miatti megismételt eljárásban, a terhelt távollétében tartott tárgyalás okából elrendelt perújítás esetén.

¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának BKv. 97. sorszámú véleménye (2011.El.II.E.3/7.)

sára van bízva az ügyek elbírálásának sorrendje, ami a fentiekben kifejtett garanciák biztosítása szempontjából némi veszélyt hordoz magában.

A bírák véleménye erről a kérdésről azonban merőben más, még hozzá karrier-szempontok miatt. A jogalkotó ugyanis a Be.-be nem épített ugyan szankciót a határidők elmulasztása miatt, azonban a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (Bjt.) tartalmazza, hogy az a bíró, aki kiemelt jelentőségű ügyben önhibájából eljárési határidőt mulaszt, nem kaphat kiváló értékelést, pontosabban alkalmasnál jobbat nem kaphat a bíróvizsgálat során.¹¹ Ez nyilvánvalóan arra ösztönzi a bírót, hogy a kiemelt jelentőségű ügyeknek előkelőbb helyet biztosítson az elbírálás sorrendjében.

Ugyan rögzíti a törvény, hogy akkor alkalmazandó e szabály, amennyiben önhibájából mulaszt határidőt a bíró, mégis aggályosnak érzem az önhiba vizsgálatát, hiszen akár több év távlatából, mire sor kerül a bíró munkájának, alkalmasságának vizsgálatára, sokszor nehezen lehet rekonstruálni, mi állt a mulasztás hátterében. Nyilvánvaló, hogy többnyire nem a bíró mulasztása okozza az eljárési határidők túllépését. Gyakran előfordul, hogy a tanú nem jelenik meg szabályszerű idézés ellenére, vagy éppen a rendőrség nem tudja elővezetni, mert az adott településen mindössze egyetlen rendőrautó áll rendelkezésre, netán a vádlott felejt el megjelenni a kitűzött határnapon, és a bíró ezért nem tud érdemi tárgyalást tartani. Önmagában a határidő elmulasztásának tényét tekinti olyan objektív körülménynek a jogalkotó, amely kétségbe vonja a bíró alkalmasságát, a kimentési lehetőséget pedig igen szűk körűnek vélem. Hozzáteszem, hogy ez az értékelés a bíró ítélezési munkájának értékmérőjeként funkcionál, ami az előbbieken kifejtettek alapján meglehetősen torz képet mutathat.

A bírósági szakasz rövidítése kapcsán nem elhanyagolható a tárgyalás folytonossága kapcsán felvetődő problémák megvitatása. A kiemelt jelentőségű ügyek esetében a jogalkotó rögzíti, hogy elnapolás esetén a következő határnapot ki kell kitűzni, kivéve, ha kétséges, hogy az eljárást két hónapon belül folytatni lehet. A Be. 554/L. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a tárgyalást két hónapon belül ismétlés nélkül lehet folytatni, ha a tanács összetételében nem történt változás; egyébként a tárgyalást előlről kell kezdeni. Ez megfelel az általános szabálynak, a Be. 287. § (3) bekezdésében foglaltaknak, azzal, hogy a hat hónapos időtartamot két hónapra csökkenti a jogalkotó. A Be. 554/L. § (3) bekezdésének első fordulata szerint, ha a hivatásos bíró vagy az ülnök személyében változás történt, a tárgyalás két hónapon belül a tárgyalás anyagának ismertetésével is megismételhető. Az

¹¹ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 77. §

azonos időpontban hatályba lépő rendelkezések között érthetetlen ellentmondás fedezhető fel. Míg a Be. 287. § (4) bekezdésének szövege úgy módosult, hogy a tárgyalás anyagának ismertetésével is megismételhető az eljárás, tehát általános „könnyítésként” teszi lehetővé minden esetben a tárgyalás ismertetéssel való megisméltését, addig az idézett Be. 554/L. § (3) bekezdése csak a tanácsváltozás esetére tartja fenn az ismertetés lehetőségét, és kizárólag akkor, ha két hónapon belül kerül sor a következő tárgyalásra. Ez a rendelkezés szó szerint azonos a módosítást megelőző általános szabályokban foglaltakkal, egyedül a tárgyalási időköz mértékét rövidítették két hónapra. Ez valóban ellentétesnek látszik a törvényhozó eljárás gyorsítását célzó szándékaival, éppen abban a különjárásban, ahol hihetetlenül szűk határidőkkel igyekszik elérni a gyors döntéshozatalt. Ugyanakkor – sajnálatos módon – ez nem jelentheti azt a jogalkalmazó bíróságok számára, hogy felülbírálván a jogalkotó rendelkezését, az általános – „enyhébb” – szabályokra hivatkozással a tárgyalás anyagának ismertetésével is megismételhető legyen a kiemelt ügyekben a tárgyalás. A büntető kollégiumvezetők konzultatív tanácskozásán¹² elfogadott „értelmezés”, illetve a BKv. 97. számú kollégiumi vélemény szerint az 554/A. § értelmében, és „a többen a kevesebb elve” alapján a különjárásban is helye van a tárgyalás anyagának ismertetésével történő megisméltésnek, akkor is, ha erre a két hónapot meghaladó tárgyalási időköz túllépése adott okot. A vélemény a Be. 287. § (4) bekezdését általános érvényű háttérjogszabálynak tekinti, ami egyaránt vonatkozik az általános szabályok szerint lefolytatott eljárásra, illetve a kiemelt ügyekre is. Ez az érvelés számomra elfogadhatatlan, még akkor is, ha valóban ellentétesnek tűnik a beiktatott rendelkezés a jogalkotó szándékával, és csupán „figyelmetlenség” folytán maradt el a „harmonizáció.” A *lex sepecialis derogat legi generali* általános érvényű alapelvét figyelembe véve, kizárólag akkor alkalmazhatók háttérjogszabályként az általános eljárási szabályok, amennyiben a különjárás nem tartalmaz vonatkozó rendelkezést. Ez esetben azonban van speciális szabály. Még ha nyilvánvaló jogalkotói mulasztásról is van szó, a bírónak a kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó szabályokat kell elsődlegesen alkalmaznia, azok speciális jellegére tekintettel. Ennek fényében nincs lehetőség arra, hogy a két hónap túllépése esetén ismertetéssel kerüljön sor a tárgyalás megisméltésére.¹³

¹² 2011. július 10-12. napjáiig tartó konzultatív tanácskozáson elhangzottakról készült kivonat

¹³ Megjegyzendő, hogy a Budapest Környéki Törvényszék Büntető Kollégiuma is ezt az álláspontot képviselte az „értelmezéssel,” illetve a BKv 97. számú véleménnyel ellentétben, és attól eltérő joggyakorlat kialakítására tett javaslatot, mely szerint nincs lehetőség arra, hogy ismertetéssel egyszerűsödjön az eljárás. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy mégis előszeretettel alkalmazzák az ellentétes megoldást.

A rendelkezések hatályba lépése óta közel egy év telt el, és az eddigi tapasztalatok azt mutatják, amit már korábban megállapítottam, a szigorú eljárási határidők, a kiemelt ügyekre vonatkozó eljárási szabályok szerint az érkezéstől számított három hónapon belüli időpontra való kitűzés és a kéthónapos tárgyalási időköz beiktatása nem feltétlenül jelentik az eljárás gyors lefolytatását. A bíróság kitűzi az új határnapot, eleget téve a jogszabályban meghatározott kötelezettségének, de a jelentős ügyteher miatt ténylegesen nem tart érdemi tárgyalást. A kitűzött határnapon például iratismertetés zajlik, hogy azt érdemi tárgyalásként lehessen adminisztrálni, de voltaképpen az elnapolás a cél, ugyanis a bírónak nemcsak egy kiemelt ügye, illetve nem kizárólag kiemelt ügyei vannak. A jogalkalmazót a jogalkotó kényszeríti tartathatlan eljárási határidőkkel erre a nem éppen elegáns megoldásra, s míg a bíró a határidőkkel küzd, addig a törvényalkotó büszkén lobogtatja a jogszabálysöveget, hogy eleget tett az eljárás időszerűségének biztosítására vonatkozó kötelezettségének.

Bánáti János kifejezetten problematikusnak tartja a tárgyalás folytonosságára vonatkozó azon rendelkezés beiktatását, mely szerint tanácsváltás esetén is megismételhető ismertetéssel a tárgyalás.¹⁴ Gyakorlati oldalról szemlélve ezt a rendelkezést, kimondottan üdvös lehet olyan esetekben, amikor pl. ülönkváltás miatt következik be a tanácsváltás. Ez esetben ugyanis ténylegesen meggyorsítja az eljárást a tárgyalás anyagának lényegi ismertetése. Elfogadható a szabály annak fényében is, hogy garanciaként társította a jogalkotó az eljárás résztvevői számára a részletes ismertetés, és kiegészítés lehetőségét. A személyes véleményem az, hogy egyetlen bíró sem kockáztatná döntése hatályon kívül helyezését pusztán kényelmi szempontok érvényesítése miatt.

Úgy gondolom, ha a bíró belső meggyőződése nem érte el az ügy megnyugtató eldöntéséhez szükséges bizonyosság fokát, megismétli a bizonyítási eljárást. Úgy látom, éppen az a jelentősebb probléma, hogy a bírák még oly egyértelmű esetekben is, amikor élhetnének ezzel az eljárásgyorsító eszközzel, akkor sem használják ki a törvény adta lehetőséget, nehogy hatályon kívül helyezték az ítéletet. Az általános tapasztalat azt mutatja tehát, hogy idegenkednek a lényegi ismertetés eszköztől, és még mindig inkább a hosszadalmasabb megoldást választják, sokszor napokig olvassák a korábban lefolytatott bizonyítási eljárásról készült jegyzőkönyveket.

Ebben a tanulmányban nincs lehetőségem vizsgálni az egyéb eljárást gyorsító jogintézményeket. A dolgozat első részében említettem őket, így a kedves olvasó képet alkothat arról, hogy azok milyen széles spektrumot ölelnek fel. Ezeket is figyelembe véve az eljárás gyorsítását illető végső következtetésem az, hogy az eljá-

¹⁴ BÁNÁTI 2011, 216. o.

rás időszerűségének javítását nem csupán formális szabályokkal kellene a jogalkotónak ösztönöznie, hanem a gyakorlat alapos és mélyreható vizsgálatát követően alkalmazható és ellentmondásmentes rendelkezéseket kellene beiktatnia. Mindezt persze azzal a felelősségtudattal és felismeréssel kellene tennie, hogy a jogalkotás nem az aktuális trendeknek vagy politikai céloknak az eszköze, hanem stabil és kiszámítható háttere a társadalmi élethelyzetek megoldásának.

Felhasznált irodalom

BÁNÁTI János: Gyorsítás versus garanciák. In: A Magyar Büntetőjogi Társaság jubileumi tanulmánykötete. Budapest-Debrecen-Pécs, 2011

ERDEI Árpád: Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011

FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004

KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2008

SZABÓNÉ Nagy Teréz: A büntető eljárás egyszerűsítése. (Tekintettel a csekélyebb jelentőségű bűntettekre) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970

Mohai Gabriella

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Hack Péter

A KÖZÉRDEKŰ MUNKA MINT ALTERNATÍV BÜNTETÉS

I. A közérdekű munka mint alternatív büntetés a büntetőeljárás menetében

1. A vizsgálat tárgya

Mindenekelőtt a témám rövid vázolásával szeretnék választ adni arra a kérdésre, hogy a közérdekű munka büntetés – mint anyagi jogi intézmény – milyen kapcsolatban áll a büntetőeljárással. A kutatás tárgya annak a vizsgálata, hogy azokban az esetekben, amikor lehetőség van közérdekű munka büntetés kiszabására – a Büntető Törvénykönyv lehetővé teszi, és a bűncselekmény jellegét, az elkövető személyiségét tekintve a közérdekű munka adekvát szankció –, milyen arányban élnek a gyakorlatban a közérdekű munka büntetés lehetőségével a jogalkalmazók. A közérdekű munka büntetést a kutatás azért határozza meg „alternatíva”-ként, mert Büntető Törvénykönyvünk leggyakrabban szabadságvesztés büntetést ír elő a bűncselekmények szankciójaként, valamint mind a jogalkalmazók, mind a közvélemény számára a szabadságvesztés a „mérce” az alternatív szankciók megítélésénél,¹ így minden más büntetés vagy intézkedés alternatívának tekinthető. A 2009. évi LXXX. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról feloldotta szankciórendszerünk szabadságvesztés-centrikus voltát, kérdés azonban, hogy a jogalkalmazás él-e ezzel a lehetőséggel.² A kutatás a közérdekű munka büntetés alkalmazását vizsgálja, azonban a hatályos büntető eljárásjogi törvény számos egyéb „alternatív útvonal”-at kínál a „klasszikus útvonalterv”-hez képest.

A büntetőeljárás menetében a következő kronológiai sorrendben merülhetnek fel a hagyományostól eltérő megoldások: a nyomozás befejezését követően közvetítői eljárásra és vádemelés elhalasztására kerülhet sor a büntetőeljárásról szóló 1998.

¹ GÖNCZÖL 2006, 669. o.

² BUSCH 2010, 292. o.

évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) által megfogalmazott szabályok szerint.³ Az ügyész **közvetítői eljárásra** utalja az ügyet tevékeny megbánás esetén, és amennyiben a közvetítői eljárás eredményesen zárul, akkor büntetőeljáráson kívül oldódik meg az ügy. A közvetítői eljárást az illetékes megyei (fővárosi) igazságügyi szolgálat folytatja le.⁴ A tevékeny megbánás intézményét a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) büntethetőséget megszüntető okként határozza meg,⁵ melynek során az elkövetőnek közvetítői eljárás keretében lehetősége nyílik arra, hogy a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátegye.⁶ **Vádemelés elhalasztása** esetén az ügyész a vádemelést elhalasztja, ha ennek a gyanúsított jövőbeni magatartásában mutatkozó kedvező hatása feltételezhető, ezért „ügyészi próbára bocsátásnak” is tekinthető.⁷ A Btk. Általános Részében intézkedésként szabályozott próbára bocsátás és pártfogó felügyelet, valamint a büntetések közül a felfüggesztett és a feltételes szabadságvesztés szintén egyfajta „alternatív út”-nak tekinthető a büntetőeljárás menetében. **Próbára bocsátás** esetén a bíróság a büntetés kiszabását próbaidőre elhalasztja, ha alaposan feltehető, hogy a büntetés célja a büntetés kiszabásának csupán a kilátásba helyezésével is elérhető. A próbaidő eredményes elteltével az elkövető büntethetősége megszűnik.⁸ A gyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy az ügyész vádat emel, a bíróság megállapítja a vádlott bűnösségét, de a büntetés kiszabását próbaidőre elhalasztja. A pártfogó felügyelet önállóan nem, csak büntetés vagy más intézkedés mellett alkalmazható.⁹ **Felfüggesztett vagy részben felfüggesztett szabadságvesztés** esetén az ügyész vádat emel, a bíróság ítéletében megállapítja a bűnösséget és kiszabja a szabadságvesztés büntetést, de annak végrehajtását felfüggeszti vagy részben felfüggeszti. A szabadságvesztés végrehajtása próbaidőre akkor függeszthető fel, ha – különösen az elkövető személyi körülményeire figyelemmel – alaposan feltehető, hogy a büntetés célja annak végrehajtása nélkül is elérhető.¹⁰ **Feltételes szabadságra bocsátásra** úgy kerülhet sor, hogy az ügyész vádat emel, a bíróság ítéletében megállapítja a bűnösséget és kiszabja a büntetést, az elítélt a szabadságvesztés büntetés letöltését megkezdi, de

³ Be. 216. § (1) bek. d.) pont; 221/A. §; 222-223. §

⁴ Be. 221/A. §

⁵ Btk. 36. § (1) bek. → büntethetőséget megszüntető ok, Btk. 36. § (2) bek. → a büntetés kiszabása körében korlátlan enyhítést engedő ok

⁶ Btk. 36. §

⁷ Be. 222-223. §

⁸ Btk. 72-73. §

⁹ Btk. 70. §

¹⁰ Btk. 89. §

nem tölti ki teljesen. A bíróság a határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélet akkor bocsátja feltételes szabadságra, ha – különösen a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására és arra a készségére tekintettel, hogy törvénytisztelő életmódot fog folytatni – alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.¹¹ A vádemelés elhalasztásának tartamára, a feltételes szabadság tartamára, a próbára bocsátás próbaidejére és a szabadságvesztés felüggesztésének próbaidejére **pártfogó felügyelet** rendelhető el, ha mindezek eredményes elteltéhez az elkövető rendszeres figyelemmel kísérése szükséges.¹²

Az általános eljáráshoz képest „alternatívát” jelentenek a Be. által a külön eljárások között szabályozott bíróság elé állítás, lemondás a tárgyalásról és a tárgyalás mellőzése.¹³ A külön eljárás definícióját Király Tibor tankönyvében találjuk meg. A külön eljárás az olyan eljárás, amely – miként az általános eljárás is – a büntetőjogi főkérdések (a bűnösség, a jogkövetkezmények) eldöntésére irányul, és

- az eljárási alapelvek megtartásával, de részben kivételek eltűrésével,
- a törvényben meghatározott külön (speciális) szabályok és kivételek szerint az általános eljárási szabályok alapján folyik.¹⁴ Az egyszerűsítő külön eljárásokkal kapcsolatban felmerülő érveket és ellenérveket a következőképpen foglalja össze Tóth Mihály *Büntető eljárásjog* című tankönyve. A gyorsítást szolgáló egyszerűsítő bírósági eljárások alkalmasak lehetnek a hagyományos bírósági eljárás késedelmeinek kiküszöbölésére. Egyes, jellegüknél fogva csekélyebb súlyú, illetve a terhelt által beismert, vagy tettenérés folytán könnyen bizonyítható bűncselekmények rendelkezhetnek olyan személyi vagy ténybeli körülményekkel, amelyek nem indokolják a törvény szerint hosszadalmasabb rendes eljárás lefolytatását, ugyanakkor lehetőséget adnak az elkövető beismerésére, valamint személyiségére, a bűncselekmény körülményeire, a kiszabható büntetésre, a bűnösség fokára, az okozott kár mértékére tekintettel az egyszerűsített eljárás lefolytatására. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy az egyszerűsítő eljárások lefolytatása számos, a bírói eljárásra vonatkozó lényeges alapelv feladásával jár. Az eljárások lefolytatása gyors és hatékony, ugyanakkor magában

¹¹ Btk. 47-48/A. §

¹² Btk. 82. §

¹³ A „külön eljárások” megjelölés KIRÁLY Tibor tankönyvében „külön eljárás”-ként, TÓTH Mihály tankönyvében „külön eljárás”-ként szerepel. Az idézetek használatakor a szerzők által írt megjelölést, egyébként a „külön eljárások” megjelölést használok.

¹⁴ KIRÁLY 2008, 591. o.

hordozza annak veszélyét, hogy az anyagi igazság felderítése csorbát szenvedhet, és ily módon árthat az igazságszolgáltatás eszméjének.¹⁵

Büntetőeljárás szakasza	Intézkedésre jogosult	„Alternatív lehetőség”
Nyomozás	Rendőrség/ Ügyészség	nyomozás felfüggesztése
Vádemelés	Ügyészség	1. közvetítői eljárás 2. vádemelés elhalasztása (pártfogó felügyelet)
Bíróság előtti eljárás	Bíróság	1. próbára bocsátás 2. felfüggesztett szabadságvesztés (pártfogó felügyelet)
Büntetés-végrehajtás	Bíróság	feltételes szabadságvesztés (pártfogó felügyelet)
Büntetés-végrehajtás után	Igazságügyi Szolgálat	pártfogó felügyelet
<i>Külön eljárások</i>	Ügyészség/Bíróság	3. bíróság elé állítás 4. lemondás a tárgyalásról 5. tárgyalás mellőzése

„Alternatív útvonal”-at jelent a **büntetések vagylagos kiszabásának lehetősége**, melynek során – a Btk. által meghatározott bűncselekményi kör esetén – a jogalkotó bírói mérlegelés körébe utalja annak eldöntését, hogy milyen büntetést szab ki. A hatályos törvény által alkalmazott jogtechnikai megoldástól függ, hogy ez a felhatalmazás a Büntető Törvénykönyv Általános vagy Különös Részi szabályai között kerül-e elhelyezésre.

2010. május 1. napjáig Büntető Törvénykönyvünk fő- és mellékbüntetések között tett különbséget. Főbüntetésnek minősült a szabadságvesztés, a közérdekű munka és a pénzbüntetés. Mellékbüntetés volt a közügyektől eltiltás, a foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, a kitiltás, a kiutasítás és a pénzmellékbüntetés. A Büntetőjog Általános Rész című tankönyv a fő- és mellékbüntetések közötti különbséget úgy magyarázta, hogy a főbüntetések önállóan, más büntetés kiszabása nélkül alkalmazhatóak voltak, míg a mellékbüntetések rendszerint csak valamely főbüntetés mellett kerülhettek kiszabásra. A fő- és mellékbüntetés megkülönböztetés relativizálódott és meghaladottá vált, ugyanis már a Btk. megalkotásakor is lehetőség volt arra, hogy a mellékbüntetések többségét főbüntetés kiszabása nélkül, önállóan alkalmazza a bíróság.¹⁶ Mellékbüntetés főbüntetés helyett önálló büntetés-ként akkor volt alkalmazható, ha a bűncselekmény büntetési tétele háromévi sza-

¹⁵ TÓTH 2009, 507-508. o.

¹⁶ BUSCH 2006, 246. o.

badságvesztésnél nem volt súlyosabb, és a büntetés célja így is elérhető volt. Önálló büntetesként csak egy mellékbüntetést lehetett kiszabni.¹⁷ A Btk. 38. § (3) bekezdése sorolta fel azokat a mellékbüntetéseket, amelyek főbüntetés helyett önálló büntetesként is alkalmazhatóak voltak: foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás és kiutasítás.¹⁸ 2010. május 1. napját megelőzően a Btk. azt a jogtechnikai megoldást alkalmazta, hogy amennyiben a bűncselekmény törvényi tényállásában meghatározott szankció vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés volt, bűncselekményenként nevesítette a szankciók vagylagos alkalmazásának lehetőségét: „a büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, közérdekű munka vagy pénzbüntetés”. A Btk. különös része 62 törvényi tényálláshoz fűzte vagylagosan a közérdekű munka alkalmazásának lehetőségét.¹⁹

A hatályos Btk. szankciórendszere büntetésekből és intézkedésekből áll. A 2009. évi LXXX. törvénnyel (a továbbiakban: 2009-es novella) bevezetett módosítás alapján 2010. május 1. napjától a Btk. 38. §-ának értelmében a büntetéseket két csoportra osztjuk: büntetések és mellékbüntetések. A Btk. 38. § (1) bekezdése sorolja fel a büntetési nemeket: szabadságvesztés, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás és kiutasítás. A Btk. 38. § (2) bekezdése értelmében mellékbüntetésnek minősül a közügyektől eltiltás és a kitiltás.

A 2009-es novella a korábbi szankciórendszerhez képest differenciáltabb szankcionálási rendszert alakít ki, amelynek célja, hogy az alkalmazandó szankciók típusa, súlya, szigora jobban illeszkedjen a bűncselekmény súlyához, jellegéhez és az elkövető személyi körülményeihez. A differenciálás megteremtését szolgálja a büntetések kombinált alkalmazásának rugalmasabbá tétele. Így a novella csaknem teljesen felszámolja a korábban meglévő, a büntetések együttes, illetve egymás helyett történő kiszabására vonatkozó korlátokat. A Btk. 38. § (3) bekezdése kisebb tárgyi súlyú bűncselekmények esetében általános jelleggel lehetővé teszi szabadságvesztés helyett egy vagy több más büntetés alkalmazását, ha a bűncselekmény büntetési tételének felső határa 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb. A novella a különös részi bűncselekmények absztrakt fenyegetettségi fokától függően teszi lehetővé szabadságvesztés helyett más büntetés önálló vagy további büntetéssel, illetve büntetésekkel együtt történő kiszabását. A novella alkotói azt remélték ettől a megoldástól, hogy a többi büntetési nem a szabadságvesztés büntetésnek olyan reális alternatíváivá válnak,

¹⁷ Btk. 88. § (hatályon kívül helyezte a 2009. évi LXXX. tv. 2010. május 1. napjától)

¹⁸ BUSCH 2006, 328. o.

¹⁹ VÓKÓ 2009, 319. o.

amelyek adott esetben a szabadságelvonásnál nagyobb mértékű tényleges joghátrányt jelentenek a szabadságvesztés káros hatásai nélkül.²⁰

A 2009-es módosítás technikailag úgy valósult meg, hogy a novella a Btk. Különös Részében megszüntette az alternatív büntetések kilátásba helyezését. A Btk. Különös Része az egyes bűncselekményeket többnyire kizárólag szabadságvesztéssel, kivételesen kizárólag pénzbüntetéssel fenyegeti. Az enyhébb absztrakt tárgyi súlyú bűncselekmények esetén a 2009-es novella az Általános Részbe iktatta be azt az átvezető szabályt, hogy amennyiben a bűncselekmény büntetési tételének felső határa háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb, akkor szabadságvesztés helyett közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás vagy kiutasítás, illetőleg e bűncselekmények közül több is kiszabható. A módosítás tehát kizárólag technikai jellegű és valójában kiterjeszti azoknak a bűncselekményeknek a körét, amelyeket a törvény alternatív büntetéssel fenyeget. Az új szabályozás jogi jelentősége valójában abban áll, hogy a legfeljebb három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények miatt a jövőben enyhíthő rendelkezés (Btk. 87. §), illetve a – korábbi – 88. § alkalmazására történő hivatkozás nélkül is kiszabható szabadságvesztésnél enyhébb büntetés.²¹

A közérdekű munka büntetés szabályai annyiban módosultak, hogy 2010. május 1. napjától – követve az európai országok többségében alkalmazott megoldást – a büntetés tartamát órákban kell meghatározni, melynek legkisebb mértéke 42 óra, legnagyobb mértéke 300 óra. A közérdekű munka, illetőleg ennek hátralevő része helyébe lépő szabadságvesztést úgy kell megállapítani, hogy 6 óra közérdekű munkának 1 napi szabadságvesztés felel meg. Az átváltoztatás után fennmaradó közérdekű munkának egy napi szabadságvesztés felel meg. A közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés 2 hónapnál rövidebb is lehet.²²

A közérdekű munka büntetés, mint „alternatíva” a büntetőeljárás során, először a vádemeléskor – az ügyészi szakban – merül fel büntetési indítványként, ezt követően a büntetés kiszabásakor – a bírói szakban –, majd a büntetés végrehajtásakor – a pártfogó felügyelete mellett – találkozunk vele.

²⁰ BUSCH 2010, 293. o.

²¹ BUSCH 2010, 303. o.

²² Btk. 49-50. §

2. A vizsgálat módszere

A tanulmány a „menet közben” módszert alkalmazva az egyéni kutatómunka egy részéről számol be annak érdekében, hogy a tudományos közösség visszacsatolása által a helyes irányban haladjon tovább.

A vizsgálat a 2010. évben jogerősen közérdekű munka büntetéssel befejezett ügyekre terjedt ki Budapest VIII. kerületében. A 2010. év vizsgálatát az indokolta, hogy a kutatás kezdetekor, 2011-ben már rendelkezésre álltak statisztikai adatok a 2010. évből, és ezek voltak a legfrissebb, legaktuálisabb adatok. Ezen kívül valamennyi, 2010-et megelőző évhez viszonyítva ekkor volt a legnagyobb a kiszabott közérdekű munka büntetések száma, tehát az adatok számossága miatt is ez az év tűnt legalkalmasabbnak a vizsgálat elvégzésére, továbbá 2010-ben voltam pártfogó felügyelő.

A vizsgálat módszertanával kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a kutatás saját gyűjtésű adatokra épül, ezért valóban tükrözi a trendeket, nagyságrendileg helyes, azonban csekély hibahatárral számolni lehet.

A vizsgált 212 ügy 241 terheltet jelent, ezért a továbbiakban már nem ügyeket, hanem kiszabott közérdekű munka büntetéseket jelölnek a számok, hiszen egy ügynek több terheltje is lehet.

A kutatás fordított kronológiai sorrendben haladt annak érdekében, hogy a közérdekű munka büntetés eljárásjogi vonatkozásai, tehát a vádemelési, bírósági szak kerüljön a középpontba. Azok az ítéletek képezték a vizsgálat alapját, amelyekben a 2010. évben közérdekű munka büntetés kiszabására került sor, és ezekben az ügyekben vizsgáltam meg, hogy milyen bűncselekmény miatt került sor a közérdekű munka büntetés kiszabására és mi volt a büntetési indítvány a vádiratban.

II. A vizsgálat eredménye

1. A közérdekű munka büntetések első- és másodfokú bírósági gyakorlata

Először a 2010. évben jogerősen befejezett közérdekű munka büntetésekre vonatkozó első és másodfokú bírósági gyakorlatot és az ehhez kapcsolódó ügyészi jogalkalmazást, ezt követően a bűncselekmények szerinti megoszlást mutatom be.

A 2010. évben jogerősen közérdekű munka büntetéssel befejezett ügyek többségében 2005 és 2010 közötti években került sor vádemelésre.

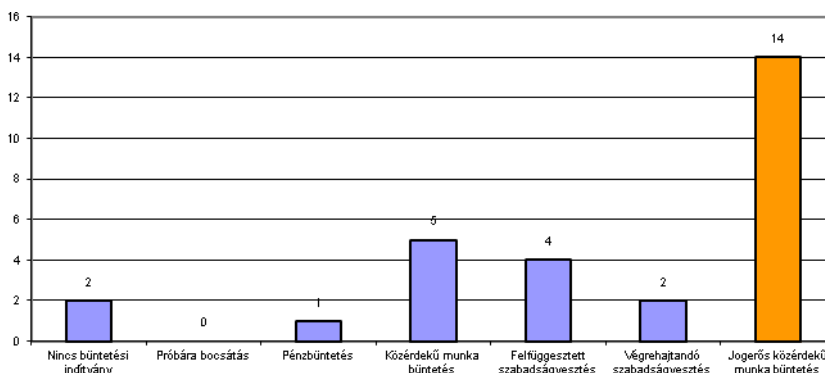
2005

A Budapesti VIII. kerületi Ügyészség 2005. évi vádiratai közül 16 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, ezek közül 11 esetben első fokon jogerőre emelkedett a közérdekű munka büntetés. A Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 3 esetben helybenhagyta az ítéletet, 1 esetben próbára bocsátást alkalmazott, 1 esetben pedig börtönbüntetésre súlyosította az ítéletet.

Elsőfok	Másodfok			
	Összesen	Helybenhagyás	Enyhítés	Súlyosítás
16	5	3	1	1

A 14 jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 5 esetben indítványozott közérdekű munkát, 1 esetben pénzbüntetés, 6 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány.

Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	Ø	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
14	2	Ø	1	5	4	2



A táblázatok tartalmával kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy 2011. január 1. napját megelőzően a vádiratnak nem volt kötelező tartalmi eleme a büntetési indítvány – kizárólag abban az esetben, ha az ügyész nem vett részt a tárgyaláson –, ez a magyarázata annak, hogy a vizsgált vádiratok között előfordult olyan, amely nem tartalmazott büntetési indítványt.

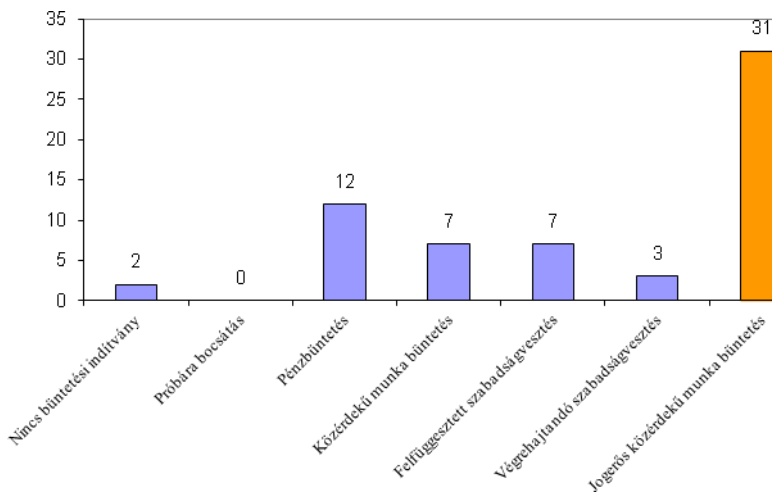
2006

A 2006-os vádiratok közül 31 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, ezek közül 29 terhelt esetében elsőfokon jogerőre emelkedett az ítélet. Mindössze 2 esetben járt el a másodfokú bíróság és mindkét másodfokú ítélet helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

Elsőfok	Másodfok			
	Összesen	Helybenhagyás	Enyhítés	Súlyosítás
31	2	2	0	0

A 31 jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 7 esetben indítványozott közérdekű munkát, 12 esetben pénzbüntetés, 10 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány.

Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	0	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
31	2	0	12	7	7	3



2007

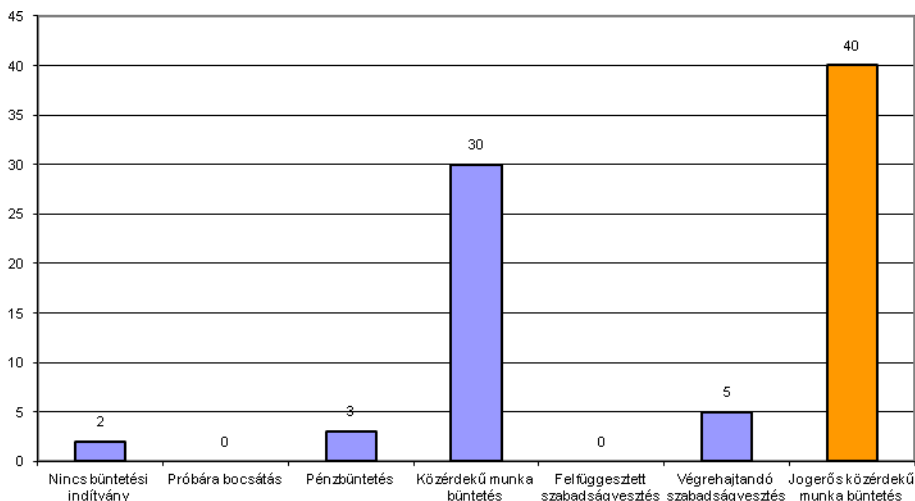
A 2007-es vádiratok közül 41 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, ezek közül 38 esetben első fokon jogerőre emelkedett a közérdekű

munka. A Fővárosi Bíróság másodfokú gyakorlatában 2 esetben helybenhagyták, egy esetben súlyosították az elsőfokú bíróság ítéletét.

Elsőfok	Másodfok			
	Összesen	Helybenhagyás	Enyhítés	Súlyosítás
41	3	2	0	1

A jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 30 esetben indítványozott közérdekű munkát, 3 esetben pénzbüntetés, 5 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány.

Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	Ø	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
40	2	0	3	30	0	5



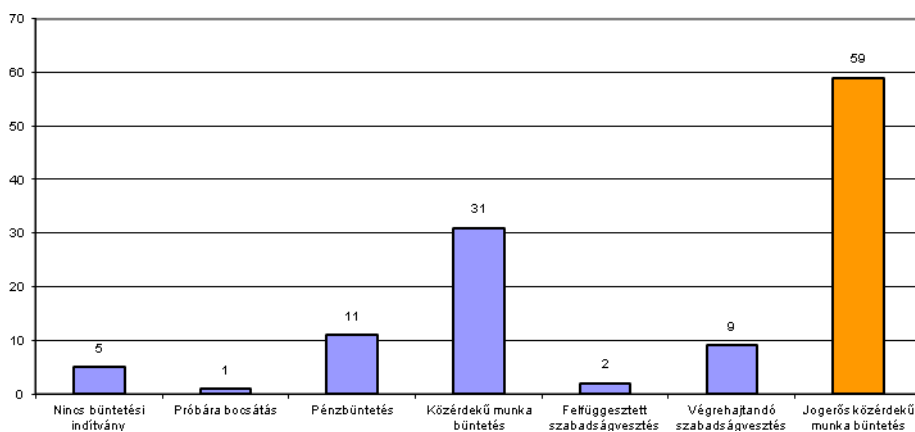
2008

A Budapesti VIII. kerületi Ügyészség 2008-as vádiratai közül 59 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, ezek közül 49 esetben első fokon jogerőre emelkedett az ítélet. Összesen 10 terhelt esetében került másodfokú bíróság elé az ügy, és valamennyi másodfokú ítélet helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

Elsőfok	Másodfok			
	Összesen	Helybenhagyás	Enyhítés	Súlyosítás
59	10	10	Ø	Ø

Az 59 jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 31 esetben indítványozott közérdekű munkát, 1 esetben próbára bocsátás, 11 esetben pénzbüntetés, 11 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány az ügyészség részéről.

Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	Ø	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
59	5	1	11	31	2	9



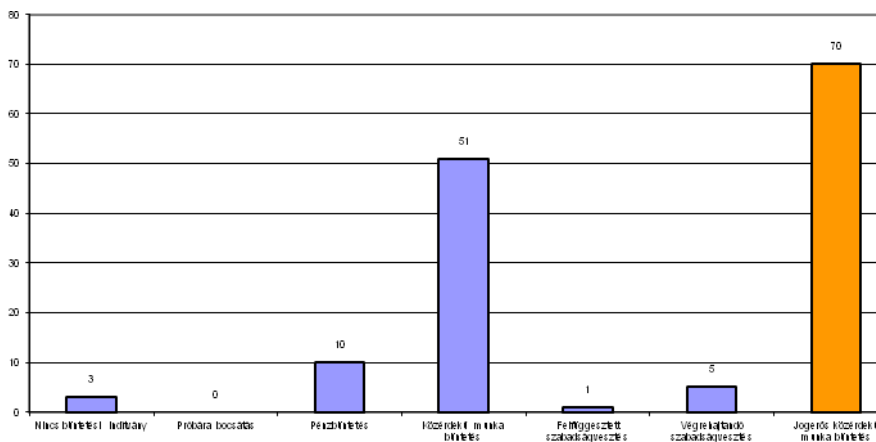
2009

A 2009-es vádiratok közül 72 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, ezek közül 70 esetben első fokon jogerőre emelkedett a közérdekű munka. Összesen 2 terhelt esetében került másodfokú bíróság elé az ügy és mindkét másodfokú ítélet súlyosította az elsőfokú bíróság ítéletét.

Elsőfok	Másodfok			
	Összesen	Helybenhagyás	Enyhítés	Súlyosítás
72	2	Ø	Ø	2

A 70 jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 51 esetben indítványozott közérdekű munkát, 10 esetben pénzbüntetés, 6 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány az ügyészség részéről.

Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	Ø	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
70	3	Ø	10	51	1	5

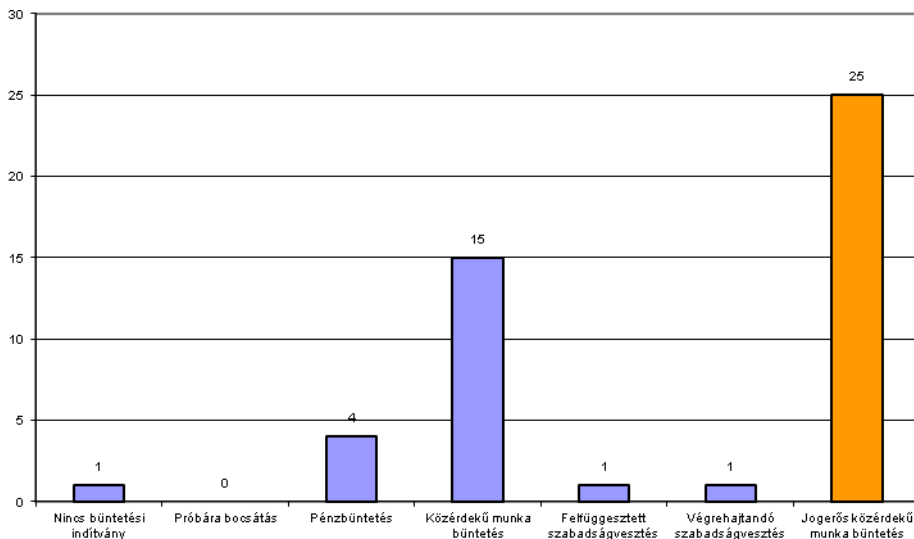


2010

A 2010-es vádiratok közül 25 terhelt esetében született első fokon közérdekű munka büntetés, és egyetlen esetben sem került másodfokú bíróság elé az ügy.

A 25 jogerős közérdekű munkabüntetés vonatkozásában az ügyészség 15 esetben indítványozott közérdekű munkát, 4 esetben pénzbüntetés, 5 esetben szabadságvesztés volt a büntetési indítvány az ügyészség részéről.

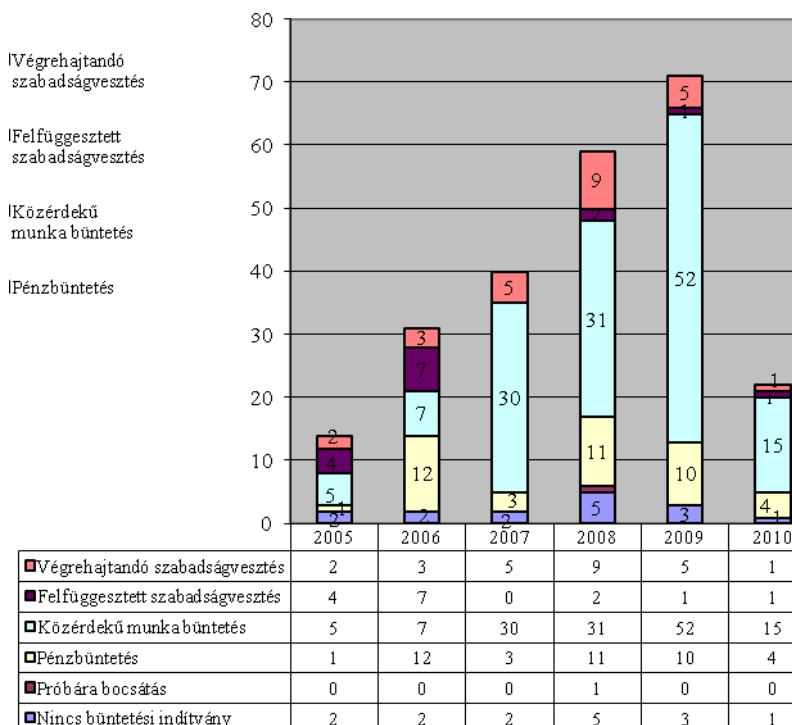
Jogerős KM	Vádirat szerinti büntetési indítvány					
	Ø	PRÓB.	PÉNZB.	KM	FF. SZV.	VH. SZV.
25	1	Ø	4	15	1	1



A 2010. év vizsgálatával kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra a tényre, hogy a 2010. évben közérdekű munka büntetést indítványként tartalmazó vádiratoknak csak csekély része fejeződött be a 2010. évben jogerősen közérdekű munka büntetéssel.

Megállapítható, hogy minél közelebbi a vádemelés időpontja a 2010. évhez, annál inkább csökken a valószínűsége annak, hogy másodfokú eljárásra került sor az ügyben. Minél közelebbi a vádemelés időpontja a 2010. évhez, annál nagyobb a valószínűsége a tárgyalás mellőzésével hozott közérdekű munka büntetést kiszabó ítéleteknek. A tárgyalás mellőzésével kiszabott közérdekű munka büntetések további vizsgálat tárgyát képezik.

A táblázat összefoglalóan mutatja a jogerős közérdekű munka büntetések alakulását 2005-2010-ig, és az egyes oszlopokon belül vannak ábrázolva a különböző büntetési indítványok.

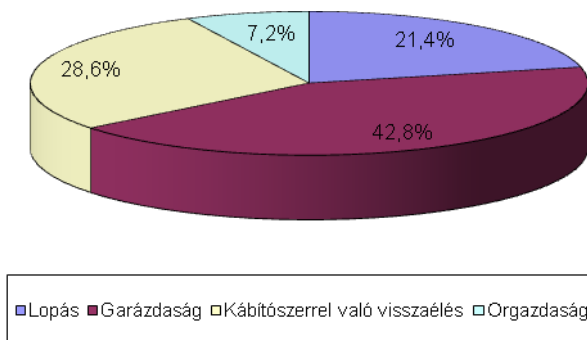


2. A közérdekű munka büntetések bűncselekmények szerinti megoszlása

A bűncselekmények szerinti megoszlás vizsgálata során a kutatás nem tett különbséget büntettek és vétségek között, ugyanis nem a kiszabott büntetés mértéke képezte a vizsgálat tárgyát, hanem az, hogy milyen bűncselekmény miatt került sor a közérdekű munka büntetés kiszabására.

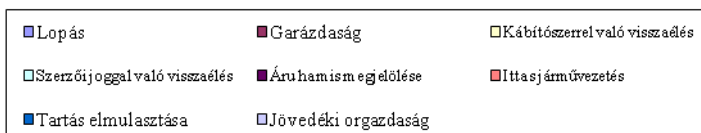
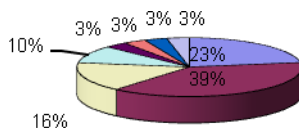
2005

A 2005-ben jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek 42 %-ban garázdaság, 28 %-ban kábítószerrel visszaélés, 21 %-ban lopás és 7 %-ban orgazdaság miatt került sor.



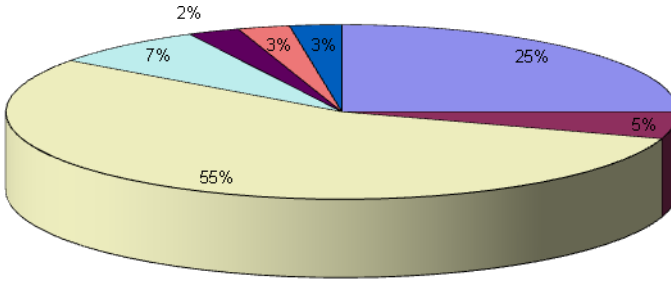
2006

A 2006-ban jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek közel 40 %-ban garázdaság, 23 %-ban lopás, 16 %-ban kábítószerrel visszaélés, 10 %-ban szerzői joggal visszaélés, 3 %-ban áru hamis megjelölése, 3 %-ban ittas járművezetés, 3 %-ban tartás elmulasztása és 3 %-ban orgazdaság miatt került sor.



2007

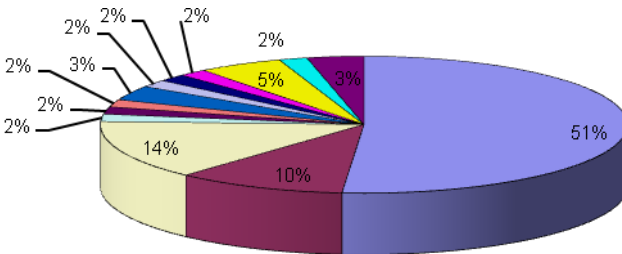
A 2007-ben jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek 54 %-ban kábítószerrel visszaélés, 24 %-ban lopás, 8 %-ban szerzői joggal visszaélés, 5 %-ban garázdaság, 3 %-ban tartás elmulasztása, 3 %-ban súlyos testi sértés és 3 %-ban zártörés miatt került sor.



Lopás
 Garázdaság
 Kábítószerrel való visszaélés
 Szerzői joggal való visszaélés
 Tartás elmulasztása
 Súlyos testi sértés
 Zártörés

2008

A 2008-ban jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek 50 %-ban lopás, 10 %-ban garázdaság, 14 %-ban kábítószerrel visszaélés, 5 %-ban köz-és magánokirat-hamisítás, 3 %-ban súlyos testi sértés, 3 %-ban áru hamis megjelölése, 2 %-ban szerzői joggal visszaélés, 2 %-ban csalás, 2 %-ban sikkasztás, 2 %-ban rongálás, 2 %-ban ittas vezetés és 2 %-ban jogtalan elsajátítás miatt került sor.

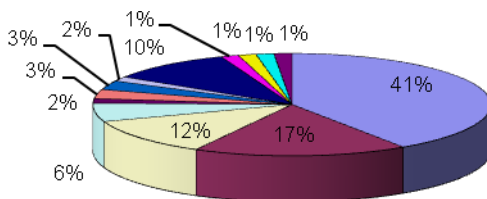


Lopás
 Garázdaság
 Kábítószerrel való visszaélés
 Szerzői joggal való visszaélés
 Súlyos testi sértés
 Sikkasztás
 Magánokirat-hamisítás
 Áru hamis megjelölése
 Ittas járművezetés
 Rongálás
 Jogtalan elsajátítás
 Csalás

2009

A 2009-ben jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek 42 %-ban lopás, 18 %-ban garázdaság, 12 %-ban kábítószerrel visszaélés, 10 %-ban köz-okirat-hamisítás miatt, 6 %-ban szerzői joggal visszaélés, 3 %-ban tartás elmulasztása, 3 %-ban súlyos testi sértés, 1 %-ban rongálás, 1 %-ban készpénz-helyettesítő fizetési

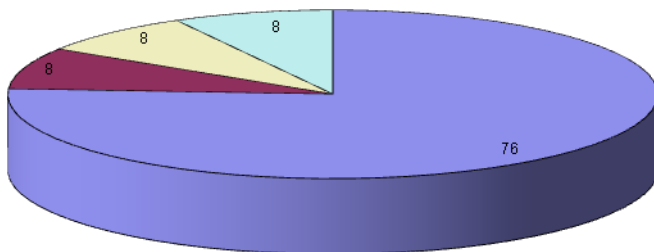
eszközzel visszaélés, 1 %-ban ittas járművezetés, 1 %-ban egyedi azonosító jel meghamisítása, 1 %-ban szemérem sértés és 1 %-ban zaklatás miatt került sor.



- Lopás
- Garázdaság
- Kábítószerrel való visszaélés
- Szerzői joggal való visszaélés
- Ittas járművezetés
- Tartás elmulasztása
- Súlyos testi sértés
- Rongálás
- Közokirat hamisítás

2010

A 2010-ben jogerőre emelkedett közérdekű munka büntetések kiszabására az esetek 76 %-ban lopás, 8 %-ban garázdaság, 8 %-ban közokirattal visszaélés és 8 %-ban rongálás miatt került sor.



- Lopás
- Garázdaság
- Rongálás
- Közokirat hamisítás

III. A vizsgálat eredményéből levonható következtetések

A következtetések levonása a további kutatás feladata, azonban már most megfigyelhető a közérdekű munka büntetések alkalmazása során a bűncselekményi kör

differentiálódása, és az a tény, hogy a vagyon elleni és közrend elleni bűncselekmények dominanciája mindvégig meghatározó.

A 2002-2010-re vonatkozó statisztikai tájékoztatás szerint – tehát hosszabb távon – a vagyon elleni bűncselekmények aránya a legmeghatározóbb az összsbűnözésen belül. Összevetve ezt az adatot, valamint a vizsgálat megállapítását, hogy folyamatosan bővülő bűncselekményi kör esetén kerül sor egyre növekvő számban a közérdekű munka büntetés kiszabására, megkérdőjelezhetetlen a büntetés létjogosultsága, azonban a büntetés végrehajtása, hatékonysága sok megoldandó kérdést vet fel.

Az adatokból megállapítható, hogy mind a bíróság, mind az ügyészség egyre nagyobb számban alkalmazza a közérdekű munka büntetést, azonban nagy kérdés, hogy egyáltalán felkészültünk-e erre.

Felhasznált irodalom

BÁNÁTI J. – BELOVICS E. – CSÁK Zs. – SINKU P. – TÓTH M. – VARGA Z.: Büntető eljárásjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009

BELOVICS E. – BÉKÉS I. – BUSCH B. – GELLÉR B. – MARGITÁN É. – MOLNÁR G. – SINKU P.: Büntetőjog Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006

BELOVICS E. – BÉKÉS I. – BUSCH B. – DOMONKOS A. – GELLÉR B. – MARGITÁN É. – MOLNÁR G. – SINKU P.: Büntetőjog Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010

GÖNCZÖL K. – KEREZSI K. – KORINEK L. – LÉVAY M.: Kriminológia – Szakkriminológia. CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006

KIRÁLY T.: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó Kft., Budapest, 2008

VÓKÓ Gy.: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009

BÜNTETŐJOGI SZEKCIÓ

Bárányos Bernadett

Büntetőjogi Tanszék

Témavezető: Gellér Balázs

BŰNSZERVEZET: HATÉKONYSÁG VAGY ALKOTMÁNYOSSÁG?

I. Problémafelvetés

A szervezett bűnözés fokozott társadalomra veszélyessége, a társas elkövetés más formáihoz képest minőségileg és mennyiségileg is eltérő jegyei folytán a büntetőjogi gondolkodás kiemelt témájává vált nemzetközi szinten és Magyarországon egyaránt. Lévén azonban, hogy „*a szervezett bűnözés központi fogalma a bűnöző tevékenység, és nem a bűncselekmény, alanya pedig a bűnszervezet és nem az elkövető*”,¹ a szervezett bűnözés elleni harcnak olyan dogmatikai eszköztárat kell felvonultatnia, amely a bűncselekményt retrospektív szemlélő és az elkövető egyéni felelősségét vizsgáló klasszikus büntetőjogi dogmatika kereteit feszegeti.

A kérdés ugyanakkor nem szorítható csak arra, hogy a büntetőjogi dogmatika képes-e az új büntetőpolitikai igényeknek megfelelő eszköztár kidolgozására, hiszen „*a büntetőpolitikai igények kielégítése mindig kettős mércét kap: a dogmatika és az alkotmányossági szempontú megmértetést*”.²

Gellér Balázs 2004-ben tett megállapítása szerint az eddigi kutatások alapjául szolgáló hipotézis az, hogy a szervezett bűnözés körébe vont kriminális magatartások hatékony visszaszorításának szükségessége szükségszerűen konfliktusba kerül a jogállamiság követelményeivel és a klasszikus büntetőjog alapelveivel.³ Ezekre az összefüggésekre a szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogi diskurzus egyik kiemelt színterének számító Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) is felhívta a figyelmet.⁴ Az AIDP határozata⁵ egyfelől rögzíti, hogy ezek a súlyos

¹ BÓCZ 2000, 4. o.

² KIS 2004, 46. o.

³ GELLÉR – HOLLÁN 2004, 12. o.

⁴ Az AIDP 1999-ben Budapesten megtartott XVI. kongresszusán és 2009-ben Isztanbulban megrendezett XVIII. kongresszusán is kiemelt figyelmet szentelt a szervezett bűnözéssel kapcsolatos új kihívásoknak.

bűncselekmények hatékonyabb válaszokat követelnek a jelenség szervezett és sokszor határokon átívelő jellegének leküzdéséhez, ez pedig új kihívást jelent a jogbiztonság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok számára. Másrészt, a szervezett bűnözés elleni harc nem használható fel kivételes szabályok kiterjesztő alkalmazására. Biztosítani kell a büntetőjog alapvető elveinek, különösen a legalitás, egyéni bűnösség, ultima ratio, arányosság, emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülését.⁶

Ami a magyar szabályozás ívét illeti, a bűnszervezet fogalmának a megjelenése⁷ óta eltelt 15 év alatt a bűnszervezet fogalma, a bűnszervezeti elkövetés büntetőjogi következményei és a bűnszervezethez kapcsolódó sui generis tényállás is több módosításon esett át, amely változásoknak a szervezett bűnözéssel szembeni hatékonyabb fellépés igénye, valamint a nemzetközi és európai uniós dokumentumok voltak a katalizátorai.

A 2001. évi CXXI. törvény nemcsak a bűnszervezet fogalmát reformálta meg, megtisztítva azt számos, a bizonyítást nehezítő kriminológiai jellemzőtől, de a bűnszervezeti elkövetés büntetőjogi következményeit tekintve is új koncepciót fogalmazott meg. A törvény nem egyes bűncselekmények minősítő körülményeként határozza meg a bűnszervezetben történő elkövetést, hanem általános részi rendelkezéssel írja elő a büntetési tétel felső határának a kétszeresére emelését. Ez a törvény módosította a végrehajtás fokozatát bűnszervezetben történő elkövetés esetén fegyházra, szigorította az elkobzás és a vagyonekobzás szabályait és zárta ki a bűncselekményt bűnszervezetben elkövetőket minden kedvezményből a büntetés kiszabás területén.

Tekintettel arra, hogy a bűnszervezetben történő elkövetés megállapításához igen súlyos jogkövetkezmények kapcsolódnak, garanciális jelentőségű, hogy a bűnszervezet fogalma kellő pontossággal megfogalmazott legyen. A bűnszervezet-fogalom kapcsán is két, egymásnak ellenható kívánalom feszül tehát egymásnak, egyrésztől

⁵ Resolution of the XVIIIth Congress. Section I-Penal Law. General Part. The expanding forms of preparation and participation http://penal.onifin.com/spip.php?page=mainaidp&id_rubrique=24&id_article=95&lang=en

⁶ These serious crimes require more effective responses to combat the organized and often transnational character of the phenomenon at stake, and this need poses a new challenge to the rule of law and the guarantee of fundamental freedoms and human rights. The legitimate status of the fight against ... organized crime ... cannot be used as a pretext for an extensive application of exceptional rules. ... ensuring the application of fundamental principles of criminal law, and particularly those of legality, individual culpability, ultima ratio, proportionality and human rights and fundamental freedoms.

⁷ 1997. évi LXXIII. törvény 9. §

a bűnszervezet definíciójának igen pontosnak kell lennie, hogy az alkotmányos zsinórmértéknek megfeleljen, ugyanakkor szükséges, hogy rugalmas is legyen, hiszen csak így követheti a szervezett bűnözés dinamikáját. A hatékonyságot tehát az alkotmányosság határáig lehet és kell feszíteni, a hatékonyságnak azonban megálljt kell parancsolni, ha az a jogbiztonságot, a szükségességet, vagy az egyéni bűnfelelősséget sértené. Az alábbiakban a hatályos szabályozást abból a szempontból vizsgálom, hogy az a jogbiztonság és a bűnösségi elv alkotmányos kívánalmainak mennyiben felel meg.

II. Alkotmányossági problémák a bűnszervezet fogalmával kapcsolatban

Az AIDP 1999-es határozata szerint „*ha egy törvényhozás szankcionálni kívánja a szervezett bűnözésben való részvételt, vagy súlyosabb jogkövetkezményt akar fűzni az ennek keretében elkövetett bűncselekményekhez, illetve speciális eljárások alkalmazását szeretné lehetővé tenni a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények vonatkozásában, a törvényben pontosan meg kell határozni a szervezett bűnözés vagy a bűnözői csoport fogalmát.*”⁸ A pontos megfogalmazás szükségességére az AIDP 2009-es határozata is többször utal.

1. Az elkövetői kör körüli bizonytalanságok

A magyar szabályozással kapcsolatban felmerülő első kérdés, hogy kinek a cselekménye minősül bűnszervezetben elkövetettnek?

A 2001. évi CXXI. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint „*a törvény egyik fontos célkitűzése a szervezett bűnözés elleni küzdelem büntetőjogi eszköztára hatékonyságának fokozása. A törvény több rendelkezése fűz súlyosabb jogkövetkezményeket a **bűnszervezet tagjaként**⁹ elkövetett bűncselekményhez. Ilyen rendelkezés az is, amely a bűnszervezet tagjaként való elkövetést nem a törvény Különös Részében meghatározott súlyosabban minősítő körülményként értékeli, hanem általános részi szabállyal ... a büntetési tétel felső határát a kétszeresére emeli, azzal, hogy a szabadságvesztés tartama a húsz évet nem haladhatja meg.*” A miniszteri indokolásból tehát egyértelműen az következik, hogy a súlyosabb jogkövetkezmények a bűnszervezet tagjára alkalmazandók.

⁸ AIDP SZB hat./1999 p.1.2. In: HOLLÁN 116. o.

⁹ Kiemelés tőlem

A 4/2005. Büntető jogegységi határozat szerint azonban:

„I. Bünszervezetben elkövetés [Btk. 137. § 8. pont, 98. §-a (1) bek.] megállapítható azzal szemben is, aki – eseti jelleggel – akár egyetlen cselekményt tettesként vagy részesként valósít meg.” A jogegységi határozat tehát különbséget tesz bünszervezeten belüli és bünszervezeten kívüli lét, majd az indokolás további részéből kiolvashatóan a bünszervezeti tagságon belül aktív és passzív tagság között. Ez a különbségtétel azonban nemcsak a hatályos büntetőjog fogalmi rendszerének nem felel meg, magának a jogegységi határozatnak a logikájával is ellentétes. A határozat ugyanis arra a következtetésre jut, hogy nem a bünszervezeti tagság vizsgálendő, hanem egyedül az, hogy az elkövető akár egyetlen cselekményével is – akár részesként is – a cselekményt úgy valósította meg, hogy tudta, az egy bünszervezet tevékenységéhez kapcsolódik.

Ez a distinkció az ítélezésben is problémát okozott, mert, ahogy arra a Zuschlag János és társai ellen folyamatban volt eljárásban a Bács-Kiskun Megyei Bíróság rámutatott: *„IX. r. vádlott az ügyben némileg sajátos helyzetben volt amiatt, hogy a bünszervezetben történő elkövetés az ő esetében nem járt együtt azzal, hogy a bünszervezetnek tagja lett volna”*.¹⁰ *„A legösszetettebb minősítési kérdés IX. r. vádlott esetében az volt, hogy a bünszervezetben történő elkövetés az ő esetében megállapítható-e. Az ugyanis kétségtelen volt, hogy úgy működött együtt a Zuschlag-csoporttal, hogy nem volt tagja a bünszervezetnek – az együttműködés az ő részéről egyfajta „alkalmi megbízás” teljesítése volt, de a bünszervezetbe történő betagozódása nem történt meg”*.¹¹

A kérdést tovább árnyalja, hogy a Btk. 77/B. § (1) bekezdés b) pontja a bünszervezetben való részvétel megfogalmazást használja.

A Btk. rendelkezéseit a jogegységi határozattal összeolvasva tehát az a helyzet állt elő, hogy van

- bünszervezeti tagság, ezen belül is aktív és passzív,
- bünszervezetben részvétel és
- bünszervezetben elkövetés,

a három fogalom viszont nem fedi egymást. A bünszervezeti tagság ugyanis nem feltétlenül jelent bünszervezetben elkövetést, de az összefüggés fordítva sem igaz, ahhoz ugyanis, hogy valaki bünszervezetben kövesse el a bűncselekményt, nem kell tagnak lennie a bünszervezetben, ebben a relációban viszont előfordulhat, hogy a bünszervezetben elkövetés ellenére sem rendelnek el vagyonekobzást,

¹⁰ Bács-Kiskun Megyei Bíróság 2.B.193/2000/538. számú ítélet 373.

¹¹ Uo. 472. o.

mivel a bűnszervezetben részvétel nem állapítható meg. A bűnszervezeti elkövetés jogkövetkezményeinek ez a szétválása történt a Zuschlag-ügyben is a fent említett IX. r. vádlott esetében.

Annak ellenére tehát, hogy ez a következtetés sem a Btk. hatályos rendelkezéséből, sem a jogalkotói szándékból nem volt kiolvasható, a Legfelsőbb Bíróság az ún. külső személyekre is kiterjesztette a bűnszervezetben elkövetés megállapítását.

2. Az alapcselekménnyel kapcsolatos tisztázatlanságok

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos tanulmányokban különbséget tesznek cél-, eszköz-, alap- és ún. járulékos cselekmények között. Célcselekmény az a profitorientált cselekmény, amely elkövetése a bűncselekmény célja, pl. kábítószerrel visszaélés, míg eszközcselekmény az ehhez szükséges további bűncselekmény, pl. a riválisok megölése. Szokás még különbséget tenni alapcselekmény és kapcsolódó vagy járulékos bűncselekmény között. Az előbbi alatt értendő az az ún. tradicionális bűncselekmény, amelyet a bűnszervezet tagjai e minőségükben elkövetnek, míg az utóbbi megnevezéssel jelölhető a bűnszervezethez tartozás pónalizálása.¹²

E körben több kérdés is felmerül:

a) Az alapcselekmény lehet-e 5 évet el nem érő cselekmény?

A Btk. bűnszervezet definíciója¹³ e vonatkozásban nem ad egyértelmű eligazítást, hiszen attól, hogy szervezeti szinten legalább 5 éves szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetése a cél, e cselekményekhez kapcsolódóan 5 évet el nem érő bűncselekmények is elkövethetők. Ahogy arra Tóth Mihály is rámutat, a bűnszervezet keretében elkövetett bűncselekmény súlya nem azonosítható a bűnszervezet céljaként megfogalmazott bűncselekmények súlyával.¹⁴

Az, hogy a bűnszervezetben való elkövetés jogkövetkezményei csak a legalább öt évi szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekményekre alkalmazhatók, a Btk. 137. § 8. pontját a 98. §-sal összeolvasva válik eldönthetővé. Így az ítélkezési gyakorlat szerint is „*a bűnszervezetben való elkövetés megállapíthatóságának formális kritériuma, hogy a bűncselekmény legalább öt év szabadságvesztéssel büntetendő legyen*”.¹⁵

¹² GELLÉR – HOLLÁN 2004, 22. o.

¹³ Btk. 137. § 8. bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja öt évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekmények elkövetése

¹⁴ TÓTH 2009, 64. o.

¹⁵ Bács-Kiskun Megyei Bíróság 2.B.193/2000/538. számú ítélet 472.

b) Elég-e egy előkészületi cselekmény, hogy bünszervezetben elkövettként minősüljön, ha a bünszervezet többi feltételének megfelel?

A kérdés tulajdonképpen két részkérdésre tagolható. Az első alkérdés, hogy egyetlen cselekmény elkövetése elég-e a bünszervezet megállapításához? Ez a kérdés elvi érveléssel merült fel a Bács-Kiskun Megyei Bíróság által tárgyalta, később kecskeméti maffia-perként elhíresült ügyben. Több védő arra hivatkozott ugyanis, hogy a bünszervezetben elkövetés megállapításához szükséges egy aktuális bűncselekmény és az is, hogy legalább két további szándékos és súlyos bűncselekményt kövessenek el vagy kíséreljenek meg. A felülvizsgálati eljárásban a Legfelsőbb Bíróság kifejtette ugyanakkor, hogy „*a bünszervezet léte megállapítható akkor is, ha – a hosszabb időre szervezett és összehangoltan működő – legalább három főből álló csoport – még egyetlen bűncselekményt sem követett el, de több, a törvényben meghatározott súlyú bűncselekmény elkövetése a célja*”. A határozat indokolása szerint „*a bünszervezet létének nem törvényi előfeltétele akár egyetlen bűncselekmény befejezett elkövetése vagy megkísérlése sem. A törvény ugyanis az ott írt súlyú bűncselekmények elkövetését, mint szervezeti célt tételezi a fogalom részeként, s nem követeli meg e bűncselekmények tényleges megvalósítását*”.¹⁶

Ami a bünszervezetben elkövetés megállapításához szükséges számasságot illeti, hasonló a helyzet, mint az üzletszerű elkövetés megállapításánál. Ahogy az üzletszerűség, úgy a bünszervezet fogalma is a „*bűncselekmények elkövetése*” fordulatot használja, amely a nyelvtani értelmezés szerint legalább két bűncselekményt jelent. Az üzletszerűséghez kapcsolódó bírói gyakorlatból tudjuk ugyanakkor, hogy egy bűncselekmény elkövetése is megalapozhatja az üzletszerű minősítést, amennyiben az elkövetés körülményeiből a rendszeres haszonszerzésre törekvésre következtetés vonható. Hasonló megállapítást tehetünk a bünszervezet körében is, ahol a bünszervezetben történő elkövetés megállapításához szükséges, de egyben elegendő is akár egyetlen bűncselekmény megvalósítása.¹⁷

A másik alkérdés, hogy a cselekményt milyen stádiumba kell juttatni, azaz, hogy előkészületi cselekmény minősülhet-e bünszervezetben elkövetettnek?

Nagy Ferenc szerint ugyanis „*a bünszervezetben elkövetés akkor állapítható meg, ha ... a bünszervezetben résztvevők – több bűncselekmény elkövetésére irányuló cél mellett – legalább egy bűncselekmény befejezetti vagy kísérleti szakát megvalósítják*”.¹⁸ Amíg a bünszervezet fogalma a bünszövetség fogalmára épült,

¹⁶ BH 2008.139

¹⁷ BH 2008.139

¹⁸ NAGY 2005, 169.

ez az álláspont vitathatatlan volt. Ezzel szemben a kecskeméti maffiaperben, ahol a vád többek között bűnszervezet tagjaként elkövetett emberölés előkészületének büntette volt, nyilvánvalóvá tették a bíróságok, hogy elegendő akár egyetlen bűncselekmény kísérletének vagy büntetendő előkészületének megvalósítása.¹⁹

c) Alkalmazható-e a bűnszervezeti elkövetés, ha nyilvánvalóan nem a bűnszervezettel összefüggésben követnek el bűncselekményt? Így például, ha a prostitúcióval és kábítószer kereskedelemmel foglalkozó bűnszervezet vezetője a felesége szeretójét szerelemföltésből megöli, az emberölés bűnszervezetben elkövettként fog-e minősülni?

Az 1997. évi fogalom-meghatározásnak még része volt a rendszeres haszonszerzési cél,²⁰ ahogy az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel bevezetett fogalom²¹ is megtartotta a haszonszerzési célt. A 2001. évi CXXI. törvénnyel módosított bűnszervezet fogalom ugyanakkor a bizonyítási nehézségeket mérséklendő, mindössze az öt évi szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekmények elkövetésének célját tartalmazza. Mivel a már hivatkozott kecskeméti maffiaperben a védekezés egyik iránya az volt, hogy a bűnszervezet létezésének alapvető feltétele, hogy a szervezet működése jogtalan haszonszerzést, bűnös profitszerzést célozzon, a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárásban erre az érvrendszerre is reflektálnia kellett. E körben rögzítette a Legfelsőbb Bíróság, hogy „*a bűncselekmény bűnszervezetben elkövetésének megállapításához a törvényi követelményeken túli többletkövetelmény – pl. bűnös profitszerzés célzata – nem szükséges.*”²²

Az említett példánál maradva tehát a magyar gyakorlatban a feleség szeretójének megölése is bűnszervezetben elkövetettnek minősülne.

Ezeket a kérdéseket a jogegységi határozat érintetlenül hagyta. Alkotmányossági szempontból rendkívül aggályos, hogy a bűnszervezeti elkövetés fogalmi elemeire a joggyakorlatnak kell választ adnia, ami szükségképpen magában hordja a visszaható hatályú bírói jogalkotás veszélyét.

¹⁹ BH 2008.139

²⁰ Btk. 137. § 7. bűnszervezet: bűncselekmények folyamatos elkövetésére létrejött olyan – munkamegosztáson alapuló – bűnszövetség, amelynek célja a rendszeres haszonszerzés.

²¹ Btk. 137. § 8. bűnszervezet: bűncselekmények rendszeres elkövetése révén haszonszerzés végett létrejött olyan bűnszövetség, amely feladatmegosztáson, alá-fölrendeltségi rendszeren és személyi kapcsolatokon nyugvó szerepvállaláson alapul.

²² Kommentár 270/9.

III. A 4/2005. BJE határozattal kapcsolatos alkotmányossági aggályok, a bűnfelelősség

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben rámutatott, hogy „*Valamennyi modern büntetőjogi rendszernek – szinte dogmaszerű – alaptétele a bűnfelelősség elve.*”²³ Későbbi határozatában kiemelte, hogy „*A büntetőjog alkotmányos alapelve a büntetőjogi felelősség személyes volta, a bűnösségen alapuló felelősség.*”²⁴ Ezen gondolatok a bűncselekménnyé nyilvánítás alkotmányosságát vizsgáló határozatok visszatérő elemét képezik.²⁵

Ahogy arra a dolgozat első részében már utaltam, az AIDP is óva int az egyéni bűnfelelősség erodálásától. A felelősségi kérdések a bünszervezeti tagság per se kriminalizációja és a kívülálló személy cselekményének bünszervezetben elkövetése kapcsán merülnek fel legelősebben. Tekintettel arra, hogy az előbbi kérdés részletes tárgyalására e helyütt nincs mód, mindössze annyit jegyzek meg, hogy a kérdés élet a hatályos jog elvette azzal, hogy nem a pusztán tagságot bünteti, hanem az elkövető részéről konkrét, jellemzően előkészületi jellegű cselekvőséget kíván meg.²⁶ A következőkben ezért a kívülálló személy felelősségével kapcsolatos kérdéseket vizsgálom.

A 4/2005. Büntető jogegységi határozat II. pontja szerint „*A Btk. 98. §-a (1) bekezdése akkor alkalmazható, ha az elkövető tudata a bünszervezet Btk. 137. §-a 8. pontjában meghatározott tárgyi ismérveit átfogja.*” E jogegységi határozat indokolásának kiindulópontja, hogy a magyar büntetőjog az egyéni felelősségen alapuló büntetőjogi felelősségen nyugszik, ennek megfelelően vizsgálni kell, hogy az elkövető tudattartama átfogta-e a bünszervezetben való elkövetés tényét.

A Legfelsőbb Bíróság több ügyben konkretizálta a 4/2005. BJE számú jogegységi határozatban kifejtetteket, különösen az elkövető tudattartamára tekintettel.²⁷ A Bfv.III.409/2007/5. Legfelsőbb Bírósági határozat²⁸ is rámutat, hogy nem a bünszervezet tárgyi ismérveinek megléte a döntő, hanem azt kell bizonyítani, hogy az elkövető a konkrét alapcselekmény megvalósításakor felismerte azokat.

A jogegységi határozat indoklása (IV/4.) is tartalmazza, hogy a tudattartam két irányba az ún. alapcselekmény és ezzel párhuzamosan a bünszervezet tárgyi ismér-

²³ 723/B/1991 AB hat.

²⁴ 58/1997. (XI.5.) AB hat.

²⁵ 167/B/2000 AB hat., 704/B/2004 AB hat.

²⁶ Btk. 263/C. §

²⁷ A határozatok áttekintését adja TÓTH 2009, 147-156. o.

²⁸ TÓTH 2009, 148-151. o.

veinek felismerése tekintetében vizsgálandó. Vizsgálni kell tehát azt is, hogy az elkövető tényszándéka kiterjedt-e arra, hogy a bűncselekmény, amelyet elkövet, a bűnszervezethez kapcsolódik, illetve annak keretei között valósul meg.

a) Az első kérdésnek ezért nyilvánvalóan annak kell lennie, mit jelent az, hogy egy cselekmény bűnszervezet tevékenységéhez kapcsolódik, illetve annak keretei között követik el?

A kérdés aktualitását egyrészt azon személyek cselekményeinek megítélése adja, akiknek a munkája olyan segítségnyújtásban áll, ami közvetten a szervezeti célok előmozdítására is alkalmas. A kérdés a szakirodalomban az ún. hot-dog árus néven híresült el. A példa szerint a bűnszervezet székhelye előtt az utcán (amerikai példa lévén) hot-dog árus működik. Mindenkinek ad el hot-dogot, de egy idő után kialakul az a rendszer, hogy a bűnszervezet tagjai minden nap nála ebédelnek és uzsonnáznak – azaz bevételének nagy részét a bűnszervezet tagjaitól kapja. Az, hogy ezek a személyek egy bűnszervezet tagjai, az utcai szóbeszédből, illetve a média híradásaiból sejtí. Bár nem tudja, hogy a hot-dogért kapott pénz bűncselekmények elkövetéséből származik-e, de akár ezt is alappal feltételezheti. A kérdés tehát úgy hangzik, hogy az adott bűnszervezet tevékenységéhez kapcsolódik-e az árus, vagy más bűncselekményt – pl. pénzmosást – elkövet-e?

Az AIDP kongresszusi határozat-tervezete szerint ugyan „*a szervezettel kapcsolatos jogszerű és rendeltetésszerű magatartás tanúsítása (ételszállítás, orvosi vagy jogi szolgáltatás) a szervezet jogellenes jellegének ismerete mellett sem elégséges a büntetőjogi felelősség megalapozásához*”,²⁹ mégis, a kérdés megítélése talán éppen a jogi tevékenység körében a legproblematisabb.

Kérdésként vethető fel az is, hogy amennyiben az elkövető tud a bűnszervezet létéről, akkor minden bűncselekmény, amelyet a bűnszervezet tagjaival együtt követ el, automatikusan bűnszervezetben elkövetettnek tekintendő-e? Egy másik konkrét példával élve: a kábítószerrel visszaéléssel foglalkozó bűnszervezet egyik tagja két barátját megkéri, hogy a két személy segítsen neki a felesége vélt szeretőjének megverésében úgy, hogy az legalább súlyos sérüléseket szenvedjen. A többször említett BH 2008.139 számon publikált eseti döntés alapján tudjuk, hogy a bűnszervezetben való elkövetés megállapításához profitszerzési célzat nem szükséges, a büntetendő előkészület elégséges. Az említett példában már a kábítószerrel visszaélésre létrejött bűnszervezeten kívüli előkészület is bűnszervezetté válna-e saját jogon, hiszen a büntetési tétel itt is egytől öt évig terjedő szabadságvesztés az aljas indokból elkövetettségre tekintettel, bár az előkészület csak két évig terjedő

²⁹ Ismerteti KIS. In: GELLÉR – HOLLÁN 2004, 84. o.

szabadságvesztéssel büntetendő? Vagy, épp a csekélyebb büntetési tétel miatt nem válna saját jogon bünszervezetté? Ebben az esetben viszont az a kérdés merül fel, hogy a kábítószerrel visszaélésre létrejött bünszervezetben való bünszervezeti tagság átvihető-e a tagok más bűncselekményére, még akkor is, ha annak semmi köze nincs a bünszervezet tulajdonképpeni céljához?

A bünszervezetet célra létrejött entitásként felfogva, csak a bünszervezet cél szerinti cselekményén belül mozgó, azokkal és a bünszervezet céljával bizonyítható ok-okozati összefüggésben lévő cselekményekre lehet a bünszervezetben elkövetést alkalmazni, azaz ha kábítószerrel visszaélés a bünszervezet célja és ezért a konkurensokat megölik, ez a bünszervezet céljával okozati összefüggésben van, viszont nincs okozati összefüggésben az egyik tag felesége szeretőjének megverése vagy megölése és a bünszervezet célja között. Erre tehát a bünszervezeti tagság nem terjeszthető ki.

Összehasonlításként érdemes megvizsgálni a nemzetközi dokumentumokban e tárgyban kifejtetteket. A tag bűnösségének szubjektív feltételeként az AIDP megköveteli, hogy a szándék terjedjen ki a szervezet bűncselekményt megvalósító tevékenységének támogatására. E következtetés levonásához bizonyítandó, hogy tudott a szervezet múltjáról, jelenéről és folyamatos bűncselekményt megvalósító tevékenységéről, valamint tudatosan e tevékenység támogatása vagy fenntartása miatt csatlakozott.³⁰ Az AIDP 2009-es határozata a mentális elem vonatkozásában megköveteli, hogy minden tag a szervezet kriminális jellege ismeretében és azzal a specifikus szándékkal cselekszik, hogy cselekménye a szervezeti cél elérését szolgálja.³¹ Ez a megközelítés természetesen szükségessé tenné annak bizonyítását is, hogy az elkövető a bünszervezet célját ismeri és éppen annak támogatása érdekében követi el a cselekményt. Ezen bizonyítási terhek kiküszöbölése érdekében tartalmazott az Európai Unió együttes fellépése³² egyszerűbb bünszervezet fogalmat, és került ki Magyarországon is a 2001. évi CXXI. törvénnyel a bünszervezet fogalmából a konkrét cél meghatározás, melyet már csak az öt évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetésének célja váltott fel.

A kecskeméti maffia-perben az első fokú bíróság arra mutatott rá, hogy „*a tevékenységi területek szerinti címkézés (pl. embercsempész bünszervezetként vagy*

³⁰ AIDP SZB hat. 1999 p. II.6.c) ismerteti KIS. In: GELLÉR – HOLLÁN 2004, 85. o.

³¹ Resolution C: As for the mental element, it is required that all members act in the knowledge of the criminal nature of the association and with the specific intent that their actions are a means to attain the goals pursued by the association.

³² Az Európai Unió tagállamaiban a bünszervezetben részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló 1998. december 21-ei 98/733/IB együttes fellépés

kábítószer kereskedő bűnszervezetként aposztrofálni valamely bűnözői csoportot) nem büntetőjogi kategória. Az magától értetődik, hogy egy bűnszervezet „szakosodhat” valamely területre, ennek azonban csak annyiban van jelentősége, hogy az így megvalósított bűncselekmények legalább öt évi szabadságvesztéssel büntetendők-e.” A felülvizsgálati indítványokban előadott védői érvelésekkel szemben pedig a Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy *„a fogalmi ismérvek törvényi meghatározása kimerítő, azok más ismérvekkel nem bővíthetők. A bűnszervezettel kapcsolatos nemzetközi jogi aktusok közvetlen belső alkalmazása nem megengedett, nem elfogadott.”*³³

b) További kérdés, hogy az elkövetőnek mit és az absztrakció milyen szintjén kell tudnia?

A Legfelsőbb Bíróság iránymutatás szerint *„az elkövetőnek nem a bűnszervezet működésének konkrét tényeit (munkamegosztását, a szereplők hierarchiáját, elérhetőségét, belső kapcsolatait, az anyagi haszon elosztásának módját kell ismernie, hanem tudnia kell, hogy ténykedésével a bűncselekményeket egy változó összetételben, de közösen végrehajtó, szerepmegosztással és konspiratív módon működő szervezethez kapcsolódva hajtja végre”*.³⁴ A Legfelsőbb Bíróság szerint a bűnözői csoportok konspiráción alapuló működése miatt ennél konkrétabb tudattartalom nem is várható el. Az elkövetőnek tehát azt kell tudnia, hogy legalább három személy, hosszabb ideje, összehangoltan bűncselekményeket valósít meg.

c) Felmerül végül a kérdés, hogy a legalább 5 évi szabadságvesztés büntetéssel fenyegetettségre ki kell-e terjednie a tudattartalomnak?

E kérdés kapcsán a bűnösségi elv és az ignorantia iuris neminem excusat elveinek látszólagos ütközéséről van szó. Látszólagos, hiszen közismert, hogy a hivatalos személy elleni erőszak megállapításához sem azt kell tudni, hogy a rendőr hivatalos személy, hanem, hogy a sértett rendőr. A bírói gyakorlat is egyértelművé tette, hogy a bűnszervezet definíciójában csak látszólagosan jogkérdés a legalább 5 évi szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetésének célja, az valójában a bűnszervezet létéhez vagy nem létéhez kapcsolódó tárgyi definíciós elem. Ahogy arra a Legfelsőbb Bíróság rámutatott, *„a törvénynek az a rendelkezése, hogy a bűnszervezet célja öt évi vagy ennél súlyosabb szándékos bűncselekmények elkövetése, nem jelenti azt, hogy a bűnszervezetben tevékenykedő tudatának át kell*

³³ BH 2008.139

³⁴ Bfv.II.646/2008/5. ismerteti TÓTH 2009, 154. o.

*fogni a tervbe vett bűncselekmények büntetési tételeinek pontos ismeretét, ez tehát ún. objektív büntethetőségi feltétel”.*³⁵

De akkor mi az, amit az elkövetőnek tudnia kell? A Zuschlag-ügyben a Szegedi Ítéletábrla azon az alapon látott lehetőséget a IX. r. vádlott esetében a bünszervezetben való elkövetés megállapítására, hogy „*a vádlottak szándéka legalább eshetőlegesen kiterjedt a pályázatok útján elérhető bármekkora összeg megszerzésére. Ebből következően anélkül, hogy az egyes bűncselekmények konkrét büntetési tételéről pontos tudomással bírtak volna, belenyugodtak abba, hogy a kár mértékéhez kötődően akár súlyos megítélésű, vagyis magas büntetési tétellel fenyegetett bűncselekmények is megvalósításra kerülnek*”.³⁶

A bűnösségnek a tárgyi oldal minden elemére ki kell terjednie ahhoz, hogy az elkövetőt felelőssé lehessen tenni. A jogegységi határozat azonban kifejejtí az ún. külső elkövető tényszándékából a súlyos bűncselekmények elkövetésének előrelátását.

Látható tehát, hogy a bünszervezet fogalom számos kérdést felvet, melyek jelentős részét a jogegységi határozat nem válaszolta meg, és amelyek megítélése a jogirodalomban sem egyértelmű. Ezekre a kérdésekre a bírói gyakorlat keresi a választ, egyes ítéletekből ugyanakkor az látszik, hogy a bünszervezetben elkövetés megállapítása szélesebb körben történik meg, mint ahogy az a nemzetközi dokumentumok alapján indokolt lenne.

A bűnüldöző szervek részéről egyértelműen felismerhető a bünszervezet fogalom redukciója és a bizonyítási terhek könnyítése iránti igény. Felvethető ugyanakkor, hogy a bünszervezet fogalom végtelenné tágítása a speciális cselekményekre fenntartott, különösen súlyos következményekkel járó bünszervezeti minősítés elrettentő, stigmatizáló hatását gyengíti, és így a kontraproduktívitas veszélyét hordja magában.

Ezt felismerve a Btk. tervezete a bünszervezet fogalmát ki kívánja egészíteni a közvetlen vagy közvetett anyagi haszonszerzés célzatával,³⁷ mely módosítás bünszervezet fogalmunkat az ENSZ Palermói Egyezményével, valamint az Európai Unió kerethatározatával³⁸ is összhangba hozza.

³⁵ Kommentár 270/11.

³⁶ Bf.II.334/2010/31. ítélet 30.

³⁷ 146. § (1) bek. 1. bünszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése közvetlen vagy közvetett anyagi haszonszerzés érdekében: <http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf>

³⁸ Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló 2008/84/IB kerethatározat

Felhasznált irodalom

BÓCZ Endre: Transnational organised crime – Some theoretical and practical questions. *Magyar Rendészet* 2000/5-6.

GELLÉR Balázs – HOLLÁN Miklós: *A szervezett bűnözés arcai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004

NAGY Ferenc: *Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához*. HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005

RABÓCZKI Ede (szerk.): *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára 2.* kiadás, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011

TÓTH Mihály: *Bűnszövetség, bűnszervezet*. Complex Kiadó, Jogi- és Üzleti Tartalom Szolgáltató Kft., Budapest 2009

Marosvári Attila

Büntetőjogi Tanszék

Témavezető: Gellér Balázs

GONDOLATOK A „VESZÉLYRŐL”

„...A laikus érzi, tudja, észleli a veszélyt, küzd is ellene – anélkül, hogy annak lényegét megismerni törekednék. Tudja, hogy veszély környékezi s a létezésének e tudatával beéri. Másként viselkedik egy filozófiailag iskolázott egyén. Ennek érdeklődését a veszély fogalma, lényege, természete kelt fel s a jogász figyelme ezen a határon is túlterjed, mert keresi, kutatja a veszély jelentőségét a legkülönbözőbb jogvidékeken: a magánjogban, a biztosítási jogban, az iparjogban, a munkásvédelmi jogban s a büntetőjogban.” (Angyal Pál)¹

Gondolatok a veszélyről, ezt a címet adtam annak a több részből, illetve gondolatsoportból álló értekezésnek, amelynek első darabját tartják most kezükben. Elsőként kísérletet teszek a veszély ontológiai feltérképezésére, s eközben a felmerülő jelentésvariációk bizonytalansági faktorait és azok okait fogom érinteni, ha szabad ezzel a képzavarral élnem. Elemzem a veszély kialakulását, a társadalmi kölcsönhatás szempontjából lényeges fogalmi elemeit, majd a jelen írás magvaként magának a veszélynek társadalmi kontextusát fogom boncolgatni. Végül a rizikó mérhetőségéről, illetve helyesebben mérhetetlenségéről, s az értékelés problémáiról ejtek pár szót.

Mi veszély? Létezik-e többfajta veszély, s ha igen, akkor melyek ezek? Melyek a büntetőjog számára releváns veszélyek? Ezek voltak a legelső kérdések, amelyek útjára indították gondolkodásomat, s készítettek arra, hogy kutatásokat végezsek, megpróbáljak választ adni ezekre a végtelen egyszerűnek tűnő, ám mégis összetett és nehéz kérdésekre. A veszélyeztető tényállások megalkotásával a büntetőjog egyes kitüntetett jogtárgyak kiemelt védelmének megteremtése érdekében „*a büntethetőség feltételeit időben előrehozta.*”² Székely János már 1978 szeptemberében megfogalmazott hasonló álláspontot, előtérbe helyezte a megelőzési szándékot, s azzal az adalékkal szolgált még ehhez, hogy szerinte a „*veszélyeztetési bűncselekmény elkövetési magatartása eredetileg nem tilos, jóllehet az életre (testi épségre)*

¹ VARKALA – WARKALLO W. 1942, Előszó

² BELOVICS – BÉKÉS – BUSCH – MOLNÁR – SINKU – TÓTH 2003, 110. o.

veszélyes.” A magatartási (biztonsági) szabályok megszegése teszi bűncselekménnyé.³ Tehát a cél az előretolt pőnalizálással egyértelműen a prevenció, és egy magasabb védelmi szint létrehozása volt. Ez ugyan helyeselendő és nemes cél, azt viszont nem szabad elfelejteni, hogy a jogalkotó az egzakt veszélyfogalommal 1948 óta a mai napig adós maradt.

A veszély fogalmát minden tudományág a saját területéhez kapcsolódóan, specifikusan próbálja megadni, beleépítve a rájuk jellemző, számukra fontos fogalmi elemeket. De a veszély általános definíciójának meghatározását taktikusan elkerüli minden tudományterület, valószínűleg nem véletlenül. Ahhoz, hogy a természetes fogalmához közelebb tudjunk kerülni, a legáltalánosabb következtetésekkel kell kezdenünk. Elsődlegesen, ahogy már Angyal Pál is megfogalmazta a veszély alapvetően negatív jelentéstartalmú, amely a benne rejlő hátrány lehetőségét, előidézı képességét hordozza magában.⁴ „... *nem egyszerű létezés, hanem fejlődési lehetőség, transzcendens jövőbeliség.*”⁵ Negatív tartalmát egyértelműen a kilátásba helyezett objektív hátrány okozza. De a gondolat kulcsa a „lehetőségen” van, a folyamat a kezdıstádiumból ugyan elindul, de nem szükségképpen és abszolúte nem biztos, hogy a végpontot eléri, viszont az egész folyamat alatt megvan erre a lehetőség. Ennek beteljesülése csupán a mellette és ellene ható erők konfrontálódásából született eredményének a függvénye. Természetesen Angyal még csak a veszély „folyamatával” foglalkozik, hiszen 1942-ben még nem létezett veszélyeztetési tényállás a Btk.-ban. A későbbiekben említést fogok tenni a veszély és veszélyeztetés különbözıségérıl, leginkább a folyamat elmélet szempontjából.

Összességében, ha mindezen fogalmi elemeket összefésüljük, jutunk arra a következtetésre, hogy általánosságban a veszély nem más, mint a **védett jogtárgy sérelmének objektív jövőbeli lehetősége**. Ezzel a rövid mégis egzakt meghatározással nincs új a nap alatt, hiszen majdnem ugyanezt a leírást adta „A büntetıjog általános tanai” című tankönyv 1966-ban.⁶ Jelen írásomban a terjedelmi korlátokra tekintettel nem kívánom a szakma képviselıinek a veszély fogalmával kapcsolatos különbözı álláspontjait elemezni, összehasonlítani, ez egy következı rész témája lesz.

Ontológiai szempontból fontos rávilágítani, hogy több típusú veszély létezik, s ezek nagyobb része a jog szempontjából is csak korlátozottan, s a büntetıjog irányából pedig egyáltalán nem értékelhetı. Varkala a veszélyek 3 nagy csoportját

³ SZÉKELY 1978, 818. o

⁴ ANGYAL 1942, 4. o.

⁵ Uo. 5.

⁶ KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 290. o.

különbözteti meg: 1. Általános emberi természeti veszélyek, 2. Társadalmi veszélyek, 3. Individuális veszélyek.⁷

Az első csoportba, amelynek bár az elnevezése megtévesztő, s talán kicsit helytelen is, hiszen az elemi csapások veszélyeit sorolja, amelyre az embernek semmilyen ráhatása nincs, hiszen ezek elháríthatatlanok és előre nem láthatók. Az ilyen helyzeteket a jog vis major-ként kezeli.⁸ Ez a terület a büntetőjog számára kizárólag, mint egyes bűncselekmények minősítő körülménye, közveszély helyszíne, állapotként értékelhető.

A második típus, a társadalmi veszélyek már érdekesebb terület, ide sorolja a háborút, a járványokat, tűzvészt, gazdasági válságot stb.⁹ Véleménye szerint ezen veszélyek sok esetben nem az egész társadalmat, csupán annak egy csoportját érintik, de kihatással vannak az egészre. A következmények valóságos befolyással bírnak az adott közösség szociális életére, hiszen az adott réteg számára hasonlóan elháríthatatlanok, mint a természeti veszélyek. A jog számára ez hasonlatos a természeti veszélyekhez, így annak mintájára értékeli ezt a csoportot.

A harmadik, az individuális veszélyek azok, amelyek egyén érdekkörében hatnak, saját vagy mások érdekét veszélyeztetik. A baleset, halál, gondatlanul vagy szándékosan okozott kár, kötelezettségzegés, bűncselekmények elkövetése tartoznak ebbe a körbe. Természetesen ezek is hatást gyakorolnak a közösségre, mindattól függetlenül, hogy egyéni érdeket sértenek, de ez magasabb társadalmi érdeket is veszélyeztet.¹⁰ Ez az a terület ahol a jognak, és ez esetben már a büntetőjognak is nem csupán lehetősége, de kötelessége is fellépni.

Fontos hangsúlyozni, hogy a büntetőjog szempontjából értékelendő veszély minden esetben emberi tevékenységhez kapcsolódik, hiszen az ezen kívül eső veszélyhelyzet, ahogy a fentiekben már rávilágítottam a büntetőjog számára nem értékelhető terület. Nem szabad elfelejtenünk viszont, hogy az emberi tevékenység mind aktív, tehát tevőleges, mind pedig passzív, mulasztásban megtévesztülő formája releváns. Ezen túl még léteznek szükséges elemek, amelyek büntetőjogilag értékelhetővé teszik a veszély állapotát. Balogh Ágnes – Békés Imrét idézve – megállapította, hogy Békés a veszélyeztetési tényállásokat vizsgálva két felelősségi elemet világít meg, 1. a külön normában megtévesztülő szabály megszegést, 2. az okozati összefüggésben lévő, büntetőjogilag nem tolerált veszélyt.¹¹ De a jogelleneségen

⁷ VARKALA – WARKALLO 1942, 4. o.

⁸ Uo. 5. o.

⁹ Uo. 5. o.

¹⁰ Uo. 6-7. o.

¹¹ BALOGH 2007, 94-95. o. (BÉKÉS 1974, 294-296. o.)

túl fontos tényező még a „másra hatás” lehetősége is, hiszen ha a tevékenység csupán önveszélyes, az nem kívánja meg az állami beavatkozás ezen szintjét. Az emberi mozzanat az, ami katalizátorként viselkedik, a kauzális folyamat elindítója, erősítője, egy szóval szereplője.

Elérkezett az idő, hogy visszakanyarodjak a fogalmakhoz, s megvizsgáljam a korábban már feltett kérdés, mely szerint van-e, s ha van mi a különbség veszély és veszélyeztetés között? Balogh Ágnes foglalkozik ezzel a problémával, s megállapítja helyesen, hogy a kettő nem mosható össze, viszont összesen ennyi, amiben egyet tudok vele érteni.¹² Több ponton vitatom álláspontját:

– Véleménye szerint a két fogalom között mennyiségi különbség van, a veszélyeztetés a szubjektummal és a cselekvési magatartással kiegészült veszély. Az, hogy a veszélyt, mint állapotot tekinti, jó kiindulási pont, hiszen a fellelhető állapotból indítja el az emberi magatartás a változásfolyamatot, amely így stádiumváltozásokon mehet keresztül. Ez viszont már nem maga a veszély, hanem létrejön a különböző mozzanatokból álló cselekménysor, a veszélyeztetést. Nem szabad elfelejteni az előbbieken felállított definíciót, a veszély lehetőség, különböző állapotai lehetnek a továbbfejlődése következtében, de ahhoz, hogy a fejlődés meginduljon, sőt sok esetben, hogy mozgásban maradjon, szükség van az aktív vagy passzív emberi magatartásra. Ez a veszélyeztető „cselekmény”, fogalmilag maga a veszélyeztetés, amely még szubjektumoktól mindig mentes.

– Azt írja, hogy „*a materiális veszélyeztető bűncselekmények következménye nem az eredmény, hanem a veszély...*”¹³ Számomra kérdést nem tűrő, hogy a veszélyállapot lesz maga az eredmény, hiszen ezt értékeli a jog. Ugyanezen véleményen van Belovics Ervin és Molnár Gábor is.¹⁴

Léteznek veszélytípusok, ahogy azt már kifejtettem, de szerintem fogalmilag nincs két vagy többfajta veszély és veszélyeztetés, a veszély állapot sorozat, melyek stádiumait értékeli a jog, például közeli vagy távoli állapotát, a veszélyeztetés pedig folyamat, amely a változások előidéző képességét hordozza. Az adott jogtárgy védelméhez fűződő társadalmi érdek határozza meg a pönalizálni kívánt stádiumot, erről egyébként hasonlóképpen vélekedik Fülöp Ágnes¹⁵ és Irk Ferenc¹⁶ is. Véleményem szerint a veszély statikáját a létezése, mint állapot adja, míg a veszély dinamikáját a folyamat, a stádiumok változása, fejlődése jelenti. A dinamikával

¹² BALOGH 2007, 95-96. o.

¹³ Uo. 96. o.

¹⁴ BELOVICS – MOLNÁR – SINKU 2005, 118., 184., 189. o.

¹⁵ FÜLÖP – FÜLÖP 2008, 29. o.

¹⁶ IRK 1983, 524. o.

kapcsolatban Kereszty Béla is ezt a véleményt fogalmazza meg.¹⁷ Ebben a körben még számtalan kérdés merül fel, csak néhány példát említve a hatóerő, a stádiumok megítélésének kérdése vagy a véletlen hatása. Ez még további kutatásokat igényel.

Áttérek a bevezetőben már említett társadalmi kontextus vizsgálatára. A veszély olyan, mint a szépség. Kevés dolog van, ami annyira szubjektív, mint az említett két fogalom. Első érzésre még akár elfogadható is lehetne ez a kijelentés, pedig egyértelműen felületes és téves. Miért felületes és téves?

Ezt a kérdést két irányból célszerű megközelíteni, az egyik a veszélyre adott válasz a társadalom részéről, a másik pedig a veszély relativitása. Nézzük az elsőt, miért fontos foglalkozni ezen aspektussal? Azért, mert jelen relációban a jog nem más, mint a hatalom válasza egy felmerülő társadalmi problémára, de a jog nem csak válasz, hanem kérdés is, kérdés, hogy a megalkotott jogszabály alkalmas-e az elérni kívánt cél megvalósítására, alkalmas-e az önkéntes jogkövetésre. S a hatókörnyezet részéről adott viszontválasz tartalmazza azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák az objektivitás és szubjektivitás határát. S hogy hol ez a határ? A választóvonal a társadalom értékrendje szerint minősített és széles körben elfogadott általános szituációk és az individuum specialitása között húzódik. Egyszerűbben az egyén tapasztalati képe által a tudatában jelentkező leképeződés.

Ez a folyamat az emlékezésen és annak rendszerén alapszik. Az ember az élete során a tapasztalt dolgokról az emlékezetében mintákat tárol, hogy nyitja ki az ajtót, hogy megy át az úttesten. Ezek a bevált mozzanatok bevésődnek a memóriába, s az agy, mint rutincselekvést hívja elő, nem kell újra tárolnia attól, hogy például más színű autó közeledett a zebrahoz, hiszen az a sablonba illeszkedő. Az általános életképek, melyek rögzülnek a társadalom többségében, a lényegi vonásokat tekintve azonosak, függetlenül az egyén-specifikus apró részletektől. Ezzel szemben a mintától való lényeges eltérés prioritást kap, s mint új, szokatlan információ vésődik be az emlékezetbe. Ezért tudjuk egy ügy tanúit olyan részletek előidézésére sarkalni, ami az átlagostól, a mintától eltérő, hiszen valószínű, hogy ez felkeltette a figyelmet, és eltárolódott.

Itt viszont szükséges különbséget tenni az általános modelltől való eltérés okai között, hiszen, ha egy tapasztalás az objektívnek nevezett hatókörnyezet, tehát a társadalom nagyobb csoportja számára különös, az valószínűleg objektív változás, amíg ha csak egyes egyén éli meg az egyébként általános szituációt másképp, az már kizárólag a szubjektum felségterülete. Így az első esetben elképzelhető akár a minta megváltozása, átalakulása az eltérés okán, sőt akár lehet egy új séma létrejö-

¹⁷ KERESZTY 2005, 40. o.

vetelének első állomása is, amíg a második esetben ez valószínűtlen. Természetesen a minták kialakulására számtalan dolog bír hatással, ilyen az életkor, intelligencia, makro-, és mikrokörnyezet, stb.

Ha a veszélyszituációra akarjuk ezt lefordítani, akkor kijelenthetjük, hogy vannak alapvető társadalmi konvenciók, amelyek helyesnek vagy épp veszélyesnek minősítenek egyes mintákat, s az ember, mint a közösség része általában ezeket magáévá teszi és befogadja. Így keletkezik az objektív társadalmi sablon, amelyet etalonként tárolnak a társadalom tagjai. Fuchs, idézve Thomas 1928-ból származó elméletét,¹⁸ a szituáció fogalmának meghatározás során értékeli hasonlóan az individuum és a társadalmi konvenciók viszonyát. Ezen a véleményen van Theodorson, aki szociálpszichológiai folyamatnak véli az egyén szerint kívánatos viselkedésminta feltérképezésének folyamatát, amelyre jelentős hatás gyakorol az életkörnyezet normavilága.¹⁹ Fontos megjegyezni, hogy a minta-megállapítás, a kialakulás első fázisa független, külső megfigyelésen kell vagy kellene, hogy alapuljon, mert a helyzetet érzelemmentesen kell megítélni. Hogy valósulhat ez meg? Konkrétan sehogy, a modell keletkezése sok egyéni élethelyzet elegye, összemosódása, melyből hosszabb-rövidebb idő alatt általános, letisztult megállapítások keletkeznek az olyan és hasonló szituációkra, amelyek már ettől a megtisztulási folyamattól válnak érzelemmentessé. Tehát ismét megállapíthatjuk, hogy a folyamatelmélet a konvenciók kialakulására is kifejezetten igaz.

Apropó folyamatelmélet, nem szabad szó nélkül elmennünk a társadalom öngerendáló tulajdonsága mellett, amely a veszélyeztetés kérdésében kifejezetten feltűnő. Ahogy Lianos és Douglas írja „*A veszélyeztetés fogalmának bevezetése hasznos annak megjelenítésére, hogy a fenyegetettségre való érzékenység kulturális eszközökkel épül ki. A veszélyes társadalom tudatosítása mindegy körfolyamatként növeli a veszélyes anyagi világ tudatosodását.*”²⁰ Tehát minél inkább tudatosodik az emberben a környezetében lévő veszélyek jelenléte, annál inkább tartja alappal vagy alaptalanul veszélyesnek a világot. Prekonceptió keletkezik, amely hatást gyakorol a társadalomra. A megnövekedett biztonság és a megnövekedett veszélytudat kölcsönösen feltételezik és erősítik egymást.

S most vizsgáljuk meg a másik irányt is, a veszély relativitását. Miért vitatható ez egy vészhelyzet megítélésében? Ahogy Békés Imre²¹ és Lianos²² is kifejtette, a

¹⁸ IRK 1983, 520. o. (FUCHS 1973, 125., 691.o.)

¹⁹ Uo. 523. (THEODORSON – THEODORSON 1969, 105. o.)

²⁰ LIANOS – DOUGLAS 2002-2003, 43. o.

²¹ BÉKÉS 1974, 168-169. o.

²² Uo. 43.

technikai fejlődés új kihívások elé állítja a jogalkotást, hiszen új technológiák jelennek meg, amelyek újabb veszélyforrásokat hordoznak magukban, és ezzel párhuzamosan, a hétköznapiasodás csökkenti a régebbiek kockázatát, esetlegesen megszünteti azt.

Mindemellett a fejlődés új objektív veszélymintákat hoz létre, amelyekhez akkor kapcsolódik az egyéni megítélés, amikor az egyénnel kölcsönhatásba kerülnek. Hiszen az ember mindig önmagához képest él meg szituációkat. Egy példával szemléltetve, azt mondom, az ejtőernyőzés veszélyes tevékenység. Az ember, aki már 6000 alkalommal ugrott ki egy, egyébként jól működő repülőgépből, már nem biztos, sőt valószínűleg már nem veszélyként éli meg a helyzetet, sokkal inkább élményként, függetlenül attól, hogy minden ugrógépben ki van írva: „*ép ember, ép gépből, ép ésszel nem ugrik ki...*”. Ez a figyelmeztetés azt egyértelműsíti, hogy ők maguk is tisztában vannak a cselekedetük objektív veszélyességével. Másik oldalról megközelítve ugyanerre az eredményre juthatunk, például egy gyermek esetében, aki átszalad az úttesten. Attól, hogy a tudata még nem fogja át azt, hogy ez a cselekvés kockázatot hordoz, attól még ez komoly rizikó. E két példa tökéletesen alkalmas annak szemléltetésére, hogy a tudattartalomtól függetlenül létezik objektív veszélyhelyzet, hiszen az első esetben tudja, de számára elenyészik, míg a másikon fel sem fogja a létezését. Tehát úgy fogalmazom meg, hogy válhat szubjektívvá a veszély büntetőjogilag releváns módon is, de csak azután, ha a veszélyszituáció objektív módon létező és meghatározott. A veszélyérzet nem más, mint az objektív változás leképeződése a szubjektumra, így az előbbi a veszély minimum feltétele, illetve a jogalkotás alapja, az utóbbi pedig a veszély maximuma, s mérlegelési kérdés, amely a bíróság hatáskörébe tartozik.

Létező vagy kialakult veszély? Nagyon érdekes kérdés, hogy egy veszélyszituáció képes-e kialakulni, vagy már eleve, a mindennapi élet szokásos tevékenységéből következőleg létező helyzet, és csupán annyira távoli, hogy annak konkretizálódásával nem szükséges számolni. A cikk elején, a fogalom meghatározásnál már sugalltam az általam preferált nézetet azzal, hogy a veszély statikájaként említetem annak társadalmilag elfogadott létét, illetve állapotát, így én a létezés mellett foglalom állást. Sajnos jelen mű keretei nem teszik lehetővé e kérdés bővebb boncolgatását, de a kutatásomban bizonyosan választ fogok keresni erre a kérdésre.

Rátérve az írásom utolsó részére a veszély mérhetőségéről szólok pár mondatban. Mérhető-e egyáltalán a veszély, létezik-e olyan módszer, ami alkalmas a veszély mértékének megállapítására? Nagyon nehéz a kérdés, úgy vélem, hogy inkább behatárolható a mértéke, mint számítható. Ismét Angyal Pál 1942-ben született munkáját idézve „*a veszély mindig lehetőség, nem szükségképpeniség és nem*

ténylegesség”.²³ A veszély mibenléte abban rejlik, hogy magában hordozza a lehetőségét egy hátrányos következmény megvalósulásának. Ezen az elven elindulva, és a korábban már említett folyamatelméletet használva, arra a megállapításra jutunk, hogy a lehetőség konkretizálódását a mellette és az ellene ható érvek összessége határozza meg. Ezzel még nem találtuk fel a spanyolviaszt, hiszen a meghatározás nehézsége éppen az egymást erősítő, illetve kioltó hatások számából, konkrétságából, intenzitásából és erejéből fakad.

Az első feladat az alapállapot meghatározása, azután ezen jellemzőket egyesével definiálni, értékelni szükséges, majd összességében kell vizsgálni őket, egymásra hatás, időbeli pozíció, koncentrátság és még jó néhány tényező alapján. Fontos hangsúlyozni, hogy jelen elmélet alkalmas lehet mind egy általános és tárgyilagos vészhelyzet kockázati szintjének megállapítására, illetve alkalmas egy térben, időben meghatározott, személyre koncentrált veszélyszituáció stádiumának megállapítására.

Az első eset csak az objektív elemeket veszi számba, hiszen a büntetőjogi jogalkotás szempontjából az objektív veszélyhelyzet a releváns kérdés, amíg a második eset az előbbieket mellett számol a specifikus szubjektív körülményekkel, amely a jogalkalmazás mérlegelési körébe tartozik. Angyal Pál nyomdokaiban járva az értékelésben látom a problémát, hiszen ha a matematikai módszerek, például a valószínűség számítás, valamilyen választ tudna is adni a bekövetkezés valószínűségének mértékére, ami önmagában is érdekes kérdés, annak jogi értékelése és mérlegelése komoly dilemmát okoz. S nem a szélsőértékek esetében, hanem a középértékek jogi megítélésében. A fentiekből következőleg megállapítható, hogy a veszély mértékének megállapítása korántsem tartozik az egyszerű feladatok közé, további kutatásokat igényel.

Összességében úgy gondolom, hogy fontos és szükséges a veszély ontológiájával foglalkozni, mert a létezésének elismerése, elemzése nélkül parttalan lenne minden definiálási kísérlet, s legalább annyira lényeges a veszély társadalmi kontextusát is vizsgálni, hiszen a társadalom reakciója ad visszajelzéseket, s ezáltal instrukciókat a jogalkotás számára.

Felhasznált irodalom

ANGYAL Pál: A veszélyfogalom a büntetőjogban. Értekezések a filozófia és társadalomtudomány köréből, MTA, Budapest, 1942/10.

²³ ANGYAL 1942, 4. o.

BALOGH Ágnes: A veszély fogalmának értelmezése a büntetőjogban. Rendészeti Szemle 2007/9.

BELOVICS Ervin – BÉKÉS Imre – BUSCH Béla – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál – TÓTH Mihály: Büntetőjog – Általános rész. HVG-ORAC, Budapest, 2003

BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: Büntetőjog. Különös rész. HCG-ORAC, Budapest, 2005

BÉKÉS Imre: Gondatlanság a büntetőjogban. KJK, Budapest, 1974

FUCHS, W. – KLIMA, R. – LAUTMANN, R. – RAMMSTEDT, O. – WIENOLD, H. (szerk.): Lexikon zur Soziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1973

FÜLÖP Ágnes – FÜLÖP Natasa: Sebesség és veszélyeztetés a közutakon, Rendészeti Szemle 2008/2.

IRK Ferenc: Szituáció – veszélyszituáció – bűncselekmény-szituáció. Jogtudományi Közlöny 1983/8.

KÁDÁR Miklós – KÁLMÁN György: A büntetőjog általános tanai. KJK, Budapest, 1966

Kereszty Béla: A magyar közlekedési büntetőjog kézikönyve. Budapest, 2005

LIANOS, Michalis – DOUGLAS, Mary: Veszélyeztetés és deviancia vége: az intézményi környezet. Belügyi Szemle, Külföldi Figyelő 2002-2003

SZÉKELY János: Az élet (testi épség, egészség) veszélyeztetése a büntetőjogban. Magyar Jog 1978/9.

THEODORSON, G. A. – THEODORSON A. G.: A modern dictionary of sociology. Thomas Y. Crowell Company, New York, 1969

VARKALA – WARKALLO W.: Jog és veszély. Budapest, 1942

**JOGSZOCIOLÓGIAI,
ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI
ÉS
FILOZÓFIAI SZEKCIÓ**

Balogh-Rosta Gergely

Állam- és Jogelmélet Tanszék

Témavezető: Zsidai Ágnes

A JOGON KÍVÜLI SZABÁLYRENDSZEREK HATÁSA A JOG HATÉKONYSÁGÁRA

Gondolatok a jog és jogon kívüli normák egymásra hatásáról

Kutatási témám a jog és a jogon kívüli szabályrendszerek egymásra hatása, kölcsönhatása, különös tekintettel arra tényezőre, hogy a jogon kívüli szabályrendszerek mennyiben erősítik vagy gyengítik egy norma, vagy általában a jog hatékonyságát. A tanulmány elsősorban a téma fő problémáinak, kérdéseinek felvetésével, bemutatásával kíván foglalkozni. A téma első hallásra meglehetősen tágnak tűnik, szükséges tehát megjelölnünk azokat a pontokat, amelyeken egyáltalán vizsgálható a két nagy szabálycsoport (jog és jogon kívüli szabályrendszerek) egymásra hatása. A *ius* és *non ius* egymásra hatásának vizsgálata során tanulmányunk nem törekszik a két szabálycsoport újszerű definiálására, azonban az érintkezési pontok megjelölésénél az egyes gondolkodók által megadott fogalmakból kiemelünk bizonyos közös elemeket.

Általánosságban elmondható, hogy a jogbölcselet története során a jog fogalmának meghatározásában a legtöbbször a jog *magatartásszabályozó* jellegét emelték ki. A magatartásszabályozás, mint cél azonban a jogon kívüli szabályrendszereknek is központi fogalmi elemeként jelenik meg. A szabályozás problémakörében az újkantiánus paradigma fellépése óta megkülönböztetendő Van (Sein) és Legyen (Sollen) fennállásmódja. Témánk szempontjából ez azt jelenti, hogy a norma vizsgálható, mint a társadalomban ténylegesen meglévő, tehát érvényesülő szabály, illetve mint elérendő ideális állapot, amelyekben a szabályozás célja érhető tetten.¹ Kiindulópontunk, hogy a (jogi) norma, mint Sein és Sollen, a ténylegesen megvalósuló emberi és társadalmi magatartásokban nyilvánul meg, a tényleges állapotra vonatkozó megismerés, másrészt ugyanakkor érték (Sollen), értékelés is egyben.

Már *Durkheim* kiemelte a jognak a társadalmi változások vizsgálatában játszott *indikatív* szerepét. A társadalmi állapotok és változások vizsgálatánál azonban nem lehet kizárólagosan csak a jogot, mint indikatív jelenséget vizsgálni, jöllehet, ez

¹ Ehelyütt eltekintünk a kelsen-i transzcendentális normativizmus megközelítés módjának elemzésétől

mutatkozik legkönnyebben kutathatónak. Ha társadalomban meglévő magatartási szabályokat vizsgáljuk, a társadalomra és egymásra is meghatározónak tekintjük az adott időben és helyen jelen lévő szabály-formákat az egységes normarendszer részeként. Vagyis a jog, az erkölcs, a szokás, a konvenció vagy akár egy vállalat belső szabályzata stb., mint egységes egész működik magatartásszabályozó rendszerként. Vannak jogon kívüli szabályok, melyeknél a norma ugyanúgy kellést fejez ki, amennyiben bizonyos értelemben függetlenedik a hozzá igazodástól. Más normák pusztán elvárásokként jelennek meg, amelyeket bizonyos csoportok éreztetnek más csoportokkal. A jog és a jogon kívüli szabályrendszerek kölcsönhatásának vizsgálatánál fontos szempont, hogy e szabályrendszerekre, mint egységes, egymás hatását kiegészítő – de legalábbis egymásra hatást gyakorló – egészre tekintsünk. A kölcsönhatás vizsgálata több oldalról történhet.

Az egyik ilyen jól vizsgálható jelenség a normák egymásba való átalakulása. A vizsgálat egyik lehetséges útja a *genetikai* vizsgálat, amelynél azonban – szem előtt tartva az eredeti célunkat – nem az egyes normák kialakulásának történetére gondolunk globálisan, hanem arra, hogy valamely szabályok először bizonyos normafajtában – például szokásban – jelentek meg, majd abból később jogszabály lett, de van példa arra is, hogy egy szűk csoportra alkotott jogszabályból később általános szokás lesz. Ahhoz, hogy az ilyen transzformációkat számba vehessük, célszerű először körülírni az eddig ismert meghatározásokkal az egyes normafajtákat.

A *weberi* normatipológia szerint² az egyes normafajtákat leginkább a *tudatosság* foka, erőssége, valamint az ellenőrzésükre és végrehajtásukra létrejött kikényszerítő *apparátus* megléte és jellege alapján különböztetjük meg. A weberi meghatározást némileg pontosítja, színesíti, kiegészíti *René König* normaelemzése.³ A normarendszer első lépcsőfokára Weber a *bevett szokást* (szokáserkölcs) helyezi. Meghatározott közösségben az adott életviszonynak megfelelően kialakul egy gyakorlat, vagyis egy állandóan azonosan ismétlődő cselekvéssor, magatartás, amely mozgató rugója pusztán a reflektálatlan utánzás, előfordulása azonban egy idő után már tömegesnek mondható. Egy magatartásort azért követnek, mert előzőleg azt mások is úgy csinálták. A jogi tevékenység világából példaként merül fel a keresetlevélnek a kinézete, a külzet formája, amelyre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, mégis a kialakult gyakorlat alapján a jogászok többsége a külzet szokásos formáját alkalmazza.

² WEBER 1972, 16-27. o.

³ KÖNIG 1979, 261-279. o.

A következő lépcsőt a *konvenció* foglalja el. A konvenció esetében az egyéni cselekvő magatartását környezetének arról alkotott véleménye is motiválja, nemcsak az egyszerű utánzás vagy a racionális indokoltság. Kényszerítő apparátus az ilyen magatartások foganatosítására még mindig nem tapasztalható. A normától (konvenciótól) való eltérés *nem* von maga után *szervezett* szankciót, legfeljebb a közösség egyes tagjának vagy a közösség egészének rosszállását váltja ki. Königinél ez a szint a *hagyománynak* felel meg. A hagyomány magasabb fokú tudatosságot feltételez, amelynél a norma már elkülönül a konkrét viselkedéstől. Míg a bevett szokást csak követik, addig a hagyománynál már megjelenik a reflexió a közösséggel egyező cselekvésre, de nem veszíti el kapcsolatát a tényleges gyakorlattal. König szerint a hagyomány a szokáshoz képest kezd szisztematikus jelleget öltetni, különösen abban, hogy az egyes hagyományok meghatározott életciklusokhoz kötődnek.

A *szokásjogot* még magasabb tudatossági fok jellemzi. Megjelennek a súlyosabb szankciók a normától való eltérések visszaszorítására. A szokásjog tételesen még nem rögzített, rendelkezései csupán egyetértés folytán érvényesek, és már kezdetleges kényszerítő apparátus bevezetésével váltják valóra azokat. A tételes jog megjelenésének történeti megnyilvánulása az egyes szokásjogi szabályok leírása, rendszerezése, rögzítése, vagyis a szokásjogi kompilációk.

König szerint a *jog* a pusztá tradíció és a legmagasabb szintű racionalitás között helyezkedik el. Azonban - gyökereit tekintve - a jog is jogon kívüli normákon alapul, legkönnyebben a normák egymásba átalakulása folyamán érhető tetten.

Tézisünk szerint a jog *szociológiai értelemben vett érvényessége* - vagyis tényleges érvényesülése - erősen rászorul más jogon kívüli normák támogatására. Amennyiben a jog éppen szervezettsége, megismerhetőségének magas foka miatt különül el a többi normától, úgy ugyanezen autonómiában nyilvánul meg elkülönültsége is - az általában szabályozni kívánt - a társadalmi viszonyoktól. Elkülönültségéhez tartozóan a rögzített és pontosan meghatározott, formalizált rendben lezajló képződése által felerősödik azon jellemzője, miszerint lényegesen lassabban reagál az egyes társadalmi jelenségek változásaira. A társadalmi viszonyok változásaira való gyors reakció hiánya persze nemcsak a jogra jellemző, az erkölcsi normák szintén lassan reagálnak a változásokra, kevéssé rugalmasak.

A jog más normákkal való kölcsönhatásában lényeges érintkezési és egyben az egyik legfontosabb eltérési pont az egyes normák *szankcionáltsága*. A különbség azonban nem a szankció meglétében, hanem fajtájában, mértékében, hatásában és legfőképp kiszámíthatóságában jelenik meg. *Bibó István* kiemeli, hogy a normák kényszerítő erejét vizsgálva a jog abban különbözik leghangúlyosabb módon a

többi normától, hogy valószínűbb a szankciójának bekövetkezése, mint a többi norma esetében. Ennek oka az elkülönült ellenőrző és végrehajtó apparátusban rejlik.⁴ Ez a valószínűség nyilvánvalóan nem bizonyosság, hiszen ha akár több lényegesen eltérő jogterületet vizsgálunk meg, úgy azt tapasztaljuk, hogy a jogi normák által rendelt szankciók ellenőrzésére és végrehajtására rendelt szervek működése és működésük bonyolultsága éppen ezt a többi normától elkülönítő tulajdonságát rontja le. Ennek legkirívóbb megnyilvánulása az *eljárások* törvényes határidőkhöz képest történő *elhúzódása*. Itt a társadalmi-politikai elvárás, annak formába öntése és a ténylegesen tapasztalt valóság ütközik össze. A társadalmi, állami, hivatali valóságban fennálló tényleges állapothoz nem igazítják a vonatkozó jogszabályokat, mert az politikailag negatív következményekkel járna a rendelkezés módosítójára nézve. Ugyanakkor a jogalkotó szerv nem vállalja fel a törvényeknek olyan módosítását, ami a megváltozott, de tényleges állapotnak megfelelő lenne. Ezzel erősíteni lehetne a kiszámíthatóságot – amit a társadalom vagy elfogad, vagy nem. A társadalom számos szereplője ezt a kiszámíthatóságot hiányolja azokban a gazdasági életben - különösen az építőiparban - tömegesen előforduló esetekben, amikor bizonyos gazdasági társaságok a teljes üzleti tervüket és projektjeik felépítését kezdettől fogva arra tervezik, hogy beszállítóikat nem fizetik ki egyáltalán, vagy nem teljes mértékben. Ilyen esetekben éppen a kiszámíthatóságot és a törvények által rendelt jogkövetkezmények teljesülésének valószínűségét rontja le alapvetően az eljárások nagymértékű elhúzódása.

Eljutottunk tehát az első olyan ponthoz, amely a jog és a jogon kívüli szabályrendszerek egymásra hatását mutatni képes. A fenti eset azt példázza, hogy a jogszabályok által megalkotott jogi eszköz valamilyen oknál fogva nem alkalmas a célzott hatás elérésére. Álláspontunk szerint a jog és jogon kívüli szabályok egymásra hatása olyan életviszonyokban érhető tetten és vizsgálható leginkább, amelyeknél a jog nem váltja be a hozzá fűzött elvárásokat. Az ilyen életviszonyokban felerősödik a jogon kívüli szabályok szerepe. Ennek természetesen több oka lehet. A teljesség igénye nélkül számba vesszünk párat.

Az egyik ilyen ok, ami a jog hatékonyságát rontja, nyilvánvalóan az, ha a jogalkotó egyáltalán nem készíti a mai jogalkotási rend szerint előírt hatástanulmányt, vagy abban eleve téves megállapításokra jut, aztán azokra építi a megalkotott szabályozást. A szabályozni kívánt életviszonyt vagy nem a megfelelő jogi eszközzel szabályozzák, vagy az adott életviszony megváltoztatására a jog egyáltalán nem alkalmas. A politikai hatalom birtokosa egy, a legegyszerűbben és legkönnyebben

⁴ ZSIDAI 2008, 114-119. o.

elővehető eszközt, a jogot választhatja szabályozóként. Sokkal nagyobb feladat társadalmi viszonyokat jogon kívüli normák segítségével, társadalmi programokkal befolyásolni, hiszen az államnak kevesebb az eszköze a jogon kívüli szabályrendszerek befolyásolására. Ebből következően pedig a jogi szabályozás nem váltja ki a kívánt joghatást. Klasszikusnak számító példa erre, amikor az egyes közlekedési szabálytalanságokat (szabálysértések és bűncselekmények) a bírságok mértékének jelentős növelésével szeretnék visszaszorítani. Azonban statisztikailag kimutatható, hogy minél magasabb a bírság összege, annál nagyobb a korrupcióra való hajlam, hiszen a megvesztegetési pénz lényegesen kevesebb, mint a megfizetendő bírság. Abszurdabb példa szemlélteti a jogalkotás teljesen alkalmatlan termékeit: tilos helyen várakozó gépkocsira kerékbilincset helyeznek el, ami által a pótdíj megfizetéséig a gépkocsi továbbra is tilosban áll. Vannak nagy számban tehát olyan életviszonyok, amelyek szabályozására a jog nem alkalmas. Vagy azért, mert természetesen nem megfelelő eszköz, vagy azért, mert a kidolgozott jogi megoldás alkalmatlan, vagy pedig azért, mert a célzott hatás eléréséhez a jog mindenképpen más normák támogatására szorul. A kérdés eldöntése alapvetően a jogi hatásvizsgálat feladata.

A jog hatékonyságát a jogon kívüli normák mind pozitív, mind negatív irányba képesek befolyásolni. A vizsgálat azokat a területeket, eseteket kívánja felkutatni, amelyekben ez a hatás leírható, legjobb esetben pedig empirikusan is vizsgálható. Az egyik ilyen eset, amikor jogi szabályozással akarnak megváltoztatni egy, a társadalomban tapasztalható állapotot: pontosabban olyan életviszonyban akar a jogalkotó változást előidézni, amelyben a társadalom megítélése ellentétes a jogalkotó akaratával. Az ilyen esetekben az ellentétes társadalmi megítélés jelentősen lerontja a jog hatékonyságát. Ez a helyzet természetesen erőteljesen idő és tér, továbbá számos további tényező függvénye. Nem feltétlenül egy ország, lehet azon belül egy kisebb területi egység, melynek kulturális szokásaira, népességi összetételére vezethető vissza a jogi határfok csökkenése. Egyes országokban eltérő történelmi gyökerei lehetnek például a társadalom adózáshoz való hozzáállásának. Hazánkban ennek legfőképp az volt az oka, hogy az ország valamely területe vagy az egész ország elvesztette szuverenitását és a hatalommal szembeni ellenállás elsődleges megnyilvánulása az adófizetés bojkottálása volt.⁵ Az emberek nagy számban egyetértettek az adózással és az egyes adónemekkel, az egyes adók mértékét azonban a legtöbben túlzottnak tartják. Álláspontom szerint az adózás azért lehet meg-

⁵ Török hódoltság kettős adóztatásának rendszere, vagy az 1848-as forradalom leverését követő „*passzív rezisztencia*”

felelően indikatív, mert az adójogi normák érvényesülése a szabályozott életviszonyok természetéből adódóan az adóalanyok önadózására épül. Az állam nem képes sem személyi, sem infrastrukturális, sem pedig költségvetési szempontból fenntartani olyan ellenőrző apparátust, amely az elvárt mértékben biztosíthatná az adók kellő mennyiségű behajtását. Olyan életviszonyról, jogviszonyról van tehát itt szó, amelyben a jog nem rendelkezik kellően hatékony, a jogsértéstől elrettentő illetve ténylegesen távol tartó eszközökkel. Az adójogi normák érvényesülését adójogi eljárási szabályok biztosítják, külön törvény rendelkezései alapján. Az adójogi norma természetéből is következik tehát, hogy érvényesülésének befolyásolására nagyobb lehetősége nyílik egyéb tényezőknek úgy, mint a jogon kívüli szabályrendszereknek is. Ha az adott társadalmi környezetben az adójogi szabályok megsértése különösen enyhe megítélés alá esik, sőt a hatalommal szembeni ellenálló, „rebellis” magatartás „elismert” megnyilvánulása, ott a jogi norma hatékonysága jelentősen csökken. Tekintettel arra, hogy ha valakinek a tudomására jut egy jogellenes magatartás, azzal kapcsolatosan nem tesz bejelentést. Nemcsak az állampolgár, hanem az olyan hivatalnok sem, akinek nem feladatköre az adójogi szabályok ellenőrzése és betartatása.⁶ Ilyen környezetben tehát a jog hatékonyságát a társadalomban kialakult szokás, vagy egyszerűen a cselekmény társadalmi megítélése rontja le.

A másik olyan terület, ahol a jogon kívüli szabályok hatással vannak a jogra, szintén olyan életviszony, illetve jogviszony, amelynél a jog bizonyos oknál fogva nem ad garanciát tartalmának érvényesülésére. A közjog, azon belül az alkotmányjog területe az, ahol a jogszabályok nem mindig rendelnek szankciót a jogsértések következményeként, vagy ha rendelnek is, akkor ezek végrehajtására nincsen elkülönült szerv. Jellemzően a hatalmi, politikai élet legfelsőbb szintjein találkozzunk ilyen esetekkel. A mai modern, demokratikus berendezkedésű országokban számos jogsértésnek egyetlen szankciója kizárólag politikai jellegű, ami egyedül a négyévenkénti választásokon kimondott választópolgári véleményben manifesztálódik. Egy súlyos politikai hiba, rossz gazdasági döntés, amely ténylegesen kárt okoz egy közösségnek, országnak a választási vereségen kívül szankcionálatlan marad. Az állami élet legfelsőbb szintjein a hivatalt betöltő személyekkel szemben a közvélemény szigorúbb elvárásokat támaszt. Más erkölcsi megítélés alá esnek a közhivatalnokok által elkövetett kisebb hibák, illetve súlyosabb jogsértések is, mint a hivatalt nem viselő állampolgárok esetében. Ha fontos közhivatalt viselő sze-

⁶ Annak ellenére, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 171. § (2) bek.-e hivatalos személyek részére feljelentési kötelezettséget ír elő.

mély, közjogi méltóság követ el akár kisebb hibát, a közvélemény a médiának köszönhetően erre azonnal reagál és véleménye ma már meglehetősen pontossággal közvélemény-kutatások által kimutatható. Ilyen esetben a közhivatalnok által elkövetett cselekményt a rá vonatkozó szabályok – a jogsértés jellegétől függően – nem feltétlenül, vagy csak kis mértékben szankcionálják. A közvélemény erkölcsi megítélése azonban olyan súlyos szankciókat alkalmazhat, amelyek egyáltalán nem a jog világába tartoznak, mégis számos példa jól mutatja, hogy rendkívül hatékonyak. Kitűnő példa az itt leírtakra számos politikai botrány, amely egyáltalán nem ütött meg olyan szintet, hogy jogi szankciót vont volna maga után, a közvélemény erkölcsi értékelése azonban elítélte azt. Közelmúltban történt, amikor 2011 márciusában lemondott Karl-Theodor zu Guttenberg német szövetségi védelmi miniszter, amikor kiderült, hogy disszertációja plágium.

Elkerülhetetlen említeni Schmitt Pál volt köztársasági elnök esetét, ami jobban is példázza a jog hatékonyságának erkölcs általi növekedését. A köztársasági elnök személyére, kvalitásaira, megválasztásának feltételeire az alkotmány, most már az Alaptörvény tartalmaz rendelkezéseket. Az Alaptörvény szerint *„Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.”*⁷ A törvényszöveg nem bontja ki ezen rendelkezést, azonban a pozíció megítélésénél e rendelkezésbe beleérthető olyan erkölcsi követelmény is, amely alkalmassá tesz egy embert arra, hogy az egész nemzet egységét kifejezze. Egy ilyen pozícióra tehát méltónak kell lenni erkölcsi szempontból is. A törvény szövege személyi feltételként mindössze annyit támaszt, hogy *„Köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte.”*⁸ A köztársasági elnök elmozdításához az Alaptörvény szűk keretet biztosít. Megfosztási eljárást akkor lehet indítani ellene, ha az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsérti, illetve szándékos bűncselekményt elkövet.⁹ Ilyen esetben a megfosztási eljárást az országgyűlési képviselők kétharmada indíthatja meg, és az ügyben az Alkotmánybíróság dönt. Schmitt Pál ügyében valószínűsíthetően a feltételek nehezen álltak volna meg, tehát elmozdítására jogi lehetőség nem lett volna annak ellenére, hogy az a „nemzet”, melynek egysége kifejezésére hivatott, elpártolt tőle. A közvélemény erkölcsi rosszallása végül oda vezetett, hogy a köztársasági elnök lemondott. Értelmezésem szerint ebben az esetben a jogon kívüli sza-

⁷ Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (1) bek.

⁸ Magyarország Alaptörvénye 10. cikk (2) bek.

⁹ Magyarország Alaptörvénye 13. cikk (2) bek.

bályrendszer, az erkölcs támogatása érte el azt az eredményt, amire a jog valószínűsíthetően nem lett volna képes. A bizonytalan kimenetelű megfosztási eljárás helyett a köztársasági elnök a lemondást választotta. Az erkölcsi normák társadalom által kifejezhető szankciói - elítélés, a téma folyamatos tárgyalása a sajtóban, tüntetések - elegendőnek és hatékonyak bizonyultak az említett példában.

Végezetül az utolsó terület, amiről szó esik, ismét leginkább a jog erkölccsel való kapcsolatához tartozik. A jogpolitika foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a jogalkotó a jogi szabályozás tartalmaként milyen, adott időben a társadalomban meglévő értékeket és érdekeket támogasson a jog eszközeivel. Nemcsak az érdekek, hanem az erkölcsi értékek is térhez, időhöz kötöttek. Az erkölcsi normák változása pedig hatást gyakorol a jog tartalmára. Egy adott társadalmi viszony illetve magatartás erkölcsi megítélése változik, ezt a változást a jog is leképezheti. Az erkölcsi normák változásának jogra gyakorolt hatása megnyilvánul egy adott jogterület deregulációjában vagy éppen a szabályozás szigorításában.

Több életviszonyt is érint az erkölcsi értékelés változása. Ilyen például a homoszexualitás kérdése, amely egészen napjainkig negatív megítélés alá esett a jog szempontjából. Ez a megítélés a külön bűncselekményi tényállásként történő szabályozásban is megjelent. A homoszexualitás társadalmi megítélésnek változásával, a tolerancia és a diszkrimináció tilalmának erősödésével 2002-ben hazánkban is kikerült a Büntető Törvénykönyvből a természet elleni fajtalanosság külön bűncselekményi tényállása. A testi vagy szellemi fogyatékosággal élőkkel szemben tanúsított kiemelt figyelem is a társadalmi értékelés változását jeleníti meg a jogi normákban is. Ennek külön megnyilvánulása maga a jogi szövegekben is következetesen alkalmazott szóhasználat is a fogyatékkal élők vonatkozásában. (A korábbi pejoratív értelmű szóhasználatot felváltja a toleranciát tükröző kifejezések alkalmazása).

Jelen tanulmányban megkíséreltem rámutatni azokra az esetekre, amikor tetten érhető a jog és jogon kívüli szabályrendszerek egymásra hatása. Kutatásom a későbbiekben e területek részletes vizsgálatára, illetve további indikatív életviszonyok felkutatására irányul.

Felhasznált irodalom

HART, H. L. A: Jog, szabadság, erkölcs. Osiris, Budapest, 1999

HUSZÁR Tibor: Erkölcs és Társadalom. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1965

KÖNIG, René: A jog a társadalmi normarendszerek összefüggésében. In: Jog és Szociológia. (Szerk.: SAJÓ András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979

SCHELKY, Helmut: A jogszociológia antropológiai és perszonális-funkcionális megközelítése. In: Jog és Szociológia. (Szerk.: SAJÓ András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979

WEBER, Max: Gazdaság és társadalom 2/1. kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972

ZSIDAI Ágnes: Jogbölcseleti torzó. Szent István Társulat, Budapest, 2008

Daragó Dénes

Állam- és Jogelmélet Tanszék

Témavezető: Zsidai Ágnes

BRANDOLINUS: EGY FELFEDEZENDŐ ÁLLAMELMÉLETI GONDOLKODÓ MÁTYÁS KIRÁLY MAGYARORSZÁGÁRÓL

Ha a pesti korzón sétálgatva föltekintünk a Várhegyre, és eszünkbe jut a Schedel-krónika metszetén megörökített gótikus királyi palota, óhatatlanul is arra gondolunk, hova tűnt a középkori Magyarország gazdagsága. Ugyan Mátyás király híres építkezései, a budai és a visegrádi rezidenciák helyén most csak kőhalom áll, de mintha maga a művészetpártoló uralkodó is tudta volna, hogy ércnél maradandóbb emléket nem a pusztulásra ítélt anyag, hanem a szellem világában állíthat magának. A Bibliotheca Corviniana ránk maradt töredékei mai is lenyűgözik a szemlélőt, ám a korszak egyéb fölfedezésre váró szellemi kincseket is rejteget. Tanulmányomban egy ilyen értékre, Lippus Brandolinus „*A királyság és köztársaság összehasonlítása*” című dialógusára szeretném fölhívni a figyelmet.

Mátyás fényes királyi udvart tartott, egész Itáliából csábította magához a kitzűnő humanistákat, a csipős nyelvű Galeotto Marziot, az uralkodó tetteinek és mondásainak megörökítőjét, a tudós Antonio Bonfinit, a magyar történelem első, európai színvonalú földolgozóját. Így került Magyarországra Lippus Brandolinus is.

A szerző életéről keveset tudunk.¹ Aurelio Brandolini előkelő firenzei nemesi család sarjaként született vélhetően 1448-1449-ben. Apjától, aki orvos és bölcseľ volt, zavaros családi ügyeket és csaknem teljesen világtalan szemeket örökölt. Ragadványnevét is innen kapta, az olasz „lippo” szó „csipás, könnyes szeműt” jelent. (A továbbiakban a szerzőt humanista, latinus nevén Lippus Brandolinusként említem.) Balsorsának csapásait szorgalmas munkával és tanulással ellensúlyozta. Kortársai széles körű műveltsége, csodálatos emlékezőtehetsége és páratlan szónoki készségei miatt csodálták. A dicsérő jelzőkkel egyébként nem fukarkodó humanista korban is figyelemre méltó, ha valakiről azt írják, „*amikor szónokolt, mintha magát Platónat vagy Arisztotelészt hallották volna beszélni.*” Állítólag kívülről tudta idősebb Plinius harminchét kötetes Naturalis Historiáját, vagy

¹Az életrajzi adatokat Angyal Pál adatai alapján ismertetem. ANGYAL 1928, 6-12. o.

legalábbis a mű fejezetcímeit és fontosabb adatait. Kiváló zenész volt, bármilyen megadott témát azonnal lantjátékkal kísért énekelt versben tudott földolgozni. Feljegyezték róla, hogy egy alkalommal felszólítva, hogy a veronai kiváló férfiakra rögtönözzön, gondolkodás és habozás nélkül, az éneklést abba nem hagyva, igen szép versekkel dicsőítette a város büszkeségeit, többek között Catullust és Cornelius Nepost. Itália több városában is megfordult, Firenzében a szónoklattan tanára volt, Rómában a kápolnájáról híres IV. Sixtus pápa udvarában csillogtatta képességeit. Az 1480-as évek második felében érkezett Magyarországra, talán valamelyik felsőbb iskola tanári állásának betöltése céljából. Az ekkoriban már sokat betegeskedő, köszvénytől és láztól kínt Mátyás király vigasztalására megírta dialógusát „Az emberi sorsról és a testi betegség elviseléséről”², amellyel azonnal el is nyerte az uralkodó kegyét, meghívást kapott az udvarba. Mátyás személyes bizalmával tüntethette ki a szerzőt, legalábbis erre utal, hogy a király halálakor ő beszélt a gyászolók bús hada előtt a bécsi szertatáson.

A bevezetőben említett, a királyság és köztársaság összehasonlításáról szóló munkáját Mátyás buzdítására Magyarországon kezdte kidolgozni, de az uralkodó halálát követően – *”mivel már nem vált előnyössé, hogy azon a helyen tovább időzzem”*³, írja a szerző – Firenzében fejezte be. Hazatérését követően még 1490-ben – abban az évben, amikor Savonarola megkezdte prédikációit – belépett az Ágoston-rendiek szerzetébe. Később ismét Rómába került, ahol 1497-ben bekövetkezett haláláig Gianmaria del Monte, a későbbi III. Gyula pápa nevelője volt.

Brandolinus számos, világi és vallásos témájú művet írt, amelyek közül nem egy nyomtatásban is megjelent a XVI. század folyamán. A már említetteken kívül az „Írás művészete” című értekezése, az „Üdvözítő szenvedése” és „Aquinói Szent Tamás dicsérete” című prédikációi, valamint számos költeménye közül a „Zene dicsérete” című emelendő ki.

A tárgyul választott, „De comparatione rei publicae et regni”⁴ című munka céljáról így vall a szerző a mű ajánlásában: *„A két kormányzat egybevetését már sokan érintették ugyan, de tudtommal sem a régiek, sem a mieink között nem akadt olyan, aki e tárgyat pontosan és teljesen kimerítette volna. Én a legkiválóbb és legvirágzóbb köztársaságban születtem és a legutóbbi télen Mátyásnál a pannonok*

²A mű teljes címe: De humana vitae conditione et toleranda corporis aegritudine ad Mathiam Corvinum Hungariae et Bohemiae Regem et Beatricem Reginam Dialogus (BRANDOLINUS 2008.)

³ BRANDOLINUS 1928, 46.

⁴A mű teljes címe: „Comparatione Rei Publicae Et Regni ad Laurentium Medicem Florentinae Rei Publicae Principem libri tres”

legjelesebb királyánál tartózkodtam (...). Mivel lelkem – amely nem tud tétlenül lenni – valamely munkában mindig szerette magát gyakorolni, úgy vélekedtem, hogy sem a királynak nem okozok vele kellemetlenséget, sem polgártársaimnak nem leszek terhére, ha mindkét kormányforma összeállításáról megírom és közzéteszem mindazokat az érveket, amelyekkel védekezni szoktak, és mindkettőnek a szokásait és szervezetét kifejtem.”⁵

A mű platóni dialógus formában íródott. Platón gondolatai és szellemisége ez idő tájt sem Itáliában, sem Magyarországon nem voltak ismeretlenek. A Bizánc hanyatlása és bukása miatt Európába menekülő görög tudósok és kéziratok első számú célpontja éppen Firenze volt, ahol a XV. században a Mediciek támogatásával új Platóni Akadémia alakult. Mátyás reneszánsz udvarában is divatban voltak a különböző szümpozionok, az egyik tudományos lakomáról Galeotto Marzio hagyott ránk tudósítást.⁶ Az uralkodópár és környezetük közötti filozófiai beszélgetést dolgoz föl Bonfini: „Beszélgetés a szüzességről és a házaselet tisztaságáról” című műve.⁷

A dialógusunk kerettörténete szerint a negyven napos nagybőjtöt megelőző, – a magyar népszokásban farsangfarkának nevezett – három napban, amelyet mindenütt dözsoléssal és kicsapongással töltenek el, Corvin János herceg tanulás céljából felkeresi atyját, Mátyást. A birodalmak hanyatlásának okairól kezdenek beszélgetni, innen aztán fölmerül a köztársaság és királyság összehasonlításának kérdése. János herceg kijelenti: „(...) *ha nem születtem volna királytól s nem lennék örököse, valóban egy jó köztársaságban szeretnék élni.*”⁸ A mű tulajdonképpen a herceg meggyőzésének története, hogy mindkét államforma melletti argumentumokat a legérdemesebbtől hallhassa, a királyság mellett maga Mátyás király, a köztársaság mellett pedig Domenico Giugno, a Firenzei Köztársaság magyarországi követe⁹ (a szövegben latinosan Dominicus Junius) érvel.

A dialógus úgynevezett „drámai szituációja” mesterien figyelemfelkeltő. Mindenkinek érdekes a szinte paradox helyzet: egy trónörököst kell meggyőzni a királyság felsőbbségéről, a magyar történelmet és Corvin János herceg későbbi tragikus sorsát ismerő olvasó szinte torokszorító érzéssel szembesül a jó szándékú herceg naivításával. A vitapartnerek először is a beszélgetés szabályait rögzítik, két igen figyelemre méltó alapelvet határoznak meg. Először is János herceg

⁵ BRANDOLINUS 1928, 45-46.

⁶ MARZIO 1977, 91-98. (30. Bölcs Cselekedet)

⁷ BONFINI 1985.

⁸ BRANDOLINUS 1928, 61.o.

⁹ Domenico Giugnoról ld.: TEKE 2008.

felvetésére, miszerint „(...) több jobban tud kormányozni mindent, mint egy.”, Mátyás megkérdezi: „Tán még az eget is?” János herceg határozottan közbeszól: „De kérek, hagyjuk az égiet, mert azok igen távol állnak tőlünk s így tőlünk egészen eltérő rendszerük van. Tárgyaljunk csak a mi dolgainkról, vagyis a földiekről, amelyek, mint legközelebb állnak, leghasonlóbbak is hozzánk. Ezek azonkívül sokkal ismertebbek előttünk, mint amazok.”¹⁰ Aztán amikor Dominicus szerénykedve vissza kívánja utasítani a felkérést, mondván: „Ezeket inkább a filozófusoktól kell kérdezni, akik azt alaposabban és pontosabban kutatják, s erről a tárgyról is, amint hallom, a görögöknek és a mieinknek is, igen sok, nagyon választékosan és részletesen megírt kötetek vannak.”, Mátyás a következőket válaszolja: „Amit a filozófusok mondanak ezekről a dolgokról, azt már mi is olvastuk, s ha időnk lesz rá, fogjuk is olvasni. De azok, amiket mondtak, nem kereshetők meg minden időben, s talán nem is helyeselné mindenki azokat. Én azt gondolom, hogy a köztársaságról egy tapasztalt polgár, a királyságról pedig egy király sokkal jobban tud beszélni mint egy filozófus.”¹¹

A felek a szókratészi módszert alkalmazzák, ezért Dominicus engedélyt kér és kap, hogy királyi vitapartnerének ellentmondhasson, persze szigorúan csak az álláspontok ütköztetése céljából. „Az igazságot ugyanis nem lehet másképpen megtalálni, csak ha minden oldalról különböző érvekkel lépnek föl s azokat meg is cáfolják.”¹² A vitázók – a szerző bevezetőben megfogalmazott szándékának megfelelően – valóban szuronyt szegezve esnek egymásnak. A győzni akarás hevületében nem mindig tudják tartani az érvelés egyenletes színvonalát. Néhol hajszálpontosan látják a politikai intézmények elnevezések mögött rejlő valódi természetét, de egy-egy tromf kedvéért a legformálisabb érvek kijátszásától sem riadnak vissza. A feleknek a tudományos egyenrangúság követelményét sem sikerül végig megőrizniük, Dominicus gyakran az uralkodó tekintélye és nem érveinek ereje előtt hajol meg.

A vita menetét Dominicus tézise határozza meg, aki szerint köztársaságban több a szabadság, jobban érvényesül az igazságosság és nagyobb az egyenlőség. A dialógus három könyve a háromnapos beszélgetésnek a szabadság, az igazságosság és az egyenlőség témakörének szentelt egy-egy napját dolgozza föl.

A felek módszeres alaposággal taglalják a kitűzött témákat, számos, a mai kor számára is érdekes területet érintve. Mátyás egyhelyütt királyhoz illő éleslátással

¹⁰ BRANDOLINUS 1928, 61. o.

¹¹ BRANDOLINUS 1928, 63-64. o.

¹² BRANDOLINUS 1928, 64. o.

nyilatkozik a hatalom valódi lényegéről: „Miféle hatalmuk (...) van azoknak, akik (...) belátásuk szerinti határozatot nem hozhatnak, hanem van egy felettes hatóságuk, aki az általuk tárgyalt (...) ügyet eldönti.”¹³ Máshol a titkos szavazással kapcsolatos aggályainak ad hangot – „Elég jól ki lehet fejezni babokkal a lélek meggyőződését?”¹⁴ – utalva a csak az egyszerű igen-nem választ kifejezni képes fekete-fehér szavazóeszközökre.

Az egész dialógus hangütését az igazságosságról szóló második könyv egy részletével szeretném érzékeltetni. Mi az előnyösebb, a lehető legjobb törvény vagy a lehető legjobb király uralma alatt élni? – jutnak el a klasszikus kérdéshez a vitázók.¹⁵ Dominicus kimondatlanul is azonosítja a „törvény uralma alatti életet” a köztársasággal. Nyitótétele szerint a törvény mindenkinek előírja, hogy mit kell tennie, a király csak annak megmagyarázására és megtartására igyekszik. Ezért az előbbi a mester, az utóbbi pedig a szolga, és kívánatosabb a mester, mint a szolga alattvalójának lenni. Másrészt a király, mint ember ki van téve érzelmi hullámvásznak, a törvény pedig mentes a szenvedélytől. Mátyás udvarias szavakkal fejezi ki elismerését Dominicus filozófiai jártassága előtt, finoman célozva arra, hogy nem vitapartnere eredeti gondolataival, hanem csak bölcselők tételeinek ismétlésével áll szemben. Válaszában először rávilágít, hogy a törvény uralmának megvalósulásához is szükséges valamiféle hatóság. Ha ugyanis az emberek maguktól meg tudnák tartani a törvényeket – mint ahogy a tapasztalat szerint nem tudják –, olyan tökéletesek lennének, hogy nem is lenne szükségük törvényekre. Ha pedig ez így van, a kérdés csupán az, hogy a törvények uralmát a király vagy a köztársaság hatóságai biztosítják jobban. A törvények, érvel tovább Mátyás, mint minden emberi alkotás, tökéletlenek, ezért a legjobb törvény is javításra szorul, már csak a változó körülmények és a valóságnak a törvényalkotó által teljeskörűen nem modellezhető bonyolultsága miatt is. „Mi történik, ha a kétértelműek, egymásnak ellentmondóak vagy homályosak? Hát még akkor, ha a szerzőjének akaratát ellenkezni látszik magával az irattal?”¹⁶ A törvény nem tudja magát kijavítani, erre csak alkotója, a király képes. Dominicus védekezése ismét filozófiai: a tökéletlen törvény nem is törvény. Mátyás válasza szerint a törvények nem tudnak mindig mindenről gondoskodni, de a lehető legtöbb esetről rendszeresen gondoskodnak.

Megállapodván abban, hogy a törvények érvényesüléséhez szükség van valamiféle hatóságra, a továbbiakban azt vizsgálják, erre a köztársaság vagy a

¹³ BRANDOLINUS 1928, 75. o.

¹⁴ BRANDOLINUS 1928, 76. o.

¹⁵ BRANDOLINUS 1928, 89-93. o.

¹⁶ BRANDOLINUS 1928, 91. o.

király alkalmasabb-e. Dominicus szerint a köztársaság testületi jellegű szervei ellenállóbbak a szenvedélyek viharaival szemben, mint az egyszemélyi vezető, a király. Mátyás persze nem hagyja kihasználatlanul a kínálkozó formális érvet, miszerint a lehető legjobb királyról folyik a vita, aki elméletileg ura érzelmeinek. Érdemi válasza szerint több ember éppen könnyebben befolyásolható, mint egy. *„Mert ha egyet nem lehet találni, aki ment a szenvedélyektől, akkor sokat még kevésbé (...)”*¹⁷ Egy több személyből álló csoportban az egyeseknek külön-külön is megvan a maga szenvedélye, így a befolyásolásra több esély nyílik. A csoporton belül könnyebben gerjednek az érzelmek, akár egy tagja is magával ragadhatja a többit. A téma lezárásaként Dominicus beismeri, hogy a király érveinek kényszerítő hatása alatt kénytelen a királyi hatalmat nem kevesebbre becsülni, mint a törvények uralmát.

A háromnapos beszélgetés – nemcsak a főnti rész kérdésben – a király és a királyság sikerével zárul. Mátyás, ellenfelének teljes meggyőzését követően nagyívű beszédben foglalja össze a jó király tulajdonságait. Legyen katonai fegyelemben jártas, kegyes, bőkezű, igazságos, szerény, fegyelmezett végül bölcs – *„a műveletlen király (...) megkoronázott számára”*¹⁸ – és jámboran vallásos. Távol álljon tőle a kegyetlenség, a kapzsiság, a nagyravágyás, minden rút és tilos gaztett. János herceg kijelenti: *„a vitából tanulva, a középszerű királyságnak is előnyt adnék még a legjobb köztársasággal szemben is.”*¹⁹ Dominicus pedig egyenesen így nyilatkozik: *„Ha még egy ilyen fejedelmet találhatnék, én sem haboznék hazámat, amely számomra a legkedvesebb elhagyni, és annak a királyságába átköltözni.”*²⁰

A mű sorsa nem kevésbé hányattatott, mint a szerzőé. Mátyás halála miatt a félig készült munkát Firenzében fejezi be és a köztársaság első emberének, az „Il Magnifico”-nak nevezett Lorenzo de’ Medicinek ajánlotta. A latin nyelvű dialógust megőrző, díszes kódex elkészítése hosszú éveket vehetett igénybe, időközben mind a Brandolinus, mind Lorenzo meghalt. A munkálatokat a szerző öccse, Raphael Brandolinus folytatta, akinek új támogatót is kellett keresnie, így a kódex Lorenzo fiához, Giovanni de’ Medicihez, a későbbi X. Leo pápához írt bevezetővel kezdődik.²¹ A szöveg saját korában nem került kinyomtatásra. A kötet utolsó lapján megőrzött magánlevél tanúsága szerint a művet a XVI. században még kézbe-

¹⁷ BRANDOLINUS 1928, 92. o.

¹⁸ BRANDOLINUS 1928, 164. o.

¹⁹ BRANDOLINUS 1928, 164. o.

²⁰ BRANDOLINUS 1928, 164. o.

²¹ ANGYAL 1928, 14. o.

kézbe vették,²² de azután évszázadokra eltűnt a Mediciek könyvtára, a firenzei Biblioteca Laurenziana mélyén.

Brandolinust hosszú időn keresztül csak elszórva említi egy-egy egyház-, irodalom- vagy neveléstörténeti szakmunka. Egészen a XX. század első feléig kell várni, amíg Lynn Thorndike amerikai medievista 1926-ban megjelent tanulmányában²³ alaposabban foglalkozott a munkával. Angyal Pál, karunk kiváló büntető-jogász professzora 1928-ban alapos bevezetővel kísért magyar nyelvű fordításban adta ki a dialógust.²⁴ (Tanulmányomban ezt a magyar nyelvű szöveget vettem alapul.) 2009-ben latin-angol kétnyelvű kiadásban jelent meg a mű.²⁵

Végighallgatva a vitát és képzeletben becsukva a gyönyörű kódexet, fölmerülhet bennünk a kérdés, hogyan lehetséges az, hogy a Mátyás király dicsőségét és a királyság államformájának nagyszerűségét zengő művét a szerző a Firenzei Köztársaság első emberének ajánlja? Gondolhatnánk, hogy a derék szerző nem akarta az asztalfiókban hagyni a Mátyás halálakor még be nem fejezett munkát, amely már eléggé előrehaladott állapotban volt ahhoz, hogy egyszerűen felcserélje a királyt a firenzei államférfira, és megfordítsa az érvek életét. Némileg emelkedettebben, feltételezhetnénk azt is, hogy az olyan kifinomult ízlésű és művelt mecénás, mint Lorenzo, pusztán a neki ajánlott mű tudományos igényét tartotta szem előtt, és valóban megtisztelve érezte magát a dedikációtól. Bárhogyan is közelítünk a kérdéshez, Lorenzonak mindenképpen számolnia kellett az ajánlás politikai következményeivel. Az említett történész, Thorndike véleménye szerint Brandolinus előre jelezte az államelméletnek az egy emberöltővel később alkotó földije, Machiavelli neve által fémjelzett fordulatát, amelynek során a fejedelmi hatalom kérdései kerültek középpontba. A monarchia előnyeit taglaló dialógus Medicieknek ajánlása a Firenzét ténylegesen vezető család trónigényének megalapozását szolgálta.²⁶

Álláspontom szerint a kérdés megválaszolásához a filozófia ezoterikus tanításáról szóló elméletet hívhatjuk segítségül. Platón óta – aki a szerző szerint Arisztotelésszel együtt „*ellentmondás nélkül a filozófusok fejedelmének nevezhető* – tudjuk, hogy a leírt mű nem feltétlenül tartalmazza a szerző valamennyi gondolatát. „*Nekem legalábbis semmiféle munkám nincs a végső kérdésekről, és nem is lesz*

²² ANGYAL 1928, 165-167. o.

²³ THORNDIKE 1926.

²⁴ ANGYAL 1928.

²⁵ HANKINS 2009.

²⁶ THORNDIKE 1926, 434. o.

*soha. Hiszen a végső belátást nem lehet szavakkal kifejezni (...).*²⁷ A filozófus műveinek egyik értelmezési hagyománya szerint a kifejezetten nem közölt, ezoterikus tanítás magában a szövegben van elrejtve, azt az értő olvasó feltárhatja.²⁸

A gondolatok, – különösen az állammal kapcsolatos nézetek – kifejtése nem volt mindig olyan problémamentes, mint a véleménynyilvánítás és a tudományos kutatás szabadságát valló korunkban. Az uralkodó vagy a tömeg által károsnak ítélt tanok hirdetőinek akár az életükkel is tanúskodniuk kellett elveik mellett, mint Szókratésznek. A filozófus, a bölcsesség szerelmese, azonban nem teheti meg, hogy néma maradjon, vagy tudottan hamis állításokat fogalmazzon meg. A problémát a filozófusok a kettős tanítás kidolgozásával oldották meg. A művekből a fölületes szemlélő az ortodox nézeteket olvashatja ki, de elmélyült és figyelmes tanulmányozással meglelhetjük a kulcsot a szerző valódi, néha szögesen ellentétes nézeteihez. *„Ily módon az üldöztetés sajátos írástechnikát és ezáltal egy különös irodalmi műfajt hív életre, amelyben a legfontosabb dolgokról az igazság kizárólag a sorok között jelenik meg. Ezek a sorok közötti üzenetek csak a megbízható, intelligens olvasókhöz szólnak. Biztosítja a személyes kommunikáció minden előnyét, ugyanakkor kiküszöböli a legnagyobb hátrányát: nemcsak az író ismerősei férhetnek hozzá az új gondolatokhoz. Biztosítja a nyilvános közlés minden előnyét, de kiküszöböli legnagyobb hátrányát: az író fenyvegető halálos ítéletet.*” – hívta föl a figyelmet az ezoterikus tanítás figyelembe vételének fontosságára a XX. század egyik legjelentősebb eszmetörténésze, Leo Strauss.²⁹

Az a tapasztalat, hogy egyes gondolatok kendőzetlen kifejtése komoly veszéllyel járhat, Mátyás udvarában sem volt ismeretlen. A már említett, Bonfini által lejegyzett beszélgetésben Galeotto Marzio a következő szavakkal vezeti föl a házasélet tisztaságával kapcsolatos epikureus nézeteit: *„(...) azokat a gondolatokat, melyeket sokáig szóltanul őriztem magamban – mert hiszen nem szükséges mindent szétkürtölni a nagy tömegben, nehogy az ember Szókratész sorsára jusson –, most itt, kegyes engedelmekkel, eléggé szégyentelenül szavakba foglalom.*”³⁰

Föltehetjük tehát a kérdést, hogy vajon Mátyás győztes érvei a szerző valódi nézeteit tükrözik-e, vagy a művelt humanista olvasó rábukkanhatott-e olyan jelekre, amelyekből arra következtethetett, hogy a szerző nem azonosul teljesen a szövegben kifejtettekkel. Feltételezésem szerint megkockáztathatjuk az utóbbi választ. A kérdés részletes kifejtése meghaladja jelen tanulmány keretei, itt csak

²⁷ PLATÓN 1984, 1066. o. (341 c)

²⁸ A „platóni dialógus modern elméletéről” ld.: SZLEZÁK 2000, 42-45. o.

²⁹ STRAUSS 1994, 30-31. o.

³⁰ BONFINI 1985, 58. o.

arra hívom föl a figyelmet, hogy a köztársaság mellett érvelő Dominicus nem egy alkalommal vonul vissza úgy a vitától, hogy közben hangsúlyozza, hogy a szőnyegen forgó kérdésről még lenne mondanivalója, illetve hogy nem Mátyás érvei, hanem uralkodói tekintélye győzte meg.³¹ Az értő olvasó akár késztetést is érezhetett a firenzei lovag által csak sejtetett, de ki nem mondott argumentumok végiggondolására. A kortársak előtt az a körülmény sem lehetett ismeretlen, hogy Dominicus, a vita zárszavában tett hangzatos kijelentései ellenére sem kívánt önként Magyarországon maradni, sőt a Firenzei Köztársaságnak hivatalos jegyzékben kellett követelnie, hogy a volt követ házi őrizetét oldják föl és engedjék szabadon távozni hazájába.³²

Emlékezhetünk továbbá, hogy Mátyás a vita ismertetett részletében király elsőségét éppen azzal igazolta, hogy a köztársaságnál jobban képes a törvények megtartására. Mátyás többször is hangsúlyozza, az az uralkodó, aki nem felel meg az általa kifejtett eszményeknek, nem királynak, hanem pusztá tyrannusnak tekinthető.³³ Nem arról van szó tehát, hogy a szerző teljesen az – uralkodói erényeit tükrözően tekintélyes méretű – orránál fogva vezette volna Mátyást, a különbség az uralkodói szerep hangsúlyait illetően nyilvánul meg. Az alattvalói által életében zsarnoknak tartott³⁴ király tényleges politikája inkább Machiavelli fejedelmét előlegezi, míg Brandolinus királya számára a törvények uralmának biztosítása a legfontosabb feladat. Ez utóbbi üzenet pedig a Firenzei Köztársaságban is teljes mértékben elfogadható.

Egy Mátyásról szóló monda szerint a király nem halt meg, csak eltűnt lovagjaival a budai hegy gyomrában, ott alszanak mindannyian egy nagy kőasztal mellett. Ha a király szakálla háromszor körbeéri a kőasztalon lévő aranytallért, egyszerre életre kelnek, előjönnek és megmentik a hazát.³⁵ Ha a dicsőséges uralkodó visszatérésére még várni is kell, Brandolinus szakálla lassan harmadszor is körbeéri azt az aranytallért. Itt az ideje, hogy a szerző és műve életre végre fölébredjen és elfoglalja méltó helyét az eszmetörténetben.

³¹ BRANDOLINUS 1928, 89., 118., 128. o.

³² TEKE 2008, 1509. o.

³³ BRANDOLINUS 1928, 154. o.

³⁴ „Életében mind az egész ország reá kiált vala Mátyás királyra, hogy igen kövély, nagyravágyó, hertelen haragó és felette igen telhetetlen volna. Megnyúzná és megönné az országot a sok vámmokkal és a nagy rovásokkal, mert négyszer rója vala minden esztendőben az országot, etc.”-írja két emberöltővel a király halála után, 1575-ban megjelent krónikájában Heltai Gáspár. (HELTAI 1981, 437. o.)

³⁵ LENGYEL 1972, 236. o.

Felhasznált irodalom

ANGYAL Pál: A királyság és köztársaság eszmeharca Mátyás király korában. In: Lippus BRANDOLINUS: A köztársaság és királyság összehasonlítása. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1928

BONFINI, Antonio: Beszélgetés a szüzességről és a házaselet tisztaságáról. Szépirodalmi Könyvkiadó, 1985

BRANDOLINUS, Aurelius Lippus: A köztársaság és királyság összehasonlítása. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1928

BRANDOLINUS, Aurelius Lippus: De humana vitae conditione et toleranda corporis aegritudine ad Mathiam Corvinum Hungariae et Bohemiae Regem et Beatricem Reginam. Dialogus Kriterion, 2008

HANKINS, James: Aurelio Lippo Brandolini. Republics and Kingdoms Compared. The I Tatti Renaissance Library. Harvard University Press, 2009

HELTAI Gáspár: Krónika az magyaroknak viselt dolgairól. Magyar Helikon, Budapest, 1981

LENGYEL Dénes: Mátyás a világ királya. In: Régi magyar mondák. Móra Ferenc Ifjúsági Könyvkiadó, Budapest, 1972

MARZIO, Galeotto: Mátyás királynak kiváló, böles, tréfás mondásairól és tetteiről szóló könyv, Magyar Helikon, Budapest, 1977

PLATÓN: Hetedik levél. In: Platón összes művei. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1984. III. kötet

SZLEZÁK, Thomas A.: Hogyan olvassunk Platón? Atlantisz, Budapest, 2000

STRAUSS, Leo: Az üldöztetés és az írás művészete. Atlantisz, Budapest, 1994

TEKE Zsuzsa: Mátyás és Firenze. Magyar Tudomány 2008/12.

THORNDIKE, Lynn: Lippus Brandolinus De Comparatione Rei Publicae Et Regni: An unpublished treatise of the late fifteenth century in comparative political science. In: Political Science Quarterly, Vol. XLI, No. 3. (1926. Sep.) 413-435. o.

Isztin Péter

Jogszociológia Tanszék

Témavezető: Fleck Zoltán

A JOG PIACA – A JOGHATÓSÁGOK KÖZÖTTI VERSENY ÉS A JOG FEJLŐDÉSE

Bevezetés

A law and economics interdiszciplináris tudományterületnek alapvetően két fő kérdés tartozik a vizsgálati körébe: az egyik, hogyan befolyásolják a jogintézmények a gazdasági és társadalmi folyamatokat és ehhez kapcsolódóan, melyek azok a jogi normák, amelyek a hatékonyságot előmozdítják. Másik szempontból megközelítve viszont a law and economics feladata a jogintézmények kialakulásának vizsgálata a közgazdaságtan szemüvegén keresztül. Többek között annak vizsgálata, hogy miként valósul meg az a pozitív megfigyelés és gyakran normatív kíváncsálgatás, hogy a jogszabályok hatékonyak illetve annak kellene lenniük,

A law and economics a fenti kérdéssel mindig is nehezen birkózott meg, bár számos hipotézis kínálkozott a jogszabályi evolúció közgazdasági magyarázatául. A hatékonyság-hipotézisek közül kiemelkedő volt Posner és több, nem szűk értelemben a law and economics paradigmában tevékenykedő szerző, például Hayek¹ megfigyelése, miszerint a Common Law más jogrendszereknél jobban megfelel a hatékonyság kritériumainak. Hatékonyság alatt esetünkben főként a közgazdaságtan által Kaldor-Hicks hatékonyságnak nevezett kritériumot kell érteni, amelynek lényege az egyes tranzakciókban más-más társadalmi viszonyokban résztvevő felek jólétének maximalizálása. Az ezt elősegítő jogi normákat, intézményeket tekintve a law and economics hatékonyak.

Posner azzal indokolta a hatékony szabályok létezését, hogy a jogfejlesztő bírók preferenciái között előkelő helyen szerepel a hatékonyság kérdése.² Ezen magyarázat ad hoc jellege miatt azonban nem adhat kielégítő választ a kérdésre, ezért további hipotéziseket fogalmaztak meg a law and economics kutatói. Ezek közül a

¹ HAYEK 1973.

² POSNER 2007, 252. o.

legfontosabbak a Paul Rubin és George Priest által alkotott evolúciós modellek voltak, amelyek egy szelekciós mechanizmussal magyarázzák a legterhesebb normák kirotálódását, ezáltal a jogrendszer hatékonyság felé való mozgását.³ Ez az evolúciós mechanizmus azonban egyes vizsgálatok szerint az utóbbi néhány évszázadban nem látszik a korábbihoz hasonló intenzitással működni.⁴ Tanulmányom kiindulópontjául azt a hipotézist veszem, mely szerint a jogfejlesztő bírák olyan ösztönzőkkel szembesültek a középkorban és a kora újkorban, amellyel azóta kevésbé, ez az ösztönző pedig a bíróságok, ergo az akkori jogalkotók közötti verseny volt.

A joghatóságok közötti verseny vizsgálata hagyományosan a közpénzügyi irodalomhoz, főként Tiebout, Buchanan és Oates nevéhez köthető, akik az önkormányzatok illetve a föderációk tagállamai esetében írták le annak a következményeit, ha az állampolgárok a „lábukkal szavaznak”, és így a közjavak előállításáról egy kvázipiaci folyamat során döntenek.⁵ E vizsgálódások jogra való kiterjesztése azért lényeges, mert az utóbbi évtizedekben a választott bíróságok elterjedése, a nemzetközi adó- és szabályozási verseny és ezzel kapcsolatban az európai integrációval kapcsolatos kérdések, valamint az a tény, hogy számos fejlődő országban a joguralom tervszerű kialakítása komoly akadályokkal szembesül, mind arra irányítja rá a figyelmet, hogy fontos a jogintézmények alternatív evolúciós mechanizmusainak vizsgálata.

A tanulmány első részében a joghatóságok közti versenyt a közjavak fogalmi kezei között vizsgálom, majd a következő részben ezen versenyt érintő általános problémákat, korlátokat tárgyalom. A tanulmány utolsó részében rátérek az elmélet jogrendszerekre való alkalmazására történelmi és jelenkori példákon keresztül, melyek alapján tanulságokat vonok le különösen az európai integrációra és a fejlődő országok jogfejlődésére.

A közjavak piaca

Közjavak alatt a klasszikus definíció alapján olyan javakat értünk, amelyek egyrészt nem-rivalizálók (egy egység elfogyasztása nem csökkenti a mások által elfogyasztható mennyiséget), másrészt nem biztosított a fogyasztásukból való kizárás lehetősége, emiatt a klasszikus feltételezés szerint piaci alapon nem állíthatóak elő kellő mennyiségben, mivel a fogyasztók arra vannak ösztönözve, hogy egymás

³ RUBIN 1977., PRIEST 1980.

⁴ NIBLETT – POSNER – SHLEIFER 2008.

⁵ TIEBOUT 1957., BRENNAN – BUCHANAN 1980., OATES 1999.

hozzájárulásain potyázzanak. Ha ez így van, kérdés, milyen alapon beszélhetünk a közjavak piacáról? Az ellentmondást úgy oldhatjuk fel, ha a közjavak definícióját pontosítjuk. A kizárás-kritérium ugyanis nem azt jelenti, hogy senkit nem lehet a közjóság fogyasztásából kizárni, hanem ez a fogyasztóknak mindig csak egy körére vonatkozik. A közjavak nagy része ugyanis nem globális, hanem így vagy úgy helyi közjóság. Helyi közjavak alatt általában az önkormányzatok szolgáltatásait szokás érteni, de jobban megvizsgálva ide tartozik például minden ország honvédelme vagy jogrendszere. A magyar honvédelemből és jogrendszerből például minden további nélkül kizárható a szomszédos ország állampolgára. Ha tehát valaki például migráció révén Magyarország honvédelmi közjóság-csomagját választja Románia hasonló közjóság-csomagjával szemben, döntése hasznaiból ő fog részesedni, emiatt nem áll fenn a potyautas-probléma. A helyi közjavak tehát a máshol élőkre tekintettel – az egyes joghatóságok közti externáliák hiányában – nem közjavaknak, hanem klubjavaknak tekinthetők.⁶

Problémák – mikor és miért nem működik a joghatóságok közötti verseny?

A joghatóságok közti versenynek ideális esetben az a következménye, hogy az egyes kormányok igyekeznek az általuk nyújtott közszolgáltatásokat minél jobban hozzáigazítani a fogyasztók/állampolgárok igényeihez, így a kormányközi verseny a kormányzati hatalom lényeges korlátjaként jelentkezhet, helyettesítve vagy kiegészítve a hagyományos demokratikus döntési mechanizmust, valamint a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszerét. A kormányközi verseny lehetőségét is felfoghatjuk egyébként egyfajta alkotmányos garanciának, amellyel a politikai vezetők hihetően el tudnak köteleződni hatalmuk korlátozása mellett.⁷

A következő oldalakon a joghatóságok közti verseny főbb korlátait veszem sorra, ezen belül pedig a szakirodalomban eddig ritkán tárgyalt problémákra, dilemmákra szeretném felhívni a figyelmet.

Interjurisdikciós externáliák

Az első probléma, amellyel szembesülünk, és amelyre fentebb már utaltam, az interjurisdikciós externáliák megléte. Amint fentebb tárgyaltuk, a közjavak nagy

⁶ A már említett Tiebout-modell a fenti feltevéseken alapul

⁷ WEINGAST 1995.

része lokális közjóság, azonban a közjavak lokalitása nem csak egy adott joghatósági területre korlátozódhat. Az olyan kérdések, mint például a környezetvédelem, több joghatóságot is érintenek mind a helyi önkormányzatok, de sokszor országok esetében is, ez pedig azt jelenti, hogy a légszennyezés csökkentése több igazgatási területre nézve is közjóságnak minősíthető. Az ilyen közjavak esetében a közjóság kiterjedési területén korlátozottan érvényesülhet csak a szabályozási verseny. A lakosokat ugyanis semmi sem ösztönzi a jobb környezetvédelmi rezsimet alkalmazó területre való átvándorlásra, ha az ebből származó haszon jelentős részéből egyébként is részesülnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kormányzatok is potyázhatnak a másik erőfeszítésein, ez pedig regionális koordinációt tehet szükségessé a regionális közjóság közös biztosítására.⁸

A hagyományos kritika – eltérő mobilitási költségek

A kormányközi versennyel kapcsolatos talán legtöbbet hangoztatott probléma az egyes termelési tényezők és a személyek eltérő mobilitásához kapcsolódik.⁹ Azok, akik például a nemzetközi adó- és szabályozási versenyt „race to the bottom” folyamatként írják le, implicite vagy explicite arra hívják fel a figyelmet, hogy a kormányközi verseny káros lehet akkor, ha a termelési tényezők mobilitása különbözik egymástól, és többnyire a valóságban valóban ez a helyzet mai a tőkét és a munkát illeti. A kormányok közti szabályozási verseny tehát a tőketulajdonosoknak kedvezhet a munkaerő birtokosaival és a lakossággal szemben. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kritikusok álláspontja azt feltételezi, hogy az adók illetve közkiadások szintje, valamint a kormányzati szabályozás az optimálisához közelít a legtöbb fejlett országban, azonban a Public Choice irodalom ismeretében nem világos, hogy mi okunk van ezt feltételezni. A Public Choice irodalom legtöbb ezzel foglalkozó kutatása inkább azt jósolja, hogy az érdekcsoport-nyomás következtében a legtöbb országban az állam mérete túl nagy, ha pedig ez a helyzet, a kormányok közti verseny valójában a kormányzati politikát közelebb viheti az optimális szinthez akkor is, ha más körülmények között torzítana.

⁸ OATES 1999, 1131. o.

⁹ OATES 1999.

A Curley-hatás

Egy érdekes és első látásra kevésbé intuitív probléma az úgynevezett Curley-hatás. A Curley-hatás elnevezés Boston egykori polgármesterének, Andrew Curley-nek nevéből származik és Andrei Shleifer és Edward Glaeser harvardi közgazdász szerzőpáros használta először és írta le a mechanizmusát.¹⁰ Curley főként a helyi szegény ír lakosságra támaszkodva tartotta meg négy cikluson keresztül a hatalmát, úgy, hogy politikájával jóformán „elüldözte” a vagyonosabb rétegeket. A Tiebout-t követő irodalom alapján azt várnánk, hogy ez a lépés adóbevétel-csökkentő hatással jár, ezért nem lenne racionális ilyen politikát folytatni, azonban a probléma fő tanulsága éppen az, hogy a vezetőket nem csak az adóbevétel-maximalizálás érdekli. Egy demokráciában ugyanis a hatalmon maradáshoz a közvélemény támogatása biztosítja.

A Curley-hatás tehát azt a folyamatot jelenti, amikor egy politikai vezető a lakosság vagy a tőke növekvő mobilitására nem azzal válaszol, hogy csökkenti a rájuk háruló terheket illetve jobb szolgáltatásokat nyújt számukra, hanem ezt úgy használja ki, hogy számukra hátrányos politikával távozásra ösztönzi a vele szemben ellenséges erőket, így maximalizálva a következő választáson a politikai támogatók számát. Ebben az esetben a kormányzat átváltással szembesül a szavazatmaximalizálás és az adóbevétel-maximalizálás között, a távozó erőforrások ugyanis bár adóbevétel-kiesést okozhatnak, viszont amint láttuk, növelik az uralkodó politikai táborhoz tartozók arányát a lakosságon belül. A Curley-hatás következtében a kormányzatközi verseny nem csak javíthatja, de ronthatja is a demokratikus politikai piac működését, mivel az egyes területeken hosszú távon monopolpozícióba juttathat egyes politikai erőket. A probléma ahhoz a kérdéshez kapcsolódik, hogy a közjavak előállítói közötti verseny a demokráciát erősítheti az érdekcsoportokkal szemben, avagy inkább a demokráciától, a „többség zsarnokságától” vagy esetleg rossz döntéseitől védi meg az egyént.

Versengés vs. elnyomás

Acemoglu és Robinson érdekes párhuzamot vonnak a jobbagyság intézményének a nagy pestis utáni átalakulására Nyugat- és Kelet-Közép Európában.¹¹ Míg Nyugat-Európában a pestis által előidézett munkakínálat-csökkenés a közgazdaságtan standard előrejelzésének megfelelően a jobbagyokkal szembeni jobb bánásmódot

¹⁰ GLAESER – SHLEIFER 2005.

¹¹ ACEMOGLU – ROBINSON 2012, 96-101. o.

eredményezett, keleten ezzel szemben a nemesség éppen az elnyomás fokozásával reagált az új helyzetre. Miben állt a különbség, ami ezen eltérő reakciókat eredményezte? A valószínű válasz az lehet, hogy keleten a nemesség hatékonyan meg tudta magát szervezni és egységesebben tudott fellépni, ezáltal vásárlói kartellt tudott létrehozni. A növekvő piaci nyomásra tehát a piac szereplői, ha lehet, a verseny korlátozásával reagálnak, mivel így biztosíthatják, hogy továbbra is a normálon felüli profithoz jussanak. Egy monopolista döntése tehát aközött van, hogy versenyzői magatartást folytasson a piaci körülmények megváltozásával vagy éppen ellenkezőleg, erőteljesebb versenykorlátozást léptessen életbe. A monopolista azt az utat fogja követni, ami kevesebb költséggel jár számára, tehát kevésbé csökkenti a profitját a monopolista profithoz képest. Ennek oka, hogy a tankönyvekben leírt piacokon a fogyasztói mobilitás és/vagy az új piacra lépők megjelenése a verseny erősödését, ezáltal pedig alacsonyabb árakat és a profitok erodálódását eredményezi, az az oka, hogy az inkumbens vállalatoknak nincs megfelelő eszközük a verseny korlátozására.

Alacsony belépési korlátokkal és mobilitási költségekkel rendelkező piacon, ahol a politikai nyomásgyakorlás lehetősége is korlátozott, a belépők megjelenésére versenyző magatartással válaszolhat legjobban az inkumbens, a kormányzatok esetében viszont sokszor nem ez a helyzet. A kormányzatok a magánvállalatoknál jóval alacsonyabb költséggel képesek megakadályozni a versenytársak piacra lépését vagy csökkenteni fogyasztóik mobilitását, ugyanis rendelkeznek azzal, amivel mások nem: legitim erőszakot alkalmazó hadsereggel és rendvédelmi szervekkel. Röviden: törvényesen erőszakot alkalmazhatnak piaci részesedésük megvédése érdekében. Ez a probléma különös tekintettel merül fel a fejlődő országok intézményi reformjával kapcsolatban. Az a remény, hogy a kormányközi verseny javíthat a fejlődő világ intézményein megbukhat azon a körülményen, hogy a hatalmon lévő autokraták könnyen kizárhatják a potenciális versenyt. Egy paradoxonnal állunk tehát szemben az autokráciák esetén. Az autokraták egyrészt gyakran erősebb ösztönzőkkel szembesülnek a hosszú távú bevétel-maximalizálásra, másrészt hatásosabb eszközeik vannak monopolpozíciójuk fenntartására.

Az ösztönzők hiánya

A kormányzati szférában gyakran tapasztalhatóak a hiányos ösztönzőkből fakadó teljesítményproblémák. A kormányzatok közti verseny éppen ezen ösztönzési problémákat segítene enyhíteni az elméleti predikciók szerint, ugyanakkor látni kell, hogy az ösztönzők hiánya csak részben fakad a monopolhelyzetből. Fontos

probléma ugyanis a tulajdonjog hiánya a közjavak előállításánál. Egy demokratikus kormányzat nem rendelkezik tulajdonjoggal az általa kormányzott terület fölött, így kérdéses, miért éri meg egyáltalán a kormányzatoknak részt venniük egy piaci versenyben.

Mi erre a kérdésre a Public Choice-irodalom válasza? Mind Tiebout, mind Buchanan és Brennan modelljében az állam Leviátán-konceptiójából indulnak ki, vagyis az állam vezetői részéről adóbevétel-maximalizáló magatartást feltételeznek. Amint azonban láttuk, a demokratikus államokban a vezetőknek nem kizárólag ez a célja, már csak azért sem, mert a demokratikus politikai váltógazdálkodás körülményei között a politikusok időhorizontja szűk. Ha pedig egy tiszta, közvetlen demokráciát vizsgálunk, egy ilyen modellben szinte reménytelen a kormányközi verseny helyzete. Az adóbevételekből ugyanis ebben a helyzetben minden állampolgár egyformán részesül, és legalább a többség beleegyezése szükséges egy változtatás életbe léptetéséhez. Mi történik ebben a helyzetben, ha például a magas adókulcsokra való reakcióként a polgárok egy része elvándorol? A többiek rá lennének kényszerülve az adók mérséklésére, különben csökkenne a bevételük. A bevételcsökkenés azonban az összes polgár közt oszlik meg, akiknek emiatt egyénilig nem éri meg reagálniuk a helyzetre csak akkor, ha a bevételkiesés elég drasztikus, vagy a döntéshozatal költsége nagyon alacsony.

A fenti gondolatmenet alapján az alábbi következtetésekre juthatunk: először is lehetséges, hogy a kormányzatok közti verseny igazán stabil autokráciák között működhet, amelyekben a vezetők érdekelve vannak a hosszú távú bevétel-maximalizálásban. Ebben az értelemben a kompetitív kormányzat a demokrácia alternatívjaként tekinthető. Lényegében el is mondható, hogy a tiszta Tiebout-modell önkormányzatai kisméretű diktatúrák, mindenféle demokratikus döntéshozatali mechanizmus nélkül. Ezen „diktatúrák” azonban nem diktatúrák abban az értelemben, hogy az egyeduralkodó nem „diktál”, helyette az általa szolgáltatott közjavak fogyasztói azok, akik diktálnak. A demokratikus mechanizmus azért nem szükséges ebben a modellben, amiért a szupermarketben sem szavaznak a vásárlók arról, mit és mennyiért árúsítson az üzlet.

Másik következtetést is levonhatunk azonban a joghatóságok közti verseny és a demokrácia viszonyáról. Amennyiben egy demokráciában egyes érdekcsoportok hosszú távon képesek befolyásolni a politikát és a demokratikus politikai piac kudarainak ez a legfontosabb oka, a kormányzatok közti verseny segíthet ezen érdekcsoportok hatalmát, kizsákmányolási képességét féken tartani. Ebben a helyzetben a demokratikus állam nem non-profit társaság, hanem a politikát irányító

érdekcsoportok járadékmaximalizálási eszköze, a demokrácia és a közjóság-piac pedig komplementerek, a kormányközi verseny a demokratikus mechanizmust erősíti.

Intézményi keret és metaszabályok

Kérdés mármost a fentiek fényében, milyen intézményi rendszer a legmegfelelőbb a szabályozási verseny előnyeinek minél hatékonyabb kihasználására és a hátrányok minimalizálására? Látni kell, hogy egy ilyen verseny is bizonyos szabályok között zajlik. A szabályok evolúciójának, így azok piaci folyamatokban való kialakulásának is megvannak ugyanis a maga szabályai, egyfajta metaszabályok, melyek a szabályok kialakulását szabályozzák. Ha a világ egyes államai között nincsen semmiféle koordináció a mobilitás és a verseny elősegítése érdekében, a verseny csak nehezen tud kibontakozni a fent említett problémák miatt. Egy föderális berendezkedés viszont alkalmas lehet arra, hogy egyrészt biztosítsa a verseny alapinfrastruktúráját, tehát a személyek és termelési tényezők szabad áramlását, másrészt egyfajta „versenyjogi szabályozást” szolgáltatson a tagállamok közti verseny keretek között tartására és rákényszerítse a tagállamokat arra, hogy ezt a versenyt ne akadályozzák. Ideális esetben pedig a föderális struktúrák a szubszidiaritás elvén alapulnak, ezáltal tág lehetőséget teremtve az egyes tagállami szabályozások közti választásra, és esetenként alternatív megoldásokat kínálva a tagállamok polgárai számára.¹²

A föderális berendezkedés azonban gátolhatja is a tagállamok közti verseny kibontakozását. Néhány befolyásosabb tagállam kartellt hozhat létre a verseny korlátozásának érdekében a jogharmonizáció leple alatt. Az, hogy a föderalizmus mely aspektusai érvényesülnek a leginkább, számos körülménytől függ. Lentebb az Európai Unió példáján fogom szemléltetni a dilemmákat.

Verseny a jogalkotásban és jogszolgáltatásban – történelmi példák, alkalmazások

A középkori Anglia és a Common Law fejlődése

Angliában egészen a 17-18. századig jelentős jogi pluralizmus érvényesült. A szűk értelemben vett Common Law bíróságokon kívül (ami a királyi bíróságokat jelentette, úgymint a Court of King’s Bench, a Court of Common Pleas és a Court of the

¹² BUCHANAN 1995.

Exchequer), a Common Law rendszernek szélesebb értelemben véve részei voltak a kánonjogi bíróságok, a kereskedőbíróságok (tulajdonképpen a mai választottbíróóságok elődei), a lordkancellár bírósága, a Court of Chancery, a különféle céhbíróóságok és a földesúri törvényszékek. A korszakban jórészt a bíróságok alkották a jogot, ezért az angol példán szépen megfigyelhető a jogalkotási és a jogalkalmazási pluralizmus is.

A fentiek alapján felépülő angol jogszolgáltatási piac formálisan fel volt ugyan osztva, azonban ahogy az a kartellek esetében általában lenni szokott, a kartelltagok ösztönözve voltak a piacfelosztástól való egyoldalú eltérésre. A „csalás” egyik formája például az volt, hogy az egyházi bíróságok igen tágan értelmezték azt a kitétel, miszerint az emberek lelki ügyei tartoznak joghatóságuk alá, mondván, azokhoz lényegében minden ügy hozzá tartozik. Így az egyházi bíróságok megpróbálták magukhoz csábítani a többi bíróság ügyfeleit, a többiek pedig hasonló módszerekkel ezt viszonozták.¹³ A bíróságok erre hatékony ösztönzőkkel rendelkeztek, ugyanis jórészt az ügyfelek közvetlen befizetéseiből származott a bevételük.

Máig megoszlanak a vélemények, hogy a fenti folyamat milyen hatással volt a jog fejlődésére. Klerman azzal érvel, hogy a fórum shopping felperes-barát ítéletekhez vezetett.¹⁴ Amennyiben ez így volt, a verseny hatékonyságrontó volt, mivel túlzottan ösztönözte a pereskedést, ami önmagában improduktív tevékenység. A felperes-barát jogalkalmazás, mint káros jószág esetében tehát a verseny nem vezet hatékony eredményre, érdemesebb lehet ezért inkább korlátozni azt.

A fenti nézettel szemben Stringham és Zywicki más álláspontra helyezkednek, amit azért érdemes különösen tekintetbe venni, mert a kortárs és a nem sokkal későbbi vélemények is inkább ezt látszanak alátámasztani. Adam Smith például a Nemzetek gazdagságának egy kevésbé idézett oldalán tárgyalja a bíróságok közötti versenyt, és azzal a megjegyzéssel él, hogy más szektorokhoz hasonlóan a jog területén is pozitív hatással volt, és mindegyik fél meglegedésére végezték a bíróságok a tevékenységüket.¹⁵ Valószínű módja a kölcsönösen előnyös bíróválasztásnak az, hogy a felek előre kikötötték a jogvitájuk esetén alkalmazandó fórumot, például egyházi bíróságok alkalmazása esetén esküt tettek Istenre a szerződés megkötésekor.¹⁶ Azt mondhatjuk tehát, hogy a mai jogválasztáshoz hasonló mechanizmus működhetett a bíróságok kiválasztásakor.

¹³ STRINGHAM – ZYWICKI 2010.

¹⁴ KLERMAN 2007.

¹⁵ SMITH 2011, II. 262-263. o.

¹⁶ STRINGHAM – ZYWICKI 2010, 24-25. o.

Az is ezt a nézetet támaszthatja alá, hogy erőteljesebb verseny érvényesült azokon a jogterületeken, ahol a law and economics kutatók a hatékonyság jeleit fedezték fel, különösen a szerződéseknél.¹⁷ A fenti teória magyarázatot adhat arra is, miért kevésbé érzékenyek a common law rendszerek a hatékonyságra az utóbbi évszázadokban, míg tudni véljük azt, hogy számos common law doktrína hatékonyságnövelő.

Választottbíróóságok és jogválasztás

Azt utóbbi évtizedekben a nemzetközi tranzakciók sűrűsödésével egyre nagyobb kereslet jelentkezett a választottbíróóságok jogszolgáltatása iránt. A választottbíróóságok tevékenysége két fronton is a piaci verseny felé nyitotta ki a jogrendszereket: Először is a választottbíróóságok versenyt támasztanak az állami bíróságok szolgáltatásaival szemben, és a választottbíróóságok népszerűségéből arra következtethetünk, hogy szolgáltatásaikkal az ügyfelek gyakran jobban meg vannak elégedve, mint az évszázadokig monopolpozíciót élvező állami bíróságokéval. A választottbíróóságok ugyanakkor a jogszolgáltatás mellett a jogalkotásban jelentkező versenyt is megélnkítették, ugyanis a választottbíróóság elé kerülő feleknek vagyoni jogi ügyekben jogukban áll az általuk választott állam jogának alkalmazását kikötni.

A fentiekből három tanulságot vonhatunk le. Az egyik, hogy míg a jogrendszer megléte maga közjóságnak tekinthető, a jogszolgáltatás nem feltétlenül az, különösen akkor nem, ha kevés embert érint egy adott döntés. A másik tanulság, hogy a bírósági rendszer választottbíróóságokon keresztüli részleges privatizációja élnkítheti a jogalkotó államok közötti versenyt, ugyanis a választottbíróóságok jobban ösztönözve vannak a felek igényeinek kielégítésére, mint az állami bíróságok. Az ösztönzőkben rejlő fő különbség, hogy a választottbíróóságok, hasonlóan a közép-kori bíróságokhoz, közvetlenül a peres felek befizetéseiből szerzik bevételük nagy részét, ezzel szemben az állami bíróságok esetében az illetékbevételek csak kisebb hányadát teszik ki a költségvetésüknek. A harmadik lényeges következtetés az, hogy a felek jogválasztásával érvényesülő jogalkotási verseny anélkül bontakozhat ki, hogy a felek az adott állam területére menjenek. Ezáltal, ellentétben a kormányzatok közti verseny legtöbb esetében, a jog esetében a megfelelő mobilitás hiányában is érvényesülhet a folyamat. Meg kell azonban jegyezni, hogy a jogválasztás elismerését viszont befolyásolják az állampolgárok mobilitási lehetőségei. O'Hara és Ribstein például arra hívják fel a figyelmet, hogy az államok gyakran a szemé-

¹⁷ Uo.

lyek és a termelési tényezők kiáramlásának megakadályozása érdekében is engedik meg a jogválasztás lehetőségét, ezáltal egyfajta árdiszkriminációt alkalmazva a jobb kilépési lehetőségekkel rendelkező szereplők javára.¹⁸

Az Európai Unió

Az Európai Unió példáján jól szemléltethető a föderatív berendezkedésekkel kapcsolatos dilemmánk. Az Unió és általában a föderatív berendezkedések, amint láttuk, mobilitást biztosító nyitott piacot teremtenek, biztosítják a verseny keretek között tartását, ezenkívül alternatív szabályozási lehetőségeket hozhatnak léte, viszont könnyen szabályozási csapdába is kerülhetnek.

Az Unió eddigi története vegyes képet mutat e tekintetben. Egyrészt az Európai Közösség létrejötte biztosította tagállamai között a személyek, áruk, és a termelési tényezők szabad áramlását, ami elengedhetetlen a működő jogpiac kialakulásához, továbbá az Unió más föderatív rendszerek előtt jár a felek jogválasztásának kötelező elismerését tekintve.¹⁹ Ezenkívül az Európai Unió egyik alapelvevé tette a szubszidiaritást, ami szintén a decentralizáció, és így a jog területén való növekvő választási szabadság irányába hat.

Ha azonban az utóbbi évtizedek európai uniós jogalkotását megfigyeljük, azt láthatjuk, a szubszidiaritás elvi megfogalmazásával ellentétes folyamatok zajlanak. A jogharmonizációs folyamat ugyanis éppen az előzőekkel ellentétes irányba hat: a tagállamok közötti versenyt zárja ki olyan területeken, ahol nem feltétlenül lenne erre szükség, hiszen nem európai szintű közjavak előállításáról van szó. Sokkal inkább azzal lehet magyarázni ezt a tendenciát, ami, ahogy már említettük, a föderatív rendszerek veszélye, hogy néhány befolyásos tagállam vagy a központi bürokrácia versenyt korlátozó intézkedéseket hoz a tisztességes verseny védelme nevében. Érdekes kérdésként merül fel ennek fényében, hogy miként értékeljük az euro zóna válságának kezelésére Németország által szorgalmazott szorosabb fiskális integráció tervét. A fentiek alapján az euró ilyen módon való megmentésének lényeges költsége lehet az adó- és szabályozási verseny csökkenése.

Összefoglalva az Európai Unióval kapcsolatban azt a megállapítást tehetjük, hogy a tagállamok közti jogalkotási versenyt leginkább olyan föderáció segíti elő, amely elég erős ahhoz, hogy ennek feltételeit biztosítsa, viszont nem elég erős

¹⁸ O'HARA – RIBSTEIN 2009, 77. o.

¹⁹ O'HARA – RIBSTEIN 2009, 137-138. o.

ahhoz, hogy a versenyt elnyomja. Ez a narratíva persze nehezen illeszthető az uralkodó „euroföderalista” vs. „euroszkeptikus” dichotómiába.

Konklúzió

A tanulmányban a jogalkotás szférájában megnyilvánuló verseny lehetséges hatásait mutattam be, különös figyelmet fordítva néhány eddig elhanyagolt probléma vizsgálatára, majd az elméleti alapvetéseket néhány példával bemutattam.

Összességében az eddigi kutatásaim alapján azt a következtetést tudom levonni, hogy a verseny lehetősége javíthatja a jogalkotás minőségét, különösen, ha a demokratikus döntéshozatali mechanizmus tökéletlenségei és a jogalkotási folyamat során érvényesülő érdekcsoport-politika jelentős. Vannak azonban helyzetek, amikor az erőteljesebb verseny lehetősége nagyobb mértékű elzárkózást, elnyomást gerjeszthet. Emiatt a verseny jótékony hatásainak megőrzése érdekében hasznosak lehetnek a föderatív berendezkedések vagy az országok nyitottságát egyéb módon garantáló nemzetközi szerződések, amelyek a versengés kikényszerítése mellett a regionális vagy globális közjavak szolgáltatását is képesek elvégezni.

Nyitott kérdés mindemellett, hogy a verseny mennyire áll helyettesítő vagy kiegészítő viszonyban a demokratikus döntéshozatali mechanizmussal. Ezzel kapcsolatban azt láthatjuk, hogy az érdekcsoport-befolyás ellenében, mint a demokrácia korrigáló kiegészítője, a „többség zsarnoksága” helyzet esetében inkább annak helyettesítőjeként jelenik meg.

Amit mindenképpen el lehet mondani az az, hogy a kvázipiaci mechanizmusok szerepe a jogszabályok kifejlődésében és egy kormányzat fölötti kvázi-alkotmányos korlát biztosításában továbbra is relatíve elhanyagolt bánásmódban részesül a szakirodalomban, ezért számos nyitott kérdés vár még megválaszolásra.

Felhasznált irodalom

ACEMOGLU, Daron – ROBINSON, James: *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers, New York, 2012

BRENNAN, Geoffrey – BUCHANAN, James M.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Consitution*. Cambridge University Press, 1980

BUCHANAN, James M.: Federalism As an Ideal Political Order and Objective for Constitutional Reform. *Publius* Vol. 22., No. 2., 19-27. 1995

GLAESER, Edward L. – SHLEIFER, Andrei: The Curley Effect: The Economics of Shaping the Electorate. *The Journal of Law, Economics and Organization* Vol. 21, Issue 1, 1-19. 2005

HAYEK, Friedrich A.: *Law, Legislation, and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. University of Chicago Press, 1973

KLERMAN, Daniel: Jurisdictional Competition and the Evolution of the Common Law. *University of Chicago Law Review* 2007/74. 1179-1226.

NIBLETT, Anthony – POSNER, Richard A. – SHLEIFER, Andrei: The Evolution of a Legal Rule. *American Law & Economics Association Annual Meetings*, 2008. In: Andrei SHLEIFER (szerk.): *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. The MIT Press, 2012

OATES, Wallace E.: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* Vol. 37, 1999, No. 3., 1120-1149.

O'HARA, Erin A. – RIBSTEIN, Larry E.: *The Law Market*. Oxford University Press, 2009

POSNER, Richard A.: *Economic Analysis of Law*. 7. kiad., Wolters Kluwer, 2007

PRIEST, George L.: Selective Characteristics of Litigation. *Journal of Legal Studies* 1980/9. 399-421.

RUBIN, Paul H.: Why is the Common Law Efficient? *Journal of Legal Studies* 1977/6. 51-63.

SMITH, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Napvilág Kiadó, 2011

STRINGHAM, Edward – ZYWICKI, Todd: Rivalry and Superior Dispatch: An Analysis of Competing Courts in Medieval and Early Modern England. *George Mason University Law and Economics Research Paper Series* 10-57., 2010

TIEBOUT, Charles M.: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1957

WEINGAST, Barry R.: The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, 1995, No. 1, 1-31.

Kiss Valéria

Jogszociológia Tanszék

Témavezető: Fleck Zoltán

AZ „AKADÁLYMENTESÍTÉSEN” INNEN ÉS TÚL

A közintézmények és a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogszabályi háttere és gyakorlata

Az akadálymentesítés a köznyelvben is használatos fogalom, egyre többször találkozhatunk jól-rosszul megvalósult példáival és a legtöbb embernek van véleménye róla. Ezek a vélemények tükrözik a társadalomnak a fogyatékkal élő személyekről, a problémáik fontosságáról való képét.

Az antidiszkriminációs politika (és az ennek eszközeként szolgáló jogi intézményrendszer) más védett csoportjaival (pl. romák, nők, az LGBTI közösség tagjai) kapcsolatos parázs vitákhoz képest ezen a területen az integráció szükségessége és helyes módszerei tekintetében is viszonylagos konszenzus figyelhető meg. A fogyatékkal élő személyek integrációjával kapcsolatos ellenérzések nem jelennek meg explicit módon, és a közbeszédben egyértelmű és nem vitatott az elköteleződés e téma fontossága iránt.¹ A közbeszéd felszínén, a „kírátkban” létező konszenzus, a fogyatékosügy leginkább előremutató lépéseivel való azonosulás, mint az ENSZ egyezmény ratifikálása, ha nem is elégséges, de roppant biztató jel – az esélyegyenlőségi politika más célcsoportjaihoz képest legalábbis sokkal biztatóbb képet fest a magyar társadalom attitűdjeiről. Ezt a képet azonban erősen árnyalja a végrehajtás vizsgálata.

¹ A magyar országgyűlés mind a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.), mind a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény, mind az új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat, és végül a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény elfogadásakor egyhangúlag igennel szavazott. A fogyatékosügyi ENSZ egyezmény (a továbbiakban: ENSZ egyezmény vagy UNCRPD) volt az első olyan egyezmény, amelyhez az EU, mint önálló nemzetközi entitás csatlakozott.

Éppen ez adja a fogyatékosügy és különösképpen az akadálymentesítést, mint megközelítést felváltó, egyenlő esélyű hozzáférés önmagán is túlmutató jelentőségét, teszi e területet alkalmassá arra, hogy a magyar esélyegyenlőségi politika működési sajátosságait, gondjait is illusztrálja. Kézszelfogható akadályokba ütközünk, amelyek lebontása világosan azonosítható, számszerűsíthető és számon kérhető feladat. A vállalt kötelezettségek teljesítése sok helyen elmaradt, és a végrehajtás ellenőrzése jól mutatja a felszíni egyetértés mellett a probléma sokadrangúként való kezelését, hátrасorolását. Ez a terület a más védett csoportokkal való méltányos bánásmód indokoltságáról és helyes eszközeiről szóló vitáktól megtisztítva mutatja meg a szakpolitika és a jogalkalmazás diszfunkcionális működésmódjait, és alkalmas arra, hogy ezeket elemezve pillantást vessünk a mai magyar társadalomban működő, az egyenlő bánásmód követelményének megvalósulását gátló attitűdök szövedékére.

A fogyatékoság fogalmának változása és ennek tükröződése a magyar jogi szabályozásban

A fogyatékoság fogalma olyan definíciós kérdéseket vet fel, amelyeknek messze ható következményei vannak, az ezen a téren elfoglalt álláspont a részletszabályokat és konkrét intézkedéseket is áthatja.

A fogyatékoságot hagyományosan egyéni tragédiaként, funkcionális hiányként, a test meggyógyítandó hibájaként volt szokás értelmezni (**orvosi-egészségügyi, vagy medikális (medical) koncepció**). Ez a szemlélet a fogyatékos személyt a gyógyítás vagy a jótékonyosság tárgyaként kezeli. Szinte természetes, bár többnyire nem tudatosuló kifutása e nézőpontnak az a gondolat, hogy e személyek élete kevesebbet ér, mint azoké, akiknek a teste „normálisan” működik: ez az álláspont legitimálja az eugenikus gyakorlatok továbbélését,² a születésszabályozás és eutanázia felhasználását arra, hogy a társadalmat és az egyént is megszabadítsuk a „tehertől”, amit végső soron a fogyatékos személy létezése jelent e modell szerint. A témával foglalkozó kutatók és szakpolitikusok konszenzusa mára gyakorlatilag egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy ez a koncepció meghaladott.

Az e szemlélettől való elszakadást elősegíti, ha a fogyatékos személyeket nem tárgyként kezelve, megkérdezzük azt, hogy saját maguk hogyan vélekednek életük minőségéről. Magyarországon sajnos mindeddig nem ismeretesek ilyen kutatási eredmények, ám Arlene S. Kanter tanulságos példákat említ más országokban,

² SNYDER – MITCHELL 2006.

elsősorban az Egyesült Államokban végzett felmérésekről.³ E kutatások szerint az érintettek álláspontja az, hogy életük minősége másokhoz, így a nem fogyatékos személyekéhez képest átlagos vagy jobb annál, míg az őket ellátó egészségügyi személyzet tagjai általában egyértelműen rosszabbnak ítélik meg pácienseik életminőségét az átlagosnál.

Az emberi élet és méltóság egyenlő értékének elismerése elvezetett ahhoz, hogy a formálódó fogyatékosjogi mozgalom (*identity-policy*) szemléletváltást követelt és ért el, amelynek legtömörebb megfogalmazását (Semmit rólunk nélkülünk – *Nothing About Us Without Us*) James I. Charlton adta híres könyvének címében.⁴

A fentieknek megfelelően elfogadott, egységesnek tekinthető szakmai álláspont a fogyatékossgot az egyén és környezete viszonyában létrejövő állapotként értelmezi. **A fogyatékossg társadalmi/környezeti (*structural, social*) értelmezése** szerint a fogyatékossg a környezeti akadályok következménye, olyan állapot, amely, mint élmény valójában nem igazán különbözik attól, hogy valaki nem érti az adott ország nyelvét turistaként, babakocsival közlekedik számára nem akadálymentes környezetben, öregsége vagy betegsége miatt mozog nehezebben, hosszan lehetne sorolni a példákat. Természetesen ezen akadályozottságok időszakossága jelentős különbség a klasszikusan fogyatékossgnak tekintett állapotokhoz képest. Ám ahogyan Michel Bérubé írja Simi Linton gyakran idézett könyvéhez írt előszavában,⁵ a fogyatékossg és a fogyatékos személyeknek biztosított jogok vonatkozásában a legnagyobb az esély arra, hogy bárki az alanyává válik: élete során egy fehér bőrű, heteroszexuális férfi (akaratan kívül) aligha válik feketévé, latinná, cigánnyá, nővé vagy homoszexuálissá, ám egy baleset következtében vagy az életkor előre haladtával könnyen előfordulhat, hogy abban a helyzetben találja magát, hogy állapotát a többségi társadalom immár fogyatékossgként definiálja. Ahogyan Arlene S. Kanter megfogalmazta, talán helyesebb lenne a nem fogyatékos személyeket még nem fogyatékossgként (*temporarily able-bodied*) meghatározni.⁶

Ennek a gondolatnak meghatározó jelentősége van a fogyatékossghoz kapcsolódó sztereotípiák megértésében: ebben a körben a „mástól” való félelemben az attól való félelem is belevegyül, hogy magunk is érintetté válhatunk. Ezen a távolság csökkenése segíthet, ezért jelentősek azok a kutatási eredmények, amelyek szerint a társadalom tagjainak többsége érintett: családtagként, munkatársként, egészség-

³ KANTER 2011, 412-413. o.

⁴ CHARLTON 2000.

⁵ LINTON 1998.

⁶ KANTER 2011, 449. o.

ügyi dolgozóként kapcsolatba kerül fogyatékos személyekkel.⁷ A fogyatékos személyek foglalkoztatását vizsgáló munkaerő-piaci felmérés ad hoc moduljának adatai szerint⁸ a fogyatékoság mintegy 80 millió embert érint az EU-ban. Ezeknek az összetett, a félelemtől és idegenkedéstől a sajnálatig terjedő attitűdöknek, a fogyatékos személyekkel szembeni előítéleteket tápláló sztereotípiák tartósságának, jelenlétének mérése nagyon fontos mutatója annak, hogy mennyiben számíthatunk arra, hogy a jövőben a fogyatékosügy terén elfogadott jogi intézkedések a társadalomban termékeny talajra, fogékony közegre találnak. Ezért biztatóak azok az Eurobarométer-eredmények, amelyek szerint 2001-ben az EU15 országok polgárai körében végzett felmérés során a válaszadók közel 80 %-a úgy nyilatkozott, hogy nem érzi magát zavarban fogyatékos személyek társaságában.⁹ Ezt kiegészíti ugyanakkor az, hogy közel 40 % nem tételezte fel ezt a nyitottságot a többségi társadalom más tagjairól.¹⁰

Az a felismerés, hogy a fogyatékoság mi vagyunk (*disability is us*),¹¹ nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a fogyatékoság új koncepciója általánosan elfogadottá vált – legalábbis a szakértők körében. Ezt a szemléletváltást tükrözi az UNCRPD, ami nagy előrelépést jelent az inkluzivitást elősegítő szabályozási környezet megteremtésében.

Erre annál is inkább szükség van, mert az európai jogi környezetben az antidiszkriminációs standardok fejlesztése területén aktív, sokszor a jogi határokat újradefiniáló Európai Emberi Jogi Bíróság illetve az Európai Unió Bírósága e téren nem hozott különösebben előremutató döntéseket. Jó példa erre a **Chacón Navas ügy**,¹² amelyben az Európai Unió Bírósága egyértelműen a medikális koncepciónak megfelelően határozta meg a fogyatékoságot, mondván: a 2000/78 EK, ún. foglalkoztatási keretirányelv kontextusában a fogyatékoság olyan korlátozottságra utal, amely az egyén fizikai, mentális, vagy pszichés hiányosságából fakad és hátráltatja az egyén részvételét a munka világában. Hozzátette ehhez a Bíróság, hogy a keretirányelv szövegében semmi nem utal arra, hogy az egyének az irányelv

⁷ A fogyatékos személyekkel kapcsolatos attitűdökről készült speciális Eurobarométer-felmérés adatai szerint 2001-ben az uniós polgárok közel 60 %-a mondta, hogy ismer olyan személyt, aki tartós betegséggel, fogyatékosággal vagy gyengésséggel (*infirmité*) él, és a válaszadók közel negyede családtagját, 5,4 %-a pedig saját magát nevezte meg fogyatékos ismerősként. Ld.: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_149_en.pdf

⁸ Az Európai Unió Fogyatékosügyi Stratégiája 2010-2020 3: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:HU:PDF>

⁹ Eurobarométer felmérés (ld. fent) 16. o.

¹⁰ Eurobarométer felmérés (ld. fent) 18. o.

¹¹ KANTER 2011, 449.o.

¹² Case C-13/05 Sonia Chacón Navas v Euresť Colectividades SA

diszkrimináció elleni védelmét élveznék pusztán amiatt, mert valamilyen betegségük alakul ki a foglalkoztatási jogviszony időtartama alatt.¹³ Ezen állítás igazságával nehéz lenne vitába szállni, ám a Bíróság sommás megállapítása a betegség és fogyatékoság kétes határterületén a valóságban előforduló számos esetben nem ad eligazítást. A fogyatékoság fogalmának ilyen szűk értelmezése és a fogyatékos személyeket megillető jogok rugalmas interpretálása az UNCRPD által teremtett jogi környezetben nehezebbé válik.

A tudományos megközelítés szintjén ez a paradigmaváltás a Disability Studies, mint tudományterület megjelenésében öltött testet. Az ilyen tárgyú kurzusok az ezredforduló körül jelentek meg az Egyesült Államokban, és jellemzően a fogyatékoság multidiszciplináris megközelítésének koncepciójára épültek. Végigvive a gondolatot, mely szerint a fogyatékoság a társadalmi akadályokkal való szembeesüléskor keletkezik, így nem tekinthető az egyén állapotának, ez a megközelítés a fogyatékoságot, mint szociális, kulturális és politikai jelenséget mutatja be. Ennek megfelelően a társadalom által állított akadályok nem fizikaiak vagy kommunikációs természetűek, hanem alapvetően a „normális” társadalom elfogadott koncepciójából fakadnak. Az irányzat képviselői¹⁴ szerint a fogyatékoság a normális mítoszából fakadó társadalmi konstrukció: ahogyan a fehér bőrszín, a heteroszexualitás vagy a hímnemhez tartozás, az ép test (*ableness*) is egy ki nem mondott mérce (*unstated norm*), amittől az eltérés szintén ki nem mondottan, de devianciának minősül.¹⁵ A fogyatékoság fogalmának megértése megköveteli és lehetővé is teszi a „normális” koncepciójának újraértelmezését.¹⁶

¹³ „*There is nothing in Directive 2000/78 to suggest that workers are protected by the prohibition of discrimination on grounds of disability as soon as they develop any type of sickness.*” Chacón Navas (C/13/05) paragraph 46

¹⁴ PI. SNYDER – MITCHELL 2006., SIEBERS 2008., CORKER – SHAKESPEARE 2002., BARNES – MERCER 2010., JOHNSTONE 2001., LINTON 1998., SNYDER – BRUEGGEMANN – GARLAND – THOMSON 2002., CHARLTON 2000., SAPHIRO 1993., OLIVER 1997.

¹⁵ KANTER 2011, 406.

¹⁶ A fogyatékoság fogalmának ilyen megközelítése érthetően és bevallottan elvezet az olyan irányzatokkal való szellemi közösség felvállalásához, mint a *feminist legal studies* vagy a *critical race theory*. Ezen kritikai irányzatok központi kérdése az, hogy ki és kinek az érdekében hozza létre és tartja fenn azt, amit a jog uralmaként, jogállamként szokás emlegetni? Ezen irányzat képviselői azt állítják, hogy a fogyatékoság jogi szabályozásával, definiálásával és a fogyatékos személyek jogainak meghatározásával a jog teremt meg a fogyatékoságot, vagy legalábbis merev határokat jelöl ki és ezeknek megfelelően címkézi az embereket (*labeling*), vagyis stigmatizál. Emellett jelentős szemléleti következményei is vannak a jog elemzésében: Kanter,

A fogyatékoság fogalmával kapcsolatos paradigmaváltás részletes bemutatása és a Disability Studies (sőt, egyes szerzőknél¹⁷ disability legal studies) alapvetéseinek ismertetése azt célozza, hogy megfelelő kontextusba helyezze az ENSZ egyezmény fogalomhasználatának jelentőségét. Ennek ismeretében válik érthetővé annak a jelentősége, hogy a magyar jog az UNCRPD-hez való csatlakozás ellenére is a medikális szemléletnek megfelelően határozza meg a fogyatékoságot, a Fot. 4. § a) pontjában.¹⁸ Amennyiben ez a szemléletváltás a definíciók kiigazításában nem jelenik meg, és a részletszabályokban és főképpen a jogalkalmazásban nem érvényesül következetesen, aligha várhatjuk, hogy a társadalomban létező sztereotípiákat képes lesz megváltoztatni.

Akadálymentesség és egyenlő esélyű hozzáférés, közszolgáltatások

A jelen tanulmány a fogyatékos személyek jogainak egy sajátos aspektusára koncentrálna, a szolgáltatásokhoz való hozzáférésre. Ezt a tárgykört korábban az akadálymentesítés, ma az egyenlő esélyű hozzáférés jogszabályban előírt követelménye fedi le. A fogyatékoság fogalmának meghatározásához hasonló szemléletbeli különbséget jelent az akadálymentesítés fogalmán való túllépés és az egyenlő esélyű hozzáférés megközelítésének alkalmazása. Az akadálymentesítés fogalma a közgondolkodásban összekapcsolódik a fizikai akadálymentesítéssel, vagyis az épületek megközelíthetővé, biztonságosan használhatóvá tételével, bár jelentése tágabb is lehet ennél, magába foglalhatja az infokommunikációs akadálymentesítést is. A fogyatékosügy számtalan területe közül a hozzáférés biztosítása szimbolikus jelentőségével emelkedik ki: a közösségi élet szinterei mindenki számára használható kialakításának óriási szerepe van abban, hogy a fogyatékos személyek láthatóvá váljanak és a többségi társadalom ezzel a világos gesztussal kifejezheti e személyek integrációja iránti elkötelezettségét.

Az akadálymentesítés fogalmának tágítása helyett az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmának alkalmazása világosabban és kiegyensúlyozottabban fejezi ki a hozzá-

továbbíve a Disability Studies alap gondolatát, amelyet Saphiro fogalmazott meg [„*minden történetnek van egy fogyatékosági aspektusa*” (disability aspect)] hangsúlyozza, hogy ez minden jogi problémára is igaz. KANTER 2011, 404. o.

¹⁷ KANTER 2011., MOR 2005.

¹⁸ Fot. 4. § a) pont: E törvény alkalmazásában *fogyatékos személy*: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

férhetővé tétel egyes aspektusait, nem szűkíti le azt implicit módon a fizikai környezet átalakítására és kifejezi azt, hogy a szükséges átalakítások rugalmas megközelítése lehetséges. Az egyenlő esélyű hozzáférés tartalmi követelményeket támaszt a szolgáltatással szemben, amelyeket nem lehet építési előírásoknak és szabványoknak való formai megfeleléssel kielégíteni: a szolgáltatás jellege és természete valamint a fogyatékos személy sajátos igényeinek működő összhangját várja el. A téma szempontjából különösen jelentős az ENSZ Egyezmény nyilvánosan nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos átfogó megközelítése, a hozzáférhetőség biztosításának kötelezettsége a szolgáltatás nyilvános jellegéhez kötődik, így az ilyen szolgáltatást nyújtó magánjogi jogalanyokra is kiterjed (Egyezmény 9. cikk 2. b) pont).

Az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmának bevezetése¹⁹ teszi lehetővé a téma szempontjából különösen jelentős **egyetemes tervezés** (design for all) koncepciójának megfelelő értelmezését és használatát. Az egyetemes tervezés a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését jelenti, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. A design for all koncepciója arra a fentiekben részletezett felismerésre épül, hogy a fogyatékos állapot, amely akkor következik be, ha egy személy mindennapi élete során, mindennapos tevékenységeinek elvégzését illetően akadályba ütközik: körültekintően megtervezett termékek esetén, amelyek messzemenően figyelembe veszik az egyes felhasználók lehetséges sajátos igényeit, az ilyen „ütközések” száma jelentősen csökkenthető lenne. Ez pedig a fogyatékosként meghatározott személyek valós integrációját jelentheti, sőt, ha végigvisszük a gondolatot, magának a társadalom által létrehozott fogyatékoságnak a felszámolását.

A magyar jog az egyenlő esélyű hozzáférés tekintetében az ENSZ egyezménynek megfelelő szabályozást ad a Fot. 4. § h) pontjában.²⁰ A téma szempontjából jelen-

¹⁹ A hozzáférhetőség a környezeti akadályok megszüntetését jelenti, az UNCRPD 9. cikkének meghatározása szerint: „A fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékosággal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések (...) magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását (...).”

²⁰ Hangsúlyozandó, hogy a Fot. 4. § g) pontjában egyértelművé teszi, hogy az akadálymentesség fogalmát az épített környezet vonatkozásában értelmezi, vagyis a fizikai akadálymentesítésre érti. Ez a definíció megfelelő, mert biztosítja a fogalmak világos elkülönítését.

tős, hogy – szintén az ENSZ egyezmény szellemében – a közszolgáltatások körét a szolgáltatás jellegéhez és nem a szolgáltató személyéhez köti a magyar jogalkotó: a szolgáltatás nyilvános jellege, publikussága egyes esetekben megalapozza az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának kötelezettségét.²¹

Az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására nyitva álló határidőket meghatározó általános szabályok a Fot. részét képezik, e határidők jórészt már leteltek. Ez alól kivételt jelentenek a magánszolgáltatók által nyújtott közszolgáltatások, amennyiben 2007. április 1-jét megelőzően már működtek, ebben a körben 2013. január 1-jéig kell a hozzáférést biztosítani. Emellett, a közösségi közlekedés különböző területein találhatóak speciális határidők, amelyek még szintén nem teltek le (pl. a közúti, illetve vasúti személyszállítás körében).²² Kérdéses, hogy a Fot. fentebb ismertetett rendelkezése alapján a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra mennyiben terjed ki az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának követelménye, ám amennyiben figyelembe vesszük az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) rendelkezéseit, kijelenthető, hogy helyes értelmezés szerint e szabályok minden, a közforgalom számára nyitva álló helyiségben nyújtott szolgáltatásra kiterjednek.

A bevezetőben említett, a fogyatékosügy melletti elkötelezettségben létező felszíni konszenzus értékét nagymértékben erodáló tényezők közül az egyik legfontosabb a folyamat végrehajtása átláthatóságának teljes hiánya: hiányzik a kötelezettségek megvalósulásának folyamatos monitorozása és ezen eredmények közzététele. Egyben a jogalkotás mindenhatóságába vetett hitet, ami a végrehajtásra való felkészületlenséggel párosul, is jól példázza az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának története 2007 óta. Tekintettel azonban arra, hogy a jogi szabályozás nem tesz különbséget a mulasztás megállapítása és jogkövetkezményei tekintetében a magán, illetve a közsférőhöz tartozó szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások hoz-

²¹ Így a Fot. 4. § fd) és fe) pontjai alapján közszolgáltatásnak minősül minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közelítését szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható.

²² Így pl. a z autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 17. § (9) bekezdése szerint 2013. január 1-jéig kell biztosítani az egyenlő esélyű hozzáférést a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő autóbuszokon, továbbá az autóbusz-pályaudvarok és a megállóhelyek személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIV. törvény 87. § (12) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz. Ugyanakkor az EU rendelkezéseinek megfelelően (1107/2006 EK rendelet) a megváltozott mozgásképességű utasok (*passengers with reduced mobility*, *PRM*) jogát az egyenlő elbánáshoz már 2007 óta biztosítani kell.

záférhetővé tétele körében, a jogalkalmazás vizsgálatának tapasztalatai mindkét szférában tanulságosak, átjárhatóak.

A jogalkalmazás tapasztalatai

Az önkéntes jogkövetés akadozó és átláthatatlan gyakorlatát a jogalkalmazás nehezen tudja korigálni. A jogalkalmazási tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendszerintű problémák kezelésére az egyedi ügyekben való vizsgálódás és kötelezés aligha lehet alkalmas, hacsak nem azáltal, hogy felhívja a végrehajtó hatalom és a szélesebb nyilvánosság figyelmét a problémára.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 169/C. §-a alapján az egyenlő bánásmód megsértése miatt a sérelmet szenvedett választása szerint fordulhat a hatósághoz, vagy a hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szervhez,²³ jelen esetben az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz. Emellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ma alapvető jogok biztosa) fogyasztóügyi projekt körében igyekszik a problémára átfogóbb megoldást adni. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság közzétett jogeseteinek száma, amelyekben elmarasztalta a bepanaszolt szervezetet a hozzáférés biztosításának elmulasztása miatt, illetve amely ügyekben a felek egyezséget kötöttek, az utóbbi években 10-15 körül alakul.²⁴ Az ügyek alapján megállapítható, hogy csak mintegy két évvel a határidők letelte után, 2010-ben jelentek meg az egyenlő esélyű hozzáféréssel kapcsolatos ügyek nagyobb számban.

Ezek az eljárások többnyire közérdekű igényérvényesítés alapján indulnak, ami rávilágít arra a tényre, hogy az egyedi panaszeljárások lefolytatása ebben a körben nem a leghatékonyabb megoldás a fogyatékkal élő személyek hatékony jogvédelmének biztosítására. Az egyenlő esélyű hozzáférés elmulasztásával okozott jogsérelem nélkülözi a személyes elemet, ami megnehezíti a panasz megfogalmazását, megtestesítését és így akadálya lehet az eljárás megindításának. A közérdekű igényérvényesítőként fellépő civil szervezetek ugyanakkor viszonylag hatékonyan működésbe tudják hozni ezt az intézményrendszert, ezért a gyakorlat tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az eredendően nem kifejezetten ügyfélbarát szabályozás ezen eleme lehetővé teszi azt, hogy a rendszer adaptálódjon, hatékonyabbá váljon, szabályozás céljának megfelelőbben működjön. Tanulságos, hogy bár az

²³ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény eljárási szabályait a jogalkotó Ket. X/A. fejezetébe integrálta

²⁴ <http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/jogesetek>

Egyenlő Bánásmód Hatóság hivatalbóli eljárására lehetőség van, ilyen eljárások, átfogó vizsgálatok megindítására nem került sor, vagyis a tapasztalatok azt mutatják, hogy sem az egyéni sértettek, sem a hatóság aktivitása nem jellemző ebben a körben, így a civil szféra jogvédő szerepe felértékelődik.

A közérdekű igényérvényesítések nyomán formálódó gyakorlat alapkérdései részben tartalmi jellegűek, melyeket a hatósági és végső soron a bírósági jogalkalmazás feladata tisztázni. A jogalkalmazás kerülőútjai tekintetében viszont nagyon tanulságos az a vita, ami az önkormányzatok által nyújtott egyes közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseinek biztosítására nyitva álló határidőket tartalmazó Fot. melléklet értelmezése körül alakult ki az eljárás alá vont önkormányzatok, a kérelmező, a hatóság, az érintett minisztérium és végül az ombudsman között. A Fot. melléklete a települések nagysága szerint lépcsőzetes rendszerben határozza meg az egyes települések által végrehajtandó feladatokat e téren, és a végrehajtás határidejét, így pl. azt, hogy a 2000 fő alatti településeknek csak az egészségügyi alapellátást és az önkormányzati ügyfélszolgálatot kell hozzáférhetővé tenniük, előbbit 2008, utóbbit 2010 végéig, stb. Az eljárás során az egyik érintett önkormányzat arra hivatkozott, hogy az említett táblázat egyes mezőiben 1-es számok szerepelnek, nem x, vagy hasonló semleges jelölés, ami egyértelműen alátámasztja azt az érvelést, hogy az adott településnek az adott intézmények közül csak egyet kell hozzáférhetővé tennie. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság felfüggesztette eljárását és az illetékes minisztériumhoz (NEFMI) fordult, állásfoglalást kérve ebben a kérdésben. A minisztérium úgy foglalt állást, hogy valóban, ez a jelölés nem lehet véletlen, a jogalkotó azon szándékát tükrözheti csupán, hogy településenként egy-egy intézményt kell hozzáférhetővé tenni.²⁵ A kérelmező az ombudsmanhoz fordult az ügyben, mondván, hogy ez a jogértelmezés alkotmányos visszásság gyanúját veti fel. Az ombudsman 1714/2011 számú jelentésében²⁶ végül az ügy érdemében azt állapította meg, hogy nem egyértelmű a szabályozás, ami ellentétes a jogbiztonság követelményével és ennek orvoslásképpen felhívta a jogalkotás kezdeményezésére jogosult illetékes minisztériumot arra, hogy dolgozzon ki a jogalkotó számára olyan javaslatot, ami lehetővé teszi annak tisztázását, hogy mely kötelezettnek, milyen határidőben, mely intézmények, szolgáltatások vonatkozásában kell a hozzáférést biztosítania. Ezt a jogértelmezési vitát árnyalja az a tény, hogy az

²⁵ Ez pl. azt jelenti, hogy a 30.000 fő feletti településeken és a fővárosi kerületekben is elegendő egy olyan intézményt működtetni, amely hozzáférhető módon nyújt egészségügyi alapellátást, éppúgy, mint a fent említett, 2000 fő alatti falvakban.

²⁶ www.obh.hu/allam/jelentes/201101714.rtf

említett Fot. melléklet címében közszolgáltatások, nem pedig intézmények akadálymentesítését említi.

Összegzés

A jelen, rövid tanulmány nem vállalkozhatott arra, hogy akár csak vázlatosan felvillantsa a terület összes fontos vonatkozását, sem a nemzetközi és uniós jogi szabályozás, sem a hazai jogszabályok és ezek gyakorlata, vagy az elméleti háttér tekintetében. A kiragadott részletek azon, a bevezetőben szereplő állítás alátámasztására szolgáltak, hogy a fogyatékosügy terén a közbeszéd, sőt jobbára a jogalkotás szintjén is a világ élvonalában vagyunk, amennyiben az élvonalat a viszonylag részletesen bemutatott társadalmi/környezeti modell jelenti, és a fogyatékos személyek jogainak kiterjed volta, a segítő, az inkluzivitást biztosító intézkedések széles köre jellemzi. Ehhez képest viszont a vállalt kötelezettségek végrehajtása átgondolatlan, átláthatatlan és időnként komikus elemeket sem nélkülöző módon próbál a források és a valódi érdekeltség hiánya miatt kompromisszumot kötni, haladékot kapni e kötelezettségek teljesítésére. Mindez pedig nem csak azért fájó, mert a fogyatékos emberek továbbra számos nehézséggel szembesülnek mindennapjaik során, hanem azért is, mert azt tükrözik, hogy a közbeszéd felszíni lelkesedése mögött nem áll a társadalom valós elkötelezettsége az „akadályok lebontása”, e személyek társadalomba való integrálása iránt, ezen kívülről számos más antidiszkriminációs területhez képest sokkal jobb képet mutató területen is megmutatkoznak a magyar társadalom érték szerkezetének súlyos torzulásai.

Felhasznált irodalom

BARNES, C. – MERCER, G: Exploring disability [2nd edition]. Cambridge, Polity Press, 2010

CHARLTON, James I.: Nothing About Us Without Us. Disability Oppression and Empoverment. University of California Press, 2000

CORKER, Mairian – SHAKESPEARE, Tom: Disability/Postmodernity: Embodying Disability Theory. Continuum, 2002

JOHNSTONE, David: An Introduction to Disability Studies. David Fulton Publishers Ltd. 2001

KANTER, Arlene S.: „The Law: What’s Disability Studies Got With It or An Introduction to Disability Legal Studies”. *Columbia Human Rights Law Review* 2011/42. 403-479.

LINTON, Simi: *Claiming Disability. Knowledge and Identity*, New York University Press, 1998

MOR, Sagit: „Between Charity, Welfare, and Warfare: A Disability Legal Studies Analysis of Privilege and Neglect in Israeli Disability Policy”. *Yale Journal of Law and the Humanities* 18:63 2005, 63-136.

OLIVER, Michael: *The Politics of Disablement. A Sociological Approach*, Palgrave Macmillan, 1997

SAPHIRO, Joseph P.: *No Pity: People With Disabilities forging a New Civil Rights Movement*. Times Books 1993

SIEBERS, Tobin A.: *Disability Theory (Corporealities: Discourses of Disability)*. University of Michigan Press, 2008

SNYDER, Sharon – BRUEGGEMANN, Brenda J. – GARLAND-THOMSON, Rosemarie (eds.): *Disability Studies: Enabling the Humanities*. Modern Language Association, 2002

SNYDER, Sharon L. – MITCHELL, David T.: *Cultural Locations of Disability*. University of Chicago Press, 2006

Lugosi József

Jogszociológiai Tanszék

Témavezető: Fleck Zoltán

AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN

I. Bevezetés

Az eljárás polgári tárgyú ügyekben rendszerint a kérelem (keresetlevél) bírósághoz (jogalkalmazó hatósághoz) való benyújtásával (ellenérdekű fél részére történő közvetlen kézbesítéssel) veszi kezdetét. Az 'eljárás megindítása' az Európai Unió jogában *legalább három, különböző szempont* alapján vizsgálható:

(a) Az eljárás megindítására jogosult *alanyi kör* személy (szerv) típusa szerint; (b) a kérelmet (keresetlevelet) befogadó *hatósági (bírósági) szervezet* felépítése, működése alapján; és (c) az eljárást kezdeményező beadványt iktató jogalkalmazó szerv által *alkalmazott jog jellege* figyelembe vételével. E harmadik nézőpont még tovább osztható aszerint, hogy a jogalkalmazó hatóság a kérelem elbírálásakor csak eljárási jogot vagy eljárási- és anyagi jogot is alkalmaz (ca), valamint melyik (tagállami vagy közösségi) jogot (cb) kell a konkrét ügyben alkalmaznia.

Az eljárás megindítására valamennyi jogalany (természetes személynek, jogi személynek, jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezetnek) egyaránt lehetősége van, de mellettük *hatóság is jogosult* az eljárás megindítására.¹ A tanulmány ezért inkább – a szűk keretek miatt csak vázaltszerűen –, az alkalmazandó hatályos közösségi jog bemutatására és a hatályos magyar eljárásjoggal való összevetésére (I-II.), illetve a bírósági (jogalkalmazói) szervezet más, az Európai Unióhoz nagymértékben hasonló politikai, jogi és bírósági struktúra néhány jellegzetességének bemutatására irányul (III.).²

A dolgozatban mit jelent az „EU-jog”? Ez a terminológia *bizonyos típusú közösségi jogforrások* – a teljesség igénye nélküli – nevesítésében jelenik meg. A tanulmány elsősorban azokat a konkrét közösségi előírásokat emeli ki, amelyek általá-

¹ A fizetéseképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK Rendelet 2. cikk f. pont

² A tárgykörben több Ph.D értekezés is született, különösen: DR. SIPOSNÉ DR. HERÉDI 2007.; KÖBLÖS 2008.; JUHÁSZ 2010.

nos hatállyal bírnak, kötelezőek, és közvetlenül alkalmazandóak a tagállamok számára (*rendelet*),³ illetve amelyek az elérendő célokat illetően minden tagállamra kötelezőek, de a formának és az eszközöknek a megválasztását a nemzeti hatóságokra bízák (*irányelv*).⁴

A tagállamokra kötelező közösségi jogforrások és a tagállamok joga között merülhet fel az alkalmazandó jog meghatározásának kérdése. A közösségi versus tagállami jogalkalmazás több jogterületre is kihat:

- a) a közösséghez való szerződéses kötelezettség miatt a tagállami szuverenitás korlátozottsága (*államjog-alkotmányjog*);
- b) az adott jogvita elbírálására vonatkozó joghatóság fennállásának elbírálása (*polgári eljárásjog*);
- c) a hazai joggal ellentétes közösségi jognak a tagállam bíróságának jogalkalmazására gyakorolt hatása (*jogszociológia-szervezetszociológia*).

II. Az eljárás megindítására vonatkozó közösségi előírások

1. Az eljárás megindításának új elemei a hatályos magyar jog előírásaihoz képest

Miért érdekes az EU jogában – a hazai vagy egyéb más joghoz képest – az eljárás megindítása? Mennyiben különbözik az eljárás megindítása a hazai jogban, mint a közösségi jogban?

1. A közösségi előírások biztosítják az eljárást megindító, illetve az azzal egyenértékű irat *felperes általi kézbesítését az alperes részére*.⁵ A hatályos magyar eljárási jogban nem fordul elő hasonló intézmény, tipikusan a bíróság hatáskörébe tartozik a bírósági és a felperes által benyújtott iratok kézbesítése.

2. A perfüggőség beállásának időpontját a közösségi jog – a magyar jogtól eltérően – az eljárás megindításához kapcsolja: amely két különböző időpontban következhet be:

³ Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957. március 25.) 161. cikk (2)

⁴ Római Szerződés 161. cikk (3)

⁵ 44/2001/EK Rendelet a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságokról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel-I. Rendelet) 30. cikk (1) bek.; 2201/2003/EK Rendelet a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról [Brüsszel-II.a. Rendelet 16. cikk (1) bek.]

a) az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű iratot az eljárást kezdeményező fél a bírósághoz nyújtja be, és teljesíti az irat *alperes* részére való kézbesítése érdekében a rendeletben előírt feltételeket vagy

b) a kérelmező az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű iratot a *kézbesítésért felelős hatóságnál* terjeszti elő, feltéve, hogy ezt követően az eljárás kezdeményezője követi az irat bíróságra történő benyújtása érdekében a rendelet előírását.⁶

3. A perfüggőség beállásához (az eljárás megindításához) az Európai Unió jogában *nem feltétlenül szükséges tehát az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat a bírósági kézbesítése az ellenérdekű félnek.*

A közösségi rendeletek (44/2001/EK Rendelet, 2201/2003/EK Rendelet) előírásai szerint az eljárás *a kérelem benyújtásával megindul, és ekkor már beáll a perfüggőség⁷ is.* A Pp. 121. § (1) bek. első mondata szerint: „*a pert keresetlevéllel kell megindítani*”, de a perfüggőség a keresetnek az ellenérdekű féllel való közlésével áll be (Pp. 128. §).⁸ A magyar jogban az EU joghoz képest *a peralapítás (perfüggőség) időpontja kitolódik.* A hazai megoldás a német Polgári perrendtartás (ZPO) szabályozásához áll közel. A ZPO szerint a keresetlevél bíróságra történő benyújtása *egyszerű kötőerőt (Anhängigkeit)* teremt, és a keresetlevél alperes részére történő kézbesítésével áll be a *perfüggőség (Rechtshängigkeit).*

A perfüggőség beállása mentesíti-e a bíróságot attól, hogy vizsgálja a perelőfeltételek fennállását? *A bíróság szűrőszerepet tölt be:* megvizsgálja a peralapításhoz szükséges feltételek fennállását. Ha a peralapításhoz szükséges előfeltételek nem állnak fenn, a bíróság – mielőtt még kézbesíthetné azt az alperesnek – idézés kibocsátása nélkül elutasítja a keresetlevelet. Ha viszont a keresetlevél benyújtásával beáll a perfüggőség, –a magyar Pp. logikája szerint – a bíróság mentesül az alól a kötelezettség alól, hogy érdemben vizsgálja a perelőfeltételek fennállását. A közösségi jog alkalmazása – más tagállamban – azonban megengedi a joghatóság vizsgálatával összefüggésében a perfüggőség keresetlevél bíróságra történő benyújtásával egyidejűleg történő beállását.

⁶ Brüsszel-I. Rendelet 30. cikk (1) (2); Brüsszel-II.a. Rendelet 16. cikk a., b.

⁷ A kérdésről részletesen: GYEKICZKY 2008, (1) 58-76. o.; GYEKICZKY 2008, (2) 11-22. o.; GYEKICZKY 2009, 101-116. o.

⁸ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 130. §. (1) bek. d)

2. Az eljárás megindításának hazai joggal való (részben) hasonló jellegzetességei

1. A keresetlevél (kérelem) bírósághoz (jogalkalmazó hatósághoz) való benyújtása általában az eljárásnak (és nem a pernek) a kezdő időpontját jelenti. A közösségi jogban *a kérelem (keresetlevél) előterjesztése azonban nem minden esetben azonos az eljárás megindításával*. A hatályos magyar eljárási jogban a keresetlevél benyújtása – a törvény szóhasználatával – a „*per megindításával*” egyenértékű,⁹ de a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításakor, a jogszabály „*per már folyamatban van*” feltétele bekövetkezéséhez a perindítás joghatályainak beállása¹⁰ is szükséges.

2. A keresetlevelet (kérelmet) a közösségi szabályok értelmében az eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell benyújtani. A hatályos hazai jog szerint azonban a keresetlevél (kérelem) hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező bírósághoz való benyújtásakor az eljáró bíróság az „*áttétel*” jogintézményének alkalmazásával továbbbíthatja az eljárás lefolytatására jogosult bírósághoz (hatósághoz).¹¹ *Az EU rendeletei nem ismerik ezt az intézményt*, ezért ebben a helyzetben a kérelem elutasítására, illetve a joghatóság hiányának megállapítására kerülhet sor.

3. Az EU jogában, hasonlóan a hatályos magyar joghoz, lehetőség van a kérelem (keresetlevél) hiányosságainak pótlására, azzal az eltéréssel, hogy a közösségi rendeletek más terminológiát alkalmaznak az intézmény leírására. Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozataláról szóló 1896/2006/EK Rendelet (EuFmhR.) *a kérelem kiegészítését, a kérelem kijavítását és annak módosítását* különbözteti meg,¹² a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK Rendelet (KéKeeR.) pedig *a kérelem kiegészítésének és a kérelem kijavításának* szabályait tartalmazza,¹³ A közösségi jogban ezek az intézmények a hiánypótlás formáiként, a kérelmezőt terhelő kötelezettséggé, míg a hatályos magyar jogban a bírósági határozatokat érintő jogintézményként jelennek meg.¹⁴ Az EuFmhR. rögzíti a követelés nyilvánvaló alaptalansága miatti elutasítási okot,¹⁵ a KéKeeR. tartalmazza a követelés nyilvánvaló alaptalansága és a kérelem nem

⁹ Pp. 121. § (1) bek. első tagmondata

¹⁰ Pp. 130. § (1) bek. d)

¹¹ Pp. 129. § (1) bek.

¹² EuFmhR. 7. cikk

¹³ KéKeeR. 7. cikk

¹⁴ Pp. 224-226. §

¹⁵ 11. cikk b.

elfogadhatósága miatti keresetlevél elutasítási okokat.¹⁶ A korábban hatályos Pp.130. § (1) bek. i) pontja írta elő a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását, ha az nyilvánvalóan alaptalan követelés érvényesítésére irányult. Az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI.29.) sz. határozatában ezt az előírást megsemmisítette, mert *korlátozza a felperes bírósághoz való fordulásának jogát*. Az EU jogpolitikai törekvései („Access to Justice” – „az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása”) és a közösség tételes jogszabályi rendelkezései közötti összhang fennállása ennek tükrében ténylegesen is megkérdőjeleződhet.

3. Mikor indul meg az eljárás a közösségi jogban?

A közösségi jog döntően peres eljárásra vonatkozó szabályai (Brüsszel-I. Rendelet, Brüsszel-II.a Rendelet, KéKeeR.) *az eljárás megindításának időpontját* nem definiálják. A közösségi jogalkotó a nemperes eljárások közül a tagállamok gazdálkodó szervezeteivel szemben gyakran előforduló *fizetéseképtelenségi eljárást* és a tagállamok jogalanyai, gazdálkodó szervezetei között előforduló *európai fizetési meghagyásos eljárást* szabályozta. Az 1346/2000/EK Tanácsi Rendelet 2. cikk f., pontja szerint: „*az eljárás megindításának időpontja*” amikor *az eljárást megindító határozat hatályba lép*, függetlenül attól, hogy végső határozatról¹⁷ van-e szó.” Ezt az időpontot az eljárás megindításának helye szerinti tagállam joga határozza meg.¹⁸

Nemcsak az eljárás megindítása időpontjának meghatározása lehet vitatható, hanem „*az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat*” jelentése is. Az Európai Bíróság értelmezése szerint az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat azt az okiratot jelenti, amelynek szabályszerű és kellő időben történő kézbesítése az alperest abba a helyzetbe hozza, hogy jogait a végrehajtható határozat kibocsátása előtt

¹⁶ 10. cikk

¹⁷ A közösségi fizetéseképtelenségi eljárásra vonatkozó rendelet megkülönbözteti a *főeljárást*, illetve a *másodlagos eljárást*. Másodlagos eljárásnak számít minden olyan fizetéseképtelenségi eljárás, amelyet a főeljárás megindítását követően kezdeményeztek.

¹⁸ A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló többször módosított 1991.évi XLIX. törvény (Cstv.) a csődeljárás és a felszámolási eljárás kezdő időpontját a kérelem benyújtásától eltérő időpontban határozza meg. A Cstv. 9. § (2) bek. szerint: „A csődeljárás kezdő időpontja a *csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzés közzétételének napja* [10. § (1) bek.]”. A Cstv. 27. § (1) bek. szerint: „A bíróság *az adós felszámolását végzéssel elrendeli, ha az adós fizetéseképtelenségét állapítja meg*”.

az ítéletet hozó államban érvényesítheti.¹⁹ Az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat tehát olyan érdemi nyilatkozatot (kérelmet) magába foglaló beadvány, amellyel szemben *az ellenérdekű fél (alperes) rendszerint érdemi ellenkérelmet terjeszthet elő.*

A Brüsszel-I. Rendelet és a Brüsszel-II.a. Rendelet *az eljárás megindításának időpontját* per definitionem nem, csak a két különböző EU-tagállam előtt megindított eljárások tekintetében, *a joghatóság vizsgálatával összefüggésben határozza meg.*

A 44/2001/EK Rendelet 27. cikk (1) bekezdése szerint: „Amennyiben *azonos igényből származó, azonos felek között folyamatban lévő eljárásokat* különböző tagállamok bíróságai előtt indítottak, a később *felhívott bíróság* az elsőként felhívott bíróság joghatósága megállapításáig felfüggeszti az eljárást”.

A 2201/2003/EK Rendelet 19. cikk (1) bekezdése alapján „amennyiben *ugyanazon felek között házasság felbontással, különválással vagy a házasság érvénytelenítésével kapcsolatos eljárást* különböző tagállamok bíróságai előtt indítottak, a később *megkeresett bíróság* az elsőként megkeresett bíróság joghatóságának megállapításáig hivatalból felfüggeszti az eljárást”.

Az idézett rendelet-részletek másként határozzák meg a perfüggőség bekövetkezéséhez szükséges feltételeket. Az első esetben „azonos igényből származó, azonos felek közötti eljárás”-ban, a második hivatkozás szerint „ugyanazon felek között házasság felbontással, különválással vagy házasság érvénytelenítésével kapcsolatos eljárásban” állapíthatja meg a bíróság a perfüggőség fennállását.

A Brüsszel-I. Rendelet a 27. cikk (1) alkalmazásához megelégszik ugyanazon felek között az „azonos igény” szófordulattal, amely *széles értelmezési lehetőséget kínál a jogalkalmazó számára.* Ennek oka, hogy a közösségi rendeletalkotó a két különböző tagállam bíróságai közötti joghatósági összeütközést

- a) az eljárások megindulását követően *minél korábban,*
- b) *az ügycsoportok széles spektrumában,* illetve
- c) *még a keresetlevél alperes részére való kézbesítése előtt* meg kívánta szüntetni.

A jogszabályhely szerinti „folyamatban lévő eljárás különböző tagállamok bíróságai előtti megindítása” nem azonos a hatályos magyar jog szerinti „a per már folyamatban van” szófordulattal, mert a közösségi jogban, ellentétben a hazai joggal, ekkor a perindítás joghatályai még nem álltak be, ezért van „csak” az eljárás (és nem a per) folyamatban.

A 2201/2003/EK Rendelet 19. cikk (1) az „ugyanazon felek” mellett meghatározza azokat a pertípusokat, amelyekben a két különböző tagállam bírósága (jogal-

¹⁹ Idézi: KENGYEL 2005, 45-81., 66. o.

kalmazó hatósága) előtt megindított eljárásban *az eljáró bíróság joghatóságának megállapítása felmerül*. A családjogi tárgyú ügyekben – hasonlóan a polgári és a kereskedelmi ügyekhez – az ügycsoportok meghatározása széleskörű, mert

a) a közösségi rendeletalkotó a párhuzamos eljárások indítását *tág keretek között kívánta megakadályozni*,

b) ha több eljárás paralel megindulását már nem sikerült megakadályozni, cél az *egymás mellett folyamatban lévő eljárások mielőbbi lezárása*.

A hatályos Pp. 130. § (1) bek., d., pontja szerint a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül (125. §) elutasítja, ha megállapítható, hogy ... „*a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van (128. §)...*”. A hatályos hazai jogban a perfüggőség megállapításához az ügycsoport egzaktan körülírt, mindkét eljárás „*ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt folyik*”.

A hatályos hazai jogban miért csak ilyen szűk körűen engedélyezett a perfüggőség megállapítása? Ennek feltehetően több oka is lehet:

1. Hazánkban a párhuzamosan folyamatban lévő eljárásokban a joghatóság vizsgálata általában ki sem alakul, *mert mindkét eljáró bíróság egy tagállamon belül azonos nemzet joghatósága alá tartozik*. Ha a joghatóságot kell a két különböző tagállamban eljáró bíróság között meghatározni, célszerű ennek eldöntését közvetlenül, az eljárás megindítását követően már lehetővé tenni (*nagyobb „kockázat”*): azt kell elbírálni, melyik tagállam bíróságának joghatósága alá tartozik az adott ügy).

2. Ha egy tagállamon belül, azonos joghatóság alatt egy időben két eljárás indul, amelyekben a résztvevő felek és az ügy tárgya tekintetében azonosság vagy hasonlóság állhat fenn, a jogpolitikai érdek az ügycsoport részletes és szűk körű meghatározását kívánja meg (*kisebb „rizikó”*): már nem az a kérdés, hogy a konkrét ügyben melyik tagállam bírósága jár el). A hazai jogalkotó célkitűzése lehet a saját joghatósága alá tartozó jogvitákban, hogy a perfüggőség csak azokban az ügyekben legyen megállapítható, amelyekben a felek mellett ténylegesen azonos az ügy ténybeli és jogi alapja is.

4. A bíróság felhívásának/megkeresésének közös jogkövetkezménye

A 44/2001/EK Rendelet 30. cikk (1)-(2) bekezdése, és a 2201/2003/EK Rendelet 16.cikk a., b., pontja *a bíróság felhívásának (megkeresésének) időpontját közel azonos módon határozza meg*. A Rendeletek szerint

„a bíróság felhívottnak (megkeresettnek) tekintendő:

- (1) (a) az eljárást megindító, illetve azzal egyenértékű irat bírósághoz való benyújtása időpontjában, amennyiben a felperes (kérelmező) nem mulasztja el az alperesnek történő kézbesítés érdekében a számára előírt intézkedés megtételét; vagy

- (2) (b) ha az iratot a bírósághoz való benyújtást megelőzően kell kézbesíteni, abban az időpontban, amikor azt a kézbesítésre hatáskörrel rendelkező intézmény megkapja, feltéve, hogy a felperes (kérelmező) ezt követően nem mulasztja el az iratnak bírósághoz történő benyújtása érdekében számára előírt intézkedés megtételét”.

A bíróság felhívásának (megkeresésének) a különböző tagállamok bíróságai előtt indult eljárások joghatóságának megállapítása miatt van jelentősége. A bíróság „felhívása”/„megkeresése” meghatározás az eljárás megindulásának időpontját jelöli. Ennek két esetkörét határozza meg a közösségi jog, figyelemmel a különböző tagállamok más és más korábbi jogtörténeti tradícióira, szabályozási megoldásaira.

1. Az egyik regulációs technika alapján az eljárás az eljárást megindító, illetve az azzal egyenértékű irat bírósághoz való benyújtása időpontjában következik be, azzal a feltétellel, ha a felperes az irat alperes részére történő kézbesítése érdekében teljesíti a rendelet hivatkozott előírását (*bíróság*→*alperes*). Ennek a változatnak az első része azonos a hatályos magyar jog előírásával: *a peres eljárás abban az időpontban veszi kezdetét, ha a felperes (kérelmező) a keresetlevelet (iratot) benyújtja a bíróságra*. Az Európai Unió néhány államában az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat (keresetlevél) alperesnek való kézbesítése – ellentétben a hatályos hazai joggal – a felperes kötelezettsége. *Az angol-szász jogrendszerben* a keresetet a felperes vagy az ügyvédje adja át az alperesnek vagy postán küldi meg. A keresetet ezt megelőzően be kell nyújtani a bíróságra, hogy ott lepecsételjék, ami arra szolgál, hogy a felperes kérelme „hivatalos formát” kapjon. Ha a kézbesítés sikertelen volt, a bíróságtól pótlólagos kézbesítést lehet kérni annak igazolása után, hogy a felperesi kézbesítés nem vezetett eredményre.²⁰ A liberális alapokon nyugvó eredeti német ZPO²¹ a felek kötelezettségévé tette a kézbesítést, ez az elv, azonban a hivatalbóliség térhódításával fokozatosan eltűnt a *német eljárási jogból*.²² Az új francia és olasz eljárási kódex is a felek általi kézbesítést írja elő.²³

2. A másik lehetőség szerint az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű iratot (keresetlevelet) először *a kézbesítésre hatáskörrel rendelkező intézménynek kell megküldeni*, azzal a feltétellel, hogy a felperes teljesíti az irat bíróság részére tör-

²⁰ KÖBLÖS 2005, 6-31., 19. o.

²¹ Az eljárási törvény 1877-ben keletkezett és 1879. X.1-jén lépett hatályba

²² KÖBLÖS uo., 19. o.

²³ KÖBLÖS uo., 19. o.

ténő benyújtása érdekében a számára előírt intézkedést (*kézbesítésért felelős hatóság*→*bíróság*). Ez a megoldás azokban a tagállamokban alkalmazható, amelyekben az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat ellenérdekű fél részére való *kézbesítése nem a felperes feladata*.

Mindkét megoldás *a kérelmet előterjesztő félre kettős kötelezettséget ró*, nem elégséges az irat pusztán csak bíróságra vagy csak a kézbesítésre hatáskörrel rendelkező intézményhez való benyújtása, további rendeleti előírás az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat alperes, illetve bíróság részére való megküldése érdekében a szükséges intézkedések megtétele.

5. A peres eljárás megindítására vonatkozó közösségi előírások

1. A perfüggőség az uniós előírásokban már az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat (kérelem, keresetlevél) *bírósághoz, kézbesítésért felelős hatósághoz való benyújtásával beállhat*. A hazai jogban – ellentétben ezzel a rendelkezéssel – a perfüggőség alkalmazásának feltétele, a *per folyamatban léte*. A per folyamatban van [Pp. 130. § (1) bek. d) pont], ha a perindítás hatályai már beálltak (Pp. 128. §). A perfüggőség a közösségi jogban az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat (keresetlevél) *bíróságra való benyújtásával egyenértékű*. Ez az elgondolás problémás lehet, ha a kérelem benyújtása után, de még az ellenérdekű fél részére való kézbesítése előtt²⁴ – a kérelem tárgyára tekintettel vagy a hiánypótlás elmulasztása miatt – a bíróság elutasítja a keresetlevelet.

2. Az Európai Unió kiemelt fontosságú jogpolitikai törekvése az ügyek határokon átnyúló jellegéből fakadóan az azonos felek között azonos igényből (polgári és kereskedelmi ügyek), illetve azonos jogalpból származó ugyanazon gyermekre vonatkozó (családjogi tárgyú) ügyekben *a párhuzamos eljárások indításának megakadályozása, lehetőség szerint már az eljárás megindításának pillanatában*.

3. Az eljárási jogban alapvető fontosságú az eljáró hatóság eljárás lefolytatására való jogosultságának vizsgálata. A jogosultság megállapításának első eleme *a joghatóság vizsgálata*. Nemcsak az azonos felek között azonos igényből, azonos jogalpból származó duplikált ügyek kiszűrése és elkerülése a cél, hanem annak

²⁴ Az eljárás megindítását követően az eljárás – nemperes eljárásban – *csak a bíróság (hatóság) és az eljárásban érintett fél között van folyamatban*, pl. a polgári és a kereskedelmi ügyekben a bírósági és a bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről szóló 1393/2007/EK Rendelet, vagy a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló 2008/52/EK Irányelv.

rögzítése, melyik tagállamnak van joghatósága a jogvita elbírálására, *melyik tagállam nemzeti joga lesz a konkrét vitában az alkalmazandó jog.*

4. Az EU jogának több állam jogrendszeréhez egyszerre kell igazodnia. Láttuk, hogy az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat alperesnek való kézbesítése *nem minden tagállamban hatósági jogalkalmazói (bíróági) feladat* (Egyesült Királyság,²⁵ Franciaország, Olaszország). A közösség a tagállamok különböző tradíciói alapján figyelembe veszi, hogy néhány tagállamban *a felperes közvetlenül is kézbesítheti az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű iratot az alperesnek.*²⁶

Az EU kettős, közösségi és tagállami szervezeti és jogi struktúrája az USA berendezkedésével mutat feltűnő hasonlóságot, ezért a továbbiakban – a következtetések levonása előtt – a két (állam) közösség igazságszolgáltatási struktúrájának párhuzamba/szembe állítására fókuszálunk.

III. Európai Unió – Egyesült Államok

1. *A jog szintjei:* Közös mindkét formációban a közösség (szövetség) tagállamokból való felépítése,²⁷ ezért a *közösségi (szövetségi) és a tagállami jog* egymás mellett, és egy időben is alkalmazandó. Az amerikai jog ősforrása, az Alkotmány jóformán valamennyi amerikai törvény létrejöttét megelőzően keletkezett, ezért minden törvény az alaptörvényből vezethető le, és arra vezethető vissza. Az EU tagállamaiban hatályban vannak olyan jogszabályok is, amelyek az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés és a többi Alapító Szerződés előtt keletkeztek, ezeknek a korábban született nemzeti törvényeknek a megalkotásánál még *hiányzott* az ilyen típusú, *közösségi zsinórmérték*, amelyre figyelemmel kellett volna lenni. Az Alkotmány az amerikaiak számára *eleven nemzeti dokumentum*, az *EU alapszerződéseinek* a közösséget alkotó tagállamok számára azonban *nincs ilyen jellege és jelentősége*. Ebből következik az USA-ban a szövetségi és a tagállami jogrendszernek – e nézőpont szerint legalábbis – *egységes jellege (homonogenitás)*, szemben az európai közösséggel, ahol többféle kultúra elemeit tükröző

²⁵ „A civil action in the county court or the High Court begins when the plaintiff serves documents (containing details of a claim) on the defendant.” OAKLAND 1998, 162. o.; „...civil proceedings will become pending at common law once a writ or originating summons is issued, or some other appropriate step (such as the presentation of a petition) is taken, to set the law in motion.” – MILLER 1990, 181.o.

²⁶ 44/2001/EK Rendelet 30. cikk (1), 2201/2003/EK Rendelet 16. cikk (1) a.

²⁷ A formális hasonlóság ellenére lényegi különbség, hogy az USA föderális állam, míg az EU nem

különböző jogrendszereket a közösségi jogalkotó a (közösségi) jog széles keretei közé igyekszik bevonni (*heterogenitás*).

2. A jog szintjeinek egymáshoz való viszonyát tekintve hasonló az európai és a „tengerentúli” államszövetségben, hogy a közösségi jog (EU) és a szövetségi jog (USA) primátust élvez a tagállamok jogával szemben, amelyet az Alkotmány vagy a Római Szerződés és a többi alapító szerződés *expressis verbis* nem deklarált, de azt az *amerikai Legfelsőbb Bíróság, illetve az Európai Bíróság jogalkalmazó-jogfejlesztő tevékenysége során alapelveként megfogalmazta*. Szembetűnő ugyanakkor a két közösség fennállásának jelentősen különböző időtartama mellett az amerikai államberendezkedés legitimációs bázisának, az *Alkotmánynak*²⁸ *kiemelkedő jelentősége már az állam létrejöttétől kezdődően*.

3. Hatáskör: Az EU-ban a közösségi jog rendszerint a határokon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben alkalmazható (feltétel legalább két tagállam jogalanyának érintettsége a jogvitában). Az Egyesült Államokban, ha a peres felek különböző államból származnak, a döntés a szövetségi bíróság hatáskörébe tartozik. A szövetségi bíróság az Alkotmány vagy a Kongresszus valamely alkotmányon alapuló törvénye alapján meghatározott ügyekben járhat el.²⁹

4. Szervezet: A közösségi jogot alkalmazó tagállamokban általában nincs elkülönült bírósági szervezet a közösségi ügyek elbírálására, azokat ugyanaz a bírósági szervezet bírálja el, mint amelyik a hazai jogot is alkalmazza. Az Amerikai Egyesült Államokban – ezzel szemben – a tagállami és a szövetségi bírósági szint szervezetileg is elkülönült.³⁰

5. A legmagasabb bírói fórum: Az Európai Unióban az Európai Unió Bírósága, az USA-ban a szövetségi Legfelsőbb Bíróság (Supreme Court of the United States) a legfőbb bírósági szerv, feladataik részben különbözőek, de nagymértékben hasonlóak.

Az Európai Bíróság legfontosabb feladatai:

- a) az EU intézmények által alkotott jogi aktusok felülvizsgálata;
- b) a tagállamok szerződésből eredő kötelezettségeik teljesítéséről való gondoskodás;

²⁸ Az amerikai Alkotmányt 1787. szeptember 17-én fogadták el. Az Alkotmány jelentőségét mutatja, hogy a nagy hatású XIX. századi francia történész és politikai gondolkodó, *Alexis de Tocqueville* az amerikai utazásain szerzett tapasztalatai alapján megállapította: „*az amerikaiak elismerték a bírónak azt a jogát, hogy ítéleteit inkább az alkotmányra alapozza, mint a törvényekre*. Más szóval megengedték neki, hogy egyáltalán ne alkalmazza azokat a törvényeket, amelyeket alkotmányellenesnek tart” TOCQUEVILLE 1983, 104-105. o.).

²⁹ DAVID 1977, 347. o.

³⁰ BADÓ 1997, 9. o.

c) a nemzeti bíróságok kérelmére az uniós jog értelmezése.³¹

Az USA Legfelsőbb Bírósága

a) jogosult az írott jogszabályok alkotmányellenességének kimondására (1803: *Marbury v. Madison*³²);

b) kiemelkedő szerepet tölt be a bírói döntés útján való jogfejlesztésben;

c) az Alkotmány szabályait, elveit a kornak megfelelően értelmezi.³³

Az EU Bírósága és az USA Legfelsőbb Bírósága is betölt quasi „alkotmánybíró-sági” szerepkört, az előbbi közvetett módon, az utóbbi a szó szoros értelmében is. Egy nagyobb közösség (állam) huzamos időn keresztül meghatározott keretek között nem működhet úgy, hogy a jogszabályok ütköznek annak alapszerződésével vagy alaptörvényével, ezért a legfőbb bírói fórumok hatáskörének ennek vizsgálata is ki kell terjednie.

IV. Következtetések

1. A hivatkozott EK Rendeletek *sajátos jellegűek*:

a) A rendeletek általában *visszautalnak a tagállamok jogára, saját szabályokat ritkán állapítanak meg.*

b) *A közösségi rendeletek javarészt eljárásjogi természetűek.*

c) *A joghatóság fennállása vizsgálata kiemelt fontosságú.*

2. A peres eljárásra vonatkozó közösségi szabályokban az „eljárás megindítása” nemcsak a kérelem előterjesztője és a kérelmet befogadó bíróság (hatóság) viszonylatában jelenik meg, hanem – tekintettel a tagállamok különböző jogi szabályozási megoldásaira – *az eljárást megindító irat alperesnek való kézbesítésében is.* Az eljárás megindítása nem feltétlenül azonos a kérelem bírósághoz (jogalkalmazó hatósághoz) való benyújtásával, hanem ahhoz az időponthoz kötött, amikor erről *a „nyilvánosság” tudomást szerezhet* (közvetétel, publikáció), és *harmadik személy számára is „hatályossá” válik.*

3. *Közösségi jog:* Az azonos felek és az azonos igények (jogalap) tekintetében különböző tagállamokban indult eljárásoknál: a felhívás (megkeresés) időpontja irányadó az eljáró hatóság (bíróság) joghatósága megállapításánál, a később felhí-

³¹ www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=4. 2012.04.10.

³² A híres jogeset alapján John Marshall főbíró mondta ki: 1., „*a bíróság feladata megállapítani, mi a jog tartalma*; 2., *A bíró – az alkotmányra tett esküje alapján – köteles ítélezése során figyelmen kívül hagyni azt a jogszabályt, amely a szövetségi alkotmánnyal ellentétes.*” (<http://phbences.hu/hu/node/472-2012.04.19.>)

³³ MOLNÁR 2009, 21-28., 21-22. o.

vott (megkeresett) bíróság az elsőként felhívott (megkeresett) bíróság joghatóságának megállapításáig hivatalból felfüggeszti az eljárást.³⁴ *Magyar jog:* Ha ugyanazon felek között, ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt eljárás indul:

a) a joghatóság kérdése általában nem vitás, mert a magyar bíróság joghatósága alá tartozik mindkét eljárás;

b) az eljárás megindításának (a per folyamatban létének) időpontja a perindítás joghatályainak beállításától releváns;

c) az előtt a bíróság előtt, ahol a későbbi eljárás indult, nem az *eljárás* felfüggesztésére, hanem a *keresetlevél* elutasítására³⁵ vagy a *per* megszüntetésére³⁶ kerül sor.

Mi lehet ennek az utóbbi rendelkezésnek a magyarázata? A magyar jog szerinti párhuzamos eljárásokban – ellentétben a közösségi joggal – nem a joghatóság vizsgálata a kérdés. A hazai jogban a korábban indult perben a *joghatóság már fennáll*, ezért a később indult eljárás további fenntartása (az eljárás felfüggesztése formájában) már nem feltétlenül indokolt. Ha a két különböző tagállam előtt indult eljárásban a *joghatóság megállapítása még nem történt meg*, elhamarkodott lépés lenne a joghatóság megállapítása előtt a másik eljárás kiiktatása, ezért rendeli el ilyen esetben a közösségi rendeletalkotó az eljárás felfüggesztését.

4. *Unió jog:* Ha az eljárás megindítása alapján az alperes másik államban rendelkezik lakóhellyel (szokásos tartózkodási hellyel), mint amelyik tagállamban az eljárás megindult, a *kézbesítés* és a *megindított eljárással szembeni védekezés jelentősége* felértékelődik. Ezért tekintik a közösségi rendeletek garanciális jelentőségűnek a kézbesítést, részben annak kimondásával, hogy az EU-ban a *vélelmezett kézbesítés* nem elfogadott intézmény, másrészt fokozott jelentősége van az irat a személyes (közvetlenül a címzettnek történő) kézbesítésnek. *Hazai jog:* Hasonló helyzet általában nem vagy csak ritkán fordul elő, mert az alperes és a felperes általában ugyanazon államban rendelkeznek lakó-, illetve tartózkodási hellyel.

5. A közösségi jogban nemcsak az „eljárás megindítása” (az eljárást megindító vagy azzal egyenértékű irat) kifejezés fordul elő, hanem „a bíróság előtt a *keresetet* a hivatalvezetőnek címzett *keresetlevéllel kell megindítani*”³⁷ rendelkezés is. A

³⁴ 44/2001/EK Rendelet 28. cikk (1), 2201/2003/EK Rendelet 19. cikk (3)

³⁵ Pp. 130. § (1) bek. d)

³⁶ Pp. 157. § a)

³⁷ Jegyzőkönyv az Európai Közösség Bíróságának alapokmányáról Brüsszel 1957. április 17., III. Cím 19. cikk

hatályos magyar jog szerint a *per* kell keresetlevéllel megindítani.³⁸ Saját fogalmaink szerint szokatlan helyzetet teremtene, ha a 'kereset' és a 'per' egyaránt a keresetlevél benyújtásával venné kezdetét.

Felhasznált irodalom

BADÓ Attila: Bevezetés az angol jogrendszerbe. Acta Juridica et Politica Tomus XLIV. Fasciculus 1. Szeged, 1993

BADÓ Attila: Bevezetés az USA jogrendszerébe. Acta Juridica et Politica Tomus LII. Fasciculus 1. Szeged, 1997

DAVID, René: A jelenkor nagy jogrendszerei. Bp., KJK, 1977

GYEKICZKY Tamás 2008 (1): Az eljárás felfüggesztésének közösségi jogi szabályai a német és a magyar eljárásjog szemszögéből. Miskolci Jogi Szemle 3. évf.

GYEKICZKY Tamás 2008 (2): Perkoordináció – közösségi szinten. Gondolatok a határon túlnyúló perfüggőségről. Európai Jog 2008/6. 11-22. o.

GYEKICZKY Tamás: Perkoordináció, avagy perfüggőség az Európai Unió és a tagállamok eljárásjogában. (A németországi ZPO és a magyar perrendtartás tanúsága.) Jogtudományi Közlöny 2009/3. 101-116. o.

JUHÁSZ Imre: A jogalkalmazási joghatóság európai és magyar összefüggései, különös tekintettel a székhely-problematikára. 2010

KENGYEL Miklós: A polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok elismerése az Európai Unióban 45-81., 66. In: Tanulmányok az európai polgári eljárásjog köréből –Tanulmánykötet (Szerk.: KENGYEL Miklós – SIMON Károly László) 2005

KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog. Második, átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Bp. 2009

KORMOS Erzsébet – KÖBLÖS Adél – MOLNÁR Judit – NAGY Adrienn – WALLACHER Lajos – WOPERA Zsuzsa: Polgári eljárásjogi szabályok az Euró-

³⁸ Pp. 121. § (1) bek., első tagmondat

pai Unió jogában – Kommentár a polgári ügyekben való együttműködés keretében elfogadott közösségi normákhoz. Complex Kiadó, Bp., 2006

KÖBLÖS Adél: A polgári eljárásjog itt és ott c. tanulmány. Kontroll 2005. no 1.

KÖBLÖS Adél: A joghatósági megállapodás. 2008

MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. 3., átdolgozott kiadás, Tankönyvkiadó Vállalat, Bp., 1992

MILLER, C. J.: Contempt of Court Clarendon. Press Oxford, Second Edition 1990

MOLNÁR András: Richard Posner a bírói szerepről. Glossa Juridica – Alkotmányjog I. évf. 2009/ I.

OAKLAND, John: British Civilization Fourth. Edition Routledge, London and New York 1998

DR. SIPOSNÉ DR. HERÉDI Erika: A határokon átlépő fizetéseképtelenségi eljárás megindítása az Európai Unióban. 2007

TOCQUEVILLE, Alexis de: A demokrácia Amerikában – Válogatás. Gondolat Kiadó, Bp., 1983

VISEGRÁDY Antal: Angolszász jog és politika. Dialóg-Campus, Pécs 1999

Tóth Judit

Állam- és Jogelmélet Tanszék

Témavezető: Samu Mihály

SZUVERENITÁS ÉS GLOBALIZÁCIÓ

A jogelmélet talán legtöbbet vizsgált problémája a szuverenitás fogalma. Mivel a szuverenitás szorosan összefügg a főhatalom, a summa potestas kérdésével, értelmezése heves politikai és tudományos vitákat váltott ki, sőt a fogalom kiiktatására is született javaslat Jacques Maritain részéről a 20. század közepén. Ennek ellenére a szuverenitás kérdése még a 21. században, a globalizáció és az erőteljes európai integráció korában is az állam, a politikai hatalom szerepét elemző viták középpontjában áll. Jelen dolgozatban a szuverenitás rövid történeti áttekintése után megkísérlem felvázolni azokat a 21. század elejére jellemző politikai és gazdasági hatásokat, amelyek a szuverenitás fogalmának értelmezésére erőteljes hatást gyakorolnak.

A politikai filozófia történetében külön kategóriát képeznek a szuverenitás elméletek. *„Az állam szuverenitását – egyébként az uralkodó véleménnyel összhangban – olyan történeti kategóriának tartjuk, amely a modern állam egyik tulajdonságát és csak a modern állam tulajdonságát jelöli. A királyok harca... a szekularizációhoz, a függetlenséghez és az államok egyenjogúságához vezetett. Így a modern államhatalom a legfőbb, másból le nem vezethető, idegen köteléket vagy beavatkozást el nem ismerő hatalommá vált. A modern államnak ezek a sajátosságai a szuverenitás fogalmában fejeződnek ki, pontosabban az állam szuverenitásában.”*¹

A hatalom szerkezetének, a hatalom és a közösség viszonyának elemzése krízis helyzetekben különösen fontossá válik. Az államelmélet és a politikai filozófia mesterművei jellemzően társadalmi megrázkódtatásokat követően születtek meg. *„Az athéni demokrácia hibái inspirálják Platon gondolatait, Szent Ágostonét Róma kirablása, Hobbes elméjét pedig a hazáját sújtó csapások miatt érzett fájdalom kavarja fel.”*² A szuverenitás elméletek atyjaként tisztelt Bodin *'Hat könyv az állam-*

¹ SZILÁGYI 2009.

² OAKESHOTT 1962.

ról³ című művét a protestánsok politikai nézetei, valamint a Szent Bertalan éj – 1572. augusztus 23. – véres eseményei kapcsán kibontakozó heves viták inspirálták. A protestáns François Hotman '*Franco-Gallia*'⁴ című művében történelmi hivatkozásokkal támasztotta alá fő téziséit, mely szerint az abszolút monarchia nem más, mint zsarnokság. A mű – mely a hugenották politikai küzdelmének jogosságát kívánta alátámasztani – alaptételei: a *salus populi suprema lex* (a nép java a legfőbb törvény) és az abszolutizmus elleni küzdelem jelszavává váló: *quod omnes tangit ab omnibus probari debet* (ami mindenkit érint, azt mindenkinek jóvá kell hagyni) elve. A katolikus Bodin átfogó államelméleti elemzésben reagált a protestáns Hotman téziseire, valamint a Szent Bertalan éj kapcsán történetekre. A vita tárgya: szabad királyválasztás vagy abszolút monarchia (*electio contra denominatio et successio*) és a szuverenitás kérdésköre. Bodin államjogi eszményének modellje a köztársaság-kori római család volt, amelyet a *pater familias* korlátlan hatalma jellemezett. Az egyetlen jogalany a *pater familias* volt, hozzá képest a család tagjai csupán az abszolút jellegű, személyi jogosultság tárgyaiként voltak tétélezve, mely jogosultság – még a klasszikus korban is – egészen a *ius vitae ac necis*, az élet és halál fölötti rendelkezési jogáig terjedhetett. Bodin, a római kori család modelljét alapul véve arra a végletesen tömör államelméleti következtetésre jutott, hogy a szuverenitás egy állam abszolút és korlátlan hatalma. (Jean Bodin im 73.)

Idővel ez a felfogás óriási feszültséget teremtett a politikai közösség, azaz a nép és a szuverén között. Rousseau ezt a feszültséget a francia etatizmus hagyományának megfelelően az általános akarat, a *volonté générale* fogalmában oldja fel. De mi az általános akarat (*volonté générale*)? Nem a többségi akarat, és nem is egyszerűen mindenki akarata, hanem az állam valamennyi tagjának állandó akarata. „A főhatalom nem más, mint az általános akarat gyakorlása, s ennél fogva elidegeníthetetlen, mint kollektív lényt nem képviselheti más, csak önmaga.”⁵ „A legfőbb hatalom nem változtathatja meg, mint ahogy nem is idegenítheti el önmagát. Ha korlátozásnak vetik alá, ezzel meg is semmisítik. ...**alattvalói nem szorulnak védelemre vele szemben**”⁶

Rousseau fenti gondolatait rideg következetességgel valósították meg a jakobinus diktatúra, majd a 20. század totalitárius államainak politikai gyakorlatában. A jakobinus népjóléti bizottság megállapítását megrögzött dogmatizmussal alkalmazták a 20. század diktatúráiban is: a nép azon tagja, aki nem követi a népet, ellenség.

³ BODIN 1576.

⁴ HOTMAN

⁵ ROUSSEAU 1997, II. könyv I. fejt. 489. o.

⁶ Uo. III. könyv 563. o.

Jacques Maritain, a 20. század politika filozófusa – átélve a 20. századi diktatúrák borzalmait – Rousseau felfogását a volonté générale fogalmából kiindulva bírálta. Maritain szerint „képtelen az a fogalom, mely Jean-Jacques Rousseau ’Társadalmi szerződés’-ének gondolati magvát képezi. A volonté générale semmiképpen sem egyszerű többségi akaratot jelent, hanem egy monadikus, legfelső és oszthatatlan akaratot, amely a népből, mint egyetlen egységből árad ki és ’mindig az igazság pártján van’. Az általános akarat e mítosza csak eszköz volt az abszolút uralkodó transzcendens hatalmának a népbe való átmentéséhez, amely úgy maradt elkülönült és transzcendens, hogy az általános akarat misztikus mechanizmusa folytán az egyetlen szuverén néppé váló nép elkülönült, abszolút, transzcendens és felülről kormányzó hatalommal rendelkezik önmaga, mint egyének sokasága fölött.”⁷ A francia szuverenitás koncepció az egy és oszthatatlan, nemzettel azonosuló állam elvén alapul, melyben a szuverén hatalom maga az állam.

A francia mintától jelentősen eltér az angol szuverenitás koncepció, amelyben a politikai hatalom legitimitása a kormányzottak felhatalmazásán alapul. A kormányzás elveinek meghatározását Angliában is viharos politikai események inspirálták. 1640-ben Hobbes nézetei miatt a forradalom és a polgárháború elől Párizsba menekült, ahol 1651-ben megjelentette a *’Leviathan or the matter, form and authority of government’* című művét.⁸ Hobbes – akit ateizmussal is megvádoltak – arra a kérdésre kereste a választ, hogy mi legitimálhatja a kormányzat hatalmát, ha az isteni felsőbbiségre nem hivatkozhatunk. Az állam Hobbes elgondolása szerint mesterséges személy, a Leviatán, aki a legfőbb hatalmat gyakorló szuverén. Hatalmát társadalmi szerződés révén nyeri el, ő maga azonban nem szerződő fél. Ebből következik az a sajátos gondolat, hogy a szuverén soha nem válhat szerződés-szegővé, tehát felelősségre sem vonható. A szuverén legfontosabb feladata a társadalmi béke megőrzése, ennek érdekében joga van ahhoz, hogy a vélemény, a lelkiismeret és a vallás szabadságát alárendelje a „Törvény”-nek. Mivel a kormányzás során az eltérő vélemények veszélyeztethetik a társadalmi békét, ezért vélemények versengése Hobbes szerint nemcsak felesleges, de káros is. A szuverén joga eldönteni, hogy mely nézetek és tanítások károsak a békére, és melyek szolgálják azt. Azonban a szuverénnek csak addig kell engedelmeskedni, ameddig rendelkezik a hatalommal, azaz non veritas, sed autoritas facit legem.

Locke, aki megérte a dicsőséges forradalom stabilizálódását, Hobbes szerződéses felfogását elfogadta, azonban a szuverénnel szemben már követelményeket fogal-

⁷ MARITAIN, Jacques: A szuverenitás fogalma. In: TAKÁCS (szerk.) 2003, 627. o.

⁸ Magyarul: HOBBS 1970.

mazott meg. Locke szerint az emberek azért adják fel természetes hatalmukat, hogy olyan közhatalmat hozzanak létre, mely képes megóvni életüket, szabadságukat és vagyonukat. Azonban e hatalom nem mehet messzebb annál, mint ami a közjó érdekében szükséges. A legfőbb hatalom birtokosának szilárd, kihirdetett, a nép által ismert törvényekkel kell kormányoznia, és ezeket a törvényeket kell a független és igazságos bírának alkalmazni döntéseikben. A hatalom erőszakhoz kizárólag a törvények végrehajtása, valamint a külföldről érkező támadások kivédése érdekében folyamodhat. Locke elmélete szerint az emberek nem mondanak le egyoldalúan az állam javára természetes jogaikról, hanem igényt tartanak arra, hogy alapvető jogaik törvényben szabályozott polgári jogokká váljanak.

A dicsőséges forradalmat követően a King or Queen in the Parliament kompromisszumával Angliában megoldódott a hatalmi konfliktus, a szuverenitás hordozójává és központi elemévé a parlament vált. A szuverén ebben a rendszerben a mindenkori parlament, amelyet nem köt sem tőle idegen döntés, sem saját korábbi döntése.

A francia és angol államelméleti modelltől jelentősen különbözik a német modell. A hatalmas anyagi- és emberáldozatokkal járó harminc éves háborút lezáró vesztfáliai béke kimondta – többek között – a Német-Római Birodalom területén lévő államok szuverenitását. A császári hatalom névlegessé válását követően a birodalom területén két, egymással versengő hatalmi centrum alakult ki: az egyik a Magyarország trónját is megszerző Habsburg Birodalom volt, míg a másik az 1701-ben megalakult Porosz Királyság. A folyamatos hatalmi harcokban kialakuló német egység 1871. január 18-án jött létre. Ekkor – de iure – a számos független német állam egy nemzetállammá egyesült. De facto Németország ma is tizenhat tartomány, valójában állam (Land) szövetsége, melyek közül három (Berlin, Hamburg és Bréma) városállam jogállású. Minden tartomány saját miniszterelnökkel, parlamenttel, alkotmánnyal és bírósággal, kulturális és oktatási önállósággal rendelkezik. A modern német államban tehát szívósan tovább él a Német-Római birodalom államszerkezete, amit a hercegségek, választófejedelemségek, egyházi államok, királyságok laza szövetsége jellemezett. *„Az államról való német elméleti gondolkodásban – nem függetlenül a német történelem sajátos alakulásától – az állam fogalmának, mibenlétének a vizsgálata során nagy hangsúlyt kapott, központi kérdéssé vált, hogy miben rejlik az állam egysége, mi az, ami a különböző jelenségeket állammá kapcsolja össze.”*⁹

Hasonló volt a helyzet az Osztrák-Magyar Monarchiában is, ahol kizárólag az uralkodó személye tartotta egyben a nyelvileg, etnikailag, és gazdaságilag teljesen

⁹ SZILÁGYI 2005.

eltérő tartományokat. Ez a töredezettség teljesen új elméletek kidolgozására inspirálta a térség államelméleti gondolkodóit.

„Kelsen számára kézenfekvő volt, hogy az állam egységét a jogban keresse. Ön-életrajzában maga Kelsen is megemlíti, talán nem véletlenül jutott arra a gondolatra, hogy az állam egységét a jog teremti meg, mivel az osztrák állam nyilvánvalóan csak egy jogi egység volt. Az oszták állam láttán, amelyik oly sok, származását (Rasse), nyelvét, vallását, és történelmét tekintve különböző csoportokból tevődött össze, nyilvánvalóan fikciónak mutatkoztak azok az elméletek, amelyek az állam egységét a jogilag az államhoz tartozó embereknek valamilyen szociálpszichológiai vagy szociális-biológiai összefüggésére kívánták alapozni. Amennyiben ez az államelmélet a Tiszta Jogtan alkotórésze, a Tiszta Jogtant sajátosan osztrák elméletnek lehet tekinteni.”¹⁰ Kelsen álláspontja szerint a szuverenitás nem a parlament szuverenitását jelenti, a szuverenitás az államhatalom valamennyi ágában, az egész államrendben megtestesül. Az államrend és a jogrend Kelsen megközelítése szerint azonos fogalmak. „Mivel egy állam jog nélkül éppoly kevésbé gondolható el, mint a jog állam nélkül, az államot és a jogot, mint ugyanannak a ténynek a két különböző oldalát kell szemlélni.”¹¹

Amíg Kelsen az államelméleti kérdéseket a jogra és a jogrendre vezette vissza, kortársa, a német Carl Schmitt a politikai fogalmából kiindulva határozta meg a szuverenitás fogalmát. Schmitt államelméleti gondolkodóként, átélve a weimari köztársaság politikai instabilitását, állítja, hogy szuverénre szükség van, mégpedig azért, mert van kivételes állapot a politikai életben. Szuverén pedig az, aki a kivételes állapotról dönt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy felelőtlenül lehetne játszani a szuverenitás és a szuverén fogalmával. Schmitt szerint a szuverenitás határfogalom, amely kizárólag határesetekben alkalmazható. Schmitt – nemcsak a szuverenitásra vonatkozóan – rendkívül fontos megállapítást tesz, mégpedig azt, hogy egy fogalom önmagában nem képezheti vita tárgyát. A szuverenitás vita központjában mindig is annak alkalmazása, a konfliktus helyzetben döntő személye, a köz- és államérdek, a közbiztonság és a rend mibenléte, stb. állt. Az, hogy mi a kivételes állapot, nem határozható meg az érvényes jogrenden belül, és tényállásként sem írható körül. A kivételes állapot a végszükség állapota. Schmitt felhívja a figyelmet arra, hogy a kivételes állapot nem anarchia, és nem káosz, ugyanis még ilyenkor is beszélhetünk valamilyen jogi értelemben vett rendről. A kivételes állapotban a döntés (a szuverén döntése), megszabadul minden normatív köteléktől, és a szó

¹⁰ SZILÁGYI 2005.

¹¹ KELSEN 1911.

tényleges értelmében abszolúttá válik. A kivételes állapot akkor valósul meg teljesen – írja Schmitt –, amikor ahhoz, hogy a jogtételek érvényesülhessenek, előbb meg kell teremteni az arra alkalmas helyzetet. Minden általános norma rendezett életviszonyokat követel meg, olyanokat, amelyekre alkalmazható a tényállás, és amelyek alkalmasak a normatív szabályozásra. A normának homogén közvetítő közegre van szüksége. Schmitt megállapítja, hogy minden jogi fogalom közül a szuverenitás függ leginkább a napi érdekektől.¹²

A 21. század elejének politikai és gazdasági eseményei nyomatékosan mutatnak rá arra a tényre, hogy az állam szuverenitásáról vallott felfogásunkat át kell értékelni. A vesztfáliai békeszerződést (1648) követően létrejött világrend összeomlásban van. A globalizáció és az európai integráció következményeként megkezdődött az államról és szuverenitásról vallott felfogás radikális átalakulása. A 20. század második felétől egyre erőteljesebbé váló piaci liberalizáció és dereguláció, valamint az információs forradalom következtében globális integrációk szövik át a nemzetközi közösséget. A globalizáció jelensége napjainkban különböző – pénzügyi, információs, ipari, szolgáltatási, kulturális, stb. – folyamatokban ragadható meg, amelyek következtében folyamatosan növekszik a globális interdependencia. A globalizáció a „világot átfogó társadalmi kapcsolatok intenzitásának növekedése, amely távoli helyeket oly módon kapcsol össze egymással, hogy a helyi történéseket a sok kilométernyi távolságban lejátszódó folyamatok befolyásolják, és viszont.”¹³ Az interdependenciából fakadó kényszer következménye egyrészt a fokozott szolidaritás az államok között (együttműködés a környezetvédelem, bűnüldözés, stb. terén) másrészt a nemzeti szuverenitás egyre szűkebb korlátok közé szorítása. A nemzetközi közösséget alkotó államok mellett megjelentek a transznacionális vállalatok, amelyek több, erős gazdasággal rendelkező nemzetállamot megelőznek az árbevétel-GDP összehasonlítás alapján. Például a Wal-Mart, mely *árbevétele* alapján a világ legnagyobb vállalata, a világ 25. legerősebb gazdasága lenne, megelőzve Norvégiát és 157 kisebb országot. Az Exxon Mobil megelőzné a világ 30. legerősebb nemzetgazdaságát, Thaiföldet, a Berkshire Hathaway pedig maga mögé utasítaná Magyarországot.¹⁴ A transznacionális cégek azonban nemcsak a világgazdaság, hanem a nemzetközi jog és politika megkerülhetetlen ténye-

¹² SCHMITT 1922.

¹³ Globalization is the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa. GIDDENS 1990, 64. o.

¹⁴ Fortune/CNN Money, IMF Business Insider 25 US Mega Corporations: Where They Rank If They Were Countries Jun. 27, 2011.

zóivé is váltak. Ez a tendencia azonban nemcsak a gazdasági szférára jellemző. A közhatalom privatizációja következtében az egész világon egyre nagyobb szerepet vállalnak a magáncégek az oktatás, az egészségügy, sőt a rendvédelem és a katonai feladatok ellátása területén is.

A 21. század elejére jelentősen átalakult az állam közjogi szerepéről vallott fel fogás. A sui generis állami feladatok körébe tartozó feladatok ellátását az állam egyre nagyobb mértékben ruházza át közszférán kívüli szereplőkre. Ma már nem könnyű arra a kérdésre válaszolni, hogy melyek az állam kötelezően ellátandó feladatai. A kérdést bonyolítja a hagyományosan kizárólag az állam által ellátható feladatok kiszervezése, az outsourcing. Azonban nem teljesen átlátható, hogy ki (mely szerv) dönt a dereguláció, a kiszervezés (outsourcing) és a magán-szférával való együttműködés kérdésében, valamint mely szerv és hogyan ellenőrzi a kiszervezett közfeladat ellátását vagy teljesítését. Szinte minden jogterületet érint a magánosítás. Az eladósodottság növekedésének arányában csökken a köztisztviselők, közalkalmazottak száma, valamint csökken a munkajog által biztosítandó védetség és a szociális biztonság. „*Nem ritkán százmilliárdos forgalmat bonyolító világcégek és alkalmazottaik viszonya számos területen érintheti az alapvető alkotmányos és emberi jogokat (diszkrimináció tilalma, adatvédelem), és az alkalmazottak kiszolgáltatottsága nem csekélyebb, mint adott esetben a polgár állammal szembeni védtelensége.*”¹⁵ Az olyan klasszikus állami feladatok ellátásában, mint az oktatás, az egészségügy vagy a szociális ellátás, szintén egyre nagyobb a szerepe a magán-szféra üzleti alapú részvételének, növelve ezzel az érintett területek szabályozásának nehézségét.

Úgy tűnik, hogy a globalizáció kikezdi Weber klasszikus definícióját a modern államról, mely szerint „*a modern állam intézményes uralmi szervezet, amely eredményesen törekedett arra, hogy bizonyos területen belül monopolizálja a törvényes fizikai erőszakot, mint az uralom eszközét.*”¹⁶ Az utóbbi két évtizedben ugyanis egyre nagyobb mértékű a rendvédelem és a hadsereg tevékenységének privatizációja. Magyarországon a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara adatszolgáltatása szerint 2005-ben 112.066 személy rendelkezett privát biztonsági tevékenység ellátására jogosító igazolvánnyal, az aktívnak minősített biztonságiak száma 69.951 volt, míg a hivatásos rendőrök létszáma ugyanebben az évben ennek a számnak kevesebb, mint fele, 29.449 fő volt.¹⁷ Az Egyesült Államok-

¹⁵ PAP 2007.

¹⁶ WEBER 1970, 368-405. o.

¹⁷ PAP 2007.

ban is hasonló a helyzet. Az 1960-as évek végén még majdnem kétszer annyi hivatásos állományú rendőr volt, mint ahány privát biztonsági szolgáltató. Mára a trend egyértelműen megfordult, a privát biztonsági tevékenységet ellátók létszáma kétszer annyi, mint a hivatásos rendvédelmi dolgozóké.¹⁸

A rendvédelem mellett a katonai feladatok kiszervezése is egyre általánosabbá válik világszerte. A kilencvenes évek elejétől napjainkig a katonai magánvállalatok által nyújtott szolgáltatások értéke megsokszorozódott. *„Ez volt az egyetlen iparág, amelynek tőzsdei értéke 2001. szeptember 11-ét követően azonnal 50 %-kal emelkedett. 1992 és 2002 között a Pentagon 300 milliárd dollár értékben kötött szerződést privát cégekkel, olyannyira, hogy még a hadsereg kiszerveződési gyakorlatának átvilágítását is egy magán cégre, a RAND Corporationra bízta. Ez utóbbi megbízás már a stratégiai döntéshozatal kiszervezésének határát súrolja. ... A harcászati, katonai feladatok kiszervezésével, privatizálásával kapcsolatban a legnagyobb gondot az jelenti, hogy a hagyományos katonai feladatokat olyan civil személyek látják el, akire sem a hadsereg hivatásos állományának tagjaira kiterjedő védelem, sem pedig a katonai jog felelősségrendszere nem terjed ki. Sem a genfi konvenciók jog, sem pedig a belső jog vonatkozásában nem egyértelmű a zsoldosnak talán nem, de egyszerű közbeszerzési vállalkozónak sem tekinthető cégek és az alkalmazásukban álló személyek jogállása. ... Visszaélések, jogsértések esetén, amire például az Abu Graib börtönben volt példa bőven, a privát cégek alkalmazottai nem tartoznak a katonai büntető- és fegyelmi jog hatálya alá, és a hadsereggel kizárólag a szerződés teljesítéséig, az abban foglalt mértékig felelnek. Az iraki börtönben folyó kínzásokban érintett cégek (CACI, Titan) arra hivatkozva hártottak el mindenfajta jogi eljárást, hogy az inkriminált munkavállalók a botrány kirobbanásának idején vagy legalábbis közvetlenül azt követően már nem álltak jogviszonyban a céggel. Mindesetre tény, hogy amíg a hivatásos állományú kegyetlenkedő katonákat végül elítélték, a legalább 37 ott dolgozó szerződéses vállalat (a CACI adta a vállalat, elemző, tolmácsszemélyzet felét) egyetlen tagjával szemben sem indult felelősségre vonási eljárás.”*¹⁹

Amerikában az adóhátralékok beszédését is érinti az outsourcing. Az Internal Revenue Service adósságbehajtó magáncégeket bíz meg a hátralékok behajtásával, amelyek részesedést kapnak a befolyt összegből.²⁰

¹⁸ SKALANSKY 2006.

¹⁹ PAP uo.

²⁰ <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=155136,00.html>

A büntetés-végrehajtás privatizálása kapcsán egyre jelentősebb a privát börtön lobbizás büntetőpolitikára és büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatása. A magán börtönök működésének során előtérbe került egy új szempont, az optimális, azaz teltházas működés. *„Becklések szerint Amerikában a kábítószer elleni harc 1980-ban évi 10 milliárd dollárba került, és 31.000 fős börtönlakosságot jelentett; mindez 2005-re 35 milliárd dollárra és 400 ezer fogva tartottra nőtt. Mindezek figyelembevételével elképzelhető, hogy talán a privát börtönök költséghatékonysága sem olyan evidens”.*²¹

Sajnos van mit sóprögetnünk a saját házunk táján is, ugyanis az outsourcing a magyar jogalkotásban is egyre nagyobb szerepet kap. 2011-ben Magyarországon az országgyűlési képviselők 213 törvényjavaslatot fogadtak el, továbbá 376 kormányrendelet és 588 miniszteri rendelet született.²² A törvényalkotási dömpinget az egyéni képviselők által beterjesztett törvényjavaslatok rendszere teszi lehetővé. Ez a tempó a csak a jogalkotás magánosításával tartható, a jogalkotási törvényben előírt rend betartása mellett ugyanis egy jogszabály megalkotása időigényes folyamat. A következmény az, hogy *„a törvényhozási 'termékek' több mint felét elzárták a társadalmi kontroll elől”*²³

A magánosítás problémájának megoldását Bibó István a tulajdon kezelésének közérdekűségében látta. *„Nem az a lényeges, hogy a vasutakkal, közlekedési utakkal, postával vagy akár tanüggyel és egyéb nagyon fontos közérdekű intézményekkel ne magánemberek (rendelkezzenek), hanem... az a fontos, hogy ezeket... a közérdek, és ne a magánérdek uralma alá helyezzük.”*²⁴

A kiszervezés kapcsán tehát erősíteni kell az olyan garanciákat és feltételeket, mint az átláthatóság biztosítása, az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, valamint a tényleges piaci verseny biztosítása az adott szolgáltatás területén, valamint a felelősség, az ellenőrzés és az igényérvényesítés. Azonban még a fenti garanciákkal sem biztosítható teljes egészében az, hogy a magánosított közfeladatok ellátása során ne a magánérdek, hanem a közérdek érvényesüljön. Az államot tehát egyrészt a sui generis állami feladatnak tekintett feladatok privatizálása, kiszervezése, másrészt az a tény állítja új helyzet elé, hogy nemcsak a gazdasági, de a fontosabb politikai döntések is globális következményekkel járnak, ezért a tényleges döntéshozatal (vagy legalábbis annak befolyásolása) a nemzetállami szint felett zajlik.

²¹ PAP 2007.

²² <http://www.origo.hu/itthon/20120101-torvenyek-rendeletek-statisztika-a-2011ben-elfogadott-jogszabalyokrol.html>

²³ ANTAL 2011. július 15.

²⁴ BIBÓ 2004.

Ezáltal a nemzetállamok politikai, gazdasági és katonai függetlensége illúzióvá válik, hiszen döntéseik nem függetlenek a szupranacionális szervezetek döntéseitől és egyéb globális folyamatoktól.

A kérdés az, hogy a globalizáció következtében átalakuló nemzetállam legfontosabb funkciója valóban csak az marad, hogy békés és biztonságos terepet biztosítson a szabadon áramló nemzetközi tőke és a mozgásban lévő munkaerő számára? Valójában a helyzet nem ilyen egyszerű. A globalizáció komplex jelenség, amelyben egyidejűleg létezik az integráció és fragmentáció, a centralizáció és decentralizáció, a globalizáció és lokalizáció stb. Például a munkaerőpiac túlzott flexibilitásával kapcsolatos feszültség defenzív reakciókat szül, amelynek következménye a globalizáció-ellenesség, valamint lokális identitás növelésére való igény. Vitathatatlan, hogy szükség van globális intézményrendszerre, ugyanakkor a visszasságot tapasztalva egyre erőteljesebb az igény a lokalizációra és a decentralizációra. Dani Rodrik szerint ebből fakad a globalizáció feloldhatatlan trilemmája: *„Akarjuk a gazdasági integrációt, hogy növeljük az életszínvonalat. Akarjuk demokráciát, hogy a politikai döntéseket azok hozzák (vagy azok képviselői), akiket azok érintenek. Akarjuk az önrendelkezés, a függetlenség jogát, amit a nemzeti állam biztosít... Mindhárom azonban egyidejűleg nem érhetjük el. A globális világgazdaság politikai trilemmája az hogy, a nemzetállami rendszer, a demokrácia és a teljes gazdasági integráció kölcsönösen összeférhetetlen. A háromból legfeljebb csak kettőt érhetünk el.”*²⁵

Tény, hogy a globalizáció következtében a nemzetállam hatalmi jogosítványai szűkültek, az állam azonban nem szűnik meg, hanem átalakul a megváltozott viszonyoknak megfelelően. A realista szemléletű kutatók továbbra is az államot tekintik a kiinduló pontnak a globális politikai rendszerben. Az állam szerepének fontosságára az ázsiai siker gazdaságokból hozhatunk példát. Ezekben az államokban szó sincs az államok belső szuverenitásának gyengüléséről, és a külső tényezőket is – pl. a transznacionális vállalatokat – megpróbálják hatékonyan ellenőrizni és működésüknek feltételeket szabni. A globalizáció korában az állam feladata, hogy felismerje az egységes és tudatos nemzeti fellépés, a nemzeti stratégiák, mint a globalizációra adott válasz kidolgozásának fontosságát. Az államról alkotott felfogás változásának következményeképpen változik a szuverenitásról vallott felfogásunk is. Mivel a globalizáció folyamat és nem befejezett tény, a szuverenitás jövőjéről biztosat állítani nem lehet, annyi azonban kijelenthető, hogy a szuverenitás nem vész el, csak átalakul.

²⁵ RODRIK, Dani: Feasible Globalizations 2002. Cambridge, Working Paper 9129.

Felhasznált irodalom

- ANTAL Attila: A parttalan fideszes jogalkotás veszélyei. HVG 2011. július 15.
- BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. Corvina Kiadó, Bp. 2004
- BODIN, J.: Les six livres de la republique. 1576
- GIDDENS, A.: The Consequences of Modernity. Stanford, 1990
- HOBBS, T.: Leviathán vagy az egyházi és a világi állam anyaga, formája és hatalma. Magyar Helikon, Bp. 1970
- HOTMAN, F.: Franco-Gallia. 1573
- KELSEN, H.: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1911
- OAKESHOTT, M.: Hobbes on civil association / introduction to Leviathan. In: Rationalism in Politics and other essays. Methuen, 1962
- MARITAIN, J.: A szuverenitás fogalma. In: TAKÁCS Péter: Államtan. Írások a XX. századi általános állam-tudomány köréből. Szent István Társulat, Bp., 2003
- PAP András László: Privatizált közfeladatok. Beszélő 2007/11.
- RODRIK, D.: Feasible Globalizations. – 2002 Cambridge Working Paper, 9129
- ROUSSEAU, J. J: A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei. Budapest, PannonKlett, 1997
- SCHMITT, C.: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 1922
- SKALANSKY, D. A.: Private Police and Democracy. American Criminal Law Review, Winter 2006
- SZILÁGYI Péter: A Tiszta Jogtan államelméleti fogantatása. Világosság 2005/10.
- SZILÁGYI Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. Jog, állam, politika 2009/1.
- WEBER, M.: Állam, Politika, Tudomány. Válogatás a szerző „Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre” és „Wirtschaft und Gesellschaft” c. műveiből. (Szerk.: KEMÉNY István – VARGA István) KJK, Bp., 1970

Uszkiewicz Erik

Jogszociológia Tanszék

Témavezető: Fleck Zoltán

A RENDŐRI DISZKRIMINÁCIÓ TÁRSADALMI KÖVETKEZMÉNYEI

*„Minden igaztalan tett, még ha igaz ügy érdekében követik is el,
magában hordja önön átkát.”*

Maurice Druon

Annak érdekében, hogy akár csak vázlatos képet is kaphassunk a rendőri diszkrimináció társadalmi következményeiről, magát a jelenséget adottnak kell tételeznünk. Mindazonáltal külön vizsgálódások tárgya lehet, és kell is hogy legyen, a rendőri diszkrimináció okainak feltárása, a bizonyítással kapcsolatos nehézségek leírása és a szervezet egészének a jogsértések e tragikus körébe történő involválódásának megelőzése érdekében különböző jó gyakorlatok megfogalmazása. A következőkben tehát mindezekre tekintettel irányítom a vizsgálódások fókuszpontját azokra az összefüggésekre, amelyek a rendőri diszkrimináció káros és ártalmas jelenségének „társadalmi költségeivel” állnak kapcsolatban.

A rendőrség diszkriminatív működési gyakorlata kétségtelenül és vitathatatlanul növeli a feszültséget a kisebbségi csoportokhoz tartozó, a diszkriminációt elszenvedni kénytelen egyének valamint a hatóság tagjai között. 1981. Brixton, 1992. Los Angeles, 2005. Párizs, 2011. London tragikus példái annak, hogy mi történhet akkor, ha ez a feszültség – más társadalmi problémák kontextusába ágyazva – eszkalálódik és az érintett személyek az erőszak alkalmazásának lehetőségétől sem riadnak vissza. A magyarországi jelenségek vizsgálatát megelőzően nem érdektelen felhívni a figyelmet a külföldi példák tanulságaira, már csak azért sem, mert jó néhány vonatkozásban találhatunk kapcsolódási pontokat a nemzetközi és a hazai viszonyok között.

Brixton (1981)

1981 áprilisában, Brixtonban három napon keresztül tartottak az összecsapások a rendőrök és a főként fiatal feketékből verbuválódott elégedetlen tömegek között. Az angliai eseményeket megelőzően a faji lázadások ilyen méretű megnyilvánulása elképzelhetetlen volt az európai kontinensen, azokat mindenki a hatvanas évek Amerikájának tulajdonította. A három nap mérlege: 299 rendőr és legkevesebb 65 civil sérült, több mint 100 megrongált vagy megsemmisített gépjármű, 28 felgyújtott és 117 megrongált üzlet.¹ A brixtoni lázadásokat követően a történetek kivizsgálásra felállított bizottság megállapítása szerint az események közvetlen kiváltó okai a feketék aránytalan igazoltatása és a rendőrség intézményes rasszizmusa voltak. A vizsgálóbizottság vezetésével megbízott *Lord Scarman* jelentésében hosszasan részletezi az eseményeket megelőző fejleményeket. Ennek keretében rögzítette, hogy rendőrök egy csoportja, a feletteseik utasítását követve, minden gyanús személyt igazoltatni voltak kötelesek, ám az igazoltatottak túlnyomórészt színes bőrűek voltak. Jelentésében azt is tényként fektette le, hogy a rendőrökkel történt összecsapások résztvevői legnagyobb arányban fiatal fekete férfiak voltak, vagyis kijelenthető, hogy a lázadás részben a rendőrökkel szembeni indulatok megnyilvánulása volt. Ennek a dühnek az oka pedig egyértelműen az etnikai kisebbségekre koncentrált aránytalan rendőri intézkedési gyakorlatban jelölhető meg.²

A „*Brixton-franchise*” kifejezés megszületésére azért nyílt lehetőség még ebben az évben, mert 1981 folyamán a vandalizmus újabb példájával szembesülhettek az angolok. Liverpool főként nyugat-indiai származású bevándorlók lakta, *Toxteth* nevű kerületében a megalázó rendőrségi gyakorlatot elszenvedni kénytelen, főként munkanélküli, a szociális válság problémáival küzdő fiatalok indulatait csak tovább fokozta, hogy a rend, a béke és a nyugalom helyreállítása érdekében kivezényelt egyenruhások személyében a gyűlölt ellenségképet látták megtestesülni. Ezen események vizsgálata azért tanulságos számunkra, mert a *Toxteth*-ben letartóztatottak 90 %-a fehérbőrű volt, vagyis megállapítható, hogy az angol rendőrség gyakorlatában kimutatható intézményes rasszizmus mellett, más társadalmi problémák is generálhatnak olyan kezeletlen feszültséget, melynek lecsapódása a rendőrökkel szembeni súlyos erőszakba torkollik.

¹ http://www.met.police.uk/history/brixton_riots.htm (Letöltés: 2012. április 15.)

² SCARMAN 1981, 64., 135. o.

Los Angeles – „Rodney King-zavargások” (1992)

A zabolázhatatlannak tűnő indulatok elszabadulásának következő emblematikus állomása, Los Angeles. A *Rodney King-zavargások* néven is ismert eseménysorozat közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az egyértelmű bizonyítékok dacára egy amerikai esküdtszék felmentett négy fehér rendőrt, akik korábban kegyetlenül bántalmazták Rodney King-et. A történet további érzékeny vetülete, hogy a már földre terített huszonöt éves fekete férfi bántalmazását, az időközben helyszínre érkező tizenhét rendőr tétlenül nézte végig. A rendőrök brutalitásáról készült felvételek hamarosan nagy nyilvánosságot kaptak, és az „angyalok városa tűzbe bozult”. Rövid idő leforgása alatt rendkívüli károk keletkeztek: 45 halott, 2000-nél is több sebesült, 5500 feletti tüzeset, 10 000 személyt érintő őrizet és 1 milliárd dollár értékű anyagi kár. A közrend és a közbiztonság helyreállítását követően számos szaktudományos kutatás és publikáció, de még művészeti alkotás³ is ezt az eseménysorozatot választotta vizsgálódása témájául, vagy használta ihletforrásként. Ezek alapján egyértelműen fogalmazódott meg az a megállapítás, hogy „*a zavargás abból az utóbbi negyedszázad folyamán felgyülemlett nagyfokú frusztrációból és elidegenedésből származott, amelyet Dél-és Közép-Los Angeles polgáraiban a Los Angeles-i rendőrség és a kisebbségi közösség rossz kapcsolata váltott ki*”.⁴

Franciaország (2005)

A 2005-ös franciaországi eseménysorozat annyiban jelentett újdonságot a korábbiakhoz képest, hogy az nem korlátozódott egyetlen településre, hanem szinte valamennyi jelentősebb város, összesen 274 érintett volt. A tanulmány címében jelzett jelenség leküzdése érdekében foganasítandó, hathatós intézkedések annak ellenére elmaradtak, hogy a különböző hatóságok és így a rendőrség diszkriminatív működési gyakorlatára már jóval korábban figyelmeztették az ország közvéleményét és döntéshozóit.⁵ Az *Európai Rasszizmus és Intolerancia- Ellenés Bizottság* (Council of Europe's Anti-Racism Commission – ECRI) Franciaországról írott

³ Csak lábjegyzetben kívánom megjegyezni, hogy a hat napig tartó események hatására születettek meg Dr. Dre: *The Day the Niggaz Took Over*; az Aerosmith: *Livin' on the edge* és a Hétköznap-i csalódások: *Los Angeles '92* című dalai.

⁴ JOHNSON – FARRELL 1999-2000, 12. o.

⁵ Ismételten csak lábjegyzetben hivatkozva egy művészeti alkotásra, KASSOVITZ: *La Haine* (A gyűlölet) című filmje, lényegében már 1995-ben megelőlegezte a kisebbségi csoportok és a rendőrség közötti feszültség robbanását.

második jelentésében már 1999-ben megfogalmazta, hogy a külföldiek és a bevándorlók diszkriminatív rendőri gyakorlatnak esnek áldozatul.⁶ A 2005. október 27-e és november 17-e között zajló események okai pontosan máig nem ismertek. Egyértelműen kijelenthető azonban, hogy az előzmények között szerepel két tizenéves fiú halála, amelynek körülményeiről ellentmondásos információkkal rendelkezünk. A legvalószínűbb scenárió szerint a francia hatóság emberei október 27-én illegális bevándorlók után kutatva, igazoltatni kívántak néhány fiatalot, akik a korábbi tapasztalatainknak fényében, a rendőri zaklatást és vallatást megelőzendő, elfutottak. A hatósági személyek üldözőbe vették a tinédzsereket, akik közül ketten egy trafóházban bújtak el, ahol egy 15 éves mauritániai és egy 17 éves tunéziai származású fiatalot halálos áramütés ért. A zavargások 20 éjszakája alatt a többnyire muzulmán fiatalok összesen 8973 gépjárművet gyújtottak fel, a rendőrség pedig 2888 letartóztatást foganatosított.

London (2011)

Mielőtt a nemzetközi példák vázlatos bemutatásának végére érnének a londoni olimpiát alig egy esztendővel megelőző angliai zavargások leírásával szükségesnek mutatkozik egy korábbi gyilkosság felidézése, annak érdekében, hogy bizonyosságot szerezzünk az angol rendőrség diszkriminatív működési gyakorlatának intézményesüléséről.

1993-ban, tehát közel húsz évvel ezelőtt, rasszista motivációjú emberölés áldozata lett, *Stephen Lawrence*. A nyomozás során elkövetett különböző hibák és a bizonyítási cselekmények hiányosságai miatt nem sikerült az emberölés vádlottjait elítélni. A teljes eljárás átvizsgálásával megbízott vizsgálóbizottság jelentése (az ún. *MacPherson-jelentés*) – visszaalván a korábbi *Scarman-jelentésre* – megállapítja az intézményes rasszizmus továbbélését a rendőrség berkein belül, és kijelenti, hogy miközben a kisebbségekre fókuszáló intenzív rendőri gyakorlat mindennapos, addig a kisebbségi csoportok tagjai áldozattá válván nem érzékelnek hathatós hatósági közreműködést panaszukkal kapcsolatban.⁷ A jelenség szemléle-

⁶ A jelentés eredeti nyelven a következőképpen fogalmaz: „*Foreigners and people of immigrant background also complain that they are subject to discriminatory checks.*” ECRI, Second Report on France. Strasbourg, ECRI 2000, 13. o. http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-france-eng.pdf (Letöltés: 2012. június 5.)

⁷ A jelentés VI. fejezete foglalkozik részletesen a rasszizmus általános kérdéseivel, s ezen belül az intézményes rasszizmus rendőrséget érintő vetületeivel. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm> (Letöltés: 2012. június 3.)

tes körülírására használatosak az 'overpoliced' és 'underpoliced' kifejezések.⁸ A 2011-es események közvetlen előzményeként pedig *Mark Duggan* halálát jelölhetjük meg. A rendőri jelentések szerint a 29 éves fekete férfi fegyvert rántott, ők mintegy erre válaszul adták le lövéseiket. Ezzel szemben a helyszínen a férfi löfegyverét a zoknijába rejtve találták meg, ami ellentmondani látszik mindennek. A zavargások forgatókönyve emlékeztetni látszik a franciaországra: azok áterjedtek nemcsak London egészére, de az Egyesült Királyság más városaira is, ahol leginkább fiatalok által elkövetett gyújtogatásokra, értelmetlen és céltalan rombolásra, fosztogatásra és egyéb erőszakos bűncselekményekre került sor. A szigetországban történtek magyarázatoként számos okot jelöltek meg a szakemberek, ezek ismertetésére alább, részben sor kerül. Az elemzők közül *Gus John*, akinek kutatási témája hosszú ideje a kisebbségek társadalmi helyzete, következetesen az aránytalan rendőri igazoltatási gyakorlatot tekintette az események egyértelmű indikátorának.⁹

A fentiekben ismertetett események háttérben mindazonáltal korántsem csak a rendőri diszkrimináció nemkívánatos ténye húzódik meg, e vitathatatlan jelenség mellett számos más, mély társadalmi probléma és kezeletlen feszültségpont mutatható ki. Bizonyosan ezek közé tartoznak:

→ az etnikai feszültség és a vallási intolerancia: a korábban bemutatott los angeles-i események mélyebb elemzése rámutatott egy korántsem evidenciaként kezelt tényre: az egyes társadalmi csoportok közötti feszültségek elsősorban nem a többség és a kisebbség viszonyában mutathatók ki, sokkal inkább a magukat létbizonytalanságban érző, és az ezért felelősnek tartott másik kisebbségi csoport között;

→ a gazdasági válságjelenségek: mindenekelett a jóléti állam válsága és a paternalista állami szerepfelfogás megroppanása, a szociális védőháló meggyengülése, eltűnése; a közösségi segélyező társadalmi egyesülések hiátusos működése; a közösségi alapú szervezetek és programok támogatásának megkurtítása;

→ az antiszociális és kriminális magatartások intenzitásának növekedése, különösen a fiatalkorúak és a fiatal felnőtt korúak körében;

→ az oktatás színvonalának elégtelensége: miközben a munkaerőpiacra való belépés és a munkaerőpiacon való tartós megmaradás feltételei egyre rigorózusabbak, mind magasabb kvalitásokat és képzettséget követelnek meg, eközben az oktatási

⁸ M. TÓTH Balázs: Az etnikai profilalkotás hatásai. <http://www.szuveren.hu/tarsadalom/az-etnikai-profilalkotas-hatasai> (Letöltés: 2012. június 11.)

⁹ JOHN, Gus: London Riots: a youthful underclass. <http://www.gusjohn.com/2011/08/london-riots-a-youthful-underclass/#more-206> (Letöltés: 2012. június 11.); JACKSON, Guy: Depraved or deprived? UK splitonriot causes. <http://newsmeat.com/news/meat.php?articleId=110121067&channelId=2951&buyerId=newsmeatcom&buid=3281> (Letöltés: 2012. június 11.)

és képzési rendszer problémáinak megoldatlansága, valamint a tankötelezettség korhatárának csökkentése ezen elvárások ellenében hat. A franciaországi zavargások résztvevőinek többsége olyan képzetlen fiatalokból állt, akik az iskolarendszerben már nem, a munkaerőpiacon pedig még nem leltek megfelelő pozícióra;

→ a munkaerő-piaci krízis: a munkanélküliség drasztikus emelkedése, a képzetlen munkaerő iránti piaci kereslet csökkenése, a tartós munkanélküliség állandósulása, az új szegénység, az érdemtelen szegénység kategóriájának állandósulása;

→ az urbanizációs problémák: marginalizált élettér, elszegényedéssel együtt járó „gettósodás”, tipikusan hanyatlás és pusztulás egyes településrészekén;

→ az osztályadalmi szinten jelentkező problémákra adott inadekvát politikai és jogalkotói válaszok, diszfunkcionális normák megalkotása és nem megfelelő jogszabályi környezet kialakítása.

A rendőri diszkrimináció magyarországi következményei

Amint az a fentiekből is nyilvánvalóan kitűnik, az egyértelmű rendőri diszkrimináció legsúlyosabb társadalmi hatása lehet az érintett társadalmi csoport vagy csoportok radikalizálódása, ami osztályadalmi szinten is felbecsülhetetlen károkat eredményez. Annak ellenére, hogy az előzőekben ismertetett krízisjelenségek jó része hazánkban is determinálható, nem kívánok a lázadások magyarországi rémképével fenyegetni. Bízva abban, hogy a megfelelő döntési kompetenciákkal rendelkező intézmények és személyek még idejében felismerik a jelenség ártalmas voltát, és arra kielégítő válaszokat adnak, elkerülhető a problémák ilyen elfajulása. Mindazonáltal tény – statisztikai adatokkal mindezt az etnikai profilalkotással kapcsolatos kutatások vitathatatlanul igazolták –, hogy a diszkrimináció hosszú ideje a magyar rendőrségi működés általános kísérőjelensége, ezért a következőkben szükségesnek mutatkozik annak bemutatása, hogy a hazai gyakorlat eredményeként milyen következményekkel találjuk szemben magunkat.

1.) A rendőri diszkrimináció megalázó az érintett csoport tagjai számára, az önbecsülés, az emberi méltóság, az egyenlőség eszméjének súlyos sérelmét jelenti

Mindez legtisztább formájában az etnikai profilalkotásban mutatható ki. E jelenség nem csupán azért káros, mert hatékonyan nem járul hozzá a bűncselekmények számának csökkenéséhez és az elkövetők felkutatásához, de rontja a kisebbségek és a rendőrség közötti kapcsolat eredményességét is. A diszkrimináció e formája alapvetően hibás előfeltevésen alapszik, miszerint az etnikai, faji, vallási vagy nemzetiségi státusz és a bűnelkövetői minőség között korreláció van, így radikáli-

san diszkriminatív és megalázó. A rendőrség berkein belül is tényként hivatkoznak a *cigánybűnözés* konstans létezésére. A szóösszetétel a romák magas kriminológiai hajlandóságára utal és egyúttal implicite a rendőri munkára vonatkozóan magában foglalja a magasabb találati arány lehetőségét is. A tudománytalan kifejezés azon a hipotézisen alapul, hogy a bűnözés a roma etnikum egészére jellemző, ami magas közbiztonsági veszéllyel bír és így a társadalom egészére nézve fokozott kockázatot jelent. A roma származásúak bűnöző hajlandóságának hangsúlyozottsága sajnálatos módon olyan sztereotípia, amely a társadalmi közbeszéd és közvélekedés oldaláról is megerősítésre talál.

2.) *A megcélzott csoport ártatlan tagjai elvesztik bizalmukat a rendőrségben, tággabb értelemben az állami szervekben és a demokratikus működési mechanizmusban általában*

A rendőrség társadalmi megítélése, a közvélemény értékelése a rendőri munkáról azért bír óriási jelentőséggel, mert értelemszerűen hathatósabb a rendőri munka kölcsönös bizalmon alapuló kooperáció és együttműködés esetén. Az államilag szervezett társadalomban elengedhetetlen, hogy az állampolgárok által okkal vagy ok nélkül feltételezett veszélyhelyzetek és jogszabálysértő állapotok megoldásának egyik garanciáját lássák a rendőri munkában, a szakmai kompetencia és elhivatottság iránt megkérdőjelezhetetlen bizalom álljon fenn. „*A rendőrségnek be kell látnia, hogy nem képes egyedül, a lakosok segítségével, közreműködése nélkül fenntartani a társadalmi békét. Azok az ügyek, melyekkel a rendőr foglalkozik, a szolgáltató szerep keretein belül csak a közösség problémáiként értelmezhetőek.*”¹⁰ Amint azt a londoni *Metropolitan* rendőrséget megszervező *Sir Robert Peel* is hangsúlyozta „*a rendőrség tényleges hatalma azon múlik, mennyire képes megszerezni a közösség egyetértését és tiszteletét.*”¹¹ A rendőrségről kialakított képet, a közgondolkodást szinte determinálóan befolyásolja „a járőr és a járókelő” kapcsolata. A közvélekedést jelentős mértékben javítja, ha a rendőr, mint a rend és a biztonság garanciája, a veszélyhelyzetbe kerültek oltalmazója jelenik meg a mindennapokban, semmint a hatalom birtokosa, szélsőséges esetben az önkény ura. A szervezet megítélését jelentősen rontja, presztízsét, a szakmai professzionalizmusba vetett hitet ássa alá a kisebbségekkel szembeni érzéketlenség, a brutalitás és a szélsőséges, gyakran következtelen rendőri gyakorlat. Mindezen megállapítások persze csak akkor tekinthetők igaznak, ha a társadalom széles rétegeiben nem talál

¹⁰ KRÉMER 2003, 55. o.

¹¹ Idézi a gondolatot: SZIKINGER 1998, 20. o.

megerősítésre a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus, a homofóbia, stb. egyszóval a kisebbségekkel szembeni intolerancia.

Amennyiben romlik valamely kisebbség és a rendőrség közötti kapcsolat minősége, a kooperáció lehetősége minimálisra szűkül. Mindez oda vezet, hogy a kommunikációs lehetőségek egyre szűkebbé válása miatt, gyakrabban kell például a kisebbség tagjait közhatalmi eszközökkel információk szolgáltatására kényszeríteni, ami a kisebbség törvénytisztelő tagjainak zaklatásává fajulhat.¹² A zaklatások eredményeként az egyébként becsületes személyek is szkeptikussá válnak a rendőri munka iránt, aminek leküzdésére a hatósági eljárásokban további kényszerítő eszközöket vesznek igénybe. S ezzel e csapda be is kebelezte a teljes kisebbséget, amelynek egésze válik ezáltal megbélyegzetté és kirekesztetté.

Feladatellátásuk során az egyenruhások gyakran kerülnek a cigány bűnelkövetőkkel olyan kapcsolatba, amelyben életük, testi épségük kerül veszélybe. Ennek a konfrontatív helyzetnek a kezelése alapvető fokmérője a demokratikus jogállamnak, s többek között ez az a terület, ahol a hazai rendőrségnek a legtöbb teendője van. Se szeri, se száma azoknak az esetleírásoknak, amelyek az eljárás alá vont személyek jogainak durva megsértéseit taglalják. Ezek a helyzetelemzések jelentős számban utalnak a rendőri brutalitásra is, az elkövető vagy feltételezett elkövető testi integritásának megsértésére, az emberi méltóság meggyalázására.¹³

¹² A kommunikációs csatornák beszűkülése rendkívüli mértékben megnehezíti a rendőrség munkáját. A rendőrök körében végzett kutatás adatai szerint a válaszadók majdnem mindegyike elismerte, hogy a rendőrség a civilek segítségével nélkül nem képes feladatait ellátni. A válaszadók 93,4 %-a úgy vélte, hogy az eredményes munka elengedhetetlen előfeltétele, hogy a civilek bejelentést tegyenek, információt szolgáltatassanak. KRÉMER 2003, 75.

¹³ A rendőri diszkrimináció és az indokolatlan, jogszerűtlen erőszak alkalmazásának kettősségére jellemző az alábbi példa. Még 1998-ban két kijelölt parkolóban, az autójuk beindításával bibelődő roma származású férfit támadott meg baseball-ütővel egy ismeretlen személy. A támadó a sértetteket gyanúsította egy korábbi bűncselekmény elkövetésével. A két cigány férfi a rendőrt hívta segítségül, akik annak ellenére elengedték a támadót, hogy alapos okkal feltételezhető volt a könnyű testi sértés és az önbíráskodás elkövetésének gyanúja. A sértetteket orvoshoz szállították, majd a városi rendőrkapitányságra, ahol a feltételezett általuk elkövetett korábbi bűncselekményről próbáltak beismerő vallomást „kiverni belőlük”. Ebből a célból egyiküket súlyosan és módszeresen ütötték-rúgták, szidalmazták, a másik áldozat fejét pedig vasszekrénybe verték. A súlyosabban bántalmazott férfit ezután kocsiba ültették, majd a település határain kívül kidobták a rendőrautóból, eszméletlenül magára hagyták. Társa a verést követően „szabadon” távozhatott.

3.) *Az etnikai hovatartozás és a bűnözés közötti kapcsolat vélelmezése a közhatalom oldaláról ráerősít a többségi társadalom már létező előítéleteire és félelmeire.*

Óriási károkat okoz a teljes népesség körében, ha a bűnöző életmód és a bűrszín között korrelációt látnak a rendvédelmi erő tagjai. Megengedhetetlen, hogy a közhatalmi jogosítványokkal felruházott személyek, akik egyben a jogállam működtetői, elfogadják vagy tragikusabb esetben táplálják a többségi társadalom elutasításának gyakorlatát. Esetükben értelemszerűen jóval magasabb elvárásokat kell támasztanunk a demokratikus működés követelményeinek maradéktalan kielégítése érdekében. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a társadalom értelmiségi rétegéhez tartozó vagy ahhoz tartozni kívánó személyeknek (például a rendőrségi szervezetrendszer vezetőinek) példamutató magatartásukkal is elől kell járniuk a társadalom számára. Vagyis ha az intolerancia káros jelensége meghatározóvá válik a társadalom egészén belül, az említett személyi kör akkor sem lehet részese a jogsértéseknek. Számos társadalomtudományi kutatás igazolta, hogy a romákkal szembeni félelem és elutasító attitűd egyik oka a bűnözői minőségük túlhangsúlyozása. Példaként hivatkozom az alábbi két vizsgálódásra. 1994-ben, reprezentatív mintán végzett kutatás során a válaszadók 70 %-a úgy vélte, hogy a cigány lakosság számának növekedése veszélyezteti a társadalom biztonságát, míg 64 %-uk gondolta azt, hogy a bűnözési hajlam a cigányok vérében van.¹⁴ Egy 2001-ben folytatott attitűdfelmérés adatait alapul véve, pedig kijelenthetjük, hogy az időtényező önmagában semmit sem volt képes javítani a hazai társadalom elfogadó képességén. A megkérdezettek 78,6 %-a nem adná a hozzájárulását ahhoz, hogy a szomszédságába cigány származású személy költözzön, és tovább élt az a romákkal szembeni negatív feltételezés is, hogy a bűnözés a vérükben van.¹⁵

4.) *Méltánytalanul osztja el a bűnüldözés társadalmi költségeit*

5.) *Nem is hatékony*

A diszkrecionalitás, mint a rendőri munka egyik sajátossága szintén hozzájárul a diszkriminatív rendőri gyakorlat kialakulásához. Azáltal, hogy a rendőrnek esetről esetre mérlegelni kell bizonyos élethelyzeteket, kialakul egy bizonyos gyakorlat (a rendőri gondolkodásban jelen lévő tudattartalom), amelynek értelmében a hasonló helyzetek hasonló rendezést igényelnek. A kiszámíthatatlan és előre meg nem jósolható élethelyzetek káoszában a rendőr azáltal alakít ki és tart fenn rendet, hogy

¹⁴ CSEPELI György: Cigányok és gádzsók – Romakép a mai magyar társadalomban. http://www.csepli.hu/pub/2008/csepli_ciganyok_gadzsok.pdf (Letöltés: 2012. június 5.)

¹⁵ SZÉKELYI – ÖRKÉNY – CSEPELI 2001, 25. o.

az eseményeket alárendeli valamifajta mesterséges normatartalomnak, amely révén biztosítottnak látja a kiszámíthatatlant. Ez a rendőri gondolkodásmód alapvetően alkalmas az előítéletes gyakorlat kialakítására, ha a rendőrök adott területen, viszonylag gyors egymásutánban valóban hasonló szituációkkal találják szemben magukat. Ez a normativitás aztán szakmai berkeken belül átöröklődik, ezáltal a rendőri munkavégzés állandó részévé válik.

Magyarországon mindenekelőtt a romák, a hajléktalanok, és a társadalom depriváltjai kénytelenek elszenvedni a kisebbségi csoportokra koncentrált intézkedési gyakorlatot. A társadalmi kisebbségek, mint feltételezett bűnelkövetők gyakoribb igazoltatása, a velük szembeni gyakoribb eljárás ugyan hozzájárul korábban látens bűncselekmények felderítéséhez, ám a különböző rendelkezésre álló, véges erőforrások átcsoportosításával eltereli a figyelmet az integrálódott társadalmi csoportok jogellenes magatartásáról, így ebben a közegben nő a jogsértések száma. Ugyanakkor a látenciából felszínre került bűnesetek hamis képet festenek a kisebbség tagjairól, ami közmegejtélésüket tovább rontja.

Az eredményesség és törvényesség dichotóm követelményének nem mindenkor tud megfelelni a testület. Abban az esetben, ha a rendőrség munkáját kizárólag a statisztikai adatsorok figyelembevételével ítéljük meg, a szervezet – mintegy létjogosultságának igazolásaként is – folyamatosan növekvő eredményességi mutatókat kíván produkálni. Ennek érdekében a rendőri munka célkeresztjébe kerülnek a kisebbségek. A velük szembeni gyakoribb eljárás azonban bizonyítottan rendkívül alacsony hatású.

Összefoglalásképp elmondhatjuk: a rendőri diszkrimináció szakmailag indokolatlan, morálisan megkérdőjelezhető, bűnmegelőzési és bűnüldözési szempontból hatástalan. Mint azt az írás elején is jeleztem, ez alkalommal csak a következmények rövid kifejtésére nyílt mód, de nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a megoldásra váró problémák – mint az az előzőekből is egyértelműen következik – számosak és súlyuk sem elhanyagolható. Különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy ez a fajta rendőri gyakorlat jogállamokban, annak antidemokratikus és antihumánus jellege miatt elfogadhatatlan. A rendőri diszkrimináció áldozatává bárki, bármikor válhat, ezért elengedhetetlen, hogy közösen lépünk fel ellene.

Felhasznált irodalom

GÖNCZÖL Katalin: Los Angeles tanulságai az amerikai választások előtt. Beszélő 1992. október 17. 33-37. o.

JOHNSON Jr. – JAMES H. – FARRELL Jr. – WALTER C.: Újra tűz van. Az 1992-es Los Angeles-i lázadás gyökerei. Budapesti Negyed 1999/4-2000/1. 26-27., 11-26. o.

KRÉMER Ferenc: A rendőri hatalom természete. Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003

MACPHERSON, William: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, London, The Stationery Office, CM 4262-I, 1999

SCARMAN, Lord: Report of the Inquiry in to the Brixton Disorders, 10-12 April 1981, Cmd 8427, HMSO, London

SZÉKELYI Mária – ÖRKÉNY Antal – CSEPELI György: Romakép a mai magyar társadalomban. Szociológiai Szemle 2001/3. 19-46. o.

SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998

**KÖZIGAZGATÁSI
ÉS
PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ**

Forgács Anna

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Rozsnyai Krisztina

ALAPELVI BÍRÁSKODÁS A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A témaválasztás indokai – a téma jelentősége

A dolgozat célja annak vizsgálata, hogy a magyar közigazgatási bíráskodásban mennyire figyelhető meg az eljárásjogi alapelvekre épülő ítélkezés. Létezik-e ennek joggyakorlata? Ha igen, mely alapelvek mentén alakult ki ilyen?

A kilencvenes évektől az európai országokban és a hazai közigazgatási jogirodalomban is témává vált a tagállami közigazgatás európai uniós megfelelése, az „Európai Közigazgatási Tér”, „az európai közigazgatás” gondolata.¹ Ezen belül a közigazgatási eljárásjog egységesedése két irányból figyelhető meg. Egyrészt egyes ágazatok harmonizációja révén (pl. agrárszabályozás ill. támogatások, vagy a versenyjog területén) egységesedtek a különös közigazgatási eljárási szabályok. Másrészt – és a téma szempontjából ez a lényegesebb – az Európai Unió Bírósága (valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága) gyakorlatában tért hódítottak olyan általános (közigazgatási) jogi elvek, amelyek érvényesítésével a közigazgatási eljárások általános szabályai is elkezdtek közeledni egymáshoz.² Bár az ágazati szabályok harmonizációja megkezdődött, az általános eljárási szabályokat – hasonlóan a közigazgatási szervezetjoghöz – továbbra is az államok belügyének, szuverenitásuk egyik megnyilvánulási formájának tekintik, így e területek egységes európai kodifikációja nem várható a közeljövőben. Ennek hiányában pedig a bíróságok által kidolgozott alapelvek és ezek alkalmazása felértékelődik az „Európai Közigazgatási Tér” vizsgálata során.

Melyek azonban azok az elvek, amelyek az „európai közigazgatási jog” alapját képezhetik? Jürgen Schwarze az Európai Unió Bírósága gyakorlatát elemezve – különösen az I. fokú bíróság joggyakorlata alapján – a következő öt elvet különí-

¹ A szerteágazó irodalomból ld. pl. VEREBÉLYI 2003, 710. o., SCHWARZE 2006, CX., ROZSNYAI 2010, 42. o., DARÁK 2010, 15. o., FICZERE 2011, 19. o.

² SCHWARZE 2006, CLXIII.

tette el: jogállamiság követelménye, jogegyenlőség, arányosság, jogos várakozások védelme, tisztességes eljárás.³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján pedig elsősorban a tisztességes eljáráshoz, illetőleg a hatékony jogorvoslat-hoz való jog értelmezhető közigazgatási jogi aspektusból.⁴ Bár a dolgozat fókuszá-ban elsősorban a magyar joggyakorlat áll, az egyes alapelvek értelmezésénél igyekszem kitérni az európai vonatkozásokra.

Fogalmi alapok

Az alapelvi bírászkodás vizsgálatához szükséges annak meghatározása, hogy mit tekintünk alapelvnek, illetve mit alapelvi bírászkodásnak.

Az alapelvek meghatározásához el kell határolni, hogy az ágazati szabályok alapelvei⁵ vagy általános eljárási alapelvek⁶ jelennek-e meg az ítéletekben. A továbbiakban kizárólag ez utóbbiakat, vagyis az általános eljárási alapelveket tekintem kiindulópontnak, mivel az ágazati szabályok annyira szerteágazóak, és annyi speciális alapelvet határoznak meg, hogy azok számbavétele meghaladja a dolgozat kereteit.

Az általános eljárási alapelvekre épülő bírói gyakorlat vizsgálatának előkérdése, hogyan értelmezzük ezeket az alapelveket. Ennek során elsősorban az vizsgálendő, hogy létezik-e ezeknek az alapelveknek önálló tartalma, vagyis vizsgálhatóak-e önmagukban, a törvény többi rendelkezésétől függetlenül.⁷ Az erre a kérdésre adott válasz azért releváns, mert az alapelvi bírászkodás fogalmilag azt feltételezi, hogy az ítélelhozatal során a döntés nem a törvény egyéb szabályaira épül, hanem kifejezetten alapelvekre, azaz az alapelvek nem másodlagosan érvényesülnek, nem a törvény egyéb rendelkezésének mögöttes értelmezési alapjaként. Ez egyrészt jelentheti azt, hogy a döntéshozatal során hiányoznak a döntési alternatívák, nincs konkrét jogszabályi háttér, amelyre alapozni lehetne az ítéletet, így az alapelv hiánypótló szerepet tölt be a joggyakorlatban. Másrészt jelentheti azt, hogy ugyan van az alapelveken kívüli jogszabályi háttere a döntésnek, azonban ennek alkalmazása nem lenne kielégítő az ügy szempontjából, esetlegesen sértené az alapelveket, vagy az eljárás célját, ezért a döntést nem erre, hanem az alapelvekre alapítja a jogalkalmazó.

³ SCHWARZE 2006, CXX-CLXII.

⁴ F. ROZSNYAI 2010, 53. o.

⁵ Pl. a gyermek mindenek felett álló érdeke, mint alapelv az oktatási tárgyú döntésekben [1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 4. § (7) bek.]

⁶ Ket. 1-8. §-ban szabályozott alapelvek

⁷ MOLNÁR 2010, 226. o.

Az általános eljárási alapelvek

A hazai jogalkotásban aránylag későn, az államigazgatási eljárási szabályok 1981-es reformja kapcsán jelentek meg általános közigazgatási eljárási alapelvek, amelyeket aztán a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.) szabályozott újra. A Ket. kodifikációja során az alapelvek új rendszerét igyekeztek megalkotni, amely megfelel az európai követelményeknek. Ez többé-kevésbé sikerült, bár a Ket. 1-8. §§-ban található szabályokból az alapelveknek egy meglehetősen kusza rendszere rajzolódik ki. Ha valamilyen rendszert igyekszünk keresni az alapelvei katalógusban, akkor különböző szempontok állnak rendelkezésre.

A Ket. alapelveit három csoportra lehet bontani, aszerint, hogy alkotmányos elvek-e, amelyek az egész jogrendszerben érvényesülnek (törvény előtti egyenlőség), vagy minden eljárásjogra érvényes elvek (jogorvoslathoz való jog), illetve kifejezetten a közigazgatási eljárásra jellemző elvek (hivatalbóltság).⁸

Egy másik csoportosítás szerint – ami a téma szempontjából nagyobb jelentőséggel bír – megkülönböztethetjük az alapelveket aszerint, hogy van-e önálló, a törvény egyéb rendelkezéseitől elkülöníthető tartalmuk, vagy csak a törvény többi részével együtt értelmezhetőek. Általánosságban elmondható, hogy az alkotmányos alapelvek nagyrészt rendelkeznek önálló tartalommal, míg a közigazgatás speciális működési elvei kapcsán ez ritkábban mondható el. Így például a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítése önmagában is lehet egy ítélet alapja, míg a hivatalbóltság csak az eljárás egyes mozzanatai kapcsán értelmezhető.

A bírói gyakorlat elemzése

A bírói gyakorlat keresése és elemzése során azzal kellett szembesülnöm, hogy a hazai közigazgatási bírói gyakorlatban továbbra is kevés a téma szempontjából releváns, tisztán alapelvekre épülő ítélet. Ennek indoka lehet az, hogy az alapelvei szabályok megjelenése a közigazgatási eljárásjogban viszonylag későn történt meg, szemben a polgári vagy a büntető eljárásjogokkal. Így kidolgozottságuk, elméleti hátterük sem tekinthető olyan biztosnak, vagyis megkérdőjelezhető, hogy pontosan mi az az értéktartalom, jelentésállomány, amit hordoznak.

A másik oka az ítéletek alacsony számának az lehet, hogy az alapelvek egy része – és főként a speciálisan közigazgatási eljárási alapelvek – nem tisztán alapelvek

⁸ A közigazgatási eljárási törvény kommentárja 2009, 45. o.

abban az értelemben, hogy a törvény többi rendelkezése is kitér rájuk konkrét szabályokat rendelve hozzájuk, így kézenfekvő, és a joghoz kötöttség követelményéből is adódik, hogy a jogalkalmazás inkább ezekre hivatkozik az ítéletekben. Ennek jó példája a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, amely bár megjelenik alapelveként, azonban a hivatalbóli döntésfelülvizsgálat és a semmisség szabályainál aprólékosan szabályozva van a tartalma.

A vonatkozó ítéletekből kirajzolódó kép alapján a továbbiakban három kérdéskört érintek: elsőként azt vizsgálom, milyen tartalommal tölthető meg a tisztességes eljárás elve a közigazgatási eljárásban, majd a törvény előtti egyenlőség, végül pedig a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok alapvető tartalmát érintem. Az általam felvázolt bírói gyakorlat így szükségszerűen csak mozaikos képet tud nyújtani az alapvető bíráskodás helyzetéről, de ez a három kérdéskör talán alkalmas arra, hogy rávilágítson az alapvető joggyakorlat jellemzőire és jelenlegi helyzetére.

1. Tisztességes eljárás

A tisztességes eljárás az európai joggyakorlat talán leginkább kidolgozott elve, amely értelemszerűen nem csak a közigazgatási eljárásban érvényesítendő. A tisztességes eljárás fogalmát gyűjtőfogalomként értelmezhetjük, amely különböző jogokból tevődik össze. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke a tisztességes és nyilvános meghallgatás jogát, az ésszerű időn belüli döntéshozatalt és a független, pártatlan bírói fórumot sorolja az alapelv alá.⁹ Hasonló tartalom olvasható ki az európai uniós joggyakorlatból is. Az európai joggyakorlat alapján tisztességes eljárás ernyője alá vonható az indokolt döntés, az ésszerű idő követelményén túl például az iratbetekintési jog és észrevételezési jog, vagy a jog az ügyvédhez, tolmáchoz.¹⁰ A hazai jogban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvény szintjén, alapjogként szabályozott jog, amely a XXIV. cikk alapján magába foglalja a részrehajlás nélküli, ésszerű határidőben hozott indokolt döntés követelményét. Ehhez képest a Ket. az alapelvei között lakonikusan csak annyit állapít meg, hogy „az ügyfelet megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga”. A fentiekből kiindulva azonban a Ket. alapelvei közül is további jogok kapcsolhatóak a tisztességes ügyintézéshez, így ebbe a körbe vonható az együttműködés kötelezettsége [1. § (2) bekezdés], ennek keretében a tájékoztatás-

⁹ DIJK – HOOFF – RIJN – ZWAAK 2006, 513. o.

¹⁰ SCHWARZE 2006, CXLIX.

hoz való jog (5.§), az anyanyelvhasználat joga (ez szerkezetileg is kapcsolódik), vagy a gyors, egyszerű eljárás követelménye [1. § (2) bekezdése és 7. §].

A bírói gyakorlatot is annak mentén érdemes értelmezni, vajon mely jogok tarthatnak az ítéletek alapján a tisztességes eljárás követelményéhez.

A vonatkozó ítéletek egyik jelentős csoportja az utóbbi években az objektív közlekedési bírság kapcsán született. Ennek kiindulópontja a 60/2009. (V. 28.) AB határozat volt, ami a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések kapcsán értelmezte a tisztességes eljárás követelményét. Megállapította, hogy „*az egyszerűsített (standardizált) eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt ügyféllel való együttműködési, valamint a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének sem. A felelősségi vélelem alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási jog nem zárja – és természetéből eredően nem is zárhatja – ki. A felelősségi vélelem azonban – mint jogtechnikai megoldás – a közigazgatási eljárásban általában csak a tisztességes eljárás fenti követelményeinek megfelelően alkalmazható. Az újraszabályozás során a törvényhozónak kell eldöntenie, hogy a bírságolási eljárást a Ket. követelményeinek felelteti-e meg, vagy a Ket. hatálya alól kivett új jogintézmény jellegéhez, alkotmányos rendeltetéséhez igazodó eltérő szabályokat alkot. Mindkét esetben figyelemmel kell lennie azonban arra, hogy az eljárás ne sértse az Alkotmány garanciális szabályait.*” Az alkotmánybírói határozat sajátossága, hogy a tisztességes eljárást nem önmagában értelmezi, nem határoz meg általános kritériumokat arra nézve, hogy mit tekint tisztességes eljárásnak. A kérdést onnan közelíti meg, hogy ha a közlekedési szabályszegésekkel kapcsolatos eljárást nem veszik ki a Ket. hatálya alól, akkor a szabályozás nem felel meg a Ket. szerinti eljárásnak (elsősorban a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének), és ez sérti a tisztességes eljárás elvét. Ebből úgy tűnik, mintha az AB határozat a Ket. szerinti eljárást azonosítaná a tisztességes eljárással ahelyett, hogy annak önálló tartalmat adna.

Ésszerű idő

Az ésszerű időn belül hozott döntés követelménye a jobbiztonság egyik garanciális eleme. Az ésszerűség nem konkrét időtartamot jelöl, hanem az eset össze körülménye (bonyolultsága, súlya, a hatóság és az ügyfél cselekményei) alapján egyedileg ítéltető meg.¹¹ Az ésszerű időn belül hozott döntés követelménye a hatósági eljárás

¹¹ SCHWARZE 2006, CXLIX. [ld. pl. C-254/99P LVM et al. v Commission (2002)], vagy DIJK – HOOF – RIJN – ZWAAK 2006, 590. o.

kapcsán általában nem merül fel, hiszen ezek az eljárások határidőhöz kötöttek, a határidő túllépését pedig a 2008-as Ket.-novella óta már az általános eljárási törvény is szankcionálja.¹² Az objektív közlekedési bírság kapcsán azonban mégis felmerült ez a kérdés, amit az 1/2010. Közigazgatási jogegységi határozat igyekezett megválaszolni. A jogegységi döntés a közlekedési bírság kiszabására előírt 60 napos határidő jogi jellegét vizsgálta, illetve azt, hogy milyen következményekkel jár, ha a hatóság nem hoz döntést a határidőn belül. Ennek kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a 60 napos határidő nem tekinthető jogvesztőnek, letelte után a Ket. határidőkre vonatkozó szabályai alkalmazandóak. A Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy a 60 napos határidő túllépése mindenképp eljárási szabálysértésnek minősül, azonban semmisséget megalapozó súlyú eljárási szabálytalanságnak csak abban az esetben tekinthető, ha az ügy érdemére kihat, vagyis például a kimentést ellehetetleníti vagy nehezíti. A tisztességes eljárás kérdése úgy merülhet fel, hogy vajon elképzelhető-e, hogy az ügyfél a tisztességes eljárás követelményére, az ésszerű időn belüli döntéshozatalra, a jobbiztonságra hivatkozva támadja meg az elkésett határozatot, annak ellenére, hogy kimenteni nem tudja magát. A bírói gyakorlat alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy nem: két, a KGD 2011.199 és a KGD 2011.134 szám alatt található ítélet is megerősíti, hogy a nem jogvesztő határidő túllépése önmagában nem az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés. Az esetek sajátossága, hogy mindkettőnél 100 napon túl kézbesítették a határozatot, ami egy standardizált eljárásban legalábbis indokolatlan, és kérdéses, hogy eléri-e azt a tervezett célját a szabályozás, hogy a jogsértésre azonnali szankcióval reagáljon. A jogalkalmazás bizonytalanságaira a jogalkotó a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításával reagált, egyrészt felemelte az ügyintézési határidőt 90 napra, másrészt 6 hónapos határidőt szabott az elsőfokú eljárás befejezésére.¹³

Anyanyelvhasználat

Az anyanyelvhasználat joga a közigazgatási eljárásban alapvető jelentőségű az ügyféli jogok biztosítása szempontjából. Ezt fejezi ki az is, hogy a Ket. a tisztességes eljáráshoz kapcsolva szabályozza ezt a jogot. Az anyanyelv használatának jogával több döntés is foglalkozik, és általában elmondható, hogy az alapelv sérelme olyan súlyos eljárási szabálysértésnek minősül, amely megalapozza a ható-

¹² Ket. 33/A. §

¹³ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 21. § (4)-(4a) bek.

ság döntésének semmisségét.¹⁴ Ennek nagyon szemléletes példája lehet a KGD 1995.252 számú döntés, amelyben a kínai állampolgár ügyfelet kiutasították az országból azt követően, hogy tartózkodási engedély megvonását tartalmazó határozatban foglalt kiutazási kötelezettségének önhibájából nem tett eleget. Ez utóbbi határozatot azonban angol nyelven közölték, amit az ügyfél nem beszélt jól. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy mivel az Áe. alapelvként deklarálta azt, hogy az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja, a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit nem érhet hátrány. Így súlyos eljárási törvénysértést követett el a közigazgatási szerv azzal, hogy határozatát nem a felperes anyanyelvén közölte.

A jogalkotó a Ket. megalkotásánál nem vette át az Áe. azon szabályát, hogy „*az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja*”. A Ket. az eljárás hivatalos nyelvét a magyart tette, ezen kívül elsősorban az elismert nemzetiségek nyelvhasználatát biztosítja. Az ebbe a körbe nem eső ügyfelek esetén úgy szól a törvény, hogy a hatóság kötelessége annak biztosítása, hogy a magyar nyelv ismerete miatt joghátrány senkit ne érjen, azonban ez is csak azokban az eljárásokban, ahol a hatóság hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatóságához. Egyéb esetekben csak az ügyfél kérelmére, a fordítási és tolmácsolási költségek ügyféli viselése mellett biztosított az anyanyelvhasználat joga.¹⁵

Együttműködés

A hatóság ügyféllel való együttműködési kötelezettsége a tisztességes eljárás követelményének olyan részjoga, amely maga is gyűjtőfogalomnak tekinthető. Az európai joggyakorlatból ebbe a körbe vonható a tájékoztatáshoz, kioktatáshoz való jog, az iratbetekintéshez való jog, vagy az észrevételezési jog.¹⁶ Ennek megfelelően a Ket. alapelvei között sem lehet egyszerűen az 1. § (2) bekezdése alapján értelmezni.

Az alapelvei ítéletek köréből kiemelkednek az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatos ítéletek, amelyeknél ténylegesen felfedezhető az alapelv önálló, a törvény más rendelkezéseitől független tartalommal való megtöltése, valamint akár contra legem alkalmazása is. Ennek már klasszikussá vált esete a román kamionos

¹⁴ Ld. még KGD 2009.196., KGD 2009.168.

¹⁵ Ket. 9-11. §

¹⁶ SCHWARZE 2006 CXLIX., DIJK – HOOF – RIJN – ZWAAK 2006, 585. o.

ügye, ami a KGD 2007.269 vagy a BH 2008.32 szám alatt található meg. Az ügyben a román gépjárművezető mind az országba való belépéskor, mind a kilépéskor vámhatósági ellenőrzésen esett át, azonban kilépéskor nem tudta felmutatni a fuvarozási engedélyét. Állítása szerint a beléptető vámhatóságnál maradt, azonban a kiléptető hatóság ennek nem járt utána, hanem megállapította, hogy a közlekedési bírság objektív feltételei fennállnak és kiszabta azt. Az ügyben senki sem vitatta azt, hogy engedély hiányzott, és így a kamionos megszegte a közlekedési szabályokat, azonban már az első fokú bíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hatóság nem tett eleget tényállás-tisztázási kötelezettségének, holott egy telefonhívással ellenőrizhette volna az ügyfél állítását. A Legfelsőbb Bíróság ezt az érvelést vitte tovább, azonban kiegészítette azzal, hogy *„az államigazgatási eljárási törvény alapelvei közé tartozott a közhatalmat gyakorló igazgatási hatóság eljárásában a humanizmus érvényesítése, amely abból eredt, hogy a közhatalmat gyakorló igazgatási hatóság szolgáltató közigazgatás iránti igényt és követelményt is kielégít”*, és ez megkövetelte volna a tényállás rövid úton történő tisztázását.

Az együttműködési kötelezettség felmerült azonban újabb esetekben is, így a KGD 2007.25. számú esetben, ahol az ügyfél pénznyerő automata működtetésének engedélyezését szerette volna meghosszabbítani, ezért kérelmet nyújtott be a hatóságnak hónapokkal a korábbi engedély lejárta előtt. A hatóság ezt elutasította, arra hivatkozva, hogy a korábbi engedély még érvényes. Az elsőfokú bíróság és a Legfelsőbb Bíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a vonatkozó szabályok nem tartalmazzak előírásokat a kérelem előterjesztésének határidejére, így nem indokolt, hogy a hatóság érdemben nem vizsgálta az időelőtti kérelmet. A Legfelsőbb Bíróság kiemelte, hogy *„az Ae. 2. § (4) bekezdésének az a rendelkezése, hogy az államigazgatási eljárás a hatóság és az ügyfelek hatékony együttműködésére épül, a felperest jelen ügyben oly módon terheli, hogy az újabb engedély megadása iránti kérelmét úgy köteles előterjeszteni, hogy a kiadott újabb engedélyezési határozatot még a korábbi engedély érvényességének lejárta előtt átvehesse az alperestől. Az együttműködés alapvető kötelezettségéből az alperesi hatóságra az hárul, hogy a szerencsejáték szervezője által előterjesztett kérelmet – bármikor is kerül benyújtásra – érdemben elbírálja.”*

Pártatlan eljárás

A pártatlan, részrehajlás nélküli eljárás követelménye a tisztességes eljárás egyik alapeleme, ami a jogegyenlőség elvét igyekszik érvényre juttatni a jogalkalmazó szervek eljárásában. Ennél az elvnel tehát találkozunk a tisztességes eljárás és a tör-

vény előtti egyenlőség elve. Ilyen határeseteknek tekinthetők azok a helyzetek, amikor valamely közigazgatási szerv kerül az ügyfél pozíciójába. Ezekben a helyzetekben is biztosítani kell az ügyfelek egyenlőségét, azonban ez egyes esetekben nehézségekbe ütközik. Különösen így van ez azokban az ügyekben, amelyekben önkormányzatok érintettek. Erre lehet példa a BH 2008.103 számú eset, amelyben egy önkormányzati tulajdonú telken létesülő autóbusz-pályaudvar ügyben járt el az érintett önkormányzat jegyzője. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy *„az elvi építési engedély jogosultja az önkormányzat, az ugyanezen önkormányzat vezető tisztségviselőjeként eljárást lefolytató jegyzőtől az ügy tárgyilagosa megítélése kétséges és aggályos, ami összeegyeztethetetlen a közigazgatási szerv megkülönböztetés és részrehajlás nélküli eljárásával”*.

Az idézett eljárás még az Áe. hatálya alatt indult, azonban a zavaros jogalkalmazói gyakorlat a Ket. hatálybalépést követően is folytatódott, azóta viszont a jogalkotó ezt a kérdést is elvárta, hiszen a kizárás szabályai között nevesítve szerepel jegyző kizárása az öt foglalkoztató önkormányzat ügyeiből.¹⁷

2. Törvény előtti egyenlőség

A jogegyenlőség elve szintén az európai joggyakorlat által is gyakran alkalmazott elv, ami biztosítja, hogy összehasonlítható körülmények esetén nem lehet indokolatlan különbséget tenni a felek között.¹⁸ A diszkriminációtilalom a magyar szabályozásban is kiemelt helyet kap, mind az alkotmány, mind a Ket. alapelvi szintjén. A Ket. 2. §-a a jogegyenlőség és a diszkriminációtilalom oldaláról is szabályozza az alapelvet. Érdemes azonban ismét idézni Schwarze megállapításait, aki ezt az alapelvet az ügyfél és a hatóság irányából is értelmezi, az ügyfél azonos elbíráláshoz való joga mellett kiemeli, hogy a jogegyenlőség a közigazgatás kiszámítható joggyakorlatát is jelenti, vagyis azt, hogy a hatóságok valamennyire követik-e saját korábbi döntéseiket.¹⁹

Ez a kérdés állt a KGD 2004.93 számú eset középpontjában is, amelyben a szerb állampolgár ügyfél munkaszolgálat teljesítése miatt kérelmezett kárpótlást. Az ügyfél nem tudta azonban minden kétséget kizáróan bizonyítani a munkaszolgálat politikai ok miatti elrendelését, ami a kárpótlás törvényi feltétele lett volna. Az ügyfél más, jogosultságot megállapító határozatokra hivatkozva kérte az azonos

¹⁷ Ket. 42. § (5) bek.

¹⁸ SCHWARZE 2006, CXXXV [ld. pl. Joined Cases 16/77 és 117/76 Ruckdeschel et al v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen (1977)]

¹⁹ SCHWARZE 2006, CXXXVI.

elbírálás elvének érvényesítését. A Legfelsőbb Bíróság azonban úgy foglalt állást a kérdésben, hogy „*ez az általános alapelv nem értelmezhető oly módon, hogy az egyedi ügyben hozott – esetleg téves jogértelmezésen alapuló – jogalkalmazói döntés minden ügyben irányadó*”. Hasonló ügyek szolgáltatták az 1/2002. KJE határozat alapját is, amely kimondja, hogy „*a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése (az ügyfélegyenlőség) nem csorbul, ha a közigazgatási szerv a téves jogértelmezésen alapuló jogalkalmazói gyakorlatát utóbb megváltoztatja és a jogszabályoknak megfelelő törvényes gyakorlatot folytat. Az a tény, hogy a kárpótlásra jogosító jogcím igazolása nélkül egyes esetekben (azonos családon belül) kárpótlás megállapítására került sor, nem járhat azzal a következménnyel, hogy a későbbiekben is kárpótlást kelljen megállapítani az azt megalapozó sérelem és jogosultság igazolásának hiányában.*”

3. Jóhízeműen szerzett és gyakorolt jogok

A jóhízeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme mint speciális közigazgatási eljárási alapelv szintén nem idegen az európai joggyakorlatban, ott azonban kicsit eltérő tartalommal jelenik meg. Az Európai Unió bíróságainak gyakorlatában a jogos várakozások védelmeként jelenik meg, ami azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazó felé, hogy a fél jogos várakozásai realizálódjanak.²⁰ Jogosnak akkor tekinthető egy várakozás, ha felfedezhető a jóhízeműség, és bizonyítható, hogy az ügyfél nem láthatta előre az eset körülményeinek utólagos változását. Hasonlóan a jóhízeműen szerzett és gyakorolt jogokhoz ez az elv is a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elvével van szoros összefüggésben, azonban nem állít fel olyan szigorú követelményt, mint a magyar szabályozás, hiszen valójában nem szükséges sem valamilyen jog megszerzése, sem annak gyakorlása ahhoz, hogy a jogos várakozás elvére hivatkozzanak.

Ahogy a bevezetőben említettem, a jóhízeműen szerzett és gyakorolt jog védelme a magyar joggyakorlatban általában nem alapelvként jelenik meg, hanem az elvhez kapcsolódó konkrét törvényi rendelkezésekben. Tavaly azonban érdekes eset látott napvilágot a témában. Az eset – hasonlóan a román kamionos esetéhez – az alapelveket az egyébként alkalmazandó jog korrekciójára használja, ami továbbra is ritka kivétel a közigazgatási bíráskodásban. A BH 2011.264 számú esetben a hatóság a mezőgazdasági támogatást megállapító döntését utóbb módosította

²⁰ SCHWARZE 2006, CXLIII-CXLVII. [Ld. pl. Case T-199/99 Sgaravatti Mediterranea v Commission (2002)]

és az ügyfelet visszafizetésre kötelezte, arra hivatkozva, hogy lóbab termesztésére eleve nem lett volna megállapítható a támogatás. A Legfelsőbb Bíróság az eset kapcsán megállapította, hogy bár a jogszabályokból valóban levezethető, hogy a lóbab termelése nem támogatható az eredetileg megítélt formában, azonban „*a hatóság által rendszeresített támogatási kérelem melléklete – amely a hasznosítási kódokat, a termesztett növényeket és az ahhoz kapcsolódó lehetséges támogatási formákat foglalja össze – a lóbabot támogatható növényként tünteti fel. A felperes, mint ügyfél az alperes által rendszeresített kérelem mellékletéből, valamint a részére a támogatást megállapító határozat tartalmából következően alappal bízott abban, hogy a támogatásra jogosult.*” Az eset ezen a ponton azonban különös irányt vett. A Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta a Fővárosi Bíróság döntését, amely hatályon kívül helyezte a hatóság döntését, azonban megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság helytelenül hivatkozott a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelmére, és az esetet a jogos várakozás és a jobbiztonság követelményére alapította. Érvelése szerint a támogatási ügyekben a jóhiszeműséget a támogatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapos vizsgálatát feltételezve kell értékelni. Ezen a ponton az érvelés kissé homályos, hiszen a jogos várakozás elve is feltételezi az ügyfél jóhiszeműségét, amelynek hiánya szerintem nem állapítható meg azon az alapon, hogy joggal bízott a hatóság tájékoztatásában és nem ellenőrizte az ügy jogszabályi hátterét.

Merre tovább?

A fentiek alapján látható, hogy az alapelvei bíraskodás legalábbis gyerekcipőben jár a magyar közigazgatási bíraskodás területén. Egyelőre nem látni, hogy mostani közjogi változáshullám milyen hatással lesz erre a területre. Egyrészt eleve kérdéses, hogy az újonnan alakuló, munkaügyi bíróságokkal közösen működő közigazgatási különbíróságokon milyen irányba fog haladni az ítélkezési gyakorlat. Másrészt azonban más folyamatok is befolyásolhatják az alapelvei bíraskodás térszerését, így például az Alkotmánybíróság hatásköreinek átalakulása, az alkotmányjogi panasz újraszabályozása is új fejleményeket hozhat ezen a területen.

Az a kérdés azonban jogosan vetődik fel, hogy milyen elvárásaink vannak az alapelvei bíraskodással szemben. Kíváncs-e az erőteljesebb térszerés vagy helytelen irányt mutat az a néhány ítélet, ami a témában található? A jogi szabályozás jellegzetessége, hogy nem lehet olyan szabályrendszert létrehozni, amely minden esetben az igazságos, az optimális eredményre vezet, amikor alkalmazzák. Emiatt mindenképp szükséges valamilyen korrekciós mechanizmus, ami azokban az ese-

tekben lép működésbe, amikor egy-egy eljárási cselekmény (jogintézmény) tételes szabályozásának szigorú alkalmazása helytelen eredményre vezetne. Ez a korrekciós mechanizmus többféle módon megvalósulhat (pl. méltányosság), ennek csak egyik formája az alapelvi jogalkalmazás.²¹ Azt gondolom azonban, hogy például szemben a méltányossággal, amely jogilag sokkal kevésbé megragadható, az alapelvi ítélkezésnek legalább minimális jogszabályi alapja van, amely mögött tudatos, következetes jogalkalmazói munkával kiépíthető lenne olyan értelmezési tartomány, amely alkalmas lenne korrigálni a szabályozás merevségét.

A fenti ítéletekből látszik, hogy bár néhány esetben felfedezhető valamilyen törekvés ebbe az irányba, de egyelőre még inkább esetleges mind az alapelvek alkalmazása, mind azok értelmezése. Az ítéletek alapján úgy látszik, a bíróságok csak kivételes esetekben nyúlnak az alapelvekhez, elsősorban olyankor, amikor a tételes jogi szabályok alkalmazása nem kielégítő. Ez helyes megközelítés, azonban így nagyon kevés alapelveket értelmező ítélet születik, ami nem segíti az alapelvek olyan kiforrását, ami például a polgári vagy a büntető eljárásjog kapcsán megfigyelhető. Ráadásul érzékelhető olyan tendencia is, hogy a jogalkotás azokban az esetekben, amelyekben a bírói gyakorlat valamilyen irányba elkezd fejleszteni a joggyakorlatot, gyakran a szabályok megváltoztatásával gátat szabnak bizonyos tendenciáknak (ld. pl.: objektív bírság kiszabásának határídeje).

Az egységes értelmezési tartomány kifejlesztését nagyban segítené egy-egy alapelv kapcsán, ha bírói gyakorlat következetesen felhasználná az alapelveket azokban az esetekben is, amikor a döntésnek tételes jogi alapja van. Ilyenkor ugyan az alapelvek csak mögöttesen érvényesülnének, azonban az ítéletek indokolásában a tételes jogi megalapozás visszavezetése valamilyen alapelvi tartalomra segítené az alapelvek jelentéstartományának pontosabb meghatározását.

Felhasznált irodalom

BERGER, Vincent: *Case Law of the European Court of Human Rights*. The Round Hall Press, Dublin, 1991

DARÁK Péter: *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírói döntések 2005-2010*. Complex Kiadó, Budapest, 2010

²¹ MOLNÁR 2010, 221. o.

DIJK, Pieter van – FRIED, Hoof van – RIJN, Arjen van– ZWAAK, Leo: Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Intersentia Publishers, 2006

FICZERE Lajos: Az Európai Unió és a tagállami közigazgatás. In: Közigazgatási jog – Különös rész. (Szerk.: FAZEKAS Marianna) Osiris Kiadó, Budapest, 2011

F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

A közigazgatási törvény kommentárja. (Szerk.: KILÉNYI Géza) Complex Kiadó, Budapest, 2009

MOLNÁR Miklós: Mérlegelés, alapvető jogalkalmazás és jogilag kötetlen döntéshozatal a hatósági működésben. In: Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, 2010

SCHWARZE, Jürgen: European administrative law. Revised 1st edition, Thomson/Sweet and Maxwell, London, 2006

Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezményének legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjegről. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999

VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. Magyar Közigazgatás 2003/12. 710-722. o.

Francsovics István

Pénzügyi Jogi Tanszék

Témavezető: Darák Péter

A VÁLLALKOZÓ FOGALMÁNAK VÁLTOZÁSA

Bevezetés

A vállalkozó fogalmának változása több szempontból is fontos kutatási terület. Egyrészt, a doktori témám (*A vállalkozói adózás története és mai helyzete*) fontos részterülete. Nem lehet a vállalkozói adózást úgy áttekinteni, hogy ne tudnánk, kit tekintünk vállalkozónak, különösen a történeti áttekintés esetében, hiszen nemcsak a fogalom, hanem vele szinkronban a vállalkozó elnevezése is más és más volt az egyes időszakokban. Másrészt jogtörténeti szempontból is érdekes és fontos kutatási terület, hiszen az általános jogtörténeti kutatásnak ez periférikus terület, azonban pénzügyi (és gazdasági) jogi szempontból jóval lényegesebbnek, fontosabbnak tekinthető.

A bevezetésben indokolt meghatározni, hogy kit tekintek vállalkozónak. A mai korban ez egyértelmű, hiszen jogszabályok és a jogirodalom is egyértelműen meghatározzák ezt. Az ezt megelőző időszakokban az alábbi ismérveknek megfelelő személyeket tekintem vállalkozóknak:

- üzletszerű, értékesítési célú gazdasági tevékenység,
- nyereségérdekeltség,
- vállalkozói tevékenység saját név alatt, saját kockázattal,
- adott korra jellemző jogalanyiség és személyes szabadság.

Minden vizsgált korban kitértem arra is, hogy a vállalkozóként szóba jöhető személyek rendelkeznek-e jogalanyiséggel. Ezen vizsgálathoz egy fővárosi ítéltáblai ajánlás indoklását vettem alapul. Eszerint: „*A jogalanyiség fogalmát a Ptk. nem definiálja, a jogirodalomban azonban ennek meghatározása általánosan ismert és elfogadott. A jogalany olyan személy, akit jogviszony szereplőjeként jogok illelhetnek és kötelezettségek terhelhetnek.*¹ A rabszolgák nem voltak jogalanyok, csak jogtárgyak, így semmiképpen nem tekinthetők vállalkozóknak. A jobbágyok

¹ Fővárosi Ítéltábla 1/2005. (V. 9.) határozata: „Ajánlás az egyéni cég jogalanyisága tárgyában”

jogalanyisága sem volt teljes körű, mert kevés joggal, és aránytalanul sok kötelezettséggel rendelkeztek, és a személyes szabadságuk is korlátozott volt. Ezért ez a két réteg semmiképpen nem tekinthető vállalkozónak.

Jelen tanulmány időrendi feldolgozást tartalmaz, az ókortól az újkor első időszakáig. Terjedelmi okokból az ezt követő időszak feldolgozása egy következő dolgozat témája lesz.

I. Ókor – az első vállalkozók

Az ókort megelőzően nem beszélhetünk mai értelemben vett vállalkozókról, mert a Bevezetésben leírt kritériumoknak egyetlen réteg sem felelt meg. A megelőző korban a javak előállítására döntő részben saját szükséglet kielégítésére történt, ha volt is minimális árucseré, az semmiképpen nem tekinthető nyereségérdekeltnek, hiszen akkor még a pénzt sem találták fel. Az ókori (és a középkori), mai szemmel nézve kvázi vállalkozóknak tekinthető személyek közös jellemzője, hogy – eltérően a mai vállalkozói besorolástól – többségük elnevezését nem a vállalkozói lét határozta meg, hanem a tevékenységüket jelezte. A kereskedők, iparosok, kézművesek, szabad mezőgazdasági termelők stb. nem rendelkeztek közös „vállalkozó” megjelöléssel, hiszen az elnevezés és a kategorizálás az iparosítás korának és az azt követő időszakoknak a terméke, bár, mint alább látható, a római korban szűk körben megjelent a „vállalkozó” kifejezés, a vállalkozók egyesülete név formájában.

A kereskedők az első olyan réteg, akik vállalkozóknak tekinthetők. Kialakulásukat az ókor kezdetére lehet tenni, és megjelenésüket az tette lehetővé, hogy az akkori emberek túlléptek az önellátás szintjén. Mivel az iparosok, a mezőgazdasági termék-előállítók elsősorban saját termelésükkel voltak lekötvé, fokozatosan kialakult az a réteg, amelyik főfoglalkozásszerűen kereskedelemmel foglalkozott. A kereskedelem kezdetben egyszerű árucseré formájában zajlott, majd a fejlődés következő fázisában, köszönhetően a föníciaiaknak, feltalálták a pénzt, ami jelentősen megkönnyítette a kereskedelem és az árucseré fejlődését.

Az ókorban a kereskedőkön és az iparosokon kívül sok más gazdasági tevékenységet végeztek az emberek, azonban a viszonyok és a fő jellemzők alapján csak részben tekinthetők mai értelemben vett vállalkozóknak. Az ókor legjelentősebb állama a Római Birodalom volt, és annak császárkori társadalmát megvizsgálva található köztük vállalkozó jellegű tevékenységet végző személyek. „*A honestiores rendjébe tartoztak ... a magasabb foglalkozások művelő (orvosok,*

építészek, stb.)”.² Ez a kategória biztosan vállalkozó jellegű tevékenységet végzett, hiszen a tevékenységükből bevételük származott, és azt szabadfoglalkozásuként üzhették, tekintettel arra is, hogy a mai értelemben vett munkaviszony még nem létezett. Szintén vállalkozó jelleg jellemezhetette a városi köznépet (plebei), „*amely érdekvédelmi célból gyakran szakmai egyesületekbe (collegia) tömörült.*”³ Már viszonylag korán, a köztársasági korban egymás után alakultak ki a vállalkozók egyesületei (corpora pistorum).⁴ Valószínűleg első alkalommal ekkor használták a „vállalkozó” elnevezést. Hasonló szerepük lehetett az első ízben szintén a köztársasági korban említett hajófuvarozók egyesületének (corpus naviculariorum) és a temetkezési egyesületnek (collegium funeraticium). Nem derül ki, hogy ezek az egyesületek végezték-e a bevételszerző, kvázi vállalkozói tevékenységet, vagy a tagjaik, és az egyesületek fő tevékenysége a tagok vállalkozásának elősegítése volt-e. Mindenesetre az jelent némi kapaszkodót, hogy elnevezésük alapján az említett egyesületek rendelkeztek jogképességgel. Tudjuk, hogy a személyegyesülések közül csak a societas az, ami nem volt felruházva jogképességgel. A Római Birodalomban a példaként felsoroltakon kívül is voltak jogképességgel felruházott személyegyesülések, pl. jogi személyiséggel rendelkező gazdasági, kereskedelmi társaságok, egyesületek. Megállapítható, hogy a kereskedelmi gazdasági társaságok előképe is, csakúgy, mint a városi köznépnél említett vállalkozó előképe is a Római Birodalomban alakult ki.

A mezőgazdasági termelés a kis- és nagybirtokokon zajlott, alapja főleg a Római Birodalomban a rabszolgatartás volt. A kisbirtokosok fő célja a megélhetés volt, termékeik többségét önellátásra fordították, nyereségérdekeltség fel sem merülhet esetükben, üzletszerűség szintén nem, mert csak termékeik viszonylag csekély hányadát értékesítették. A nagybirtokosok alkották a földbirtokos arisztokráciát, akik egyben a senator rend tagjai is voltak. Annyiban kettősség jellemezte a tevékenységüket, hogy belőlük kerültek ki általában a magas beosztású hivatalnokok, katonai vezetők is. A nagybirtokosok esetében az üzletszerűség megvalósult, valamint kimutatható bizonyos mértékben a mai értelemben vett piaci kockázat-vállalás és a nyereségérdekeltség is.

Összefoglalva: a Római Birodalomban tevékenykedő gazdasági szereplők közül többé-kevésbé megfeleltek a mai vállalkozó fogalmának a kereskedők, a szellemi foglalkozások (orvos, építész stb.) művelői, a városi köznépet szakmát művelő tagjai

² FÖLDI – HAMZA 2005, 55. o.

³ Uo. 56. o.

⁴ Uo. 233. o.

és azok egyesületei, más szolgáltató személyek és egyesületek (pl. hajófuvarozók, temetkezéssel foglalkozók, jogi személyiséggel rendelkező kereskedelmi társaságok, egyesületek), nagybirtokosok. E jogalanyok mindegyike – a societas kivételével – jogképességgel rendelkezett. Az emberek jogképességében voltak különbségek, kiváltságok, monopóliumok, születési és vagyoni előjogok, de a felsoroltaknál a vállalkozói kritériumok az adott kor szintjén teljesültek.

A magyar történelemből nem rendelkezünk adattal arra vonatkozóan, hogy az ókorban lett volna olyan réteg, amely vállalkozó jellegű tevékenységet végzett.

II. Vállalkozók a középkorban

1. Vállalkozók a középkorban Nyugat-Európában

A középkori vállalkozóknak tekinthető személyek elsősorban Nyugat-Európában találhatóak meg. Európa és az akkor ismert világ többi részén az iparosodás folyamata, az áru-és pénzviszonyok fejlődése kisebb-nagyobb késéssel következett be, ezért is érdemes a középkorra vonatkozó áttekintést erre a területre összpontosítani. A vállalkozó fogalma a középkorban sem vált általánossá, a mai értelemben vállalkozónak tekinthető személyek elnevezése inkább a tevékenységük alapján történt: így voltak kereskedők, különféle szakmát űző iparosok, mezőgazdasági termék-előállítást végző földbirtokosok, stb.

A kézművesek-iparosok a középkorban a társadalom csekély hányadát tették ki, hiszen a munkaképes lakosság legnagyobb része a mezőgazdaságban dolgozott, valamint a jövedelem és a gazdagság is a földtulajdonon alapult. A kézművesek-iparosok tevékenységüket ebben a korban elsősorban céhes keretek között végezték. A kézművesség volt az általános termelési forma. *„A kézműves a saját házában lévő kis műhelyben termelt, esetleg feleségével és gyermekeivel, a legényekkel vagy inasokkal. A céh a legapróbb részletekig szabályozta a termelés és az értékesítés minden részletét, a minőségi normákat, a legények és inasok számát, a tanulóidőt és a fizetséget, az eszközök fajtáit és használatuk módját, a termelési kvótákat, az árakat és a versenyt.”*⁵ Szintén mai szóhasználattal élve ezek a jogosítványok szinte tulajdonosi beleszólást engedtek a céhtagok ügyeibe, hiszen önállóan nem állapíthatták meg például az árakat, a termelés és értékesítés részleteit. Felvetődhet a kérdés, ilyen szigorú megkötések mellett a céhtagok tekinthetők-e mai értelemben vett vállalkozóknak, főleg az önálló gazdasági döntési jogosultság

⁵ DIDERIKS és társai 1995.

szempontjából. Véleményem szerint ez a helyzet nem hasonlít a jobbágyok helyzetére, a céhtagok személyes szabadsága biztosított, és jogalanyiságuk is megvolt. A céh szigorú, szinte minden részletre kiterjedő belső előírásait egyrészt a cég mint közösség hozza, tehát azok döntenek, akikre a döntés vonatkozik, ebben az értelemben önkormányzatról is beszélhetünk. Másrészt ma is korlátozzák jogszabályok, belső szabályzatok a vállalkozói tevékenységet, és a céh belső előírásait belső szabályzatnak tekintve is megvan a hasonlóság a mai vállalatokkal, vállalatcsoportokkal. Ezek alapján az a következtetésem, hogy a céhtagok minden további nélkül megfelelnek a vállalkozói kritériumoknak. Felvetődik a kérdés, maguk a céhek tekinthetők-e vállalkozóknak? Véleményem szerint nem, hiszen a négy vállalkozói kritériumból többnek nem felelnek meg. Megállapítható, hogy a céhek valójában nem folytattak termelő-szolgáltató tevékenységet, ez a céhtagok saját gazdaságában zajlott. Mai értelemben nézve a céhek inkább részben egyfajta érdek-képviselői tevékenységet végeztek (kvázi vállalkozói érdekképviselő), részben szintén mai szóhasználattal köztestületi feladatokat láttak el, mint például a mai kamarák.

A céhek a köztestületek történeti előzményeinek is felfoghatók. Ma is sok olyan szakma, vállalkozói tevékenység van, amely csak kamarai tagság mellett végezhető (pl. ügyvédi, könyvvizsgálói stb.). Ezen állítás alátámasztására célszerű megvizsgálni a köztestületek mai szabályozását. A köztestületekre vonatkozó általános szabályok a Ptk-ban vannak. Eszerint: „*A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy*”.⁶ „*Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.*”⁷ Megállapítható, hogy a céhek-nél működött bizonyos mértékű önkormányzatiság, a döntéseket a céhmesterek hozták, akik egyébként a saját műhelyükben teljhatalommal rendelkeztek. Úgy-szintén megállapítható a nyilvántartott tagság intézménye, hiszen a céhek virágkorában céhtagság nélkül gyakorlatilag nem, vagy igen korlátozottan lehetett kézműves tevékenységet folytatni. A közfeladat ellátása is megállapítható, bár értelemszerűen abban az időszakban ezt nem így hívták. A céhtagok nyilvántartásának vezetése, ezzel együtt a kvázi tevékenységi engedély biztosítása tekinthető közfeladatnak, mint például a mai szakmai kamaráknál is. Ami hiányzik a régi céhek-nél a mai köztestületekhez képest, az a törvényi előírás a megalakulásra, feladat-ellá-

⁶ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 65. § (1) bek.

⁷ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 65. § (4) bek.

tásra, illetve a kötelező tagság bizonyos tevékenységek esetén. Felmerülhet az a kérdés is, a középkori céhek önkéntes alapon, vagy jogi előírás következtében jöttek-e létre? A mai korra vonatkozó kötelező kamarai tagsággal kapcsolatban érdemes idézni az Alkotmánybíróság erre vonatkozó egyik megállapítását, amelyet az ügyvédek kötelező kamarai tagságával kapcsolatban tett: „Az ügyvédi kamarát törvény létesítette, feladatait és működési rendjét, tevékenységét törvény szabályozza. Az ügyvédi kamara tehát nem az egyesülési szabadság jogán alapított személyegyesülés, egyesület, személyközösség, személyi társulás vagy társadalmi szervezet, hanem köztisztület, amelynek létrehozását törvény rendelte el.”⁸ Ha a létrehozást elrendelő törvény kifejezést a középkorra inkább jellemző szokásjogra, esetleg városi rendeletre cseréljük, az analógia nyilvánvaló. A céhekben értelemszerűen a kézműves tekinthető vállalkozónak, a legények, a segédek, a családtagok már nem, hiszen a rendelkezési jog (a céh szabályainak keretein belül), a kockázatvállalás, a nyereséghez jutás lehetősége mind a kézművesre vonatkoztatható.

A középkorban is a kereskedők voltak azok, akik a tevékenységük, jellemzőik alapján a legközelebb álltak a mai értelemben vett vállalkozó-fogalomhoz. Az ókorhoz képest fokozatosan szélesedett a kereskedelembe bevont termékek köre, hosszabbodtak a kereskedelmi útvonalak (részben a felfedezéseknek köszönhetően is), viszont a lényeg nem változott: minden kereskedő célja az volt, hogy a kereskedelmi tevékenységen minél nagyobb hasznot realizáljon. Erre az időszakra tehető a kereskedelmi jog elkülönülése az általános magánjogtól. „A kereskedők nem a zárt közösségeken belül, hanem azok között kereskedtek, tehát külön jogvédelemre szorultak.”⁹ A kereskedők joga kezdetben a kereskedők joga (ius mercatorum) volt. Ez a kereskedők egymás közötti viszonyait szabályozta. Ez valójában szokásjog volt, de ezen a jogon alapultak a XIX. század kereskedelmi törvényei.”

Csakúgy, mint az ókor vállalkozóinál, itt is megfigyelhető, hogy a jogképesség nem volt teljes körű, voltak kiváltságok, monopóliumok, születési és vagyoni előjogok, de a felsoroltaknál a vállalkozói kritériumok az adott kor szintjén ebben az időszakban is teljesültek. Megállapítható, hogy a jelen pontban felsorolt személyek valamennyien – az előző mondatban leírtak miatt – nem polgári kori értelemben és mértékben, de rendelkeztek jogalanyisággal.

⁸ 22/1994. (IV. 16.) AB-hat.

⁹ MEZEY 2004, 166. o.

2. Vállalkozók Magyarországon a középkorban

A magyar gazdaságtörténetből ismert, hogy ebben az időszakban nálunk is a kereskedők, az iparosok és részben a mezőgazdasági termelők voltak azok, akik a vállalkozás ismérveinek többé-kevésbé megfeleltek. Iparosok azonban már a honfoglalók között is éltek (ötvösök, fegyverművesek, kovácsok). Őseink fejlett fémiparral, ötvösséggel rendelkeztek.¹⁰ Ezek a kézművesek, iparosok már a szakmájukból éltek, viszont, főleg a korai időkben, a pénzviszonyok fejletlensége miatt, a termékeikért inkább árut kaptak. Több tényező alakította úgy a fejlődést, hogy az ipari tevékenység színtere a város lett. *„A mezőgazdaság és a kézműipar szétválása a 14. században tovább haladt, nőtt a városokban az iparosok száma.”*¹¹ A jelentősebb szakmák, amelyekben a középkorban iparosok, kvázi-vállalkozók tevékenykedtek: kovács, szabó, varga, ötvös, fegyvergyártó és -öntő.

A kézművesek a 13-14. századtól kezdve Magyarországon is céheket hoztak létre, amelyek fő feladata volt a kézművesek védelme a külső konkurenciával szemben. A céhek a kontárok, azaz nem céhtagok ellen védték az adott település kézműveseit. Ennek oka, hogy *„szűk volt az a fogyasztó réteg, amely a növekvő számú városi, mezővárosi kézművesek termékeit vásárolni tudta. Az alacsony mezőgazdasági árakkal szemben az ipari termékek drágák voltak”*.¹² A céhek bezárkózása a belső piac szűkösége miatt fokozódott a következő századokban is. Azonban a céheknek a mai érdek-képviselőteknél, illetve köztisztviselőteknél jóval nagyobb beleszólásuk volt a céhtagok vállalkozói ügyibe, ahogyan azt az előzőekben kifejtettem.

Elvértve Magyarországon is előfordult már a 15. századtól a fejlettebb, céhes ke-reteken túlmutató termelési rendszer, a Verlag egyfajta változata. A bártfai vászon-szövés idetartozik, a hazai szükséglet felét itt állították elő. *„A len fonatása, szövése, a vászon fehéritése jelentős forgótőkét igényelt, amit csak a város tudott elő-teremteni. Azaz Bártfán maga a város helyettesítette a tőkés vállalkozót.”*¹³ Azonban ez a kezdeményezés sem hozott hosszú távú eredményt, a fejlettebb nyugat-európai ipar termékei leküzdhetetlen konkurenciát jelentettek, főleg a török kori megszállástól kezdődően. Más belső és külső körülmények is nehezítették az iparosok helyzetét. Az ipari és technológiai fejlődés mind több és több tőkét igényelt volna, azonban ez Magyarországon a török megszállás alatt, majd azt követően sem volt megoldható, folyamatos tőkehiányról beszélhetünk. A nagyobb tőkeerejű,

¹⁰ HONVÁRI 1998, 25. o.

¹¹ Uo. 55. o.

¹² Uo. 58. o.

¹³ Uo. 58. o.

külföldi tulajdonú vállalkozások pedig – főként a csábítóbbnak tűnő újvilági lehetőségek miatt – nem, vagy csak alig jöttek Magyarországra, és természetesen a török megszállás veszélye is elriasztotta őket. Mindezek ellenére azért ebben az időszakban is megfigyelhető a magyar „vállalkozások” fejlődése, tényerése. Megemlíthető a bányászat, vasbányászat, vasgyártás, sóbányászat, malomipar, sütőipar, sörfőzés, húsmivesség, bőrkikészítés, bőrfeldolgozás, ruházati és szövőipar, fém-művesség, fa- és építőipar, fazekasság művelése, mely tevékenységek művelői – a bányászati iparágak kivételével – általában céhekbe tömörültek.

Annak megítélése, hogy a mezőgazdaság tevékenység mely szereplői minősíthetők vállalkozóknak, szintén történetileg vizsgálendő. Már a Bevezetőben említettem, hogy a jobbágyokat nem tekintem vállalkozóknak, mert jogalanyiségük és személyes szabadságuk erősen korlátozott volt. Ebből a szempontból a földbirtokosok, földtulajdonosok vállalkozóknak tekinthetők. Azért is megállapítható ez, mert a modern korban sem mindenki a saját tulajdonú földjén vállalkozik, bérelt földterületen is megvalósul a döntési szabadság a megtermelt termények vonatkozásában (természetesen, ha a bérleti díjat rendben megfizeti a bérlő-haszonbérlő). A földbirtokosok a földesúri földterületek csak kisebb hányadán gazdálkodtak önállóan, a területük nagyobb részét a jobbágyok bérelték, akiket nem tekintem vállalkozóknak, míg a földtulajdonosokat a jobbágyok részére bérbé adott földterületek vonatkozásában igen, hiszen nemcsak a termelés, hanem a bérbeadás is megfelel a mai vállalkozói kritériumoknak. Az viszont fontos szempont, hogy a termelés célja önellátás vagy értékesítés-e, esetleg mindkettő.

A mezőgazdaság az Árpád-korban még nem vált elsődleges árutermelő ágazattá. „A 11-13. században az áru-és pénzviszonyok fejletlenek voltak, így a mezőgazdasági üzemeknek elsősorban önellátásra kellett berendezkedniük.”¹⁴ A későbbiekben azonban egyre inkább előtérbe került az értékesítési célú termelés, a magyar külkereskedelemben az ércbányászati termékek mellett nagyon fontos szerep jutott a gabonaféléknek, a bornak és az élő állatoknak.

A kereskedelem is vállalkozói tevékenységnek tekinthető, mint ahogy az előző fejezetben ismertettem, már az ókortól kezdődően. A magyar kereskedelemre igen korai adat lehető fel, eszerint „A honfoglalás előtt a magyarság az arab és viking kereskedők érdekkörébe tartozott”.¹⁵ Ez az adat nem ad információt arról, hogy a megjelölt arab és viking kereskedőkkel magyar kereskedők kereskedtek-e, vagy (mai értelemben vett magyar állam még nem lévén), a módosabb nemzetségek,

¹⁴ HONVÁRI 1998, 23. o.

¹⁵ Uo. 26. o.

családok, előkelők adták el vagy cserélték el nélkülözhető vagy felesleges javaikat. A 11. századtól kezdve egyre több nyugati kalmár jött Magyarországra kereskedési céllal, és az áru- és pénzviszonyok fejlődésével a kereskedelem is mind jobban fejlődött. Az egész korszakra az a jellemző, hogy a külföldi, elsősorban nyugat-európai kereskedők domináltak, azonban kialakult a magyar kereskedő réteg is, akik egyértelműen vállalkozóknak tekinthetők. A kereskedői réteg megerősödésének kedvezett a városok kialakulása, fejlődése, megerősödése, valamint – sok egyéb tényező mellett – a hazai és főleg a nemzetközi munkamegosztás fejlődése is.

A középkori Magyarországon a jogalanyisággal kapcsolatban megállapítható, hogy gyakorlatilag minden réteg rendelkezett az adott korra és társadalmi helyzetükre jellemző jogalanyisággal, még kevés joggal és sok kötelezettséggel a jobbágyok is, viszont a vállalkozói kritériumoknak csak e fejezetben felsorolt szűk rétegek feleltek meg.

III. Vállalkozók az újkorban

1. Nemzetközi vállalkozás-elméleti kitekintés

A mai értelemben vett vállalkozó első, mai napig fennmaradt definícióját Jean-Baptiste Say adta meg. Say a definíciót a vállalkozói funkciók felsorolásával adta meg. Nála a vállalkozói funkció a termelési tényezők, a tőke és a munka kombinálása.¹⁶ A definíció alapján jól látható, hogy nála a vállalkozó nem azonos a tulajdonossal, a tőke csak egyik eleme a vállalkozásnak. Ebből következik, hogy a befektető tulajdonos, aki nem kombinálja e három funkciót, hanem például a tőkéből vásárolt termelési eszközöket bérbé adja, Say-nál nem számít vállalkozónak, mert a munka nem az ő érdekkörében jelenik meg. Szintén nem számít ezen elve alapján vállalkozónak a kereskedő, mert általában nem termel, nem rendelkezik termelési eszközökkel, esetleg munkaerővel sem. Végezetül a munkás sem vállalkozó nála, mert sem tőkéje, sem termelési eszköze nincsen. Meg kívánom jegyezni, hogy mai fogalmainkkal a termelési eszközöket bérbeadó tulajdonos és a kereskedő is vállalkozónak számít, hiszen üzletszerű gazdasági tevékenységet folytatnak, nyereségérdekelték és piaci kockázatot is vállalnak. Ettől eltérően a munkás, aki munkarejét adja bérbé, ma sem számít vállalkozónak. Végezetül a céget működtető tulajdonos mindkét meghatározás alapján vállalkozónak minősül.

¹⁶ SAY 1803, 138-139. o.

Schumpeter továbbfejlesztette Say vállalkozó-definícióját, illetve a vállalkozói funkciók meghatározását.¹⁷ Munkájában megkülönbözteti a gazdaság normál reprodukciós mechanizmusait és a gazdasági fejlődés jelenségeit. A vállalkozót ez utóbbiak, a változási mechanizmusok hordozójaként definiálta. Szerinte a vállalkozó funkciója a változást indukáló új kombinációk realizálása, amelyek jelentkezhetnek a termékstruktúra, a technológia, a szervezet és a piacok területén egyaránt. A vállalkozó két legfontosabb vonása itt az innováció és a kockázatviselés motívuma. Az innovációt jelen esetben Schumpeter úgy érti, hogy ez a fogalom elsősorban nem a műszaki-tudományos újítások területét jelenti, hanem a gazdasági folyamat minden lényeges szegmensére kiterjed. Tehát a vállalkozó elsősorban nem feltaláló, hanem a gazdasági folyamat lényeges elemeit újító módon felhasználó üzletember. *„Az új kombinációk rendszerint új vállalatokban testesülnek meg, amelyek a régiék mellé lépnek, versenyeznek azokkal, elszívják előlük az erőforrásokat, átveszik tőlük a vezető szerepet, kiszorítják őket a versenyből.”*¹⁸ A kockázatviselés Schumpeternél nem a vállalkozó személyes vagyonának kockáztatása, hanem a jövedelem és a presztízs kockáztatása. Schumpeter (1883-1950) jóval később élt, mint Say, így elméletei megalkotásánál támaszkodhatott azokra a tapasztalatokra, amelyek töb, mint 100 év alatt felgyülemlettek Say korához képest. Nála egyértelmű, hogy nem elég a tőke, a munkaerő és a termelési tényezők (természeti erőforrások) megléte ahhoz, hogy valaki tartósan sikeres vállalkozó lehessen, hanem innovációs ismeretek, készségek, képességek és kockázatvállalás is kell.

A vállalkozói funkció kapcsán a gazdaságtörténeti közelítések általában azt az észrevételt hangsúlyozzák, hogy a gazdaságelméleti definíció operacionalizálható, s történetileg eltérő jelenségeket mos egybe.¹⁹ Gerschenkron a vállalkozót a nagy horderejű gazdasági döntésekkel jellemzi, s a modern vállalkozó attributumaként a hivatást, a hosszabb távú racionális kalkulációt és a magasabb színvonalú üzleti becsület normáját jelöli meg.²⁰ Gerschenkron (1904-1978) két évtizeddel Schumpeter után született, és további szempontokat jelölt meg vállalkozói funkciók gyanánt. Látszólag ellentmondás van a nagy horderejű gazdasági döntések és a hosszabb távú racionális kalkuláció között, azonban megállapítható, hogy a kettő egyáltalán nem zárja ki egymást, hiszen racionális kalkulációt követően is lehet nagy horderejű gazdasági döntést hozni. A magasabb színvonalú üzleti becsület elsősorban etikai kérdés, és azt fejezi ki, hogy aki tisztességtelen módon vállalko-

¹⁷ SCHUMPETER 1980.

¹⁸ SCHUMPETER 1980, 111-112. o.

¹⁹ HUSZÁR 1982, 6. o.

²⁰ GERSCHENKRON 1976, 85-100. o.

zik, hosszú távon nem lehet sikeres vállalkozó, mert egyrészt az üzleti körökben gyorsan terjednek a hírek, másrészt akit egyszer becsapott valaki, soha többé nem számíthat vele üzletkötésre.

Az újkorban már csak szűk körben kell külön vizsgálni a jogalanyiség fogalmát, (pl. USA rabszolgotartás, Közép-Kelet-Európában a XIX. század második feléig a jobbágyság), az országok döntő többségében a polgárosodás meghozta a jogok kiteljesedését.

Látható, hogy az újkor első részében megjelent vállalkozás-fogalmak, amelyeket elsősorban a kor vezető közgazdászai fogalmaztak meg, egyre speciálisabb szabályokat alkottak a vállalkozó fogalmára. Jogi szempontból véleményem szerint nem szükséges a vállalkozói funkciók ilyen szempontok szerinti kiterjesztése (mint ahogy pl. Schumpeter vagy Gerschenkron), hiszen például jogilag az a személy is vállalkozónak tekinthető az egyéb feltételek megléte esetén, akinek relatíve alacsony szintű innovációs képességei vannak, vagy akár az üzleti becsülete nem makulátlan, mert például megszegte egy ígértétét.

Néhány fontos megállapítás a tanulmányból:

- A mezőgazdasági termelők akkor vállalkozók, ha értékesítési céllal termelnek, és jogalanyisággal rendelkeznek. A termőföld bérbeadása vállalkozói tevékenység.
- A kereskedők, kézművesek, iparosok vállalkozóknak tekinthetők, míg a céhek nem.
- Az újkorban megjelent a modern vállalkozó-fogalom, és megjelent a fogalmakban a termelési tényezők, az innováció, a kockázatviselés, a gazdasági racionalitás és az üzleti becsület fogalma és követelménye is, bár ezek jogi szempontból kevésbé fontosak.

Felhasznált irodalom

DIDERIKS, H. A. és társai: Nyugat-Európai gazdaság- és társadalomtörténet. (Ford.: KOCSOR Dóra) Osiris kiadó, Bp., 1995

FÖLDI András – HAMZA Gábor: A Római Jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2005

GERSCHENKRON, Alexander: A vállalkozás korszerűsödése. In: Válogatás Alexander Gerschenkron gazdaságtörténeti munkáiból. MKKE, Bp., 1976

HONVÁRI János (szerk.): Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig. Aula kiadó, Bp., 1998. 25. o.

HUSZÁR Tibor (szerk.): A vállalkozó. Művelődésügyi Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Oktatási Főosztály, Bp., 1982. 6. o.

MEZEY Barna (szerk.): Magyar jogtörténet. Osiris Kiadó, Bp., 2004. 166. o.

SAY, Jean-Baptiste: *Épitome des Principes Fondamentaux de l'Economie Politique.* (A politikai gazdaságtan alapelveinek kivonata.) In: *Economie Politique.* Guifflaumin et Cle, Paris, 1803

SCHUMPETER, Joseph A.: A gazdasági fejlődés elmélete. KJK, Bp.1980

Kecső Gábor

Pénzügyi Jogi Tanszék

Témavezető: Simon István

ADÓSSÁGFÉKEK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN: KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA RÖVID PÓRÁZON

„Still crazy after all these years.”

Paul Simon

I. Bevezető gondolatok

David **Hume** jogász végzettségű filozófusként azt írta az 1752-ben közzétett közhitelről szóló tanulmányában (Essay IX of Public Credit), hogy **eladósodott állam nem marad fenn**. Szerinte *„két esemény valamelyikére kell, hogy sor kerüljön: vagy a nemzet számolja fel a közhitelt, vagy a közhitel a nemzetet.”*¹ A közhitel az idézetben az államnak adott kölcsönt, az államot terhelő adósságot jelenti. Hume gondolatait jelentős mértékben befolyásolta az angol és a skót állam korabeli eladósodása.² Ennek megfelelően az előbbi szavakat akár a mai magyar fiskális politika zászlajára is tűzhetnénk.

Az államok túlzott eladósodásával kapcsolatos probléma a XXI. században is kifejezetten aktuális. Az államháztartási adósság magas szintje ugyanis számos ország gazdálkodását és ennek következtében működését veszélyezteti jelenleg.³ A **korokon átívelő kérdés** még mindig fennáll: a fenntartható költségvetési gazdálkodással mennyiben egyeztethető össze az adósság felhalmozása az államháztartásban? A közszféra eladósodása mellett Magyarországon megfigyelhető a lakosság eladósodása is, de utóbbival a tanulmány keretei között nem foglalkozunk.

¹ HUME 1994 (fordította: Takács Péter), 124. o.

² A brit állam adóssága az 1700-ban fennálló 14,2 millió fontról 52 év alatt 76,9 millió fontra nőtt, amely közel 550 %-os emelkedésnek felel meg. LAURSEN – COOLIDGE 1994, 143-145. o.

³ Néhány példa: Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Magyarország, USA

II. Az államháztartási adósság problémája korunkban

1. A XX. század **fejlett államaiban**⁴ bevett gyakorlattá vált az 1980-as évektől kezdve a gazdasági növekedés lassulásával párhuzamosan az **államháztartási adósság felhalmozása**. Míg a fejlett államok átlagában az államháztartási adósság GDP-hez viszonyított aránya (továbbiakban: adósságarány) közel 40 % volt 1980-ban, addig 2010-re már a 100 %-ot is elérte.⁵ A helyzetet súlyosbítja, hogy az adósságarány jelentős növekedésére kell számítani változatlan fiskális politika mellett. A hosszú távú előrejelzések szerint 2050-re az arány 250-300 % között lesz a fejlett államok átlagában.⁶ A kedvezőtlen jövőbeli kilátás alapvető – de nem kizárólagos – oka a társadalom előregedése miatt felmerülő finanszírozási szükséglet. Az egészségügyi és nyugdíjkiadások meredek emelkedésére kell ugyanis számítani a GDP-hez viszonyítva.⁷

2. A 2007-ben kezdődő pénzügyi, majd gazdasági **válság elmélyítette** a magas államháztartási adósságból származó **problémát** a nyugati típusú demokráciákban. Ez a megállapítás elsősorban azokra az országokra nézve helytálló, „*ahol hosszabb ideje már hiányzott az összhang a gazdaság teljesítménye és ... a jóléti rendszerek finanszírozása között, s a teljesítményhiány következményeit hitelekkel fedték el.*”⁸ Lényegében kelet- és dél-európai államokról van szó.⁹ Ebben a térségben az adósság terhét a válság által megroppantott államháztartás csak nagy nehézségek árán, (érdek)konfliktusok felvállalásával képes finanszírozni. Úgy tűnik, **az adósságra épülő költségvetési gazdálkodás rendszere már nem működőképes**, mert nem lehet tovább játszani azt, hogy a lejáró adósságot új adósságból fizetik vissza. Más szavakkal: a Ponzi-játék¹⁰ időszaka véget ért a kedvezőtlen demográfiai és gazdasági helyzet miatt. Ez azt jelenti, hogy a lejáró kölcsönöket nem lehet megújítani a fenntarthatóság sérelme nélkül, hanem azokat ténylegesen vissza kell fizetni, ami hatalmas kihívás elé állítja a következő évtizedek kormányait és a finanszírozásban résztvevő generációt.

⁴ Az IMF 34 országot sorol a fejlett államok közé jelenleg. Magyarország nincs köztük. IMF 2011a 167.o.

⁵ IMF 2009, 24.o.

⁶ IMF 2009, 39.

⁷ IMF 2009, 38. További okok: SARFATI – GHELLAB 2012, 9-12. o.

⁸ KOVÁCS – HALMOSI 2012, 9. o.

⁹ KOVÁCS – HALMOSI 2012, 10. o.

¹⁰ Ponzi-játéknak azt a hitelfinanszírozási formát tekintik a közgazdászok, amikor az adósságot és annak kamatait újabb kölcsönök (hitelek) felvételéből törlesztik. MOSOLYGÓ 2011, 438-450. o.

3. **Magyarországon** is megfigyelhető az államháztartás eladósodásához kapcsolódó probléma a fenti országokhoz hasonlóan, jóllehet magyar sajátosságok is felmerülnek, amelyek részben árnyalják, részben súlyosbítják a helyzetet.

Az előbbi sorokat követően adja magát a kérdés: miért is jelent gondot Magyarország számára az államháztartási adósság? A válaszhoz a **statisztikai adatokból** és azok értelmezéséből szükséges kiindulni. Az **államháztartási adósság aránya** 2012. március 31-én 78,9 % volt, ami összességében 22.397,- milliárd Ft-ot jelentett.¹¹ Ebből 20.742,9 milliárd Ft-ot tett ki a központi költségvetés, azaz az állam adóssága.¹² A különbség az önkormányzati adósság. Az adósságarány Kelet-Közép-Európa országaihoz képest **kimagasló**, hiszen az összehasonlításhoz kiválasztott öt ország átlagos adósságaránya 45 %.¹³ A magyar helyzet körülmények értékeléséhez hozzátartozik ugyanakkor az a sajátosság, hogy a Magyar Köztársaság eleve magas adósságarányt örökölt a Magyar Népköztársaságtól. A többi kelet-közép európai államban ez nem volt jellemző. Továbbá az is, hogy a rendszerváltást követően 1994-ig, majd 2002-től 2010-ig folytatódott az eladósodás.¹⁴

Az **államadósság** miatt állami szinten csupán a kamatokra 1065 milliárd Ft-ot kell költeni 2012-ben.¹⁵ A teher érzékeltetéseként mindez azt jelenti, hogy államadósság nélkül nem kellene jövedéki adót fizetni vagy a személyi jövedelemadó egykulcsos mértéke lehetne 5-6 %.¹⁶ A kamatok mellett az adósság lejáró tőkerészét is szükséges figyelembe venni. Évente körülbelül 3 ezer milliárd Ft tőke visszafizetése terheli az államot, amelynek teljesítésére csak úgy van mód, hogy új kölcsönből fedezik a lejáró adósságot. Ezt olyan pénzügyi piacon (állampapírpia-

¹¹ MNB közleménye az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól – 2012. I. negyedév http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Statisztika/mnbhu_statkozle meny/mnbhu_allamhaztartas_es_haztartasok_pu_szamlai/mnbhu_kozlemeny_SK_PSZLA_ELO_ZETES_2012_Q1.pdf (2012. 05. 29.)

¹² ÁKK <http://akk.hu/ktgvetesadossag.ivy> (2012. 05. 29.)

¹³ Saját számítás az IMF 2011b 70. alapján. A vizsgált országok: Csehország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia.

¹⁴ Az adósság arányát 1994-ig ld.: BARABÁS – HAMECZ – NEMÉNYI 1998, 20. o. 1995-től: KSH http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tab1/tsdde410.html (2012. 05. 31.)

¹⁵ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 2. melléklet

¹⁶ A hitelkeretről szóló IMF megállapodás megkötése a kockázati felár 1,5-2 %-os esésén keresztül már önmagában is 100-130 milliárd Ft-tal csökkentené az adósságszolgálatot Pleschinger Gyula, az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár szerint: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/ado-es-penzugyekert-felelos-allamtitkarsag/hirek/pleschinger-gyula-a-devizatorleszteseket-is-forintban-teljesitette-az-akk-a-sikeres-allampapir-kibocsatasok-reven> (2012. 05. 30.)

con) kell megvalósítani, ahol hasonló okból számos állam támaszt keresletet a szűkös megtakarításokkal szemben, és ahol a Ponzi-játék egyébként sem játszható sikeresen, ahogyan azt fentebb írtuk.

Ezek alapján megállapítható, hogy a **magas magyar adósságarány** több szempontból is gondot okoz. Egyrészt a kamatterher **csökkenti a költségvetési mozgásteret**. Másrészt a tőke újrafinanszírozása érdekében fokozottan tekintettel kell lenni a pénzügyi piac elvárásaira, azaz – ebben az összefüggésben – a magas adósságarány **korlátozza a pénzügyi szuverenitást**. További hátrány, hogy a magas adósságarány a **gazdasági növekedés gátja** lehet, amelyet a III.1. alfejezetben tárgyaltunk.¹⁷

III. A költségvetési politikát korlátozó szabályokhoz kapcsolódó alapkérdések

Mielőtt a vonatkozó magyar tételes jog tárgyalására térnénk, a következő három kérdéskört érintjük a lehető legszűkebben: 1) az adósságpálya kijelölésének szempontjait, 2) az államok adósságtűrő képességét, 3) az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészletet. Mindegyiket szükségesnek tartjuk a jogi szabályozás feldolgozásához, mert ezek szolgáltatják azokat az alapokat, amelyek értelmet adnak a jog rendelkezéseinek, és amelyek tükrében a jog értékelhető.

1. Alan Auerbach tanulmányában¹⁸ három szempontot nevez meg, amelyeket figyelembe kell venni az **adósságot és hiányt meghatározó hosszú távú fiskális politikai célok kitzúzésekor**. Ezek a következők: 1) gazdasági teljesítmény, 2) fenntartható költségvetési gazdálkodás, 3) generációk közti igazságosság. Ezek alapján – a következtetést előre hozva – azt gondoljuk, hogy a **megfelelő adósságpálya** olyan, amelynek követésekor az adósság szintje nem veti vissza a gazdasági növekedést, nem veszélyezteti a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát és nem hárít méltánytalan terhet a jövő nemzedékekre. A pálya kijelölése politikai döntés eredménye, amelyben az előbbi szempontokat számos további megfontolás egészítheti ki. Az alábbiakban magyarázatként összegezzük a hivatkozott tanulmány vonatkozó megállapításait néhány megjegyzéssel kiegészítve.

A gazdasági teljesítmény úgy kapcsolódik az adóssághoz, hogy az **államháztartási adósság a gazdasági növekedés gátja** egy bizonyos arány fölött. Ezt a hatást több csatornán keresztül váltja ki az adósság. Az egyik az adósság kiszorítási

¹⁷ Az államháztartási adósság felhalmozása természetesen előnyöket is magában rejt. BARRO 1979, 1. o.

¹⁸ AUERBACH 2009, 472-501. o.

(crowding out) hatása, ami azt jelenti, hogy a megtakarításokat a hiány és a lejáró adósság finanszírozása elvonja a magángazdaságból.¹⁹ Reinhart és Rogoff tanulmányából²⁰ két ide kapcsolódó összefüggésre hívjuk fel a figyelmet. Egyfelől a szerzők kutatása szerint az **államadósság nem** vagy csak alig **veti vissza a GDP növekedést 90 %-os arány alatt**. Ha az államadósság aránya túllépi ezt a szintet, akkor 1 %-al csökken a potenciális növekedés. Ezt a megállapítást a szerzők egyaránt vonatkoztatják a fejlett és a fejlődő államokra. Másfelől, ha a fejlődő államokban a külfölddel szemben fennálló államháztartási és lakossági adósság összege eléri a GDP 60 %-át, akkor a gazdasági növekedés üteme körülbelül 2 %-al esik, 90 %-os arány fölött megfelelődik.²¹ Az eredményeket azonban fenntartással kell kezelni Magyarország szempontjából, mert egyetlen kelet-közép-európai ország sem szerepelt a szerzők által feldolgozott adatbázisban.

A fenntartható költségvetési gazdálkodás akkor valósítható meg Auerbach szerint, ha a **kormányzat tarja magát költségvetési korlátjához**. E korlát szavakban úgy összegezhető, hogy az államháztartás jelenlegi nettó kötelezettségei sohasem léphetik túl a jövőbeli elsődleges költségvetési többlet jelenértékét. Ez nagy vonalakban azt jelenti, hogy kölcsönök felvétele által az államháztartás pénzügyi pozíciója csak annyiban válhat negatívvá ma, amennyiben a következő évek bevételei meghaladják a kiadásokat (diszkontálva és kamatok nélkül számítva). A mai hiány miatt keletkező adósság fedezetét a jövőbeli többletek jelentik.

A fiskális célok meghatározásakor a **generációk közti igazságosság** szempontját is szükséges figyelembe venni Auerbach tanulmánya alapján. Leegyszerűsítve az államháztartási adósság nem más, mint az a teher, amit a jelenlegi generáció a következő nemzedékekre hárít. Ezért az adósságpálya kijelölésekor a fiskális politikanak mérlegelnie kell a jelenlegi és a jövőbeli generációk relatív jólétét. A II. fejezetben bemutatott statisztikai adatokból levonható az a következtetés, hogy a fiskális politika évtizedek óta háttérbe szorítja a jövő nemzedékek érdekeit és előnyben részesíti az aktuális generációt.

2. Az adósságcél – például 50 % vagy 60 % alatti adósságarány – kitűzésekor alapvető kérdés, mekkora államháztartási adósságot képes finanszírozni egy ország? A válasz egyszerűnek tűnik és nem jogkérdések eldöntésétől függ: akkorát, amekkora az állam **adósságtűrő képessége** (debt (in)tolerance ability).²² Ez a jel-

¹⁹ További csatornák: AUERBACH 2009, 473-474. o.

²⁰ REINHART – ROGOFF 2010.

²¹ A magyarázatok kidolgozását további kutatásaik tárgyaként jelölték meg a hivatkozott szerzők. Tanulmányukban csak rövid feltételezésekbe bocsátkoznak. REINHART – ROGOFF 2010, 23. o.

²² Az adósságtűrő képességet tárgyalja: REINHART – ROGOFF – SAVASTANO 2003.

lemző – véleményünk szerint – országonként és időszakonként változik, jóllehet az egymáshoz hasonló vagy annak tartott államok adósságtűrő képessége közel kell, hogy álljon egymáshoz. Az adósságtűrő képességet azonban nem lehet kifejezni sem összegben, sem a GDP arányában egyszer és mindenkorra. Azoknak a főbb szempontoknak a példálózó meghatározására van lehetőség saját korlátaink között, amelyek befolyásolják ezt a jellemzőt.

Az adósságtűrő képességet befolyásoló tényezők közül az egyik az ország **gazdasági teljesítménye**. Minél nagyobb az állam mögött meghúzódó gazdaság, annál nagyobb összegű adósságot bír el. Tulajdonképpen az adósság-GDP arányra való támaszkodás is ezen az összefüggésen nyugszik. Az eladósodottság mérésének árnyaltabb, az egyes országok fejlettségbeli különbségeit is figyelembe vevő módszere szerint az adósságot a vásárlóerő-paritáson számított GDP-hez viszonyítják.²³ Az adósságnak és a gazdasági teljesítménynek az egymáshoz való aránya önmagában mégsem fejezi ki az adósságtűrő képességet, hiszen van olyan állam, amely 200 %-os adósságarány mellett is képes teljesíteni az adósságszolgálatot, míg más állam 50 %-os arány mellett is folyamatosan csődbe jut. Az előbbi klasszikus példája Japán, az utóbbié Argentína.²⁴ Egyéb szempontokat is szem előtt kell tehát tartani.

Az adósságtűrő képességet befolyásoló másik tényező az **ország politikai és társadalmi berendezkedése**, különös tekintettel a működtetett intézmények rendszerére.²⁵ A politikai és társadalmi berendezkedéssel kapcsolatban olyan megállapításokra lehet példaként hivatkozni, hogy koalíciós kormányzás vagy erős középosztály esetén kisebb az esély az államcsődre, mint egypárti kormányzás vagy gyenge középosztály esetén.²⁶ Ezek a kijelentések azonban nem mindig és mindenhol helytállóak. A helyesen kialakított intézményrendszer növelheti a tűrőképességet, de ezzel az összefüggéssel területi korlátok miatt nem foglalkozunk.

Harmadik tényező a **piac vélekedése** arról, hogy mekkora egy ország adósságtűrő képessége. Ahogy a piac bizalma csökken az állam teljesítőképességében vagy készségében, úgy szűkül a hitelkínálat és emelkedik a kamat az állampapírpiacon, megindul a tőke kivonás és az állam fizetőeszközének leértékelődése. A folyamat végül csődhelyzetet eredményez a kezdeti gazdasági alapoktól függetlenül. Ezt

²³ Például Magyarország adósságaránya a GDP-hez mérten az EU átlagának szintjén volt 2010-ben. Ezzel szemben Ódor Lajos és P. Kiss Gábor kutatásai szerint a vásárlóerő-paritáson számított GDP-n alapuló, fejlettségbeli lemaradással növelt adósságarány az EU átlagának másfélszeresét kevéssel meghaladta. ÓDOR – P. KISS 2011, 26-27. o.

²⁴ GIORDANO – TOMMASINO 2011, 15. o.

²⁵ GIORDANO – TOMMASINO 2011, 15-16. o.

²⁶ KOLB 2011, 7. o.

nevezik **önbeteljesítő** (self-fulfilling) **adósságválságnak**, ami ellentétben áll az öngerjesztő változattal. Utóbbi esetében ugyanis az ok-okozati viszony fordított, bár az eredmény ugyanaz. Ennek megfelelően az **öngerjesztő** (self-enforcing) **adósságválságot** gazdasági problémák okozzák, amelyek kezelésére az állam egyre több adósságot halmoz fel oly mértékben, hogy azt végül nem tudja visszafizetni.²⁷

3. A jogalkotó számára gazdag **eszközkészlet** áll rendelkezésre **az eladósodáshoz vezető költségvetési politika korlátozására**. A korlátozó szabály hivatása a fenntartható költségvetési gazdálkodás biztosítása.

A rendelkezésünkre álló keretek között arra van lehetőség, hogy utaljunk az **egyes eszközökre**, amelyeket Auerbach,²⁸ P. Kiss²⁹ és Soós³⁰ írásaiban olvastunk. A jogalkotó korlátozhatja közvetlenül vagy közvetetten az adósság felhalmozását. Közvetlen korlátot jelent az, ha az adósság összegét vagy az adósságarányt köti felső határhoz. Közvetett korlátot támaszthat egyrészt az egyenleg különböző típusainak (költségvetési, elsődleges, strukturális) szabályozásával, másrészt a kiadási főösszeg keretek közé szorításával, harmadrészt a kötelező egyenértékű ellentételezés (Pay as You Go) elvének bevezetésével. Mindegyik eszközhöz társulnak itt nem részletezett előnyök és hátrányok is. Az eszközök gyakorlati alkalmazására külföldi példák is rendelkezésre állnak.

A rugalmatlan, azaz ártalmas szabályozás elkerülése érdekében kiemelt jelentőségű az ún. **mentesítő záradék** függetlenül attól, hogy a jogalkotó melyik eszközzel él. Ez a kifejezés arra a rendelkezésre utal, amely azt szabályozza, hogy mikor nem kell alkalmazni a költségvetési politikát korlátozó szabályokat. A mentesítő záradék különösen arra szolgál, hogy gazdasági visszaesés idején kikapcsolja a korlátokat annak érdekében, hogy lehetőséget teremtsen anticiklikus gazdaságpolitika folytatására. Tulajdonképpen a mentesítő záradék teszi rugalmassá, így ártalmatlanná a rendszert.

IV. Az Alaptörvény és a Stabilitási törvény rendelkezései

Az Alaptörvény 36. cikk (3)-(6) és 37. cikk (2)-(3) bekezdései tartalmazzák az államadósságfékeltre vonatkozó szabályokat a tervek és a tények szintjén. Előbbi a költségvetés, mint pénzügyi terv elfogadására utal. Utóbbi a költségvetés végrehajtására vonatkozik. Az önkormányzati adósságfékelt a 34. cikk (5) bekezdése

²⁷ COHEN – VILLEMOT 2011, 319-320. o.

²⁸ AUERBACH 2009, 478-480. és 485-487. o.

²⁹ P. KISS kézirat, 1-8. o.

³⁰ SOÓS 2011, 5-10. o.

rendelkezik.³¹ Az adóssághfékhez szorosan kapcsolódik a Költségvetési Tanácsra vonatkozó szabályozás (44. cikk) és az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása [37. cikk (4) bekezdés]. Többek között az Alaptörvény előbbi rendelkezéseit hajtja végre a Stabilitási tv.³² A vonatkozó szabályokkal kapcsolatban néhány kérdésre szeretnénk felhívni a figyelmet.

1. Miért 50 %? Az adósságarány kijelölésének szempontjait nem ismerjük. Azt sem tudjuk, hogy az adósságtűró képesség számszerűsítésére törekedtek-e az alkotmányozás során. Ezért akár tetszőleges politikai döntésnek is tekinthetjük az 50%-os arányt. Indokolásaként azonban az hozható fel, hogy ésszerű, mert teljesítésekor az ország megfelel majd az euró bevezetéséhez szükséges feltételek egyikeként, valamint az adósságarány miatt nem állhat túlzottdeficit-eljárás alatt sem, így erre a szempontra tekintettel alkalmazott szankciótól sem kell tartani. Megjegyzendő, hogy ez az érvelés minden 60% alatti arányra igaz lenne.

2. Mikor érünk 50 % alá? Banai Péter Benő, a költségvetésért felelős helyettes államtitkár 2012 márciusában tett nyilatkozata szerint, *„ha a magyar gazdaság 2014-től legalább 2,5 százalékkal nő évente, akkor is legalább egy évtized kell ahhoz, hogy 50 százalékra essen a GDP-arányos államadósság. Amennyiben a gazdaság csak egyszázalékos növekedésre lesz képes éves szinten, akkor 25 évig kell olyan szigorú költségvetési politikát folytatni, amely lehetővé teszi az 50 százalékos adósságráta elérését.”*³³ Ehhez képest Simor András a jegybank elemzéseire támaszkodva úgy számol változatlan költségvetési politikát és 2,5 %-os növekedést feltételező technikai kivetítés alapján, hogy 2026-ra az adósságarány 59,4 %-ra csökkenhet.³⁴

A belátható időn belül tehát nem számíthatunk a cél elérésére, hiszen a gazdasági kilátások nem kecsegtetők. Ez azért is problémás, mert az Alkotmánybíróság hatásköre a cél eléréséig folyamatosan korlátozva marad. Akkor is, ha politikai, gazdasági és államháztartási szempontból válságmentes időket élünk majd évtizedeken keresztül. A testület hatáskörének korlátozását ugyanis nem a „válsághoz” köti az Alaptörvény, hanem kizárólag az adósságarányhoz, amit legfeljebb az államháztartási válság egyik lehetséges indikátorának tartunk. Ezért megfontolandó az, amit Darák Péter a XI. Magyar Jogászgyűlés ajánlásaként fogalmazott meg: az Alkot-

³¹ Az önkormányzati adóssághféket nem tárgyaljuk a tanulmányban

³² Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény

³³ http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/03/02/ujraszamolta_a_kormany_az_adossagcsokkentoterveit/ (2012. 06. 01.)

³⁴ http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_pressreleases/mnbhu_pressreleases_2012/mnbhu_sajto_kozlemeny_20120515

mánybíróság hatáskörét korlátozó szabály időbeli hatályát meghatározott időponthoz kösse az alkotmányozó.³⁵

3. Államadósság vagy államháztartási adósság? Az Alaptörvény szövegezése szerint az államadósságot kell csökkenteni. A Stabilitási tv. az Alaptörvény azon felhatalmazásából kiindulva, hogy az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját törvény határozza meg [37. cikk (5) bekezdés], az államadósságot azonosította az állam, az önkormányzatok és a kvázi fiskális szervezetek konszolidált adósságának összegével.³⁶ Ezzel a problémával máshol már röviden foglalkoztunk.³⁷ Értelmezési kérdés, hogy az Alaptörvény által meg nem határozott államadósság fogalmának kibontásáról van-e szó vagy az Alaptörvény átírásáról alacsonyabb szintű jogforrásban. Az egyértelmű, hogy hiteljogviszony nem jön létre a hitelező és az állam között, ha a hitelező a szerződést önkormányzattal vagy kvázi fiskális szervezettel kötötte.³⁸ Ezzel szemben az is egyértelmű az Alaptörvény szerkezete tükrében, hogy az önkormányzatok az államszervezeten belül helyezkednek el, mert a rájuk vonatkozó szabályokat az Állam című részben találjuk.

4. Tartós és jelentős vagy rövid és kismértékű? Fentebb utaltunk arra, hogy a mentesítő záradék kiemelt jelentőségű minden költségvetési politikát korlátozó szabály esetében. Az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése szerint a különleges jogrenden túl az adósságfékeltől csak a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése idején lehet eltérni. E fordulat jelentését az Alaptörvény nem tartalmazza. A szavak általános jelentése alapján legalább az kétségkívül kiolvasható az Alaptörvényből, hogy kizárt annak a lehetősége, hogy az adósságfékeltet rövid ideig tartó és kismértékű visszaesés is kikapcsolja. Ezzel szemben a Stabilitási tv. úgy rendelkezik a 7. §-ban, hogy az Alaptörvény előbbi bekezdésében foglalt nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

Jelenthet a tartósság egy évet, a jelentős visszaesés 1 Ft-ot reálértéken? Nem jelenthet, hiszen ellentétes helyzetekről van szó. Az Alaptörvény mentesítő záradéka ahhoz vezet, hogy gazdasági visszaesés idején is csökkenteni kell az adósságarányt, kivéve, ha a visszaesés tartósnak és jelentősnek mutatkozik. Az Alaptörvény záradéka tehát kifejezetten nagy áldozatvállalásra kényszeríti a fiskális politikát és a társadalmat az arány javításáért. A Stabilitási tv. szabálya ezzel szemben

³⁵ http://www.lb.hu/sajtokozi/MTI_kozlemen_y_jogaszgy2.pdf (2012. 06. 01.)

³⁶ Stabilitási tv. 2. § (1) bek. a)

³⁷ KECSŐ kézirat, 22-24.

³⁸ Előbbi esetben az állam mögöttes felelősséggel sem tartozik. Utóbbi esetben az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek korlátolt felelősségének áttörése kerülhet szóba

azzal a következménnyel jár, hogy csak akkor kell csökkenteni az arányt, ha egy év alatt a nominális gazdasági növekedés meghaladja az inflációt, azaz ha a gazdaság reálértéken bővül. A Stabilitási tv. szabálya tehát kényelmesebb helyzetet teremt, mert kevesebb áldozatot vár el az eladósodottság csökkentése érdekében. Eleget, ha az ország „kinövi” az adósságot. Véleményünk szerint a Stabilitási tv. rendelkezésének lenne helye az Alaptörvényben, mert ez valósítható meg vállalatlan érdeksérelmek és konfliktusok nélkül.

A mentesítő záradékkal kapcsolatos kérdés kifejezetten aktuális, mert a különféle előrejelzések szerint 2013-ban 0 % körüli gazdasági növekedésre számíthatunk. Tehát az Alaptörvény értelmében az adósságfékelt nem kapcsolódnak ki, mert nincs szó tartós és jelentős visszaesésről. A Stabilitási tv. szerint azonban akár ki is kapcsolódhatnak. Melyik szabályt kell követnie az Országgyűlésnek a költségvetési törvény elfogadásakor? A választ legelőször a költségvetés uraként a Költségvetési Tanács adhatja meg, amikor az előzetes hozzájárulásról dönteni fog. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság teljes hatáskörrel vizsgálhatja felül a Stabilitási tv. vonatkozó rendelkezését, mert a korlátozás alatt álló pénzügyi tárgykörök listájában nem szerepel ez a törvény.

V. Záró gondolatok

1. Simon István azt írta az alkotmányozással kapcsolatos egyik tanulmánya előszavában, hogy a polgári forradalmak idején, azaz „a »nagy átalakulás« korában született alkotmányokban megfogalmazódtak az adott kor problémái. Napjaink átalakulása során, – a globalizáció és az integrálódás korában – meg kell választani azokat a mai alapvető kérdéseket, amiket egyáltalán képesek vagyunk megfogalmazni demokratikus politikai közösségünk céljaira és lehetőségeire vonatkozóan.”³⁹ Az **államháztartási adósság** kétségkívül a **mai kor egyik alapvető problémája**, ezért üdvözendő, hogy több ország példáját követve Magyarország Alaptörvénye is szabályozza a tárgykört. Az Országgyűlés alkotmányozó, majd törvényhozó hatalomként eljárva megválaszolta tehát az egyik központi kérdést.

2. A válaszok azonban **további kérdéseket** vetnek fel. Számos indokból kifolyólag azt gondoljuk, hogy az **újabb válaszokat** addig kell megtalálnia az Országgyűlésnek, amíg biztosított az alkotmányozó többség. A legfontosabb indok az, hogy egyébként az Alaptörvény alkalmazása akár olyan következményekhez is

³⁹ SIMON 2011. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2011/23-2011-16.html> (2012. 05. 30.)

vezethet, amelyek nem szolgálják demokratikus politikai közösségünk érdekeit. Ilyennek tekintjük egyrészt az adósságarány csökkentésének kötelezettségét nem tartós és jelentős gazdasági visszaesés idején is az Alaptörvény mentesítő záradéka értelmében. Másrészt azt, hogy az Alkotmánybíróságot érintő, bizonytalan ideig tartó hatáskör-korlátozás miatt az Országgyűlés nagyobb mozgástérrel alkothat Alaptörvénybe ütköző pénzügyi tárgyú törvényeket.

3. Minden felvetés ellenére a téma szempontjából az **Alaptörvény értéke** az eladósodottság határának minősített többséggel való rögzítése. A bevezetésben feltett kérdésre az Alaptörvény válasza ugyanis az, hogy az adósság 50 %-os arányig egyeztethető össze a fenntartható költségvetési gazdálkodással, és amíg az adósságarány magasabb, arra kell törekedni, hogy csökkenjen. Az Alaptörvénybe épített adósságfékelt ahhoz vezetnek, hogy az amerikai helyzettel ellentétben a magyar fiskális politikára a továbbiakban nem lehetnek helytállóak Paul Simon számának szavai: „*ennyi év után is örülten*”.⁴⁰ A mentesítő záradék alkalmazásán fog múlni, hogy a pórázt mennyire érezzük majd rövidnek a következő években.

Felhasznált irodalom

AUERBACH, Alan J.: Long-Term Objectives for Government Debt. FinanzArchiv LXV. évf. 2009/4. 472-501. o.

AUERBACH, Alan J. – FURMAN, Jason – GALE, William G.: Still Crazy After All These Years: Understanding the Budget Outlook, 2007

BARABÁS Gyula – HAMECZ István – NEMÉNYI Judit: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. MNB Füzetek 1998/5. 1-55. o.

BARRO, Robert J.: On the Determination of Public Debt. The Journal of Political Economy LXXXVII. évf. 1979/5. 940-971. o.

COHEN, Daniel – VILLEMOT, Sebastien: Self-fulfilling and Self-enforcing Debt Crises. In: Robert W. KOLB (szerk.): Sovereign Debt Wiley Hoboken New Jersey 2011. 319-324. o.

⁴⁰ „*Still crazy after all these years.*” A dal refrénjét idézi az amerikai fiskális politikát értékelő írás: AUERBACH – FURMAN – GALE 2007, 1. o. <http://elsa.berkeley.edu/~auerbach/AFG%20paper.pdf> (2012. 05. 30.)

GIORDANO, Raffaella – TOMMASINO, Pietro: The Institutional Determinants of Debt Intolerance. In Robert W. KOLB (szerk.): Sovereign Debt Wiley Hoboken New Jersey 2011. 15-22. o.

HUME, David: A közhitelről. (Ford.: Takács Péter) In: David Hume összes esszéi II. Atlantisz, Budapest, 1994. 113-128. o.

IMF 2009: International Monetary Fund: The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis Washington DC March 2009

IMF 2011a: International Monetary Fund: World Economic Outlook Washington DC September 2011

IMF 2011b: International Monetary Fund: Fiscal Monitor September 2011 Washington DC

KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – a javaslatok és az Alaptörvény összevetése. (Kézirat –megjelenés alatt a PPKE és a PTE alkotmányjogi tanszékei által szervezett alkotmányozásról szóló konferencia tanulmánykötetében.)

KOLB, Robert W.: Sovereign Debt: Theory, Defaults, and Sanctions. In: Robert W. KOLB (szerk.): Sovereign Debt Wiley Hoboken New Jersey 2011. 3-13. o.

KOVÁCS Árpád – HALMOSI Péter: Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. Pénzügyi Szemle LVII. évf. 2012/1. 9-26. o.

LAURSEN, John C. – COOLIDGE, Greg: David Hume and Public Debt: Crying Wolf? Hume Studies XX. évf. 1994/1. 143-159. o.

MOSOLYGÓ Zsuzsa: Az államadósság hosszú távú tendenciáiról. Pénzügyi Szemle LVI. évf. 2011/4. 435-461. o.

ÓDOR Lajos – P. KISS Gábor: Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. MNB Szemle 2011. június, 25-38. o.

P. KISS Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája. (Kézirat. A tanulmány megtárgyalásra került a Pázmány Jogi Műhelyszemináriumok 2012. március 8-ai ülésén.)

REINHART, Carmen M. – ROGOFF, Kenneth S. – SAVASTANO, Miguel A.: Debt Intolerance. National Bureau of Economic Research 2003 Working Paper 9908

REINHART, Carmen M. – ROGOFF, Kenneth S.: Growth in a Time of Debt. National Bureau of Economic Research 2010 Working Paper 15639

SARFATI, Hedva – GHELLAB, Youcef: The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue? ILO Geneva 2012 Working Paper 37

SIMON István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. Pázmány Law Working Papers 2011/16.

SOÓS Károly Attila: Az államadósság-szabály és a magántulajdon védelme az új alaptörvényben. Külgazdaság LV. évf. 2011/7-8. 3-16. o.

Kovács-Halassy Krisztina

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna

GONDOLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS JOGÁRÓL

Bevezetés

A helyi önkormányzás jogával foglalkozni ma is időszerű. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás az Alaptörvény megalkotása után megváltozott, s jelentősen változott/ változik az önkormányzatok helyzete, szerepe is. Korai lenne még ezeket a változásokat átfogóan értékelni, azonban néhány alapvető kérdés felvetését mindenképpen indokoltá tették a lezajlott változások. Ezek közé tartozik a helyi önkormányzáshoz való jog is.

Talán nem tévedés azt állítani, hogy ez a jog legutóbb a rendszerváltás környékén került ennyire a figyelem középpontjába, hiszen akkor a helyi önkormányzáshoz való jog alapján álló települési rendszer kialakítására került sor, szemben a tanácsrendszerrel, mely ezt leginkább csupán deklaratív módon ismerte el.

A helyi önkormányzás jogáról – rövid történeti áttekintés

A helyi önkormányzás jogának meghatározásánál a rendszerváltáskor nem voltak könnyű helyzetben az ezzel foglalkozó szakemberek. Bár az 1990-ben elfogadott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) preambuluma deklarálta hazánk haladó önkormányzati hagyományait, azonban Magyarország esetében nyilvánvalóan nem lehetett folyamatos önkormányzati fejlődésről beszélni, mivel „*az 1950-ben a nem önkormányzati típusú szovjet tanácsrendszer átvételével teljesen megszakadt. 1967-től ezt a rendszert nálunk – előbb a saját logikáján belül, majd később azzal ellentétesen is – önkormányzati félmegoldásokkal megpróbálták modernizálni*”.¹ Ide sorolható a helyi tanácsapparátus kettős alárendeltségének megszüntetése, a helyi választások többjelöltes rendszerének bevezetése, a központi „kézi vezérlés” normatív irányítási eszközökkel történő felváltása.

¹ VEREBÉLYI 1999, 17. o.

A hazai tapasztalatok mellett és a demokratikus Európához történő csatlakozás igénye miatt is a törvényt előkészítő szakemberek figyelme a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Charta) rendelkezései felé fordult. Mint Verebélyi megálapítja, „a Charta a modern önkormányzatiságnak a demokratikus Európában kifejlődött lényegi, koncepcionális elemeit, közös értékeit tartalmazza.”² A Charta alapkövetelményei így beépültek az Alkotmány és az Ötv. szabályrendszerébe. Az egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

Az Ötv. megalkotásakor áttekintették a szakemberek a különféle európai és tengerentúli önkormányzati modelleket is, azonban ezek egyes elemeinek átvételénél figyelemmel kellett lenni a hazai sajátosságokra és adottságokra. Így például arra, hogy nálunk ekkor még nem alakult ki a helyi önkormányzás kultúrája; mind a választópolgárok, mind a választott vezetők ekkor ismerkedtek a helyi ügyek intézésének „újfajta rendjével”. Másrészt a rendszerváltás idején jelentkező politikai nyomás hatására nem volt mód bizonyos, külföldön már bevált intézmények alkalmazására, így – egyebek mellett – a kötelező társulás intézményének bevezetésére, noha az összhangban állt volna a nem székhely társközsegekben működő eljáróságok hatályos szabályozásával.

Így a létrejött helyi önkormányzati rendszer néhány problémaforrást eleve magában hordozott. Ezek közé tartozott az önkormányzatok széles felelősségi köre, mellyel szemben jóval gyengébb állami kontroll állt; illetve a folyamatosan bővülő kötelező feladatkör, mellyel viszont a bevételek és állami támogatások voltak egyre kevésbé összhangban. Az önkormányzatok gazdasági környezetének fokozatos romlása a felerősítette a problémákat, s egyre sürgetőbben merült fel az önkormányzati rendszer reformjának igénye.

A helyi önkormányzás joga általánosságban

Hoffman István a helyi közösségek helyi önkormányzáshoz való jogának tartalmát meghatározó közjogi szabályozásokat két fő modellbe sorolja: „*az első modellben a helyi autonómiák csak azon feladatokat ellátása tekintetében rendelkezhetnek szabályozási és igazgatási hatáskörökkel, amelyeket tételesen – vagy a tételes felsorolásból levezethetően – önkormányzati feladatként határozott meg a jogalkotó. Azaz ebben a rendszerben az önkormányzati feladatokat felsorolják, egyfajta enumeratív meghatározásra kerül sor. Ezek között a legismertebb az ultra vires elven alapuló angolszász rendszer, ezért a hatásköri enumerációra építő rendsze-*

² Uo. 18. o.

reket az enumerációs (*ultra vires*) elv államaiként említi. A másik fő szabályozási modellben az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a jogalkotó általános jelleggel, generálklauzulával határozza meg: azaz nem sorolja fel tételesen az önkormányzatok által ellátható feladatok körét, esetleg csak példálózó felsorolással támasztja alá az általános fogalom-meghatározást.”³

A helyi önkormányzás jogának szabályozása az Alkotmány és az Ötv. alapján

Az Alkotmányt módosító 1990. évi LXIII. törvény és az Ötv. a generálklauzulus modell alapján állt, vagyis a helyi önkormányzás jogának meghatározására a helyi közügy fogalmának alapul vételével került sor. Az Alkotmány 42. §-a értelmében a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az Ötv. preambuluma második mondata ezzel összhangban úgy fogalmazott, hogy „a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.” Verebéli e két jogszabályhely alapul vételével a helyi önkormányzás három lényegi elemének a helyi önállóságot, a helyi demokráciát és az átfogó helyi felelősséget tekinti. Az átfogó felelősségre az Ötv. preambuluma a helyi közügy többes számban történő említésével utalt, mivel sok és sokféle közügy helyi igazgatása széles felelősségű helyi önkormányzatot feltételez. „A helyi közhatalomnak a lakosság érdekében történő gyakorlását” pedig a három tartalmi elem közös céljának nevezi.⁴

Verebéli a három önkormányzati alapjellemző közül a helyi önállóságot tekinti meghatározónak,⁵ mivel ezzel függnek össze azok az Alkotmányban felsorolt alapvető hatásköri jogok, melyek „anyajogaként” határozta meg az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzáshoz való jogot,⁶ s melyek az önkormányzati jogok első csoportját alkotják. Mivel az Alkotmányban szabályozott alapvető hatásköri jogok sokban hasonlítanak az egyént megillető alapjogokhoz, így „a helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Így az Alkotmány

³ HOFFMAN 2012, 12. o.

⁴ VEREBÉLYI 1999, 16. o.

⁵ Uo. 22. o.

⁶ 18/1993. (III. 19.) AB hat.

8. § (2) bekezdése szerint e jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg.⁷ Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzatok alapjogait a 44/A. § sorolja fel. Ezek – Verebéli alapján – az alábbiak szerint csoportosíthatók:⁸

1. A helyi döntés (szabályozó és egyedi igazgatási döntés) önálló meghozatalához kapcsolódó jogok: összefoglaló jelleggel a 44/A. § (1) bekezdés a) pontja állapítja meg, vagyis „*önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.*” Az önkormányzat „kifelé” gyakorolható döntési jogai közül az Alkotmány egyet nevesít, a helyi adó-megállapítás jogát.⁹ A „befelé”, a saját szervezetével és működésével kapcsolatos jogokat a jellemzőbb hatáskörök szerint a 44/A. § (1) bekezdése fel is sorolja. Ide tartoznak a következők:

- a) a szervezeti lét és a működési rend önálló meghatározására vonatkozó alapvető hatásköri jogok (a képviselő-testület önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kiténtetéseket és címeket alapíthat, kimondhatja a feloszlását);
- b) gazdasági-gazdálkodási tevékenység önállóságát garantáló alapvető hatásköri jogok: az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogok gyakorlása, önkormányzati bevételeivel való önálló gazdálkodása, saját felelősségére történő vállalkozás, megfelelő saját bevételre való jogosultság;
- c) szabad társulással összefüggő alapvető hatásköri jogok: szabad társulás más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetség létrehozása, feladatkörében együttműködés más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek).

2. Az önálló szerepkörhöz szükséges petíciós jogok: az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének g) pontja általánosságban említi, a részletszabályokat az Ötv. tartalmazta:¹⁰ helyi közügyekben való véleménynyilvánítási és kezdeményezési jog, illetve a felterjesztési jog.

3. A jogszerűen gyakorolt önállóság védelméhez való jogok: az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat

Az Alkotmány két alapjoggal kapcsolatban tartalmazta a „törvény keretei között” korlátot, közelebbről a helyi adó-megállapítás és a szervezet-alakítás szabadsága tekintetében. Az Ötv. 1.§ (3) és (6) bekezdései ezt a korlátozást kiterjesztették va-

⁷ 18/1993. (III. 19.) AB hat.

⁸ VEREBÉLYI 1999, 29. o.

⁹ Alkotmány 44/A. § (1) bek. d) pont

¹⁰ Ötv. 2. § (3) bek. és 101. § (2)-(3) bek.

lamennyi, a helyi döntés önálló meghozatalához kapcsolódó jogra. Az Alkotmánybíróság pedig kimondta, hogy „függetlenül attól, utal-e rá az Alkotmány, bármely önkormányzati alapjog gyakorlása elképzelhetetlen e megszorítás nélkül. Például a tulajdonosi jogokat vagy az önálló vállalkozást [44/A. § (1) bekezdés b) pont] nyilvánvalóan a Ptk., illetve a vállalkozásokra irányadó jogszabályok keretei között gyakorolhatja az önkormányzat is. Az Alkotmánybíróság szerint ez a feltétel egyben garancia is arra, hogy a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja.”¹¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban ennél is tovább ment, amikor kifejtette, hogy nem vonatkozik még a kétharmados törvényi szabályozás követelménye sem a kifejezetten önkormányzati alapjogokra vonatkozó törvényekre, ha olyan alapjogot érintenek, amelyről az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazza, hogy „törvény keretei között” gyakorolhatók.¹²

Az Alkotmánybíróság „úgy értelmezte az önkormányzati alapjogok tartalmát, hogy abba azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát (konceptióját) határozzák meg. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.”¹³

Az önkormányzati jogok másik csoportjába azok a jogok tartoznak, melyek az alapjogokat valósítják meg, hajtják végre. Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „ezek egyszerű törvénnyel szabályozhatók”,¹⁴ vagyis nem élveznek olyan mértékű védelmet, mint az alapjogok.

A helyi önkormányzatok autonómiája a régi szabályozás alapján

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok autonómiájának értelmezésével kapcsolatban több határozatában megállapította, hogy a helyi önkormányzatok az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül helyezkednek el, Alkotmányban szabályozott szervtípusnak minősülnek.¹⁵ Lábady, Sólyom, Tersztyánszky és Zlinszky különvéleményükben úgy fogalmaznak, hogy „az Alkotmány IX. fejezetében foglalt jogállásuk szerint az önkormányzatok autonómiájukat tekintve a két hagyományos

¹¹ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹² 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹³ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹⁴ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹⁵ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

*hatalmi ághoz, illetve az Alkotmány 20. §-ában említett alkotmányos szervekéhez hasonló helyzetbe jutottak.*¹⁶

Az önkormányzati jogok korlátozhatóságáról az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.¹⁷ Viszont az önkormányzat autonómiáját garantáló alapjogok törvényi korlátozásával szemben „nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.”¹⁸

A helyi önkormányzás jogának tartalma az Ötv. alapján

Az Ötv. a helyi önkormányzás joga tartalmának szabályozása tekintetében a generálklauzulikus modellt követi, így annak középpontjában a helyi közügy fogalma áll. A helyi közügy fogalmát az Ötv. 1. § (2) bekezdése részletezi, így az magában foglalja 1. a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását; 2.a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlását; valamint 3.mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtését.

A fogalom összetevői közül az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatásokat sorolja fel példálózó jelleggel. Ezen önkormányzati szabályozás fontos alapelve volt, hogy a települési önkormányzat önként vállalhatta minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Helyi közügyet azonban csak törvény és az is kivételesen utalhatott nem az önkormányzat, hanem más szervezet feladat- és hatáskörébe. Az önkormányzat szabadsága azonban nemcsak az adott feladat önkéntes vállalásában fejeződött ki, hanem abban is,

¹⁶ 55/1994. (XI. 10.) AB hat.

¹⁷ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

¹⁸ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

hogy az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehetett, ami jogszabályt nem sértett.¹⁹ A 8. § (4) bekezdése a lehetséges önkormányzati közszolgáltatások közül néhányat kötelező önkormányzati feladattá nyilvánított. „A kötelező feladatoknál is rendelkezik azonban önállósággal az önkormányzat. Elsősorban a végrehajtás módja, mértéke, a megvalósítás üteme tekintetében érvényesítheti a helyi sajátosságokat.”²⁰

A helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban az Ötv. nem fogalmazott meg további kritériumokat, így tulajdonképpen az minősült annak, amit a jogalkotó annak minősített. Verebéli Imre a fejlődés egyik következményének tartja, hogy a „korábbi, ún. állami, és az ún. önkormányzati feladatok az állami önkormányzat keretén belül egymáshoz közeledtek, egybeszerveződtek, (...) így ma már nehéz lenne tisztán, pontos jogszabályi felsorolással szétválasztani azokat a helyi önkormányzatok működésében. (...) A helyi feladatmegoldás szervezeti-személyzeti-pénzügyi feltételeinél a helyi önkormányzati önállóság és befolyás a meghatározó. A helyi szakfeladatok tartalmának befolyásolásában azonban már ügyenként eltérő irányítási-jogi kapcsolatok jöhetnek létre a helyi önkormányzati vezetés és a központi irányítás között.”²¹

A helyi közszolgáltatások szervezése klasszikusnak tekinthető helyi önkormányzati feladat, amennyiben a helyhatóságok régen is elláttak ide sorolható feladatokat, valamint jelenleg a legtöbb európai országban működő helyi önkormányzat ellát – kisebb vagy nagyobb mértékben – közszolgáltatásokat. Az ellátandó közfeladatok köre és mikéntje természetesen folyamatosan változik. A közvilágítást kezdetben a városok maguk biztosították, majd a vezetékes hálózat kiépülését követően, napjainkban jellemzően a szolgáltatóval kötött szerződéssel, a jövőben pedig lehet, hogy ismét saját maguk, alternatív energiaforrások felhasználásával. A helyi közszolgáltatásokkal és a helyben biztosítható közfeladatokkal kapcsolatban megállapítható, hogy azok egy része az állam felelősségi körébe (is) tartozik, így azokat legalább annyira a szubszidiaritás elve, mint a helyi önkormányzás joga alapján látják el a helyhatóságok. Jellemző, hogy ellátásuk feltételei központilag részletesen szabályozottak, ellátásukat a központi igazgatás ellenőrzi (felügyeli), a legújabb hazai szabályozás értelmében pedig magát az ellátást is jogosult biztosítani – az önkormányzat költségén.

¹⁹ Ötv. 1. § (4) bek. és 6. § (2) bek.

²⁰ VEREBÉLYI 1999, 49. o.

²¹ VEREBÉLYI 1987, 188. o.

A helyi közügy fogalmának második összetevője, „a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása” nem alapjogként, hanem alkotmányos elvként érvényesült az önkormányzati jogban.²² Mivel a helyi önkormányzatok az államszervezet részei, így egyúttal az állami közhatalom gyakorlói is – saját területükre korlátozottan és a demokratikus működés garanciája által övezetten. A demokratikus működés garanciális szabályai közé tartozott például, hogy önkormányzati döntést csak választott testület és személy, illetve népszavazás hozhatott. Fő szabályként a döntés a képviselő-testület hatáskörébe tartozott, csak törvény és kivételesen állapíthatott meg önkormányzati feladat- és hatáskört a polgármesternek, főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének.²³

A helyi önkormányzás jogának szabályozása az Alaptörvény és a Mötv. alapján

A helyi önkormányzás jogával kapcsolatos rendelkezéseket az Alaptörvény 31-35. cikkei rögzítik, melyek szintén a helyi közügy generálklauzuláját használják, amennyiben a 31. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” A helyi önkormányzáshoz való jogra vonatkozó további szabályokat a 31. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) tartalmazza. A Mötv. 2. § (1) és (2) bekezdései értelmében „a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”, valamint gyakorlása során „érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.” A három jogszabályhely összetétele alapján a helyi önkormányzás jogával kapcsolatban az alábbi következtetések adódnak:

1. Változtak a helyi önkormányzás lényegi elemei, mivel – Verebéli logikáját követve – ezek az új szabályok értelmében a következők: *helyi demokrácia, átfogó helyi felelősség és nyilvánosság* – utóbbi a helyi önállóság helyett. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a helyi önállóság ne lenne levezethető más rendelkezésekből, csupán a helyi önkormányzás jogára vonatkozók közvetlenül nem tartalmazzák azt. Elgondolkodtató mégis, hogy éppen ez az elem „került ki” ilyen formában a szabályozásból, hiszen a helyi önállóság (autonómia) meghatározó jellemzője a

²² VEREBÉLYI 1999, 34. o.

²³ Ötv. 2. § (2) bek.

helyi önkormányzatoknak. Ezzel szemben az *átfogó helyi felelősség* most kiemelten is megjelenik, amennyiben a 2. § (1) bekezdése külön nevesíti azt.

2. Az autonómia említésének elmaradása azért is különös, mivel egyidejűleg megjelenik a Möt. preambulumban az a rendelkezés, amelyet korábban az Alkotmánybíróság mondott ki, nevezetesen, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Elvi jelentőséggel bír, hogy a jogalkotó ily módon a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét hangsúlyozza, szemben azok önállóságával. Ennek megfelelően céljaik sem lehetnek ellentétesek az Alaptörvényben foglalt államcélokkal.²⁴ Bár ez a rendelkezés a törvény preambulumban található, jelzi a helyi önkormányzáshoz való jog tartalmának módosulását, amennyiben annak elsősorban az állami célok megvalósításának szolgálatában kell állnia.

3. A helyi önkormányzás céljának megjelölése nem az Alaptörvényben található, abban ugyanis már nem szerepel a korábbi – a Charta 3. cikkelyén alapuló – alkotmányos kitétel, miszerint „a lakosság érdekében”. A Möt. 2. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében viszont a helyi önkormányzás célja: kifejezni és megvalósítani a helyi közakaratot, ami – a 2. § (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – a helyi választópolgárok közösségének akarata.

4. A jogalkotó a helyi önkormányzás jogának gyakorlásával kapcsolatban további célként jelöli meg az alkotó együttműködés kibontakozását a helyi közösségen belül, ezzel hangsúlyozva a helyi önkormányzás jogának azt a sajátosságát, hogy az jelentős részben aktív magatartással valósul meg.

5. A helyi önkormányzáshoz való jog alanyainak meghatározását nem az Alaptörvény, hanem a Möt. 2. § (1) bekezdése tartalmazza, viszont az továbbra is közösségi jognak minősül, alanya tehát a helyi közösség maga.

A helyi önkormányzás jogának tartalma az új szabályozás alapján

A helyi önkormányzáshoz való jog tartalmát tehát a helyi közügy fogalmával határozza meg a jogalkotó. A helyi közügy fogalmával kapcsolatban viszont mind az Alaptörvény, mind a Möt. tartalmaz rendelkezéseket. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése felsorolja, hogy a helyi közügyek intézése körébe milyen feladat- és hatáskörök illetik meg a helyi önkormányzatokat, majd a Möt. 5. §-a mondja ki, hogy ezek jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. A Möt. 4. §-a pedig tovább részletezi a helyi közügy fogalmát, amikor kimondja,

²⁴ Möt. preambuluma második mondata

hogy „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.” Ezzel kapcsolatban némileg ellentmondásos, hogy a helyi közügy meghatározásakor a jogalkotó használja a helyi önkormányzás fogalmát, melynek középpontjában viszont maga a helyi közügy generálklauzulája áll.

A helyi közügy fogalmának összetevői is megváltoztak, így azok a következők: 1. a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, 2. helyi önkormányzás, 3. lakossággal való együttműködés, valamint 4. ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése. „Így – mint azt Hoffman István megállapítja – a *Mötv. a helyi közügy fogalmi keretei között nem a helyi közhatalom gyakorlásáról, hanem a helyi önkormányzásról és a lakossággal való együttműködésről szól, amely tágabb kereteket jelent a közhatalmi igazgatásnál.*”²⁵

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban a *Mötv.* 13. § (1) bekezdése ad példalózó felsorolást, a lista azonban nem teljes, törvény további helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.²⁶ Ugyanakkor a helyi önkormányzatok – hasonlóan a korábbi szabályozáshoz – önként is vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat továbbra is mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.²⁷ Jelentősen korlátozza ugyanakkor a szabadon vállalható feladatok körét az az új rendelkezés, mely szerint ezek „*finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.*”²⁸ Hiányzik az új szabályozásból az a helyi önállóság egyik garanciájának számító szabály, mely szerint helyi közügyet csak törvény és az is kivételesen utalhatott más szervezet feladat- és hatáskörébe. Így a jogalkotót a jövőben még törvényi szintű rendelkezés sem korlátozza abban, hogy közügyeket szabadon minősítsen országossá, ezzel gyakorlatilag kiüresítve a helyi önkormányzáshoz való jog tartalmát.

A helyi önkormányzatok autonómiájának kérdése

Az önkormányzatok autonómiájával kapcsolatban fentebb már említettem, hogy a *helyi önállóság* szó szerinti megfogalmazása nem szerepel az új önkormányzati joganyagban. További jelentős eltérés a két szabályozás között, hogy az Alkot-

²⁵ Hoffman 2012, 19. o.

²⁶ *Mötv.* 13. § (2) bek.

²⁷ *Mötv.* 10. § (2) bek.

²⁸ *Mötv.* 10. § (2) bekezdés

mány *alapjogokként* határozta meg a 44/A. § (1) bekezdésében foglaltakat, addig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének hasonló szabályai a helyi önkormányzatok *feladat- és hatásköreiként* kerültek rögzítésre. Alaptörvényi szintre emelte ugyanakkor a jogalkotó azt az Alkotmánybíróság által korábban valamennyi önkormányzati alapjog gyakorlásával kapcsolatban az Alkotmányból levezetett szabályt, mely szerint a helyi önkormányzatok alapjogai (feladat- és hatáskörei) *a törvény keretei között* gyakorolhatók.

Az Alkotmány és az Alaptörvény alapjogi (feladat- és hatásköri) katalógusának összevetése alapján az alábbi következtetések adódnak:

1. Hiányzik a helyi döntéshozatalhoz (szabályozó és egyedi igazgatási döntés) kapcsolódó hatáskörök összefoglaló meghatározása: a 32. cikk (1) bekezdés a)-c) pontjai alapján a rendeletalkotás, a határozathozatal és az önálló(!) igazgatás sorolható általánosságban ide. A szabályozás (rendeletalkotás) vonatkozásában nem szerepel az *önállóan* kitétel. Az önkormányzat „kifelé” gyakorolható döntési jogai közül az Alaptörvény is nevesíti a helyi adó-megállapítás jogát. A „befelé”, a saját szervezetével és működésével kapcsolatos hatáskörök közül

- a) A szervezeti lét és a működési rend meghatározására vonatkozó hatáskörök érdemben változatlanul szerepelnek az Alaptörvényben is. A szervezeti és működési rend meghatározásával kapcsolatban azonban hiányzik az *önállóan* kitétel.
- b) A gazdasági-gazdálkodási tevékenység szabályozása tekintetében az önálló gazdálkodás joga az általa meghatározott költségvetés alapján gyakorolható, vagyis nemcsak a bevételekhez kötötten, hanem a kiadások figyelembe vételével is. Vállalkozási tevékenységének alaptörvényi korlátai szigorúbbak, így saját felelőssége helyett *„e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül”* teheti ezt meg.²⁹ A saját bevételre való jogosultság helyett a helyi önkormányzat csupán kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához és azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult az Alaptörvény értelmében.³⁰ További korlátja az önkormányzati gazdálkodásnak az a rendelkezés, mely szerint törvényben a helyi önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához lehet kötni.³¹ Az Alaptörvény rögzíti, hogy *„az önkormányzatok tulajdona köztulajdon.”*³²

²⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. g) pont

³⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bek.

³¹ Alaptörvény 34. cikk (5) bek.

³² Alaptörvény 32. cikk (6) bek.

c) A szabad társulással összefüggő hatáskörök tekintetében az Alaptörvény jelentős változást hozott, mivel továbbra is tartalmazza a szabad társuláshoz kapcsolódó korábbi szabályokat, azonban a lehetővé teszi a kötelező társulás törvényi elrendelését az önkormányzatok kötelező feladatai körében.³³

2. A petíciós jogokkal kapcsolatban korábban az Alkotmány a helyi közügyekben döntés-kezdeményezési jogot biztosított,³⁴ az Alaptörvény mindezt tájékoztatás-kérelmi és véleménynyilvánítási joggal egészíti ki, valamint ezeket nem korlátozza csupán a helyi közügyekre.³⁵

3. A jogszerűen gyakorolt önállóság védelméhez való jogok már nem élveznek alkotmányos védelmet, azokat a Möt. 5. §-a szabályozza, amikor kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.”

Új elvárások a helyi önkormányzás jogának gyakorlásával kapcsolatban

Az Ötv. a helyi önkormányzás joga gyakorlásának két formáját szabályozta, a közvetlent (helyi népszavazás) és a közvetett (az önkormányzati testületbe választott képviselők útján).³⁶ A képviselők útján történő joggyakorlást azonban több rendelkezés is kiegészítette az ún. részvételi demokrácia formáival. Ide tartozott például az évente egyszer kötelező közmeghallgatás; szakembereknek, helyi szervezetek tagjainak a bizottságok tagjaivá választhatósága; valamint a lakosság önszerveződő közösségeivel való együttműködés előírása.³⁷ Az Alaptörvény nem nevezi a helyi népszavazást az önkormányzás közvetlen formájának, 33. cikkének (1) bekezdésében pedig a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek gyakorlójaként egyedül a képviselő-testületet jelöli meg. Ez a szabályozás közelebb áll a Chartában foglaltakhoz, amennyiben annak 3. cikkelye a helyi önkormányzás jogának gyakorlását csupán szervezetszerűen működő tanácsokhoz vagy testületekhez köti, a közvetlen demokrácia formáinak alkalmazását tehát nem tekinti kötelezőnek.

A Möt. ezzel szemben a választópolgárok minél aktívabb részvételét tartja kívánatosnak, melyre több rendelkezése is utal. Ide sorolható – többek között – az a

³³ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

³⁴ Alkotmány 44/A. § (1) g) pont

³⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. j) pont

³⁶ Ötv. preambulum második mondat és 5. §

³⁷ Ötv. 8. § (5) bek., 13. §, 24. § (1) bek.

preambulumban megfogalmazott előírás, ami a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítését jelöli meg a törvény egyik céljának; a 2. § (1) bekezdésben a helyi közösségen belüli alkotó együttműködés kibontakozásának kívánalma; vagy a 6. § a) pontja, mely a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatását, e közösségekkel való együttműködést, valamint a helyi közügyekben széles körű állampolgári részvétel biztosítását fogalmazza meg; továbbá a helyi közösség tagjainak a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulását előíró 8. §-a.

Bár ezen előírások több, bizonytalan jogfogalmat is tartalmaznak (mit jelent például az alkotó együttműködés?), mégis következtetni engednek a jogalkotó szándékára, mely az önkormányzatok működését a jövőben jelentős részben helyi szolgáltató és (közösség) szervező szervként képzelel el. A helyi önkormányzás legújabb hazai szabályozása ennél fogva magán hordozza az interaktív önkormányzati modell több jellemzőjét, melynek lényege: a közfeladatokat nem közvetlenül az állam (önkormányzat) látja el, hanem a felmerült közösségi igényekre mintegy „válaszolva” az érdekelt közösség saját szerveződéseivel igyekszik a szükségleteknek eleget tenni. Horváth M. szerint így „*az önkormányzatok tevékenységének első sorban a társadalmi aktorok helyzetbe hozására kell irányulnia. Vagyis arra, hogy a különböző szereplők képesek legyenek közösségi feladataik minél szélesebb körű és tartalmasabb ellátására.*”³⁸

Összegzés

Fentiekre tekintettel joggal tehető fel a kérdés, hogy az új szabályozás értelmében mi is tartozik valójában a helyi önkormányzás fogalmához? Vajon az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati feladat- és hatáskörök tarthatnak-e igényt az egyéni alapjogokhoz hasonló védelemre? Miként értelmezhető a Möt. szabályozásában megnyilvánuló kettősség: egyrészt a helyi önállóság háttérbe szorulása és az állami kontroll erőteljesebbé válása, másrészt a helyi közösségek önálló cselekvésének egyre több vonatkozásban történő elvárása?

E kérdésekre az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás alakulása és a joggyakorlat adja majd meg a választ.

³⁸ HORVÁTH 2002, 90. o.

Felhasznált irodalom

HOFFMAN István: Önkormányzati jog. (Elektronikus jegyzet) ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Budapest, 2012

HORVÁTH M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002

VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987

VEREBÉLYI Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999

Németh Anita

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna

A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉS AZ ÉRVÉNYTELENSÉG

Bevezetés

A közbeszerzési szerződések megkötéséig rögzös út vezet. A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződések megkötését megelőzően ugyanis főszabályként közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. Kérdés, hogy az eljárás jogtalan mellőzése vagy szabálytalan lefolytatása, illetve az egyéb jogsértések mennyiben, mikor váltják ki a szerződés érvénytelensége objektív jogkövetkezményét, szankcióját.

A témakör összetett és szerteágazó. A terjedelmi korlátokra tekintettel a tárgykör minden aspektusát nem tudjuk alaposan vizsgálni.¹ A „közbeszerzés” és az „érvénytelenség” fogalmának tisztázását követően három altémakörrel kívánunk foglalkozni. Először a jogszabályba ütköző szerződések semmisségének egyes általános és közbeszerzési specifikus kérdésével; majd az európai uniós fejleményekkel, így egyfelől olyan jogesettel, ahol az uniós jogsértés vezetett a szerződés megszüntetésének (felmondásának) kényszeréhez; végül a hatékony közbeszerzési jogorvoslatra vonatkozó uniós elvárások keretében született, a közbeszerzési szerződések érvénytelenségét is érintő irányelvi szabályozás hatásával.

A „közbeszerzés” meghatározását maga a közbeszerzésekről szóló törvény, a jelenleg hatályos 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. §-a tartalmazza: *„Közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszerhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében (közbeszerzés).”* A közbeszerzési eljárások

¹ Nem tudunk kitérni részletesen a következőkre: a témakört övező általánosabb összefüggések; a közbeszerzésekkel kapcsolatos semmisségi perek és kártérítési ügyek joggyakorlata; az érvénytelenség (a semmisség) polgári jogi jogkövetkezményeinek kérdései, az új Polgári Törvénykönyv tervezete szerinti változások; a jogharmonizációs részletek; és az ún. egységes (kombinált) perrel [Kbt. 161. § (1) bek.] összefüggő tapasztalatok; a jogorvoslati rendszert érintő kérdések.

alapján megkötött szerződéseket, illetőleg a Kbt. hatálya alá tartozó szerződéseket közbeszerzési szerződésnek nevezi a Kbt.²

A közbeszerzési eljárás olyan, szerződéskötésre irányuló versenyeztetési folyamat, melynek lényege – jogi megközelítésben – a szerződési szabadság egyfajta korlátozása a közérdek, a közjogi értékek védelmében, illetve az ajánlatkérői domináns helyzettel való visszaélés megakadályozása érdekében. A közbeszerzési szabályozás szükségképpen beavatkozó, garanciákat nyújtó, kogens jellegű, és ma már nem merül ki a szűk értelemben vett tendereztetés normáiban, hanem egyre inkább magában foglalja az azt megelőző, illetve követő egyes kérdések speciális rendezését is (így például az eljárások tervezésének, előkészítésének bizonyos aspektusait; a szerződés érvénytelenségének egyes eseteit; a szerződés jogszerű módosításának korlátait; a teljesítéssel összefüggő, kötelezően alkalmazandó szabályokat).

Az érvénytelenség polgári jogi jogintézménye alapján az érvénytelen szerződés nem alkalmas a kívánt joghatás előidézésére. Az érvénytelenségi okok egyik csoportját a célzott joghatásban rejlő hibák alkotják. A jogszabályba ütköző vagy a jogszabály megkerülésével kötött (tilos) szerződés semmis, nem fűződhetnek hozzá a kívánt joghatások. Semmisség esetében a szerződés ipso iure érvénytelen.

1. A tilos szerződések semmisségének egyes általános és közbeszerzési specifikus kérdései

A tilos szerződések semmisségéről a Ptk.³ 200. § (2) bekezdése rendelkezik: *„Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközik.”* A Ptk. 200. § (2) bekezdésében foglalt általános szabály lényege, hogy a Ptk. vagy más, a polgári jog körébe tartozó jogszabály kogens rendelkezésébe ütköző szerződés semmis (akkor is, ha a semmisségi jogkövetkezmenyre nem történik külön utalás), amennyiben pedig a semmisség jogkövetkezmenye kifejezetten kimondásra kerül, ott egyben sui generis érvénytelenségi ok keletkezik.

A Ptk. 200. § (2) bekezdésének alkalmazhatósága a polgári joggal rokon jogterületeken és más jogágakban jelenthet problémát. Különösen akkor, ha a jogszabály az abba ütköző szerződéshez, illetve a jogsértéshez rendelt speciális szankció

² Kbt. 3. §, a közbeszerzési szerződések című Negyedik Részében foglaltak. A „közbeszerzési szerződés” nem újabb, polgári jogi értelemben vett szerződéstípust jelent.

³ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

mellett nem zárja ki az érvénytelenség jogkövetkezményét, illetve hallgat annak alkalmazhatóságáról. Ilyen esetekben ugyanis azt kell megítélni, hogy a jogszabályban előírt szankció jellegénél fogva kizárja-e az érvénytelenség jogkövetkezményének alkalmazhatóságát.

A kérdés eldöntéséhez – az eredeti miniszteri indokolás, a joggyakorlat és az egyébként nem egységes szakirodalom alapján – a következőket kell számba venni. A jogszabályok összevetése és egyedi értelmezése útján állapítható meg, hogy a jogalkotó szándéka kiterjed-e a szerződés semmisségéből eredő jogkövetkezmények alkalmazására. Erre a következtetésre lehet jutni, ha a jogszabály az adott szerződéses tartalmat, a kikötött szolgáltatást vagy magatartást tiltja. A jogügylettől a magánjogi hatások törvényi megvonása szándékának megítéléséhez továbbá célszerű olyan szempontokat is mérlegelni, mint a forgalombiztonság, az arányosság és a méltányosság elve, valamint az egyéb jogkövetkezmények és a semmisség viszonya.⁴

Érdemes kitérni – a szabályozott versenyeztetés eredményeként történő szerződéskötésből eredő hasonlóságok miatt – az állami vagyon értékesítésére vonatkozó szabályok megsértésének jogkövetkezményeire. A korábbi bírói gyakorlat szerint a vagyonértékesítésre kiírt pályázatok szabályainak a megszegése nem eredményezte az így megkötött szerződés érvénytelenségét.⁵ Utóbb a Legfelsőbb Bíróság a 4/1999. PJE jogegységi határozat⁶ indokolásában már arra a konklúzióra jutott, hogy „[...] ha a szabályszerű pályázatot benyújtó a pályázati szabályok megsértésére hivatkozva indít a kiíró és a nyertesnek nyilvánított pályázó közötti szerződés semmisségének megállapítása iránt pert, keresetét nem lehet a keresetösségi jog hiányára alapítottan elutasítani, hanem érdemben kell megvizsgálni azt a kérdést, hogy történt-e szabályszegés és annak kihatása van-e a megkötött szerződés érvényességére.” Az indokolás e ponton megáll, és nem tér ki arra, hogy a pályázati, versenyeztetési szabályok megsértése mikor hat ki az így megkötött szerződés érvényességére. Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság több eseti döntésében⁷ is úgy foglalt állást, hogy „a szerződéskötést megelőző pályázati szabályok egyoldalú megsértése a felek között létrejött [...] szerződést nem teszi érvénytelenné”. Ilyenkor ugyanis nem maga a szerződés ütközik jogszabályba, hanem a szerződő fél kiválasztása történik jogellenesen. A szerződés semmisségének megállapítására az

⁴ KISS – SÁNDOR 2008, 75-81. o.

⁵ „A versenytárgyalás szabályainak a megszegése – mivel ehhez jogszabály más jogkövetkezményt fűz – nem eredményezi a szerződés semmisségét.” (BH 1994.329.)

⁶ A 4/1999. PJE jogegységi határozat a privatizációs pályázatokra vonatkozó szabályok megsértése miatti igények bírósági úton történő érvényesíthetőségéről szól

⁷ BH 2001.234., BH 2001.384.

említett okból csak akkor van lehetőség, ha magának a szerződésnek a tartalma ütközik jogszabályba. Azokban az esetekben, amikor a jogszabályban előírt eljárás, értékelési mód megsértéséhez a jogalkotó a semmisség jogkövetkezményét kívánja fűzni, akként is rendelkezik. A Legfelsőbb Bíróság a 2004/1117. sz. elvi határozatában⁸ szintén megerősítette, hogy az egyes pályáztatási (részlet)szabályok megsértése önmagában nem eredményezi a szerződés semmisségét, ám azt is kimondta, hogy „jogszabály által előírt kötelező pályáztatási eljárás mellőzése a szerződést jogszabályba ütközővé és így semmissé teszi”.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy a versenyeztetési eljárás jogellenes mellőzése esetében a bírói gyakorlatban elismerést nyert a megkötött szerződés semmissége, azonban külön, kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában az egyes pályáztatási szabályok megszegése nem járt együtt a szerződés érvénytelenségével.⁹ Időközben az állami vagyonról szóló törvény¹⁰ végrehajtási rendelete, az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdése előírta, hogy „a rendelet előírásainak megsértésével kötött szerződés semmis”. Ez a szabály nyilvánvalóan nem hagyható figyelmen kívül, és az alakítólag hat az eddigi bírói gyakorlatra.¹¹

Az első, 1995. évi közbeszerzési törvénynek¹² a speciális jogkövetkezményekre vonatkozó szabályozása, valamint a Ptk. 200. § (2) bekezdés viszonya kezdetben szintén jogbizonytalanságot okozott. Történt ez azon rendelkezés ellenére, miszerint a közbeszerzési eljárás során megkötött szerződésekre (egyebekben) a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.¹³ Az értelmezési nehézségek feloldását célozta, hogy a törvénybe – az 1999. évi módosítás¹⁴ révén – bekerült: a közbeszerzési törvény szerinti jogkövetkezmények alkalmazása nem zárja ki a Ptk. 200. § (2) bekezdésének alkalmazását a közbeszerzési törvénybe ütköző módon kötött szerződés semmisségének megállapítása tekintetében.¹⁵ E rendelkezés kisebb pontosítással megmaradt a 2003. évi közbeszerzési törvényben,¹⁶ majd a jelenleg hatályos

⁸ EBH 2004.117.

⁹ A jogirodalomban ismert ezzel ellentétes álláspont: KEMENES 2002, 11-12. o.

¹⁰ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

¹¹ KISS G.– SÁNDOR 2008, 94-97. o.

¹² 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről

¹³ 1995. évi XL. törvény 75. § (2) bek.

¹⁴ 1999. évi LX. törvény a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény módosításáról

¹⁵ 1995. évi XL. törvény 88. § (7) bek.

¹⁶ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről

2011. évi Kbt.-ben,¹⁷ amellett, hogy időközben, a jogharmonizációs követelményekre tekintettel speciális semmisségi esetek is meghatározásra kerültek (ld. a 3. pontban írtakat). A sui generis érvénytelenségi okok mellett sem kizárt, hogy egyéb közbeszerzési jogsértés esetén is alkalmazható legyen a semmisség jogkövetkezménye. Ennek azonban a Kbt. alapján változatlanul előfeltétele, hogy a közbeszerzési jogsértés jogerősen megállapításra kerüljön,¹⁸ ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kell kérelmezni, illetve kezdeményezni. E kérdésben a joggyakorlat is egységes.¹⁹ A Legfelsőbb Bíróság kimondta azt is, hogy „a közbeszerzési törvény helyes értelmezése szerint a felek az általuk megkötött szerződésnek a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok megsértéséből eredő semmisségére a polgári jogban kifogás útján is csak akkor hivatkozhatnak, ha a jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a határozatát közigazgatási perben felülvizsgáló bíróság jogerősen megállapította”.²⁰

A közbeszerzési jogsértésekre alapított semmisségi perek, illetve annak kapcsán a Kbt. és a Ptk. 200. § (2) bekezdésének értelmezése nem egységes. A Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint²¹ a közbeszerzési törvény rendelkezését – miszerint a Kbt. szerinti jogkövetkezmények „nem zárják ki” a Ptk. 200. § (2) bekezdésének alkalmazását²² – úgy kell helyesen értelmezni, hogy „a bíróságot mérlegelési jogkörrel a hivatkozott jogszabály nem ruházza fel, hanem kogensen le kell vonni a polgári jogi jogkövetkezményt. Ez a jogértelmezés következik abból is, hogy az irányadó jogszabály nem ad támpontot a jogalkalmazó mérlegeléséhez. Nincs tehát jogszabályi alapja annak, hogy a szerződés semmisségének megállapítását a közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértés jellegetől, súlyától kellene függővé tenni.” (A perben a másodfokú bíróság álláspontja az volt, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó bármely szabály bármilyen megsértése nem eredményezi mechanikusan a megkötött szerződés semmisségét. Az adott ügy konkrét összefüggésében vizsgálendő, hogy a jogalkotó szándéka a szerződés ügyleti hatályának megszüntetésére is kiterjed-e.) Meglátásunk szerint a konkrét ügyben a Legfelsőbb Bíróság megközelítése végül helyes döntést eredményezett, hiszen a szerződés megkötésére (jogerősen megállapítottan) érvénytelennek minősülő, a kiírásnak nem megfelelő ajánlat alapján került sor. (Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy

¹⁷ Kbt. 127. § (5) bek.

¹⁸ Kbt. 165. § (1) bek.

¹⁹ LB Pfv.VII.20.406/2009/6. sz. ítélet, LB Pfv.VII.21.645/2010/4. sz. ítélet

²⁰ LB Pfv.VII.21.645/2010/4. sz. ítélet

²¹ LB Pfv.IX.21.222/2009/6. sz. ítélet

²² 2011. évi Kbt. 127. § (5) bek.; a perben hivatkozottan még a régi, 2003. évi Kbt. 340. § (7) bek.

az ajánlatok érvénytelensége is különböző jellegű okokra, eltérő súlyú szabályszegésekre vezethető vissza.²³) Egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a polgári jogi jogkövetkezményt alkalmazni kell, amennyiben annak feltételei fennállnak. Álláspontunk szerint azonban nem bármilyen közbeszerzési jogsértés eredményezi a szerződés semmisségét, hanem csak azon (súlyosabb) jogsértések, melyek kihatnak a szerződő fél kiválasztására, a versenyben való részvételre, az eljárás eredményére, illetve a nyertes ajánlat tartalmára, érvényességére. Ezzel szemben a kisebb súlyú szabályszegések esetében aránytalan szankciónak minősülne, ha a közigazgatási jellegű jogkövetkezmények mellett még a szerződésből eredő joghatásokat is meg kellene tagadni.²⁴ A korábbi bírói gyakorlat is ebbe az irányba kezdett fejlődni,²⁵ kérdéses, hogy a fent idézett döntés milyen hatást vált ki.

Összegezve, a legsúlyosabb, a Kbt.-ben tételesen felsorolt jogsértések, mint sui generis érvénytelenségi okok körén kívül is mód van semmisségi per indítására, feltéve, hogy a közbeszerzési jogsértés előzetesen jogerősen megállapítást nyert. A bírói joggyakorlat azonban még nem látszik letisztulni abban a kérdésben, hogy a közbeszerzési eljárási jogsértések mennyiben eredményezik a szerződés semmisségét.

2. Az uniós közbeszerzési jogsértés és a szerződés megszüntetésének (felmondásának) viszonya

E témakörben mérőöldkönek számít az Európai Unió Bíróságának a C-503/04. sz., Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben hozott ítélete.²⁶ Az ügy közvetlen előzménye a C-20/01. és C-28/01. sz., Bizottság kontra Németország egyesített ügyekben született ítélet, melyben – kötelezettségszegési eljárás keretében (EK 226. cikk)²⁷ – az Európai Bíróság elmarasztalta Németországot amiatt, hogy egyrészt Bockhorn község szennyvízkezelési szerződésére vonatkozóan nem írtak ki pályázatot, nem folytattak le közbeszerzési eljárást, másrészt Braunschweig város hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárással ítélte oda hulladékártalmatlanítási szerződést, jöllehet ezen eljárásfajta alkalmazásának feltételei nem álltak fenn, és mindezek által Németország nem teljesítette a vonatkozó közbeszerzési irányelvi rendelkezésekből eredő kötelezettségeit. Az Európai Bizottság – miután úgy ítélte meg, hogy Németország nem tette meg az ezen ítéletben foglaltak

²³ Kbt. 74-75. §

²⁴ Hasonló állásponton van: KISS M. 2005, 7-8. o.

²⁵ KISS 2005, 5. o.

²⁶ 2007. július 18-án hozott ítélet, EBHT 2007. I-06153.

²⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke

teljesítéséhez szükséges intézkedéseket – az EK 228. cikk (1) bekezdéséből²⁸ fakadó kötelezettségek megsértésének megállapítását kezdeményezte. Hivatkozott arra, hogy a megadott határidő lejártáig az elmarasztalt tagállam, Németország nem gondoskodott a Braunschweig város által kötött hulladékártalmatlanítási szerződés megszüntetéséről. Németország álláspontja szerint a szerződés felmondására nem volt köteles, egyebekben megfelelő intézkedéseket tett. A Bíróság megállapította, hogy a német kormány által felsorolt intézkedések a jövőre nézve előzhetik meg a hasonló jogsértéseket, azonban a Braunschweig város által kötött szerződést nem érintik, és ez azzal jár, hogy a megállapított kötelezettségszegés fennáll, a szolgáltatásnyújtás szabadságának a – vonatkozó irányelv rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával – megvalósult sérelme a szerződés hatályának teljes időtartama alatt fennmaradhatott volna. Az ügyben lényeges körülmény, hogy Braunschweig város által kötött szerződés 30 évre szólóan biztosította a nem hasznosítható hulladék hőkezeléssel történő ártalmatlanítását.

Az Európai Bíróság nem fogadta el Németország érveit, és ítéletében elsősorban arra hivatkozott, hogy a 89/665/EGK irányelv²⁹ 2. cikke (6) bekezdésének második albekezdése³⁰ ugyan valóban lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy hatályban tartásuk a közbeszerzési irányelvek megsértésével kötött szerződéseket, védve a szerződő felek jogos bizalmát, azonban csak a belső piacot létrehozó Szerződés rendelkezései hatályának korlátozása eredményezhetné azt, hogy az ajánlatkérő harmadik féllel szembeni magatartását az ilyen szerződések megkötését követően a közösségi joggal összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni. Márpedig, amennyiben az említett rendelkezés nem érinti az EK 226. cikk alkalmazását, az nem érinthetné az EK 228. cikk alkalmazását sem anélkül, hogy ne korlátozná a belső piacot létrehozó Szerződés rendelkezéseinek hatályát. Egyebekben ez a rendelkezés az ajánlatkérő jogsértése miatt károsult személy által az ajánlatkérőtől követelhető kártérítésre vonatkozik. Márpedig különös jellege okán e rendelkezés nem tekinthető úgy, hogy az a tagállam és a Közösség közötti kapcsolatot is szabályozza, amely kapcsolatról az EK 226. és az EK 228. cikkben van szó.³¹ A Bíróság kimondta to-

²⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke

²⁹ A Tanács 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

³⁰ A tagállam rendelkezhet akként, hogy egy szerződés-odaítélést követő szerződéskötés után a jogorvoslati eljárásokért felelős testület hatásköre csak a kártérítésnek a jogsértés károsultja részére történő megítélésére korlátozódik

³¹ Az ítélet 33-35. pontja

vábbá, hogy miközben a szerződő fél hivatkozhat a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról szóló irányelv megsértésével kötött szerződés felmondása esetén az ajánlatkérővel szemben a jogbiztonság, a bizalomvédelem elvére és a *pacta sunt servanda* elvére, valamint a tulajdonhoz való jogra, az érintett tagállam viszont nem hivatkozhat ezekre az elvekre, illetve e jogra annak igazolására, hogy nem tett eleget az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegést megállapító ítéletnek, és ezáltal nem mentesülhet a közösségi jog alapján őt terhelő felelősség alól.³² A Bíróság végül utalt arra, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire.³³

A bemutatott jogeset kapcsán felmerülő számos kérdés részletesebb taglalása nélkül³⁴ is megállapíthatjuk, hogy kétségtelen sajátossága az ügynek, hogy tagállami kötelezettségszegés kérdésében kellett végső soron az Európai Bíróságnak állást foglalni. Az alapul fekvő jogsértések a legsúlyosabbak, mivel meghirdetés, versenyztetés nélküli szerződéskötés eredményezett hosszú távra, 30 évre szólóan közszolgáltatással kapcsolatos szerződéseket. Említésre érdemes az is, hogy az ügy elbírálásával részben párhuzamosan zajlott a közbeszerzési jogorvoslati irányelvek reformja, módosítása, aminek alapján végül a legsúlyosabb közbeszerzési jogsértések esetére az érvénytelenség jogkövetkezményének előírását várja el a tagállamoktól a módosító irányelv (2007/66/EK irányelv; lásd a 3. pontban írtakat).

Az ítélet alapján nem lehet egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy a közbeszerzési jogsértéssel megkötött szerződés esetén mennyiben kell azt megszüntetni. A konkrét ügyben a hivatkozott főbb megállapításokon túl a Bíróság nem adott elvi támpontot a kérdés megítéléséhez. Ez nyilvánvalóan növeli a nemzeti bíróságok értelmezési mozgásterét. Az ítéletből – véleményünk szerint – nem következik, hogy minden olyan szerződést meg kell szüntetni, a szerződéshez fűződő joghatásokat fel kell számolni, melynek megkötésére irányuló folyamatban közbeszerzési jogsértés történt. Ugyanakkor az analóg helyzetekre az ítélet irányadó, jóllehet ezekre nézve – a jogharmonizációs követelmények alapján – az érvénytelenség jogintézményét és a nemzeti jog szerinti jogkövetkezményeket kell alkalmazni. A jogközelítésből eredő érvénytelenségi okon kívüli jogsértő helyzetekben azonban továbbra is hatása lehet az ítéletnek. A felmerülő ügyeket egyedileg, az összes körülményre tekintettel indokolt értékelní. Az ítélet tükrében azért megfo-

³² Az ítélet 36. pontja

³³ Az ítélet 37-38. pontja

³⁴ Részletesebben: TREUMER 2007, 371-386. o.

galmazható néhány olyan körülmény, melyek fennállta elvezethet az ítélet által megkívánt következmény, a szerződéses ügylet joghatásainak felszámolásához (nézetünk szerint bármilyen adekvát jogi megoldásban). Így célszerű figyelemmel lenni különösen a közbeszerzési jogsértés súlyára, a megkötött szerződés időbeli hatályára, gazdasági jelentőségére, egyben a jogsértés uniós belső piacra gyakorolt hatására, a teljesítés mértékére, a közérdekből eredő szempontokra. Ezzel összhangban egyben érdemes kitekinteni immár a 2007/66/EK irányelvben is megjelenő tényezőkre.

3. A közbeszerzési szerződések érvénytelenségét érintő jogharmonizációs fejlemények

A jogorvoslati irányelvek³⁵ célja, hogy előmozdítsák a közbeszerzési eljárások harmonizációjára irányuló irányelvek³⁶ hatékony végrehajtását. Az EU-tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy hatékony és gyors jogorvoslati eljárás álljon rendelkezésre közbeszerzési jogsértések esetén, illetve az ajánlatkérők jogsértő döntései ellen. A tagállami jogorvoslati eljárások egyes gyenge pontjai idővel mind inkább felszínre kerültek, azokra az Európai Bíróság joggyakorlata is rámutatott. A C-81/98. sz., Alcatel ügyben³⁷ a Bíróság a 89/665/EGK jogorvoslati irányelvet értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy a tagországoknak garantálniuk kell a szerződéskötést megelőzően a közbeszerzési eljárást lezáró döntéssel szemben a hatékony jogorvoslat lehetőségét. E döntésből eredő elvárások egységes megközelítést, kodifikációját szolgálta mindenekelőtt a jogorvoslati irányelvek módosítása. A 2007/66/EK irányelv (módosító irányelv)³⁸ egyik vívmánya olyan egységes minimális szerződéskötési tilalmi időszak meghatározása volt, amely lehetővé teszi a szerződés odaítéléséről szóló döntés megtámadását még a szerződéskötést megelőzően. A jogorvoslati eljárás kérelmezése, kezdeményezése pedig automatikusan „felfüggeszti” a szerződéskötési folyamatot, a szerződés (főszabályként) nem köthető meg az ügyben való döntésig. A tagállami gyakorlatban ugyanis elterjedt a szerződések mielőbbi megkötésére irányuló törekvés, mivel a szerződéskötést követően a valóban hatékony jogorvoslati lehetőségek már korlátozottabbak, a szer-

³⁵ 89/665/EGK tanácsi irányelv, 92/13/EGK tanácsi irányelv

³⁶ A két meghatározó és jelenleg még hatályos irányelv: 2004/17/EK irányelv, 2004/18/EK irányelv

³⁷ 1999. október 28-án hozott ítélet, EBHT 1999.I-07671.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelveknek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról

zódés érvénytelenségének megállapítása vagy a kártérítési igények érvényesítése nehézségekbe ütközik. A 2007/66/EK irányelv tehát a szerződéskötési moratórium minimum időtartama előírásának követelményével – véleményünk szerint helyesen – a „preventív” megközelítést erősítette: elsősorban annak megakadályozására kell törekedni, hogy jogsértés mellett, illetve annak elbírálását megelőzően sor kerülhessen a közbeszerzési szerződések megkötésére. A moratórium megszegése pedig az idő előtt megkötött szerződés érvénytelenségét eredményezheti. Az irányelv tervezete kezdetben csupán ezt az érvénytelenségi okot tartalmazta,³⁹ majd a jogalkotási folyamatban, vitában további, a szerződés érvénytelenségével járó esetekkel bővült, vélhetően a C-503/04. sz. ügyben született ítéletnek is köszönhetően.

A 2007/66/EK irányelvből eredő jogharmonizációs követelmények alapján a magyar szabályozást is felül kellett vizsgálni. A szerződéskötési moratórium már a módosító irányelvet megelőzően is része volt a hazai közbeszerzési törvénynek, a vonatkozó szabályokat ezért csak korrigálni kellett, a szerződés érvénytelenségére vezető okok beiktatása azonban kifejezetten harmonizációs alapon történt. Az irányelv a legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésekhez írja elő az így megkötött szerződések érvénytelenségének szankcióját. Ennek megfelelően a Kbt. is három esetben rendelkezik *sui generis* érvénytelenségi okról. Semmis a Kbt. hatálya alá tartozó szerződés, ha: *a)* azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg (közvetlen szerződéskötés); *b)* hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn ezen kivételes eljárásfajta alkalmazhatóságának feltételei; *c)* a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.⁴⁰

A fenti főszabály mellett – az irányelv és a Kbt. alapján is – van mód eltérésekre. Egyfelől az ajánlatkérő magatartása, a szubjektív szempontok, a szándékos jogsértés értékelése lehetséges bizonyos keretek között. Ennek oka vélhetően az, hogy összetett és adott esetben értelmezésre szoruló kérdés, hogy egy adott szerződés megkötéséhez kell-e közbeszerzési eljárást lefolytatni, illetve, hogy alkalmazható-e a hirdetmény, versenyeztetés nélküli kivételes eljárás. Így a szerződés mégsem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le eljárást, illetve hirdetmény közlésével induló eljárást, mert úgy ítélte meg, hogy erre a Kbt. szerint lehetősége

³⁹ COM (2006) 195 végleges

⁴⁰ Kbt. 127. § (1) bek.

volt. Emellett az is követelmény, hogy ilyen esetekben az ajánlatkérő a szerződéskötési szándékáról adott minta szerinti hirdetményt tegyen közzé, továbbá ennek közzétételét követő naptól számított tízedik napon belül (moratórium) ne kösse meg a szerződést.⁴¹

Másfelől, a közérdekből eredő szempontokat is értékelték. Így nem semmis a szerződés, ha „*kiemelkedően fontos közérdek*” fűződik a szerződés teljesítéséhez. A Kbt. támpontot ad e fogalom értelmezéséhez, mikor kimondja, hogy nem minősül ilyen rendkívüli közérdeknek a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (mint például a késedelmes teljesítésből, az új eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség). Viszont a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek figyelembe vehetők, amennyiben a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.⁴²

Záró gondolatok

Az előzőekben bemutatott kérdések és összegezések alapján bizton állíthatjuk, hogy nem kristályosodtak ki még a közbeszerzések világában a jogsértések hatékonyabb megelőzésére, illetve szankcionálására szolgáló megoldások. Útkereső és újító fázisban van az európai és hazai jogalkotás, jogalkalmazás. A legújabb fejlemények óta eltelt idő (egy-két év) nem volt elegendő arra, hogy a gyakorlati hatásuk megítélhető legyen.

A közbeszerzési jogsértések kapcsán a preventív és a szankciós mechanizmusok közötti ésszerű egyensúly kialakítása különösen kényes feladat azon a jogterületen, ahol a közjogi, közigazgatási, valamint a magánjogi normák egyidejűleg hatnak.

Az érvénytelenségi szankciónak csak a legsúlyosabb jogsértések vagy minden közbeszerzési jogsértés esetén való alkalmazási végpontjai között – álláspontunk szerint – a köztes megoldás, az ún. „arany középút” lenne indokolt, hatékony és arányos. A bíróság az összes körülmény mérlegelése alapján hozhatna döntést, különös figyelemmel a magán- és a közérdekből eredő szempontok összhangjára. Kiszámítható joggyakorlatra lenne szükség. Mindezzel összefüggésben a közbeszerzési fórumrendszer (közigazgatási és polgári) ismételt átgondolása is napirendre kerülhet.

⁴¹ Kbt. 127. § (2) bek.

⁴² Kbt. 127. § (2) bek. b) pont, (3) bek.

A jogorvoslati módosító irányelv preambuluma így fogalmaz: „*A szerződések jogellenes, közvetlen odaitélésének – amit a Bíróság a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jognak az ajánlatkérő általi legsúlyosabb megsértésének minősített – visszaszorítása érdekében hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról kell rendelkezni. A jogellenesen, közvetlen módon odaitélt szerződést ezért elviekben érvénytelennek kell tekinteni. Az érvénytelenség a leghatékonyabb módja a verseny helyreállításának és új üzleti lehetőségek kialakításának azon gazdasági szereplők számára, akiket jogellenesen megfosztottak versenyzési lehetőségtől.*”⁴³ Az idő majd eldönti, vajon érvényesülnek-e ezek az elvárások.

Felhasznált irodalom

CLIFTON, Michael-James: Ineffectiveness – The New Deterrent: Will the New Remedies Directive Ensure Greater Compliance with the Substantive Procurement Rules in the Classical Sectors? P.P.L.R. 2009/4.

GOLDING, Jane: The New Remedies Directive of the EC: Standstill and Ineffectiveness. P.P.L.R. 2008/3.

KEMENES István: A szerződés érvénytelenségének egyes kérdései a gazdasági szerződéses gyakorlatban. Polgári Jogi Kodifikáció 2002/2.

KISS Gábor – SÁNDOR István: A szerződések érvénytelensége. HVG-Orac, Budapest, 2008

KISS Mária: A közbeszerzés polgári jogi kérdései. Gazdaság és Jog 2005/3.

TREUMER, Steen: Towards an Obligation to Terminate Contracts Concluded in Breach of the EC Public Procurement Rules: the End of the Status of Concluded Public Contracts as Sacred Cows. P.P.L.R. 2007/6.

VÉKÁS Lajos: Érvénytelen szerződés és jogalap nélküli gazdagodás. Magyar Jog 2003/7.

WEISS Emilia: A szerződés érvénytelensége a polgári jogban. KJK, Budapest, 1969

⁴³ A 2007/66/EK irányelv preambuluma (13) bek.

Szekeres Zsolt

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna

AZ ACER SZERVEZETI ÉS HATÁSKÖRI KÉRDÉSEI

Az ügynökségi koncepció

Az Európai Unióban sorra alapítják az ügynökségeket, melynek célja elsősorban az adminisztratív kapacitás bővítése. E szervek nincsenek nevesítve az Alapító Szerződésekben és alapvetően nem tartoznak az Európai Unió (továbbiakban EU) klasszikus intézményeihez.

Az ügynökségeknek alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg, egyrészt vannak végrehajtó ügynökségek, másrészt vannak szabályozó ügynökségek. A végrehajtó ügynökségek létrehozásának kereteit a Tanács 58/2003/EK Rendelete adja meg. Ez rendelkezik olyan ügynökségek létrehozásáról, amelyek munkájukkal segítik az egyes közösségi programok végrehajtását. Ezen szerveknek nincsenek hatósági jogosítványaik, csupán kiegészítő, adminisztratív feladatokat látnak el és rendszerint határozott időre jönnek létre. A szabályozó ügynökségeket szintén rendelet hozza létre, speciális és rendszerint igen komoly szakmai felkészültséget igénylő feladatok elvégzésére azzal a céllal, hogy támogassák az adott szektort érintő stratégia kialakítását és biztosítsák a megfelelő szabályozást. A szabályozó ügynökség jogállását tekintve autonóm szerv, mely elkülönült jogi személyiséggel rendelkezik. Ebbe a körbe tartozik az ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators), magyarul Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége is. Az ügynökségi forma előnyei, hogy láthatóvá teszik az Európai Unió stratégiáját, transzparens módon működnek és elvileg alkalmasak magas szintű szakmai munka elvégzésére. Hátrányuk viszont, hogy viszonylagosan nagy terhet jelentenek az unió költségvetése számára. Az ügynökségi forma nem tartozik bele az Európai Unió intézményi keretrendszerébe, alapvetően decentralizációs szerepet tölt be.¹

¹ VOS 2000.

Meroni-doktrína²

Funkcióikat tekintve ezek az ügynökségek a megfigyelő, tanácsadó és hálózati feladatok mellett felruházhatók kötőerővel bíró egyedi aktusok kibocsátási jogával is. Ez az aktuskibocsátási jog nem teljes körű, korlátai az Alapító Szerződésből és az ún. Meroni-doktrínából fakadnak. Az 1958-as Meroni vs High Court ügy³ ítéletének megállapításaiból jött létre a hatáskör-delegálás doktrínája, melyet széles körben Meroni doktrínának neveznek.

A hatáskör-delegálás szabályai a következőképpen néznek ki a doktrína szerint. Az általános döntési hatáskör átruházása teljes mértékben kizárt, kizárólag egyedi aktus kibocsátása lehetséges ügynökségi formában. A hatáskör átruházásának szigorú feltételei vannak, melyeket az említett Meroni-doktrína körvonalaz. E szerint ilyen hatáskör-átruházás kizárólag a Bizottság hatásköréből fakadhat, másrészt összefüggésben kell állnia végrehajtási aktusok előkészítésével. Kitétel még, hogy diszkrecionális jogkört nem lehet átruházni, illetve nem lehet olyan aktust kibocsátani, amely érintené az intézményi egyensúlyt.⁴ A Bizottság általános kötelezettsége, hogy felülvizsgálja a delegált jogköröket és felelős azok alkalmazásáért.

Az Alapító Szerződés nem rendelkezik ügynökségek létrehozásáról, bár kifejezetten nem is tiltja őket. A fenti korlátozások mindenképp szükségesek a hatáskör delegálásánál, különben sérülhet az intézményi egyensúly. Tehát, ha megengedjük, hogy a közösségi intézmények az Alapszerződés által delegált hatásköreiket továbbruházzák olyan szervekre, amelyek saját jogi személyiséggel rendelkeznek, az ilyen hatáskör-átruházásnak az átruházó szerv által világosan meghatározottnak és általa felügyeltnek is kell lennie, és ennek speciális és objektív kritériumok alapján kell megvalósulnia.

Az eddigiekből látható, hogy az ügynökségek létrehozása egyfajta szabályozási szűrkezőnában történik, ami mintegy kikapuként szolgál az EU törekvéseinek elősegítéséhez úgy, hogy ne kelljen az EU-s intézményrendszer formális struktúráját igénybe venni. Kiegészítő feladatok elvégzéséhez persze nincs szükség bonyolult döntéshozatali mechanizmusokra, illetve nehézkes eljárásokra, azonban megfelelő garanciák és felügyelet nélkül sérülhet az intézményi egyensúly. Szabályozó ügynökségnél fokozott óvatossággal érdemes eljárni, hiszen itt már az adminisztráción túlmenően jogi aktusok kibocsátásáról is szó van, ami felvethet egyensúlyi kérdé-

² A legújabb irodalomból ld. CHAMON 2010.

³ Meroni v. High Authority, [1957-58] ECR 133, at 151-52.

⁴ VOS 2000, 7. o.

seket. Mindig figyelemmel kell lenni arra, hogy egy ügynökség, mint entitás elsősorban a Bizottság és így végső soron az EU érdekében jár el, így az egyes tagállami érdekek, ezen a garanciákkal kevésbé körülbástyázott területen könnyebben sérülhetnek.

Az ACER tehát, mint szabályozó ügynökség, felhatalmazással rendelkezik jogi kötőerővel bíró döntések meghozatalára, azonban csak a Meroni-doktrína által korlátozott körben. Ez közelebről azt jelenti, hogy nem hozhat általános szabályozói döntéseket, illetve aktusokat, csak egyedi döntéseket az energiaszabályozás speciális területén. Az Ügynökség lényegében a Harmadik Energiacsomagban meghatározott technikai kérdésekben rendelkezik jogi kötőerővel bíró döntési jogkörrel, illetve a határon átnyúló infrastruktúrát érintő kérdésekben, ha több állam érintett, valamint a hálózati hozzáféréssel kapcsolatos kivételek ügyében, ugyan csak több állam érintettsége esetén.

Az Ügynökség általános bemutatása

A hosszú történeti előzmények következményeképp jött létre a Harmadik Energiacsomag részeként⁵ az ACER, melynek feladatai a következők. Fő célja elősegíteni a nemzeti szabályozó hatóságok (NRA⁶) koordinált együttműködését. Az energetikai kérdések rendszerint határokon átívelő természettel rendelkeznek, így szükségszerűen túlmutatnak egy egy tagállam szuverenitásának hatókörén. Az egyes nemzeti szabályozó hatóságok nem képesek tagállamon túlmutató kérdésekben hatékonyan együttműködni, erre a legjobb megoldás egy szupranacionális jelleggel rendelkező szerv lehet. Az ACER azonban messze nem szupranacionális szerv, hiszen ügynökségi jellegéből adódóan még csak az EU klasszikus intézményrendszerébe sem tud betagozódni. Legitimációja nem az elsődleges jogforrásokból származik, hanem az EU intézményrendszerének jogalkotó tevékenységéből, vagyis a másodlagos jogforrásokból. Szupranacionális jelleggel annyiban rendelkezik, amennyiben a másodlagos jogforrások szabályai és a Meroni-doktrína által körülhatárolt hatásköri szabályozás engedi. A konstituáló jogszabály hatósági jogköröket ruházott át határon átívelő szerepének betöltéséhez. Ezen jogkörök részletesebb bemutatása a későbbiekben kerül sor.

Az ACER, mint klasszikus ügynökség, jellegéből adódóan, egyfajta tudásközpontként is funkcionál, emellett információval segíti a piac működését. Ennek

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról, OJ L 211, 2009.08.14., 1. o.

⁶ National Regulatory Authority - nemzeti szabályozó hatóság, Magyarországon ez a Magyar Energia Hivatal

megfelelően, átvéve intézményi elődjeinek funkcióit, tanácsadó szerepkörrel rendelkezik és részt vesz a szabályzatok kidolgozásában. Ágazati gazdasági feladatai még a határon átnyúló energiakereskedelem és infrastruktúra összehangolása.⁷ Nemrégiben új feladattal is megbízták az Ügynökséget: a nagykereskedelmi piacok integritásáról és átláthatóságáról szóló 1227/2011/EU rendelet (REMIT)⁸ új feladattal bővítette az ACER palettáját. Ezentúl eddigi feladatai mellett ellátja a REMIT-ben előírt energia nagykereskedelmi piacok uniós szintű ellenőrzését és ehhez adatgyűjtést végez, valamint vezeti az EU-s nyilvántartásokat. A piacfelügyelet célja felfedni a bennfentes információn és/vagy piaci manipuláción alapuló piaci tevékenységet. Ezt a tevékenységet az ACER és a nemzeti szabályozó hatóság együttesen látja el, a szabályozás szerinti megosztott hatáskörben. A munkamegosztás oly módon valósul meg, hogy míg az ACER közösségi szinten felügyeli az energia nagykereskedelmi tevékenységet, addig a nemzeti szabályozó hatóságok tagállami szinten teszik ugyanezt. Az ACER nem rendelkezik semmilyen kikényszerítési, illetve szankcionáló eszközzel ebben a kérdésben, azonban a tagállami hatóságoknak a REMIT hatálybalépésétől számított 18 hónapos felkészülési időn túl már biztosít a jogszabály hatósági jogkört. A rendszer az együttműködésre és a koordinációra épül, melynek alapja az információáramlás biztosítása a közösségi, illetve tagállami szint között, valamint az együttműködés a társhatóságokkal.

Történeti előzmények⁹

Hosszú út vezetett az ACER létrejöttéhez, melynek során egyre magasabb szinten valósult meg a közös energiapiac szervezése. A feladatok és funkciók fejlődése, valamint az együttműködés intézményesítése világosan kirajcolja az EU törekvéseit. Az Első Energiacsomag után fennmaradt szabályozási hézag betömökésére tett kísérletek rendre kudarcot vallottak, azonban a probléma megoldására tett kísérletek kirajolták a szabályozási irányt. Így először a villamos energia alszektorban jött létre laza szerveződés a Firenzében megrendezett fórumon, majd

⁷Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 211, 2009.08.14., 100. o., 57-59. bekezdés, Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 211, 2009.08.04., 59. o. 36-41. bekezdés

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1227/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról, OJ L 326, 2011.12.8., 1. o.

⁹ SZEKERES 2010, 10-28. o. HAASE 2008.

ugyanezen formációval találkozhattunk Madridban is a földgáz alszektor tekintetében. E szerveződések fő célja a nemzeti energiapiacok integrációja volt, melyben önkéntességre épülő együttműködés valósult meg. E fórumok megteremtették a kapcsolatot a Bizottság és a nemzeti energiahatóságok között, valamint a közigazgatási szervek (Bizottság és nemzeti energiahatóságok) és a rendszerirányítók között. Emellett párbeszéd alakult ki az említett közigazgatási szervek és a hálózathasználók között (termelők, elosztók, kereskedők, fogyasztók).

A piac szervezésének központi eleme a nemzeti rendszerirányítók (Transmission System Operator,¹⁰ a továbbiakban TSO-k) együttműködésének megszervezése volt, melynek célja a határon átnyúló kereskedelmi mechanizmus kialakítása volt. Ennek feltétele egy egységes gyakorlat bevezetése, amelyben a fogyasztók a TSO-k értesítése újtán megtalálták az utat a szolgáltatók felé. A fogyasztók és a szolgáltatók fizikailag továbbra is az adott TSO-hoz kapcsolódtak, azonban az új mechanizmus biztosítani tudta, hogy az egyes fogyasztó virtuálisan az általa választott szolgáltatóval léphessen kereskedelmi kapcsolatba. Ennek a rendszernek az implementációja sokat váratott magára az egyes országok (főként a német) TSO-inak vonakodása miatt.

A kialakult patthelyzetet a CEER¹¹ (Council of European Energy Regulators) 2003. márciusi megalakítása segítette, mely szervezeti kereteket igyekezett adni a TSO-k információs mechanizmusának. Iránymutatásokat adott ki a TSO-k közötti elszámolási mechanizmusok fejlesztéséhez a határon átnyúló kereskedelem finanszírozása érdekében, illetve a szűk keresztmetszet szabályozását illetően. A CEER fontos szerepet játszott a szabályozási hézaggal kapcsolatos problémák meghatározásában és megoldások kidolgozásában, azonban ezen erőfeszítések eredményét jelentősen befolyásolta a szükséges politikai támogatás hiánya. A CEER az akkori körülményekhez és saját lehetőségeihez képest sokat tett a belső piac létrehozásáért. Önkéntes megállapodások születtek a transzparenciával kapcsolatban mind a villamosenergia, mind pedig a földgáz alszektorokban, mint például a rendszeres tájékoztatás a szabad kapacitásokról.

¹⁰ Átviteli Rendszer Üzemeltető, illetve rendszerirányító

¹¹ Európai Energiaszabályozók Tanácsa - Az Európai Energiaszabályozók Tanácsát (Council of European Energy Regulators – CEER) önkéntes alapon hozták létre független európai regulátorok. Célja a regulátori tapasztalatok cseréje és közös európai regulátori álláspont kialakítása energetikai kérdésekben, a belső energiapiac létrehozása érdekében. Szorosan együttműködik az ACER-rel és támogatja annak munkáját. Székhelye Brüsszelben van, honlapja: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME

Korábban tehát a TSO-k együttműködésével igyekeztek egységes piacot teremteni, majd amint létrejöttek a független energiahatóságok, az utóbbiakat is igyekeztek intézményi keretekbe szervezni. A Második Energiacsomag nyomán jött létre az ERGEG¹² (European Regulators Group for Electricity and Gas), amely a független energiahatóságokat tömörítette. Az irányelvek előírták a nemzeti energiahatóságok együttműködési kötelezettségét egymással és az Európai Bizottsággal. A nemzetközi együttműködés szükségességéhez nem fért kétség, azonban a hatékony kooperációhoz szükség lett volna hatósági jogosítványokra is, az ERGEG azonban mindvégig csupán tanácsadó szerepet töltött be. Maguk a nemzeti hatóságok természetesen rendelkeztek hatósági jogosítványokkal, így országon belül képesek voltak a TSO-k feletti felügyeletre, a tarifák és szabályzatok megalkotására, mechanizmusok és módszerek megváltoztatására. Határon átnyúló szolgáltatások terén azonban ezek a hatósági jogkörök már nem léteztek, európai szinten maradt a tanácsadói szerep. Miután a szabályozási hézag továbbra is fennállt, az egységes piac megteremtéséhez újabb erőfeszítésekre volt szükség. A következő lépés logikusan egy szabályozó hatóság létrehozása lehetett, amely már képes bizonyos határon átnyúló problémákat önmaga kezelni a neki juttatott felhatalmazással. Megkezdődtek a tárgyalások egy új szerv létrehozásáról, mely bizonyos hatáskörök átruházásával képes tagállamok közötti kérdéseket eldönteni.

Végül a Harmadik Energiacsomagban kapott helyet az a rendelet, amely létrehozta az ACER-t, az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségét, mely igyekszik megteremteni a nemzeti energiahatóságok közötti kooperációt és koordinációt. Az új szervezet a 713/2009 EK Rendelet hozta létre, mely 2009. szeptember 4-én lépett hatályba azzal, hogy az Ügynökség 2011. március 3-ától kezdi meg működését. A szabályozási hézag megszüntetésére, vagyis a nemzetközi jellegű, elsősorban technikai kérdések megoldására elengedhetetlen volt a hatósági jogkör megalkotása. A Bizottság nem szándékozott elvonni a nemzeti hatóságok hatáskörét, mindössze egyfajta munkamegosztást igyekezett megvalósítani a nemzeti és szupranacionális szint között. E munkamegosztás és a szabályozói eszközök kiválasztása alapvetően igazodik az adott problémához. Így például az árszabályozás kérdésköre nemzeti hatáskörben marad, míg a határkeresztesző hálózati kapacitásokkal kapcsolatos technikai kérdések a közösségi szinthez kapcsolódnak.

¹² Villamosenergia- és Gázipari Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja

Az ACER szervezeti felépítése¹³

Az Ügynökség élén az **Igazgató** áll, aki 5 évre nyeri el megbízását. Mellette az Igazgatási Tanács és a Szabályozók Tanácsa felelősek a szervezet céljának megvalósításáért. A szervezet részeként, de funkcionálisan némiképp elkülönülten működik a Fellebbezési Tanács, amely az Ügynökség jogi aktusai elleni jogorvoslatokat tárgyalja.

Az **Igazgatási Tanács** 9 tagból és 9 helyettesből áll. Az Európai Bizottság és az Európai Parlament választ két-két tagot és helyettest, majd az Európai Tanács választja a maradék 5 tagot és helyettesüket. Fő feladatai közé tartozik az éves munkaterv elfogadása, illetve rendelkezik pénzügyi és fegyelmezési jogosítványokkal, valamint általános feladatként biztosítja, hogy az Ügynökség teljesítse küldetését és ellássa kijelölt feladatait.

Az Igazgatási Tanács fő feladata az ACER testületi vezetése. Kijelöli az Igazgatót, illetve központi szerepet játszik a költségvetés elkészítésében. Konzultál a Bizottsággal és a Szabályozók Tanácsával, és ennek alapján fogadja el az ACER éves, akár többéves munkaprogramját. Feladata még a Fellebbezési Tanács létrehozatala.

A **Szabályozók Tanácsa** a tagállami szabályozó hatóságok (National Regulatory Authority, továbbiakban NRA-k) magas rangú képviselőiből áll (27 fő), illetve tagállamonként egy helyettesből, valamint a Bizottság szavazattal nem rendelkező képviselőjéből. Feladatköréből kitűnik, hogy az irányításban ennek a szervnek van legnagyobb súlya.

A szervezeten belül a következő aspektusok körvonalazzák a hatalommegosztást:

- A Szabályozók Tanácsa részt vesz az Igazgatási Tanács ülésein, ahol a szervet a tanácselnök képviseli.
- Az Ügynökség éves munkaprogramját először a Szabályozók Tanácsa hagyja jóvá. Az Igazgató kinevezését a Szabályozók Tanácsa jóváhagyásához kötik.
- Az Igazgató tevékenységét teljes mértékben meghatározza és köti a Szabályozók Tanácsa.

A Szabályozók Tanácsa jogi helyzetével kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy utasítást nem fogadhat el, csak az EU-s jogszabályoknak van alárendelve. Határozatait a jelenlévők kétharmados többségével hozza, saját eljárási szabályait maga állapítja meg. Tevékenységét tekintve kiemelendő, hogy a Szabályozók Tanácsa határozza meg az ACER szabályozási politikáját. A Szabályozó Tanácsnak alap-

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról, OJ L 211, 2009.08.14., 1. o.

vető befolyása van az ACER döntéseire, véleményeire és ajánlásaira. A Szabályozók Tanácsa a kompetenciájába tartozó ügyekben útmutatást ad az Igazgató tevékenységére, amely köti az Igazgatót.

Az Igazgató felel az Ügynökség operatív vezetéséért. Emellett ellátja az Ügynökség képviselőtét, azonban tevékenysége kötve van a Szabályozók Tanácsa által előzetesen meghozott véleményekhez, ajánlásokhoz és döntésekhez. Az Igazgató kinevezését a Szabályozók Tanácsa hagyja jóvá.

Az Igazgató előkészítő és végrehajtó funkcióval rendelkezik. Előkészíti az Igazgatási Tanács munkáját, elfogadja és közzéteszi a Szabályozók Tanácsa által hozott véleményeket, ajánlásokat, döntéseket. Emellett felelős az elfogadott éves munkaprogram végrehajtásáért, melyet a Szabályozók Tanácsának felügyelete és az Igazgatási Tanács ellenőrzése mellett végez. Az Igazgató feladata felvázolni és végrehajtani az ACER előzetes éves költségvetési tervét, illetve éves jelentéseket készíteni pénzügyi, szakmai és igazgatási kérdésekben.

A **Fellebbezési Tanács** foglalkozik az Ügynökség határozataival kapcsolatos fellebbezésekkel. Az Igazgatási Tanács nevez ki 6 tagot és 6 helyettest 5 éves megújítható periódusra. A Fellebbezési Tanács tagjai az NRA-k jelenlegi és korábbi tisztviselői, versenyhatóságok, illetve más nemzeti és közösségi intézmények tisztviselői megfelelő energetikai tapasztalattal. A Fellebbezési Tanács a szervezet része, de független a többi szervtől. Bármely természetes, vagy jogi személy (ideértve a nemzeti szabályozó hatóságokat is) fellebbezhet az ACER önálló jogi aktusa ellen. Nem csak az ACER hatósági aktusai, de a Szabályozók Tanácsának döntései is tárgyai lehetnek a fellebbezési eljárásnak, még az Európai Bíróság eljárása előtt.

Jogi kötőerővel bíró aktusok

Kötőerővel bíró jogi aktusok kibocsátására igen szűk körben van lehetősége az ACER-nek. Ezek azok a hatósági hatáskörök, amelyek alkalmazásával az EU kísérletet tesz a szabályozási hézag kitöltésére. Az ACER létrehozásával megteremtődött a lehetőség a hatékonyabb tagállami együttműködésre, ami alapvetően a határon átnyúló problémák kiküszöbölését tekinti fő célnak. A megoldandó határokon átvívelő kérdések alapvetően technikai jellegűek és jogszabály által pontosan körülírtak. Jogi kötőerővel bíró hatósági aktus kibocsátására van tehát lehetőség a határon keresztül hozzáférésekről hozott döntésekkel kapcsolatban, amelyek a jogszabály által körülhatárolt szűk körre korlátozódnak. Így például kötelező döntés születhet a kapacitáselosztásra vonatkozó eljárásban, az elosztásra vonatkozó időkezetekkel kapcsolatban, a szűk keresztmetszetek kezeléséből származó bevételek

elosztásáról, illetve az infrastruktúra használóira kivetett díjakkal összefüggésben. A rendelet ilyen aktusok kibocsátási jogát fűzi a rendszerösszekötőkkel kapcsolatos mentességek megadásához. Az ACER jogi kötőerővel bíró aktust bocsáthat ki olyan nemzeti szintű szabályozási kérdésekben, melyek közösségi kérdéseket érintenek (hozzáférés és üzemeltetésbiztonság).

Az Ügynökség befolyása¹⁴

Az Ügynökség az átvitelrendszer-üzemeltetők együttműködésében erős befolyásoló szerephez jutott. Az Ügynökség a Bizottság elé terjeszti a villamosenergia-piaci és földgázpiaci ENTSO-k (European Network of Transmission System Operators for Electricity and Gas – Átviteli Rendszerirányítók Európai Hálózata a villamos energia és a földgáz szektorban)¹⁵ alapszabályának tervezetéről, tagjegyzékéről és eljárási szabályzatának tervezetéről szóló véleményét. Emellett az ACER nyomon követi az ENTSO-k feladatainak végrehajtását.

Véleményt terjeszt az ENTSO-k elé az általuk elkészített üzemi és kereskedelmi szabályzatokról, melyek pontos tárgyköreit a 715/2009 EK rendelet 8. cikkének 6. bekezdése tartalmazza, továbbá véleményezi az éves munkaprogram tervezetét és a Közösség egészére kiterjedő hálózatfejlesztési terv tervezetét. Amennyiben a hozzá benyújtott éves munkaprogram, vagy a hálózatfejlesztési terv tervezete nem felel meg a rendeleti kritériumoknak (nem segíti elő a megkülönböztetés-mentességet, a tényleges versenyt, a piac hatékony működését, valamint a harmadik felek részére is hozzáférést biztosító határkeresztező rendszer-összeköttetés kellő szintjét), akkor az ACER ajánlást és véleményt terjeszt az ENTSO-k, az Európai Parlament, az Európai Tanács és a Bizottság elé.

Az Ügynökség részt vesz az üzemi és kereskedelmi szabályzat kidolgozásában, illetve nem kötelező keretjellelű iránymutatásokat készít a szabályozáshoz. Ebben együttműködik a Bizottsággal, az ENTSO-kkal és az egyéb érdekeltekkel. Az Ügynökség figyelemmel kíséri és elemzi az üzemi és kereskedelmi szabályzatok és a Bizottság által elfogadott keretjellelű iránymutatások végrehajtását és erről jelentést tesz a Bizottságnak. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az iránymutatás nem tesz eleget a jogszabályi követelményeknek, felkérheti az Ügynökséget, hogy azt ésszerű határidőn belül vizsgálja felül és nyújtsa be újra a Bizottságnak. Bizton-

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 715/2009/EK rendelete a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, OJ L 211, 2009.08.14., 37. o. 15-18. bek.

¹⁵ A két energia-szektorban külön-külön rendszerirányítói hálózatok működnek

sági szabályként a rendelet kimondja, hogy ha az Ügynökség határidőben nem küldi újra a keretjellegű iránymutatást, akkor azt a Bizottság dolgozza ki. Amint látjuk, semmi nem kötelező, de szoros együttműködés van és amennyiben eltérés mutatkozik a közösségi iránytól, kezdődhet előlről az eljárás. Az Ügynökség keretjellegű iránymutatása nem kötelező, mindazonáltal a rendelet kimondja, hogy a Bizottság felkéri az ENTSO-t, hogy ésszerű határidőn belül nyújtson be olyan üzemi és kereskedelmi szabályzatot az Ügynökségnek, amely összhangban van a vonatkozó keretjellegű iránymutatással. Ezután 3 hónapos konzultációs szakasz következik, amely után az Ügynökség indokolással ellátott véleményt nyújt be az ENTSO-nak. Az eljárás végén, ha az Ügynökség meggyőződött az üzemi és kereskedelmi szabályzat iránymutatással való összhangjáról, benyújtja azt elfogadásra a Bizottságnak. Biztonsági szabályként itt is megjelenik, hogy ha az ENTSO nem dolgozott ki üzemi és kereskedelmi szabályzatot, akkor az amúgy nem kötelező keretjellegű iránymutatás alapján a Bizottság felkérésére az Ügynökség elkészítheti a tervezetet.

Az Ügynökség ezen felül hatáskörrel rendelkezik a nemzeti tízéves hálózatfejlesztési terv felülvizsgálatára, hogy az mennyiben áll összhangban a Közösség egészére irányadó hálózatfejlesztési tervvel. Amennyiben eltérést tapasztal, jogosult ajánlást tenni mindkét terv módosítására.

Az Ügynökség figyelemmel kíséri tevékenységeinek megvalósulását, végrehajtását és megteszi a szükséges intézkedéseket.

Amint látható kötelező jogi aktusok nélkül is erős jogosítványokkal rendelkezik az Ügynökség a határon átnyúló kérdések tekintetében. Ilyen szempontból indokolatlannak látszik az a szemérmeskedés, ami a kötelező aktusokat szigorúan elválasztja az ACER nem kötelező jellegű, soft law kategóriába sorolható szabályalkotásától, illetve az, hogy a kötelező aktusok körét alapvetően technikai, műszaki jellegű kérdésekre szűkíti a rendelet által meghatározott tevékenységek tekintetében. A magatartás befolyásolásának kötelező jellegét az eljárások szigorú rendje adja, illetve az a tény, hogy a vonatkozó szabályzatok kialakításánál kötelező konzultálni az Ügynökséggel.

Felhasznált irodalom

CHAMON, Merijn: Eu Agencies: does the Meroni doctrine make sense? Maastricht Journal of European and Comparative Law 2010. 281-305. o.

HAASE, Nadine: European gas market liberalisation: are regulatory regimes moving towards convergence? Oxford Institute for Energy Studies NG24. 2008, Letölthető: <http://doc.utwente.nl/67281/1/Haase08european.pdf>, utoljára megnyitva 2012.07.20.

MACEDO, José: The Agency for the Cooperation of Energy Regulators: Still regulation through cooperation? http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dundee.ac.uk%2Fcepmpl%2Fgateway%2Ffiles.php%3Ffile%3Dcepmpl_car14_60_771880256.pdf&ei=-aAIUOjNI4jdsgbRqp2BCQ&usg=AFQjCNEunJAFzKYU-xEQc0wIckvra9bYFw&sig2=KaCzdC1yHuE5dk8E3aFTaw , utoljára megnyitva: 2012. 07. 20.

SZEKERES Zsolt: Jogharmonizáció innen és túl. Az energiaszektor jogi szabályozásának összehasonlító elemzése Szerbiában és Magyarországon a földgázpiac tükrében. Szakdolgozat, 2010, 10-28. o.

VOS, Ellen: European Administrative Reform and Agencies, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC No. 2000/51.

