

OPTIMI NOSTRI 2017

Díjnyertes Tudományos Diákköri Dolgozatok

Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Libri Collegii de Batthyány

SZERKESZTŐ:

KIRÁLY PÉTER BÁLINT

OPTIMI NOSTRI 2017

DÍJNYERTES TUDOMÁNYOS DIÁKKÖRI DOLGOZATOK

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM

DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Batthyány Lajos Szakkollégium

2018

A szerzők

Balogh Norbert

Csitei Béla

Juhász Lívia

Király Péter Bálint

Kozák Bettina

Mitring Anna

Ősze Áron

Stipkovits Tamás

Szépvölgyi Enikő

Wellmann Barna Bence

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adat-feldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Megjelent B/5-ös formátumban, elektronikusan.

ISSN 1789-7203

Kiadja a Batthyány Lajos Szakkollégium.

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2018.

©A SZERZŐK, 2018

TARTALOM

ELŐSZÓ	9
BALOGH NORBERT	
<i>Prezidencializálódás a politikában</i>	11
CSITEI BÉLA	
<i>Az egészségügyi dolgozók kötelezettségei és kártérítési felelőssége az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok tükrében</i>	45
JUHÁSZ LÍVIA	
<i>A kevesebb néha több - az alternatív büntetések és a bűnmegelőzés kiemelt szerepe a büntető-igazságszolgáltatás rendszerében</i>	88
KIRÁLY PÉTER BÁLINT	
<i>A válságmegelőzés új eszköze: a makroprudenciális politika</i>	128
KOZÁK BETTINA	
<i>A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán</i>	167
MITRING ANNA	
<i>A rendőröket illető személyiségvédelem határainak elméleti és gyakorlati problémái</i>	197
ŐSZE ÁRON	
<i>Különleges jogrend és terrorizmus – miért volt szükség az Alaptörvény hatodik módosítására?</i>	229
STIPKOVITS TAMÁS ISTVÁN	
<i>A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmányjogi és polgári jogi szempontból</i>	261
SZÉPVÖLGYI ENIKŐ	
<i>Speciális bűnelkövetők a XX. századi Magyarországon, különös tekintettel a közveszélyes munkakerülőkre és a megrögzött büntetésekre</i>	310
WELLMANN BARNA BENCE	
<i>Mentesíthet-e a hét szűk esztendő a teljesítés alól? Avagy a nemzetközi adásvételi szerződések egyes felelősségi kérdései</i>	348

ELŐSZÓ

A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara 2007-ben *Optimi Nostri* („Legjobbaink”) címmel kiadványsorozatot indított a Kar képzésein résztvevő hallgatók tudományos kutatásainak és eredményeinek megismertetése, közzététele céljából. Az alapítók nevesített célkitűzése az volt, hogy a kétévente megrendezésre kerülő Országos Tudományos Diákköri Konferencia szekcióiban helyezett dolgozatokat publikálja.

A tudományos diákköri munka mind a jog és igazgatás gyakorlati, mind pedig elméleti művelése szempontjából igen nagy haszonnal bír, már idejekorán ugyanis nagy jártasságot adhat egy-egy szűkebb téma lényegretörő, alapos megismerésében, körüljárásában, illetve a leírtaknak szóban történő, szakértők előtti megvédésében. Nem kétséges az sem, hogy egy dolgozat írása közben a hallgató felfedezheti magában a tudományos problémák iránti fogékonyságot, a tudományos kutatómunkának, illetve magának a kutatás és írás folyamatának az önfeledt, ritkán érzett örömét. Az ún. „tdk-mozgalom” ugyanakkor nem csak egy egyszerű hallgatói verseny, legalább ennyire egy olyan szakmai seregszemle is, ahol a résztvevők megismerhetik a más oktatóhelyeken kutató hallgatókat, az ő témáikat, a témák kidolgozásában követett, sokszor valamelyest eltérő módszereket, miközben a többnapos rendezvény természetsszerűleg kötetlenebb programok keretében lehetőséget ad a hallgatói közösségi élményekre is.

Jelen kötet a 2017. március 29. és 31. között, a Miskolci Egyetemen megrendezett XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciójában díjat nyert hallgatóink tanulmányait tartalmazza. A miskolci diákköri konferenciára benevezett 25 dolgozat kvalifikációja a helyi diákköri fordulókön szerepelt legjobb dolgozatok közül történt. Eredményes szereplésünk bizonyítéka az elért három 2. helyezés, két 3. hely, valamint a 10 különdíj, amely összesen 15 elismert dolgozatot és szerzői teljesítményt jelent számos jogág országosan elismert jogásaiból álló jogági szekciósűrű megítélése szerint. A 15 elismerést összesen 12 hallgatónk gyűjtötte be, közülük 10 hallgató munkái olvashatók a jelen kötetben. Brindzik Beáta 2. helyezést és különdíjat nyert, „Az apai hozzájárulás problémája a terheségmegszakítás hazai és nemzetközi gyakorlatában” c. munkája (konzulens: Dr. Karácsony Gergely), illetve Fegyveres Zsófia különdíjas, „Az Európai Unió kilátásai a nemzetközi migráció viharában” c. munkája (konzulensek: Dr. Ganczer Mónika és Dr. Horváthy Balázs) nem szerepelnek a jelen kiadványban.

A kötetben olvasható tanulmányok közül második helyezést, illetve különdíjat ért el Kozák Bettina „A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán” c. dolgozatával (konzulens: Dr. Erdős Csaba), és második helyezést ért Szépvölgyi Enikő a „Speciális bűnelkövetők a XX. századi Magyarországon, különös tekintettel a közveszélyes munkakerülőkre és a megrögzött büntetésekre” c. dolgozatával (konzulensek: Prof. Dr. Mezey Barna és dr. Kelemen Roland).

Harmadik helyezést ért el Király Péter Bálint „A válságmegelőzés új eszköze: a makroprudenciális politika” c. dolgozatával (konzulens: dr. Kálmán János), illetve szintén harmadik helyezést ért el, valamint különdíjban is részesült Ősze Áron a „Különleges jogrend és terrorizmus – miért volt szükség az Alaptörvény hatodik módosítására?” c. dolgozatával (konzulens: Dr. Erdős Csaba).

További különdíjakban részesült Balogh Norbert „Prezidencializálódás a politikában” c. dolgozatával (konzulens: Prof. Dr. Stumpf István), Csitei Béla „Az egészségügyi dolgozók kötelezettségei és kártérítési felelőssége az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok tükrében” c. dolgozatával (konzulensek: Dr. Ferencz Jácint és dr. Trenyisán Máté), Juhász Livia „A kevesebb néha több – az alternatív büntetések és a bűnmegelőzés kiemelt szerepe a büntető-igazságszolgáltatás rendszerében” (konzulensek: Dr. Németh Imre és dr. Kelemen Roland), Mitring Anna „A rendőröket megillető személyiségvédelem határainak elméleti és gyakorlati problémái” c. dolgozatával (konzulens: Dr. Keserű Barna Arnold), Stipkovits Tamás „A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmányjogi és polgári jogi szempontból” c. dolgozatával (konzulens: Dr. Keserű Barna Arnold) és Wellmann Barna Bence „Mentesíthet-e a hét szűk esztendő a teljesítés alól? Avagy a nemzetközi adásvételi szerződések egyes felelősségi kérdései” c. dolgozatával (konzulens: Dr. Glavanits Judit).

Az előző évekhez hasonlóan ismételten elmondható, hogy a helyezést elnyert dolgozatok szerzői túlnyomórészt a Batthyány Lajos Szakkollégium hallgatói. A Szakkollégium évek óta színvonalas, a hallgatók tanulmányai mellett és azokat kiegészítendő, a tehetséggondozásra nagy hangsúlyt fektető programokat szervez, amelyek a tanszékek által gondozott tudományos diákköri tevékenységet jól kiegészítve, sőt egymást kölcsönösen erősítve garantálják a hallgatók tudományos kutatás iránti elhivatottságának erősítését, amelynek eredményeit jól szemléltetik a fenti, igen szép eredmények, amelyek a kari közösség valamennyi tagját büszkeséggel tölthetik el. A XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában elért eredményes szerepléshez ezúton is – a kari közösség nevében – gratulálok a szerzőknek, konzulenseiknek és valamennyi helyi diákköri szervezésben résztvevőnek, zsűritagnak, illetve a dolgozatok tökéletesítését minden biztonnal segítő hallgatói opponenseknek is. Az itt közölt tanulmányok megértek arra, hogy széles körben terjesszük ezeket, egyrészt büszkén hirdetik a szerzők kiválóságát, másrészt jól hírét viszik az itt folyó kutatásoknak, egyáltalán a kutatási tevékenység önmagában való hasznát is ékesen bizonyítják. Köszönöm továbbá a jelen kötet kiadását lehetővé tevő kollégák áldozatos munkáját is!

Dr. Kecskés Gábor PhD.
dékánhelyettes

PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS A POLITIKÁBAN

1. BEVEZETÉS

Már a történelem hajnala óta igaz az a megállapítás, hogy az ember, mint közösségi lény életét különféle érdek- és hatalmi viszonyok határozzák meg. Az idő múlásának jellegéből adódóan, ezek a viszonyok egyre inkább differenciálódást mutatnak. Nincs ez másképp napjainkban sem. A XXI. század új kihívások elé állította a világ országainak politikai rendszereit – mint a társadalom funkcionális alrendszereit –, ennek következményeként a hatalmi kérdésekre adott válaszok változóban vannak.

A prezidencializáció, mint gyűjtőfogalom alatt értett hatások olyan mértékű mozgatórugóként jelentkeznek a politikai döntések meghozatalának folyamatában, amit mindenképpen számba kell venni, ha a politikai szféra arculatának olyan átalakulásáról beszélünk, ami elhozhatja a várva várt megoldásokat az említett kihívásokra.

Dolgozatom célja a prezidencializálódás jelenségének bemutatása, azonban ezt megelőzően a főbb kormányformák tipizálásával kell kezdenem az ismertetést, hiszen ez elengedhetetlennek bizonyul az azt követő fejtegetésekhez. Ezt követően járom körül a jelenség tényleges megnyilvánulását. Kezdve az általános ismertetőjegyek számbavételével, illetőleg bizonyos klasszifikációként a többségi és a konszenzuális rendszerek vonatkozásában megmutatkozó differencia ismertetésével, majd a bemutatott folyamatok kiváltó okaival zárva az eszmefuttatást. Mindezek után konkretizálom a prezidencializálódást, ami egy adott kontextusban való elhelyezést takar, magyarul az aktuálpolitikai paletta általi megragadást. Ez magában foglal egy nemzetközi kitekintést két ország irányába, emellett pedig a magyarországi helyzet vizsgálatát.

A jelen munka indirekt céljaként szerepel továbbá annak bebizonyítása, hogy a téma a politikai argumentációkban történő szerepeltetésre méltán tart igényt. Ennek igazolásául említeném a prezidencializálódás aktualitását, továbbá a tényt, miszerint a jelenség szerteágazó jellegéből adódóan számos oldalról meg lehet azt közelíteni, így különböző akkurátus elemzésekkel olyan eredmények elérése lehetséges, amelyek adott államok konkrét hatalmi berendezkedésére lehetnek hatással.

A módszertan szempontjából tisztázandó az is, miszerint a tanulmány alapvetően alkotmányjogi és államelméleti vetületek elemzésével operál, emellett azonban a téma jellegéből adódóan és annak jobb megértéséhez szükségesnek tartottam olyan számottevő politológiai részletek bekapcsolását is az összképbe, amelyek ugyancsak nélkülözhetetlennek mutatkoztak.

2. A KORMÁNYFORMÁK TÍPIZÁLÁSA

A kormányforma kifejezés azt az alkotmányos berendezkedést takarja, ami alapján a parlament, az államfő és a kormány, tehát a legmagasabb szintű állami szervek működnek.¹ Egyszerűbb megfogalmazással élve, Sente Zoltán a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között fennálló viszonyként definiálja a kormányformát.² Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy a képlet nem ennyire egyértelmű. Sári János például tovább bővíti a definíciót, miszerint a hatalommegosztást tekintve kiindulópontnak, az igazságszolgáltatást is beemeli a másik két klasszikus hatalmi ág mellé.³

Minden további nélkül azt mondhatjuk tehát, hogy már a definícióban való eltérések is tisztán jelzik azt aényt, hogy az egyes országok kormányformái egy adott társadalmi konstrukciónak az eredményei, azaz a definíció maga is kontextusfüggő.

Igy tehát a konszenzus, azaz egy általánosan elfogadott meghatározás hiányára való tekintettel tartom szükségesnek az általános orientáló pont bevezetését az egyes kormányzati rendszerek elemzése előtt. A kormányforma lényegi eleme ugyanis a végrehajtó hatalom felelősségének milyensége, annak alkotmányos megoldása.⁴ Azaz, hogy a parlamenti jog milyen garanciális jellegű eszközöket nevesít a végrehajtó hatalom ellenőrzésére való tekintettel. A felelősséggel összefüggésben pedig már beszélhetünk a bizalmi skála két végpontjáról, a tiszta parlamentarizmusról és a tiszta prezidenciális rendszerről, ahol az előbbi jelenti a felelősség erőteljes megvalósulását, míg az utóbbi nélkülözi a felelősséget.⁵

Más kérdés, hogy szintén nincs teljes megegyezés az egyes kormányformák számát illetően. Azonban megállapítható, hogy legszélesebb körben a parlamentáris, a prezidenciális, illetve a félprezidenciális kormányformák az elfogadottak, ezért a dolgozatban én is ezek elemzésével kezdek, továbbá az aktualitásra való tekintettel egy negyedik formát is érintek.

2.1. A parlamentáris kormányforma

A parlamentáris kormányzati rendszer az Egyesült Királyságból kiindulva hódította meg Európát. Innen ered tehát a Westminster-modell elnevezés, ami a fent említett bizalmi skála tiszta parlamentarizmus végpontjával azonosítható. Ki kell emelni viszont azt aényt is, hogy az európai országok többpártrendszerű közegébe átkerülve, végbement egy olyan folyamat, amely a rendszer racionalizálását

¹ SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Non-profit Kft., Győr, 15.

² SENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz Kiadó, Budapest, 334.

³ KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 307.

⁴ POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*, 1994, Cserépfalvi, Budapest, 12-15.

⁵ SMUK (szerk.): *i. m.* 16.

célozta.⁶ Lényegében át kellett ültetni a meglévő szisztémát az európai társadalmakba, elkerülve a lehetséges kormányválságokat, az egyes országok kormányozhatatlanságát. A problémát vizsgálva egyértelműnek tűnhet a megoldás, miszerint a végrehajtó hatalmat kell megerősíteni, amit a parlament irányába megvalósuló felelősségnek az oldásával lehet elérni. Ha pedig belegondolunk, hogy hány ország vette át a szigetországban kialakult modellt, továbbá vezette azt rá a saját társadalmi-politikai berendezkedésére, máris többféle altípust láthatunk magunk előtt a parlamentarizmus kormányformáján belül. Kellőképpen szemléltetheti ezt a megállapítást, ha az egyes országok konkrét kormányzati rendszerével kapcsolatos sajátosságokat emeljük ki az általános jellemzők közül.⁷

Az ismertetett folyamat ellenére azonban elmondható, hogy a parlamentáris kormányforma fő sajátosságai jól meghatározhatóak. A legalapvetőbb a parlament elsőbbsége a végrehajtó hatalommal szemben. Vagyis, hogy a kormányzat valamilyen módon politikailag felelősséggel tartozik a törvényhozásnak, ami alapján a parlament ellenőrizni tudja a kormány tevékenységét. Ennek minimális kritériuma, hogy a kormány mandátuma a parlament bizalmával legyen összefüggésbe hozható.⁸ Azaz, hogy a parlamenttől függjön a kormány megalakulásának lehetősége, emellett pedig szükség esetén a megelőlegezett bizalom visszavonható legyen. A felelősség szükségképpen volta a legitimáció kérdéskörével kapcsolatban érthető meg igazán. A vizsgált rendszerben ugyanis ez teremti meg magának a kormánynak a legitimitását.⁹ Ez tehát azt jelenti, hogy közvetetten valósul meg a végrehajtó hatalom legitimációja, mégpedig a választópolgárok által közvetlenül választott – ily módon legitimált – törvényhozó hatalomtól származtatva.¹⁰ Érdekességképpen jegyzem meg, hogy ez alól a szabály alól kivételt képzett Izrael, ahol 1996 és 2001 között a nép választotta a kormányfőt.¹¹

A parlament tehát, mint említettem, megvonhatja a bizalmat a kormánytól, így félbeszakíthatja annak mandátumát. Ez azt jelenti, hogy a kormánynak nincsen határozott idejű mandátuma, hiszen a parlament bizalommegvonási-szankcionáló eszköze értelmében fennáll annak a lehetősége, hogy a kabinet nem tölti ki a hivatali időt.¹² A bizalommegvonás a tényleges politikai gyakorlatban a bizalmatlansági indítvány intézménye által valósul meg, aminek két fajtája terjedt

⁶ KUKORELLI (szerk.): i. m. 309.

⁷ A dolgozatban szereplő országpéldák elemzése részben ezt a célt szolgálja.

⁸ SZENTE: i. m. 335.

⁹ SMUK (szerk.): i. m. 75.

¹⁰ BADIE, BERTRAND – BERG-SCHLOSSER, DIRK – MORLINO, LEONARDO (szerk.): *International Encyclopedia of Political Science*, 2011, SAGE Publications, Thousand Oaks, 1766.

¹¹ ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*, 2004, Osiris Kiadó, Budapest, 51.

¹² BADIE – BERG-SCHLOSSER – MORLINO (szerk.): i. m. 1767.

el. Történetileg szemlélve elsőként az egyszerű, destruktív forma került bevezetésre, ami pusztán a bizalommegvonást célozta, azonban új kormányfőjelöltet nem nevezett meg. A Weimari Köztársaság instabil politikai rendszere kiváló példa arra, hogy rávilágítson ezen forma hiányosságára, nevezetesen az utód megtalálásának nehézségére.¹³ A negatív tapasztalatokból okulva született meg a konstruktív változata az indítványnak, amely már csakis az új kormányfőjelölt megnevezésével együtt vált benyújthatóvá.

Az eddigiekből már kiolvasható a parlamentáris kormányforma további jellemzője, miszerint a valóságban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódik, szinte teljes fúziót alkotnak.¹⁴ Ezáltal egy kölcsönösen függő viszony alakul ki a két hatalmi ág között. Itt kapcsolódik be a rendszer működésébe az államfői aktivitás, neki ugyanis joga van feloszlítani a parlamentet, így alkotva ellensúlyt. Érdemes megjegyezni, hogy a feloszlítási jog a demokratikus működés feletti örökösessel hozható összefüggésbe, ugyanis a köztársasági elnök ezt a jogot általában feszültségfeloldás gyanánt foganatosítja, amely feszültség a törvényhozás és a kormány között feloldhatatlannak bizonyul.¹⁵ Ebből következik, hogy a parlament mandátuma sem tekinthető fixnek.

Az államfő kapcsán emliteném meg a parlamentáris rendszerek azon általános jellemzőjét, miszerint a végrehajtó hatalom belső struktúráját tekintve dualisztikus, azaz a kormányfői, illetve az államfői tisztség elkülönül egymástól.¹⁶ Mindkét közjogi méltóság tekintetében további következtetések levonása szükséges. Az államfőnek ebben a konstrukcióban többnyire szimbolikus, reprezentatív szerepkör jut. Emellett a köztársasági elnök nem tartozik semmilyen politikai felelősséggel, ezért elkerülhetetlen volt az ellenjegyzés intézményének megteremtése. „Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke. Az ellenjegyzés megtörténtével a Kormány vállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnök aktusáért az Országgyűlés előtt.”¹⁷ Ennek fényében evidens, hogy a végrehajtó hatalom élén, mint kollektív szerv, a kormány áll. A kormányon belül is kiemelkedő jelentősége van a kormányfő, azaz a miniszterelnök személyének. Megjegyezném azonban, hogy országonként nagyvonalú eltérések mutatkoznak abban, hogy milyen feladat-és hatásköröket gyakorolhat a miniszterelnök, meghatározva, hogy milyen mértékben képes tényleges befolyásra a politikai

¹³ MEZEI PÉTER: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban, in *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2008/1. szám, 9.

¹⁴ Ld. bővebben: BAGEHOT, WALTER: *The English Constitution*, 1867, Chapman & Hall, London.

¹⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, 2014, HVG-ORAC, Budapest, 232.

¹⁶ SZENTE: i. m. 336.

¹⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

döntések terén. Az erős miniszterelnöki pozícióra példaként említhető Németország és Nagy-Britannia, a gyengére pedig Norvégia és Hollandia.¹⁸

2.2. A prezidenciális kormányforma

Az elnöki rendszer kialakulása az Amerikai Egyesült Államokban ment végbe, kiindulópontjának az 1787-es alkotmány hatályba lépése tekinthető. Európában nem vált meghatározóvá, ezzel ellentétben szinte az összes latin-amerikai ország átvette ezt a kormányformát.¹⁹ Ugyanakkor ezek az adaptációk meglehetősen eltértek az eredeti formától, az átvevő országok társadalmi-politikai berendezkedése miatt.

A kormányzati rendszer fundamentuma az erőteljes hatalommegosztás. Az alkotmányra visszautalva ugyanis megállapítható, hogy a Montesquieu-féle, de a már Polübiosz által is megfogalmazott, egymást kölcsönösen korlátozó és ellenőrző hatalmi struktúra itt jelent meg elsőként ilyen tiszta formában. A három hatalmi ág tehát nem elszigetelten működik egymástól, a hatalommegosztás dogmája csupán a hatalomkoncentrációt zárja ki bizonyos jogosítványok biztosításával.²⁰ Innen ered a méltán elhíresült fékek és ellensúlyok, azaz a *checks and balances* rendszer elnevezése. Az így megvalósuló szisztéma kölcsönös függőségi viszonyt teremt a hatalmi ágak között, ahol azok egyenlő erőviszonyban állnak egymással.

A végrehajtó hatalom letéteményese ebben a koncepcióban az államfő, aki ennél fogva kormányfő is egyben. Mivel egyazon személy tölti be a két tisztséget, a rendszert a monolitikus jelzővel illelhetjük. Az államfőt a választópolgárok közvetlenül választják,²¹ akit ebből kifolyólag nem terhel politikai felelősség a törvényhozás irányába.²² Ez azt jelenti, hogy az államfő mozgásterére nincs hatással a törvényhozó hatalom, olyan értelemben, miszerint nem szükséges, hogy megszerezze annak többségi támogatását a hatalma gyakorlásához. Más kérdés, hogy a jogi felelősség kapcsán természetesen be kell tartania az alkotmányt és a törvényeket. Itt jön a képbe egy olyan eljárás, mint az *impeachment* az Egyesült Államokban. Főszabály szerint az elnök mandátumának időtartama fix, vagyis politikai okokból nem lehetséges a leváltása.²³ Ez egyrészt növeli a végrehajtás stabilitását, azonban ezzel együtt igen kockázatos megoldás. Pontosan ezért döntöttek úgy az alapító atyák, hogy alkotmányos szinten szabályozzák a kérdést,

¹⁸ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: *i. m.* 51.

¹⁹ BADIE – BERG-SCHLOSSER – MORLINO (szerk.): *i. m.* 590.

²⁰ TRÓCSÁNYI – SCHANDA (szerk.): *i. m.* 81.

²¹ Illetve az Egyesült Államokban elektorok útján, azaz kvázi-közvetlen módon.

²² SZENTE: *i. m.* 339.

²³ SHUGART, MATTHEW SOBERG – CAREY, JOHN M.: *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge, 29.

létrehozva egy garanciális eszközt az elnökkel szemben, ami lehetővé teszi a leváltását az alkotmány megsértése esetén. A valósághoz azonban hozzátartozik, hogy az eljárás igen hosszadalmas és rögzös útként írható le. Mi sem támasztja alá jobban ezt az állítást, mint hogy eddig mindössze két elnökkel kapcsolatban²⁴ kezdeményezte a képviselőház az alkotmányos, peren kívüli vádemelési eljárást, a szenátusi tárgyaláson azonban mindkét eset felmentéssel végződött.²⁵ Richard Nixon pedig elejét véve az elnöki székből való elmozdításnak, nemes egyszerűséggel lemondott tisztségéről.

2.3. A félprezidenciális kormányforma

A félprezidenciális kormányzati rendszer megszületése jóval későbbre datálható, mint az előbbieké, ugyanis a XX. század második felében vált csupán a főbb kormányformák egyikévé. Pontosítva az időbeli elhelyezést, Franciaországban az V. Köztársaság Alkotmánya az, ami megteremtette a félelnöki kormányformát, annak 1958-as elfogadásával.²⁶

A félprezidenciális modell lényegét az előbbieken már részletezett, két fő kormányforma előnyös sajátosságainak vegyítése jelenti. Másképpen megfogalmazva, a félelnöki rendszer a prezidenciális és a parlamentáris kormányforma közötti átmenetnek tekinthető. A berendezkedés alapvető jellemzője, hogy a végrehajtó hatalmi ág megoszlik a köztársasági elnök és a kormány között.²⁷ Ebben a berendezkedésben – a parlamentáris rendszerekkel ellentétben, a prezidenciális rendszerekhez hasonlóan – a köztársasági elnök sokkal erősebb közjogi pozícióval rendelkezik, aminek magyarázó tényezője, hogy közvetlenül a nép választja, éppen ezért az államfő nem felelős a parlamentnek,²⁸ sőt az ilyen rendszerekre jellemzően fel is oszlathatja a törvényhozást. A kormány viszont a parlament és a köztársasági elnök irányába is felelősséggel tartozik,²⁹ ami azt jelenti, hogy mindkét oldalról megbuktatható.

A félprezidenciális berendezkedésen belül nagy a differenciáltság az egyes országokat tekintve, ami mindig az elnök hatalmának súlyával kapcsolatos. Ezt pedig két tényező határozza meg. Egyrészt az elnök alapvető, alkotmányos szinten meghatározott jogköre, másrészt a választások során kialakult parlamenti többség. Ezek közül az utóbbi az érdekesebb, ugyanis ha a köztársasági elnök pártállása nem egyezik meg a törvényhozás többségének pártállásával, kénytelen

²⁴ Andrew Johnson (1868) és Bill Clinton (1998).

²⁵ LYONS, RICHARD – CHAPMAN, WILLIAM: Judiciary Committee Approves Article to Impeach President Nixon, 27 to 11, in *The Washington Post*, 1974. július 28.

²⁶ TRÓCSÁNYI – SCHANDA (szerk.): i. m. 83.

²⁷ SMUK (szerk.): i. m. 16.

²⁸ KUKORELLI (szerk.): i. m. 313.

²⁹ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: i. m. 52.

lesz az ellentáborból kinevezni a miniszterelnököt.³⁰ Az így kialakult *kohabitáció*, vagyis politikai társbérlet pedig nyilvánvalóan csökkenti a végrehajtó hatalom hatékonyságát. A rendszer ilyenkor jobban közelít a parlamentáris kormányforma felé, ha pedig a tisztségeket betöltő személyek pártállása megegyezik, a prezidenciális kormányformára emlékeztet nagyobb mértékben.³¹ Megjegyzém, hogy Franciaországban az első kohabitáció hatására egyes elemzők a teljes kormányozhatatlanság képét vizionálták, igaz, ez végül nem következett be, de a végrehajtás hatékonysága valóban jelentősen csökkent, hiszen a munkamegosztás eleinte igencsak nehézkesnek bizonyult François Mitterrand köztársasági elnök és Jacques Chirac miniszterelnök között.³²

2.4. A jurisztokratikus kormányforma

A jurisztokrácia aktuális kérdéskörre tétele Pokol Bélához köthető, aki az új formát az alkotmánybíróságok megnövekedett hatalmából eredezteti, aminek következménye a hatalmi folyamatok olyan szintű megváltozása, ami szétfeszíti az eddigi kormányformák kereteit.³³

A közjogi főszereplők küzdelmeiben az Alkotmánybíróság az által tud részt venni – illetve a középpontba kerülni –, hogy a törvényeket a létrehozásuk után közvetlenül megsemmisítheti.³⁴ Ebből adódik, hogy együttműködés alakul ki az alkotmánybíróság és a visszaszorított kormányzat között.³⁵ A demokrácia így átcsúszik jurisztokráciába, mely átcsúszás arányait az elmúlt évtizedek globális tendenciái és az egyes országok belső hatalmi szerkezete határozza meg.³⁶ A kormányformával kapcsolatban ki kell emelni, hogy több fokozata is kialakulhat, különböző meghatározó tényezők függvényében. Ilyen tényező az alkotmánybírósnak az alkotmányhoz való monopolizált hozzáférése foka, az alkotmányértelmező hatalom szélessége, az alkotmánybíróági törvénymegsemmisítési jogkör aktivitásának terjedelme, és a bírák megbízásának időtartama.³⁷

³⁰ Uo. 53.

³¹ DUVERGER, MAURICE: A new political system model – semi-presidential government, in *European Journal of Political Research*, 1980/2. szám, 165-187.

³² Ld. bővebben: KNAPP, ANDREW – WRIGHT, VINCENT: *The Government and Politics in France*, 2006, Routledge, New York.

³³ POKOL BÉLA: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései, in *Pázmány Law Working Papers*, 2016/8. szám, 2.

³⁴ Uo. 5.

³⁵ Uo. 6.

³⁶ Ld. bővebben: POKOL BÉLA: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán, in *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. szám, 4-18.

³⁷ POKOL (2016): i. m. 8-11.

3. A JELENSÉG HÁROM ARCULATÁNAK ELEMZÉSE

3.1. Alapvetések

A prezidencializálódás kérdésköre relatíve új jelenségként értelmezhető a politikai életben. Meghatározni pedig úgy lehetne, miszerint egy adott állam hatalmi berendezkedése egyre inkább elnökibbé válik a gyakorlatban, még hozzá annak ellenére, hogy a kormányforma típusának megváltoztatásáról szó lenne.³⁸ Az elnökibbé válás pedig azt takarja, hogy egyre inkább megjelennek a prezidenciális kormányforma jellemzői az aktuálpolitika színterén. Ezáltal pedig a parlamentáris kormányzás harmadik típusa alakul ki – a kabinet és a miniszterelnöki/kancel-lárelvű után –, amely a beszédes „elnöki” elnevezéssel illusztrálható.³⁹ Azt mondhatjuk tehát, hogy ezt a bizonyos harmadik fejlődési fokozatot a prezidencializáció alatt értett változások alakítják ki. A jelenségről Thomas Poguntke és Paul Webb a hivatkozott írásban azt állítják, hogy háromarcú. Azaz, hogy a megvalósuló változásokat három különböző oldalról vizsgálhatjuk. Egyrészt a végrehajtó hatalom oldaláról, másodrészt a párton belül lejátszódó folyamatok oldaláról, harmadrészt a választási rendszer oldaláról. A prezidencializáció tehát egy igen összetett, komplex jelenség, amit ha közelebbről nézünk megállapítható, hogy egy adott ország társadalmi és politikai környezete az, ami végtére is meghatározza, hogy a jelenség miként valósul meg, illetve milyen mértékben.

A különböző országokban tapasztalható eltérések ellenére azonban elmondható, hogy a leegyszerűsített, általános képlet ugyanaz. A lényeg ugyanis úgy fogalmazható meg, miszerint a politikai hatalom eltolódik, jellege megváltozik, még hozzá az egyes vezetők⁴⁰ javára, illetőleg ebből adódóan a kollektív aktorok hátrányára.⁴¹ Arról van tehát szó, hogy a vezető az eddiginél nagyobb autonómiával fog rendelkezni, azaz lehetséges cselekvéseinek mozgástere kitágul. Mielőtt a további fejtegetésekbe belekezdenék, ezen a ponton emelném ki Körösenyi András azon megállapítását, mely szerint a prezidencializációt nem lehet tisztán alkotmányjogi fogalomként értelmezni, ezért helyesebb, ha egy olyan metaforaként fogjuk fel, ami az egész politikai rendszer működési logikájára kihat.⁴²

³⁸ POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, 2005, Oxford University Press, Oxford, 1.

³⁹ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, in *Századvég, Új folyam*, 2001/20. szám, 3-38.

⁴⁰ A pártok szintjén a pártelnökökről, a végrehajtás szintjén a kormányfőről van szó.

⁴¹ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 7.

⁴² KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 345.

3.2. A végrehajtó hatalom szintje

Elsőként a végrehajtó hatalom színterét veszem górcső alá. „A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti.”⁴³ Körösi András kiegészíti ezt a megfogalmazást azzal, miszerint maga a végrehajtó hatalom is megerősödik a politikai rendszer egészén belül.⁴⁴ Ami biztos, hogy a hatalmi erőviszonyoknak az ilyen módon történő átrendeződése több dolgot is magában foglal. Egyrészt a miniszterelnöknek nő az autonómiája, vagyis megnövekszik azoknak a területeknek a száma, amelyekkel kapcsolatban a személyes ellenőrzése érvényesül.⁴⁵ Másrészt – szintén a megnövekedett autonómia eredményeképpen –, az esetlegesen felmerülő, politikai értelemben vett ellenállásokat is könnyebben tudja letörni.⁴⁶ Következésképpen az első esetben nem szükséges effektíve hatalomgyakorlás másokkal szemben, azonban a második eset már megkívánja a hatalomnak a konkrét érvényesítését is.⁴⁷ Harmadrészt pedig – a Körösi-féle megközelítésben –, a végrehajtó hatalom erőteljes térnyerése vázolható fel a törvényhozási folyamatokban. Ennek tekintetében utalnék arra, hogy a parlamentarizmus elmélete szerint a törvényhozásnak felelős a végrehajtás, azonban a valóságban kölcsönös függőség alakul ki a két hatalom között. Véleményem szerint a prezidencializálódás jelenségén keresztül ez még tovább fokozódik egy parlamentáris rendszer vonatkozásában, hiszen végső soron a végrehajtó hatalom válik dominánssá a hatalmi ágak fúziójában. A prezidencializáció végett ugyanis az ún. munkaparlament jelleg helyett még inkább a vitaparlament az a jelző, amivel a törvényhozást illetni lehet, azaz a kormányzat kontrollálja a törvényhozást. Így a parlament eredeti rendeltetését tekintve háttérbe szorul, vagyis a kormány feletti ellenőrző funkciója gyengítésre kerül. Ezzel ellentétben a kormány – mint említettem –, a törvények megalkotásának szignifikáns elemeként realizálódik. Egy szó, mint száz: a parlament lényegében a kormányzat kiszolgálásának színterévé válik.

Summázva az említetteket elmondható, hogy a miniszterelnök hatalmi pozícióját két viszony határozza meg. Elsőként a kormány és a parlament viszonya,

⁴³ SMUK (szerk.): i. m. 68.

⁴⁴ KÖRÖSI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, in *Politikatudományi Szemle*, 2006/1. szám, 44.

⁴⁵ DARIO NIKIC CAKAR: *Competing models of decision making in parliamentary systems. The core executive vs. the concept of presidentialization*, Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference, 2011, 10.

⁴⁶ Uo. 10.

⁴⁷ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 7.

másodszor a kormányon belüli viszonyok. Kiemelendő még, hogy a miniszterelnök mozgásterét csökkenti, ha koalíciós vagy kisebbségi kormányt vezet, ezenfelül növeli, ha egyben ő a párt elnöke is.⁴⁸

A bekezdés végén még kitérnék egy szintén nem elhanyagolható összefüggésre. Ha ugyanis a végrehajtáson belül a kormányfő javára történik a hatalomnak az átrendeződése, mindemellett a végrehajtó hatalom dominanciája is kimutatható a törvényhozás felett, akkor ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök is dominánsabbá válik a parlamentben, azaz hatalma ezen a szinten is növekedést mutat. Más szavakkal: a törvényhozás folyamatában megmutatkozó szerepköre is erősödik.

3.3. A pártok szintje

A pártok vonatkozásában a prezidencializálódás folyamatainak eredményeként a pártvezér javára zajlik le a hatalmi eltolódás.⁴⁹ Magának a pártnak a testülete relatíve háttérbe kerül, míg a pártelnök ezáltal úgymond függetlenedik annak szervezésétől.⁵⁰ Az erőviszonyok megváltozásának természetesen akkor van igazán súlya, ha a választások alkalmával a párt elnyeri a kormányzati pozíciót, azaz kormányalakításra kerülhet sor. Ekkor ugyanis, az ezek során megbízatását elnyert miniszterelnök – aki a pártelnöki tisztséget is bírja –, szilárd párttámogatásra számíthat. Személyén keresztül pedig maga a kormányzat is, aminek alapján kijelenthetjük, hogy egy kiemelkedően fontos erőforrásról beszélünk ebben a szituációban.⁵¹ Thomas Poguntke és Paul Webb kiemeli, hogy voltaképpen ilyen megváltozott körülmények között már nem beszélhetünk arról, miszerint a párt kollektív testülete határozná meg a hatalom megszerzéséhez vezető utat, azaz a választásokat. Ehelyett ez a folyamat jelöltközpontúvá válik, amit a vezető személye határoz meg. Folytatva a gondolatmenetet, a szerzőpáros ennek nyilvánvaló következményeként vázolja, hogy a párt tekintélyes autonómiát biztosít a pártelnöknek abban, hogy a meghirdetett politikai programot meghatározhassa. A program ezáltal mondhatni a pártvezér programjává avanzsálódik. Hozzáteszik azt is, hogy ilyen kontextusban a pártelnök, mintegy megkerülve a pártot, közvetlenül szól a választópolgárokhoz, ami szintén egyik kulcseleme ennek a stratégiának. Más megfogalmazással élve úgy is mondhatjuk, hogy egy személyben képes reprezentálni a pártot a választópolgárok irányába.

Érdekes kérdés ezek után, hogy hogyan és milyen eszközök által következhetett be egy ilyen volumenű változás, méghozzá relatíve rövid időn belül a politikai életben. A választ a társadalmi szinten is meghatározóvá váló tömegmédiában találjuk meg. Pontosítva ezen, azt mondhatjuk, hogy a kommunikációs ipar

⁴⁸ STUMPF ISTVÁN: A kormány alkotmányos jogállása, in *Új magyar közigazgatás*, 2015/2. szám, 8-14.

⁴⁹ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 9.

⁵⁰ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: i. m. 347.

⁵¹ KÖRÖSÉNYI (2006): i. m. 48.

nagyszabású volta képessé vált arra, hogy direkt módon szolgálja azt a célt, amely a vezető személyiségének meghatározóvá tételére irányul.⁵² Ennek mintegy velejárója, szükségképpen motívuma, hogy előidézze a pártszervezetből való kiemelkedését is. Ez pedig azt jelenti, hogy a választópolgárok mobilizálásának feladatát kvázi átveszi a média, azaz a pártszervezet csorbát szenved ezen funkció vonatkozásában.⁵³ Mindezek tükrében természetesnek hathat, hogy egy vezető csak addig lehet pozícióban, amíg teljesíteni tudja a tőle elvártakat, azaz a pártot sikerre tudja vinni egy választás alkalmával.⁵⁴

Azonban csupán a média nem lenne elégséges ezen folyamat beteljesítéséhez. Véleményem szerint ugyanis a vezető személyisége, karizmája az a kiindulópont, az a talpkő, ami lehetővé teszi, hogy a médiát, mint eszközt segítségül hívva elérhető legyen a kívánt eredmény. Ugyanis a politika színterén történő imázs építéséhez elengedhetetlenek bizonyos adottságok, képességek. Ez már a platóni filozófiában is megjelenő kérdéskör, majd később Machiavelli is megállapította, amikor a virtút a hatalommal rendelkezők legfőbb erényének titulálta. Fontos itt azonban megemlíteni azt a Weber-féle megállapítást, hogy a személyes vonzerő szubjektív érzelmeken és érzéseken alapszik, azaz racionális érvekkel nem értelmezhető hatás alakul ki.⁵⁵ Tovább víve a gondolatot azt láthatjuk, hogy a prezidencializáció egyik aspektusa, ami alapján a karizmába vetett hit irracionális felerősödik, végül is a szavazás racionalitását csökkenti. A választópolgárok szimpátiáját tehát olyan személyes kvalitások képesek kiváltani, amikkel a vezér rendelkezik. Ez a gyűjtőfogalom bizonyos jellemvonásokat takar, amelyek közül példaként említhető maga a megjelenés, a szociális háttér, az intelligencia, a találékonyosság, a magabiztosság, a tapintatosság.⁵⁶

A pártok szintjén további tényezőt jelent a kartellpártosodás, ami csakugyan hozzájárult a párt vezetőjének előtérbe kerüléséhez. Ez a definíció a pártok szerepének, illetve funkcióinak megváltozását jelöli. Míg a korábbi párttípusok az államot úgymond kívülről, a civil társadalmat képviselve próbálták befolyásolni, a kartellpárt már az állam részévé vált.⁵⁷ Ezzel a változással pedig a pártok elvesztették az addigi arcukat megalapozó olyan jellegzetességeket, mint a saját társadalmi bázis és a saját pénzforrás, hiszen az új típust az állam szabályozza, az állam finanszírozza.⁵⁸ Az elnevezés találó, hiszen a pártok, azaz versenytársak olyan összejátszását jelenti, ami közös érdekeken alapul. Ez a közös érdek pedig

⁵² MUGHAN, ANTHONY: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, 2000, Palgrave Macmillan, Houndmills, 52.

⁵³ KÖRÖSÉNYI (2001): i. m. 3-38.

⁵⁴ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 10.

⁵⁵ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia*, 2005, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 207.

⁵⁶ BLONDEL, JEAN: *Political Leadership*, 1987, SAGE Publications, London, 130.

⁵⁷ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: i. m. 117.

⁵⁸ Uo. 117-118.

természetesen a hatalom megtartása. „A választó törődjön inkább az eredményekkel és ne a szakpolitikával, amely a profik birodalma. A pártok profik társulásából állnak és nem az állampolgárok vagy az értük létező szövetségek alkotják.”⁵⁹ Ha pedig egy ilyen jellemzőkkel felépített környezetben helyezzük el a pártokat, láthatjuk, hogy a pártvezér számára még inkább nyitva áll a lehetőség, hogy egy-maga szólítsa meg az embereket, mintegy ismét arcot biztosítva a pártnak, amire természetesen az istenadta nép is fogékonyan fog reagálni.

3.4. A választási rendszer szintje

Végül a prezidencializáció harmadik arca a választási folyamatokban található meg. A kulcs tényezők megegyeznek az előző pontban említettekkel, következőképpen mindössze egy másik tekintetben történő elemzésről van szó. Ugyanis a főszerep ismét a pártvezér személyiségének és a médiának az egymásra gyakorolt hatásában keresendő. Ennek a kapcsolatnak az összefüggésében beszélhetünk a már említett jelöltcentrikusságról a választási kampányokban, aminek okozataként a média mégannyira a vezetőre, mint individuumra fókuszál, ami aztán az egyenlet végére érve a választói magatartásban is megmutatkozik oly módon, hogy a választó a jelölt személyiségére hagyatkozva fogja leadni szavazatát.⁶⁰ Leegyszerűsíthetőnek hathat ez a modell, de a jelentősége így is figyelemre méltó. Egészen egyszerűen azért, mert a választópolgárok életében ez a hatás jelenik meg a legmarkánsabban. Ennek horderejét pedig mi más tudná jobban igazolni, mint a népszuverenitás politikai eszméje, amit – hazánkat példaként említve – a jogalkotó alaptörvényi szintű szabályozása is méltán kiemel.⁶¹

A politika tehát mediatizálttá vált, a modern tömegmédia olyan eszközzé nőtte ki magát a 20. századtól kezdődően, ami kétségtelenül a politikai kommunikáció alapjává vált, külön kiemelve a kampányidőszakot, ahol súlyozottan érvényesek a vonatkozó megállapítások. Kérdés, hogy a választók oldaláról szemlélve a dolgokat, ez a változás mennyiben értékelhető pozitívnak, vagy éppen negatívnak. Az utóbbi szemlélet lényegét jól kifejezi egy Jean Baudrillardtól származó idézet, miszerint: „Olyan világban élünk, melyben mind több az információ és mind kevesebb a jelentés.” Vagyis, mivel a politikai üzenetek leegyszerűsödtek és lerövidültek, emellett pedig könnyebben hozzáférhetővé váltak az emberek számára, kvázi már csak populista üzenetek kommunikációjáról beszélhetünk, aminek következménye a választópolgárok felületes szemléletmódja és politikai apátiája.⁶² A pozitív olvasat ezzel szemben azt hangoztatja, hogy a média térnyerésével egyre több ember kap valamilyen képet a közügyekről – még ha csak

⁵⁹ S. KATZ, RICHARD – MAIR, PETER: A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia, in *Politikatudományi szemle*, 2001/3. szám, 151.

⁶⁰ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 10.

⁶¹ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (3).

⁶² BAJOMI-LÁZÁR PÉTER: A politika mediatizálódása és a média politizálódása, in *Médiakutató*, 2005/1. szám, 39-51.

sommás formában is –, de ez is elegendő ahhoz, hogy előmozdítsa az állampolgárok politikai életben való részvételét.⁶³

Bármelyik oldalra is tegyük le a voksunkat, a mediatisálódás kiemelkedő szerepe mindkét szemléletben vitathatatlan marad. Elég csak a különböző médiatanácsadók, kommunikációs szakemberek, azaz spin doctorok munkájára gondolnunk, akik túlnőve a választási kampányokat, a politika világának mindennapi meghatározó elemeivé váltak. A politikai reklámokat részletesen szabályozó médiatörvények is hasonló érvként hozhatóak fel. Ami azonban az előbbieken is túlmutat, az a miniszterelnök kiválasztásának mikéntje. Ugyanis az egyes pártvezérek a választási kampányok során a miniszterelnöki szék várományosaivá válnak. Elég csak a köznyelvben használatos miniszterelnök-jelölt szóra gondolnunk, holott a jog nem ismeri ezt a kifejezést. Levonva ennek a konzekvenciáját, voltaképpen azt mondhatjuk, hogy a parlamentáris kormányforma mellett is mintegy közvetlen kormányfői választásról beszélhetünk, mivel a választópolgárok előre tudják, hogy esetlegesen kit juttatnak a tisztségbe szavazatukkal. Ebben pedig ismételtelen felfedezhetjük a prezidenciális kormányforma jellegzetességéhez hasonulást, hiszen az Egyesült Államok kvázi-közvetlen elnökválasztása az intézményrendszer egyik legkiemelkedőbb aspektusa.⁶⁴

Ez pedig áttekintve a mediatisálódott választási kampányok két fő jellegzetességére, a perszonalizációra és az amerikanizálódásra. A perszonalizáció alapja az előző pontban érintett imázsalkotás, amely egyfajta személyközpontú megközelítést jelent. A nagy nyilvánosság előtt szereplés ugyanis lehetővé teszi, hogy a politikus a személyiségére alapozva toborozzon követőket, növelje elfogadottságát, egyszóval szavazatokat gyűjtsön.⁶⁵ Az amerikanizálódás ebben a környezetben a politikai verseny jellegének, a politizálási stílusnak a megváltozását jelenti.⁶⁶ Logikus innentől kezdve, hogy a két jelenség kéz a kézben jár. Alátámasztásul az amerikai stílusú televíziós vitákat említeném, amik a perszonalizálódás pozitív hatásait kiváltani képes tipikus eszközök, emellett a színpadias jelleg, a spektakularizációs⁶⁷ hatás sem elhanyagolható velük kapcsolatban. Utóbbi azért lényeges, mert az embereket természetüknél fogva egyszerűbb megszólítani ilyen formában. A végeredmény, hogy a választók a politikai programot egy archoz tudják párosítani. Ehhez még hozzátartozik, hogy minél inkább meghatározó a politikus személyisége, karizmája, minél inkább javára tudja fordítani a média nyújtotta lehetőségeket – vagyis minél meggyőzőbben tud szerepelni – annál inkább sikeresnek mondható. Nem véletlen, hogy pont ezzel összefüggésben egyre

⁶³ Uo. 39-51.

⁶⁴ KÖRÖSÉNYI (2005): *i. m.* 215.

⁶⁵ Uo. 210.

⁶⁶ KÖRÖSÉNYI (2001): *i. m.* 3-38.

⁶⁷ A szó eredeti jelentése professzionális, „nagyipari” látványosítás, ami a politika teatrális dimenzióira utal.

inkább teret nyert a politikai marketing, vagyis a politika, mint terep és a marketing, mint technika összefonódott egymással.⁶⁸

Mindent összevetve, a politika világa egy „különleges áruvá”⁶⁹ alakult át, amit a médián keresztül feltűnően sikeres módon el lehet adni. A parlamenti élő közvetítésektől kezdve, a különböző rádiós műsorokig, az értékesítése ennek az árunak szinte minden felületen zajlik. Az tehát, hogy a média egyre több helyen kerül említésre, mint negyedik hatalmi ág, nem pusztán légből kapott ötlet. Hogy mekkora is a jelentősége a politikában, arra Merkovity Norbert a kétélű fegyver hasonlattal világít rá: „...mert a média elbuktathat vagy a vállára emelhet egy pártot. Egyik esetben akár eltűnhet a süllyesztőben, másokban pedig biztosíthatja a stabil növekedést.”⁷⁰

4. A PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS DINAMIKÁJA A TÖBBSÉGI ÉS A KONSZENZUÁLIS RENDSZEREKBEN

Ahogy már volt szó róla, a prezidencializálódás kontextusfüggő, országonként eltérnek a jelenség következtében testet öltő hatások. Ezért is szükséges egy, az általánosításokon bizonyos szinten túlmutató, ezzel az országpéldák konkrétumaira rávezető vizsgálódás. Az elemzés alapjául a politikai rendszereknek a többségi és a konszenzuális alapon történő megkülönböztetése szolgál.

Mielőtt a prezidencializálódás dinamikáját ismertetném, a csoportosításról kell szólnom, ami Arend Lijphart holland politológus nevéhez köthető. Elöljáróban megjegyezném, hogy az alább érintett jellemzők minden esetben, csakis a többségi és a konszenzuális rendszereknek egyfajta kisarkított, tiszta modelljében értelmezhetőek. A kettő közötti alapvető különbséget leegyszerűsítve, de mégis szemléltetően, a demokrácia Abraham Lincoln-féle megközelítéséből vezeti le a szerző, aki szerint annak lényege, hogy a kormányzás a nép által és emellett a népért történjen. Ez az elméletben természetesen kielégítőnek tűnhet, azonban a gyakorlatban már felvet alapvető kérdéseket. Kezdve azzal, hogy hogyan is lehet megvalósítani ezt az elképzelést olyan körülmények között, ahol a választói elvárások meglehetősen tarkák. Itt jön képbe a két rendszer közötti különbség, méghozzá a kérdésre adott különböző válaszok végett. Míg a többségi rendszer válasza az, hogy a demokratikus döntéshozatal leginkább az emberek többségének akaratával valósulhat meg, addig a konszenzuális rendszer az emberek minél

⁶⁸ MERKOVITY NORBERT: Politikai kommunikáció és politikai marketing, in *Politikadományi szemle*, 2008/4. szám, 77-102.

⁶⁹ Uo. 88.

⁷⁰ Uo. 91.

nagyobb rétegének bevonásával képzei ezt el.⁷¹ E két koncepció aztán a választási rendszerek két fő típusában realizálódik, a *majoritárius* és a *proporcionális* változatokban. Az előbbi előnye, hogy biztosítja a stabilitást a kormányzat számára, azonban sok szavazat elvesz, ami azzal jár, hogy a megválasztás relatíve kevés szavazattal történik.⁷² Az utóbbi előnye, hogy pontosabban képezi le a választók preferenciáját, hátránya, hogy a törvényhozás politikailag fragmentálttá válhat, aminek hatására a döntéshozatal hatékonyságában csökkenést tapasztalhatunk.⁷³

Ebből kiindulva további lényeges jellemzők kerülhetnek levonásra, amik a prezidencializáció ezen két típust érintő dinamikájának megértéséhez elengedhetetlenek. A többségi rendszerekben a végrehajtó hatalom egy adott párt kezében koncentrálódik, aminek okán ez a törvényhozással való viszonyában a végrehajtás dominanciáját idézi elő.⁷⁴ A konszenzuális rendszerekben ennek az ellentéte zajlik le a végrehajtáson belül, hiszen a hatalom megoszlik több párt és esetleges koalíciók által, így a törvényhozás és a végrehajtás alapvetően kiegyensúlyozott kapcsolatban áll egymással.⁷⁵ Ezen ismérvek szinte szükségszerű következménye, hogy az előbbi rendszerben bipoláris verseny zajlik a hatalomért két párt között, míg az utóbbiban mindig több párt küzdelméről beszélhetünk. Kiemelném még, hogy a többségi rendszerekben – a parlamenti szuverenitásból adódóan – a törvényhozás az utolsó szó egy alkotmányossági kérdésben, a konszenzuális rendszerekben ugyanakkor bírósági felülvizsgálat – legyen az rendes bíróság(ok) vagy külön alkotmánybíróság által –, mondhatja ki a végső ítéletet kétes esetben.⁷⁶ A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a kormány mozgásterét tovább növeli a többségi rendszerekben az a tény, hogy a központi bankok alárendeltek a végrehajtás akarátának, értelemszerűen a konszenzuális rendszerekben ez nincs így, itt helyette független központi bankokat találhatunk.⁷⁷

Mindezek elvezetnek a két rendszer különbségének másik oldalról való megközelítéséhez. A konszenzuális rendszerek ugyanis definiálhatóak azon attribútumuk által, hogy az államszervezetben olyan intézményesült vétószerreplők vannak jelen, amelyek a kormányt hivatottak korlátozni.⁷⁸ Ilyen vétószerreplőként jelenik meg az említett bírósági felülvizsgálat, a koalíciós partnerek, a független központi bank és így tovább. Logikus, hogy mivel a tisztán többségi rendszer nem

⁷¹ LIJPHART, AREND: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999, Yale University Press, New Haven, 2.

⁷² TRÓCSÁNYI – SCHANDA (szerk.): i. m. 185-187.

⁷³ Uo. 188.

⁷⁴ LIJPHART: i. m. 3.

⁷⁵ Uo. 3.

⁷⁶ Uo. 4.

⁷⁷ Uo. 4.

⁷⁸ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 11.

tartalmaz ilyen korlátokat, a kormány autonómiája nagyságrendileg jelentősebb.⁷⁹

A prezidencializálódás dinamikája tehát abban differenciál a két rendszer kapcsán, hogy azokban eltérőek az előre lefektetett alapok, azaz a jelenség számára is úgymond determinálva vannak bizonyos játékszabályok, amiknek a megkerülése nem lehetséges magának az alkotmányos rendszernek a megreformálása nélkül. Ennek mentén megállapítható, hogyha a prezidencializáció logikájából kiindulva a miniszterelnök növelni akarja saját hatalmát, az a két rendszer sajátosságait alapul véve csupán eltérő utakat bejárva kerülhet megvalósításra. Máriss visszautalnék tehát az említett vétőszereplőkre, mivel őők lesznek a kulcsszereplői a dinamikában megmutatkozó eltéréseknek. A többségi rendszerekben a megválasztott miniszterelnök közvetlenebbül, direktebb módon tudja érvényesíteni akaratát, hiszen a rendszer alapvetően nagyobb autonómiát biztosít, emellett vétőszereplők sem zavarják a kormányt az általa kijelölt célok elérésében. Pontosan ezért, az erőforrásait arra kell felhasználnia, hogy a saját autonóm pozícióját fenn tudja tartani a párton belül, ami megfordítva azt jelenti, hogy a pozíciója a többségi párt akaratától függ.⁸⁰ A konszenzuális rendszerekben, ahol a miniszterelnök kisebb autonómiával rendelkezik, a kormány úgy tudja növelni a mozgásterét, hogy csökkenti a vétőszereplők azon képességét, ami biztosítja számukra, hogy beleavatkozzanak a kormány munkájába.⁸¹ Ez persze a kormány oldaláról saját autonómiájának növelésével egyezik meg. A miniszterelnök ebből adódóan egyfajta közvetítővé válik a kormányzata és a vétőszereplők között, vagyis a politikai szintéren még inkább szembetűnőbbé válik a jelenléte. Ennek kimenetele természetesen egyaránt lehet pozitív és negatív is. Nem hiába írja Poguntke és Webb, hogy ha a vezető ilyen pozícióban sikerrel veszi az akadályokat, akkor a többségi rendszert meghaladó autonómiával is rendelkezhet. Persze az érem másik oldala is adott, ami nem csupán egy gyenge kormányzathoz vezethet, hanem egyenesen a politikus bukásához is.

Ha pedig ilyen volumenű eltérések tapasztalhatóak pusztán a kettő – még mindig általánosításoknak kitett – rendszert vizsgálva, akkor igazolást nyert, hogy mennyire is meghatározza a prezidencializálódás dinamikáját a kontextus, azaz a jelenséget országról országra, az adott társadalmi és politikai környezetben érdemes igazán elemezni. Azonban előtte még szintén elengedhetetlen, hogy a prezidencializációt kiváltó okokról is megemlékezzünk.

⁷⁹ Uo. 11.

⁸⁰ Uo. 12.

⁸¹ Uo. 12.

5. A PREZIDENCIALIZÁCIÓT KIVÁLTÓ OKOK

Minden, így a prezidencializáció is visszavezetethető egészen annak gyökereihez, olyan okokra, amelyek következtében kialakultak azon politikai életet megváltoztató folyamatok, amikről eddig szó esett. A 20. század második felében lezajló folyamatok lényegében újradefiniálták a kormány működését az államháztartásban, amin a 21. század válságjelenségei sem változtattak, sőt. Ha nagyon kisarkítva akarjuk vizsgálni a jelenséget, akkor úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzásnak újra meg kellett találnia önmagát, ami egy olyan válasz adásában valósult meg, ami képes volt arra, hogy felvegye a versenyt a jelentkező kihívásokkal, így pedig a kormány – azaz az állam – képes maradjon arra, hogy betöltse fő funkcióját, azaz a társadalom fenntartását és irányítását. A magam részéről úgy vélem, hogy a hajtóerőt ezekhez a változásokhoz a különböző hatalomorientált érdektörekvések jelentették, ami nem csoda, hiszen a politikai rendszer egy olyan funkcionális társadalmi alrendszer, ami alapvetően a hatalmi viszonyok dimenziójában helyezhető el. Pontosan ezért a prezidencializációra nem, mint megoldandó problémakörre tekintek, hanem egy olyan motívumra a politikai szférában, ami szükségképpen jelentkezett a kormányzás kapcsán, hiszen végül is arról van szó, hogy a politikai rendszer reagál a környezetében jelentkező hatásokra. Az inputok tehát bekerülnek abba a bizonyos üres négyzetbe, amik aztán meghatározzák az outputok mibenlétét is.⁸²

Azonban az okokat konkretizálni szükségeltetik, ezáltal jobban megfoghatóvá téve a képletet. A prezidencializálódást kiváltó okok között említhető a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a tömegmédiában lezajló változások, illetőleg a hagyományos társadalmi törésvonalak eróziója.⁸³ A továbbiakban ezeket fogom sorba venni.

5.1. A politika nemzetköziesedése

A nemzetköziesedés a nemzetállamok összefogását takarja, ami – rendkívül egyszerűen megfogalmazva – abból a felismerésből indul ki, hogy a közös érdek által vezérelt célok elérése így jelentősen könnyebbé válik. Emellett a második világháború tapasztalatai is azt mutatták, hogy bizonyos nemzetközi szervezetek kialakítása elengedhetetlen. A társadalmak globalizálódásának legfontosabb aspektusa, hogy a világ országait egyre inkább behálózzák bizonyos együttműködési megállapodások.⁸⁴ Ha ezt elfogadjuk akkor érzékelhető, hogy ezen változások

⁸² Ld. bővebben: DAVID EASTON: *The Political System*, 1953, Alfred A. Knopf, New York.

⁸³ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 13.

⁸⁴ ROSENAU, JAMES N. – CZEMPIEL, ERNST-OTTO (szerk.): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge, 100.

mentén, a transznacionálissá vált világban a politika bizonyos szabályainak módosulása sarkalatos kérdéssé nőtt ki magát.

A prezidencializáció szempontjából a legfontosabb, hogy a nemzetközi tárgyalások alkalmával az egyes országokat a saját kormányuk fogja képviselni. Az ilyen kormányközi tárgyalások értelmében a parlament mozgásterére csökkenést mutat, hiszen csakis ratifikálja, vagyis utólagosan jóváhagyja az ezen tárgyalásokon hozott döntéseket.⁸⁵ Természetesen nem elhanyagolható, hogy a parlament jogalkotási aktusa nélkül nem válhatna a meghozott döntés normatartalma az adott állam jogrendjének részévé, azonban érezhetjük, hogy a két oldal közül ebben a konstrukcióban nem a törvényhozás szerepe a domináns. Ami relevánsabb, hogy a végrehajtó hatalom így újabb jogköröket tudhat magáénak, külön kiemelve a miniszterelnököt. Ettől kezdve magyarázatra sem szorul, hogy milyen szintű hatalmi eltolódást jelent az a tény, hogy a nemzetközi szintén a kormány birtokolja a különböző tárgyalási és döntéshozatali jogokat.

5.2. Az állam növekedése

A kiváltó okok közül ezen pont az állami szerepvállalás újraértékelésével érthető meg igazán. A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság alapvető szinten változtatta meg a kérdéskörrel való gondolkodást. A tanulságok fényében az állami szerepkörök újradefiniálására mindenképpen szükség volt, ami az állami beavatkozás növelésének irányába mutatott. A tudományos gondolkodás azért juthatott erre a következtetésre, mert az instabilitás – így a válság – fő okát a nem kielégítő szabályozásban találhatjuk meg, ami aztán nem mindennapi költségeket róhat az államháztartásra.⁸⁶ Ha ezt összevetjük azzal, hogy a gazdasági rendszer és a politikai rendszer milyen kapcsolatban áll egymással – vagyis hogy az előbbi meghatározza a politika mozgásterét, utóbbi pedig ebből kiindulva szintén alakítja a gazdasági rendszert⁸⁷ –, akkor teljesen érthető és még értelemszerűbbnek hathat a szabályozás szükségessége. A világválság mellett persze a már említett egyéb 21. századi kihívások szintén kardinális kérdések a változások kimenetelét tekintve. Az erős állam és hatékony közigazgatás koncepciója tehát adott, amelyben az állam növekedése a feladat- és hatáskörök bővülése által valósul meg. Ha pedig mindezek célkitűzése az, hogy az állam képes legyen olyan szabályozóvá válni, ami biztosíthatja a stabilitást, akkor értelemszerűen a kormányzat lesz az a szereplő, ami ezt a célt valójában meg tudja valósítani. A végkifejlete ennek, hogy ismételten eljutunk a végrehajtó hatalom hatékonyságának növeléséhez. Ebben a

⁸⁵ POGUNTKE – WEBB (szerk.): i. m. 14.

⁸⁶ BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, 2011/2. szám, 51.

⁸⁷ BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 23.

helyzetben a demokratikus korlátok mégannyira létszükségessé válnak annak érdekében, hogy az állam véletlenül se tudjon visszaélni a ráruházott hatalommal.⁸⁸ Így ebben az olvasatban az alkotmányos védőbástyák minősége és érvényesülése fokozottan esszenciális kérdések az államszervezetet illetően.

Visszatérve a végrehajtó hatalomhoz azt láthatjuk, hogy az állam növekedése által generált hatások valóban számottevőek a prezidencializáció tekintetében. Ilyen hatásként tarthatjuk számon azt, hogy az állam még inkább komplexebbé és bürokratikusabbá válik, ennek értelmében az intézményrendszer differenciálódik és pluralizálódik.⁸⁹ A differenciálódás az intézmények fajtáinak növekedését jelenti, a pluralizálódás pedig az adott intézmény számbeli növekedését takarja.⁹⁰ A prezidencializáció ezen tényezők közepette két pontban mutatkozik meg a kiterjedt mozgásterű végrehajtó hatalmon belül. Egyrészt abban, hogy végbemegy egy hatalmi centralizáció a megnövekedett intézményrendszer vonatkozásában, másrészt kvázi aláásva a kormány kollektív felelősségét, a politikai döntéshozatal szektorizált formája válik fő tendenciává.⁹¹ Utóbbi a bilaterális kapcsolatok növekedésével vázolható a kormányfő és az egyes miniszterek között.⁹²

5.3. A tömegmédiában lezajló változások

Arról, hogy a média mennyire kulcsfontosságú tényező a mediatizált politikában, illetve milyen hatásokkal járhat, hogy a médiumokon keresztül generálják ezen különleges áru iránt a keresletet, már szó esett. Ebből kifolyólag most messzebből közelítem meg a témát, egy rövidebb okfejtés révén.

Információs társadalomról hozzávetőleg az 1960-70-es évektől beszélhetünk. Ebben a társadalomtípusban az információ egy olyan értékké vált, ami teljesen új alapokra fektette a modern demokráciák működésének logikáját. Alain Touraine egyenesen a programozott társadalom kifejezést találta a legkifejezőbbnek a megújult társadalmi konfliktusok megragadására.⁹³ Evidens, hogy ilyen mértékű változásokhoz a politika világa is minél inkább idomulni igyekezett. Az alkalmazkodás eredménye az említett perszonalifikálódás, aminek apropóján a választópolgár sokkal inkább képes azonosulni egy adott személlyel, mint egy sokrétű politikai programmal. Másik oldalról azt is fontos megjegyezni, hogy a politikusok általában boldogan élnek a média által biztosított lehetőségekkel, azon

⁸⁸ Ld. bővebben: STUMPF ISTVÁN: *Erős állam - alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég, Budapest.

⁸⁹ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 14.

⁹⁰ Uo. 14.

⁹¹ Uo. 14.

⁹² Uo. 14.

⁹³ TOURAINE, ALAIN: *The Post-Industrial Society, Tomorrow's Social History. Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, 1971, Random house, New York, 3-26.

vonatkozásban főként, hogy a valójában összetett tudnivalókat egy végletekig leegyszerűsített formában képesek tálni, értelemszerűen a potenciális és öncélú pozitív hatás érdekében történő kisarkítással.⁹⁴

5.4. A hagyományos társadalmi törésvonalak eróziója

A modern társadalmakban a politikai tagoltságot az adott társadalom megosztó konfliktusok, azaz törésvonalak alakították ki.⁹⁵ A társadalmakban így létrejöttek bizonyos csoportok, amelyeken belül a fő társadalmi-szociológiai jellemzők megegyezni látszottak, így például a foglalkozás, az osztály, a vallás, a nemzeti-ség és a nem. Megfordítva: ezek azok a jellemzők, amelyek meghúzták a csoportok közötti választóvonalakat, így egyfajta törést előidézve a társadalom egészén belül. A politikai konfliktusok nem egyszerű rivalizálást jelentenek, hanem annál élesebb ellentétet, viszályokat.⁹⁶ Emellett mivel a nemzet egészét érintő közügyekről való gondolkodás ürügyén alakulnak ki ezek a konfliktusok, megosztó vélemények, érezhetjük, hogy mennyire is relevánsnak számítanak a politikai argumentációkban. Egy-egy politikai párt így válhatott egy-egy társadalmi csoport érdekeinek képviselőjévé. Stein Rokkan norvég politológus és szociológus professzor rámutatott, hogy az ilyen konfrontációk nagymértékben determinálják adott országban a pártok számát, azok profilját, választási erejüket, továbbá a pártrendszert illetően annak fragmentáltságát és polarizációját.⁹⁷

Az 1960-as évektől kezdődően ugyanakkor egyre több kutató vélte felfedezni azt a megállapítást, hogy ezek a társadalmi törésvonalak, amik végtére is biztosították a kapcsolatot a társadalom és a pártok között, halványulni kezdtek.⁹⁸ Ez az átalakulás azt hozta magával, hogy az eddig jól bevált módszerekkel már nem lehetett megszerezni szavazatok kielégítő számát. Következésképpen azok az stratégiák, megfogalmazott programok, amik eddig biztos szavazóbázist jelentettek egy párt számára, már nem bizonyultak elégségesnek. Magyarán kizárólag a társadalmi csoportok konfliktusaira már egyre kevésbé lehetett oly biztos alapot építeni, amivel egy párt életben tudott maradni a hatalmi harcok közepette.

A prezidencializáció azon hatásai, amik a vezér személyiségét érintik, egyfajta megoldást kínáltak a felmerülő problémakörre. Pontosan azért, mert a vezető – mint a politikai kommunikációt biztosító elem a társadalom és az állam között – megfelelőnek bizonyult azon feladatra, hogy újfent egyesítse a választópolgárokat, megszerezve a szükséges támogatást pártja számára. Egyszerűen fogalmazva és összegezve az eddigieket: az erodálódás visszás körülményei végett

⁹⁴ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 15.

⁹⁵ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: *i. m.* 55.

⁹⁶ KÖRÖSÉNYI (2005): *i. m.* 67.

⁹⁷ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: *i. m.* 57.

⁹⁸ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 15.

ügyszólván szabadabbá, elérhetővé vált szavazatokat a párt a vezető személyes karizmájára építve próbálta meg ismételten felhalmozni.⁹⁹

6. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

6.1. Egyesült Királyság

Ha az Egyesült Királyságot vizsgáljuk, akkor kijelenthetjük, hogy egy jelentősegteljes mintájával állunk szemben annak, hogy milyen is az, amikor az ismertett elvek szerint változik meg egy államban a kormányzás mikéntje. Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a prezidencializálódás jelenségének vizsgálata és modelljének kialakítása is ebből az országból eredeztethető. De kezdjük egy kicsit messzebből a vizsgálódást, azokkal az államszervezeti konkrétumokkal, amelyek lefektetik a kormányzás alapjait.

A Lijphart féle kettős felosztás kapcsán az ország, mint parlamentáris monarchia, a többségi rendszer alapvető példájának tekinthető. „Az új demokráciák világában Anglia helyzete speciálisnak számít, mert régi demokrácia.”¹⁰⁰ Találó megfogalmazás ez a brit választási rendszerrel kapcsolatban, hiszen az egyszerű többségi rendszer manapság szinte csak a Westminster-típusú demokráciákban van jelen.¹⁰¹ A Duverger-törvény, ami azt mondja ki, hogy ez a szisztéma a kétpártrendszerek kialakulásának kedvez, nem mondott csődöt napjainkig sem. A győztes mindent visz elv erős kétpártrendszert alakított ki az Egyesült Királyságban, a politikai rendszerben hagyományosan a Konzervatív Párt és a Munkáspárt tölt be vezető szerepet. A többségi rendszerek egyéb sajátosságai is felismerhetőek, így az íratlan alkotmány velejáró tényezőjeként a bírósági felülvizsgálat hiánya az alkotmányosság dilemmák terén, ahol így a parlament szava a döntő, illetőleg a monetáris politikáért felelős központi bank is a kormánynak alárendelten működött 1997-ig.¹⁰²

A miniszterelnök erejét és a politikában betöltött szerepét nagymértékben befolyásolja önnön aktivizmusa és törekvéseinek jellege, kijelölve ezzel a megvalósítandó célt a kormánya számára. Az évszázadok során, ahogyan az államfő hatalma egyre inkább protokolláris jelleget öltött, úgy a miniszterelnök jogkörei fokozatosan bővültek, európai viszonylatban ezáltal egy erős kormányfői hatalom letéteményesévé téve a tisztséget.¹⁰³ A kormányfő erős közjogi szerepének

⁹⁹ Uo. 16.

¹⁰⁰ ALMOND, GABRIEL A. – POWELL JR., G. BINGHAM – STRØM, KAARE – DALTON, RUSSELL J.: *Összehasonlító politológia*, 2006, Osiris Kiadó, Budapest, 221.

¹⁰¹ Példának okáért ebbe a kategóriába sorolható Ausztrália, Kanada és India is.

¹⁰² LIJPHART: i. m. 19-21.

¹⁰³ FRAN CZEL RICHÁRD: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, in *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közfizgalglati Egyetem Közfizgalgaltás-tudományi Szakmai Folyóirata*, 2015/1. szám, 55-89.

tartópillére természetesen egy erős hatalmi státusszal bíró kormány, aminek jellegét az évszázados szokásjogi hagyomány és az egypárti kormányzás lehetőségét többnyire biztosító választási rendszer alakította ki.¹⁰⁴ Fontos azonban, hogy a *primus inter pares* kifejezés mára már igencsak kiüresedett, ugyanis nem csak egy *de facto* vezetői szerep kijelöléséről van már szó. Ahogyan Winston Churchill is írja: „Nem lehet összehasonlítani az első pozícióját a másodikkal, a harmadikkal vagy a negyedikkel.”¹⁰⁵

A számunkra jelentős változások kezdete az 1979-es választásokhoz és a Konzervatív Párt győzelméhez köthető. Ekkor választották miniszterelnökké Margaret Thatchert, aki a kormányzati struktúrát mondhatni saját személyiségének megfelelően reformálta meg, intézkedéseivel valóra váltva a kabinet szupremáciájának további fokozódását. Emellett pedig eddig nem látott módon növelte a miniszterelnök hatalmi pozícióját, mind a kormányon belül, mind pedig a politikai rendszer egészének vonatkozásában.¹⁰⁶ Thatcher tekintélyes hivatali ideje alatt tovább centralizálta a központi közigazgatást, a kormány központi hivatalát, a miniszterelnök titkárságát pedig megerősítette.¹⁰⁷ A Cabinet Office a kormány központi szervévé vált, értelemszerűen a miniszterelnök asszony fokozatosan növekvő irányítása alatt. Meglehetősen szemléletesen példázza már csak a nevével fémjelzett thatcherizmus fogalom is, hogy politizálási stílusa milyen nóvumnak számított ekkoriban. Az eme fogalom mögött meghúzódó erőteljes társadalmi, gazdasági és pénzügyi reformok, az 1970-es évek közepétől jelen lévő hanyatlásra és a gazdaságirányítás keynesi eszközeinek kudarcára kívántak választ adni, még hozzá egy radikalizmussal és populistá vonásokkal tarkított új eszmét, a libertáriánus konzervativizmust piedesztálra emelve.¹⁰⁸ A reformok súlyából kitűnik, hogy a kormányzás ismertetett módon történő átalakítására feltétlenül szükség volt. Margaret Thatcher személyiségének domináns voltát a politikai diskurzusban mi sem bizonyítja jobban, minthogy 1990-es lemondását és politikai karrierjének végét követően is gyakran szerepelt nyilvánosan, illetve nyilatkozott aktuálpolitikai kérdésekről. Levonva ennek a konzekvenciáját, a perszonalizációs ismérvek is egyértelműen megmutatkoznak, ehhez a konstellációhoz hozzátartozik egyébként az a tényező is, hogy a Vaslady kormányzási stílusa kimagaslóan vonzotta a média figyelmét is.

A következő brit miniszterelnök, aki a prezidencializáció jegyeit magán hordozó politikai gyakorlattal jellemezhető, nem más, mint a szociáldemokrata

¹⁰⁴ Uo. 59.

¹⁰⁵ CHURCHILL, WINSTON: *The Second World War. Vol.2 - Their Finest Hour*, 1949, Cassell, London, 14.

¹⁰⁶ FEHÉR ZOLTÁN: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész, in *Politikatudományi Szemle*, 2002/3-4. szám, 51.

¹⁰⁷ Uo. 51.

¹⁰⁸ Ld. bővebben: EGEDY GERGELY: Thatcherizmus: (neo)liberalizmus vagy (neo)konzervativizmus? in *Politikatudományi Szemle*, 2006/2-3. szám, 5-24.

Tony Blair. 1997-ben a Munkáspárt szerezte meg az abszolút többséget, így kormányt alakíthatott. A fölényes győzelemben szerepet játszott a párt megreformálásával kialakított Új Munkáspárt imázsa, Tony Blair határozott, erős és parancsoló személyisége, aki szöges ellentétjét képezte a konzervatív oldal miniszterelnök-aspiránsának, John Majornek és gyenge, hezitáló jellemének.¹⁰⁹ A perszonalizálódás még inkább meghatározta a kampányidőszakot, ahol a mediatisztált kampány eszközei egy amerikai típusú választási versenyt eredményeztek.¹¹⁰ Miután elfoglalta a miniszterelnöki széket, Blair folytatta a thatcheri alapokon nyugvó elnöki kormányzást, pontosabban szólva őt is meghaladta ebben a tekintetben. Blair reformsorozatának kezdetektől fogva nyilvánvaló célja volt, hogy kiterjeszthesse hatalmát a kormányzati struktúra minden egyes részletére. „Nemcsak a központi hivatalok méretében történt változás, de lényeges működési kérdésekben is új időszámítás kezdődött 1997-ben.”¹¹¹ A Whitehall centralizációja újabb szintekre emelkedett, amivel a kormányfő megvalósította a kormányzati bilateralizmust, miképpen a politikai döntések nem a kormányüléseken kerültek megfogalmazásra, hanem a miniszterelnök és az illetékes miniszter között lezajló egyeztetés alkalmával.¹¹² A háttérapparátusok újjászerveződtek, az ott dolgozók lélekszáma pedig erős növekedést mutatott.¹¹³ A Downing Street 10-be egy igen kiemelkedő szakértelmű médiastábot, illetve egy konkrét politikai testületet is beköltöztetett a miniszterelnök, akikkel így közvetlenül tudott dolgozni.¹¹⁴ Látható tehát, hogy ez a hatalomtudatos hozzáállás teljesen egybevág a prezidenciaлизálódás elemzésekor lefektetett megállapításokkal. Tomokazu Sakano megjegyzi, hogy nem csupán a thatcherizmus stílusát, de olyan politikai alapokat is adoptált a Munkáspárt a megelőző konzervatív kormányoktól, aminek hatására a két párt egyre inkább egymás fele konvergál 1997 óta.^{115 116} Ezen tény, illetőleg a Blair-jelenség maga, ismét abba az irányba mutat, hogy egy kiemelkedő és rátermett vezetői személyiség a megfelelő és megnyerő adottságokkal felvértezve – kombinálva ezt egy jól megtervezett politikai marketinggel –, könnyen kormányzó pozícióba juttathat egy pártot.

A Munkáspárt uralma 2010-ig tartott, ekkor vált miniszterelnökké David Cameron, a Konzervatív Párt vezéréként. Már az előrejelzések is azt mutatták,

¹⁰⁹ KÖRÖSÉNYI (2001): i. m. 3-38.

¹¹⁰ FEHÉR: i. m. 52.

¹¹¹ Uo. 54.

¹¹² Uo. 52.

¹¹³ Uo. 54-55.

¹¹⁴ ALMOND – POWELL JR. – STRØM – DALTON: i. m. 240.

¹¹⁵ SAKANO, TOMOKAZU: *The Presidentialization of Politics in Britain and Japan: Comparing Party Responses to Electoral Dealignment*. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress Fukuoka, Japan, July 10-14, 2006, 20.

¹¹⁶ Érdekesnek hathat ennek fényében, hogy a két domináns párt együttes szavazati aránya jelentősen csökkent az elmúlt évtizedekben, azaz több párt is egyre inkább teret nyert.

hogy egyik párt sem számíthat abszolút többségre, ami be is igazolódott. Ennek okán koalíciós kormány alakult a liberálisokkal, a párt akkori elnöke, Nick Clegg nyerte el a miniszterelnök-helyettesi tisztséget. Igaz, hogy a gyakorlat végül rámutatott arra, hogy Cameron kezében vannak leginkább az erőforrások, azonban mégiscsak vétőszereplőt jelentett a koalíciós partner, a miniszterelnöki hatalom kiteljesedését ezzel mintegy visszafogva.¹¹⁷ Jó példa erre az elbukott 2011-es népszavazás a választási rendszer reformjával kapcsolatban, amire a Liberális Demokraták kezdeményezése által kerülhetett sor.¹¹⁸ A 2015-ös választások alkalmával a közvélemény-kutatások ismét azt prognosztizálták, hogy egyik párt sem fogja megszerezni az abszolút többséget, vagyis megint koalíciós kormányra lehet számítani. Nagy meglepetésre ennek éppen az ellenkezője valósult meg: a konzervatívok 330 mandátumot szereztek a képviselőház 650 helyéből, azaz önállóan került sor a jelenlegi brit kormány megalakítására. David Cameronról is elmondható, hogy rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amik eladhatóvá tették őt a nép számára, mint miniszterelnököt. Jó szónoki képességeivel és magabiztos megjelenésével hatékonyan tudja megszólítani az embereket. Feltűnő ezek után, hogy Cameron sokkal inkább emlékeztet Blairre, mint Gordon Brown vagy John Major együttvéve. Utóbbi két politikus nem rendelkezett ilyen erős karizmával, ezáltal a választásokon is kudarcot vallottak. A Cameron-féle kormányzási stílust vizsgálva arra a konklúzióra juthatunk, hogy a miniszterelnök nem követte a Thatcher és Blair által hatalomkoncentrációval kikövezett utat. Ahogyan azt már a választások előtt kijelentette, inkább a kollektív döntéshozatal híve.

6.2. Svédország

Ismételten egy rövid államszervezeti ismertetéssel vezetném be az országban lezajló folyamatok bemutatását. Svédország szintén a parlamentáris monarchiák csoportjába sorolható, mégpedig a konszenzuális sokpárti rendszerek iskolapéldájaként. Ennek alátámasztásául álljon a proporcionális választási rendszer – a módosított Sainte-Laguë formulát alkalmazva – és az 1974-es alkotmány által kiépített szuper-parlament jelleg, aminek következtében egyre inkább általános tendenciává vált a kisebbségi kormányzás az országban.¹¹⁹ Az említett alkotmányt illetően említeném azon kuriózumot az országgal kapcsolatban, miszerint a jogalkotó az államfőt az államszervezet olyan mértékig ceremoniális szereplőjévé degradálta, hogy a miniszterelnök személyére is a házelnök teszi a javaslatot

¹¹⁷ Ld. bővebben: HAYTON, RICHARD: Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition, in *Parliamentary Affairs*, 2014/1. szám, 6-24.

¹¹⁸ A reform egy differenciáltabb többségi rendszert alakított volna ki, másodlagos és harmadlagos alternatív szavazatokkal.

¹¹⁹ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 176.

a Riksdagban.¹²⁰ Lijphart komparatív vizsgálódásában – ami az egyes kormányokon belüli hatalomkoncentráció mértékének feltárására irányult a különböző országok tekintetében – Svédországot egy közepesen erős kormányfői hatalommal jellemezte.¹²¹ A Riksbanket, az ország központi bankját, a svéd alkotmány csupán a parlament általános autoritása alá deklarálja, ezzel jelezve független státuszát az intézménynek.¹²² Külön figyelmet érdemel az alkotmánybíráskodás megvalósulása a decentralizált modell sajátos adaptációján keresztül, így Svédországban nem létezik külön alkotmánybíróság, mivel az alkotmányjogi esetekben való döntés a rendes bíróságok differenciált rendszerének hatáskörébe tartozik.¹²³

Furcsának tűnhet ezek után, hogy egy konszenzuális rendszerben, ahol az erőviszonyok kiegyenlítettnak hatnak, hogyan beszélhetünk prezidencializációról. Ahogyan azonban látni fogjuk, az ismertetőjegyek itt is megmutatkoznak. Először is, az 1974-es alkotmány már biztosítja a miniszterelnök számára azt a meghatározó alkotmányos jogot, ami alapján a kabinet többi tagját egyedül nevezheti ki, illetve válthatja le.¹²⁴ Magyarázatra sem szorul, hogy milyen mértékű lehetőségeket nyújt ez a változás egy eltökélt kormányfő számára, annak ellenére, hogy a kormányzatban belül a kollegialitás, a kollektív döntéshozatal számít meghonosodott tradíciónak. Elég csak Göran Persson meglehetősen látványos miniszterelnöki tevékenységére gondolni, akit gyakran kritizáltak amiatt, hogy meglehetősen autoriter módon gyakorolta a kormányzással kapcsolatos jogkörét, mivel szándékosan gyenge, politikai bázissal nem rendelkező miniszterekkel vette körül magát, akiket könnyen tudott irányítani és kontrollálni.¹²⁵ Másodszor, a politika nemzetköziesedésénél már ismertetett módon növelte a kabinet és a miniszterelnök mozgásterét az ország Európai Unióhoz való csatlakozása, 1995-ben.¹²⁶ Harmadszor, a Miniszterelnöki Hivatal 1997-es reformja kiemelt szerepet ruházott az intézményre a költségvetéssel összefüggésben, így tehát a miniszterelnök további erőforrásokhoz jutott.¹²⁷ A létesítmény pozíciója a politikai életben máig meghatározó, hiszen a Kormányhivatalok munkájának koordinációja mellett, az Unióval kapcsolatos döntések is itt születnek.

¹²⁰ LIJPHART: *i. m.* 141.

¹²¹ Uo. 114.

¹²² Svédország Alkotmánya, 9. Fejezet, 10. Rész, 13. Cikk.

¹²³ HALMAI GÁBOR: Alkotmány és alkotmánybíráskodás a rendszerváltozások után, in *Fundamentum*, 2004/1. szám, 212.

¹²⁴ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 179.

¹²⁵ SUNDSTRÖM, GÖRAN: 'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective, in *Scandinavian Political Studies*, 2009/2. szám, 152.

¹²⁶ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 180.

¹²⁷ Uo. 180.

Mindhárom változás láthatóan olyan hatalomkoncentráció irányába mutat, ami megerősítette a kormányt a parlamenten belül, csakúgy, mint a miniszterelnököt a kormányon belül. Végeredményként a miniszterelnök kellő eszközzel rendelkezik ahhoz, hogy felvegye a harcot a rendszer vétőszereplőivel szemben, voltaképpen egy progresszív kormányzás kialakítása érdekében. Jelezném, hogy Thomas Persson és Jörgen Hermansson részletesebb, empirikus analízise is kelőképpen alátámasztja, hogy az elmúlt évtizedekben folyamatosan növekvő hatalmi eltolódás semmiképp sem tekinthető pusztán elméleti fikciónak Svédország politikai rendszerében.¹²⁸

7. PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS MAGYARORSZÁGON

A magyarországi elemzést megelőzően, előjáróban mindenképpen szükségesnek tartom, hogy ismételten megemlítssem Körösi András nevét, hiszen ő volt az első, aki hazánk politikai szférájában a prezidencializálódás tárgykörével foglalkozni kezdett a 2000-es évek elején. Az évszám révén két látványos tanulságot vonnék le. Az első az a felismerés, hogy a jelenséget körülölelő hazai diskurzus mára kvázi elhalt – ezzel ellentétben nemzetközi szinten még találni különböző, időszerűnek titulálható tanulmányokat –, amely megállapítás azért sajnálatos, mivel az én értelmezésemben olyan aktuális kérdésekről van szó, amik nem csupán, de különösképpen Magyarországon és emellett a világméretű palettán is felbolygatásra érdemesek. A második tanulság az 1998-as országgyűlési választásokhoz köthető, hiszen ezen választás alkalmával alakult meg az a kormánykoalíció – a választási libikóka fölmenő pártjaként¹²⁹ a Fidesszel az élen – Orbán Viktor miniszterelnöksége alatt, amely a prezidencializáció magyarországi megvalósulásának kezdeteként értelmezhető. Továbbá ahogyan látni fogjuk, a második és harmadik – jelenlegi – Orbán-kormány is folytatta az 1998 és 2002 között felépített elnöki kormányzás továbbvitelét a politikában, mi több tovább is építette azt. Ennek függvényében a tanulmányban ezen három kormányzati ciklus elemzésére szorítkozok, annak okán, hogy a prezidencializáció hajtóereje, a vezérelvű politizálás, ezek kapcsán érhető tetten igazán.

Röviden, de szólnom kell Magyarországi állami berendezkedéséről is. A rendszerváltás időszakának folyományaként beszélhetünk olyan alkotmányreformokról, amik kialakították a demokratikus kormányzati rendszert hazánkban. Ez a fejlemény két nagy alkotmánymódosítási hullám eredménye, amik az 1989. évi

¹²⁸ PERSSON, THOMAS – HERMANSSON, JÖRGEN: *The 'presidentialisation' thesis revisited: Lessons from the Swedish case*. Paper for presentation at the workshop 'The Importance of Constitutions', Istanbul, October 23–25, 2013.

¹²⁹ BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 467.

XXXI. és a 1990. évi XL. törvényben öltöttek testet.¹³⁰ Így került megalapozásra a már több párt versengésén alapuló, 1990. évi első demokratikus országgyűlési választás. A parlamenti mandátumok kiosztása a vegyes választási rendszer által történt – és történik változatlanul –, a választókerületekben a többségi, az országos listán az arányos elvek érvényesülnek.¹³¹ Ilyen mechanizmusok közepette, hazánk az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdése alapján köztársasági államformával, illetőleg parlamentáris kormányformával működik. Utóbbit az Alaptörvény expressis verbis nem tartalmazza, azonban a 15. cikk általi felelősség kijelölésével és egyébként a kontextusból adódóan, implicit módon mégiscsak belefoglalta a jogalkotó.

7.1. Az első Orbán-kormány

Ahogy említettem, ezzel a 4 éves parlamenti ciklussal vette kezdetét a hatalmat összpontosító tevékenységek véghez vitele. Mivel koalíciós kormányról van szó – a Fidesz, a FKGP és az MDF részvételével –, máris levonhatjuk ebből azt a következtetést, hogy a vétőszereplők léte már a kormányon belül is adott. A kormányzati turbulencia nem is váratott sokat magára, már 1999-ben megmutatkoztak a Fidesz és a FKGP közötti érdekellentétek, több alkalommal szakítópróba elé állítva a két pártot.¹³²

A koalíciós válságok ellenére megkezdődtek azok az átalakítások, amiket már közvetlenül a prezidencializációhoz tudunk párosítani. Az intézményi reformok között említhető az ülésezés időrendjének megváltoztatása, ami az egyhetes ütemezést alakította át háromhetessé, azaz ettől a módosítástól kezdve a parlament három hetente tartott csupán plenáris ülést.¹³³ További figyelemre méltó újítás a kétéves költségvetés intézményének bevezetése. Érzékelhető, hogy a kormányzati struktúra ezen két transzformációja dominánsabbá teszi a végrehajtást a törvényhozással szemben, az ellenzék és a parlament szerepét pedig csökkenti a politikai rendszer egészén belül.¹³⁴

A kabinetben belül lejátszódó hatalmi változásokra – vagyis a miniszterelnök kiemelkedésére saját kormányzatából – szintén találhatunk számottevő példákat. A hatalmi centralizáció kulcsfontosságú elemeként értékelhető a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) megerősítése, amely a kormányfő kezében olyan eszközzé válhatott, ami hatékonyan szolgálta az összkormányzati koordinációt, hiszen az Orbán-kormány reformja, mintegy az egész kormányzat fölé helyezte a szervezetet.¹³⁵ A kormányülések formalizálódásának jelensége úgyszintén említésre szorul, hiszen ez a kormány kollektív döntéshozatalának elhalványodásával feleltethető meg.

¹³⁰ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 92.

¹³¹ TRÓCSÁNYI – SCHANDA (szerk.): *i. m.* 198.

¹³² KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 50-51.

¹³³ Uo. 50.

¹³⁴ KÖRÖSÉNYI (2001): *i. m.* 3-38.

¹³⁵ KÖRÖSÉNYI (2006): *i. m.* 45.

Ez visszavezethető arra, hogy a politikai döntések a miniszterelnök és a miniszterei között lezajló informális megbeszéléseken kerülnek meghozatalra – vagy éppenséggel a miniszterelnök egyedül dönt adott kérdésről, stábjára vagy tanácsadóira támaszkodva –, ebből adódóan tehát komoly politikai viták sincsenek, a kormányülés ezáltal mindössze formalizálja a már előre meghozott döntéseket.¹³⁶ Nem tekinthetünk el emellett sem, hogy Orbán Viktor beleillik a nép számára eladható, karizmatikus vezér szerepébe, az pedig, hogy a párt stratégiai kérdés-ként épített erre a médiában, csak tovább fokozza a miniszterelnök személyének előtérbe kerülését, azaz a perszonalizációját. A mediatisztált politika világának sajátosságait tehát a kormányzati politikába is sikeresen adaptálta a Fidesz, ez Wermer András kommunikációs tanácsadói munkásságában és a Miniszterelnöki Hivatalon belül elhelyezkedő, sajtó- és kommunikációs részleg kiépítésében is egyértelműen megmutatkozik. A sokat emlegetett frázis, miszerint nem a kormány-nak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya, a fentiek vonatkozásában már ekkor is világosan megmutatkozik a kormányzati rendszer azon jellemzőinek a figyelembe vétele mellett, amik a prezidencializálódás attribútumait megjelenítik.

7.2. A második és a harmadik Orbán-kormány

A 2010-es általános országgyűlési választás alkalmával a Fidesz és a KDNP szövetsége megszerezte a kétharmados többséget a parlamentben.¹³⁷ A megalakuló kormányzat élve az ez által biztosított lehetőségek tárházával, átszabta a saját működésével kapcsolatos szervezeti kérdéseket. Az új Alaptörvény a kormányforma tekintetében nem hozott változást, hiszen Magyarország továbbra is parlamentáris köztársaság maradt. Ennek ellenére a végrehajtó hatalom szerkezete, működése és természete átalakult, méghozzá a miniszterelnök szerepét tovább erősítve.¹³⁸

A jogalkotó a kormány alkotmányos jogállásának meghatározásakor egy elegáns megfogalmazással a következőt deklarálta: „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.”¹³⁹ A kormányzati pozíciónak az ilyen módon történő lefektetése kvázi egy vélelmet állít fel abban a vonatkozásban, hogyha más intézmény hatáskörébe az adott kérdés nem tartozik, akkor ez kormányzati hatáskörnek minősül. Látható, hogy ez egy nagy szabadsággal rendelkező, erős állam alapjait fekteti le. Azt sem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a nagyobb szabadsággal járó hatékonyság-

¹³⁶ Uo. 47.

¹³⁷ A két párt erős együttműködésének következményeként a vétőszerep jelleg jóformán eltűnik.

¹³⁸ STUMPF (2015): i. m. 8-14.

¹³⁹ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1).

növekedés egyenes arányban áll a törvényhozás irányába való felelősségsökkenéssel. Ez az aktuálpolitikában is megmutatkozik, mivel a politikai rendszernek olyan döntési centrumává vált a kormányzás, ami a törvényhozás irányítását is magában foglalja.¹⁴⁰

Már jeleztem, hogy a miniszterelnök közjogi szerepe szintén átlényegült a kormányon belül. Az Alaptörvény ugyanis úgy fogalmaz, hogy a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját.¹⁴¹ Magából a megfogalmazásból is kiolvasható, hogy a kormányfő lehetségszférája erőteljes befolyást biztosít számára az aktuálpolitikai célok kijelölésének ürügyén. Jóllehet, ha hazánk korábban hatályos alkotmánya mellé illesztjük a jelenleg hatályos Alaptörvényt, akkor még szembetűnőbb a differencia, hiszen előbbi csak akként rendelkezett a miniszterelnököt illetően, miszerint ő vezeti a kormány üléseit, emellett gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.¹⁴² A miniszterelnök széles döntési jogköréből adódóan, hazánkat a kancellári típusú kormányzati modell jellemzi, ami nemzetközi összehasonlításban közepesen erős kormányfői hatalmat jelent.¹⁴³

A hatalmon lévő pártszövetség a 2014-es választáson újfent kormányzati pozícióba került, ismételten kétharmados felhatalmazást nyerve a választópolgároktól. A ciklus elején végbemenő reformként zajlott le a Miniszterelnökség „szuperkancelláriává” erősítése, mint kormányzati koordinációt ellátó intézmény.¹⁴⁴ A Miniszterelnökség voltaképpen egy olyan államigazgatási szervet takar, ami a kormányzati politika összehangolása mellett a közigazgatás stratégiai irányítását végzi a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt.¹⁴⁵ Ennek tükrében bátran kijelenthető, hogy a harmadik Orbán-kormányt a kontinuitás jellemzi a hatalomkoncentráció apropóján. Igaz ez annak ellenére, hogy a centrális erőterén¹⁴⁶ rés keletkezett a kétharmados többség elvesztése okán.

Konstatálható, hogy a prezidencializálódás kétségtelenül és mérvadóan megmutatkozik hazánk kormányzati rendszerén belül. Ahogyan látni lehet, ez egyrészt jelenti magának a végrehajtásnak a megerősödését a törvényhozással szemben, másrészt a miniszterelnök dominánsabbá válását a kormányzaton belül.

¹⁴⁰ SMUK (szerk.): i. m. 69.

¹⁴¹ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1).

¹⁴² 1949. évi XX. törvény 37. § (1).

¹⁴³ SMUK (szerk.): i. m. 71.

¹⁴⁴ Uo. 80.

¹⁴⁵ Uo. 81.

¹⁴⁶ Ebben a konstellációban nem a bal és jobb oldal közötti centrum pozícióra utalásról van szó, hanem egy olyan szerepkörrel, ami önmagát megkerülhetetlennek tartja. Jelen önkép tehát taktikailag és direkt módon utal a kormányzóképessegre, illetve a Sartori tipológia predomináns pártrendszerének képét vetíti elő. Utóbbi témakört ld. bővebben: SARTORI, GIOVANNI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, 1976, Cambridge University Press, Cambridge.

Leszögezhető az is, hogy a pártok és a választási rendszer szintjén ugyancsak érvényesnek tekinthetjük a prezidencializáció azon ismertetőjegyeit, amelyek a mediatizált politikai kommunikációval, az amerikanizálódással és a perszonalizálódással állnak összefüggésben.

8. ÖSSZEGZÉS

Az írás zárásaképpen összegzem az érintett gondolatmenetek sokaságát, még-hozzá azzal, hogy saját olvasatom szerint próbálok reflektálni a prezidencializáció jelenségére, egy koherensebb összkép kialakítása érdekében.

Úgy vélem, hogy a téma körüljárásával felettébb érzékelhetővé válik, hogy nem pusztán absztrakcióról van szó, hanem olyan politikai tényezők valóságos megjelenéséről, amik erőben hatással vannak a politikai rendszerre, magyarán kézzelfoghatóan alakítják azt. Az adott társadalmi alrendszer tehát változik, a kérdés az, hogy milyen irányba. Mintegy megválaszolva ezt, feltűnhet annak az állításnak az igazságtartalma, amit Thomas Poguntke említ Németország kormányzati szerkezetével kapcsolatban, miszerint a kancellárdemokrácia csak egy korai változata a prezidencializálódott parlamentáris rendszernek.¹⁴⁷ Ez logikus, hiszen a hatalomkoncentráció a német modellhez képest még természetesen fokozódhat, ami alapján a végrehajtás egyre dominánsabbá válik a törvényhozás felett. Itt azonban előjön a kérdés, hogy miért is lenne szükség annak további fokozódására. Ez véleményem szerint a már érintett politikai rendszer környezetével kapcsolatos, amire a rendszer maga reagál. Ebben a kontextusban a környezet sarkalatos elemei a már szintén érintett 21. századi globális, szociális, pénzügyi és ökológiai kihívások, ezekre történik egyfajta válaszadás. Egyszóval a kormányzatnak gyors és hatékony cselekvőképességre van szüksége, hogy fel tudja venni a versenyt a válságjelenségekkel, ezért óhatatlanul új alapokra kell helyeznie önmagának a működését. Következésképpen a prezidencializáció alatt értett folyamatok a kormányozhatóságot szem előtt tartva formálják a politikai szféra egészét.

Ebből két további dolog adódik. Elsőként arra térnék ki, miszerint felmerül a kérdés azzal kapcsolatban, hogy mennyire van létjogosultsága egy olyan kormányformának, amit a prezidencializáció konkrétumai próbálnak úgymond meghaladni, mintegy feszegetve a parlamentarizmus alkotmányos korlátait. Az én meglátásom szerint ugyanis az elnöki kormányzás a parlamentarizmus keretei között, leginkább a félprezidenciális kormányformába való áthajlással azonosítható. Felidézném ennek igazolásául a prezidencializálódás azon meghatározását, ami azt mondja ki, hogy az elnökkibbé válás a prezidenciális kormányforma jellemzőinek megjelenését takarja. Ezen jellemzők a parlamentarizmus környezetében képesek kialakítani a két rendszer közötti átmenetet, ami alapján véve a félprezidenciális rendszer definíciójának tekinthető. Jól szemlélteti – pusztán,

¹⁴⁷ POGUNTKE – WEBB (szerk.): *i. m.* 65.

mint kiragadott példa – ezt, hogy hazánkban a miniszterelnök és a miniszterelnök-helyettes közötti munkamegosztás a jelenlegi berendezkedésben is a félel-nöki rendszerre emlékeztet.¹⁴⁸ Ez úgy értelmezendő, hogy a parlamentáris rendszeren belül a miniszterelnök jogkörei olyan mértékben növekednek, hogy az megközelíti a félprezidenciális rendszer köztársasági elnökének hatalmát, míg a miniszterelnök-helyettes ezáltal a miniszterelnökkel válik azonosíthatóvá. Érdekesnek tartom emiatt azt az elképzelést, hogy a jogalkotó – kvázi választ adva a jelenlegi körülményekre – a reformok talajára lépve elébe megy ennek a bizonyos áthajlásnak, és a stabilitás, a kormányozhatóság érdekében megvalósítja a kormányzati rendszer lecserélését, magától értetődően egy félprezidenciális szisztémává alakítva azt. A második dolog – amiről már ugyancsak szó esett –, hogy ilyen megerősített pozícióval rendelkező kormányzat, erős állam, csakis megfelelő alkotmányos korlátok mellett létezhet. Dacára ugyanis a kevesebb féknek és ellensúlynak, a felelősség csökkenésének, az alkotmányos korlátok ettől még változatlanul zsinórmértékei maradnak az államnak. Talán kijelenthető, hogy ilyen újszerű viszonyok közepette mégannyira elemi összetevőkről beszélünk, ha jogállamunk fenntartása a kérdés. Téves elképzelés azonban, hogy a jogállam működtetése csakis az állam feladata volna. Ez mindenkinek a kötelezettsége, ha az állampolgárok szabadságának megóvása a tét. Bibó István politikai tízparancsolatának 4. parancsolata világosan rögzíti ezt, a következő megfogalmazással: „A szabadságszerető ember örködik a maga és minden ember egzisztenciájának a szabad és biztosított volta felett, illetéktelen vagy önkényes behatástól való mentessége jogvédelemmel és garanciákkal ellátottsága felett.”¹⁴⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ALMOND, GABRIEL A. – POWELL JR., G. BINGHAM – STRØM, KAARE – DALTON, RUSSELL J.: *Összehasonlító politológia*, 2006, Osiris Kiadó, Budapest.
- [2.] BADIE, BERTRAND – BERG-SCHLOSSER, DIRK – MORLINO, LEONARDO (szerk.): *International Encyclopedia of Political Science*, 2011, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- [3.] BAGEHOT, WALTER: *The English Constitution*, 1867, Chapman & Hall, London.
- [4.] BAJOMI-LÁZÁR PÉTER: A politika mediatizálódása és a média politizálódása, in *Médiakutató*, 2005/1. szám, 39-51.

¹⁴⁸ BODA ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*, 2012, Új Mandátum, Budapest, 185.

¹⁴⁹ HUSZÁR TIBOR (szerk.): *Bibó István. Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok*, 1989, Kolonel, Budapest, 257-258.

- [5.] BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.
- [6.] BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.
- [7.] BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, 2011/2. szám, 45-53.
- [8.] BLONDEL, JEAN: *Political Leadership*, 1987, SAGE Publications, London.
- [9.] BODA ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*, 2012, Új Mandátum, Budapest.
- [10.] CHURCHILL, WINSTON: *The Second World War. Vol.2 - Their Finest Hour*, 1949, Cassell, London.
- [11.] DARIO NIKIC CAKAR: *Competing models of decision making in parliamentary systems. The core executive vs. the concept of presidentialization*, Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference, 2011.
- [12.] DUVERGER, MAURICE: A new political system model – semi-presidential government, in *European Journal of Political Research*, 1980/2. szám, 165-187.
- [13.] EASTON, DAVID: *The Political System*, 1953, Alfred A. Knopf, New York.
- [14.] EGEDY GERGELY: Thatcherizmus: (neo)liberalizmus vagy(neo)konzervativizmus? in *Politikatudományi Szemle*, 2006/2-3. szám, 5-24.
- [15.] ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*, 2004, Osiris Kiadó, Budapest.
- [16.] FEHÉR ZOLTÁN: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész, in *Politikatudományi Szemle*, 2002/3-4. szám, 35-69.
- [17.] FRANCZEL RICHÁRD: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, in *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata*, 2015/1. szám, 55-89.
- [18.] HALMAI GÁBOR: Alkotmány és alkotmánybíráskodás a rendszerváltozások után, in *Fundamentum*, 2004/1. szám, 211-215.
- [19.] HAYTON, RICHARD: Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition, in *Parliamentary Affairs*, 2014/1. szám, 6-24.
- [20.] HUSZÁR TIBOR (szerk.): *Bibó István. Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok*, 1989, Kolonel, Budapest.
- [21.] KNAPP, ANDREW – WRIGHT, VINCENT: *The Government and Politics in France*, 2006, Routledge, New York.

- [22.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest.
- [23.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, in *Politikatudományi Szemle*, 2006/1. szám, 29-67.
- [24.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, in *Századvég, Új folyam*, 2001/20. szám, 3-38.
- [25.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia*, 2005, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- [26.] KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
- [27.] LIJPHART, AREND: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999, Yale University Press, New Haven.
- [28.] LYONS, RICHARD – CHAPMAN, WILLIAM: Judiciary Committee Approves Article to Impeach President Nixon, 27 to 11, in *The Washington Post*, 1974. július 28.
- [29.] MERKOVITY NORBERT: Politikai kommunikáció és politikai marketing, in *Politikatudományi szemle*, 2008/4. szám, 77-102.
- [30.] MEZEI PÉTER: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban, in *De iurisprudencia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2008/1. szám, 74.
- [31.] MUGHAN, ANTHONY: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, 2000, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- [32.] PERSSON, THOMAS – HERMANSSON, JÖRGEN: *The ‘presidentialisation’ thesis revisited: Lessons from the Swedish case*. Paper for presentation at the workshop ‘The Importance of Constitutions’, Istanbul, October 23–25, 2013.
- [33.] POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, 2005, Oxford University Press, Oxford.
- [34.] POKOL BÉLA: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán, in *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. szám, 4-18.
- [35.] POKOL BÉLA: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései, in *Pázmány Law Working Papers*, 2016/8. szám.
- [36.] POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*, 1994, Cserépfalvi, Budapest.

- [37.] ROSENAU, JAMES N. – CZEMPIEL, ERNST-OTTO (szerk.): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge.
- [38.] S. KATZ, RICHARD – MAIR, PETER: A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia, in *Politikatudományi szemle*, 2001/3. szám, 131-156.
- [39.] SAKANO, TOMOKAZU: *The Presidentialization of Politics in Britain and Japan: Comparing Party Responses to Electoral Dealignment*. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress Fukuoka, Japan, July 10-14, 2006.
- [40.] SARTORI, GIOVANNI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, 1976, Cambridge University Press, Cambridge.
- [41.] SHUGART, MATTHEW SOBERG – CAREY, JOHN M.: *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge.
- [42.] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [43.] STUMPF ISTVÁN: A kormány alkotmányos jogállása, in *Új magyar közigazgatás*, 2015/2. szám, 8-14.
- [44.] STUMPF ISTVÁN: *Erős állam - alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég, Budapest.
- [45.] SUNDSTRÖM, GÖRAN: 'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective, in *Scandinavian Political Studies*, 2009/2. szám, 143-170.
- [46.] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz Kiadó, Budapest.
- [47.] TOURAINE, ALAIN: *The Post-Industrial Society, Tomorrow's Social History. Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, 1971, Random house, New York.
- [48.] TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, 2014, HVG-ORAC, Budapest.

AZ EGÉSZSÉGÜGYI DOLGOZÓK KÖTELEZETTSÉGEI ÉS KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE AZ EGYES FOGLALKOZTATÁSRA IRÁNYULÓ JOGVISZONYOK TÜKRÉBEN¹

„Az orvos valóságos bűnbak. Azt mindenért ütik. Ha kicsibe veszi a beteg baját, megharagusznak rá, hogy lelketlen kutya, ha nagyba veszi, megharagusznak rá, hogy megrémiti a beteget, és még betegebbé teszi. Ha a beteg meggyógyul, azt mondják, hogy magától is meggyógyult volna, ha nem gyógyul meg, azt mondják, hogy a doktor rontotta el. Ejh, cudar egy pálya ez! Hálára ne számítson az ember.”

Mikszáth Kálmán

1. BEVEZETÉS

A dolgozat célja, hogy az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok szerint összehasonlítsa az egészségügyi dolgozókat terhelő kötelezettségeket és az általuk okozott károkért való felelősség szabályait.

A jogalkotó lehetőséget biztosít arra, hogy az egészségügyi szolgáltatók az egészségügyi dolgozókat különböző jogviszonyok keretei között foglalkoztassák. E jogviszonyok tartalma ugyanakkor lényegében azonos, ezért felvetődhet a kérdés, hogy az egyes foglalkoztatási formák tükrében az egészségügyi dolgozók kötelezettségei mennyiben különböznek, ill. mely jogviszony választása a legelőnyösebb a felek számára. A jogviszonyok tartalmának hasonlóságára tekintettel akár az is lehetséges, hogy a felek által kötött polgári jogi szerződés valójában színlelt, tehát munkaszerződésnek minősül.

Az egészségügyi dolgozók kötelezettségeihez szorosan kapcsolódik a kártérítési felelősség kérdése. A foglalkoztatottakat terhelő kötelezettségek megszegése ugyanis az egészségügyi intézmény és a beteg között kárkötelmi jogviszonyt keletkeztethet. A felelősség vizsgálata ugyanakkor szintén igényli az egészségügyi dolgozók kötelezettségeinek bemutatását. Ennek indoka, hogy az alkalmazott felelősségének megállapítása csak abban az esetben lehetséges, ha az egészségügyi dolgozó valamely – a foglalkoztatási jogviszonyból származó – kötelezettségét megszegi. E kötelezettségek tanulmányozása tehát azért is indokolt, mert kötelezettségszegés hiányában kárfelelősséget megalapozó magatartásról nem beszélhetünk.

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

Habár az egészségügyi dolgozók regressz igény formájában történő felelősségre vonására a gyakorlatban egyelőre nem kerül sor, azonban a felelősségi szabályok vizsgálata több szempontból indokolt. Mivel az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben okozott károk összege magas, ezért nem zárható ki annak a lehetősége, hogy az egészségügyi intézmények rendelkezésére álló szűkös költségvetés a jövőben nem fogja lehetővé tenni a regressz igények érvényesítésének a mellőzését.² Mindemellett az Alaptörvény kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát képező gazdálkodó szervezetek felelősen kötelesek gazdálkodni.³ E kötelezettség alapján kérdéses, hogy a közpénzekkel gazdálkodó egészségügyi intézményeknek nem kellene-e felelősségre vonniuk az egészségügyi dolgozóikat azokban az esetekben, amikor a beteg kára egyértelműen az ellátásban résztvevők magatartására vezethető vissza. Az egészségügyi dolgozók száma azonban alacsony, ezért nem meglepő, hogy sem a közintézmények, sem a magánintézmények nem érdekeltek abban, hogy a regressz igények érvényesítésével hozzájáruljanak az alkalmazottak számának csökkenéséhez. Az egészségügy működése ugyanakkor önmagában véve is olyan összetársadalmi jelentőséggel bír, amely az egészségügyi dolgozók felelősségre vonásának hiányában is szükségessé teszi azok védelmét, egyben a következetes kárfelelősségi szabályozás meglétét.

A dolgozat elsősorban az egészségügyi dolgozók általános kárfelelősségét elemzi, azonban a szükséges mértékben a fizetendő kártérítés összegét is vizsgálja. Az összegszerűség tanulmányozására a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokhoz kapcsolódó kárfelelősségi szabályok összehasonlításához szükséges mértékben kerül sor.

Céлом, hogy a kutatás eredményeit összegezve fel tudjam tárni az egyes foglalkoztatási formák szabályozásának háttérében rejlő jogi kérdéseket, és alternatívákat tudjak megfogalmazni azokon a területeken, amelyeken az egyes jogszabályok tartalma nem világos, nem koherens, valamint a jogértelmezés és a jogalkalmazás nem következetes.

2. A FOGLALKOZTATÁSRA IRÁNYULÓ JOGVISZONYOK ALANYAI

Habár a dolgozat valódi célja az egészségügyi ellátás során okozott károkért való polgári jogi és munkajogi felelősség elemzése, a kutatás tárgya mégsem redukálható kizárólag egyetlen terület tanulmányozására. Az egészségügy egésze

² MARSÍ EDIT – KISS JÁNOS MÁRK: *Az egészségügyi dolgozók munkajogi felelőssége az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a betegnek okozott kárért*, elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2_2015/az_egeszsegugyi_dolgozok_munkajogi_felelossege_az_egeszsegugyi_szolgaltatas_nyujtasaval_osszefuggesben_a_betegnek_ozokott_karert/ (2016.10.31.).

³ Magyarország Alaptörvénye 38. cikk (5) bek.

ugyanis olyan komplex rendszert alkot, amelynek minimális ismerete nélkül nem lehetséges az érdemi kérdések vizsgálata; erőteljes heterogenitás jellemzi mind a rendszer tagjainak jogi státuszát, mind az egyes szereplők egymáshoz való viszonyát.

E szereplők közül az egészségügyi szolgáltatók azok, amelyek a rendszer valamennyi további tagjával kivétel nélkül összeköttetésben állnak, egy-szersmind – az egyéni vállalkozók tevékenységet ide nem értve – intézményes keretet biztosítanak az egészségügyi dolgozók és a betegek közötti kapcsolat kialakításához.

2.1. Az egészségügyi szolgáltató

Az egészségügyi szolgáltató az egészségügyi viszonyrendszer centrális eleme. Mind az egészségügyi szolgáltató, mind pedig az egészségügyi intézmény fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban Eütv.) határozza meg. Egészségügyi szolgáltatónak minősül valamennyi egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy és jogi személyiség nélküli szervezet, amennyiben egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosult.⁴

Maguk az egészségügyi intézmények ennél szűkebb kategóriát testesítenek meg; a törvény taxatív felsorolása alapján ide sorolhatók

- a gyógyintézetek, amelyek rendelőintézeti járóbeteg-szakellátást vagy fekvőbeteg-szakellátást nyújtanak;
- az állami mentőszolgálat;
- az állami vérellátó szolgálat;
- az egészségügyi államigazgatási szerv intézetei, amennyiben egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak.⁵

Az egészségügyi intézmények két nagy csoportba sorolhatóak: lehetnek köz-, valamint magánintézmények. A közintézmények létesítésére közvetlenül az állam vagy valamely helyi önkormányzat által kerül sor, mindemellett állami vagy önkormányzati többségi tulajdonban állnak. A magán egészségügyi intézmények ezzel szemben jellemzően a magánszférából származó kezdeményezésre alakulnak meg, és egészben vagy legalább részben magántulajdon tárgyát képezik. A magánintézmények három formában működhetnek: gazdasági társaságként, alapítványként vagy egyházként.⁶

A két fogalom közötti különbségtétel csak látszólag bír jelentőséggel. A hatályos joganyag ugyanis azonos feltételeket támaszt valamennyi intézmény létesítésének és működésének alapvető kritériumaival szemben. Az egészségügyi

⁴ Eütv. 3. § f) pont.

⁵ Uo. 3. § g) pont.

⁶ KOVÁCSY ZSOMBOR (szerk.): *Az egészségügyi jog nagy kézikönyve*, 2009, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 809-810. o.

szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet tartalmazza az engedélyezési eljárásra vonatkozó egységes normaanyagot. Ennek értelmében azonos feltételek vonatkoznak az egészségügyi intézmények működési engedélyeinek kiadására, ide értve például a kiadásra jogosult szervek körét, a kérelmek tartalmát vagy a helyszíni szemle szabályait.⁷ Hasonló módon nem differenciál a szabályozás az intézmények által kifejtett tevékenység jogi regularizációja során. Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban Ettv.) az egészségügyi tevékenység végzésének általános szabályai között minden intézményre kötelező jelleggel fogalmazza meg az egészségügyi dolgozók legfontosabb jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös normákat.⁸ Az eltérő tulajdonosi kör miatt mégsem feleltethető meg egészében a két kategória egymásnak.⁹

Az egészségügyi szolgáltatók másik nagy csoportját az egyéni vállalkozók alkotják. A 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet kimondja, hogy az egyéni egészségügyi vállalkozóknak személyesen kell rendelkezniük egészségügyi szakképesítéssel, egyben személyesen vesznek részt az egészségügyi tevékenység folytatásában.¹⁰ További lényeges szabályt rögzít az Ettv., amikor deklarálja, hogy az egészségügyi vállalkozók – a szükséges feltételek fennállása esetén – valamennyi egészségügyi tevékenység végzésére jogosultak, amennyiben törvény az adott tevékenység végzésében nem korlátozza, ill. az adott feladat ellátását jogszabály nem köti egy konkrét egészségügyi szolgáltatóhoz.¹¹ Az egyéni vállalkozások ugyanakkor nem minősülnek elkülönült jogi személyeknek; jelen esetben pusztán az egészségügyi dolgozók által folytatott, jellemzően haszonszerzésre irányuló gyógyászati tevékenységeknek a jogi kereteit testesítik meg.¹²

Speciális kategóriát alkot a 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet által nevesített közreműködő intézménye. A közreműködő olyan személy vagy szervezet, amely ún. közreműködői szerződés alapján és működési engedély birtokában a

⁷ Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 7-10. §.

⁸ Ettv. 5-6. §.

⁹ Kellőképpen érzékelteti ezt például az ún. klinikákra vonatkozó jogi szabályrendszer. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban Nftv.) értelmező rendelkezése alapján a klinika olyan egészségügyi szolgáltató, amely az orvospépzéssel kapcsolatos képzési és kutatási feladatokban működik közre (Nftv. 108. §). A törvény egyértelművé teszi, hogy klinikákat kizárólag egészségügyi felsőoktatási intézmények létesíthetnek [Uo. 97. § (1) bek.]. Ezek az intézmények azonban valamennyi esetben közintézményeknek minősülnek.

¹⁰ Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 6/A. § (3) bek.

¹¹ Ettv. 10. § (3) bek.

¹² KOVÁCSY ZSOMBOR: *Egészségügyi jog*, 2008, Semmelweis Kiadó, Budapest, 31-32.

közreműködést igénybe vevő szolgáltató nevében egészségügyi szolgáltatást nyújt, egyszerre biztosítva az ehhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket.¹³ A vonatkozó definíció alapján közreműködő nemcsak magánintézmény vagy egyéni vállalkozó, hanem közintézmény is lehet. Önálló formaként nevesíti a rendelet a személyes közreműködő fogalmát. A személyes közreműködés jellegzetessége, hogy a közreműködő csupán a személyi feltételeket biztosítja, a tárgyi feltételekért tehát kizárólag a közreműködést igénybe vevő fél felel.¹⁴ A közreműködői szerződés határozatlan időtartamra jön létre, kötelező tartalmi elemeit a rendelet taxatívén rögzíti.¹⁵

2.2. Az egészségügyi dolgozó

Egészségügyi dolgozó az Eütv. megfogalmazása alapján az orvos, a fogorvos, a gyógyszerész, az egyéb felsőfokú egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy és az egészségügyi tevékenységben közreműködő egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező személy.¹⁶

Az egészségügyi dolgozók lehetnek akár egyéni egészségügyi vállalkozók vagy társas vállalkozás tagjai is, ugyanakkor sok esetben – vállalkozói tevékenység hiányában, vagy azzal párhuzamosan – valamely egészségügyi intézmény, köz- vagy magánintézmény alkalmazásában állnak. A különböző intézmények alkalmazásában álló orvosokat és ápolókat aszerint csoportosíthatjuk, hogy azok milyen foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állnak az ő munkaerejüket igénybe vevő szolgáltatókkal. E jogviszonyok részletes szabályait az Eütv. tartalmazza; ennek alapján megkülönböztetünk

- szabadfoglalkozást;
- munkaviszonyt és közalkalmazotti jogviszonyt;
- közszolgálati és szolgálati jogviszonyt;
- önkéntes jogviszonyt.

1. Szabadfoglalkozás esetén az egészségügyi dolgozó az egészségügyi szolgáltatóval kötött megbízási szerződés alapján lát el egészségügyi tevékenységet.¹⁷ A szabadfoglalkozás legfőbb jellegzetessége, hogy az egészségügyi dolgozó akár működési engedély, ill. felelősségbiztosítás hiányában is eleget tehet a szolgáltató által a megkötött szerződésben rögzített kötelezettségeinek; ennek indoka, hogy a megbízott személy a szerződés megkötését követően nem a saját,

¹³ Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. k) pont.

¹⁴ Uo. 2. § (1) bek. n) pont.

¹⁵ Uo. 12. § (2)-(3) bek.

¹⁶ Eütv. 3. § d) pont.

¹⁷ Eütv. 8. § (1) bek.

hanem az egészségügyi szolgáltató nevében jár el.¹⁸ Szabadfoglalkozású egészségügyi tevékenység ugyanakkor nemcsak intézményi keretek között, hanem egészségügyi szolgáltatónak nem minősülő egyéni vállalkozóként is gyakorolható; ebben az esetben az egyéni vállalkozói nyilvántartásban kell feltüntetni a vállalkozó által folytatható egészségügyi tevékenységeket.¹⁹ Nincsen azonban olyan szabály, amely a szerződő felek között kifejezetten szabadfoglalkozású, vagy akár más, szintén foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrehozását írja elő. A szerződéstípus megválasztásának a szabadságát tehát kevés tényező korlátozza.²⁰ A megbízási szerződés általánostól eltérő kötelező elemeit a vonatkozó jogszabály kimerítően tartalmazza.²¹ A törvény által nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek (a továbbiakban Ptk.) a megbízási szerződésekre vonatkozó általános szabályai alkalmazandóak.²²

2. A munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony szabályai az egészségügyi dolgozók és a munkáltatók között hasonló tartalmú kapcsolatokat hoznak létre. A munkaviszonyokra vonatkozó legfontosabb normákat a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban Mt.) határozza meg, míg a közalkalmazotti jogviszonyok részletes szabályanyagát a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban Kjt.) tartalmazza. A Kjt. által nem szabályozott kérdésekben az Mt. rendelkezései irányadóak, ha a Kjt. ettől eltérő szabályt nem tartalmaz.²³ A két foglalkoztatási forma megkülönböztetésének alapja a közalkalmazotti jogviszony fogalma. A közalkalmazotti jogviszony olyan foglalkoztatásra irányuló jogviszony, amelyet az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szervek, ill. a helyi önkormányzatok a feladatkörükbe tartozó közszolgáltatások ellátására ún. közalkalmazottakkal létesítenek.²⁴ E jogviszony tehát kizárólag közintézmények viszonylatában értelmezhető, amelyek azonban nem jogosultak arra, hogy az egészségügyi dolgozókat munkaszerződés alapján foglalkoztassák. A magánintézmények ezzel szemben nem tartoznak a közalkalmazotti szabályozás hatálya alá, így munkaviszonyt létesíthetnek, viszont közalkalmazotti jogviszonyt nem. A közalkalmazotti jogviszony másik jellegzetessége, hogy a közalkalmazott a munkakörével összeférhetetlen munkavégzésre irányuló szerződést nem köthet.²⁵ A konkrét összeférhetlenségi okokat a Kjt. ágazati végrehajtási rendeletei tartalmazzák.²⁶ Természetesen nem minősül összeférhetetlen magatartásnak, ha az egészségügyi dolgozó a

¹⁸ Uo. 8. § (2)-(3) bek.

¹⁹ Uo. 8. § (4)-(5) bek.

²⁰ KOVÁCSY (2009): *i. m.* 348.

²¹ Ettv. 9. § (1) bek.

²² KOVÁCSY (2008): *i. m.* 215-216.

²³ Kjt. 2. § (3) bek.

²⁴ Uo. 1. § (1) bek.

²⁵ Uo. 41. § (1) bek.

²⁶ KOVÁCSY (2008): *i. m.* 207.

közalkalmazotti jogviszonyával párhuzamosan például egyéni vállalkozóként is folytat egészségügyi tevékenységet. Ebben az esetben a közalkalmazotti jogviszonyon kívüli munkavégzés pusztán a munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásához kötött, amennyiben a közalkalmazott munkaideje az egyes jogviszonyokban azonos időtartamra esik; átfedés hiányában a közalkalmazott a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésének a szándékát köteles előzetesen írásban bejelenteni.²⁷

3. A közszolgálati jogviszony alapvető szabályait a közszolgálati tisztviselőről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Kttv.) rögzíti. A köztisztviselők számára a hatályos joganyag jóval nagyobb előnyöket biztosít, mint a közalkalmazottaknak és a munkavállalóknak, ugyanakkor a Kttv. alapján támasztott elvárások is lényegesen szigorúbbak.²⁸ Közszolgálati jogviszony keretében csak a foglalkoztató szerv által ellátott feladatokkal összefüggő egészségügyi tevékenység végezhető.²⁹ E jogviszony alapján járnak el például az ÁNTSZ tisztiorvosai a betegségek és a járványok megelőzése céljából alkalmazott járványügyi intézkedések foganatosítása során.³⁰ Egészségügyi feladatok ellátására akár szolgálati jogviszony is létesíthető, jellemzően a honvédelmi, a rendvédelmi és az igazságügyi feladatokat teljesítő szervekkel.³¹ A közszolgálati és szolgálati jogviszony alapján folytatott egészségügyi tevékenység ugyanakkor nem gyógyászati jellegű, így e jogviszonyok tanulmányozására a későbbiekben nem kerül sor.

4. Az önkéntes jogviszony – a szabadfoglalkozáshoz hasonlóan – szintén a személyes közreműködés intézményesített formája. Az egészségügyi dolgozó önkéntesként működhet közre nemcsak az egészségügyi szolgáltató feladatellátásában,³² hanem a szolgáltató által nyújtott egészségügyi szolgáltatásokban is. Az önkéntes szerződésnek azokat a kötelező elemeket kell tartalmaznia, amelyeket a kapcsolódó joganyag a szabadfoglalkozású jogviszony létrehozására irányuló megbízási szerződés elemeiként is megjelöl.³³ A felek megegyezésének éppen ezért rendelkeznie kell az ellátandó feladatok díjazásáról. A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban Köt.) ugyanakkor generális jogforrásként rögzíti, hogy e tevékenység – a törvényi kivételeket ide nem értve – ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenységnek minősül.³⁴

²⁷ Kjt. 43-44. §.

²⁸ KOVÁCSY (2008): *i. m.* 209.

²⁹ Ettv. 16. § (1) bek.

³⁰ KOVÁCSY (2009): *i. m.* 346.

³¹ KOVÁCSY (2008): *i. m.* 223.

³² Ettv. 17. § (1) bek. a) pont.

³³ Uo. 17. § (2) bek.

³⁴ Köt. 2. § (1) bek.

3. AZ EGÉSZSÉGÜGYI DOLGOZÓK EÜTV. ÁLTAL RÖGZÍTETT KÖTELEZETTSÉGEI

Az egészségügyi dolgozó munkajogi felelősségéről csak akkor beszélhetünk, ha az alkalmazott a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyból származó valamely kötelezettségét felróhatóan megszegi. E kötelezettségeket két szinten fogalmazza meg a jogalkotó. Az Eütv. rögzíti azokat a követelményeket, amelyeknek valamennyi egészségügyi dolgozó köteles eleget tenni; ezek tehát azok a szabályok, amelyek az egészségügyi dolgozókra vonatkozó általános kötelezettségeket fogalmaznak meg. Mindemellett további speciális szabályok határozzák meg a kötelezettségek tartalmát attól függően, hogy az egészségügyi dolgozót milyen foglalkoztatási jogviszonyban alkalmazzák. A lehetséges károkozó magatartások köre tehát differenciálható annak függvényében, hogy az egészségügyi dolgozó munkavállalóként, közalkalmazottként, önkéntesként vagy megbízottként látja-e el a feladatát.

Az áttekinthetőség érdekében először az Eütv. által tartalmazott általános kötelezettségek ismertetésére kerül sor. Az egészségügyi dolgozó nemcsak arra köteles, hogy az Eütv. által rögzített betegjogok érvényesülését biztosítsa, hanem arra is, hogy eleget tegyen a törvény által az egészségügyi dolgozókkal szemben megfogalmazott kötelezettségeknek. A betegjogok elemzése véleményem szerint – a tárgyalt téma szempontjából – nem indokolt. A betegjogok biztosítása ugyanis nemcsak az egészségügyi dolgozó, hanem az egészségügyi szolgáltató feladata is. Az egészségügyi dolgozó számára kötelezettséget keletkeztető betegjogokat ugyanakkor önálló kötelezettséggként is nevesíti a törvény. Bemutatásra éppen ezért csak az alábbi kötelezettségek kerülnek:

- az egészségügyi dolgozók ellátási kötelezettsége;
- a tájékoztatási kötelezettség;
- a dokumentációs kötelezettség;
- a titoktartási kötelezettség;
- a szakmai fejlődésre való kötelezettség.

1. Az ellátási kötelezettség a beteg egészségügyi ellátáshoz való jogának az egészségügyi dolgozók vonatkozásában jelentkező kötelezeti oldala. Az Eütv. az ellátási kötelezettségnek két szintjét különbözteti meg: a sürgős szükség fennállását és a területi ellátás esetét. Sürgős szükségnek minősül, ha a beteg egészségügyi állapotában olyan változás következik be, amely egészségügyi ellátás hiányában közvetlen életveszélyes állapotot eredményez, vagy a beteg súlyos vagy maradandó egészségkárosodáshoz vezet.³⁵ Sürgős szükség esetén az egészségügyi dolgozó a rászoruló személyeknek elsősegélyt köteles nyújtani, valamint a szükséges intézkedéseket köteles haladéktalanul megtenni. E kötelezettségek teljesítése során a kötelezett az adott körülmények között a tőle elvárható módon

³⁵ Eütv. 3. § i) pont.

köteles eljárni. A sürgős szükség fennállását kétség esetén vélelmezni kell,³⁶ a gyakorlatban ugyanakkor nem minden esetben egyértelmű, hogy a beteg állapota kimeríti-e a sürgős szükség kategóriáját.³⁷

A területi ellátási kötelezettség alapján az egészségügyi dolgozó munkaidejében köteles a hozzá forduló betegek egészségügyi ellátásról gondoskodni, azonban magatartása már a szakmai kompetenciájához és a felkészültségéhez kell, hogy igazodjon. A területi ellátási kötelezettség eltérő feladatokat ró az orvosokra és az orvosi szakképzettséggel nem rendelkező egészségügyi dolgozókra. Az arra jogosult orvos köteles a beteget megvizsgálni, majd ezt követően ellátni, vagy – a szükséges feltételek hiányában – más orvoshoz, ill. egészségügyi szolgáltatóhoz irányítani.³⁸ A vizsgálat fogalmát az Eütv. határozza meg. A vizsgálat olyan tevékenység, amely elsősorban a betegek egészségi állapotának felmérését, a betegségek és azok kockázatainak a felderítését, a betegségek meghatározását és a gyógykezelések eredményességének megállapítását szolgálja.³⁹ A beteg vizsgálata ki kell, hogy terjedjen annak panaszaira, a kórelőzményekre és azokra az egyéni körülményekre, amelyek a beteg gyógyulását befolyásolják.⁴⁰ A vizsgálatot követően a beteget más orvoshoz vagy szolgáltatóhoz irányítani csak a szükséges feltételek fennállásának hiányában lehet. Hiányoznak a szükséges feltételek például abban az esetben, ha az egészségügyi szolgáltató nem ren-

³⁶ Uo. 125. §.

³⁷ A gyakorlatban nem minden esetben egyértelmű, hogy a beteg állapota kimeríti-e a sürgős szükség kategóriáját. Adott esetben pusztán a beteg eszméletvesztésének a jelei is elegendőek ahhoz, hogy a sürgős szükség fennállása vélelmezhető legyen. Ebben a helyzetben kárfelelősséget eredményezhet mind a betegnek a megfelelő, a szükséges ellátást biztosítani tudó egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállításának az elmulasztása, mind pedig a szükséges beavatkozások elvégzése felismerésének a hiánya (Fővárosi Ítéltábla, 7. Pf. 21.410/2013. szám). A sürgős szükség fennállását vitatható esetekben mindaddig vélelmezni kell, amíg az az adott helyzetben szükséges vizsgálatok lefolytatását követően kizárhatóvá nem válik (Fővárosi Bíróság, 24. K. 30.032/2009. szám). A másik gyakori kérdés, hogy milyen kapcsolat mutatható ki az orvos megvizsgálási kötelezettsége és a tényleges ellátási kötelezettség megszegése között. A szükséges vizsgálatok lefolytatása esetén az orvos nem felel azokért a károkért, amelyekkel a vizsgálatok eredményei alapján nem számolhatott (Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 2. P. 22.081/2007. szám). Fontos, hogy az orvosi vizsgálatok dokumentációjának elmulasztásából a bíróság még nem feltétlenül fog arra következtetni, hogy a szükséges vizsgálatok lefolytatására sem került sor (Komárom-Esztergom Megyei Bíróság, 4. P. 20.713/2004. szám).

³⁸ Eütv. 126. § (1)-(2) bek.

³⁹ Uo. 3. § k) pont.

⁴⁰ Uo. 126. § (3) bek.

delkezik a beavatkozás elvégzéséhez szükséges műszerekkel, vagy ha a szükséges asszisztencia nem áll rendelkezésre.⁴¹ Az orvosi szakképzettséggel nem rendelkező egészségügyi dolgozó ugyanakkor csak a saját kompetenciájának keretei között köteles a beteg megvizsgálásáról gondoskodni; a kompetenciáján kívüli ügyekben kötelezettsége a vizsgálatra jogosult orvos értesítésére korlátozódik, azonban ilyenkor is köteles az orvos megérkezéséig a kompetenciájába tartozó beavatkozásokat elvégezni, ha a beteg állapota azt szükségessé teszi.⁴²

2. A tájékoztatási kötelezettség a beteg tájékoztatáshoz való jogának a tükrképe. A kezelőorvos köteles a beteg állapota által indokolt gyakorisággal a betegnek az egészségi állapotára vonatkozó tájékoztatást megadni. A tájékoztatásnak ki kell terjednie mindazokra a tartalmi elemekre, amelyeket az Eütv. a beteget megillető tájékoztatáshoz való jog szabályai között taxatív felsorol. Az orvos a tájékoztatás során a tőle elvárható ismereteknek megfelelően és a legjobb tudása szerint köteles eljárni.⁴³ Fontos, hogy általános ismertető segédanyagok átadásával az orvos nem mentesül a szóbeli tájékoztatási kötelezettsége alól.⁴⁴ Ennek indoka, hogy az előre elkészített tájékoztató anyagok átadása nem biztosítja a beteg egyéniesített felvilágosítását, pusztán arra alkalmas, hogy azok elolvasását követően a beteg kérdéseket tehessen fel az orvosa számára.⁴⁵ A tájékoztatásnak a beteg egészségi állapotára és körülményeire tekintettel kell megtörténnie, mindemellett körültekintőnek és fokozatosnak kell lennie. A tájékoztatás során figyelembe kell venni az adott kezelés általánosan ismert és jelentős mellékhatásait, az esetleges szövődményeket és az adott eljárás lehetséges következményeit, egyben azok gyakoriságát. A tájékoztatást követően meg kell vizsgálni, hogy annak tartalmát a beteg megértette-e.⁴⁶

A tájékoztatási kötelezettségnek a gyakorlatban két területe van. Egyrészt az orvost terheli egy általános tájékoztatási kötelezettség, amely alapján például az adott műtéti beavatkozás általános, minden esetben felmerülő kockázatairól köteles a beteget felvilágosítani. Másrészt az érintett beteggel kapcsolatban beszélhetünk az orvos egyedi tájékoztatási kötelezettségéről, amelynek – az előbbi példánál maradva – ki kell terjednie a beavatkozásnak a beteg egyedi vonásai okán jelentkező esetleges kockázataira is.⁴⁷ A jogalkalmazási gyakorlatból megállapítható, hogy az egészségügyi szolgáltató csak abban az esetben nem felel a tájékoztatási kötelezettség megszegésével okozott károkért, ha a beteg a megfelelő tájékoztatás birtokában is az adott beavatkozás elvégzése mellett döntött

⁴¹ HIDVÉGINÉ ADORJÁN LÍVIA – SÁRINÉ SIMKÓ ÁGNES: *A betegek jogairól*, 2012, Medicina Könyvkiadó Zrt., Budapest, 241.

⁴² Eütv. 126. § (5) bek.

⁴³ Uo. 134. § (1) bek.

⁴⁴ Uo. 134. § (3) bek.

⁴⁵ HIDVÉGINÉ ADORJÁN – SÁRINÉ SIMKÓ: *i. m.* 281.

⁴⁶ Eütv. 135. § (1)-(2) bek.

⁴⁷ Pécsi Ítéltábla, Pf. III. 20.171/2013. szám.

volna.⁴⁸ Természetesen a beteget nemcsak írásban, hanem akár szóban is lehet tájékoztatni a tervezett kezelés lényegéről és várható következményeiről. A beteg beleegyező nyilatkozata ugyanakkor nem elegendő annak bizonyításához, hogy az egészségügyi szolgáltató a szükséges tájékoztatást megadta.⁴⁹

3. A dokumentációs kötelezettség alapján rögzíteni kell a beteg vizsgálatával és kezelésével kapcsolatos valamennyi adatot. A dokumentációba az adatokat úgy kell feltüntetni, hogy azokból az ellátás folyamata a későbbiek során is rekonstruálható lehessen.⁵⁰ A dokumentációs kötelezettség jogi szempontból azért bír kiemelt jelentőséggel, mert pontos dokumentáció hiányában a kártérítési eljárások során nem lenne lehetséges annak megállapítása, hogy mire vezethető vissza a beteg kára.⁵¹ A törvény által megfogalmazott kötelezettség kimerítésével valójában saját magát védi le az egészségügyi szolgáltató, hiszen a pontos feljegyzések birtokában igazolni tudja, hogy a kár nem a szolgáltatónak felróható okból – adott esetben akár nem is a szolgáltató ellenőrzési körébe tartozó okból – következett be. Az Eütv. felsorolja azokat az elemeket, amelyeket az egészségügyi dokumentációnak valamennyi esetben tartalmaznia kell. E felsorolás exemplifikatív jellegű; a törvény minden olyan egyéb adat és tény rögzítését is előírja, amelyek befolyást gyakorolhatnak a beteg gyógyulására.⁵² Ennek indoka, hogy a releváns információk, és ezáltal a rögzítendő adatok köre esetről esetre változik, éppen ezért lehetetlen, hogy a törvény képes legyen kimerítő jelleggel felsorolni a dokumentálandó tények egészét.⁵³ Az egészségügyi dokumentációhoz csatolandó mellékleteket ugyanakkor taxatív jelleggel sorolja fel a jogalkotó; meg kell őrizni a vizsgálatokról készült leleteket, a gyógykezeléssel összefüggésben keletkezett iratokat, az ápolási dokumentációt, a képalkotó diagnosztikus eljárások során készült felvételeket és a beteg testéből kivett szövetmintákat is.⁵⁴ A szolgáltató bizonyos esetekben zárójelentést, ill. ambuláns ellátási lapot is köteles készíteni, és azt a betegnek átadni.⁵⁵

4. A titoktartási kötelezettség az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a kötelezett tudomására jutó és a beteg egészségügyi állapotával kapcsolatos adatokra vonatkozik. Az egészségügyi szolgáltatás fogalmát az Eütv. a teljesség igényével határozza meg. Egészségügyi szolgáltatásnak minősül minden olyan egészségügyi tevékenység, amely az egészség megőrzése, ill. a megbetegedés megelőzése, megállapítása vagy kezelése céljából a szolgáltatást

⁴⁸ Győri Ítéltábla, Pf. V. 20.090/2014. szám.

⁴⁹ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. III. 22.083/1998. szám.

⁵⁰ Eütv. 136. § (1) bek.

⁵¹ SÓTONYI PÉTER (szerk.): *Orvosi felelősség*, 2006, Semmelweis Kiadó, Budapest, 18.

⁵² Eütv. 136. § (2) bek.

⁵³ HIDVÉGINÉ ADORJÁN – SÁRINÉ SIMKÓ: *i. m.* 294.

⁵⁴ Eütv. 136. § (3) bek.

⁵⁵ Uo. 137. §.

igénybe vevő személy kezelését, gondozását, ápolását, fájdalmainak csökkentését vagy a vizsgálati anyagok feldolgozását célozza.⁵⁶ Egészségügyi tevékenységnek minősül minden olyan tevékenység, amely egészségügyi szolgáltatás részét képezi, kivéve azokat, amelyek végzéséhez nem szükséges egészségügyi szakképesítés vagy ilyen képesítéssel rendelkező személy szakmai felügyelete.⁵⁷ Az egészségügyi szolgáltatással kapcsolatos adatok tehát szakképesítést, vagy legalábbis szakmai felügyeletet igénylő tevékenységekkel összefüggésben juthatnak a kötelezett tudomására. Emellett titoktartási kötelezettség alá esik minden olyan egyéb adat is, amely a beteg egészségügyi állapotára vonatkozik.⁵⁸ A titoktartási kötelezettség tárgyát hívjuk orvosi titoknak.⁵⁹ Az orvosi titok megtartására kötelezettek köre sem homogén: nemcsak az egészségügyi dolgozókat, hanem valamennyi olyan személyt is titoktartási kötelezettség terhel, aki az egészségügyi szolgáltatóval foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll.⁶⁰ A titoktartási kötelezettség fennállását az idő múlása nem érinti. A kötelezettek abban az esetben sem fedhetik fel az orvosi titok tartalmát, ha a beteg már távozott az egészségügyi intézményből, *ad absurdum* meghalt.⁶¹

5. A szakmai fejlődésre való kötelezettség egyben jog is. Mind az egészségügyi dolgozók, mind pedig az egészségügyi szolgáltatóval foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló egyéb személyek jogosultak, és egyben kötelesek is szakmai tudásukat folyamatosan fejleszteni. A kötelezettek szaktudásukat a tudomány mindenkori állásával összhangban kötelesek bővíteni.⁶² Az Eütv. e ponton azért nem fejt ki részletesen a kötelezettség tartalmát, mert a törvény önálló alcím keretei között foglalkozik az egészségügyi ágazati szakmai képzés szabályaival.⁶³ E képzésnek jelenleg három fajtáját különbözteti meg a jogalkotó: a felsőfokú szakirányú szakmai képzést, a szakmai továbbképzést és a szakirányú szakmai továbbképzést.⁶⁴ Szükséges kiemelni, hogy a szakmai fejlődésre való kötelezettség a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe (a továbbiakban Etikai Kódex) alapján az orvos etikai kötelezettsége is.⁶⁵ E kötelezettség jelentőségét mutatja, hogy amennyiben egy orvos nem vesz részt egy adott továbbképzésen, akkor a Magyar Orvosi Kamara akár a működési engedélyét is visszavonhatja.⁶⁶

⁵⁶ Uo. 3. § e) pont.

⁵⁷ Uo. 3. § y) pont.

⁵⁸ Uo. 138. § (1) bek.

⁵⁹ HIDVÉGINÉ ADORJÁN – SÁRINÉ SIMKÓ: *i. m.* 300.

⁶⁰ Eütv. 138. § (1) bek.

⁶¹ POLECSÁK MÁRIA (szerk.): *A betegek jogai*, 1999, Vince Kiadó Kft., Budapest, 63.

⁶² Eütv. 140. §.

⁶³ HIDVÉGINÉ ADORJÁN – SÁRINÉ SIMKÓ: *i. m.* 305.

⁶⁴ Eütv. 115. §.

⁶⁵ Etikai Kódex II.1.3. (9) bek.

⁶⁶ JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi jog. Hippokratésztől a klónozásig*, 2008, Szent István Társulat, Budapest, 68.

4. A FOGLALKOZTATÁSRA IRÁNYULÓ JOGVISZONYOKBÓL SZÁRMAZÓ KÖTELEZETTSÉGEK ÉS AZ AZOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÁRFELELŐSSÉG

4.1. Az Mt. által rögzített kötelezettségek

Az Mt. szabályai rögzítik azokat a munkavállalói kötelezettségeket, amelyeknek az egészségügyi dolgozók az Eütv. szabályaitól függetlenül kötelesek megfelelni, ha tevékenységüket munkaviszony vagy közalkalmazotti jogviszony alapján látják el. Az Mt. az alábbi kötelezettségeket tartalmazza:

- munkavégzési kötelezettség;
- rendelkezésre állási kötelezettség;
- az elvárható szakértelemmel és gondossággal, valamint a munkára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások megtartásával történő munkavégzés kötelezettsége;
- a munkatársakkal és harmadik személyekkel való együttműködés kötelezettsége;
- a munkakör ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás tanúsításának kötelezettsége.⁶⁷

Fontos kiemelni, hogy a munkavállalói kötelezettségek hatályos szabályozása nem sokban különbözik a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban régi Mt.) által alkalmazott szabályoktól; a régi Mt. szabályait értelmező irodalom tehát alkalmazható az egyes kötelezettségek tartalmának vizsgálatakor.

1. A munkavállalót terhelő kötelezettségek közül megkülönböztetünk fő- és mellékkötelezettségeket. Főkötelezettségnek minősül a munkavégzési és a rendelkezésre állási kötelezettség. E két kötelezettség közül a munkavállaló elsődleges kötelezettsége a munkavégzés; a munkavégzési kötelezettség megvalósulásának előfeltétele a megjelenési kötelezett teljesítése, a munkavállaló munkára képes állapota és annak megőrzése, valamint a személyes munkavégzés. A megjelenési kötelezettség alapján a munkavállaló köteles a munkáltató által meghatározott helyen és időben megjelenni.⁶⁸ A munkavégzés helyét a munkaszerződés határozza meg; ennek hiányában a munkavégzés helye a szokásos munkahely, ahol a munkavállaló a munkáját rendszerint végzi.⁶⁹ Szükséges kiemelni, hogy a munkáltató jogosult arra, hogy a munkavállalót átmenetileg a munkaszerződéstől eltérő munkahelyen foglalkoztassa.⁷⁰ A munkavállaló a munkáltató által megha-

⁶⁷ GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 246.

⁶⁸ Uo. 246-247.

⁶⁹ FERENCZ JÁCINT ET. AL.: *Munkajogi alapismeretek*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 107.

⁷⁰ Mt. 53. § (1) bek.

tározott időben, tehát a munkaidő-beosztás szerinti munkaidőben köteles a munkavégzés helyén megjelenni.⁷¹ A munkára képes állapot és annak megőrzése mind a munkavégzési kötelezettséghez, mind pedig a rendelkezési állási kötelezettséghez kapcsolódik. A munkavállaló főszabály szerint alkoholtól, gyógyszer-től és kábítószer-től mentes állapotban köteles eleget tenni a munkaviszonyból származó kötelezettségeinek, mindemellett megfelelő ruházatban, egészséges és kipihent állapotban köteles a munkáltatója utasításait teljesíteni.⁷² A munkáltató ugyanakkor nem mondhatja meg a munkavállalója számára, hogy az a munkahe-lyén és a munkaidején kívül milyen magatartást tanúsítson.⁷³ Fontos, hogy a mun-kára képes állapotnak a munkavégzés teljes tartama alatt fenn kell állnia. A mun-káltató jogosult ellenőrizni, hogy a munkavállaló a munkavégzésre alkalmas ál-lapotban van-e. A munkavállaló az ellenőrzés során köteles együttműködni, a munkáltató azonban nem élhet vissza az ellenőrzés jogával. A személyes munka-végzési kötelezettség alapján a munkavállaló munkáját személyesen köteles el-látni, nem jogosult tehát arra, hogy feladatait helyettes útján teljesítse.⁷⁴

2. A rendelkezésre állási kötelezettség a munkavégzési kötelezettség elő-feltétele. E kötelezettség alapján a munkavállaló munkaideje alatt nemcsak akkor köteles a munkáltatója rendelkezésére állni, amikor a munkáját végzi, hanem ab-ban az esetben is, ha a munkáltatója nem képes munkával ellátni.⁷⁵ A rendelke-zésre állási kötelezettség a munkajogi jogviszonyok egyik jellemző sajátossága, amely megkülönbözteti egymástól a munkaviszonyokat és a munkavégzésre írá-nyuló egyéb magánjogi jogviszonyokat. E kötelezettség elsősorban passzív ma-gatartást jelent; a munkavállalónak készen kell lennie arra, hogy munkáltatója utasításait befogadja.⁷⁶ A rendelkezésre állási kötelezettség kifejezetten nagy je-lentőséggel bír az ügyelet és a készenlét tartama alatt: előbbi esetben a munkál-tató, míg utóbbiban a munkavállaló határozza meg azt a helyet, ahol a munkavál-laló köteles munkára képes állapotban rendelkezésre állni, és szükséges esetén munkát végezni. A készenléti jellegű munkakörök hasonló sajátosságokkal bír-nak: a munkavállaló főkötelezettsége maga a készenlét, munkavégzésre csak a munka felmerülésekor köteles.⁷⁷

3. Az elvárható szakértelemmel és gondossággal, valamint a munkára vo-natkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások megtartásával történő mun-kavégzés, a munkatársakkal és harmadik személyekkel való együttműködés, va-lamint a munkakör ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás a

⁷¹ FERENCZ ET. AL.: i. m. 107-108.

⁷² GYULAVÁRI: i. m. 247-248.

⁷³ KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 168-169.

⁷⁴ GYULAVÁRI: i. m. 248-249.

⁷⁵ PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 109.

⁷⁶ BERKE GYULA – KISS GYÖRGY: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2012, Comp-Lex Kiadó Kft., Budapest, 198-199.

⁷⁷ GYULAVÁRI: i. m. 250.

munkavállaló mellékkötelezettségeinek minősülnek. A három kötelezettség közül jogi szempontból minden bizonnyal a szakértelemmel és gondossággal folytatott munkavégzés követelménye bír a legérdekesebb tartalommal. E kötelezettség több elemből épül fel. A munkavállaló az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal köteles eljárni a munkaviszonyból származó kötelezettségeinek teljesítése során. Az általában elvárhatóság követelménye objektív mércének minősül, a kötelezettség ugyanakkor mindig egy meghatározott munkavállaló személyéhez, azon belül is annak személyes tulajdonságaihoz és szaktudásához igazodik.⁷⁸ E ponton szükséges kiemelni, hogy az általában elvárhatóság szabálya az Mt. alapelvei között is szerepel: nemcsak a munkavégzés, hanem általában véve a munkaszerződés teljesítése során is főszabály szerint úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.⁷⁹ Mindemellett a munkavállaló a munkájára vonatkozó szabályok, utasítások és szokások szerint köteles végezni a munkáját. A munkára vonatkozó szabályok valójában csak a munkavégzés keretét adják meg, a munkavállaló kötelezettségeinek konkrét tartalmát a munkáltató utasításai határozzák meg.⁸⁰ A munkáltató utasítási joga a munkaviszony egyik lényeges ismérve, amely arra is alkalmas, hogy a munkaviszonyt elhatároljuk más foglalkoztatásra irányuló jogviszonyoktól. A munkáltató utasítási joga ugyanis a munkavégzés minden fázisára kiterjed; az utasítások érvényességéhez általában írásba foglalásra sincs szükség.⁸¹ A munkavállaló ugyanakkor nem köteles valamennyi esetben a munkáltatója utasításait teljesíteni; az Mt. külön alfejezet alatt rögzíti azokat a helyzeteket, amikor a munkavállaló jogosult arra, hogy a kapott utasítást megtagadja.

4. A munkatársakkal és harmadik személyekkel való együttműködés alapját szintén egy alapelv képezi. Az Mt. rögzíti, hogy a munkaviszonyból származó jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése során mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően köteles eljárni, ill. kötelesek kölcsönösen együttműködni, magatartásukkal a másik fél jogát és jogos érdekét nem sérthetik.⁸² Az Mt. által meghatározott munkavállalói kötelezettség tartalma az alapelvhez képest speciális: nem egy általános jellegű kötelezettséget fogalmaz meg, hanem a munkavállalónak a többi munkavállalóval szemben fennálló együttműködési kötelezettségét nevesíti. A munkavállalók közötti együttműködésre azért van szükség, mert annak hiányában nem biztosítható a hatékony munkavégzés; a munkatársaival folyamatosan konfliktust kereső munkavállaló akár kárt is okozhat munkáltatójának.⁸³ Az együttműködési kötele-

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ Mt. 6. § (1) bek.

⁸⁰ GYULAVÁRI: i. m. 250-251.

⁸¹ HORVÁTH ISTVÁN: *Munkajog*, 2007, Novissima Kiadó, Budapest, 168-169.

⁸² Mt. 6. § (2) bek.

⁸³ GYULAVÁRI: i. m. 253.

zettség ugyanakkor természetesen a munkáltató irányában is fennáll, sőt, a munkavállaló nemcsak munkatársaival, hanem a munkaviszonyával összefüggésben vele kapcsolatba kerülő harmadik személyekkel is köteles együttműködni.⁸⁴

5. A munkakör ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás nemcsak a munkavállaló, hanem egyben a munkáltató kötelezettsége is. Maga a munkaviszony alá-fölérendeltségi kapcsolatot hoz létre a munkáltató és a munkavállaló között. E kapcsolat egyik meghatározó ismérve a bizalom; a munkáltató ugyanis jellemzően nincsen olyan helyzetben, hogy közvetlen ráhatást gyakoroljon a teljesítés menetére, tehát nincs lehetősége arra, hogy a munkavállaló tevékenységét folyamatosan befolyásolja.⁸⁵ A bizalmi kötelezettség tartalma munkakörönként eltérő. A kötelezettség megszegésének megítélésekor a társadalom objektív értékítélete, és nem a munkáltató szubjektív véleménye minősül zsinórmértéknek. A bizalmi kötelezettség munkaidőn kívül is kötelezi a munkavállalót, mindemellett több részkövetelményből épül fel, mint a titoktartási kötelezettség, a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelme, a munkaidőn kívüli elvárt magatartás, a korlátozott véleménynyilvánítási jog, az összeférhetetlenség és a harmadik személytől származó díjazás elfogadásának tilalma.⁸⁶ E követelmények közül a tárgyalt téma szempontjából a díjazás elfogadásának tilalmára vonatkozó szabály bír kiemelt jelentőséggel. Az Mt. külön is rögzíti, hogy munkavállaló – a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel – harmadik személytől díjazást csak abban az esetben fogadhat el, ill. köthet ki, amennyiben ahhoz a munkáltatója előzetesen hozzájárult; a munkáltató azonban e hozzájárulásra hivatkozva nem csökkentheti a munkavállaló munkabérét.⁸⁷ A felmentés tipikusan csak a kisebb összegekre – mint például a „borravalóra” a vendéglátásban –, valamint a szokásosnak minősülő ajándékokra vonatkozik.⁸⁸ Kérdéses, hogy a „hálapénz” elfogadásához mennyiben járul hozzá a munkáltató.

4.2. A munkaviszonyhoz kapcsolódó kárfelelősség

Az Mt. rögzíti, hogy a munkavállaló köteles a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt megtéríteni, ha e kötelezettség teljesítése során nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.⁸⁹

A munkavállalói kárfelelősség elsődleges funkciója a prevenció, tehát a károkozó magatartás megvalósulásának megelőzése. A jogalkotó célja, hogy a munkavállalót visszatartsa attól, hogy a munkáltatójának kárt okozzon. A munkavállaló éppen ezért főszabály szerint csak abban az esetben köteles az általa

⁸⁴ HORVÁTH ISTVÁN: *Az új munka törvénykönyve. Értelmezés és alkalmazás a gyakorlatban*, 2012, Vezinfó Kiadó és Tanácsadó Kft., Budapest, 74.

⁸⁵ BERKE – KISS: i. m. 201.

⁸⁶ GYULAVÁRI: i. m. 253-254.

⁸⁷ Mt. 52. § (2)-(3) bek.

⁸⁸ HORVÁTH (2012): i. m. 74-75.

⁸⁹ Mt. 179. § (1) bek.

okozott károk egészét vagy egy meghatározott részét megtéríteni, ha a károkozás során felróhatóan járt el.⁹⁰ A főszabály alóli kivételt képez a munkavállaló megőrzési felelőssége, amely objektív felelősségi formának minősül. A munkavállaló ugyanis felróhatóságától független köteles megtéríteni azt a kárt, amely a számára megőrzésre átadott és visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett dologgal kapcsolatos hiányból következett be.⁹¹ A megőrzési felelősség mellett a leltárhiányért való felelősség is objektív felelősség, hiszen a munkavállaló a hiányért szintén a felróhatóságára tekintet nélkül felel.⁹² A megőrzési felelősség és a leltárfelelősség ugyanakkor nem a gyógyászati tevékenységhez kapcsolódik, így e felelősségi formák tanulmányozására a későbbiekben nem kerül sor. Fontos, hogy a munkaviszony létrejöttét megelőzően, valamint a munkaviszony megszűnését követően okozott károkért a munkavállaló nem az Mt., hanem a Ptk. szabályai szerint felel.⁹³

A munkaviszonyból származó kötelezettségek halmaza relatíve könnyen meghatározható; e halmaz magába foglalja nemcsak az Mt. által rögzített munkavállalói kötelezettségeket, hanem az Eütv. által nevesített – az egészségügyi dolgozókra vonatkozó – kötelezettségeket is. Kevésbé pontosan körülírható kategória a munkavállalótól az adott helyzetben általában elvárható magatartás fogalma. Az adott helyzetben általában elvárható magatartás követelménye egy objektív zsinórmérték, amely nem a károkozó munkavállaló személyéhez igazodik. Az „adott helyzet” szubjektív elem, míg az „általában elvárhatóság” objektivizált jellegű. Az adott helyzet annak függvényében változik, hogy a károkozásra milyen körülmények között kerül sor. Amennyiben a munkavállaló a munkaviszonyából származó valamely kötelezettségének a megszegésével a munkáltatójának kárt okoz, akkor az adott helyzet magába foglalja a munkavállaló munkájához kapcsolódó körülményeket is. Ha tehát az egészségügyi dolgozó a betegnek, és ezáltal az egészségügyi intézménynek kárt okoz, akkor az adott helyzet az adott egészségügyi beavatkozást és az ahhoz kapcsolódó – esetről esetre változó – körülményeket jelöli. Az általában elvárhatóság azért objektivizált, mivel nem a károkozó személyéhez kötődik, azonban nem teljesen objektív, mert a tartalma például a károkozó foglalkozásának függvényében változik. Az egészségügyi beavatkozások során az általában elvárhatóság az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott gondossági mércének feleltethető meg.

Az Eütv. az egészségügyi ellátásokra vonatkozó általános követelményként rögzíti, hogy minden beteget az ellátásban résztvevőktől elvárható gondossággal, a szakmai szabályokat betartva és az etikai szabályokat meg nem sértve

⁹⁰ FÉZER TAMÁS: *A kártérítési jog magyarázata*, 2010, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 429.

⁹¹ Mt. 180. § (1) bek.

⁹² Uo. 182. § (1) bek.

⁹³ KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2016, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 329.

kell ellátni.⁹⁴ Az Eütv.-ben nevesített gondossági kötelezettség és az adott helyzetben általában elvárható magatartás szabályának egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. Habár az Eütv. az elvárható gondosságot nem a felelősség alóli mentesülést eredményező körülményként nevezi meg, azonban e magatartási követelményt jellemzően mégis a Ptk. kimentési szabályával azonosítja a bírói gyakorlat. A bírósági határozatok között van olyan, amelyik csak utal a Ptk. általános felelősségi szabályára,⁹⁵ született azonban olyan döntés is, amely kifejezetten rögzíti, hogy az Eütv. gondossági szabálya az általában elvárható magatartás tartalmát határozza meg.⁹⁶ Habár e döntések az egészségügyi intézmények és a betegek között polgári jogi jogvitákban születtek, azonban egyáltalán nem lehetetlen, hogy a bíróságok – mivel a gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye elsősorban az egészségügyi dolgozókra vonatkozik – munkaügyi jogvitákban is az Eütv. magatartási követelményével azonosítsák az Mt. által rögzített általában elvárhatóság fogalmát.

Ez a jogértelmezés több szempontból is vitatható. A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelményét a felelősség alóli mentesülést eredményező körülményként kezeli a bírói gyakorlat, azonban az eseti döntések nem határozzák meg, hogy mi ennek az indoka. Az Eütv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely e követelményt kifejezetten a felróható magatartás tilalmával azonosítaná. Mindemellett a felróhatóság fogalma csak abban az esetben értelmezhető, ha a jogellenes károkozás mozzanata már megvalósult; a felróhatóság vizsgálatára csak azt követően kerülhet sor, miután a kár, az okozati összefüggés és a jogellenesség fennállása bizonyítást nyert. A gondos, szakszerű és etikus eljárás ugyanakkor kizárja, hogy a jogellenes károkozás valamennyi eleme realizálódjon azokban az esetekben, amikor az egészségügyi dolgozó az egészségügyi szolgáltatónak a betegen keresztül közvetve okoz kárt. Ha az egészségügyi dolgozó a törvény magatartási normájának megfelelően jár el, akkor a betegnek kára kétféleképpen keletkezhet. Az első esetben a kár objektíve nem volt előrelátható, tehát nem áll fenn okozati összefüggés az egészségügyi dolgozó magatartása és a beteg kára között. A Ptk. ugyanis rögzíti, hogy nem állapítható meg okozati összefüggés a kárral kapcsolatban, ha azt a károkozó nem látta előre és nem is kellett előre látnia.⁹⁷ A második esetben a kár előrelátható volt, viszont egy olyan természetes kockázatból származott, amelyről a beteg tudott, azonban az egészségügyi beavatkozásba a kockázat ellenére beleegyezett; a beteg beleegyező nyilatkozata miatt a károkozás nem lesz jogellenes. Ha tehát az egészségügyi dolgozó gondos, szakszerű és etikus, akkor a jogellenes károkozás lehetősége kizárt. Az Eütv. által megkövetelt magatartási kritériumok bizonyításával az egészségügyi dolgozó

⁹⁴ Eütv. 77. § (3) bek.

⁹⁵ Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 11. P. 21.310/2005. szám.

⁹⁶ Egri Törvényszék, 13. P. 20.193/2010. szám.

⁹⁷ Ptk. 6:521. §.

nem mentheti ki magát a felelősség alól, hanem a jogellenes károkozás egyes elemeinek – az okozati összefüggésnek vagy a jogellenességnek – a hiányát támaszthatja alá.

Az Mt. kimondja, hogy a munkavállaló által fizetendő kártérítés mértéke főszabály szerint nem haladhatja meg a munkavállaló négyhavi távolléti díjának összegét. A teljes kártérítés elve érvényesül azonban mindazokban az esetekben, amikor a kár a munkavállaló szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartására vezethető vissza. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelynek a bekövetkezése a károkozás időpontjában nem volt előrelátható, sem azt, amely a munkáltató vétkes magatartására vezethető vissza. Ugyanez igaz arra a kárra, amely amiatt következett be, mert a munkáltató nem tett eleget a kárenyhítési kötelezettségének.⁹⁸

4.3. A Kjt. által rögzített kötelezettségek

A közalkalmazottak jogállására vonatkozó szabályokat a Kjt. fogalmazza meg. Maga a Kjt. rögzíti, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt. szabályai mindazokban az esetekben alkalmazhatóak, amikor a Kjt. eltérő szabályt nem tartalmaz.⁹⁹ A törvény külön felsorolja azokat az Mt. szakaszokat és szabályokat, amelyek a közalkalmazotti jogviszonyban eltérő tartalommal vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak.¹⁰⁰ Mivel a munkavállalói kötelezettségekre vonatkozó Mt. szabályok nem szerepelnek a Kjt. által megjelölt szakaszok között, ezért az Mt. által nevesített kötelezettségek nemcsak a munkavállalókra, hanem a közalkalmazottakra is vonatkoznak. A Kjt. ugyanakkor maga is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a közalkalmazottak munkavégzéséhez kapcsolódó követelményeket határoznak meg.

A Kjt. a közalkalmazottaktól megkövetelt általános magatartási követelményként kimondja, hogy a közalkalmazott a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályoknak, egyéb szakmai szabályoknak, szokásoknak és a munkáltató utasításainak megfelelően köteles ellátni tevékenységét. A munkavállalót terhelő kötelezettségekhez képest a Kjt. egy többletkötelezettséget is nevesít: a közalkalmazott munkáját a közérdeket figyelembe véve köteles végezni.¹⁰¹ Fontos, hogy a közalkalmazott – a munkavállalóhoz hasonlóan – nem létesíthet olyan foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt, amely a munkakörével összeférhetetlen.¹⁰² Amennyiben a közalkalmazott további közalkalmazotti jogviszonyt létesít, akkor

⁹⁸ Mt. 179. § (3)-(4) bek.

⁹⁹ Kjt. 2. § (3) bek.

¹⁰⁰ Uo. 3. §.

¹⁰¹ Uo. 39. § (2) bek.

¹⁰² Uo. 41. § (1) bek.

mindkét jogviszony szempontjából külön vizsgálatot igényel, hogy az adott jogviszony fenntartása lehetséges-e.¹⁰³ A Kjt. alapján a közalkalmazott is köteles a munkáltatója előzetes írásbeli hozzájárulását beszerezni, ha munkavégzésre irányuló további jogviszonyban is végezne munkát, azonban munkaideje a közalkalmazotti munkaidejével részben vagy egészben azonos időtartamra esne.¹⁰⁴ Ha a további jogviszonyban történő munkavégzés a közalkalmazotti munkaidőt nem érinti, akkor a közalkalmazott pusztán a jogviszony létesítését köteles a munkáltatója számára előzetesen írásban bejelenteni.¹⁰⁵

4.4. A közalkalmazotti jogviszonyhoz kapcsolódó kárfelelősség

A Kjt. rögzíti, hogy a közalkalmazott által okozott károkért való felelősségre az Mt. rendelkezései az irányadók. Az Mt. bizonyos szabályai ugyanakkor nem alkalmazhatóak. Közalkalmazott foglalkoztatása esetén nincs lehetőség arra, hogy a felek éljenek az Mt.-ben rögzített eltérő megállapodás lehetőségével. Mindemelllett az Mt.-nek a munkavállaló írásbeli értékelésére és a munkaviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeire vonatkozó egyes normái sem alkalmazhatóak, ha a közalkalmazott cselekvőképtelennek minősül.¹⁰⁶

A Kjt. speciális felelősségi szabályt fogalmaz meg az ún. magasabb vezetőkre nézve. Magasabb vezetőnek minősül, aki olyan – külön végrehajtási rendelet alapján meghatározott – munkakört lát el, amelynek betöltésére az Mt.-nek a vezető állású munkavállalókra vonatkozó szabályai alapján munkaviszonyt kell létesíteni.¹⁰⁷ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról szóló 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet rögzíti azokat a munkaköröket, amelyek ellátása csak magasabb vezetői megbízás alapján lehetséges. Kizárólag munkaviszony alapján foglalkoztatható például az intézményvezető, valamint az orvosigazgatói és ápolási igazgatói feladatokat ellátó egészségügyi dolgozó.¹⁰⁸ A magasabb vezetők kártérítési felelősségére azonban nem csak az Mt. szabályai alkalmazandóak. A Kjt. ugyanis speciális szabályként kimondja, hogy a magasabb vezető a közalkalmazotti jogviszonya jogellenes megszüntetése esetén hat havi távolléti díj megfizetésére kötelezhető.¹⁰⁹

¹⁰³ BÉRCES KAMILLA: *Többes jogviszony a közalkalmazottaknál*, elérhető: <http://www.munkajog.hu/rovatok/munkahely/tobbes-jogviszony-a-kozalkalmazottaknal> (2016.08.31.).

¹⁰⁴ Kjt. 43. § (1) bek.

¹⁰⁵ Uo. 44. § (1) bek.

¹⁰⁶ Uo. 83. §.

¹⁰⁷ Uo. 22/B. §.

¹⁰⁸ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról szóló 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet 8. §.

¹⁰⁹ Kjt. 82. § (2) bek.

4.5. A Köt. által rögzített kötelezettségek

Az önkéntesek kötelezettségeire vonatkozó szabályokat a Köt. tartalmazza. Fontos, hogy a Köt. – a Kjt.-vel ellentétben – nem utal az Mt. szabályainak alkalmazhatóságára, az Mt. által nevesített munkavállalói kötelezettségek tehát nem vonatkoznak a közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyekre. Ennek indoka, hogy az önkéntes és a fogadó szervezet között nem jön létre munkaviszony. A munkaszerződés kötelező tartalmi eleme az alapbér és a munkakör, az önkéntes azonban főszabály szerint ellenszolgáltatás nélkül végzi munkáját.¹¹⁰ Mindemellett maga a Köt. is kimondja, hogy közérdekű önkéntes tevékenység önkéntes jogviszony keretében végezhető; e jogviszony önkéntes szerződéssel jön létre, amelyet az önkéntes és a fogadó szervezet köt egymással.¹¹¹

A jogviszony tartalmát képező és az önkénteseket terhelő kötelezettségeket a törvény világosan meghatározza. E kötelezettségek és az Mt. által nevesített munkavállalói kötelezettségek között számos hasonlóság fedezhető fel. Az önkéntes tevékenységét a vonatkozó jogszabályok, a szakmai szabályoknak, az etikai előírások és a fogadó szervezet utasításainak megfelelően köteles végezni. Az önkéntes – a munkavállalóhoz hasonlóan – feladatait személyesen köteles ellátni. Mindemellett az önkéntes köteles minden olyan személyes adatot, üzleti és egyéb titkot megőrizni, amelyek a közérdekű önkéntes tevékenységgel összefüggésben jutottak a tudomására.¹¹² A Köt. az Mt.-hez hasonlóan szabályozza az utasítások teljesítésének a megtagadását is.

4.6. Az önkéntes jogviszonyhoz kapcsolódó kárfelelősség

Az önkéntesek kártérítési felelősségére vonatkozó szabályokat a Köt. tartalmazza. Az önkéntes a munkájának kifejtése során harmadik személynek okozott károkért közvetlenül nem felel, helyette a felelősség az őt alkalmazó fogadó szervezetet terheli. Ha azonban a kárt az önkéntes felróható magatartása okozta, akkor a fogadó szervezetnek lehetősége van arra, hogy az általa megfizetett kártérítés összegét megtéríttesse a károkozó önkéntessel.¹¹³

A felróhatóság tartalma az önkéntesek vonatkozásában is nehezen határozható meg. A munkaviszonyhoz kapcsolódó kárfelelősség ismertetése során leírtak igazak az önkéntes jogviszony alapján foglalkoztatott alkalmazottakra is. Ennek indoka, hogy a gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye – mivel e kötelezettséget az Eütv. rögzíti – az önkéntes tevékenységére is vonatkozik, éppen ezért a felróhatóság tartalma az Eütv. magatartási szabályával azonosítható. A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye ugyanakkor nem értelmez-

¹¹⁰ Köt. 2. § (1) bek.

¹¹¹ Uo. 6. § (1) bek.

¹¹² Uo. 9. § (1) bek.

¹¹³ Uo. 10. § (1) bek.

hető a felelősség alóli mentesülést eredményező szabályként, hiszen ha a kár-
okozó az Eütv. szabályának megfelelően jár el, akkor – okozati összefüggés vagy
jogellenesség hiányában – jogellenes károkozásról sem beszélhetünk.

Az önkéntes által megtérítendő kártérítés összegét a Köt. nem korlátozza,
azonban az Eütv. rögzíti, hogy gondatlan károkozás esetén az önkéntes korlátozott
mértékben felel.¹¹⁴ A szabályozás lényege, hogy ha az önkéntes az egészségügyi
beavatkozás során kárt okoz a betegnek, akkor munkáltatója köteles megvizs-
gálni, hogy az önkéntessel hasonló munkakörben dolgozó és hasonló szakképe-
sítéssel rendelkező egészségügyi dolgozói milyen besorolású illetményalappal
rendelkeznek; a kártérítés mértéke nem haladhatja meg az illetményalap négy-
szeres összegét. Ha az önkéntes munkakörében a munkáltató más alkalmazottat
nem foglalkoztat, akkor a kártérítés mértékének meghatározása során a Kjt. ga-
rantált illetményét kell figyelembe venni.¹¹⁵ Szándékos károkozás esetén a teljes
kártérítés elve alkalmazandó.¹¹⁶

4.7. A Ptk. által rögzített kötelezettségek

Az egészségügyi dolgozók megbízási szerződés alapján is foglalkoztathatóak. A
munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszonyok sajátossága, hogy kevesebb
adó- és járulékteherrel járnak, ill. lehetőséget biztosítanak azoknak a munkajogi
szabályoknak a megkerülésére, amelyek foglalkoztatással járó közvetett költség-
eket telepítenek a munkáltatókra. Ez azt jelenti, hogy ha két személy a foglal-
koztatása során ugyanazt a tevékenységet látja el, akkor a megbízott után a mun-
kavállalóhoz képest kevesebb közterhet kell fizetni.¹¹⁷ A megbízási szerződések
mindemelllett kevesebb garanciális kötöttséggel járnak; nem véletlen, hogy a fog-
lalkoztatók lehetőségeikhez mérten törekednek alkalmazottaikat megbízás for-
májában foglalkoztatni. A megbízási jogviszony keretei között foglalkoztatott
személyek kötelezettségeit a Ptk. tartalmazza. A Ptk.-nak a szerződésekre vonat-
kozó szabályait két szinten fogalmazza meg a jogalkotó. A törvény először a szer-
ződések jogának általános szabályait nevesíti, majd ezután részletezi az egyes
szerződésekre vonatkozó speciális szabályokat. Mivel e speciális szabályok le-
ronthatják az általános szabályokat, ezért először a megbízási szerződésből szár-
mazó – a megbízottat terhelő – kötelezettségeket célszerű bemutatni, és majd csak
ezt követően indokolt a szerződésekből származó általános kötelezettségeket is-
mertetni.

¹¹⁴ Eütv. 17. § (6) bek.

¹¹⁵ KÖSZEGFALVI EDIT: *Új munkajogi szabályok az egészségügyben. Ügyelet, készenlét, munkaidő-beosztás*, 2012, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 78.

¹¹⁶ Eütv. 17. § (6) bek.

¹¹⁷ GYULAVÁRI TAMÁS: *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munka-
viszony és az önfoglalkoztatás határán*, 2014, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és
Államtudományi Kara, Budapest, 109-110.

A megbízási szerződés gondossági kötelmet hoz létre; a megbízott főkötelezettsége a megbízó által rábízott feladat ellátásában nyilvánul meg.¹¹⁸ A megbízó jogosult arra, hogy utasításokat adjon a megbízott számára.¹¹⁹ Az utasításoktól természetesen a megbízott is eltérhet. A megbízási szerződés szabályai szerint a megbízott a tevékenységéről, a feladat állatásról és a megbízás teljesítésről köteles a megbízóját tájékoztatni. A tájékoztatási kötelezettség kiterjed a közreműködő igénybevételére is.¹²⁰ Fontos, hogy a Ptk. indokolása alapján a jogalkotó a megbízási szerződésekkel kapcsolatban – a bizalmi jelleggel szemben – az üzleti élet követelményeit kívánja előnyben részesíteni, éppen ezért a lehető legtágabb körben kívánja lehetővé tenni a közreműködő igénybevételét. Míg tehát a munkavállaló munkáját személyesen köteles végezni, addig a megbízott számára a személyes feladatellátás csak főszabály; nincsen akadálya annak, hogy tevékenységét harmadik személyen keresztül lássa el. A megbízott köteles a megbízás ellátásával rendszerint együtt járó költségeket megelőlegezni.¹²¹ Végül a megbízott köteles az elszámolás során a megbízója számára mindazon javakat kiadni, amelyekhez a megbízás teljesítése céljában vagy az eljárása során jutott, ide nem értve azokat a javakat, amelyeket a megbízás teljesítése során jogosan használt fel.¹²²

A megbízott nemcsak a megbízási szerződés különös szabályai által nevesített kötelezettségeknek köteles eleget tenni, hanem a szerződésekre vonatkozó általános szabályoknak is kénytelen megfelelni. E szabályok közül kiemelés érdemel az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség. A Ptk. a szerződések közös szabályai között általános jelleggel rögzíti, hogy a felek nemcsak a szerződés fennállása alatt, hanem annak megkötése és megszüntetése során is kötelesek egymással együttműködni, valamint tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.¹²³ Szintén általános szabály, hogy a szerződés tartalmává válik minden olyan szokás, amelynek az alkalmazásában a felek – üzleti kapcsolatuk során – már korábban megegyeztek, valamint minden olyan gyakorlat, amelyet a felek egymással kialakítottak.¹²⁴ A megbízottnak tehát nemcsak magából a szerződésből származhat kötelezettsége; a megbízottat abban az esetben is köti a felek között már kialakult gyakorlat, amennyiben az a szerződés keretei között írott szabály formájában nem jelenik meg.

A jogviszonyok elhatárolásában nyújt segítséget a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról szóló 7001/2005. (MK 170.) FMM-PM együttes irányelv (a továbbiakban FMM-PM együttes irányelv). Fontos, hogy habár az FMM-PM együttes irányelv ma már

¹¹⁸ Ptk. 6:272. §.

¹¹⁹ Uo. 6:273. § (1) bek.

¹²⁰ Uo. 6:275. §.

¹²¹ Uo. 6:276. § (3) bek.

¹²² Uo. 6:279. §.

¹²³ Uo. 6:62. § (1) bek.

¹²⁴ Uo. 6:63. § (5) bek.

nem minősül hatályos jogforrásnak, azonban rendelkezései továbbra is iránymutatásul szolgálnak a bírói gyakorlat számára. Az FMM-PM együttes irányelv olyan elsődleges és másodlagos minősítő jegyeket nevesít, amelyek a munkaviszonyokat jellemzik. Míg az elsődleges minősítő jegyek önmagukban is alkalmasak arra, hogy meglétükből munkaviszony fennállására lehessen következtetni, addig a másodlagos minősítő jegyek értékelése további szempontok figyelembevételével történik. Elsődleges minősítő jegynek minősül

- a tevékenység jellege és a munkakörként történő feladat-meghatározás;
- a személyes munkavégzési kötelezettség;
- a foglalkoztatási kötelezettség a munkáltató részéről és a munkavállaló rendelkezésre állása;
- az alá-fölérendeltségi viszony.

Az FMM-PM együttes irányelv alapján a másodlagos minősítő jegyek körében vizsgálható

- az irányítási, az utasításadási és az ellenőrzési jog;
- a munkavégzés időtartamának és a munkaidő beosztásának meghatározása;
- a munkavégzés helye;
- az elvégzett munka díjazása;
- stb.¹²⁵

A foglalkoztatási jogviszonyok elhatárolása kifejezetten nehéz azokban az esetekben, amikor a felek között stabil megbízási jogviszony jön létre. A stabil megbízási jogviszonyok és a munkaviszonyok között számos hasonlóság fedezhető fel, hiszen ilyen jellegű megbízási esetén a megbízottat tartós lekötöttség jellemzi, és bizonyos mértékig függelmi kapcsolat alakul ki közte és a megbízója között.¹²⁶

Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az állam bizonyos esetekben maga is hozzájárul a munkaviszonyok megkerüléséhez azáltal, hogy a költségvetési intézményeknél dolgozó egyes személyeket munkaszerződés helyett megbízási jogviszonyban foglalkoztatja.¹²⁷

¹²⁵ FMM-PM együttes irányelv, IV. A munkaviszonyt meghatározó jellemzők.

¹²⁶ PRUGBERGER TAMÁS – NÁDAS GYÖRGY: A munkavégzésre irányuló jogviszonyok vállalkozási vagy megbízási szerződéssé minősítése a felek egyikének akaratából, in KERTÉSZ ISTVÁN BARÁTAI, KOLLÉGÁI ÉS TISZTELŐI: *Liber Amicorum. Studia Stephano Kertész dedicata. Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, 2004, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 260.

¹²⁷ TÓTH HILDA: *A munkaszerződésnek vállalkozási vagy megbízási szerződéssel történő kiváltásának a problémájához*, 2001, Miskolc University Press, Miskolc, 421.

4.8. A megbízási jogviszonyhoz kapcsolódó kárfelelősség

A szabadfoglalkozás keretei között alkalmazott egészségügyi dolgozónak az egészségügyi szolgáltatóval szembeni kártérítési felelősségéről csak abban az esetben beszélhetünk, ha az egészségügyi dolgozó a tevékenységét nem a saját nevében és felelősségére végzi. Ha ugyanis a megbízott egészségügyi dolgozó működési engedéllyel és felelősségbiztosítással rendelkezik, akkor az egészségügyi ellátás során okozott károkért saját maga felel. Az egészségügyi dolgozó ebben az esetben a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabályai alapján közvetlenül felel az egészségügyi beavatkozás során a betegnek okozott károkért.¹²⁸ A szabadfoglalkozás valódi előnye ugyanakkor abban nyilvánul meg, hogy az egészségügyi dolgozó a szerződés keretei között akár működési engedély és felelősségbiztosítás hiányában is jogosult egészségügyi tevékenységet végezni.¹²⁹ Az egészségügyi ellátás során okozott károkért ilyenkor az egészségügyi szolgáltató tartozik felelősséggel,¹³⁰ a Ptk. deliktális szabályai alapján tehát a szolgáltató köteles a beteg kárának a megtérítésére. Az egészségügyi szolgáltatónak ugyanakkor lehetősége van arra, hogy a megbízott egészségügyi dolgozóval szemben regressz igény formájában kártérítési igényt érvényesítsen.

Szabadfoglalkozás esetén az egészségügyi szolgáltató és az egészségügyi dolgozó között egy olyan szerződés jön létre, amely független az Mt. és a Kjt. szabályaitól, és amelyre kizárólag az Ettv. és a Ptk. szabályai vonatkoznak.¹³¹ Az Ettv. rögzíti, hogy a szabadfoglalkozású jogviszonyt létrehozó megbízási szerződésnek mely elemeket kell tartalmaznia; a felek nemcsak az ellátandó feladatokat kötelesek pontosan meghatározni, hanem többek között azt is, hogy a megbízás teljesítése során okozott károkért való felelősséget mely szabályok alapján fogják a későbbiekben elbírálni.¹³² A működési engedéllyel és felelősségbiztosítással nem rendelkező egészségügyi dolgozók felelősségének szabályozása kétféleképpen alakulhat. Az első lehetőség, hogy a felek speciális szabályt állapítanak meg a kártérítési felelősség rendezésére. A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye minden bizonnyal a szabadfoglalkozású jogviszony létrehozására irányuló megbízási szerződések esetén is alkalmazható szabály, habár annak következetes értelmezése továbbra sem lehetséges. A második lehetőség, hogy a felek nem tartják szükségesnek, hogy speciális szabályt alkalmazzanak, éppen ezért a Ptk.-nak a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabályait jelölik meg alkalmazandó jogként.

¹²⁸ Eütv. 244. § (2) bek.

¹²⁹ Ettv. 8. § (2) bek.

¹³⁰ Eütv. 244. § (1) bek.

¹³¹ KÖSZEGFALVI EDIT: Színlelt-e a szabadfoglalkozás?, in *Kórház*, 2006/7-8. szám, 24.

¹³² Ettv. 9. § (1) bek.

A megbízott egészségügyi dolgozó által ellátandó feladatok a teljesítés elmaradásának jogkövetkezményei szerint többfélék lehetnek. Az egészségügyi szolgáltató olyan feladatok ellátásával bízta meg az egészségügyi dolgozót, amelyek teljesítéséért a szolgáltató a beteg irányába felel. Ez azt jelenti, hogy ezeket a feladatok az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti jogviszony alapján főszabály szerint a szolgáltató lenne köteles megvalósítani, azonban a szabadfoglalkozású jogviszonyt létrehozó megbízási szerződés alapján a szolgáltató kötelezettségeinek a megbízott egészségügyi dolgozó tesz eleget. A megbízási szerződés tartalma tehát az egészségügyi szolgáltatót a beteg irányába terhelő valamely kötelezettségnek feleltethető meg. E kötelezettségek természete az egészségügyi szolgáltató és a beteg kapcsolatában is vitatott; nem egyértelmű az sem, hogy létrejön-e szerződés a felek között.

A témával foglalkozó kutatók többnyire úgy vélik, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele során szerződéses jogviszony jön létre a szolgáltatásban részesülő és az azt nyújtó személy között. Jobbágyi Gábor szerint az Eütv. által az egészségügyi szolgáltatás és az egészségügyi szolgáltató fogalmának meghatározása során használt polgári jogi alapfogalmak, valamint az orvosok és a betegek jogainak és kötelezettségeinek szabályozására jellemző autonómia, egyenjogúság és mellérendeltség egyértelműsíti a felek közötti polgári jogi jogviszony fennállását, amelyből következtethetünk a polgári jogi szerződés meglétére.¹³³ Dósa Ágnes szintén rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltató és a beteg között szerződéses viszony jön létre.¹³⁴ Zákány Judit általánosságban utal a jogtudomány képviselőinek álláspontjára, amely alapján a felek között szerződéses kapcsolatról már az egészségügyi szolgáltatás igénybevételeitől kezdődően is beszélhetünk, tehát nem a károkozás hoz létre relatív szerkezetű jogviszonyt.¹³⁵

Nem lényegtelen azonban annak a kérdésnek a megválaszolása sem, hogy amennyiben valóban szerződésként fogjuk fel a felek közötti jogviszonyt, akkor e szerződés milyen természetű kötelmet hoz létre. E kérdés megválaszolása azért is nélkülözhetetlen, mert a megbízott egészségügyi dolgozó kötelezettsége az egészségügyi szolgáltató kötelezettségéhez igazodik, éppen ezért a szolgáltató kötelezettségének természete meghatározza az egészségügyi dolgozó és a szolgáltató közötti szerződés jellegét is. A legtöbb kötelelem tárgyát olyan egészségügyi szolgáltatás képezi, amely a megbízáshoz hasonló jogviszonyt eredményez. Ez azt jelenti, hogy az egészségügyi beavatkozás során gondossági kötelelem jön

¹³³ JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos-beteg jogviszony az új Ptk.-ban, in *Polgári jogi kodifikáció*, 2005/3. szám, 15.

¹³⁴ DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 65.

¹³⁵ ZÁKÁNY JUDIT: *Felelősségi viszonyok és konfliktuskezelési lehetőségek az egészségügyi szolgáltatások területén nemzetközi összehasonlítás tükrében – Doktori értekezés*, 2014, Debrecen, 42.

létre a felek között, amely alapján az egészségügyi szolgáltató kizárólag arra vállal kötelezettséget, hogy a gondos eljárás követelményét meg nem sértve részesíti ellátásban a beteget.¹³⁶ Az egészségügyi szolgáltató főszabály szerint tehát nem felel azért, ha a beteg által a kezeléstől elvárt eredmény a beavatkozás ellenére elmarad. Vannak azonban olyan egészségügyi eljárások is, amelyeknél a szolgáltató kötelezettsége kifejezetten az eredmény elérésében nyilvánul meg. Ezekben az esetekben a vállalkozási szerződésekre jellemző eredménykötelmek jönnek létre. E körbe sorolható egyik legjellemzőbb szolgáltatás minden bizonnyal a fogpótlás elkészítése, amely habár megbízási és vállalkozási elemeket is vegyítő szerződés tárgyaként jelenik meg, azonban döntően egy eredmény létrehozására irányuló kötelelem alapjául szolgál.¹³⁷ Szintén tipikusan egy konkrét eredmény elérésére irányulnak az esztétikai célú plasztikai beavatkozások is, ezekkel összefüggésben a hazai joggyakorlat – a műtétekkel járó fokozott kockázatot, valamint e kockázat beteg által történő önkéntes elfogadásának tényét figyelembe véve – mégis csak az elvárható gondosság követelményének betartását várja el az egészségügyi szolgáltatóktól.¹³⁸ Relatív sok olyan szolgáltatásról beszélhetünk, amelyek sem az egyik, sem a másik csoporthoz sem köthetőek. Ebbe a kategóriába tartoznak például az emberen végzett kutatások, de ide sorolható az abortusz is;¹³⁹ nem dönthető el egyértelműen, hogy miért felel az egészségügyi szolgáltató, ha az anya terhességmegszakításra irányuló nyilatkozata ellenére a gyermek mégis megszületik.

A szabadfoglalkozású jogviszony tehát megbízási szerződés útján jön létre, azonban egyáltalán nem kizárt, hogy a tárgya alapján olyan feladat ellátására irányul, amely meghatározó eleme nem a gondos eljárás, hanem az eredmény. Az Ettl. mindemellett elvileg azt is lehetővé teszi a felek számára, hogy az Eütv.-ben rögzített felróhatóságon alapuló kárfelelősségi szabály helyett szigorúbb felelősségi szabályt alkalmazzanak.

5. BEFEJEZÉS (DE LEGE FERENDA)

1. A dolgozat korábbi megállapításait összegezve érdemes röviden összehasonlítani az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat aszerint, hogy milyen kötelezettségeket telepítenek az egészségügyi dolgozókra.

Az Eütv. által nevesített kötelezettségek a jogviszonyok összehasonlítása szempontjából nem bírnak relevanciával, hiszen azok valamennyi foglalkoztatásra irányuló jogviszony részét képezik. Az egészségügyi dolgozók többségét

¹³⁶ DÓSA: i. m. 71-72.

¹³⁷ Miskolci Törvényszék, P. 21.090/2013. szám.

¹³⁸ Baranya Megyei Bíróság, 11. P. 20.225/2008. szám.

¹³⁹ JOBBÁGYI (2005): i. m. 16.

munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatják. A munkavállalók és a közalkalmazottak kötelezettségei között érdemi különbség nem fedezhető fel. Habár a Kjt. az Mt.-vel szemben rögzíti, hogy a közalkalmazott a közérdek figyelembevételével köteles eljárni, e követelmény azonban *de facto* valamennyi egészségügyi dolgozó kötelezettségét képezi. Sem az Eütv., sem az Ettv. nem mondja ki, azonban elképzelhetetlen, hogy az egészségügyi tevékenység kifejtésére ne közérdekből kerüljön sor. Az Eütv. és az Ettv. által rögzített kötelezettségek egy része – mint például a szakmai fejlődésre való kötelezettség – kifejezetten a közérdekhez köthető.

Az önkéntes jogviszonyban foglalkoztatott egészségügyi dolgozók kötelezettségei tulajdonképpen megegyeznek a munkavállalók és a közalkalmazottak kötelezettségeinek egy részével. A titoktartási kötelezettséget az Eütv. is nevesíti, a személyes feladatellátási kötelezettség pedig a munkaviszonyokat és a közalkalmazotti jogviszonyokat is meghatározza. A feladatellátásra vonatkozó szabályoknak, valamint a foglalkoztató utasításainak megfelelő eljárás követelménye szintén megtalálható az Mt. szabályai között. A Köt. külön is rögzíti, hogy az önkéntes tevékenységét az etikai előírásoknak megfelelően köteles végezni, véleményem szerint azonban ez a szabály sem jelent a munkavállaló vagy a közalkalmazott kötelezettségeit meghaladó többletkötelezettséget, hiszen az Eütv. alapján valamennyi egészségügyi dolgozó köteles az etikus eljárás követelményének eleget tenni. Az önkéntes szerződés ugyanakkor nem hoz létre sem munkaviszonyt, sem közalkalmazotti jogviszonyt, így az önkéntes kötelezettségeinek a köre szűkebb, mint a többi foglalkoztatottnak. Rendelkezésre állási kötelezettségről nem beszélhetünk, mindemellett az Mt.-ben rögzített mellékkötelezettségek jelentős része – mint például a munkatársakkal és harmadik személyekkel való együttműködés kötelezettsége vagy a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelme – az önkéntesek vonatkozásában nem is értelmezhető.

A szabadfoglalkozás – hasonlóan az önkéntes jogviszonyhoz – speciális jogviszony, amelyre a Ptk. szabályai alkalmazandók. A Ptk. szerinti kötelezettségek közé tartoznak a szerződések jogának általános szabályai között megfogalmazott normák is. A szerződés tartalmává váló szokásoknak megfelelő eljárás kötelezettsége kifejezetten a Ptk. szerinti szerződésekhez kötődik, míg az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget az Mt. is nevesíti. A megbízási szerződés speciális szabályai alapján a megbízott is köteles a rábízott feladatokat ellátni, a megbízója utasításait teljesíteni és a teljesítés menetéről tájékoztatást adni; a kötelezett a megbízási szerződést főszabály szerint személyesen köteles teljesíteni. A megbízási szerződés tartalmát ugyanakkor alig korlátozza a jogalkotó, így az egészségügyi dolgozók kötelezettségévé válhat bármi, amit a felek a szerződésben kikötnek. A Ptk. szabályainak legnagyobb része egyébként is diszpozitív jellegű, az azoktól való eltérés általában lehetséges.

2. A szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozók kötelezettségei nem sokban különböznek a munkavállalók és a közalkalmazottak kötelezettségeitől, ezért

felvetődhet a kérdés, hogy a szabadfoglalkozású jogviszony létrehozására irányuló megbízási szerződés nem minősül-e a felek közötti munkaviszonyt leplező színlelt szerződésnek. Az FMM-PM együttes irányelv több olyan elsődleges és másodlagos minősítő jegyet nevesít, amelyek a munkaviszonyokat jellemzik, azonban akár a szabadfoglalkozású jogviszony létrehozására irányuló megbízási szerződéseken belül is megjelenhetnek. Az elsődleges minősítő jegyek közül ilyen a munkakörként történő feladat-meghatározás, valamint a személyes munkavégzési kötelezettség. A megbízási szerződésben ugyanis pontosan rögzíteni kell az ellátandó feladatokat, mindemellett nehezen képzelhető el, hogy az egészségügyi beavatkozást a megbízott orvos helyett egy teljesítési segéd lássa el. A másodlagos minősítő jegyek között is találhatók olyanok, amelyek kérdésessé tehetik a jogviszony minősítését. Ilyennek minősül például a munkavégzés időtartamának a munkáltató által történő meghatározása, hiszen nehezen képzelhető el, hogy ne az egészségügyi intézmény határozza meg, hogy a megbízott egészségügyi dolgozó mikor köteles a megbízást teljesíteni. Az elvégzett munka rendszeres díjazása szintén olyan minősítő jegynek tekinthető, amely a tartós megbízási jogviszonyokat jellemzően meghatározza. A leírtak figyelembevételével értekelhető, hogy szabadfoglalkozású jogviszony legalább annyira minősíthető munkaviszonynak, mint megbízási jogviszonynak.

Mindemellett nem véletlen, hogy a szabadfoglalkozású jogviszony megbízási szerződéssel jön létre. A munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás ugyanis számos előnnyel jár nemcsak az egészségügyi intézmények, hanem az egészségügyi dolgozók számára is. Az egészségügyi intézmények számára a megbízási szerződés alapján történő foglalkoztatás olcsóbb, mindemellett rugalmasabb, hiszen az Mt. kógens szabályainak hiányában a szerződés szabályait a felek szabadban határozhatják meg. A szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozók ugyanakkor egyéni vállalkozás alapítása nélkül is folytathatnak egészségügyi tevékenységet, ez pedig kifejezetten előnyös azok számára, akik munkavállalói vagy közalkalmazotti státusszal nem rendelkeznek. A szabadfoglalkozás az egyéni vállalkozáshoz képest kevesebb adminisztrációs teherrel és költséggel jár, azonban lehetőséget biztosít a költségek elszámolására, amire az Mt. szabályai alapján nincs mód.¹⁴⁰ E foglalkoztatási forma fenntartása tehát indokolt, olyan hatályos jogforrás pedig nincsen, amely kifejezetten összeütközésbe kerülne az Ettv.-ben rögzített szabályokkal.

E pozitívumok mellett azonban vitathatatlan, hogy a szabadfoglalkozás számos negatív tulajdonsággal is bír. Az egészségügyi szolgáltatók – mivel megbízásonak, és nem munkáltatónak minősülnek – nem kötelesek a munkaviszo-

¹⁴⁰ SZÉPHALMI MIKLÓS: *Szellemi szabadfoglalkozás mint a megoldás kulcsa?*, elérhető: http://www.medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/szellemi_szabadfoglalkozas_mint_a_megoldas_ku_lcsa (2016.10.28.).

nyokra jellemző járulékok megfizetésére, így valójában megkárosítják az államot. Szintén aggályos, hogy a felek a szerződés keretei között akár olyan szabályt is kiköthetnek, amely az egészségügyi dolgozókra nézve a többi foglalkoztatási formához képest indokolatlanul szigorúbb kötelezettségeket vagy kártérítési felelősségét állapít meg. A szabályozás újragondolása tehát attól függetlenül indokolt, hogy a szabadfoglalkozás fenntartásának szükségessége nem vitatható.

3. Habár az Eütv. kimondja, hogy az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben keletkezett kártérítési igényekre a Ptk.-nak a deliktuális felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni,¹⁴¹ azonban mégsem mindig egyértelmű, hogy az egészségügyi dolgozók kártérítését felelősségét mely szabály alapján kell elbírálni.

A szabadfoglalkozású jogviszony megbízási szerződéssel jön létre. Az Eütv. rögzíti, hogy a szerződésben meg kell határozni azokat a szabályokat, amelyek a megbízás teljesítése során okozott károk megtérítésére vonatkoznak, azonban nem egyértelműen, hogy a felek eltérhetnek-e az irányadó felelősségi szabálytól.¹⁴² Az Eütv. nem mondja meg, hogy a megbízás keretében okozott kár megtérítésének szabályai az alkalmazandó felelősségi rendszer meghatározására irányulnak-e, vagy pusztán a kárrendezés folyamatát határozzák meg. A Ptk. egyébként alkalmazandó kontraktuális szabályától való eltérés látszólag nem indokolt; nincsen ésszerű indoka, hogy egy adott megbízási szerződés megszegéséért való felelősséget más szabályok alapján bíráljunk el, mint az összes többi – jogilag azonos – esetet. Amennyiben azonban az Eütv. szabályát nem terjesszük ki a felelősség meghatározásának szabadságára, akkor a szabadfoglalkozású jogviszonyhoz az Eütv. alapján kapcsolódó objektív felelősségi mérce összeütközésbe kerül az Eütv. deliktuális szabályával.¹⁴³ Ebben az esetben a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó az általa okozott károkért súlyosabban felel, mint

¹⁴¹ Eütv. 244. § (2) bek.

¹⁴² E felelősségi szabály mibenléte szintén kérdéses. Főszabály szerint valamennyi egészségügyi kártérítési igényre az Eütv. kárfelelősségi szabálya alkalmazandó, azonban az Eütv. az Eütv.-hez képest speciális jogforrásnak minősül, amely rögzíti, hogy az adott foglalkoztatásra irányuló jogviszonyra vonatkozó törvény szabályait kell alkalmazni mindazokban az esetekben, amikor az Eütv. e törvény szabályaitól eltérő normát nem tartalmaz [Eütv. 2. § (5) bek.]. A szabadfoglalkozású jogviszony létrehozására irányuló megbízási szerződések mögöttes joganyagául éppen ezért a Ptk., és nem az Eütv. szolgál.

¹⁴³ Az Eütv. szintén nem fejt ki, hogy az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigények csak a betegek közvetlen kártérítési igényeit jelentik-e, vagy egyben az egészségügyi szolgáltatók regressz igényét is. Az Mt. és a Köt. szabályainak tükrében nehezen képzelhető el, hogy a regressz igényekre is kiterjesszük az Eütv. szabályát, azonban az Eütv. nem fogalmaz egyértelműen, gyakorlat hiányában pedig nem dönthető el, hogy mi minősülne helyes értelmezésnek.

azok az egészségügyi dolgozók, akiket más foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban alkalmaznak. Emellett szabadfoglalkozás esetén a kártérítés mértéke sem limitált.

Az önkéntes jogviszony a munkaviszonyhoz és a közalkalmazotti jogviszonyhoz hasonlóan felróhatósági alapon szabályozza az önkéntesek kártérítési felelősségét. A felelősség alapja tehát nem tér el az Eütv. általános szabályától, a jogalkotó ennek ellenére mégsem alkalmaz egységes szabályt. A Köt. szabályozza az önkéntes jogviszonyban álló egészségügyi dolgozók kártérítési felelősségét ahelyett, hogy az Ettv. az önkéntesekre vonatkozó szabályai között utalna az Eütv. által megfogalmazott főszabályra. Az Ettv. az önkéntes felelősségének a mértékére is önálló szabályt fogalmaz meg: a fizetendő kártérítés összege – az Mt. és a Kjt. szabályaival szemben – súlyosan gondatlan károkozás esetén is limitált.

A munkaviszonyban, a közalkalmazotti jogviszonyban, az önkéntes jogviszonyban és a szabadfoglalkozású jogviszonyban foglalkoztatott egészségügyi dolgozók kártérítési felelősségének alapjára, valamint az általuk fizetendő kártérítés mértékére vonatkozó szabályok tartalma tehát csak részben azonos. A jogalkotó valamennyi egészségügyi dolgozó felelősségére nem fogalmaz meg speciális szabályt. Az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok egyetlen közös vonása, hogy az egészségügyi dolgozók regressz igény formájában történő felelősségre vonására jelenleg egyik jogviszony alapján sem kerül sor. E gyakorlat ugyanakkor sok esetben nem áll összhangban a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével.

Az egészségügyi szolgáltatók jelentős hányada közpénzzel gazdálkodó szervezeteknek minősül. Az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy az állami és helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei alapján felelősen kötelesek gazdálkodni. E kötelezettség véleményem szerint – a tárgyalt téma szempontjából – akár úgy is értelmezhető, hogy a közintézménynek minősülő egészségügyi szolgáltatók nem mérlegelhetnek abban a kérdésben, hogy felelősségre vonják-e az egészségügyi dolgozóikat mindazokban az esetekben, amikor a beteg kára egyértelműen az egészségügyi dolgozók felróható magatartása miatt következett be. Ebben az esetben a közintézmények még méltányossági alapon sem tekinthetnek el attól, hogy az általuk megfizetett kártérítési összegeknek a kötelező szakmai biztosítás által nem fedezett részét az egészségügyi dolgozókkal „fizetessék meg”, ha vitathatatlan, hogy a kár az egészségügyi dolgozók hibájára vezethető vissza.

Ennek ellenére látnunk kell, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve ellentétben áll az egészségügyi intézmények működéséhez szükséges személyi feltételek biztosításának általános követelményével. Az egészségügyi dolgozók száma közismerten alacsony. A károkozó egészségügyi dolgozók felelős-

ségre vonására minden bizonnyal azért nem kerül sor, mert ezáltal a foglalkoztatottak száma tovább csökkenne. A regressz igény eredményes érvényesítése esetén kapható kártérítés összege egyébként sem olyan mértékű, amely miatt megérné kockáztatni egy egészségügyi dolgozó elvesztését.

A leírtak alapján nem meglepő, hogy az Ettv. több olyan foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt is szabályoz, amelyek alapján egy egészségügyi dolgozó egyszerre akár több egészségügyi szolgáltatónál is folytathat egészségügyi tevékenységet. E jogviszonyok speciális szabályait véleményem szerint ugyanakkor célszerű lenne egységesíteni. Természetesen vannak olyan területek – például a munkavégzés időtartamára vagy a javadalmazásra vonatkozó szabályok –, amelyek az eltérés szükségessége nem vitatható. A foglalkoztatottakat terhelő kötelezettségek differenciált szabályozása tehát bizonyos mértékig indokolt, a kárfelelősségi szabályok közötti különbségtétel azonban mindenképpen aggályos.

Az egészségügyi dolgozók kárfelelősségének differenciált szabályozása nem logikus. A kártérítési felelősség forrását valamely foglalkoztatásra irányuló jogviszonyból származó követelmény megszegése képezi. A regressz igény érvényesítésére alapot adó kártérítési felelősséget jellemzően azoknak a kötelezettségeknek a megsértése eredményez, amelyek az egészségügyi dolgozókat attól függetlenül terhelik, hogy mely jogviszonyban foglalkoztatják őket. Az egészségügyi dolgozók kárfelelősségét többnyire az Eütv. szabályainak megsértése alapozza meg, e szabályok ugyanakkor az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok sajátosságaitól függetlenül valamennyi egészségügyi dolgozóra vonatkoznak. A jogalkotó jelenleg eltérő alapon szabályozza az egészségügyi dolgozók kártérítési felelősségének alapját, valamint az általuk fizetendő kártérítés mértékét, ez pedig nemcsak indokolatlan, hanem – a hatályos szabályok tükrében – normaütközéshez is vezet. Erre a legjobb példa a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozók kártérítési felelősségének a szabályozása, amely könnyen összeütközésbe kerülhet az Eütv. általános kárfelelősségi szabályával, hiszen a deliktuális felelősségnél jóval szigorúbb felelősségi szabály alkalmazását teszi lehetővé.

Az egészségügyi dolgozó kártérítési felelősségét véleményem szerint az adott foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó szabályok alapján kellene elbírálni, kivéve akkor, ha az alkalmazandó felelősségi szabály az Eütv. általános szabályánál súlyosabb felelősséget eredményezne. Ez azt jelenti, hogy az Eütv. általános szabályát csak azokban az esetekben kellene alkalmazni, amikor az adott foglalkoztatási jogviszonyra egyébként irányadó szabály objektív felelősségi rendszer alkalmazásához vezetne. Mindemellett az egészségügyi dolgozók által fizetendő kártérítés mértékére vonatkozó szabályokat célszerű lenne egységesíteni.

4. Az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben okozott károkért való felelősség szabályozásának véleményem szerint szintén hiányossága, hogy a jogalkotó a felróhatóság tartalmának pontos meghatározását elmulasztja. A joggyakorlat látszólag logikusan értelmezi az Eütv. által rögzített szabályt: a felróható-

ság fogalmát az Eütv.-ben foglalt magatartási követelményeknek megfelelő jelentéstartalommal tölti fel, ezáltal választva el az egészségügyi kárfelelősséget a deliktuális felelősség generális szabályától. A gondos, szakszerű és etikus eljárás követelménye ugyanakkor nem feleltethető meg az általában elvárható magatartás szabályának; ellenkező esetben az egészségügyi dolgozó jogellenes károkozásáról felróhatóság hiányában nem is beszélhetnénk. A Ptk. által nevesített általában elvárható magatartás hiánya egy többletkövetelmény, amely a jogellenes károkozás kritériumainak megvalósulása esetén megalapozza a károkozó személy felelősségét; a jogellenes károkozás fogalmától el nem választható felróhatóság szükségtelenné tenné az általában elvárható magatartás vizsgálatát.

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

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

szakszerű eljárás követelményétől, és az etikus eljárás szabályának be nem tartásáért való felelősséget csak akkor állapítjuk meg, amennyiben az etikai szabály megszegése nem jelenti egy szakmai követelmény megsértését is. A tisztán etikai kötelezettségek megszegése ugyanakkor nem eredményez kárt, így nem indokolt, hogy az etikai szabályok általános jelleggel szolgáljanak a kárigények alapjául.

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

A leírtak alapján kijelenthető, hogy az egészségügyi dolgozók kártérítési felelősségének szabályozása több ponton is kiegészítésre szorul. A hatályos joganyag háttérében rejlő problémákra eddig azért nem derült fény, mert az egészségügyi dolgozók felelősségre vonására a gyakorlatban nem került sor; nem volt még szükség arra, hogy a jogalkalmazó a kárfelelősségi szabályok értelmezésével kapcsolatos kérdéseket megválaszolja. Nem lehet azonban tudni, hogy e tendencia a jövőben változatlan marad-e vagy sem. Nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a költségvetési szervként működő egészségügyi intézmények idővel érvényesíteni fognak regressz igényeket az egészségügyi dolgozókkal szemben. Az is lehetséges, hogy a jogalkotó kötelezővé fogja tenni az egészségügyi dolgozók felelősségre vonását legalább azokban az esetekben, amikor a beteg kára az alkalmazottak szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartására vezethető vissza. Nem lehet tudni azt sem, hogy hol húzódik méltányosság ésszerű határa, ha az egészségügyi dolgozók felelősségre vonásáról van szó. Habár a dolgozat által érintett kérdések látszólag nem bírnak jelentőséggel, azonban azok megválaszolása a jogbiztonság követelményének érvényesülése, valamint az egészségügyi dolgozók védelme érdekében nélkülözhetetlen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BÉRCES KAMILLA: *Többes jogviszony a közalkalmazottaknál*. Elérhető: <http://www.munkajog.hu/rovatok/munkahely/tobbes-jogviszony-a-kozal-kalmazotta-knal> (2016.08.31.).
- [2.] BERKE GYULA – KISS GYÖRGY: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, 2012, CompLex Kiadó Kft., Budapest.
- [3.] BREZNAY TIBOR (szerk.): *A munkajog nagy kézikönyve*, 2008, CompLex Kiadó Kft., Budapest.
- [4.] DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [5.] FERENCZ JÁCINT ET. AL.: *Munkajogi alapismeretek*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest.
- [6.] FÉZER TAMÁS: *A kártérítési jog magyarázata*, 2010, CompLex Kiadó Kft., Budapest.
- [7.] FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*, 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [8.] GYULAVÁRI TAMÁS: *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, 2014, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, Budapest.
- [9.] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2015, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest.
- [10.] HIDVÉGINÉ ADORJÁN LÍVIA – SÁRINÉ SIMKÓ ÁGNES: *A betegek jogairól*, 2012, Medicina Könyvkiadó Zrt., Budapest.
- [11.] HORVÁTH ISTVÁN: *Az új munka törvénykönyve. Értelmezés és alkalmazás a gyakorlatban*, 2012, Vezinfó Kiadó és Tanácsadó Kft., Budapest.
- [12.] HORVÁTH ISTVÁN: *Munkajog*, 2007, Novissima Kiadó, Budapest.
- [13.] JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos-beteg jogviszony az új Ptk.-ban, in *Polgári jogi kodifikáció*, 2005/3. szám, 15-20.
- [14.] JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi jog. Hippokratésztől a klónozásig*, 2008, Szent István Társulat, Budapest.
- [15.] KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2016, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [16.] KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.
- [17.] KOVÁCSY ZSOMBOR (szerk.): *Az egészségügyi jog nagy kézikönyve*, 2009, CompLex Kiadó Kft., Budapest.
- [18.] KOVÁCSY ZSOMBOR: *Egészségügyi jog*, 2008, Semmelweis Kiadó, Budapest.
- [19.] KÖSZEGFALVI EDIT: *Új munkajogi szabályok az egészségügyben. Ügyelet, készenlét, munkaidő-beosztás*, 2012, CompLex Kiadó Kft., Budapest.

- [20.] KÖSZEGFALVI EDIT: Színlelt-e a szabadfoglalkozás?, in *Kórház*, 2006/7-8. szám, 24-25.
- [21.] MARSÍ EDIT – KISS JÁNOS MÁRK: *Az egészségügyi dolgozók munkajogi felelőssége az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a betegek okozott kárért*. Elérhető: http://www.debreceinijogimuhely.hu/archivum/1_2_2015/az_egeszsegugyi_dolgozok_munkajogi_felelossege_az_egeszsegugyi_szolgaltatas_nyujtasaval_ossz_efuggesben_a_betegnek_ozokozott_karert/ (2016.10.31.).
- [22.] PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- [23.] POLECSÁK MÁRIA (szerk.): *A betegek jogai*, 1999, Vince Kiadó Kft., Budapest.
- [24.] PRUGBERGER TAMÁS – NÁDAS GYÖRGY: A munkavégzésre irányuló jogviszonyok vállalkozási vagy megbízási szerződéssé minősítése a felek egyikének akaratából, in KERTÉSZ ISTVÁN BARÁTAI, KOLLÉGÁI ÉS TISZTELTŐI: *Liber Amicorum. Studia Stephano Kertész dedicata. Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, 2004, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 259-267. o.
- [25.] SÓTONYI PÉTER (szerk.): *Orvosi felelősség*, 2006, Semmelweis Kiadó, Budapest.
- [26.] SZÉPHALMI MIKLÓS: *Szellemi szabadfoglalkozás mint a megoldás kulcsa?*, elérhető: http://www.medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/szellemi_szabadfoglalkozas_mint_a_megoldas_kulcsa_ (2016.10.28.).
- [27.] TÓTH HILDA: *A munkaszerződésnek vállalkozási vagy megbízási szerződéssel történő kiváltásának a problémájához*, 2001, Miskolc University Press, Miskolc.
- [28.] ZÁKÁNY JUDIT: *Felelősségi viszonyok és konfliktuskezelési lehetőségek az egészségügyi szolgáltatások területén nemzetközi összehasonlítás tükrében – Doktori értekezés*, 2014, Debrecen.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Magyarország Alaptörvénye.
- [2.] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [3.] A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
- [4.] A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény.
- [5.] A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény.
- [6.] Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény.
- [7.] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- [8.] A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

- [9.] A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról szóló 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet.
- [10.] Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet.
- [11.] Etikai Kódex.
- [12.] FMM-PM együttes irányelv.

BÍRÓI GYAKORLAT

- [1.] Legfelsőbb Bíróság, Pfv. III. 22.083/1998. szám.
- [2.] Győri Ítélőtábla, Pf. V. 20.090/2014. szám.
- [3.] Fővárosi Ítélőtábla, 7. Pf. 21.410/2013. szám.
- [4.] Pécsi Ítélőtábla, Pf. III. 20.171/2013. szám.
- [5.] Miskolci Törvényszék, P. 21.090/2013. szám.
- [6.] Egri Törvényszék, 13. P. 20.193/2010. szám.
- [7.] Fővárosi Bíróság, 24. K. 30.032/2009. szám.
- [8.] Baranya Megyei Bíróság, 11. P. 20.225/2008. szám.
- [9.] Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 2. P. 22.081/2007. szám.
- [10.] Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 11. P. 21.310/2005. szám.
- [11.] Komárom-Esztergom Megyei Bíróság, 4. P. 20.713/2004. szám.

FÜGGELÉK

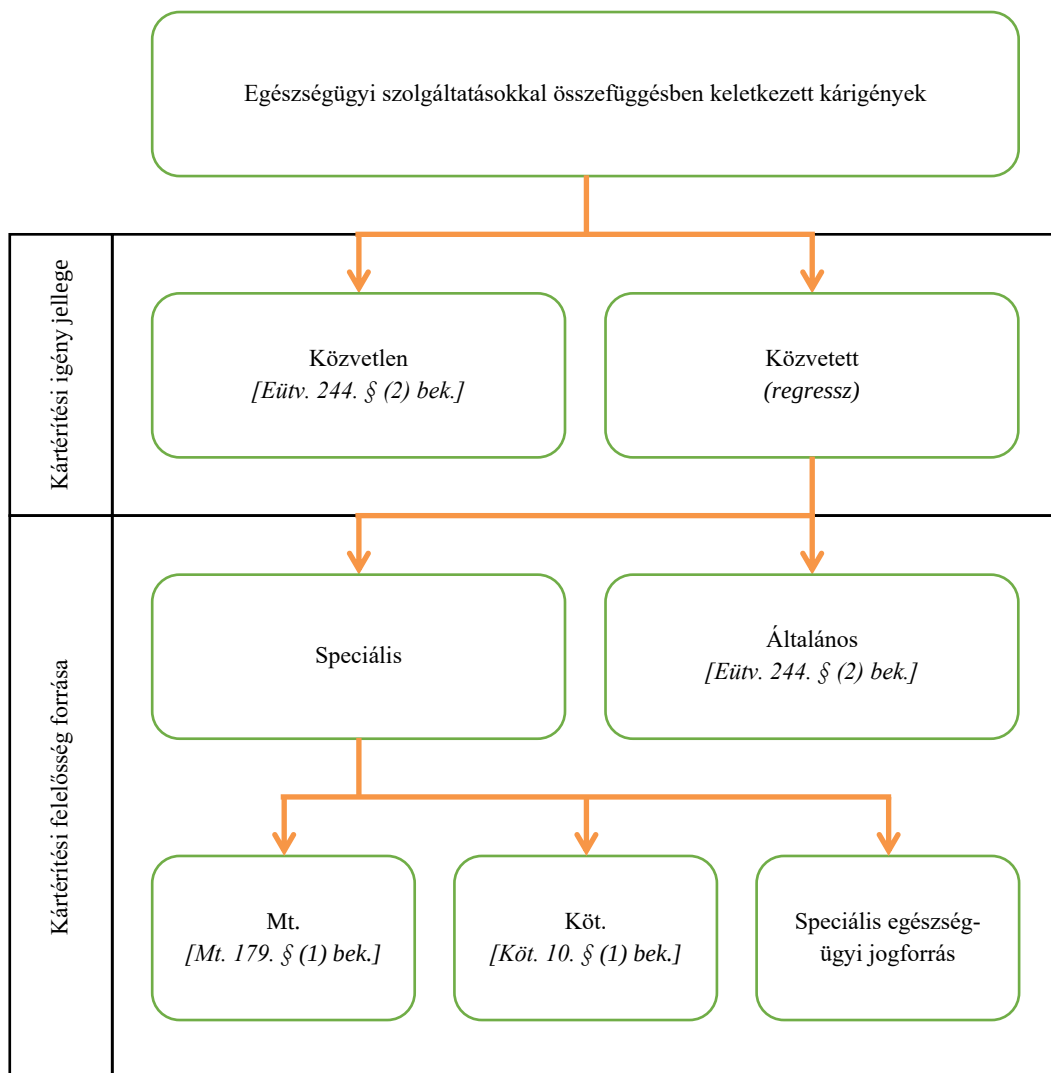
Ellátási kötelezettség (Eütv. 125-128. §)		Tájékoztatási kötelezettség (Eütv. 134-135. §)		Dokumentációs kötelezettség (Eütv. 136-137. §)	Titoktartási kötelezettség (Eütv. 138. §)	Szakmai fejlődésre való kötelezettség (Eütv. 140. §)
Sürgős szükség	Területi ellátási kötelezettség	Általános	Egyedi			
Főkötelezettségek [Mt. 52. § (1) bek. a-c) pont]				Mellékkötelezettségek [Mt. 52. § (1) bek. c-e) pont]		
Munkavégzési kötelezettség		Rendelkezésre állási kötelezettség		Elvárható szakértelemmel és gondossággal, valamint a munkára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások megtartásával történő munkavégzés kötelezettsége	Együttműködési kötelezettség	Munkakör ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás tanúsításának kötelezettsége
Személyes kötelezettség	Munkára képes állapotra és annak megőrzésére vonatkozó kötelezettség	Megjelenési kötelezettség				
Munkáltatóval		Munkatársakkal		Harmadik személyekkel		
Titoktartási kötelezettség		Munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme		Munkaidőn kívüli elvárt magatartás		
Korlátozott véleménynyilvánítási jog		Összeférhetetlenség		Harmadik személytől származó díjazás elfogadásának tilalma		

Kjt.	Közérdek [Kjt. 39. § (2) bek.]								figyelembevételére		vonatkozó		kötelezettség	
Köt.	A vonatkozó jogszabályok, szakmai szabályok, etikai előírások és a fogadó szervezet utasításainak megfelelően történő feladatellátás kötelezettsége [Köt. 9. § (1) bek. a) pont]				Személyes feladatellátási kötelezettség [Köt. 9. § (1) bek. a) pont]				Titoktartási kötelezettség [Köt. 9. § (1) bek. b) pont]					
Ptk.	Speciális szabályok (Ptk. 6:272-280. §)								Általános szabályok (Ptk. 6:62-63. §)					
	Feladatellátásra vonatkozó kötelezettség	Utasítások teljesítésére vonatkozó kötelezettség	Tájékoztatási kötelezettség	Személyes feladatellátási kötelezettség (főszabály)	Költségek előlegezésére vonatkozó kötelezettség	A megbízás teljesítése céljából vagy a megbízott eljárása során szerzett javak kiadására vonatkozó kötelezettség	Együttműködési és tájékoztatói kötelezettség	Szokásoknak megfelelő eljárás kötelezettsége						

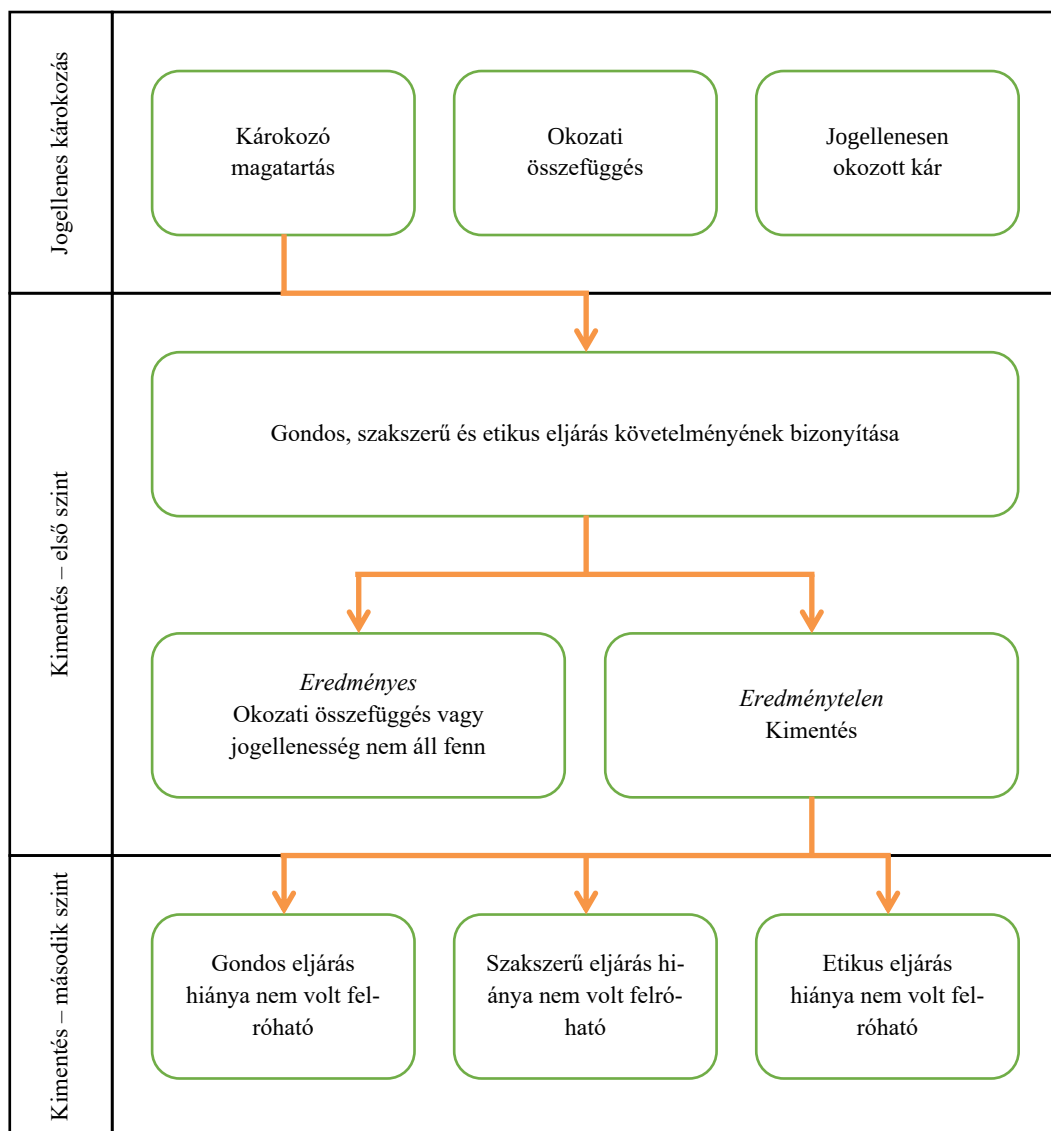
1. ábra. Az egészségügyi dolgozókat terhelő kötelezettségek.

	Munkaviszony			Közalk.- i jogvi- szony	Ön- kén- tes jog- vi- szon y	Szabadfoglalkozás		
Köz- vetlen felelős	Egészségügyi intézmény					Egészség- ügyi dolgozó	Egészségügyi intéz- mény	
Fele- lősség alapja (eü.- idol- gozó)	Felróhatósá- gon alapuló felelősség (Mt.)	Objek- tív fe- lelős- ség (Mt.)		Felróhatósá- gon alapuló felelősség (Ptk.)	M t . s z a b á l y a i	Felróhatósá- gon alapuló felelősség (Köt.)	Megbízási szerződés	
		me- g- őr- zés i fel.	l e l t á r - f e l .				Speciális fe- lelősség	Általános fele- lősség (???)
Fele- lősség alóli kimen- tés oka	Adott helyzetben általában elvárható magatartás	Gondos, szakszerű és etikus eljárás		Adott helyzetben általában elvárható magatartás		Gondos, szakszerű és etikus eljárás	Adott helyzetben általában elvárható magatartás	Gondos, szakszerű és etikus eljárás
		-		Gondos, szakszerű és etikus eljárás		Adott helyzetben általában elvárható magatartás	Adott helyzetben általában elvárható magatartás	Gondos, szakszerű és etikus eljárás
							Ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény, amelynek az elkerülése vagy a kár elhárítása nem volt elvárható	

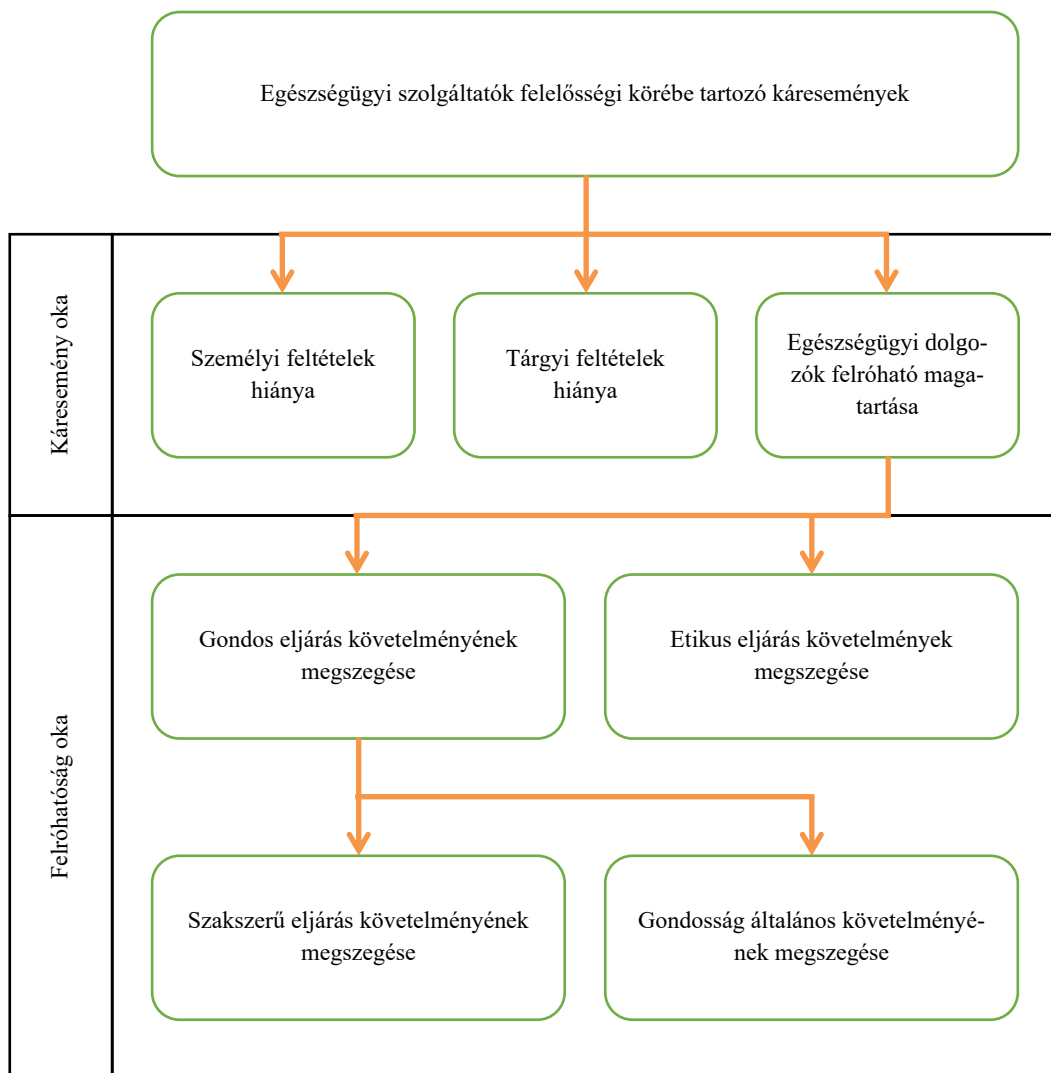
2. ábra. Az egészségügyi dolgozók kártérítési felelőssége (hatályos szabályozás).



3. ábra. Az Eütv. és az egyes foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat szabályozó speciális jogszabályok kárfelelősségi szabályainak alkalmazása.



4. ábra. Az egészségügyi dolgozók deliktuális felelőssége.



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

A KEVESEBB NÉHA TÖBB - AZ ALTERNATÍV BÜNTETÉSEK ÉS A BŰNMEGELŐZÉS KIEMELT SZEREPE A BÜNTETŐ-IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS RENDSZERÉBEN

„Az állam büntetőhatalmának nincs joga életet elvenni. Alkotmányos jogállam nem akasztat!”¹

Szabó András

1. ELŐSZÓ

„A halálbüntetés kérdését Magyarországon napirenden kell tartani.” – hangzott el 2015. tavaszán Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnökének nagy port kavarázó kijelentése. Véleménye szerint erre azért lenne szükség, mert a már ez idáig bevezetett három csapás intézménye és a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem érte el a kívánt hatást, nem jelent elég erős visszatartó erőt a bűnelkövetők számára.

A halálbüntetés kérdése általában igen súlyos, akár többszörösen is minősülő, erőszakos, élet elleni bűncselekmények elkövetése esetén vetődik fel a közvélemény berkeiben, mondván: megérdemelné! A társadalom megítélése rendkívül punitív, amelyre ezen belül is a punitív-represszív² altípus a jellemző, vagyis számukra az áldozat szenvedése számít a morális alapnak, ehhez képest az elkövető számára legalább azonos, vagy annál nagyobb mértékű szenvedés okozását szorgalmazzák. Az ősi Talio-elv legfőbb támogatói pártolják a halálbüntetést, a hosszadalmas szabadságvesztés büntetéseket, az elítélteken alkalmazott fizikai erőszakot, fenytést a szenvedés kiváltása érdekében. Nem hisznek a bűnelkövetők

¹ 23/1990. (X.31.) AB határozat.

² NELLIS, MIKE: Electronic monitoring, satellite tracking and the new punitiveness in England and Wales, in John Pratt – David Brown – Mark Brown – Simon Hallsworth – Wayne Morrison (szerk.), 2005, *The New Punitiveness. Trends, theories perspectives*, 2005, New York, 178.

megváltoztathatóságában, számukra a büntetés legfőbb célja a megtorlás, a represszió, valamint a társadalom védelme a speciális prevenció keretében az újabb elkövetéstől.³

Éppen ezért nem meglepő a nemzetközi egyezményekben lefektetett azon szabály, hogy a halálbüntetés kérdéséről népszavazással nem lehet dönteni. Ennek hátterében a társadalom punitív-represszív beállítottsága áll, félő ugyanis, hogy a szavazók többsége a halálbüntetés visszaállítása mellett tenné le voksát. A jogalkotók a társadalmi megítéléssel szemben ennél felvilágosultabb, modernebb nézeteket vallanak. Ez az ún. humanista-rehabilitációs⁴ megközelítés, mely alapján az alkalmazott erőszak csupán a „szükséges rossz” egy magasabb morális cél, a társadalom védelme érdekében, a büntetés elsődleges célja pedig az elítélt átnevelése, rehabilitációja, végső soron pedig a társadalomba való reintegrációja. Ebbe a fel fogásba a halálbüntetés nem fér bele, hiszen a büntetés célja nem valósulhatna meg.

2. A HALÁLBÜNTETÉS TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI

A halálbüntetésnek hosszú időkre visszanyúló hagyománya volt szerte Európában. Magyarországon Szent István törvényeitől a Csemegi-kódexen át a büntetőtörvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel bezárólag halállal rendelték büntetni egyes magatartásokat. A bűnök rangsorolásának, a jó és rossz megkülönböztetésének alapja a júdeo-keresztény kultúrkörökben a Biblia volt. Ezen túlmenően a bűncselekmények besorolása az alapján történt, hogy az adott cselekmény a közérdek szolgálata és a társadalomra veszélyesség skáláján melyik végponthoz állt közelebb. A kettő közti „szürkezónában” az egyes cselekmények megítélése pedig eseti körülménytől függően (pl.: hely, idő, politikai és gazdasági helyzet, erőviszonyok) került egyik végponthoz közelebb vagy éppen távolabb,⁵ így folyamatosan változtatva a kriminalizáció-dekriminalizáció körét.

A halálbüntetés eltörlését megelőző negyed évszázadban annak száma jelentősen visszaesett, utolsó évtizedeiben az emberölés minősített eseteire szabták ki, majd végül az Alkotmánybíróság 23/1990. (X.31.) határozatával végleg és visszavonhatatlanul eltörlte. Az eltörlés legfőbb érve volt az élethez és az emberi méltósághoz való alapjog tiszteletben tartásának kötelezettsége még az állam számára

³ LÉVAY MIKLÓS: A „punitivitás” fogalma, koncepciója és a fogalom változatai a kriminológiai (pönlógiai) szakirodalomban, in BORBÍRÓ ANDREA - KEREZSI KLÁRA - LÉVAY MIKLÓS (et al.): *A büntetőhatalom korlátainak megtartása: A büntetés, mint végső eszköz*, 2014, Elte Eötvös Kiadó, Budapest, 315.

⁴ NELLIS: i. m. 179.

⁵ IRK FERENC: *Kétkedő kriminológia, A rizikótársadalom kriminálszociológiája*, 2012, Bíbor Kiadó, Miskolc, 178.

is, amely önkényesen nem vehető el senkitől sem. Lehetőséget adott azonban az emberi élet „nem önkényes” elvételére, melyet szigorú korlátok közé szorítva egy külön AB határozatban taglalnak.⁶

3. A HALÁLBÜNTETÉS NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSÁNAK PILLANATKÉPEI

Az AB joggyakorlatán túlmenően léteznek Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normák, melyek szintén garantálják, hogy ne lehessen halálbüntetést kiszabni. Ezek olyan nemzetközi jellegű kötöttségek, melyek felrúgása a rendszerváltás óta elért fejlődésben, valamint a modern, abolicionista Európába való beilleszkedésben való visszavetést jelentenék országunk számára. Jelenleg a halálbüntetéssel kapcsolatban 3 nagy nemzetközi egyezmény hatálya terjed ki hazánkra.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), amely 1950. november 4-én kelt Rómában az Európa Tanács égisze alatt. A szerződés az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szól, Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdették ki. Az egyezményhez a későbbiekben számos kiegészítő jegyzőkönyvet fűztek, melyek közül az 1983-ban kiadott 6. kiegészítő jegyzőkönyv megtiltotta az aláíró országoknak a halálbüntetés békeidőben való alkalmazását, majd a 2002-ben kiadott 13. kiegészítő jegyzőkönyvvel véglegesen, minden körülmények között megtiltották a halálbüntetés kiszabását. Ez a következőképp rendelkezik: „A halálbüntetést el kell törölni. Senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni, sem kivégezni.”⁷

Szintén tilalmazza a halálbüntetést a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) is, melyet az ENSZ közgyűlése 1966. december 16-án fogadott el, ehhez Magyarország 1974. január 17-én csatlakozott. Az egyezményvel egyidejűleg elfogadott Első Fakultatív Jegyzőkönyv tartalmaz rendelkezéseket a halálbüntetéssel kapcsolatban: A jegyzőkönyv kimondta, hogy „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell. Senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani.”⁸ Ezt a rendelkezést az 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív Jegyzőkönyv tovább szigorította: „A jelen Jegyzőkönyv részes államainak joghatósága alá tartozó személyeken nem szabad halálbüntetést végrehajtani.”⁹ Magyarországon az egyezmény rendelkezéseit 1994. május 24-től kell alkalmazni, azonban csak 1995. évi II. törvénnyel ratifikálták és 1995. március 2-a óta hatályos.

A harmadik ilyen dokumentum az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely nemzetközi kötelezettséget ró hazánkra a halálbüntetéssel kapcsolatban. Ezt egy

⁶ 46/1994. (X.21.) AB határozat, 8/2004. (III.25.) AB határozat

⁷ EJEE, 13. kiegészítő jegyzőkönyv.

⁸ PPJNE Első Fakultatív Jegyzőkönyv 6. cikk 1. pont

⁹ PPJNE Második Fakultatív Jegyzőkönyv 1. cikk 1. pont

Konvent dolgozta ki, amely a résztvevő kormányokból, az Európai Bizottság 1-1 tagjából és az Európai Parlament tagjaiból állt össze. A szerződés az Európai Unió alapvető értékeit tartalmazza, amelyet a tagállamok a 2000. december 7-i Nizzai csúcstalálkozón írtak alá, azonban csak 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződéssel együttesen lépett hatályba. A Charta 2. cikke rendelkezik az élethez való jogról, mely szerint: „Mindenkinek joga van az életre. Senkit nem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.”¹⁰ Magyarország Alaptörvényének alapjogi katalógusának kialakítása során is ezen egyezményt vették alapul.

4. A TÉNYLEGES ÉLETFOGYTIG TARTÓ SZABADSÁGVESZTÉS, MINT A HALÁL-BÜNTETÉS ALTERNATÍVÁJA?!

Halálbüntetés hiányában tehát mi a teendő azokkal az elítéltekkel, akik a legsúlyosabb bűncselekményeket követték el, akiket teljes mértékig és hosszú időre el kell különíteni a társadalomtól annak védelme érdekében, akiknek átnevelésére és a társadalomba való visszailleszkedésére vajmi kevés esély van? A magyar jogalkotó válasza a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (továbbiakban TÉSZ) intézménye.

A különbség a „klasszikus” életfogytig tartó szabadságvesztéshez képest, hogy míg ez utóbbinál lehetőség van feltételes szabadságra bocsátásra (legalább 25, legfeljebb 40 év elteltét követően), addig a TÉSZ esetében ennek lehetősége teljességgel kizárt. A Büntető Törvénykönyv (továbbiakban Btk) konkrét bűncselekményeket sorol fel, melyek esetén tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés szabható ki.¹¹

A jogalkotó úgy vélte, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés lehetősége nem jelent elegendő visszatartó erőt a visszaeső elkövetőkkel szemben, így bevezették az ún. „három csapás” intézményét, melynek eredményeként a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét az életfogytig tartó szabadságvesztésnél ki kell zárni. Magyarországon a három csapás két fajtája jött létre: az erőszakos többszörös visszaesés és a bűnhalmazat egyes eseteiben alkalmazott változata.¹²

Ez előbbi azzal szemben szabható ki, aki a bűncselekményt erőszakos többszörös visszaesőként követi el, vagyis három alkalommal befejezett, személy elleni erőszakos bűncselekményt követ el, vagy azokat bünszervezetben követi el.¹³

¹⁰ Európai Unió Alapjogi Charta, 2. cikk (1)-(2) bek.

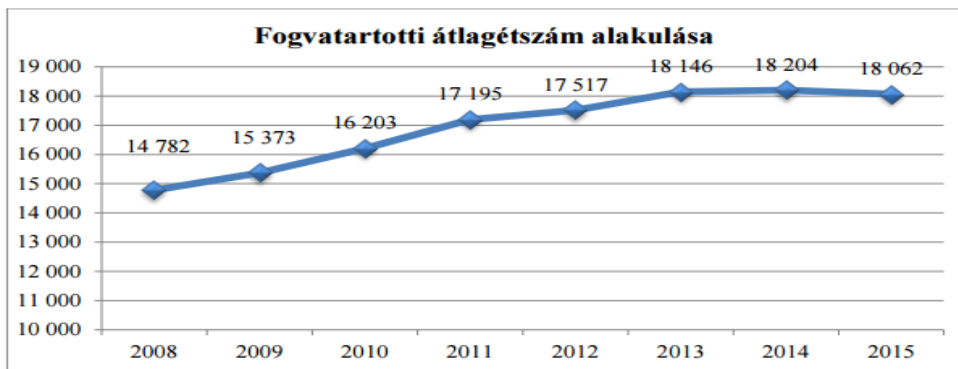
¹¹ Btk. 44.§ (1) bek.

¹² MÁROK SOMA: *Gondolatok a három csapásról*, Ars Boni jogi folyóirat 2014. évi pályázatára érkezett cikk. Elérhető: <http://www.arsboni.hu/gondolatok-a-harom-csapasrol.html> (2015.07.20.)

¹³ 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről (továbbiakban Btk.), 44. § (2) bek.

A halmazati típus pedig akkor alkalmazandó, ha a bűnhalmazatban lévő cselekmények közül legalább három, különböző időpontban elkövetett, befejezett, személy elleni erőszakos bűncselekmény, ez esetben a legsúlyosabb bűncselekmény büntetési tétele a kétszeresére emelkedik. Ha az így felemelt felső határ a 20 évet meghaladja, illetve, ha a halmazatban álló bűncselekmények valamelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, akkor életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.¹⁴ A halmazati három csapás a szó szoros értelmében tehát nem tekinthető „valódi három csapásnak”, hiszen nem TÉSZ-t, csupán életfogytig tartó szabadságvesztést rendel kötelezően kiszabni. Ennek oka, hogy az AB az ebben az esetben kötelezően alkalmazandó tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést alkotmányellenesnek tartotta.¹⁵ Szerintük ugyanis ez sérti a jogbiztonság és az alkotmányos büntetőjog alapelveit, valamint elveszi a bíróságtól a mérlegelés és egyéniesítés jogát és lehetőségét az ügyek eldöntése során.

Kriminológiai, pönológiai értelemben a TÉSZ lényegében nem sokban különbözik a halálbüntetéstől,¹⁶ az elkövető reszocializációja, mint funkció teljes egészében kiesik, „csupán” nem kerül sor a fizikai megsemmisítésre. A halálbüntetésnél az egyik fő érv az emberi élet és az ettől elválaszthatatlan emberi méltóság helyrehozhatatlan megsemmisítése volt. Miért lenne ez másképp abban az esetben, ha az embert egész hátralevő életére bezárják? Nevezhetjük ezt tehát egy határozatlan idejű halálbüntetésnek is, azzal a plusz hátránnyal, hogy elképesztő összegeket emészt fel az elkövető elszállásolása, étkeztetése, eltartása az elítélt haláláig. Nem is említve azt a hatalmas terhet, amit ezzel az egyébként is túlterhelt büntetésvégrehajtási-rendszerre rónak azok az elítéltek, akiket úgy kell évekig, évtizedekig fogva tartani, hogy azzal semmi eredmény nem érhető el.



¹⁴ Btk. 90. § (2) bek.

¹⁵ 23/2014. (VII.15.) AB határozat.

¹⁶ KORINEK LÁSZLÓ: *Kriminológia I.*, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 438.

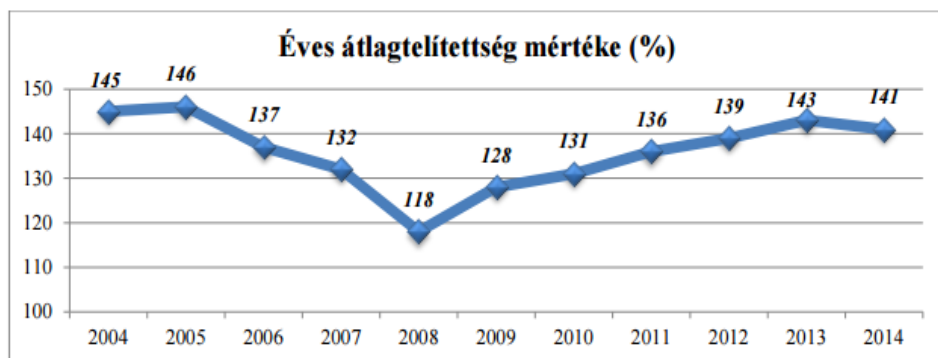
1. ábra: Fogvatartotti átlaglétszám alakulása 2008-2015¹⁷

Éves átlaglétszámok és éves átlag telítettség (2014)					
Országos bv. intézetek			Megyei bv. intézetek		
	Éves átlag létszám	Átlag-telítettség		Éves átlag létszám	Átlag-telítettség
Állampusztai O.Bv. Intézet	1 114	136,9%	Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet	295	123,9%
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	531	165,4%	Baranya Megyei Bv. Intézet	218	127,5%
Budapesti Fegyház és Börtön	1 556	163,3%	Békés Megyei Bv. Intézet	115	133,7%
Kalocsai Fegyház és Börtön	382	159,2%	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet	485	144,8%
Közép-dunántúli O.Bv. Intézet	1 352	141,3%	Fővárosi Bv. Intézet	1 688	156,4%
Márianosztrai Fegyház és Börtön	719	161,9%	Győr-Moson-Sopron M.Bv. Intézet	187	118,4%
Pálhalmi O.Bv. Intézet	1 580	136,1%	Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézet	291	164,4%
Sátoraljaiújhegyi Fegyház és Börtön	418	158,9%	Heves Megyei Bv. Intézet	215	170,6%
Sopronkőhidai Fegyház és Börtön	766	148,4%	Jász-Nagykun-Szolnok M.-i Bv. Intézet	242	172,9%
Szegedi Fegyház és Börtön	1 604	132,6%	Somogy Megyei Bv. Intézet	188	145,7%
Szombathelyi O.Bv. Intézet	816	102,0%	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bv. Intézet	208	146,5%
Tiszalöki O. Bv. Intézet	778	111,1%	Tolna Megyei Bv. Intézet	130	134,0%
Váci Fegyház és Börtön	842	161,3%	Veszprém Megyei Bv. Intézet	256	129,3%
Fiatalkoriak Bv. Intézete	864	107,1%	Zala Megyei Bv. Intézet	116	136,5%
Összesen:	13 322	137,2%	Összesen:	4 634	146,6%

2. ábra: Éves átlagtelítettség 2014¹⁸

¹⁷ Fogvatartotti statisztikák, in *Börtönügyi Szemle*, 2015/1. szám, 4.

¹⁸ Fogvatartotti statisztikák, in *Börtönügyi Szemle*, 2015/1. szám, 7.



3. ábra: Éves átlagtelítettség százalékos mértéke 2004-2014¹⁹

Mi értelme a börtönök nevelési funkciójának egy olyan személy tekintetében, aki soha többé nem illeszkedhet vissza a társadalomba? Úgy gondolom, a jelenlegi börtönhelyzetek közepette ezt a luxust nem engedhetjük meg magunknak.

A hazai büntetés-végrehajtás helyzetéről a Magyar Helsinki Bizottság készített kiadványt 2002-ben „Kettős mérce-börtönviszonyok Magyarországon” címmel, melyben legfőbb problémaként a túlszűfolttságot említették. Nemzetközi elvárások és a hazai szabályok szerint minden rabra legalább 6 m³ légtérnek, férfiak esetében 3, fiatalkorúak és nők esetében pedig 3,5 m² mozgástérnek kell jutnia.²⁰ Ez azonban, mint a fenti táblázatokon jól látható, évek óta nem érvényesül. A jelentésekben és kiadványokban a problémák megoldására azonban nem a férőhelyek növelését és új börtönök építését javasolják, ehelyett inkább új büntetőpolitika kezdeményezését szorgalmazzák, mindezzel új irányba kívánják terelni a jogalkotókat.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is erre ösztönöz. Ez látható az emberölésért és rablásért elítélt Magyar László ügyében, ahol a TÉSZ intézményét egyezményesértőnek nyilvánította, ezzel a szabályok újragondolására kényszerítette a jogalkotót. A Bíróság úgy állapította meg, hogy minden fogvatartottnak joga van ahhoz, hogy bizonyos időközönként, meghatározott szempontok mentén megvizsgálják, hogy indokolt-e még a fogva tartása. A magyar szabályozás tehát azért egyezményellenes, mert nem biztosít még elvi lehetőséget sem a szabadulásra, így az embertelen és megalázó büntetés tilalmába, ezáltal az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközik.

A Magyar Helsinki Bizottság 2009-ben fordul ezzel kapcsolatban az AB-hoz, ám mivel az AB az ügyben 2012. január 1-jéig nem hozott határozott, így az eljárás megszűnt. Ezt követően kapcsolódott be a Helsinki Bizottság a strasbourgi ügybe

¹⁹ Fogvatartotti statisztikák, in *Börtönügyi Szemle*, 2015/1. szám, 8.

²⁰ KORINEK: i. m. 443.

Magyar László oldalán.²¹ A Strasbourgi Bíróság az ügyben 2014. májusában hozott ítéletet, amely nem csak erre az elítéltre, hanem a Magyarországon kiszabott minden TÉSZ-esre hatással van, illetve lesz.

4.1. A kötelező kegyelmi eljárás

A magyar jogalkotó a fenti ítélet végrehajtásának sajátos módját választotta. Ahelyett, hogy megszüntette volna a jogsértő jogintézményt, annak kifogásolt elemeit másik jogintézmény bevezetésével kívánja helyrehozni. Ez lenne az ún. kötelező kegyelmi eljárás, amely ez idáig csak „elméleti síkon létezik”. Gyakorlati alkalmazására majd csak kb. 25 év múlva kerülhet sor, hiszen tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést „csak” 1999 óta szabhatnak ki Magyarországon.

Az eljárást – az elítélt beleegyezésével – hivatalból kell majd megindítani, ha a kiszabott büntetésből legalább 40 év eltelt. Az eljárást egy külön erre a célra létrehozott Kegyelmi Bizottság fogja majd lefolytatni, amelynek 5 tagját a Kúria elnöke jelöli majd ki a büntetőügyekben eljáró bírók közül. A Bizottság feladata a kegyelem jogalapjának, a feltételes szabadságra bocsátás feltételeinek független, szakmai megítélése. Az eljárás során megvizsgálják többek között az elítélt büntetőügyének iratait, az elítélt befogadó környezetéről készített környezettanulmányt, valamint a bv. intézet által az elítéltről készített dokumentumokat (pl.: az elítélt kockázatértékelését, biztonsági kockázati besorolását, egészségügyi, mentális állapotát tartalmazó iratokat). Akkor dönthetnek a kegyelem javallása mellett, ha a rendelkezésre álló iratok vizsgálata után alapos okkal feltehető, hogy az elítélt törvénytisztelő életmódot fog folytatni és a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.

Ez a megfelelően indokolt „szakvélemény” köti majd az igazságügyi minisztert, vagyis a köztársasági elnök számára változatlan formában kell, hogy továbbítsa a Bizottság javaslatát. A köztársasági elnöknek a törvény továbbra is szabad kezét biztosít a kegyelem megítélésében. Dönthet úgy, hogy az elítéltet azonnal helyezték szabadlábra, de meg is tagadhatja tőle a kegyelmet, vagy pedig dönthet a feltételes szabadságra bocsáthatóság esélyének megadása mellett is. Ha a kegyelmi eljárás az elítélt számára „sikertelenül” zárul, vagyis továbbra is életfogytig tartó szabadságvesztését kénytelen tölteni, akkor az eljárást 2 év elteltével meg kell ismételni.²²

Véleményem szerint – azonosulva a Strasbourgi döntéssel – nem jó megoldás a problémára az életfogytig tartó szabadságvesztés, mint büntetés. Mind-

²¹ KUNTZ ZOLTÁN – PANTALI ZOLTÁN: *Sopronkőhida, a legek börtöne*, 2014, Oriold és Társai Kiadó, Budapest, 95.

²² 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (továbbiakban Bvtv.) 46/A-46/H §.

amellett, hogy senkinek sem válik hasznára, utilitarista szempontból sem hatékony, továbbá az sem igazolható, hogy az elkövetett cselekmény éppen a hosszas szabadságvesztéssel lenne ellensúlyozható.²³

5. A BÜNTETŐ POLITIKA VÁLTOZÁSAINAK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Noll véleménye szerint „A büntetés szükséges rossz, de nem szükséges, hogy csak rossz legyen.”²⁴ Elgondolkodtató felvetés, amely már a 18. században felbukkant Cesare Beccaria „Bűnökről és büntetésekről” c. művében, amelyet sokan a modern büntetőjog alapkövének tartanak. Számos, ma is használatos büntetőjogi alapelvet és értékes gondolatot fogalmazott meg, többek között, hogy az elkövetett bűnt a lehető legkisebb büntetéssel kell sújtani, ami szükséges ahhoz, hogy az a jövőben visszariasszon. Nagy hangsúlyt fektetett a prevencióra, ami véleményem szerint is a jelenlegi problémák egyik kulcsa lehetne.

Végso soron mindegy milyen eszközt választunk a büntető igazságszolgáltatás eszköztárából, a lényeg, hogy a választott szankcióforma biztosítsa az erőszakos bűnelkövetőkkel szembeni védelmet, az elkövető megfelelő kezelését, az okozott kár megtérítését, valamint az elkövető számonkérését.²⁵

A mai napig mégis gyakran felteszik a kérdést, miért van az, hogy a büntetőjog szankciói egyre csak enyhültek, egyre humanusabbak lettek, miközben a bűnözés egyre kiterjedtebb és egyre súlyosabb formákat öltött?²⁶ A punitív-represzív társadalom számára sokszor felfoghatatlan, hogy az elkövetett erőszakos bűncselekményekre az aránytalanul enyhe alternatív szankciók hogyan nyújtanak megoldást. Az elmúlt évtizedekben azonban – különös tekintettel a halálbüntetés eltörlésére – már számtalanszor elismerést nyert az a tézis, miszerint a bűnözés súlyossága és elterjedtsége nincs kapcsolatban a büntetések súlyosságával és a végrehajtás szigorával. A büntetés ugyanis, mint egy tudatos reakció a sértő magatartásra, merev és rugalmatlan, így nem tudja lekövetni az egyéni társadalmi jelenségeként jelentkező változékony bűnözést, ezért a büntetés sosem lehet adekvát válasz a bűnre.²⁷ De akkor mégis, mi lenne a megoldás?

²³ KORINEK LÁSZLÓ i. m. 446.

²⁴ VÁRI ESZTER: Gondolatok a pártfogó felügyeleti munkáról, in *Háló – A Szociális Szakmai Szövetség hírlevele*, 2004/10. szám, 5.

²⁵ KEREZSI KLÁRA: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, 2006, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 214.

²⁶ KÖVÉR ÁGNES: A büntetés elméletének kritikai megközelítése I., in IRK FERENC (szerk.): *Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok XXXIII.*, 1996, Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Budapest, 86.

²⁷ KÖVÉR: i. m. 89.

5.1. Külföldi alternatívák a probléma megoldására

2002 decemberében egy brit bíró a hagyományos társadalmi nézőponttól eltérően közelített a problémához. Egy elítéltet ismét bíróság elé állítottak egy, az elítélését megelőzően elkövetett bűncselekmény miatt. Korábbi büntetését már letöltötte, tanácsadáson, képzésen vett részt, szabadulása után pedig más, egykori bűnözőknek tartott rendszeres tanácsadásokat. S bár a bűnösségét a bíróság megállapította, újabb szabadságvesztésre ítélésének nem látta értelmét, hiszen annak célját már az előző is elérte, ráadásul bebörtönzése megfosztaná a társadalmat hasznos munkájától, amit más elítéltekkel végez. Megoldásként nem kapott letöltendő büntetést, csupán diverzióra került sor esetében.²⁸

Magyarországon napjainkban hasonló eset nehezen képzelhető el. Fel kell ismernünk, hogy a bűnözést pusztán a cselekmény megtorlásával nem tudjuk megállítani, hiszen Szabó András szavait idézve: „a bűn társadalmi produktum”.²⁹ Az adott társadalmi tényezők határozzák meg, hogy a vizsgált társadalomban milyen mértékű a bűnözés, az egyes személyek szigorú megbüntetése nem oldja meg a társadalom problémáit, így nem képes megállítani vagy megszüntetni a bűnözést.

Bizonyos esetekben a büntetésnek nincs is hatása a bűnözésre, vagy csak tovább ront a helyzeten. Vegyük példának az 1920-1933 közötti alkoholtilalom esetét Amerikában. Az államokban zéró toleranciát hirdettek az alkohollal, a fogyasztókkal és a forgalmazókkal szemben az alkohol társadalomveszélyességére hivatkozva. Miért is került akkor a tilalom feloldásra? Azért volt erre szükség, mert az embereket a több mint 300.000 ítélet sem akadályozta meg abban, hogy a tilalom ellenére alkoholt fogyasszanak, így a börtönök alkoholfogyasztókkal, forgalmazókkal voltak tele, miközben óriási bünszerveztek felügyelték az alkoholkereskedelmet a feketepiacon. A hatóságok és a büntetés-végrehajtási intézetek leterheltek voltak, a társadalomra lényegesen veszélyesebb cselekmények és elkövetők feldeírására már nem volt kapacitásuk. Végző soron a kormányzat felismerte, hogy az alkoholtilalom fenntarthatatlan, elősegíti a törvényellenes magatartást, így az alkoholfogyasztás dekriminalizációja mellett döntött, mondván: az alkohol által okozott társadalmi kár kisebb, mint az alkoholtilalomé.³⁰

Ebből kiindulva egyre több országban legalizálják a könnyű drogokat, hogy nagyobb erővel tudjanak koncentrálni a társadalom számára sokkal veszélyesebb kemény drogokra, illetve egyúttal csökkentsék a feketepiac szerepét legalább a könnyű drogok szintjén.

Az Európai Unió tagállamainak többségében hasonlóan gondolkoznak a büntetőpolitika tekintetében és az ún. kettős nyomtávú büntetőpolitikát alkalmazzák.

²⁸ LYONS, LEWIS: *A büntetés története*, Magyar Könyvklub Rt., 2005, Budapest, 184.

²⁹ IRK: i. m. 340.

³⁰ LYONS, LEWIS: i. m. 185.

Ennek a lényege, hogy különbséget tesznek a társadalomra kiemelkedően veszélyes és a kisebb súlyú bűncselekmények elkövetői, valamint a visszaeső és ún. első bűntényes elkövetők között. Míg előbbieknél a hagyományos szabadságvesztés-büntetést alkalmazzák, addig az utóbbiak tekintetében különböző alternatív szankcióformák kerülnek alkalmazásra. Az ENSZ által 1990-ben kiadott Tokiói Szabályok elnevezésű deklaráció, a bíróság által alkalmazható szabadságelvonnással nem járó jogkövetkezményeket tételesen felsorolja, azonban a közösségi szankciókat illetően a szakértők eltérő álláspontokon vannak.³¹

Az alternatív elnevezés a szankciórendszer tekintetében többértelmű kifejezés, jelentheti (1) az ügy bírósági szakba lépést megelőző eljárást, amely célja a bíróság előtt történő felelősségre vonás elkerülése, de jelentheti (2) a szabadságelvonnással járó büntetés kiváltását, vagy pedig (3) a szabadságvesztés következtében kialakult káros hatások kiküszöbölésére irányuló tevékenységet is.³²

Az alternatív szankciók bevezetésére elsősorban azért volt szükség, mert a jogalkotók felismerték, hogy a rövidtartamú szabadságvesztések több negatív hozadékkal járnak az elítéltek és a társadalom számára, mint amennyi pozitív hatást végső soron kifejtene. Az egyik ilyen érv az volt, hogy a rövid tartam miatt nem lehetséges a tettes reszocializációja, viszont arra kellőképp alkalmas, hogy az elítéltet a különböző börtönártalmak ériék. További probléma, hogy ha az elítéltet környezetéből kiszakítjuk, így elveszítheti állását, távollétéből fakadóan magánéleti problémái adódhatnak, ami végül elszegényedéshez, visszaeséshez vezethet, nem is beszélve a büntetés-végrehajtási rendszerre rótt a teherről.³³

A különös- és többszörös visszaesők esetén azonban az alternatív szankciók nem nyújtanak megoldást, a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőinek kezelésére a világon még sehol nem találtak más módot, mint a szabadságvesztés büntetést, ezért végső soron – jobb megoldás híján – erre továbbra is szükség van. Minden más esetben, az enyhe-, közepes súlyú bűncselekményt megvalósítók körében tanácsos az új, tehermentesítő alternatív megoldásokat alkalmazni, tekintettel arra, hogy az enyhe bűncselekmények következtében történő bebörtönzés költségei gyakorta meghaladják a közösségnek az elkövetéssel okozott kár mértékét.³⁴ Jelenlegi tapasztalatok alapján a visszaeső bűnözők újra és újra a bűn útjára lépnek, ami azt engedi sejtetni, hogy az alkalmazott büntetés nem volt teljes mértékben

³¹ KEREZSI: i. m. 216.

³² KEREZSI: i. m. 207.

³³ BARABÁS A. TÜNDE: *Börtön helyett egyezség? Mediáció és más alternatív szankciók Európában*, 2004, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 67.

³⁴ DIÓSDI MÁRIA: Néhány gondolat a közérdekű munkáról, in FENYVESI CSABA - HERKE CSONGOR (szerk.): *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*, 2001, Pécsi Tudományi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 192.

megfelelő, hiszen nem volt tartós, nem érte el a kívánt hatást. Az elkövetők 2/3 részében a szabadságvesztés tartama alatt kialakul egy beilleszkedési szándék, szándék a normakövetésre, ám a szabadulás utáni tényezők oly mértékben determinálják a korábbi tetteket, hogy ez a hatás sokszor erősebb, mint a beilleszkedési szándék, vagyis ismételt bűnelkövetésre kerül sor.³⁵ Ennek elkerüléséhez véleményem szerint kizárólag az intenzívebb utógondozás nyújthat segítséget.

A büntetőpolitika átalakulása a II. világháború után vette kezdetét. Egyrésztől újjáéledtek a régi, klasszicista eszmék és a reszocializációs törekvések. Ezek mellett egy másik fejlődési irányt képviselt az ún. viktimológia, amely az áldozatot helyezte az előtérbe. A harmadik meghatározó irányzatot a diverziós elméletek jelentették, ezeket szintén dekriminalizációs törekvésekkel lehet jellemezni, céljuk az elkövető kivonása a büntetőeljárásból. Bár minden elmélet más irányba fordult a megoldást keresve, mindben közös, hogy felismerték a büntetés okozta szenvedés értelmetlenségét és a büntetőpolitika problémáinak megoldását új alternatívákkal kívánták orvosolni.³⁶

A büntető igazságszolgáltatás rendszere az alternatív szankciók megjelenésével teljesen új irányba fordult, amely változások 3 hullámban jelentkeztek Európában. Az első alternatív szankciók a 20. század elején, a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerének átalakulása során jelentek meg a pártfogó felügyelet és a pénzbüntetés formájában. Ezt követték az 1970-es évekhez köthetően a rövidtartamú szabadságvesztés kiváltására alkalmazott felfüggesztett szabadságvesztés és a közérdekű munka, majd az alternatív szankció rendszer kiteljesedése az 1980-90-es években vette kezdetét, amely folyamat a mai napig nem zárult le.

5.2. Hazai válaszok a problémára

A magyar szabályozás területén is megjelentek a fejlődő technika vívmányai pl. a reintegrációs őrizet képében, de előtérbe kerültek a különféle elterelési formák is, mint a drog-diverzió, valamint a helyreállító igazságszolgáltatás egyéb eszközei, pl.: kárjótétel, mediáció.³⁷ Az alternatív szankciórendszer körében egyre erőteljesebben érzékelhetők a civiljogi megoldások is.³⁸

Az alternatív szankciók a büntetőjogi jogkövetkezmények skáláján a megrovás és a végrehajtandó szabadságvesztés között helyezkednek el, amelyek célja,

³⁵ VIGH JÓZSEF: Bűnismétlők, visszaesők, veszélyes bűnözők, in GÖNCZÖL KATALIN – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözéskontroll*, 1999, CORVINA Kiadó, Budapest, 291.

³⁶ BARABÁS: i. m. 34-37.

³⁷ KEREZSI KLÁRA: A közösségben végrehajtott büntetések; a helyreállító igazságszolgáltatás, in GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia-Szakkriminológia*, 2006, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft., Budapest, 669-670.

³⁸ KEREZSI: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, i.m. 214.

hogy az elkövető közösségből történő kiszakítása nélkül, különböző feltételek vagy magatartások előírása révén mégis valamifajta szabadságkorlátozó büntetést eredményezzenek. Az AB értelmezése szerint büntetésnek minősül az ítéletben meghatározott szankció, amely az elítélt számára bármilyen szabadságkorlátozást tartalmaz.³⁹ Működésük kulcsa, hogy minden alternatív szankció mögött ott áll a szabadság elvesztésének valódi lehetősége, így a feltételek betartása elengedhetetlen. Ezeket a szankciókat nevezhetjük közösségi szankcióknak is, valódi ereje a közösség reintegráló erején alapul, a támogatás és a kontroll eszközeinek vegyülése jellemzi.

Az alternatív szankciók alapvetően nem retributív módon okoznak sérelmet az elkövetőnek, nem valamitől megfosztani kívánják, hanem azt sugallja az elkövető számára, hogy a vezeklés helyett a közösség jólétéhez kell pozitívan hozzájárulnia akként, hogy tetteiért felelősséget vállal, az általa okozott kárt a lehető legnagyobb mértékben megpróbálja helyreállítani.⁴⁰

Az alternatív megoldások a büntetőeljárás különböző szakaszaiban alkalmazhatóak, valamelyiket már a bírósági eljárást megelőzően (pl.: mediáció, vádemelés elhalasztása), így jelentősen csökkentve az ügyek számát, amelyek bírósági szakba kerülnek. Más szankciókat csak a tárgyalási szakaszban szabnak ki, ezek önállóan nevesített szankcióként jelennek meg, mint szabadságelvonással nem járó jogkövetkezmények (pl.: pénzbüntetés, közérdekű munka) és vannak olyan alternatív lehetőségek is, melyek majd csak a szankció-végrehajtás során érvényesülnek (pl.: feltételes szabadságra bocsátás, pártfogó felügyelet, reintegrációs őrizet).

5.2.1. A reintegrációs őrizet

A reintegrációs őrizet az USA-ban működő elektronikus ellenőrzés hazai változata. Ez az intézmény 2015. április 1-től lehetőséget ad a kisebb súlyú bűncselekmények miatt elítéltek számára, hogy büntetésük utolsó 6 hónapját otthonukban tölthessék. Célja a bv. rendszer terheinek a csökkentése, ám ez az engedmény meghatározott feltételekhez kötött, mely szerint csak az az elítélt veheti igénybe, (1) aki első bűntényes elkövető, (2) nem személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt, (3) 5 évet meg nem haladó szabadságvesztésre ítélték és (4) büntetését fogházban vagy legfeljebb börtön fokozatban kell végrehajtani.

Az elítéltek ezzel a kedvezménnyel csak korlátozottan nyerik vissza szabadságukat, ugyanis csak a bíró által meghatározott házba/lakásba térhetnek vissza és azt csak szigorúan meghatározott esetben hagyhatják el (pl.: munka, oktatás, gyógykezelés). Az őrizet elektronikus távfelügyeleti eszközök alkalmazása mel-

³⁹ 5/1992 (I.30.) AB határozat

⁴⁰ DIÓSDI: i. m. 193.

lett történik, így kizárólag olyan ház/lakás alkalmas erre, amely folyamatosan rendelkezik elektromos hálózattal és az ellenőrzéshez szükséges adatforgalmi lefedettséggel.⁴¹

5.2.2. A vádemelés elhalasztása

A másik alkalmazott alternatíva a vádemelés elhalasztása, melyet Magyarországon 1995 óta alkalmaznak, kezdetekben kizárólag fiatalkorúaknál, de 1999 óta felnőtt korúaknál is. Ez esetben az ügyésznek lehetősége van arra, hogy a 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt a vádemelést 1 évtől 2 évig terjedő próbaidőre elhalassza, ha alapos okkal feltehető, hogy ez az elkövető jövőbeli magatartására kedvező hatással lesz.⁴² A próbaidő tartamára pártfogó felügyelet és bizonyos kötelezettségek rendelhetők el pl.: a sértettnek okozott kár megtérítése, egyéb kárjövátétel, pszichiátriai vagy valamely függőséget gyógyító kezelésen való részvétel. Ha a gyanúsított a próbaidő alatt újabb bűncselekményt követ el vagy megszábot magatartási szabályokat súlyosan megszegi, akkor az ügyész vádat emel, ennek hiányában az eljárást megszünteti.

5.2.3. A feltételes szabadságra bocsátás

A feltételes szabadságra bocsátás annyiban hasonlít az előző jogintézményre, hogy az elítélt szintén egy „próbaidőn” vesz részt, amely, ha sikertelenül telik el, akkor a kedvezmény megszűnik. A feltételes szabadságra bocsátás lényege, hogy annak ellenére, hogy az elkövető bűnössége megállapításra kerül és az ennek megfelelő büntetést ki is szabják sőt, még a végrehajtást is megkezdik, azt az elítéltnak nem kell teljes egészében letölteni, lehetősége van az ítéletben előre meghatározott idő elteltével (főszabályként a büntetés 2/3-ad részének letöltése után) szabadlábra kerülni.⁴³ A kérdésben a bv. bíró jogosult dönteni, akkor bocsátható az elítélt feltételes szabadságra, ha alaposan feltehető, hogy a büntetés a hátralévő idő kitöltése nélkül is eléri a célját.

A szabaduló elítélt mellé a bv. bíró pártfogó felügyelőt rendelhet, hogy segítse számára a társadalomba való visszailleszkedést. Ennek érdekében a pártfogó már szabadulás előtt felveszi a kapcsolatot az elítélttel, a későbbiekben pedig segítséget nyújt számára a börtönáltalmak, társadalmi előítéletek és az elzárásból fakadó anyagi-szellemi és más jellegű hátrányok leküzdésében.

⁴¹ MÁTYÁS FERENC: *Reintegrációs őrizet – új lehetőségek a büntetés-végrehajtásban*, Ars Boni jogi folyóirat. Elérhető: <http://www.arsboni.hu/reintegracios-orizet-uj-lehetosegek-a-buntetes-vegrehajtsban.html> (2015.08.06.)

⁴² 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (továbbiakban: Be.) 222. § (1) bek.

⁴³ Btk. 38. § (1)-(3) bek.

5.2.4. A pártfogó felügyelet

A pártfogó felügyelet 1970 óta létezik Magyarországon, ez egy olyan alternatív intézkedés, amely számos más alternatív szankció sikeres alkalmazásához szükséges. Ők végzik az elkövetők ellenőrzését, segítik társadalomba való beilleszkedését, azonban ez az intézkedés önállóan nem, csak más jogintézményhez kapcsolóan rendelhető el.⁴⁴ Célja a rendszeres figyelemmel kísérés, a felügyelet tartalmát és szigorát pedig a konkrétan megfogalmazott magatartási szabályok adják. Az elrendelt kötelezettségek és tilalmak tekintetében a Btk. csupán exemplifikatív felsorolást nyújt (71.§ (2) bek.), egyetlen korlátja mindössze, hogy nem jelenthet a törvényi célokkal összeegyeztethetetlen beavatkozást a pártfogolt életébe.

A pártfogó felügyeletet az állam erre létrehozott szervezeti egysége, a Megyei Kormányhivatalok Igazságügyi Osztályának Pártfogó Felügyelői Szolgálat látja el.⁴⁵ A 17/2003. (VI.24.) PM-IM együttes rendelet határozza meg a pártfogó szolgálat szakmai tevékenységének 5 ügcsoportját: környezettanulmány készítése, pártfogó felügyelői vélemény, pártfogó felügyelet, közérdekű munkabüntetés, utógondozás. Mivel a pártfogó felügyelő kontroll és támogató funkciót is ellát munkája során, egyidejűleg van szüksége jogi, igazgatási és szociális ismeretekre és munkaeszközökre. Ha a felügyelő minden igyekezete ellenére a felügyelt személy a pártfogó felügyelet szabályait súlyosan megszegi, vagy ez idő alatt újabb bűncselekményt követ el, akkor súlyosabb jogkövetkezmények elé néz.⁴⁶

A pártfogó felügyeletnek létezik egy ún. intenzívebb, ezáltal hatékonyabb formája is, amely abban különbözik a „hagyományos” pártfogó felügyelettől, hogy közérdekű munkára kötelezés, házi őrizet vagy nagyobb számú kezelőprogram kapcsolódhat hozzá. A törvény *expressis verbis* nem tartalmazza az intenzívebb kifejezést, azonban a bíróságnak/ügyészségnek lehetősége van arra, hogy egyszerre több magatartási szabály alkalmazását rendje el.⁴⁷

2015 januárja óta új intézményként működik a kifejezetten gyermek- és fiatalok elkövetőire irányuló megelőző pártfogás, mellyel összefüggésben beszélhetünk a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről szóló 8/2013 (VI.29.) KIM rendelet által említett kockázatelemzés és kockázatértékelés témaköréről. Ennek a tevékenységnek az eredményeként kerül a terhelt alacsony, közepes vagy

⁴⁴ KEREZSI: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, i. m. 676.

⁴⁵ A pártfogói felügyelet részletszabályait lásd: 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről.

⁴⁶ bővebben: 2013. évi CCXL. törvény 314. §

⁴⁷ KEREZSI: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, i. m. 679.

magas kockázati csoportba, amely besorolás alapján határozzák majd meg a számára szükséges beavatkozás jellegét és intenzitását.⁴⁸ A jogintézmény elsődleges célja megakadályozni, hogy a deviáns viselkedést mutató fiatalok a későbbiekben ténylegesen a bűnözés útjára lépjenek, vagyis, hogy végső soron büntetőjogi eszközökkel kelljen majd fellépni ellenük. A megelőző pártfogás különlegessége, hogy a bűnmegelőző tevékenységet a hagyományos pártfogó felügyeleti lehetőségek és a gyermekvédelmi eszközök sajátos összefonódásával végzi⁴⁹

Magyarország kormánya által 2011-ben megfogalmazott új nemzeti társadalmi felzárkóztatási stratégia egyik kiemelt célkitűzése a bűnmegelőzés.⁵⁰ A stratégia céljai között szerepel, hogy az újonnan kidolgozott megelőző pártfogás intézményét beépítsék a gyakorlati intézkedések közé a hatékony bűnmegelőzés és reszocializáció érdekében.

A megelőző pártfogás intézményének lényege, hogy ha valamely hatóság a fiatalok körében bűncselekményt vagy szabálysértést észlel, akkor figyelmeztető jelleggel értesíti a gyámhatóságot, aki felhívja a pártfogó szolgálatot, hogy végezze el a kockázatértékelést és készítsen környezettanulmányt a megadott személy tekintetében. A gyámhivatal magas kockázat esetén mérlegelés nélkül elrendeli a megelőző pártfogást, közepes kockázat esetén pedig a körülmények mérlegelése alapján dönt.

A megreformált pártfogói felügyelet igazán nagy szakmai kihívása, hogy megtartsa a kényes egyensúlyt a kontroll és a támogatás között, hogy a pártfogolt ne büntetésként élje meg a számára nyújtott segítséget. Az új intézmény kialakításának fontos célja, hogy a gyermek- és fiatalok elkövetőkkel szemben az elzárás helyett egy enyhébb kontrollmechanizmus kerüljön alkalmazásra.⁵¹

5.2.5. A közérdekű munka

A közérdekű munka, mint büntetés az elmúlt két évtized sikertörténete Európában. Súlyát tekintve a büntetési rendszer skáláján a szabadságvesztés és a pénzbüntetés között helyezkedik el. Sikerének kulcsa flexibilitásában rejlik, ugyanis az eljárás különböző szakaszaiban, számos formában alkalmazható.

⁴⁸ KEREZSI KLÁRA – KOVÁCS KRISZTINA – PÁRKÁNYI ESZTER(et al.): A pártfogó felügyelet szerepe a bűnmegelőzésben, különös tekintettel a jogintézmény tervezett változásaira, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 52., 2015., Budapest, 149.

⁴⁹ KEREZSI – KOVÁCS – PÁRKÁNYI(et al.): i. m. 166.

⁵⁰ 1430/2011 (XII.30.) kormányhatározat a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.

⁵¹ KEREZSI – KOVÁCS – PÁRKÁNYI(et al.): i. m. 155-156.

Nyomozati szak	Tárgyalási (bíróági) szak						Szankció végrehajtási szak			
Ügyész	Főbüntetés		Kiegészítő büntetés	Hátározott tartamú szv. helyett	KM + kezelési szankció	Pb. átváltoztatása	Kiegészítő szankcióként	Pb. meg nem fizetése esetén	Rövid tartamú szv. helyettesítésére	Felt. szab.-ra bocs. feltételeként
	Önállóan	Más szankcióval kombinálva	Pf. vagy felf. szv. mellett							

4. ábra: A közérdekű munkaszankció alkalmazásának európai gyakorlata az eljárás egyes szakaszaiban⁵²

A közérdekű munka büntetés lényege, hogy az elítélt személyi szabadsága a bírósági ítéletben meghatározott munkavégzés kivételével más módon nem korlátozható. A munka jellegét – vagyis, hogy szellemi vagy fizikai természetű legyen – a büntetést kiszabó bíróság, azonban ezen belül a munka nemét és helyét a végrehajtás felügyeletéért felelős pártfogói szolgálat határozza meg. Kiszabásakor figyelemmel kell lenni: a cselekmény tárgyi súlyára, az elkövetés körülményeire, a vádlott személyi körülményeire, különösen egészségi állapotára, képzettségére is.⁵³ Közérdekű munka alatt a közérdeket szolgáló tevékenységet kell érteni, így pl. valamely település közlekedésének biztosítása, közbiztonság fenntartásához szükséges anyagok raktározása stb.⁵⁴

A munkát az elítéltnak hetente legalább 1 napon, heti pihenőnapon vagy szabadidejében, díjazás nélkül, naponta legalább 4 legfeljebb, 12 órában kell végeznie, azonban ez hetente összesen sem haladhatja meg a 48 órát. A büntetést az első munkahely jogerős kijelölését követő 2 éven belül végre kell hajtani, amennyiben ez az elítélt önhibájából nem lehetséges, a büntetést szabadságvesztésre kell átváltani a törvényben meghatározottak szerint. Ha végül erre sor kerül, akkor is fontos kiemelni, hogy az átváltoztatott büntetés nem esik a hagyományos szabadságvesztéssel egy megítélés alá. Ez azt jelenti, hogy például nem érvényesülhetnek ez esetben a szabadságvesztés kedvezményei (feltételes szabadságra bocsátás), valamint

⁵² KERESZSI: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, i. m. 673.

⁵³ BH 1995.195

⁵⁴ BH 1994.465

tartamában a generális minimumnál (3 hónap) is rövidebb lehet. Szintén igaz ez a pénzbüntetésre is, ahol az átváltoztatást követően is van lehetőség a büntetés kifejezésére, amely az elítélt azonnali szabadon bocsátását eredményezi. Célszerűnek tartanám továbbá, ha lehetőség lenne a közérdekű munka pénzbüntetésre történő átváltoztatására is, még a szabadságvesztést megelőzően, melynek indokait a pénzbüntetésről szóló fejezetben taglalom részletesebben.

A közérdekű munka előnyeiként említhető, hogy végrehajtása költséghatékony sőt, megfelelő alkalmazása esetén a tevékenység hasznot is hozhat, fokozottan segíti az elkövető reszocializációját, valamint tekintve a kiszabáskor figyelembe veendő körülményeket, fokozottan egyéniesíthető, amely további speciális prevenciós hatással bírhat. Egyik hátránya éppen az egyéniesíthetőségéből fakad, hiszen a büntetés kiszabását hosszas információszerzési folyamat előzi meg, ami sok utánajárást igényel, valamint további negatívumként értékelhető, hogy sokoldalú végrehajthatósága miatt az nehezen felügyelhető, így ebből szempontból érthető, hogy alkalmazása némileg visszaszorul a többi alternatív szankcióhoz képest.⁵⁵ A közérdekű munkával kapcsolatban meg kell azonban jegyeznünk, hogy szakemberek szerint – az említettek ellenére is – a szabadságvesztés egyik legjobb alternatívája lehetne.

5.2.6. A jóvátétel

A közérdekű munkához rendkívül hasonló alternatív intézmény a jóvátételi munka, amely azonban számos szempontból mégis különbözik a korábban tárgyalt munkabüntetéstől. A lényeges különbségeket a könnyebb átláthatóság érdekében az alábbi táblázattal szemléltetném:

Közérdekű munka	SZEMPON-TOK	Jóvátételi munka
<i>büntetés</i>	rendszerint	<i>intézkedés</i>
<i>kiszabott büntetésként</i>	mikor alkalmazandó	<i>kiszabott büntetés helyett (próbaidő alatt kiszabott kötelező magatartás)</i>
<i>48-312 óra</i>	mértéke	<i>24-150 óra</i>
<i>Igazságügyi Szolgálat választ</i>	munkahely kiválasztása	<i>az elítélt választ meghatározott körből (Btk. 67. § (3) bek.)</i>

⁵⁵ MÓNUSNÉ KISS KATALIN: A közérdekű munka speciális jellegének főbb vonásai in *Debreceni Jogi Műhely*, 1/2006. szám. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai/ (2015.10.12.)

<i>ha az elítélt 2 éven belül nem teljesíti, átváltható szv.-re</i>	ha az elítélt a követelményeket nem teljesíti	<i>ha 1 éven belül az elítélt nem igazolja megfelelően (Btv. 309. § (4) bek.) a bíróság büntetést szab ki</i>
---	---	---

5. ábra: Közérdekű munka és jóvátételi munka összehasonlítása⁵⁶

A jóvátételnek azonban a közösség számára végzett munkán kívül már számos további formáját is ismerjük. A gazdaságosság, az ésszerűség és a humanitás követelményei fokozatosan hívták életre a kárhelyreállító igazságszolgáltatás intézményeit, amelyek új irányba terelik a hagyományos, ám egyre inkább modernizálódó büntetőpolitikát.⁵⁷ A korábban ismert 2 fő büntetési irányzat – represszív, preventív – mellett immáron megjelent a resztoratív szemlélet is.

Ez a hangsúlyt a büntetés megtorló vagy nevelő jellege helyett a bűncselekmény okozta károk tettes általi kompenzációjára helyezi, célja az elkövető és az áldozat közötti megegyezés létrehozása, olyan elégtétel nyújtása a sértett számára, amelyet ő a sérelme orvoslására ilyenként elfogad.⁵⁸ Racionális párbeszédre kerül sor a felek között, amely folyamat során eljutnak a megnyugvás, a megbánás és a megbocsátás fázisába.⁵⁹

A nemzetközi elvárásoknak megfelelően 2006-ban létrejött az áldozatsegítés, áldozat-kárenyhítés törvényben garantált egységes rendszere és kialakításra került az áldozatsegítő szolgálat országos hálózata.⁶⁰ Az állami áldozatsegítés elméleti alapját az adja, hogy az állam felelősséget érez polgárai iránt, akiket nem képes megvédeni az áldozattá válástól, így segítséget kell nyújtania számukra a bűncselekmény negatív hatásainak feldolgozásában és kijavításában.⁶¹

A jóvátétel egyik meghatározó formája a kárjóvátétel, amely a bűncselekmény által okozott kár önkéntes megtérítését takarja és magában foglalja az anyagi kompenzációt, valamint az érzelmi kiengesztelési eljárást is. Nem csupán kártérítéstről és könnyedén odavetett bocsánatkérésről szól, hanem az elkövető részéről

⁵⁶ Az ábra a szerző saját munkája.

⁵⁷ BARABÁS: i. m. 65.

⁵⁸ HERCZOG MÁRIA: Szemtől szemben a problémákkal és a lehetséges megoldásokkal, in HERCZOG MÁRIA (szerk.): *Megbékélés és jóvátétel; kézikönyv a helyreállító igazságszolgáltatásról*, 2003, Család Gyermek Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület, Budapest, 18.

⁵⁹ KISS ANNA: A közvetítői eljárásról, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai tanulmányok* 43., 2006, Budapest, 248.

⁶⁰ 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről; 1/2006 (I.6.) IM rendelet az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól

⁶¹ BARABÁS: i.m. 80.

egy megbánási és belátási folyamatot is jelent, amely során a tettes cselekedeteiért a felelősséget az áldozat és a társadalom egésze előtt nyíltan vállalja.⁶²

Hatékony működésének fontos feltétele az áldozat és a tettes önkéntessége, a kutatások alapján azonban az önkéntesség és hajlandóság javarészt inkább az elkövetői oldalon mutatkozik, a sértettek gyakran ódzkodnak ettől a megoldástól.⁶³

A jóvátétel másik jellegzetes formája annyiban mutat túl a kárjóvátételen, hogy szükségszerű velejárója a kompenzáción túl a felek közötti kibékítés és konfliktusfeloldás. Ez az ún. tettes-áldozat egyezség (TAE), más néven közvetítői eljárás, vagy mediáció, amely 2007. január 1-től alkalmazható Magyarországon.⁶⁴ A közvetítői eljárás törvényben meghatározott bűncselekmények miatt indított eljárás nyomozati szakaszában alkalmazható.⁶⁵

Az eljárást bármely érintett személy kezdeményezheti, azonban lefolytatására csak az elkövető és a sértett együttes beleegyezésével és a tettes bűnösségének önnön beismerése esetén van lehetőség. A közvetítői eljárást az ún. mediátor vezeti, szerepe semleges, feladata pedig, hogy felvegye a kapcsolatot a felekkel, majd a találkozás során objektíve koordinálja az egyezséghez vezető folyamatot. Ez történhet direkt, illetve indirekt módon is, míg előbbinél közvetlenül jelen vannak az érintettek, egymással személyesen beszélnek meg sérelmes ügyüket, addig utóbbi esetben külön-külön találkoznak az eljárást irányító közvetítővel és rajta keresztül jutnak egyezségre.

A felek által létrehozott egyezség tartalmát teljes egészében a felek akarata formálja, így lehet csupán szimbolikus jellegű, de kiterjedhet akár az okozott kár materiális megtérítésére is. Bármilyen legyen az egyezség tartalma, ha a felek bármiben megállapodnak, az büntethetőséget megszüntető ok lehet [Btk. 29. § (1) bek.], vagy a büntetés korlátlan enyhítését eredményezheti [Btk. 29. § (2) bek.]. Ha a mediáció mégsem zárulna sikerrel, vagyis nem sikerül a feleknek békítő egyezséget kötni, akkor az eljárás során elhangzottak a későbbi bírósági szakaszban bizonyítékként nem használhatóak fel, viszont, ha közvetítői eljárás eredményes, akkor a büntetőeljárás ezúton történő megszüntetésével tiszta diverzió valósul meg.

A TAE hatékonyságát tovább növeli, hogy erős speciális prevenciók hatásai is vannak, mivel eljárása során a jogi elemek helyett a pszichológiai elemekre he-

⁶²BARABÁS: i. m. 84-85.

⁶³BARABÁS A. TÜNDE – WINDT SZANDRA: Elterelés vagy elzárás?, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 41*, 2004, Budapest, 199.

⁶⁴Részletes szabályozás: 2006. évi CXXIII. törvény a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről (továbbiakban: Bktv.)

⁶⁵Be. 221/A. § (1) bek.

lyezi a hangsúlyt. A mediáció keretében sor kerül szembesítő eljárásra, ami a bűncselekmény elkövetőjére pszichológiailag, az érzelmeken keresztül hat,⁶⁶ így kialakul benne egyfajta együttérzés, megbánás, szégyenérzet, ez pedig a későbbiekben komoly hatást fejthet ki magatartására, várhatóan sokkal inkább tartózkodni fog a bűnelkövetéstől.

A mediáció szélesebb körben való alkalmazásának új lehetőségét nyújtja az ún. békítő kör. Míg a mediációra vonatkozó hatályos szabályok szerint az eljárásban a közvetlenül érintett feleken kívül kizárólag 2-2 támogatójuk, ill. jogi képviselőjük vehet részt, addig a békítő kör esetében ez a limitáció nem szerepel.

A békítő kör egyedülálló hatékonysága abban rejlik, hogy az ügy gyors rendezése, az elkövető reintegrációja és a sértett számára történő jóvátételen túlmenően a tágabb értelemben vett sértetti kör közreműködésével elősegíti a közösségi szintű megbékélést, a közösség megerősödését, valamint az elkövető későbbi visszafogadását is. Többféle kör megoldás létezik: beszélő, megértő, gyógyító, ítélő, támogató, közösségépítő, konfliktuskezelő, reintegrációs, ünneplő.⁶⁷

5.2.7. A pénzbüntetés

A leggyakrabban alkalmazott alternatív szankció a pénzbüntetést. Elterjedése a 20. század végére tehető, mikor is a rövid tartamú szabadságvesztés alternatívájaként kezdték egyre szélesebb körben alkalmazni.

Jelenlegi büntetőjogunkban ez a szankció egyaránt alkalmazandó önálló főbüntetésként (főszabály) és mellékbüntetésként [Btk. 50. § (2) bek.]. A pénzbüntetést a bíróságnak úgy kell meghatároznia, hogy a bűncselekmény tárgyi súlyára figyelemmel meg kell állapítania a napi tételek számát, majd az elkövető vagyoni, jövedelmi, személyi viszonyaihoz és életviteléhez mérten az egy napi tételnek megfelelő összeget. A bűncselekménytől és az elkövető körülményeitől függően a büntetés 30.000 Ft-tól egészen 270.000.000 Ft-ig terjedhet. A pénzbüntetés kiszabásának korlátját a 25. számú Büntető Kollégiumi vélemény határozza meg, amely szerint pénzbüntetés kizárólag megfelelő jövedelem esetén szabható ki. A hivatkozott BKv. szerint akkor megfelelő a jövedelem a pénzbüntetés kiszabására, ha azt az elítélt – akár csak részletekben, de – képes megfizetni anélkül, hogy ezzel saját maga, vagy tartásra szoruló hozzátartozói megélhetését veszélyeztetné.

A büntetés kiszabása után – a fiatalok kivételével – a bíróság nem köteles a büntetés behajtásáról gondoskodni, amennyiben ez nem kerül megfizetésre, szabadságvesztésre kell átváltoztatni a törvényben meghatározott szabályok szerint.

⁶⁶ HERCZOG: i.m. 19.

⁶⁷ BARABÁS A. TÜNDE – WINDT SZANDRA: Mediáció körben, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 51.*, 2014., Budapest, 187-188.

Előnyeiként említhető, hogy széles skálája alapján jól egyéniesíthető, stigmatizáló hatása gyakorlatilag nincs, hiszen az elkövetőt nem szakítják ki a környezetéből, nem kötelezik mindenki által nyilvános munkára vagy egyéb magatartásra, mindössze az előre meghatározott összeget kell kifizetnie. Gazdasági vetületét vizsgálva szintén előnyösnek mondható, hiszen az állam számára plusz bevételi forrást jelent, nem összetévesztendő azonban az áldozatnak fizetendő kártérítéssel, kárjótéttel.

Hátrányaként tartható számon azonban, hogy hiába igazodik a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz, az eltérő szociális helyzetűek között mégsem ugyanolyan súlyúként értékelendő. További negatívumként értékelhető ugyanebből az okból kifolyólag, hogy egy magasabb büntetés nem csupán az elkövetőt, hanem annak családját is hátrányosabb helyzetbe hozhatja, amely nem célja a büntetés kiszabásának.

A pénzbüntetés hatékonyságának növeléséhez úgy vélem elengedhetetlen a társadalmon belüli egyre nagyobb szakadék figyelembe vétele – a büntetés kiszabás körében –, amely az emberek szociális helyzete között tapasztalható. Míg az alacsonyabb vagyoni helyzetűek tekintetében, amennyiben a pénzbüntetés – bár nem éri el a 25.-ös BKv.-ben foglalt szintet, de – lényegesen hátrányosan érinti az elkövető családját, úgy abban az esetben lehetővé kellene tenni a fokozottabb átjárhatóságot a különböző szankciók között, mielőtt azt egyből szabadságvesztés büntetésre változtatnánk át. Így megoldás lenne pl. a közérdekű munka, jótétel alkalmazása a szabadságvesztés helyett, tekintve, hogy az alternatív szankciók alkalmazása első sorban épp a szabadságvesztés elkerülését lenne hivatott szolgálni.

A magasabb vagyoni viszonyok közt élők esetében – akiknél a pénzbüntetés hatását azért nem tudja kifejtetni, mert a kiszabható legmagasabb büntetési összeg sem okoz különösebb hátrányt – azok esetében a megoldás az lehetne, ha a büntetési tételkeret felső limitét eltörölnénk, vagy a pénzbüntetés mellett a vagyonelkobzás intézkedés szélesebb körű gyakorlati alkalmazására nyílna lehetőség. Nem ördögtől való az ötlet, hiszen, ha a pénzbüntetést összehasonlítjuk a közigazgatás szankció rendszerével azt tapasztalhatjuk, hogy a közigazgatási bírság sok esetben súlyosabb eredménnyel jár a szankcionált személyre nézve, ez pedig véleményem szerint megkérdőjelezi a büntetőjog ultima ratio jellegének érvényesülését.

5.2.8. Szankciórendszer újraszabályozása

2005. november 25-én került sor a Magyar Kriminológiai Társaság szervezésében „A büntető szankciórendszer fejlesztésének lehetőségei” című tudományos ülés megtartására, melynek témája az új Btk., valamint a szankciórendszer reformációjának sarkalatos kérdéseinek megvitatása volt.⁶⁸ Már 2005-ben nyilvánvalóvá vált,

⁶⁸ TARR ÁGNES: Beszámoló „A büntető szankciórendszer fejlesztésének lehetőségei” címmel megrendezett tudományos ülésről, in: *Debreceni Jogi Műhely*, 1/2006. szám. Elérhető:

hogy az alternatív megoldások kizárólag az eddigi keretrendszer átalakításával lehetnek működőképesek és hatékonyak. Szakmai körökben vitaponttá vált annak eldöntése, hogy a Btk. egészének felülvizsgálata szükségeltetik-e, vagy elegendő csupán a büntetéseket meghatározó általános rész revíziója is a cél eléréséhez. A konferencián résztvevő szakemberek mind egyetértettek abban, hogy kulcsfontosságú az új Btk. esetében az Unió jogharmonizáció fokozása, továbbá az alternatív szankciók lehetőségeinek kiszélesítése. A 2009. évi LXXX. törvénnyel végül csak az általános rész átfogó reformjára került sor, azonban a különös rész tekintetében is a koherencia érdekében eszközöltek némi változást.

A módosítás által nagyobb teret nyert a bírói mérlegelés szabadsága, ezzel lehetőség nyílt egy racionálisabb, egyéniesíthetőbb és reintegrációt jobban szorgalmazó szankciórendszer alkalmazására. Bevezették az ún. „kóktélbüntetést” is, amely a bíró számára lehetőséget ad arra, hogy több büntetést és intézkedést egymással párhuzamosan szabjon ki. A megújult törvény nagyobb biztonságot kíván nyújtani a leginkább kiszolgáltatott személyek – gyermekek, időskorúak, fogyatékosok, védekezésre és akaratnyilvánításra képtelenek – részére azáltal, hogy a sérelmükre elkövetett bűncselekményeket nagyobb fenyegetettséggel társítja. A jogos védelmi helyzet is jelentős változásokon esett át, a korábbinál sokkal szélesebb körben nyújt védekezési jogot a jogtalan támadás ellen.

A normaszöveg átalakításánál fontos szempont volt a helyreállító igazságszolgáltatás koncepciójának markánsabb kidomborítása, mindemellett a büntetőpolitikai újítások megjelenítése a törvényben. Az átfogó reform során rengeteg vita és kompromisszum született a szakmai berkekben, a végeredmény hatásfokát és gyakorlati alkalmazhatóságát azonban még elhamarkodott lenne megítélni, mindenesetre a komplex átalakítás a Btk. és a Bvtv. átalakítása után a Be. reformjával fog majd befejeződni⁶⁹

6. BŰNMEGELŐZÉS

Az alternatív szankciók már egy kedvezőbb utat mutatnak a büntetések terén, ám az ideális helyzet az lenne, ha ezekre se lenne szükség. Mivel a bűnözés társadalmi produktum, így nem szüntethető meg teljesen, létezik azonban egy megvalósítható törekvés, mely segítségével a bűnözés visszaszorítható: a bűnmegelőzés. A büntető igazságszolgáltatás elsődleges feladata nem a bűnmegelőzés. Az elkövetés esetén ugyan élhet a kényszer eszközeivel, s ezekkel együttesen ható preventív hatásokkal, azonban a bűnözés gyökereinél húzódó okokat és összefüggéseket nem

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/beszamolo_bunteto_szankciorendszer_fejleszteserol_konferencia/ (2015.12.10.)

⁶⁹ GÖNCZÖL KATALIN: Kriminálpolitika és bűnözéskontroll Magyarországon, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 47., 2010, Budapest, 83-85.

érheti el.⁷⁰ A kriminológia kiemelkedő feladata, hogy felkutassa a kriminalitás ok-ságait és azokra megoldást találjon, mintegy meggátolva a bűnözést az elkövetés előtt, ezzel jelentősen tehermentesítve a büntetési rendszert.

6.1. Nemzetközi irányok a prevenció területén

„Jobb megelőzni a büntetteket, mint büntetni azokat”⁷¹ – szól Beccaria-nak a klasszikus büntetőjogi iskola atyjának örök érvényű igazsága. Magának a szankcióknak is az egyik lényeges célkitűzése, hogy megelőzze a további bűncselekmények elkövetését mind az elkövetőnél, mind a társadalom többi tagjánál, azonban hatékonyabb megoldás lenne az – amire Beccaria is utalt már művében – hogy ha a büntetteknek utólagos reflexió (büntetés) helyett inkább megelőző, preventív jelleggel próbálnánk meg elejét venni.

Nemzetközi szinten felismerték ezt már a 20. század közepén, a nagy nemzetközi szervezetek pedig állásfoglalásokat, ajánlásokat terjesztettek tagországaik elé iránymutatásul. A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság, a Nemzetközi Kriminológiai Társasággal, a Társadalomvédelem és Humánus Büntetőpolitika Nemzetközi Társaságával, valamint a Nemzetközi Büntetőjogi és Börtönügyi Alapítvány-nal együtt a 9. Közös Kollokviumon ajánlásokat adtak ki, amelyek célkitűzéseket tartalmaztak a bűnözés megelőzésével és az elkövetők kezelésével kapcsolatban, ezek pedig alapul szolgáltak a 2000. évi X. ENSZ Kongresszuson is.⁷² Ezek a dokumentumok, bár különböző szervezetektől érkeznek, néhány szempontban mégis nagyfokú harmonizációt mutatnak. Többségük egy hosszútávon érvényesülő, több szintű bűnmegelőzési stratégia kialakítását preferálja, melyek során fokozott figyelmet kell fordítani az alapvető emberi jogok és garanciák érvényesülésére.⁷³ Egyaránt fontosnak tartják, hogy a bűnmegelőzésben a területiség kapjon elsődleges szerepet, vagyis a központi szabályozás helyett a helyi bűnmegelőzési szervekre helyeznék a hangsúlyt. Felismerték azonban, hogy az állam lehetőségei igen-csak korlátozottak e körben, ezért a lehető legszélesebb körben be kell vonni a társadalom valamennyi szereplőjét, a különböző civilszervezeteket és a lakosságot is.

Az Európa Tanács miniszteri bizottságának a bűnmegelőzés szervezetéről 1988-ban elfogadott ajánlása leszögezi, hogy a tagországok kormányainak állandó

⁷⁰ BORBÍRÓ ANDREA: Prevenció és büntető igazságszolgáltatás, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 46., 2009, Budapest, 15.

⁷¹ BECCARIA, CESARE: *A bűnökről és a büntetésekről*, 1998, Eötvös József Kiadó, Budapest, 62.

⁷² GÖRGÉNYI ILONA: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntető ügyekben*, 2006, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 26.

⁷³ ROSTA ANDREA: *A bűnmegelőzés elmélete*, *Pázmány Társadalomtudomány* 3., 2006, LOISIR Kft., Budapest-Piliscsaba, 76.

feladata a bűnözéskontroll és az ehhez szükséges szervezetek felállítása, a bűnözésről készült statisztikák és hiteles adatok összegyűjtése, prevenciós programok megtervezése és megvalósítása, a bűnmegelőzési szervek koordinációja, tudományos kutatások finanszírozása a megelőzési módszerek és stratégiák kidolgozására, valamint a megelőzési programokban részt vevők megfelelő szakmai képzése.⁷⁴ Napjaink preferált bűnmegelőzési stratégiája a társadalmi bűnmegelőzés, ugyanis az állami szerepvállalás, a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás, a büntetőjogi büntetés nem elégséges eszköze a kriminalitás társadalmi jelenségének megoldására.⁷⁵

6.2. A magyar prevenciós politika

Magyarország majd 20 éves késéssel, de szintén bekapcsolódott ebbe a folyamatba, a fejlődés iránya pedig követi az európai trendeket, a kikristályosodott strukturális formákat, a megjelenő elvárásokat, az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió ajánlásait. Hazánk a '90-es évek elején érte el azt a szintet, hogy a bűnmegelőzéssel állami szinten komolyabban foglalkozzon, központi stratégiát dolgozzon ki a megoldandó feladatokra. Megkezdődött a bűnözéskontroll feladatainak megvalósítását szolgáló szervezetek felállítása, bűnözéssel kapcsolatos adatok gyűjtése és statisztikák készítése, bűnmegelőzési módszerek tudományos kidolgozása, prevenciós programok szervezése.⁷⁶ A mindenkori kormány cselekvés-programjainak aktualizált válaszokat kell tartalmaznia a bűnözés új kihívásaira, az áldozattá válás okaira és a bűnalkalmak folytonos alakulásaira.⁷⁷

A kormány a közbiztonság megteremtésére, a bűnözés visszaszorítására, a bűnözést kiváltó jelenségek, bűnalkalmak csökkentésére, a bűnmegelőzési modell kidolgozására és összehangolt működtetésére létrehozta először az Országos Bűnmegelőzési Bizottságot (továbbiakban OBmB). A célok elérése érdekében az országgyűlés elfogadta (115/2003. (X.28.) határozata) „A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját” (továbbiakban TBNS).⁷⁸ A nemzeti stratégiában 3 fő szakmai célt tűzött ki:

- a bűncselekményeket előidéző körülmények redukcióját
- a sértetté válás veszélyének mérséklését
- a bűnalkalmak számának csökkentését,

⁷⁴ GÖNCZÖL KATALIN: Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák, in GÖNCZÖL KATALIN – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAI MIKLÓS (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözéskontroll*, 1999, CORVINA Kiadó, Budapest, 130.

⁷⁵ ROSTA: i. m. 87.

⁷⁶ ROSTA: i. m. 97.

⁷⁷ GÖNCZÖL: *Kriminálpolitika és bűnözéskontroll Magyarországon* i. m. 74.

⁷⁸ Elfogadva: 2003. október 20., megjelent: Magyar Közlöny 2003/123. szám

melyek megvalósításáért az OBmB lett felelős. A Nemzeti Bünmegelőzési Tanácsról szóló 1087/2011. (IV.12) korm. rendelet alapján az OBmB jogutódja a Nemzeti Bünmegelőzési Tanács (továbbiakban NBT) lett. Az NBT a folyamatosan megújuló tudományos vívmányokra figyelemmel kidolgozta 2013-ban a TBNS-t követő, még haladóbb szellemű Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiát.⁷⁹ Ez egy középtávú szakpolitikai stratégia, amely 10 évre határozza meg az elérendő célokat a bünmegelőzés vonatkozásában. A Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia kiemelt beavatkozási területei:

- települések biztonságának elősegítése
- nagyobb hangsúly a fiatalkori bünmegelőzésre
- áldozatválás megelőzése és áldozatsegítés
- bünnismétlés csökkentése.⁸⁰

Alapvetően a bünmegelőzés kapcsán 2 csoportot különíthetünk el: a büntető felelősségre vonás jogi eszközeit és az egyéb állami és társadalmi eszközöket. Mindkét csoport lényegében azoknak társadalmi viszonyoknak a megváltoztatásától várja a normasértések redukcióját, amelyek összefüggésben állnak a bünmegelőzés, a büncselekmény elkövetésével.⁸¹

6.3. Prevenációs modellek, bünmegelőzési tipológia

A bünmegelőzés típusainak rendszerezése merész vállalkozás ugyan, mégis megpróbálkozom egyfajta áttekintést adni ezzel kapcsolatban.

Legáltalánosabb értelemben bünmegelőzésnek minősül „minden olyan tevékenység, legyen az egyéni vagy csoportos, magán vagy állami, amely egy vagy több büncselekmény bekövetkeztét megakadályozza” (Brantingham and Faust, 1976). Ehhez képest az Európai Unió, így a magyar jogrend is egy kibővítettebb fogalommal dolgozik: bünmegelőzés minden olyan intézkedés és beavatkozás, amelynek célja vagy eredménye a bünmegelőzés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, akár a büncselekmény csökkentésével, akár a bünmegelőzést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével. A szakirodalom ebből kiindulva többféleképpen határozza meg a bünmegelőzés fogalmát. Minden fogalomban azonban ugyanazon „három pillér elve” ér-

⁷⁹ 1744/2013. (X.17.) korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról

⁸⁰ Bünmegelőzés Magyarországon - Társadalmi bünmegelőzés. Elérhető: <http://bunmegelozes.info/?q=hu/node/25> (2015.10.06.)

⁸¹ VIGH JÓZSEF: *Kriminológiai alapismeretek*, 1998, Nemzeti Tankönyvkiadó Kft., Budapest, 197.

vényesül, miszerint utalást tartalmaz a feladat meghatározás tekintetében a prevenció minden lehetséges aspektusára, így az elkövetőn túl az áldozatra és a bűncselekményi szituációra is.⁸²

A tipizálás feladatát nem csak a bizonytalan fogalom-meghatározások nehezítik, hanem az is, hogy különböző szerzők eltérő véleményen vannak, így ebből kifolyólag a fogalmak és csoportok egyenes elhatárolása sem lehetséges teljes mértékben, azok gyakran részben vagy egészben fedik egymást. A könnyebb átláthatóság érdekében egy szerző által vázolt csoportosítást választottam ki, amelyet a legkomplexxebbnek találtam, és amely a saját nézőpontommal a leginkább egyezik.⁸³

6.3.1 Generális prevenció - speciális prevenció

A generális prevenció az a hatás, amit a büntető igazságszolgáltatás működése során a társadalom tagjaira gyakorol. A büntetőhatalom értékeit közvetíti, melynek következtében a társadalomtól jogkövető magatartást és bizalmat kíván meg az igazságszolgáltatás iránt.

Módszerének egyik oldala a példamutatásra és a meggyőzésre épít, az elgondolás alapja, hogy igazságos és egyértelmű törvényeknek, valamint kiszámítható és gyors igazságszolgáltatás megvalósulásának prevenciós jelentősége van. A kulcsszó a közbizalom: ha a polgárok nem bízhatnak az állam hatékonyságában a bűnüldözés visszaszorításával kapcsolatban, akkor a jogszabályok kijátszására fognak törekedni, ami aláássa a törvények hitelességét is. Mindemellett a bűncselekmények látenciája is emelkedni fog, ugyanis a feljelentések elmaradásának leggyakoribb oka a felderítésbe és felelősségre vonásba vetett hit hiánya.

A prevenció másrészt viszont a meggyőzés mellett a félelem eszközére is támaszkodik. Ez a módszer az elkövető racionális tudatára kíván hatni azzal, hogy ha bűnelkövetés esetére büntetést helyez kilátásba, akkor a lehetséges következmények mérlegelése az elkövetőt eltántorítja a bűnelkövetéstől.⁸⁴

A speciális prevenció a bűnismétlés meggátolására törekszik, vagyis célja a korábbi elkövető visszatartása az újabb bűncselekmény elkövetésétől. Az elkövetőnél azt akarja elérni, hogy az ne tudjon, ne akarjon, vagy ne merjen ismételt bűn útjára lépni. Az egyik ilyen módszer az ártalmatlanná tétel, amely következtében az elkövető nem lesz képes bűnismétlésre. Ennek kézenfekvő módjai az izolálás, a különböző eltiltások és a semlegesítés (pl. terápiás úton). Másik módszere a speciális elrettentés (short, sharp, shock). Az elképzelés szerint az elkövető hir-

⁸² BORBÍRÓ ANDREA - KERESZSI KLÁRA (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűn-megelőzés kézikönyve I.*, 2009, FRESH ART DESIGN KFT., Budapest, 112.

⁸³ ROSTA: i. m. 28-47.

⁸⁴ BORBÍRÓ: i. m. 19-21.

telen, rövid és sokkoló ízelítőt kap a büntető igazságszolgáltatás szigorából, kilátásba helyezve számára a későbbiekben ennél súlyosabb következményeket. A cél, hogy az elkövető ne akarjon ismét ilyen helyzetbe kerülni, ezért újabb bűncselekményt ne merjen elkövetni. A speciális prevenció eszközei közül azonban a legelterjedtebbek azok a szankciók, amelyek az elkövető reintegrációját kívánják elősegíteni.⁸⁵

6.3.2. *Elsődleges - másodlagos - harmadlagos megelőzés*

Ennek a felosztásnak az alapja a cselekvési lehetőségek és annak címzettjei (bűnmegelőzés háromszintű modellje).

Az első szint az elkövetői szint, ahol egy korai stádiumban való beavatkozás történik. Ez a lakosság egészére irányul, amely aktiválja a társadalompolitikai megoldások keresését. Ide tartozik minden olyan tevékenység, amely a lakosság biztonságérzetének növelésével és a deviáns társadalmi jelenségek visszaszorításával járul hozzá a bűnözés megfékezéséhez. Cél a minél korábbi beavatkozás, ahol ki kell iktatni minden olyan gyanús körülményt, amely a későbbiekben kialakuló bűnözésre enged sejtetni (nemcsak a valós, hanem a csupán vélt veszélyhelyzetek csökkentése is). Ebben az esetben a beavatkozás lehetősége – mivel még nem történt jogsértés – igen csekély, tekintettel az állampolgári szabadságjogok veszélyeztetésére és a beavatkozás okozta esetleges stigmatizáló hatásra, csupán segítő jellegű szolgáltatás képzelhető el.⁸⁶

A második szint már a sértetti szint, ahol a prevenció már konkretizáltabb, a célcsoport beszűkül. A megelőzési tevékenység már nem általánosan mindenkire, hanem csak azokra irányul, akik a deviancia enyhébb fokozatát tartósan mutatják, bűnelkövetésre hajlamosnak mutatkoznak, illetve azokra is, akik ezen személyek által veszélyeztetve vannak (pl. kábítószer- vagy alkoholfüggők, bűnöző családban nevelkedettek, notórius szabálysértők). Ebben a körben szorosabban véve büntetőjogi eszközök felhasználása még mindig nem lehetséges, azonban az előbbieknél célirányosabb megoldásra, bizonyos enyhébb kényszerintézkedésekre (pl. szülői felügyelet megszüntetése, állami gondozásba vétel, intézeti elhelyezés, szabálysértési eljárás) már van lehetőség. További célként fogalmazódik meg, hogy a veszélyzónák konkrét területére egy önálló bűnmegelőzési taktikát kell kidolgozni (pl. a közbiztonság emelése fokozott rendőri járőrözéssel, utcai megfigyelő rendszer alkalmazása stb.).⁸⁷

A harmadik szint már a bűnt ténylegesen elkövetőkre és az ennek következtében sértetté vált személyekre vonatkozik, szituációs szempontból pedig a veszélyeztetett zónák megtisztítására és a problémás körülmények továbbterjedésének

⁸⁵ BORBÍRÓ: i. m. 22-29.

⁸⁶ GÖNCZÖL: *Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák* i. m. 127.

⁸⁷ GÖNCZÖL: *Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák* i.m. 129.

megakadályozására törekszik. A végső cél a bűnismétlés megelőzése, sértetti oldalon pedig az ismételt áldozattá válás elkerülése oly módon, hogy a bűnözésre alapot adó szituációt kell kiiktatni. Itt már jellemzően alkalmazandóak büntetőjogi eszközök, a sértetti oldalon pedig már a viktimizáció megelőzése mellett az áldozat védelem, az áldozatsegítés és a kártérítés is prioritást élvez.

A büntetőjogi eszközök elrettentő hatását az alapozza meg, hogy az elkövetés után mekkora valószínűséggel és milyen időtávon belül kerül sor a felelősségre vonásra. Éppen ezért növelni kell a nyomozati szervek munkájának hatékonyságát, hogy a megelőzés szempontjából a rendszer kiválthassa az elvárt hatást.⁸⁸

BŰNMEGELŐZÉSI MODELLEK	Elkövetővé válás megelőzése	Áldozattá válás megelőzése	Bűnalkalmak csökkentése
Elsődleges	társadalmi integráció növelése, a devianciák reprodukciójának fékezése		szabályozási jellegű eszközök, egyedi intézkedések
Másodlagos	enyhébb, devianciákra, veszélyhelyzetekre történő reagálás	potenciális áldozatok kijelölése, védelme	veszélyeztetett zónákban hozott intézkedések
Harmadlagos	bűnismétlés megelőzése, büntetőjogi eszközök alkalmazása	másodlagos viktimizáció megelőzése, áldozatok védelme, kárenyhítés	rendkívüli körülmények kezelése, továbbterjedésének megakadályozása

6. ábra: Bűnmegelőzési modellek összefoglaló ábrája⁸⁹

6.3.3. Szituációs - szociális - áldozati bűnmegelőzés

Jelen fejezetben a bűnmegelőzés három lehetséges modelljét vázolom fel röviden, amelyek mindegyike eltérő megoldást kínál a probléma megoldására.

A *szituációs modell* alapja az a feltevés, hogy bizonyos bűncselekmények elkövetése bizonyos bűnalkalmakhoz kapcsolódnak, a bűnmegelőzés célkitűzése tehát, hogy ezeket a kínálókozó bűnalkalmakat megszüntessék, ezáltal csökkentve a tényleges elkövetések számát. Ennek érdekében az elkövetés 3 tényezőjére kell

⁸⁸ GÖNCZÖL: *Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák* i.m. 130.

⁸⁹ ROSTA: i. m. Függelék I. 211.

fokozottabb figyelmet fordítani: a potenciális elkövetőre, a céltárgyra vagy célszemélyre, illetőleg a bűncselekmény elkövetését megkönnyítő felügyelet hiányára. A kívánt hatás eléréséhez szükséges intézkedések tehát az elkövető távoltartása a céltól, a célpont elérésének megnehezítése, az elkövetéshez szükséges eszközök eltávolítása, megfelelő ellenőrzés gyakorlása az érintett területeken. Egyes szakemberek szerint ez a modell nem jelent megoldást a bűnözésre, hiszen, ha valahol az nem tud realizálódni, akkor megvalósul majd valahol máshol, ahol a feltételek kedvezőbbek ehhez. Más szóval a probléma gyökereit nem tudja megszüntetni, csupán a bűnözés áthelyeződését eredményezheti.

A probléma gyökerének kezelésére kínál megoldást a *szociális bűnmegelőzés*, amely a bűnözést társadalmi folyamatokkal indokolja, a megelőzést pedig ezen tényezők befolyásolásában látja. Az elmélet szerint a bűnözés oksága az elkövetőt érő mikro- és makro-strukturális, gazdasági, szociális, társadalmi tényezőkben keresendő és ezek befolyásolásával a bűnelkövetés megelőzhető lenne. A szociális jellegű prevenció igyekszik megszüntetni azokat a szociális és gazdasági viszonyokat, amelyek a potenciális elkövetők életét kedvezőtlenül befolyásolják. Ezek a tevékenységek egyfelől kapcsolódhatnak az igazságszolgáltatás rendszeréhez is (pl. pártfogói utógondozás a szabadságvesztésből szabadulóknak, vagy a bűncselekmény áldozatainak megsegítése), ám egyes intézkedések tekintetében ezen túlmenően is kifejtik hatásukat (pl. a lakosság biztonságérzetének növelésével, fiatalok alkoholt és kábítószer fogyasztása elleni tevékenységével, a közegészségügy, oktatás, lakáviszonyok helyzetének javításával). Ez a prevenciós stratégia a leghosszabb távon tervezhető, hatásai pedig szintén csupán hosszú távon és bonyolult módon mutathatóak ki.

Az elkövető és szituáció elvitathatatlan jelentősége mellett a legújabb bűnmegelőzési modell a bűncselekményt elszennvedő félre, vagyis az *áldozatra irányul*. Az elmélet szerint vannak bizonyos áldozati jegyek, amelyek a bűnelkövetést generálják. A megelőzés leghatékonyabb formája az áldozat szempontjából, ha ő maga tesz meg mindent önmaga és vagyontárgyai biztonsága érdekében. A számos felvilágosító kampány, a sorra megjelenő tájékoztató kiadványok, valamint a különböző önvédelmi oktatások hozzáférhetővé tétele mind-mind az áldozattá válás elkerülését szolgálják. Az áldozat-orientált bűnmegelőzés mögött állnak a különböző áldozatvédő és kártalanító szervezetek.

6.3.4. Kommunális - országos - nemzetközi megelőzés

A bűnmegelőzési modellek további csoportosítási lehetőségét kínálja a területi alapú csoportosítás, amelynek szintén három altípusa van.

Az első, egyben a legszűkebb kategória a *kommunális szint*, amely a bűnözést mint helyi problémát kezeli. Ez alapján a bűnözés okságát a közvetlen szociális környezetben kell keresni, a végrehajtásért felelős fő szerve pedig maga a helyi

közösség. Hátránya, hogy nem alkalmas a tágabb összefüggéseken alapuló strukturális problémák kezelésére, csupán a közösségben született és a közösség által kezelt problémákra nyújthat megoldásokat. E körben viszont olyan hatékonyságot mutat, amely más szerveződés által nem lenne megvalósítható, így szerepe elvitathatatlan a bűnmegelőzés kapcsán. E közösségi szerepvállalás kiegészül a hatósági szervek működésével, így a helyi önkormányzatok és az ún. közösségi rendőrség hathatós segítségével. A kommunális bűnmegelőzés az elsődleges és másodlagos prevenció területeit fedi le, a többi prevenció modellel összehasonlítva egy középtávú stratégiának minősül.

A helyi, regionális szint mellett azonban ugyanolyan fontos, hogy a kormányzat az egész országra érvényes, *központi* bűnmegelőzési stratégiát dolgozzon ki. Ebben kell megfogalmazni azokat a hosszabb távú elképzeléseket, amelyekhez a helyi szintű középtávú stratégia igazítható. Egy olyan stratégiát kell kidolgozni, amely a kriminalitás okaira épít és olyan célterületeket irányoz meg általános szinten, amelyek a szociális bűnmegelőzés keretében már szóba kerültek. Az állami feladatvállalás a stratégia alapján igen tág, a sok feladat már-már meghaladja az állam teljesítőképességét, éppen ezért lehetőség van arra, hogy egyes állami és önkormányzati feladatokat civil szervezetekre delegáljanak. Ezeket az intézményeket működésük érdekében fokozott támogatásban kell részesíteni, ill. különböző pályázati lehetőségekkel, mentességekkel, kedvezményekkel kell ösztönözni.

Az utolsó, legszélesebb körben érvényesülő és egyben legmagasabb szint pedig a *nemzetközi* bűnmegelőzés szintje. A korábbi fejezetben részletezett nemzetközi ajánlások, egyezmények megerősítik a nemzetközi együttműködést a bűnmegelőzés érdekében. Az országok közös vonásokat felmutató kriminálpolitikai stratégiákat és szervezeteket alkalmaznak, a még pontosabb összehangolás érdekében pedig további konferenciákon és közös kutatásokban vesznek részt. Az együttműködés feltétlenül szükséges és elengedhetetlen a hatékonyság szempontjából, hiszen a határok megnyitásával a bűnözés nemzetközi jellege egyaránt felerősödött, egyes tipikus bűncselekményi körök (pl. embercsempészet, terrorizmus, kábítószer kereskedelem, szervezett bűnözés stb.) kezelése és megoldása pedig elengedhetetlenné teszik a nemzetközi összefogást.

6.3.5. Társadalmi bűnmegelőzés - büntető igazságszolgáltatás

Az elmélet szerint a bűnmegelőzés az egész társadalom közügye, nem hárítható kizárólagosan csak a hatóságokra. Ez a módszer azonban csak úgy működik, ha a lakosság ebben kellőképpen motivált. Itt is felbukkan a büntetőjog ultima ratio jellege, vagyis, hogy elsősorban büntetőjogon kívüli eszközökkel kell próbálkozni a cél elérése érdekében, így például egy jól irányzott társadalompolitikával.

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia szintén a társadalmi bűnmegelőzést preferálja, az állam ezáltal kötelességet ró saját magára a társadalmi szinten szerveződő, bűnmegelőzésben aktívan tevékenykedő szervezetek (pl. civil szervezetek,

magánemberi kezdeményezések) megsegítésével és támogatásával kapcsolatban. A cél egy összehangoltan és jól működő önkéntes és öntevékeny társadalmi csoportosulásokból álló hálózat kialakítása. Hatékonyság szempontból a helyi, kistérségi, lokális szintnek van kiemelkedő jelentősége, hiszen ezeken a helyeken a legerősebb a társadalmi szolidaritás és a centralizált intézkedések is itt csapódnak le legerőteljesebben.

Egy kiválóan működő bűnmegelőzési modell kialakításához az előbb említett társadalmi bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás rendszerének összefonódására és együttes alkalmazására lenne szükség. Az állam oldaláról az együttműködés a különböző szakpolitikáknak a bűnmegelőzés szolgálatába állításában állna, különös tekintettel az oktatás és nevelés kérdéséért felelős oktatáspolitikára, egészségügy-politikára, szociálpolitikára, foglalkozáspolitikára, gazdaságpolitikára, kisebbségi problémákra reagáló politikára, gyermek- és ifjúságvédelmi politikára és nem utolsósorban a családpolitikára is. Az állami szerepvállaláson túleső társadalmi eszközök pedig a bűnmegelőzés érdekében létrehozott társadalmi szerveződések, civil szervezetek, amelyek figyelemmel kísérik a hatáskörükbe tartozó területen bekövetkező társadalmi változásokat, az esetlegesen megjelenő deviancia jeleit és szükség szerint – az arra alkalmas módon – a bűnözés kialakulását meggátolják.

6.3.6. Rendészeti bűnmegelőzés

A rendészeti bűnmegelőzés a társadalmi bűnmegelőzés egyik részterülete, a rendvédelmi szervek bűnmegelőzési tevékenységét takarja. A rendőrség ez irányú tevékenységét 1989-ben kezdte meg a Bűnmegelőzési Osztály létrehozásával.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 1. § (1) bekezdése szerint a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése. Az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése pedig a bűnmegelőzést konkrétan nem nevesítve, mindazonáltal annak részterületét képező közbiztonság és közrend fenntartását és védelmét, valamint a bűncselekmények megakadályozását tűzi célul a rendőrség elé.⁹⁰

A rendőrség alapfeladatai ellátása révén hiteles képet tud adni a bűnözés mi-
benlétéről, alakulásáról, morfológiai sajátosságairól, valamint az így szerzett ismeretanyagokat a társadalom célcsoportjainak bűnmegelőzés céljából átadja. A

⁹⁰GRATZER-SÖVÉNYHÁZY GÁBOR: *A bűnmegelőzés rendszere*, 26. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/wp-content/uploads/2014/04/Gratzer-Sovenyhazy-Gabor-A-bunmegelozes-rendszere.pdf> (2015.10.09.)

rendőrség szervezete nagyban hozzájárul a közösségek biztonságérzetének kialakításában, valamint közreműködik a biztonságért érzett egyéni és közösségi felelősség kialakításában.

A rendészeti bűnmegelőzés igazán csak akkor működhet hatékonyan, hogyha tevékenységét a többi társadalmi bűnmegelőzési szervezettel (állami és önkormányzati szervezetek város- és polgárőrség, közterület-felügyelet, gyermekvédelem intézményei, civil szervek, lakosság) együttesen gyakorolja, ezen a területen kiemelten fontos a közvetlen kommunikáció a végrehajtó szervek és a társadalom között. Az országos szerveződések közül a rendőrség rendelkezik a legnagyobb szakembergárdával a bűnmegelőzés területén.

A rendőrség bűnmegelőző tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályi háttér és a szervezeten belüli normaalkotás az elmúlt években javuló tendenciát mutat, azonban az operatív megvalósítás feltételei továbbra sem adóttak, annak ellenére sem, hogy a közvélemény és felmérések alapján a rendészeti megelőzés a lakosság számára a legkiemelkedőbb jelentőségű a társadalmi bűnmegelőzés területén.⁹¹ Tágabb értelemben megelőző jellege van szinte minden rendőri intézkedésnek, ha azt szakszerűen és törvényesen hajtják végre, szűkebb értelemben viszont csak a rendőrség Bűnmegelőzési Szolgálatának tevékenységére korlátozódik. A rendőri bűnmegelőzés elsődleges célja, hogy proaktív tevékenysége révén az állampolgárokat hozzásegítse saját biztonságuk kialakításához, valamint oktatási tevékenységeként bűnmegelőzési órákat, ismeretterjesztő előadásokat tartson a célközönség számára. A rendőrség biztonságra nevelő iskolai programokat is szervez, ezek első sorban olyan képzési, nevelési projektek, amelyek a veszélyhelyzetek felismerésére, elemzésére és a döntési készség elsajátítására tanítja az általános és középiskolás korosztályt.

6.3.6.1. D.A.D.A. Program

A DADA kifejezés lényegében a Dohányzás - Alkohol - Drog - AIDS szavakból képzett mozaikszó, amely egy az USA-ban működő bűnmegelőzési program haza rövidítése. A tengerentúlon már remek eredményeket produkált, ezért 1992-ben saját viszonyainkhoz adaptált formában a rendszert Magyarország is átvette. A fogalmak egymásutánisága sem a véletlen műve, arra a folyamatra céloz, amely során a fiatalok időrendben érintkeznek a jelzett problémákkal, vagyis a megelőzés

⁹¹ MEDVE JUDIT - *A bűnmegelőzés leghatékonyabb eszközei hazánkban és külföldön*, 2014, Budapest, 3. Elérhető: http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/e-konyvtar/Medve_Judit_NKE_palyazat.pdf (letöltve: 2015. 12.20.)

és az érintettek számának sorrendiségét jelzik. A program jelszavai: 1) önkéntesség, 2) együttműködés, 3) hitelesség.⁹²

A teljes oktatási program 8 év (6-14 éves korig), amely 1-2 alkalom helyett a hosszú távú, komplex megelőzés eszköze lehet. A célja lényegében, hogy a rendszeres oktatás révén végigkíséri a diákokat az általános iskolán és már azelőtt felhívja a figyelmet a várható veszélyekre, mielőtt azokkal a fiatalok találkozónának. A program során a rendőrség állományából egy erre a célra kiképzett személy havonta egyszer foglalkozást tart a tanulóknak. Fontos eleme, hogy a foglalkozást kizárólag rendőr tarthatja, aki az órán egyenruhában jelenik meg. Ennek jelentősége, hogy ha az oktatás és az információk egy elsődleges és hiteles forrásból származnak, azt a gyerekek könnyebben megfogadják, mintha csak a szülőktől vagy a tanároktól hallanák ugyanezt.

A program a megelőzésen túl egy készség- és képességfejlesztő, helyes önértékelésre nevelő és önbecsülést építő program is, lényeges szerep jut a gyerekek által mutatott problémák megbeszélésének, vitáknak, szituációs- és szerepjátékoknak. A hatékonyság érdekében fontos a szülőkkel és a tanári testülettel való folyamatos kapcsolattartás.

A D.A.D.A. fő mondanivalója, hogy a gyerekek tanulják meg felismerni a vészhelyzeteket, tudjanak a következmények számbavétele után helyes döntéseket meghozni, ha valami nem válik előnyükre, azokat képesek legyenek elutasítani, a számukra ártó dolgokról tudjanak a felnőtteknek beszélni, a veszélyes helyzeteket pedig lehetőség szerint képesek legyenek elkerülni. A végső cél, hogy a gyermekkorban személyiségükbe beépített megoldási módokat a későbbi veszélyhelyzetekben készség szinten tudják használni.

6.3.6.2. ELLEN-SZER Program

Ez a bűnmegelőzési program a kisiskolások helyett már a középiskolások bűnmegelőzését célozza, mely 1993 óta működik Magyarországon. A program a középiskolás, 10-11. osztályos tanulókat (16-17 éves korosztály) érinti, ugyanis ők vannak leginkább kitéve a veszélyeknek, ezért az ott kifejtett bűnmegelőzés kiemelt fontosságú.

A fiatalok a program keretein belül az elkövetővé és áldozattá válás megelőzésének lehetőségeit, a kábítószer büntetőjogi összefüggéseit, valamint a korosztályt érintő egyéb körülményeket dolgozzák fel a rendőrszakember segítségével. A program másik célkitűzése a megelőzés mellett, a fiatalokban a rendőrségről tévesen kialakított negatív kép megváltoztatása.

⁹² KEREZSI KLÁRA – KÓ JÓZSEF: 15 éves a DADA: a rendőrségi megelőzési program értékelése, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 46., 2009, Budapest, 222.

A programban oktatóként csak felsőfokú végzettségű rendőr vehet részt, aki ehhez megfelelő tapasztalattal és gyakorlattal rendelkezik, valamint a D.A.D.A.-ban szintén aktívan közreműködött. Nevelési módszerei az érzelmekre hatnak igazán, ezért módszertanában megjelennek a drámapedagógia eszközei is. A foglalkozás során folyamatában feldolgozzák az életben előforduló szituációkat, melyek során az alternatívák vizsgálatát követően felelős döntést kell hozniuk, majd közösen kiértékelik ezen döntések következményeit együtt tanulva mindezekből. A program alaptétele, hogy emelje a fiatalok biztonságát a legsúlyosabb devianciák, a bűnözés és a szerfogyasztással szemben.

2013/14-es tanévben induló új program a Bűnmegelőzési tanácsadó hálózat, amely az eddigi tapasztalatok alapján sikeresnek bizonyult. Célja a középiskolákban gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátása, valamint a rendőrségi prevenciók témájú előadások prezentálása a fiatalok felé. Ennek érdekében az iskolákban egy speciálisan képzett, hivatásos rendőrtiszt teljesít szolgálatot a pedagógusok mellett.⁹³

A D.A.D.A. és ELLEN-SZER programok sikerességét támogatandó 2003 óta működik a Prevenció Médiatár, amely gyermekeknek készült, bűnmegelőzés témájú kisfilmeket tartalmaz és melyeket mára az ország minden területén, a jogosultsággal rendelkező iskolai bűnmegelőzési szakemberek oktatási célokra szabadon felhasználhatnak.⁹⁴

6.3.6.3. SZEM - Szomszédok Egymásért Mozgalom

Ez egy olyan társadalmi bűnmegelőzési program, amely már nem az iskolákra, a gyermek- és fiatalkorúakra korlátozódik, hanem a bűnmegelőzést kiterjedtebben valósítja meg. Célja, hogy megelőzze a lakóközösségekben előforduló bűncselekmények megvalósulását azáltal, hogy az egy lakókörnyezetben élők fokozottabban odafigyelnek egymásra, így biztonságosabb életkörülmények alakíthatók ki.⁹⁵

Előnyei, hogy ez által a lakosság aktívan részt vesz a bűnmegelőző munkában, könnyíti a rendőrség feladatait, jóval költséghatékonyabb más megelőző stratégiákhoz képest, valamint nem elvitatható a közösségfejlesztő szerepe sem az adott lakókörnyezet tekintetében.

⁹³ MEDVE JUDIT: im. 13.

⁹⁴ MEDVE JUDIT: im. 14.

⁹⁵ *Szomszédok Egymásért Mozgalom - Módszertani útmutató*, Biztonságos Magyarországért Közalapítvány, 2002, Budapest, 4.

7. ÖSSZEGZÉS

Mint láthatjuk, számos alternatíva lenne a szabadságvesztés kiváltására, de a legnagyobb probléma az, hogy a jelenlegi büntetőpolitikánkban abszolút a szabadságvesztés lett a tipikus büntetési nem.

Most az átlagosnak mondható 2-3 év szabadságvesztés kiszabása a jellemző, ehhez képest lehet a büntetés rövidebb vagy hosszabb idejű szabadságvesztés, ill. a végrehajtási fokozattal lehet a képet tovább árnyalni. Végso soron tehát „nincs nagy különbség” a szigorúbb és enyhébb büntetés között, mindössze néhány hónap, esetleg év. Ha például a szabadságvesztés helyett más jogkorlátozó – akár anyagi, akár speciális közösségi jellegű – szankciót állítanánk a büntetőpolitika centrumába, akkor sokkal jobban lehetne árnyalni a büntetési rendszert is, minőségbeli különbség lehetne a büntetések között.

Véleményem szerint, a megoldás az lenne, ha megváltoztatnánk a „tipikust”. A szabadságvesztés elkerülése érdekében az elkövetett bűncselekmény súlyához természetéhez mérten pénzbüntetést és/vagy közérdekű munkabüntetést alkalmaznánk főszabályként. Ahol a sértett és az elkövető is ehhez hozzájárul, minél szélesebb körben próbálnám a resztoratív igazságszolgáltatás keretében a jóvátétel intézményét alkalmazni, ezzel ugyanis mind a sértett, mind az elkövető, mind a büntetés-végrehajtási rendszer „jól jár”, nem beszélve másodsorban a kifejtett bűnmegelőzési hatásairól, melyeket fentebb már említettem.

Sajnálatos módon azonban vannak olyan bűncselekmények továbbra is, amelyek elkövetői számára nincs lehetőség a szabadságvesztésen kívül más – a büntetés céljának megvalósítására szintúgy alkalmas – büntetési nem kiszabására. Ezekben az esetekben továbbra is a szabadságvesztés büntetés az irányadó, azonban ezeknél kiemelten fontos, az intenzív pártfogó utógondozás mind a teljes büntetés kitöltése, mind pedig a kedvezményes szabadulás esetében. Így egy sokkal szélesebb spektrumú büntetési rendszer lenne a végeredmény, amely kellőképpen differenciált, a büntetések között nem csak mennyiségbeli, hanem minőségbeli különbséget jelenthetne, így akár a visszatartó erő is erősebb lehet, nem beszélve a gazdasági előnyökről, amelyek a börtönök „felszabadításával” járnának.

A bűnmegelőzéssel kapcsolatban úgy vélem rendkívül jó megoldás, hogy az utóbbi évek szabályozása a fiatalokúakra helyezte a hangsúlyt. Nagyon fontos, hogy a fiatalok minél korábban értesüljenek az őket később fenyegető veszélyekről és ezek elhárításához szükséges lehetőségekről, valamint kiemelt jelentőségűnek tartom a megelőző pártfogás intézményét ezzel kapcsolatban. Álláspontom szerint a szakpolitikáknak lenne még hova fejlődni ahhoz, hogy kiküszöböljék azokat – az első sorban gazdasági jellegű – tényezőket, amelyek a bűnözés legfőbb kiváltó okai. A társadalmi bűnmegelőzés intézményeit úgy vélem erősebben kellene támogatni, nem elég azonban a feltételek megteremtése, az intézmények működését fenn is kell tartani, amely talán még nehezebb feladatot jelent.

Summa summarum, az elmúlt 10 év kutatási és fejlesztési tevékenysége eredményesnek tűnik, hiszen a szakemberek által megfogalmazott javaslatok jó része jogszabályi erőre emelkedett, a nagy reformáció eredményéről azonban elhamarkodott lenne még ítéletet mondani, hagyni kell, hogy a szabályozás kiforrtja magát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BARABÁS A. TÜNDE – WINDT SZANDRA: Mediáció körben, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 51.*, 2014., Budapest, 185-204.
- [2.] BARABÁS A. TÜNDE – WINDT SZANDRA: Elterelés vagy elzárás? in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 41*, 2004, Budapest, 295-315.
- [3.] BARABÁS A. TÜNDE: *Börtön helyett egyezség? Mediáció és más alternatív szankciók Európában*, 2004, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- [4.] BECCARIA, CESARE: *A bűnökről és a büntetésekről*, 1998, Eötvös József Kiadó, Budapest.
- [5.] BORBÍRÓ ANDREA: Prevenció és büntető igazságszolgáltatás, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 46.*, 2009, Budapest, 13-37.
- [6.] BORBÍRÓ ANDREA - KERÉZSI KLÁRA (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.*, 2009, FRESH ART DESIGN KFT., Budapest
- [7.] DIÓSDI MÁRIA: Néhány gondolat a közérdekű munkáról, in FENYVESI CSABA – HERKE CSONGOR (szerk.): *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*, 2001, Pécsi Tudományi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs 191-197.
- [8.] GÖNCZÖL KATALIN: Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák, in GÖNCZÖL KATALIN – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAI MIKLÓS (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözéskontroll*, 1999, CORVINA Kiadó, Budapest, 119-134.
- [9.] GÖNCZÖL KATALIN: Kriminálpolitika és bűnözéskontroll Magyarországon, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok 47.*, 2010, Budapest, 72-86.
- [10.] GÖRGÉNYI ILONA: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntető ügyekben*, 2006, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest
- [11.] GRATZER-SÖVÉNYHÁZY GÁBOR: *A bűnmegelőzés rendszere*. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/wp-content/uploads/2014/04/Gratzer-Sovenyhazy-Gabor-A-bunmegelozes-rendszere.pdf> (2015.10.09.)

- [12.] HERCZOG MÁRIA: Szemtől szemben a problémákkal és a lehetséges megoldásokkal, in HERCZOG MÁRIA (szerk.): *Megbékélés és jóvátétel; kézikönyv a helyreállító igazságszolgáltatásról*, 2003, Család Gyermek Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület, Budapest, 13-37.
- [13.] IRK FERENC: *Kétkedő kriminológia, A rizikótársadalom kriminálszociológiája*, 2012, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- [14.] KEREZSI KLÁRA – KÓ JÓZSEF: 15 éves a DADA: a rendőrségi megelőzési program értékelése, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 46., 2009, Budapest, 216-249.
- [15.] KEREZSI KLÁRA – KOVÁCS KRISZTINA – PÁRKÁNYI ESZTER – SZABÓ JUDIT: A pártfogó felügyelet szerepe a bűnmegelőzésben, különös tekintettel a jogintézmény tervezett változásaira, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 52., 2015, Budapest, 148-191.
- [16.] KEREZSI KLÁRA: A közösségben végrehajtott büntetések; a helyreállító igazságszolgáltatás, in GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia-Szakkriminológia*, 2006, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 667-685.
- [17.] KEREZSI KLÁRA: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében, in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai Tanulmányok* 39., 2002., Budapest, 72-104.
- [18.] KEREZSI KLÁRA: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, 2006, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
- [19.] KISS ANNA: A közvetítői eljárásról in *Országos Kriminológiai Intézet: Kriminológiai tanulmányok* 43., 2006, Budapest, 241-264.
- [20.] KORINEK LÁSZLÓ: *Kriminológia I.*, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- [21.] KÖVÉR ÁGNES: A büntetés elméletének kritikai megközelítése I., in IRK FERENC (szerk.): *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok XXXIII.*, 1996, Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet, Budapest, 86-116.
- [22.] KUNTZ ZOLTÁN – PANTALI ZOLTÁN: *Sopronkőhida, a legyek börtöne*, 2014, Oriold és Társai Kiadó, Budapest.
- [23.] LÉVAY MIKLÓS: A „punitivitás” fogalma, koncepciója és a fogalom változatai a kriminológiai (pönológiai) szakirodalomban, in BORBÍRÓ ANDREA – INZELT ÉVA – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS – PODOLETZ LÉNA (szerk.): *A büntetőhatalom korlátainak megtartása: A büntetés, mint végső eszköz*, 2014, Elte Eötvös Kiadó, Budapest, 315-327.
- [24.] LYONS, LEWIS: *A büntetés története*, 2005, Magyar könyvklub Rt., Budapest.

- [25.] MÁROK SOMA: *Gondolatok a három csapásról*, Ars Boni jogi folyóirat 2014. évi pályázatára érkezett cikk. Elérhető: <http://www.arsboni.hu/gondolatok-a-harom-csapasrol.html> (2015.07.20.)
- [26.] MÁTYÁS FERENC: *Reintegrációs őrizet – új lehetőségek a büntetés-végrehajtásban*, Ars Boni jogi folyóirat. Elérhető: <http://www.arsboni.hu/reintegracios-orizet-uj-lehetosegek-a-buntetes-vegrehajtasban.html> (2015.08.06.)
- [27.] MÓNUSNÉ KISS KATALIN: A közérdekű munka speciális jellegének főbb vonásai in *Debreceni Jogi Műhely*, 1/2006. szám (III. évfolyam). Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai/ (2015.10.12.)
- [28.] NELLIS, MIKE: Electronic monitoring, satellite tracking and the new punitiveness in England and Wales, in JOHN PRATT – DAVID BROWN – MARK BROWN – SIMON HALLSWORTH – WAYNE MORRISON(szerk.): *The New Punitiveness. Trends, theories perspectives*, 2005, New York.
- [29.] ROSTA ANDREA: *A bűnmegelőzés elmélete, Pázmány Társadalomtudomány* 3., 2006, LOISIR Kft., Budapest-Piliscsaba.
- [30.] *Szomszédok Egymásért Mozgalom - Módszertani útmutató*, Biztonságos Magyarországért Közalapítvány, 2002, Budapest, 4.
- [31.] TARR ÁGNES: Beszámoló „A büntető szankciórendszer fejlesztésének lehetőségei” címmel megrendezett tudományos ülésről, in. *Debreceni Jogi Műhely*, 1/2006. szám. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/beszamolo_bunteto_szankciorendszer_fejlesztetesrol_konferencia/ (2015.12.10.)
- [32.] VÁRI ESZTER: Gondolatok a pártfogó felügyeleti munkáról, in *Háló – A Szociális Szakmai Szövetség hírlevele*, 2004/10., 5-9.
- [33.] VIGH JÓZSEF: Bűnismétlők, visszaesők, veszélyes bűnözők, in GÖNCZÖL KATALIN – KORINEK LÁSZLÓ – LÉVAI MIKLÓS (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözéskontroll*, 1999, CORVINA Kiadó, Budapest, 280-295.
- [34.] VIGH JÓZSEF: *Kriminológiai alapismeretek*, 1998, Nemzeti Tankönyvkiadó Kft., Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Emberi Jogok Európai Egyezménye, 13. Jegyzőkönyv.
- [2.] Európai Unió Alapjogi Chartája.
- [3.] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Első és Második Fakultatív Jegyzőkönyv.
- [4.] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
- [5.] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
- [6.] 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

- [7.] 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről.
- [8.] 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
- [9.] 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.
- [10.] 25. számú Büntető Kollégiumi vélemény.
- [11.] 23/1990 (X.31.) AB határozat.
- [12.] 5/1992 (I.30.) AB határozat.
- [13.] 46/1994 (X.21.) AB határozat.
- [14.] 8/2004 (III.25.) AB határozat.
- [15.] BH 1995.195.
- [16.] BH 1994.465.
- [17.] 17/2003. (VI.24.) IM együttes rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügy-miniszeri rendeletek módosításáról.
- [18.] 1/2006 (I.6.) IM rendelet az áldozatsegítő támogatások igénybevételenek részletes szabályairól.
- [19.] 1087/2011. (IV.12) korm. rendelet A Nemzeti Bünmegelőzési Tanácsról.
- [20.] 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről.
- [21.] 1744/2013. (X.17.) korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról
- [22.] 115/2003. (X.28.) OGY. határozat a társadalmi bünmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] *Börtönstatisztikai Szemle*, 2015/1. szám statisztikai adatok. Elérhető: <http://bv.gov.hu/download/3/c2/f0000/B%C3%B6rt%C3%B6nstatistikai%20Szemle%202015%201.pdf> (2015.08.01.)
- [2.] Bünmegelőzés Magyarországon: Társadalmi bünmegelőzés. Elérhető: <http://bunmegelozes.info/?q=hu/node/25> (2015.10.06.),
- [3.] Rendészeti bünmegelőzés. Elérhető: <http://bunmegelozes.info/?q=hu/node/15> (2015.10.09.)

A VÁLSÁGMEGELŐZÉS ÚJ ESZKÖZE: A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA

1. BEVEZETÉS

Az alkotmányos állam társadalmi rendeltetése egy demokratikus társadalomban a közjó szolgálata. A közjó, közérdek biztosításához állami beavatkozásra, és erős államra van szükség, amelynek legfőbb eszköze és egyben cselekvési lehetőségeinek korlátja maga a jog. A közérdek biztosításához a jognak folyamatosan lépést kell tartania a világban végbemenő változásokkal. Az idő múlásával ugyanis a társadalom egyes alrendszerében változások következnek be, amelyekhez a jognak alkalmazkodnia kell annak érdekében, hogy a társadalmi élet minden területe szabályozott keretek között működhessen. Ilyen változást jelentenek globalizálódó világunkban a transznacionális vállalatok és pénzügyi intézmények, amelyekre az egymástól elkülönült nemzeti jogrendszereknek kell megoldást találniuk önállóan vagy nemzetközi szintű szervezeteiken (pl. Európai Unió) keresztül.¹ Ezeken a változásokon belül is kiemelkednek a jogra gyakorolt hatásuk szempontjából a politikai rendszeren kívülről érkező sokkok és válságok. Ezek képesek kényszerpályára terelni az állami gépezetet, hiszen a válság megoldásához gyakorta meg kell változtatni a törvényeket és a bürokratikus szervezeteket.²

Ez a folyamat játszódott le a 2008-as gazdasági válságot követően is, ami rámutatott – éppen a szabályozás hiányosságain keresztül – a jog kiemelkedő szerepére a gazdaság területén. Egy gazdasági válság kitörését követően tendenciaként megfigyelhető, hogy az állam gazdasági súlya emelkedik más szereplőkhöz (pl. bankokhoz) képest, valamint növekszik a nem választott tisztségviselők (a technokraták) hatalma, és az alájuk rendelt bürokrácia kapacitása, emellett hangsúlyeltolódás következik be a törvényhozástól a végrehajtás irányába. A válság következtében végbement feladatváltozások miatt az állami intézményrendszeren belül a demokratikus elemek háttérbe szorulnak, ezzel párhuzamosan felértékelődnek a funkcionális szereplők és szervezetek (pl. gazdasági válság idején egy pénzügyminiszter). Egy válság kialakulását követően (legyen szó akármilyen jellegű

¹ SÁRKÖZY TAMÁS: A jog szerepe a gazdaságban, in *Magyar Tudomány*, 2011/5. szám, 535-541.

² SEBŐK MIKLÓS: *Hatalom szabályok nélkül – Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*, 2014, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 8-11.

válságról) válaszlépésként a politikai döntéshozatal rendszerint autokratikussá válik, majd a válság lecsendesedésével újra felértékelődik a demokratikus döntéshozatali formák szerepe. Ezek a folyamatok krízishelyzetek idején aláásni látszanak a demokratikus berendezkedést. „*A válság táplálta delegálás elmélete szerint a közpolitikai alrendszeren kívülről érkező radikális beavatkozás (sokk) az adott alrendszerben az állami szerepvállalás célirányos kiterjesztéséhez fog vezetni: növekedni fog a nem választott vezetők döntési jogköre (a technokratikus autonómia), ill. ezen belül a delegált hatalom mértéke.*”³

A 2008-ban kitört gazdasági válság arra kényszerítette az államokat, hogy az adófizetők pénzéből – közpénzből – mentsek meg a pénzintézeteket – ún. *bail-out* – annak érdekében, hogy a pénzügyi rendszer és a gazdaság stabilitása helyreálljon illetve a stabilitás hiányának társadalmi költségei minimalizálhatóak legyenek. A stabilizációs intézkedések megtétele mellett az államok – nemzetközi, regionális és nemzeti szinten egymásra épülve – elkezdtek kidolgozni egy olyan keretrendszer alapjait, amely képes a bankválság továbbgyűrűzését vagy egy újabb kialakulását megelőzni továbbá, amely a válságok költségeinek társadalmazását megszünteti.⁴ A gazdasági válságra válaszul eleinte az egyes bankokra vonatkozó, ad hoc jellegű intézkedéseket vezettek be, majd fokozatosan megjelentek a válság táplálta delegálás részeként az egész rendszerre kiterjedő változások.⁵ *A gazdasági válság tehát egy paradigmaváltást hozott, először csak az ideák szintjén a szabályozók körében,*⁶ majd magában *a gazdasági és pénzügyi rendszer szabályozásában és felügyeletében.*

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

³ SEBŐK: i. m. 21.

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

⁵ STOLCZ, STÉPHANIE MARIE – WEDOW, MICHAEL: Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States, in *ECB Occasional Paper*. No. 117, (2010), 9-10.

⁶ BAKER, ANDREW: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, in *New Political Economy*, Vol. 18. No. 1., (2013), 112.

ezért a gazdasági válsághoz vezető piaci kudarcok megakadályozása vált az újonnan létrejött makroprudenciális politika feladatává.

Ezzel elérkeztünk dolgozatom témájához a makroprudenciális politikához. A makroprudenciális szemléletmód lényege, hogy „A kockázatalapú szabályozástól és felügyeléstől a szabályalapú megközelítés felé fordult a szabályozás úgy, hogy a fókusz kibővült a kiemelkedő fontosságot kapó rendszerkockázatok szabályozásával is.”⁷ A gazdasági válságot követően a bankfelügyelet terén új gondolkodásmód jelent meg, melynek középpontjában a pénzügyi rendszer egésze áll, és amelynek értelmében az államnak a korábbinál aktívabb szerepet kell betölteniük a pénzügyi folyamatok kontrollálásában. „Az új nézet szerint ennek a rendszernek a működési mechanizmusa nem érthető meg az egyes egyedi bankok különféle tevékenységeinek összességéeként, hanem egyedi rendszerszintű jellegzetességekkel bír.”⁸

Dolgozatom célja bemutatni a makroprudenciális politika egyes jogi aspektusait. A terjedelmi korlátokra tekintettel annak egyéb (így például a gazdasági) kérdéseivel nem foglalkozom. A dolgozat három gondolati egységre, fejezetre tagolódik. Az első fejezetben ismertetem a makroprudenciális politika kialakulásának okait, célját és az alapvető fogalmait. A második fejezetben felvázolom a jogi keretrendszer nemzetközi, Európai Unió és hazai szintjeit, bemutatva az intézményi és szabályozási kereteket. Végül az utolsó fejezetben a makroprudenciális politika egyes jogi kérdéseivel foglalkozom, amelyet követően a *de lege ferenda* javaslataimban igyekszem a felmerült problémák minél szélesebb körére megoldást kínálni. A dolgozatot az összefoglalás zárja.

2. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA ALAPVETÉSEI

Ahhoz, hogy a makroprudenciális politikát részleteiben bemutathassam, szükséges a témával kapcsolatos alapvető fogalmakat meghatározni. Az alábbiakban ennek megfelelően a makroprudenciális politika létrejöttének körülményeiről, majd annak fogalmáról, céljairól és a gazdaságpolitikák körében elfoglalt helyéről, továbbá a pénzügyi stabilitás és rendszerkockázat meghatározásáról lesz szó.

2.1. A makroprudenciális politika kialakulásának okai

A makroprudenciális politika célja – amire később részletesen is kitérek – az egész pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása. Ehhez az egyes pénzügyi intézmé-

⁷ MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 309-311.

⁸ Uo. 307.

nyek mellett a pénzügyi piacokat, és általában a gazdasági rendszer egészét vizsgálja és szabályozza. Miért vált szükségessé a teljes pénzügyi rendszer és a pénzügyi intézmények közti kapcsolatok, összefonódások vizsgálata?

Egyrészt meg kell említeni, hogy az egyik pénzügyi intézményt ért veszteség, sokkhatás, fizetéseképtelenség könnyedén „megfertőzhet” más intézményeket. A mai pénzügyi rendszerben ugyanis gyakori, hogy egyik pénzügyi intézmény tulajdonosa egy másiknak, vagy egyéb módon kapcsolódnak egymáshoz. Ebben az esetben, ha az egyik intézménynél fizetéseképtelenség lép fel, az könnyen fizetéseképtelenséget idézhet elő egy másik banknál, ami egy harmadiknál, és így tovább.⁹

A második ok az, hogy a bankok mellett megjelentek a piacon az ún. intézményi befektetők, ahonnet értékpapírok megvásárlásával, illetve eladásával juthattak pénzügyi forráshoz a hitelfelvevők.¹⁰ Az így kialakult struktúrát nevezik *árnyékbankrendszernek* (*shadow banking system*), ami egy olyan finanszírozási rendszert jelent, amelynek szereplői nem csak bankok, hanem olyan más intézmények, amelyekre nem terjedt ki az állami felügyelet. A pénzügyi intézmények így ki tudták kerülni a rájuk az adott szektorban vonatkozó szigorúbb szabályokat, és egy kevésbé szabályozott környezetben tudták az eredetit helyettesítő, de hasonló jellegű szolgáltatásaikat nyújtani.¹¹

Meg kell még említeni a felügyelet kiterjesztésének okai között a „bank run” és eszköz ár buborék jelenségét. „Bank run” esetén a betétesek arra számítva, hogy a bank csődbe megy kiveszik az adott banknál elhelyezett betétjeiket.¹² Ez pedig egy önbeteljesítő jóslatként ténylegesen elvezethet a bank bedőléséhez.¹³ Ehhez hasonló jelenség, amikor maguk a bankok fordulnak el egy eszköztől. Ilyenkor arról van szó, hogy egy eszköz ára hirtelen esni kezd, a bankok pedig lehető legkisebb veszteség elkönyvelése érdekében elkezdik eladni ezeket az eszközeiket.¹⁴ A többi bank ezt a folyamatot észlelve maga is elkezdi eladni az érintett eszközeit,

⁹ HOCKETT, ROBERT C.: The Macroprudential Turn: From Institutional 'Safety and Soundness' to Systemic 'Financial Stability' in Financial Supervision, in: *Virginia Law & Business Review*, Vol 9. No. 2, (2015), 206-215, Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2206189 (2016. november 7.)

¹⁰ BÁGER GUSZTÁV: Bankrendszer és közjó, in *Vigília* 2010/10. szám, 726-732.

¹¹ FIASCHI, DAVIDE (et al.): *The Interrupted Power Law and the Size of Shadow Banking*, Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2326764 (2016. október) 26.

¹² ZHANG, YU: *Bailouts and Bank Runs*, 2-8, Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2697915 (2016. november 2.)

¹³ DIAMOND, DOUGLAS W. – DYBVIG, PHILIP H.: Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, in *The Journal of Political Economy*, Vol. 91, Issue 3. (1983), 401-402.

¹⁴ HOCKETT: i. m. (2015) 213.

ami pedig az eszköz értékének további csökkenésével, végső soron az egész pénzügyi rendszerben fizetéseképtelenség elterjedésével járhat.¹⁵

Az *eszközár buborék* az előbbivel ellentétes előjelű jelenség. Ilyenkor valamely eszköz ára folyamatosan nő, és ezért nem az eszköztől, hanem az eszköz irányába „rohannak” a bankok. Ekkor ezen eszközök megvételére kölcsönök sokaságát veszik fel, hogy azt később magasabb áron eladva profitot tudjanak realizálni.¹⁶ A probléma akkor következik be, ha a buborék kidurran (ez előbb utóbb mindenképp bekövetkezik), az eszköz ára zuhanni kezd és a kölcsönöket nem tudják visszafizetni.¹⁷

Szintén hozzájárult a gazdasági válság elmélyüléséhez az ún. „*too big to fail*” jelenség. A 2008-as válság során egyes pénzügyi intézmények olyan jelentőséggel bírtak egy ország gazdasága számára, hogy az állam nem engedhette meg fizetéseképtelenné válásukat (*too big to fail*),¹⁸ és kénytelen volt állami eszközökkel megmenteni őket.¹⁹ A „*too big to fail*” elv alkalmazása két szempontból is veszélyes. Egyrészt azért, mert növeli a bankok erkölcsi kockázatát (*moral hazard*), ami azt jelenti, hogy a bank annak biztos tudatában végzi tevékenységét, hogy csődjének veszélye esetén az állam majd megmenti őt, hiszen fizetéseképtelensége az egész pénzügyi rendszert veszélyeztetné. Emiatt az ilyen intézmények túlzott mértékű kockázatot is mernek vállalni.²⁰ Másik oldalról a betéteseket arra ösztönzi, hogy ezekhez a védett bankokhoz vigyék a pénzüket, mert a bank lényegében nem mehet csődbe és a befektetése teljes biztonságban van. Ez ráadásul egy ördögi kört is keletkeztet, mert a bank a betétesek pénzéből még nagyobb kockázatokat tud vállalni.²¹

¹⁵ GUALANDRI, ELISABETTA – NOERA, MARIO: Towards a Macroprudential Policy in the EU: Main Issues, in *CEFIN Working Papers* No. 49, (2014), 9.

¹⁶ HOCKETT: *i. m.* (2015) 213-215.

¹⁷ HOCKETT, ROBERT C.: Bretton Woods 1.0: An Essay in Constructive Retrieval, in *Cornell Law School Research Paper*, No. 11-1116 (2011), 18.

¹⁸ FSB: *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*, 17. Elérhető: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Overview-of-Progress-in-the-Implementation-of-the-G20-Recommendations-for-Strengthening-Financial-Stability.pdf> (2016. október 27.)

¹⁹ HOCKETT: *i. m.* (2015) 228.

²⁰ KÁLMÁN JÁNOS: A makroprudenciális politika eszköztára, in *Jog-Állam-Politika*, 2016/2. szám, 125.

²¹ MÉRŐ KATALIN: Egy paradigma születése és bukása A „túl nagy a csödhöz” elv értelmezésének és alkalmazásának változásai, in VALETINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2012, 2013*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest. 37-38.

Az eddigi tapasztalatok alapján azt látjuk, hogy mindegyik esetben *ciklikusan visszatérő jelenségekről* van szó. A makroprudenciális szabályozás célja a ciklus csúcspontjainak és hullámvölgyeinek kisimításával ezeket az öngerjesztő folyamatokat – ahol csak lehet – kiküszöbölje.²² Ezeket a folyamatokat felismerve a pénzügyi rendszer stabilitásának elérése és fenntartása érdekében az egyes államok a rendszerszintű kockázatok kezelésére makroprudenciális eszközöket vezettek be a gazdasági válságot követően.²³ A jogalkotók ugyanis rádöbbentek, hogy az addigi pénzügyi felügyeleti rendszer nem volt képes megakadályozni a válság kitörését, ezért egy szigorúbb, a korábbinál szélesebb spektrumú állami szabályozásra és felügyeletre van szükség.²⁴ Mind Magyarországon, mind Európában, sőt világ-szinten megindult tehát a pénzügyi rendszer egészét érintő reformfolyamat, melynek mozgatórugója, hogy egy adott ország teljes pénzügyi szektorának állapotáról a szakmai közvélemény mindenkor aktuális és megbízható képpel rendelkezzen.²⁵

A válságot megelőzően a bankrendszer felügyelete és szabályozása a monetáris politikán és a mikroprudenciális politikán keresztül valósult meg. A problémát egyrészt az okozta, hogy a monetáris politika az árstabilitás biztosítására törekszik, ez azonban nem jelenti automatikusan a pénzügyi stabilitás fenntartását is, és fordítva. Másrészt a mikroprudenciális politika az egyes pénzügyi intézmények stabilitásának fenntartására koncentrált, de az egyes bankok biztonságos működése még nem jelenti, hogy az egész pénzügyi rendszer is egészséges.²⁶ A mikroprudenciális és monetáris beavatkozások önmagukban tehát nem voltak alkalmasak a jelentős reálgazdasági veszteségeket okozó pénzügyi zavarok megelőzésére.²⁷ A válságot követően a jogalkotók felismerték, hogy ezek mellett szükség van egy szélesebb látótérrel rendelkező, az egész pénzügyi rendszer stabilitását és biztonságát vigyázó felügyeleti módszerre. Ez lett a makroprudenciális politika,

²² HOCKETT: i. m. (2015) 213-215.

²³ LIM, CHENG HOON (et al.): Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences, in *IMF Working Paper* No. 11/238, (2011), 7. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1956385 (2016. január 7.)

²⁴ KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon, in *Pénzügyi Szemle*, 2015/1. szám, 125-126.

²⁵ <http://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/a-penzugyi-stabilitas-fogalma>, (2016.november 9.) a továbbiakban: MNBa.

²⁶ <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbmbpu201603.en.pdf>, 3-4, 2016. november 6.

²⁷ <http://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/makroprudencialis-politika/a-makroprudencialis-politikarol-roviden> (2016. november 9.) a továbbiakban: MNBb.

amely mint eszközrendszer és szemléletmód valahol a monetáris és a mikroprudenciális politika között helyezkedik el.²⁸

Összegezve a legnagyobb problémát az jelentette, hogy az imént leírt jelenségekben megjelenő kockázatok anélkül épülhettek fel, hogy a hatóságok észre vették volna, illetve ha észre is vették nem tudtak megfelelő eszközök alkalmazásával fellépni e folyamatokkal szemben.²⁹ A pénzügyi intézmények egymásra utaltsága és összekapcsoltsága rendkívül komplex formákat hozott létre, amelyből eredő kockázat önmagában a mikroprudenciális és monetáris szabályozás által már nem kiküszöbölhető.³⁰ Ez a felismerés indította meg a makroprudenciális politika kialakításának ma is tartó folyamatát, amelynek lényege egy olyan felügyeleti stratégia, módszer és eszköztár kialakítása, ami képes a rendszer stabilitását tartósan garantálni és kiszűrni, majd megfelelően kezelni a felmerülő rendszerkockázatokat.³¹ Egy szabályozási, felügyeleti paradigmaváltás következett be, amelynek köszönhetően a mikroprudenciális szemlélet kiegészült egy makroprudenciális nézőponttal.³²

2.2. A makroprudenciális politika fogalma és célja

Az imént láthattuk milyen folyamatok vezettek a makroprudenciális politika kialakulásához. A következőkben arra a kérdésre keresem a választ, hogy miként definiálható a makroprudenciális politika és mik a céljai?

„A makroprudenciális politikát úgy definiálhatjuk, mint elsődlegesen prudenciális eszközök használatát a rendszerkockázatok kezelése és a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása érdekében.”³³ Ebből a definícióból is látszik, hogy a makroprudenciális politika fogalmát elsősorban célján keresztül lehet megragadni.

A makroprudenciális politika célja biztosítani a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását, azáltal, hogy a rendszerszintű kockázatok csökkentésén és a pénzügyi rendszer ellenállóképességének növelésén ke-

²⁸ LASTRA, ROSA MARIA: Systemic Risk and Macro-prudential Supervision, in MOLONEY, N. – FERRAN, E. – PAYNE, J. (szerk): *The Oxford Handbook of Financial Regulation*, 2015, Oxford University Press, Oxford, 315-317.

²⁹ IMF: Implementing Macroprudential Finance-Oversight Policy: Legal Considerations, Draft 1/20/2013.

³⁰ MNBb. Bővebben LENTNER CSABA: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, 2015, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest.

³¹ MNBa.

³² HOCKETT: i. m. (2015) 206-215.

³³ KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer, in *Hitelintézeti Szemle*, 2016/1. szám, 30.

resztül hozzájárul a pénzügyi rendszer egészének védelméhez és a pénzügyi rendszer stabilitásához.³⁴ Feladata, hogy korrigálja a piaci tökéletlenségeket, lehetővé tegye a jelentős reálgazdasági veszteségek elkerülését, valamint hozzájáruljon az egyéb, pénzügyi rendszert érintő nem kívánt negatív hatások mérsékléséhez.³⁵ Ez magában foglalja, hogy minimalizálni igyekszik a pénzügyi rendszerre veszélyt jelentő, a gazdaság folyamatos változásából és ciklikus jellegéből, valamint a pénzügyi intézmények és piacok egymással való szoros kapcsolatából adódó rendszerszintű kockázatokat, és ezáltal csökkentse e kockázatok gazdaságra gyakorolt hatását.³⁶

A makroprudenciális politika alapvető célja a könnyebb megvalósíthatóság érdekében és a kockázatok jellegéből adódóan további *köztes célokra* bontható, ahogy az az Európai Rendszerkockázati Testületet (*European Systemic Risk Board*, továbbiakban: ESRB) makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről szóló 2013/1. számú ajánlásában³⁷ is megjelenik:

1. *A túlzott hitelnövekedés megelőzése*: A pénzügyi ciklus felszálló ágában egyre többen jutnak egyre kevésbé szigorú feltételek mellett hitelhez, mert a bankok a fellendülés időszakában alábecsülik a kockázatot. Azonban ha a pénzügyi ciklus megfordul, és ezeket a hiteleket nem fizetik vissza, akkor az a bank létét is veszélyeztetheti.³⁸ A túlzott hitelnövekedés megelőzését szolgáló eszközök csökkentik magának a fizetéseképtelenségnek az esélyét és minimalizálják az abból eredő veszteségeket.³⁹ Ide tartozó eszköz például az anticiklikus tőkepuffer.

2. *A likviditási kockázatok kezelése*: súlyos likviditási problémákhoz vezethet a túlzott lejáratú eltérés, ami azt jelenti, hogy a bankok rövid lejáratú forrásokból finanszírozták a hosszú lejáratú eszközeiket. Ez általános tendenciának tekinthető a bankok finanszírozásában.⁴⁰ Ezzel nincs is gond addig, amíg a bankok olyan ütemben jutnak rövid távú forrásokhoz, hogy ab-

³⁴ Uo.

³⁵ MNBb.

³⁶ LIM (et al.): i. m. 7.

³⁷ ESRB/2013/1. számú ajánlása a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről (a továbbiakban: ESRB/2013/1. számú ajánlása).

³⁸ KÁLMÁN: i. m. (2016a) 118-119.

³⁹ ADRIAN, TOBIAS (et al.): Macroprudential Policy: Case Study from a Tabletop Exercise, in *Federal Reserve Bank of New York Staff Report* No. 742, (2015), 25.

⁴⁰ CSIKÓS GYÖRGY DÁVID – SZAKÁCS JÁNOS: *Bankroham helyett: így lesznek ütésállók a bankjaink*, 1. Elérhető: <http://www.mnb.hu/letoltes/15-01-15-csikos-gyorgy-david-szaka-cs-janos-bankroham-helyett-igy-lesznek-utesallok-a-bankjaink.pdf> (2016. november 6.)

ból fedezni tudják a hosszú távú eszközeiket. A problémák abból adódhatnak, ha ez a kényes egyensúly felborul.⁴¹ Az ebből eredő fizetőképzetlenné válást hivatott megakadályozni például a likviditásfedezeti mutató.

3. *A túlzott koncentráció korlátozása*: Veszélyezteteti a pénzügyi stabilitást a bankok kitettségeinek bizonyos szektorokkal szembeni túlzott koncentrált-sága.⁴² Ez azért nem kívánatos folyamat, mert ha ezt a szektort sokk éri, az közvetlenül negatív hatással lesz az ilyen kitettséggel rendelkező összes bankra, ami pedig a bankok összekapcsoltságán keresztül az egész pénzügyi közvetítőrendszert veszélyezteteti.⁴³ E jelenség megakadályozását szolgálja a rendszerkockázati tökepuffer és a nagy nyitott pozíciók korlátozása.

4. *A rendszerkockázatot erősítő rossz ösztönzők tompítása*: Egyes pénzügyi intézmények méretüknél, befolyásuknál, vagy összekapcsoltságuk által olyan jelentőségre tehetnek szert, hogy egy esetlegesen kialakuló válsághelyzet során állami beavatkozás válik szükségessé megmentésük érdekében. Ennek hiányában ugyanis bedőlésük az egész pénzügyi rendszert fenyegetné. Ezek a bankok az állami védőháló biztos tudatában túlzott mértékű erkölcsi kockázatot mernek vállalni. E jelenséget korlátozó eszköz például a rendszerszinten jelentős intézményekre vonatkozó tökepuffer.

5. *A pénzügyi infrastruktúra ellenálló képességének megerősítése*: „A stabil pénzügyi rendszer alapfeltétele az intézmény- és kiszolgáló rendszerek, elszámolási folyamatok megfelelő kialakítása és működtetése is.”⁴⁴ Ezt a célt szolgáló eszközök többek között a betétbiztosítási rendszerek.

Ezeket a célokat a makroprudenciális politika a makroprudenciális szabályozáson és felügyeleten keresztül realizálja. A *makroprudenciális szabályozás* a rendszerkockázatokból eredő mérlegproblémák társadalmi költségeit kontrolláló pénzügyi szabályozást jelent. A *makroprudenciális felügyelet* pedig magában foglalja a pénzügyi rendszer sebezhetőségeinek feltárása érdekében végzett elemzési és monitoring tevékenységet,⁴⁵ az így feltárt rendszerkockázatok értékelését, az ezek kezelése érdekében végzett döntéshozatalt és végrehajtást, továbbá az utókövetést.⁴⁶ A makroprudenciális politika vizsgálódásának területe a teljes gazdaságra kiterjedő célja miatt éppen ezért nem az egyes pénzügyi intézmények, hanem a pénzügyi rendszer, mint egész lett.⁴⁷

⁴¹ HOCKETT: i. m. (2015) 223-225.

⁴² MNBb.

⁴³ KÁLMÁN: i. m. (2016a) 123.

⁴⁴ MNBb.

⁴⁵ KÁLMÁN JÁNOS: A makroprudenciális politika fogalmi keretei és helye a gazdaságpolitika rendszerében, in *Jog-Állam-Politika*, 2015/2. szám, 32-36.

⁴⁶ IMF: *Macprudential Policy: An Organizing Framework*, 10-12. Elérhető: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf> (2016. október 27.)

⁴⁷ LIM (et al.): i. m. 7.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a makroprudenciális politika alapvető célja a túlzott mértékű rendszerszintű pénzügyi kockázatok mérséklése,⁴⁸ amely által biztosítani törekszik a pénzügyi közvetítőrendszer zavaratlan működését.⁴⁹ Ez azt jelenti, hogy a jelentős pénzügyi válságok megelőzésére kell törekednie. Ebből következik, hogy a makroprudenciális eszközrendszer alapvetően *ex ante* jellegű, és preventív célokat követ. Másodlagos szerepe, hogy a mégis bekövetkező pénzügyi válságok a válságmenedzsment révén minél kisebb reálgazdasági veszteségeket okozzanak.⁵⁰ E tekintetben azonban már kisebb szerepe van a makroprudenciális politikának, mint egyéb szakpolitikáknak (pl. fiskális politikának, betétbiztosításnak, stb.).

2.3. A pénzügyi stabilitás és a rendszerkockázatok fogalma

A makroprudenciális politika definíciójának szerves részét képezi a pénzügyi stabilitás és a rendszerkockázat fogalma. A makroprudenciális politika és annak eszközrendszere ugyanis akkor „kapcsol be”, amikor a pénzügyi stabilitás veszélyét, rendszerkockázat fennállását érzékeli. Ahhoz, hogy tudjuk, mikor kell „bekapcsolni” ezeket az eszközöket, azt is tudnunk kell mit értünk ezek alatt?

A *pénzügyi stabilitás* fogalma a jogirodalomban nem egyértelmű, sőt alapvetően nem is tekinthető jogi fogalomnak, amely jellemző alapvető hiányosságként is értékelhető az erre épülő szabályozás szempontjából. A definíció bizonytalansága azt is jelenti, hogy a makroprudenciális politika széles mérlegelési körrel rendelkezik az eszközök alkalmazása terén, hiszen a makroprudenciális hatáskörrel rendelkező hatóság döntheti el mik a pénzügyi stabilitást fenyegető veszélyek.⁵¹ Az Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) értelmezésében „*a pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a kulcsfontosságú pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer ellenálló a gazdasági sokkokkal szemben és képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását.*”⁵²

A jogalkotó és jogalkalmazó szervek és a pénzügyi intézmények a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében kötelesek meghatározott magatartások tanúsítására, míg másoktól tartózkodniuk kell, valamint kötelesek együttműködni. A banki

⁴⁸ MNBb.

⁴⁹ LUBLÓY ÁGNES: Rendszerkockázat a bankszektorban, in *Hitelintézeti Szemle*, 2003/4. szám, 70.

⁵⁰ MNBb.

⁵¹ KÁLMÁN: i. m. (2016b) 30.

⁵² MNBa.

tevékenységek a legszigorúbb felügyelet mellett is kockázatokat hordoznak magukban.⁵³ A szakirodalomban többféle elmélet is létezik arra, hogy mi okozza a pénzügyi rendszer stabilitásának megrendülését. Ezek között szokták felsorolni többek között a helytelen gazdaságpolitikát, gyenge felügyeletet, stb. Ezek a tényezők külön-külön, de akár együttesen is előfordulhatnak, ami a jogalkotótól és a felügyeletet ellátó hatóságtól is egy komplex feladatellátást igényel, mindenre kiterjedő vizsgálódási körrel.⁵⁴ A szabályozás ezeket a kockázatokat nem képes megszüntetni és nem is vállalhatja át, legfeljebb mérsékelheti azokat, és törekedhet a szélsőséges kockázatok kiküszöbölésére.⁵⁵

Meg kell határoznunk továbbá, hogy mi is az a rendszerkockázat, amelyet a makroprudenciális eszközökkel kezelni kívánunk. A rendszerkockázat fogalma azért is kiemelt jelentőségű, mert a pénzügyi stabilitás fogalmát, ahelyett, hogy közvetlenül definiálná az irodalom, legtöbbször a rendszerkockázat fogalmának segítségül hívásával határozza meg. *Rendszerkockázat* alatt a pénzügyi rendszer egészének vagy egyes részeinek a gyengülése által a pénzügyi szolgáltatások ellátásában okozott zavart értünk, ami negatív hatással jár a reálgazdaságra nézve is.⁵⁶ A pénzügyi intézmények kockázatvállalása a gazdasági ciklus felszálló ágában alapvetően egy kívánatos tevékenység,⁵⁷ azonban a ciklus megfordulásával az így felmerült rendszerkockázat az egész pénzügyi rendszerre és így a gazdaságra veszélyt jelent. A makroprudenciális politika célja éppen ezért a különböző formákat öltő rendszerkockázatok (pl. a túlzott összekapcsoltság, a „moral hazard” jelensége, stb.) kialakulásának megelőzése,⁵⁸ illetve kialakulásuk esetén azok kezelése, és így annak megakadályozása, hogy a pénzügyi rendszerben létrejövő válság átterjedjen a teljes gazdaságra.⁵⁹

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

A *ciklikus rendszerkockázat* (ahogy az a nevében is benne van) a gazdasági ciklushoz igazodóan kialakuló kockázat. A lényege, hogy ha a gazdaság rendben működik, akkor a pénzügyi intézmények egyre nagyobb, idővel túlzott mértékű kockázatot mernek vállalni. Amikor azonban bekövetkezik a gazdasági fejlődés-

⁵³ GLAVANITS JUDIT: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új iránya, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*, 2015, Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, Győr, 83-86.

⁵⁴ MNBa.

⁵⁵ GLAVANITS: i. m. 83-86.

⁵⁶ IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, 7-8.

⁵⁷ WHITE, WILLIAM R.: *Making macroprudential concerns operational*. Elérhető: <http://www.bis.org/speeches/sp041026.htm> (2016. október 26.)

⁵⁸ LUBLÓY: i. m. 78-81.

⁵⁹ IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*, 10-12.

ben egy törés, a pénzügyi intézmények magatartása megfordul, és a túlzott kockázatvállalást felváltja a túlzott kockázatkerülés. „A pénzügyi közvetítőknél ez az együtt mozgó, de az optimális szinttől valamilyen irányban eltérő kockázatvállalási hajlandósága jelenti a ciklikus rendszerszintű kockázatokat.”⁶⁰ A ciklikus rendszerkockázat csökkentésére szolgáló eszköz például az anticiklikus tőkepuffer.⁶¹

A *strukturális rendszerkockázat* abból a tényből ered, hogy a mai globalizált világban a pénzügyi szereplők nem egymástól elszigetelt egységekként léteznek, hanem egy világszintű pénzügyi hálózat részei. Ez a hálózatos jelleg akkor jelent problémát, amikor a piacot sokkok érik, és az egymáshoz millió szálon kötődő pénzügyi intézmények között a válságjelenségek rendkívül gyorsan és intenzíven kezdenek terjedni (ezt szokták „fertőzési hatásnak” is nevezni). „A pénzügyi szereplők közötti hálózat szerkezetéből és a hálózatban található egyes pénzügyi szereplőknek kockázatoságából következő válságerősítő hatásokat nevezzük *strukturális rendszerkockázatoknak*.”⁶² A túlzott összekapcsoltság, komplexitás és lejáratí eltérésekből fakadó kockázatok kezelését szolgálja például a nettó stabil finanszírozási mutató.⁶³

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

3. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA JOGI KERETE

Az előbbiekben a makroprudenciális politika alapvetéseiként felvázoltam, hogy mi vezetett annak kialakítására, mi a fogalma és célrendszere. Az alábbi fejezetben a makroprudenciális politika jogi kereteit fogom megvizsgálni.

Globalizált világunkban a pénzügyi rendszer alkotóelemei rendkívül szerteágazó módon kapcsolódnak egymáshoz. Ebből következik, hogy szükség van nemzetközi szintű, harmonizált alapelvekre, amelyek az egész makroprudenciális politika keretét képezik, és amelyekre az államok szabályozása építhet. A makroprudenciális politika végső mozgatói ugyanis elsősorban a szuverén államok,

⁶⁰ MNBb.

⁶¹ KÁLMÁN JÁNOS: A makroprudenciális politika keretrendszere, in *Diskurzus*, 2015/1. szám, 27.

⁶² MNBb.

⁶³ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 27.

akik a közhatalom birtokában meg tudják hozni azokat a szükséges jogszabályokat és döntéseket, amelyek a nemzetközi keretrendszerbe illeszkedve képesek biztosítani a pénzügyi rendszer stabilitását. E két szint közé ékelődik be Európában az EU szabályozási szintje.

A makroprudenciális politika jogi keretrendszerét tehát három szint alkotja: (i) a nemzetközi szint; (ii) az Európai Unió szintje; (iii) és végül a hazai/tagállami szint. Tanulmányomban mindegyik szint kapcsán megvizsgálom az intézményi és szabályozási kereteket. A területi korlátokra tekintettel azonban a tagállami szint esetén csak a hazai szabályozási és intézményi keretet ismertetem részletesen.⁶⁴

3.1. Nemzetközi szint

A makroprudenciális politika hatékony működéséhez szükség van harmonizált, nemzetközi szinten lefektetett szabályokra. Ennek hiányában a pénzügyi intézmények kockázatos tevékenységüket olyan államokban folytatnák, ahol a szabályozás kevésbé szigorú. Ez a *szabályozói arbitrázs*nak nevezett folyamat pedig aláásná a pénzügyi rendszer stabilitására irányuló törekvéseket.⁶⁵ A makroprudenciális szabályozás nemzetközi szintjét elsősorban jogi úton ki nem kényszeríthető, *soft law* jellegű normák alkotják. Számos nemzetközi szervezet azonban a nyomásgyakorlás egyéb módszereit alkalmazza, annak érdekében, hogy a szuverén államok saját jogrendjüket a nemzetközi szabványoknak megfelelően alakítsák ki.⁶⁶ Ezek a *soft law* jellegű szabályok összességében alkalmasak arra, hogy befolyásolják a makroprudenciális politika fejlődési irányát.⁶⁷

3.1.1. Intézményi keret – Pénzügyi Stabilitási Tanács

A makroprudenciális felügyelet intézményi keretének bővítéseként a G20-ak 2009-ben létrehozták *Pénzügyi Stabilitási Tanácsot* (*Financial Stability Board*, továbbiakban: FSB), amelynek feladata a rendszerkockázatok azonosítása és értékelése, valamint azok kezelésére való javaslattevés,⁶⁸ a szabályozási, felügyeleti és egyéb pénzügyi ágazati politikák végrehajtásának fejlesztése, valamint részt vesz a G20-ak által javasolt reformok végrehajtásában. Monitoring tevékenysége során nyomon követi a különböző testületek által alkotott szabványok átültetésének folyamatát. Szerepe emellett kiterjed a pénzügyi intézmények ellenállóképességének

⁶⁴ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 24-25.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ BRUMMER, CRIS: How International Financial Law Works (and How It Doesn't), in *The Georgetown Law Journal*, Vol. 99. Issue 1, (2011), 304-310.

⁶⁷ LEE, EMILY: The Soft Law Nature of Basel III and International Financial Regulations, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, Vol. 29. Issue 10, (2014), 2-4.

⁶⁸ MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 312-313.

növelésére, valamint a „too big to fail”, a „moral hazard”, a szabályozói arbitrázs, és az árnyékbankrendszer felszámolására.⁶⁹ E célok elérése érdekében együttműködik a nemzetközi pénzügyi intézményekkel, valamint koordinálja a nemzeti hatóságok és a nemzetközi szabványalkotó szervek munkáját.⁷⁰

Az FSB további feladata a pénzügyi rendszer stabil működéséhez szükséges szabályok összefoglalása nemzetközi szabványok formájában, amelyek alapja a jó gyakorlatokból levezetett minimumkövetelmények.⁷¹ Ilyen szabványt fogadott el például az árnyékbankrendszer⁷² és a „too big to fail” kategóriába tartozó bankok szanálása kapcsán.⁷³ Az FSB több olyan szabályozói reformra tett javaslatot, amelyek a gazdasági válság kirobbantó okait próbálják a jövőre nézve kezelni. A megfelelően működő, és folyamatos növekedést produkáló pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében biztosítani igyekszik, hogy a pénzügyi rendszer szereplői és folyamatai kellőképpen szabályozottak és állandó monitorozás alatt állnak.⁷⁴

A soft law kategóriába tartozó nemzetközi makroprudenciális szabályok érvényesítésének elősegítése érdekében több mechanizmust is kialakított az FSB. Az egyik a példamutatás (*lead by example*) módszere, amelynek lényege, hogy az IMF évente átvilágítja a tagokat a standardok implementálása tekintetében. Szintén a szabványok átültetését vizsgálja az FSB az ún. baráti felülvizsgálat (*peer review*) keretében.⁷⁵ Végül ide tartozik a „*naming and shaming*” módszer,⁷⁶ amely keretében az FSB nyilvánosságra hozza azon államok nevét, amelyek nem tartják be a nemzetközi szabványok előírásait.⁷⁷

3.1.2. Szabályozási keret – nemzetközi szabványok, a Bázeli III. szabálycsomag

A gazdasági válság kitörését követően a G20-ak felkérték a *Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságot* (*Basel Committee on Banking Supervision*, továbbiakban: BCBS), hogy

⁶⁹ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 27-29.

⁷⁰ Charter of the Financial Stability Board, 1. cikk.

⁷¹ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 27-29.

⁷² Bővebben ld. FSB: *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*, 17.

⁷³ Bővebben <http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/>.

⁷⁴ <http://www.fsb.org/basel-iii/> 2016. november 7.

⁷⁵ FSB: *Framework for Strengthening Adherence to International Standards*, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf?page_moved=1, 2016. október 27.

⁷⁶ PFAELTZER, JULIETTE J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1, (2014), 134-148.

⁷⁷ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 29.

dolgozza át a Bázeli II. szabályozást az új tapasztalatok fényében. Ennek eredményeként született meg 2010-ben a *Bázeli III. szabálycsomag*,⁷⁸ amelyben a mikroprudenciális követelmények mellett már makroprudenciális szabályok is megjelentek. A Bázeli III. szabálycsomag célja a pénzügyi rendszer egyes intézményeinek, és ezáltal az egész bankrendszer sokktűrő képességének növelése, másrészt pedig a prociklikusságból, és a fertőzőési hatásokból fakadó problémák kezelése.⁷⁹

A szabálycsomag egyaránt tartalmaz eszközöket a strukturális kockázatok és a ciklikus kockázatok kezelésére.⁸⁰ Megjelenik benne a tőke-, és a likviditási szabályozás,⁸¹ továbbá új elemként a tőkeáttételi mutató, valamint kimondja, hogy magasabb tőkekövetelmények és likviditási előírások vonatkoznak a rendszer szinten jelentős pénzügyi intézményekre.⁸² „A szabályozás sarokköveit adó javaslatok mindegyike külön-külön próbál megoldást adni egy-egy, a válság kialakulásában szerepet játszó tipikus jelenségre.”⁸³

A Bázeli III. csomag tagállami implementációját folyamatosan monitorozza a BCBS, ami a vizsgálatainak eredményéről jelentéseket készít.⁸⁴ Emellett azt is figyelemmel kíséri, hogy a bevezetett követelmények valóban hozzájárulnak-e a makroprudenciális cél eléréséhez.⁸⁵ A BCBS mellett az FSB monitoring tevékenysége is kiterjed Bázeli III. szabálycsomag implementációjának nyomon követésére. Ennek keretében vizsgálja, hogy a részes államok milyen intézkedéseket tettek a pénzügyi intézmények ellenállóképességének kiépítése, a „too big to fail” jelenség és az árnyékbankrendszer felszámolása, stb. érdekében.⁸⁶

⁷⁸ SOMOGYI VIRÁG – TRINH TUAN LINH: A Bázeli III. szabályozás várható hatásainak elemzése Magyarországon, in *Hitelintézeti szemle*, 2010/5. szám, 397-399. A Bázeli III. szabályozáscsomag részleteinek áttekintése. Elérhető: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm?m=3%7C14%7C572>, (2016. december 4.)

⁷⁹ BIS: Macroprudential policy – A Literature Review, in *BIS Working Papers*, No 337, (2011), 3-4.

⁸⁰ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 27.

⁸¹ MURÁNYI KLAUDIA: A hitelintézetek likviditására vonatkozó prudens szabályok. in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2015*, 2015, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 165-166.

⁸² SZOMBATI: i. m. 33-42.

⁸³ SZOMBATI ANIKÓ: Bázeli III. rendszerszintű hatásai itthon és Európában, in *MNB-Szemle*, 2010/3. szám, 33-42.

⁸⁴ BCBS: *Tenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework*, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d366.pdf> (2016. november 6.)

⁸⁵ <http://www.fsb.org/basel-iii/>

⁸⁶ FSB: *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms*. Elérhető: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Report-on-implementation-and-effects-of-reform-s.pdf> (2016. október 27.)

3.2. Uniós szint

A makroprudenciális politika keretrendszerének következő szintjét az Európai Unió adja, amelyben több lépcsőben történt meg a makroprudenciális keretek kialakítása.

A makroprudenciális politika EU szintű szabályozási keretének kialakítása a *Larosiére-jelentéssel* kezdődött meg.⁸⁷ A jelentésben megfogalmazott két legfontosabb ajánlás: az egységes európai szabálykönyv, valamint a makroprudenciális felügyelet európai keretének megteremtése.⁸⁸ A jelentés megállapította, hogy az Unió felügyeleti rendszere túlságosan az egyes intézmények vizsgálatára koncentrált, figyelmen kívül hagyva a makroprudenciális oldalt. Emellett azt is kiemelte, hogy még ha fel is ismerték volna a kockázatokat, akkor sem lett volna meg a megfelelő eszközrendszer a probléma kezelésére. A jelentést figyelembe véve az EU megteremtette a makroprudenciális felügyelet alapjait. Ennek részeként fogadták el az *Európai Parlament és Tanács 1092/2010/EU rendeletét*, amely létrehozta az ESRB-t.⁸⁹ Következő lépésként a Bázeli III szabályrendszer uniós jogba átültetéseként elfogadták a *CRD IV*⁹⁰ és *CRR*⁹¹ jogszabályokat; végül pedig felállították az Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmust.⁹²

3.2.1. Intézményi keret – SSM, EKB és ESRB

Az Európai Unió a gazdasági válságból azt a következtetést vonta le, hogy a válság elmélyülésének egyik oka a szabályozói arbitrázs volt. Erre válaszul vezette be az EU 2014-ben az *Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmust* (Single Supervisory Mechanism, a továbbiakban: SSM). Ennek lényege, hogy egy közös elveken és szabványokon alapuló, egységes szabályzat bevezetésével harmonizálja a tagállam-

⁸⁷ MÉRŐ KATALIN: A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására, in VALETINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2011*, 2012, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 160.

⁸⁸ The High Level Group on Financial Supervision is the EU: *De Larosiere Report*, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf, 2016. november 7.

⁸⁹ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 30.

⁹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (a továbbiakban: CRD IV.).

⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (a továbbiakban: CRR).

⁹² MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 312-313.

mok szabályozását és felügyeletét. Ennek érdekében biztosítja, hogy az erre vonatkozó szabályokat a tagállamok megfelelő módon átültessék jogrendszerükbe és a hitelintézetek tényleges és hatékony felügyelete megvalósul.

Az SSM felelős valamennyi résztvevő tagállam hitelintézeteinek makroprudenciális felügyeletéért. Az SSM-nek három fő célja van: (i) biztosítani a bankrendszer biztonságos működését; (ii) növelni a pénzügyi integrációt és stabilitást; (iii) biztosítani a hatékony és eredményes felügyeletet.⁹³ Az SSM működésének jogi hátterét két jogszabály adja: az SSM-rendelet⁹⁴ és az SSM-keretrendelet.⁹⁵ Fontos megjegyezni, hogy az SSM nem terjed ki valamennyi EU tagállamra, hanem csupán az eurózóna államaira, és az együttműködésben résztvevő további tagállamokra. További korlátját jelenti a működésnek, hogy csak a CRD IV/CRR-ben meghatározott eszközöket alkalmazhatja, és azokat is csak a bankrendszer vonatkozásában.⁹⁶

Az SSM rendszerében a makroprudenciális hatóság szerepét az EKB tölti be. Az SSM átalakította az EKB feladatkörét, és új mikroprudenciális és makroprudenciális felelősséggel ruházta fel azt.⁹⁷ A hatáskörök megoszlanak az EKB és a tagállamok felügyeleti hatóságai között.⁹⁸ Az EKB gyakorol makroprudenciális felügyeletet a jelentős bankok, míg a tagállami hatóságok a kevésbé jelentős bankok felett.⁹⁹ Az SMM rendelet felruházza a nemzeti hatóságokat makroprudenciális intézkedések meghozatalára.¹⁰⁰ Egyben lehetővé teszi az EKB számára, hogy a

⁹³ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409en.pdf>, 2016. november 9, 2-7.

⁹⁴ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (a továbbiakban: SSM-rendelet).

⁹⁵ Az Európai Központi Bank 468/2014/EU rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról (a továbbiakban: SSM-keretrendelet).

⁹⁶ KÁLMÁN: *i. m.* (2015b) 36.

⁹⁷ SAPIR, ANDRÉ (et. al.): The consequences of the single supervisory mechanism for Europe's macro-prudential policy framework, in *Report of the Advisory Scientific Committee*, No. 3. (2013), 4.

⁹⁸ MÓRA MÁRIA: Mit ér a bankunió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 328.

⁹⁹ KÁLMÁN JÁNOS: In the Name of the Integration – The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union, in *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (Summer 2014/2), 9.

¹⁰⁰ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbmpbu201603.en.pdf>, 2016. november 6, 5-8.

tagállaminál szigorúbb követelményeket állapítson meg az adott állam bankrendszere vonatkozásában, ha azt szükségesnek ítéli.¹⁰¹

Az Unió szintű intézményi keret része továbbá az ESRB,¹⁰² amelynek célja az Unió pénzügyi rendszerét fenyegető kockázatok megelőzése, elhárítása és mérséklése.¹⁰³ „Az ESRB hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítva a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását.”¹⁰⁴ A makroprudenciális célok érdekében hatásköre kiterjed az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére,¹⁰⁵ és a pénzügyi zavarok elkerülése céljából különböző soft law jellegű eszközök alkalmazására, pl. ajánlások megfogalmazására.¹⁰⁶ Ezek az ajánlások az „act or explain” mechanizmus révén fejtik ki hatásukat: a címzettek vagy betartják őket, vagy indokolniuk kell az azoktól való eltérést. Közvetlenül alkalmazható makroprudenciális eszközzel azonban nem rendelkezik, éppen ezért továbbra is kiemelkedő szerepük van a nemzeti felügyeleti hatóságoknak a makroprudenciális politika végrehajtásában.¹⁰⁷

Ki kell még emelni az Európai Bankfelügyeleti Hatóságot (*European Banking Authority*, továbbiakban: EBA), amely célja a pénzügyi intézmények feletti felügyeleti rendszer harmonizálása az EU tagállamaiban, ezáltal is hozzájárulva a pénzügyi stabilitás fenntartásához. Feladat, hogy megteremtse az EU-ban az egységes piacot a bankszektor tekintetében is. Ennek érdekében hozzájárul a Single Rulebook fejlesztéséhez, valamint szabályozói szttenderdek kidolgozásával felügyeleti módszereket fejleszt ki, valamint vizsgálja a bankszektorban felmerülő kockázatokat.¹⁰⁸

3.2.2. Szabályozási keret – Single Rulebook és a CRD IV/CRR

Ahogy már említettem a makroprudenciális politika EU szintű szabályozási keretének kialakítása a Larosiére jelentéssel kezdődött meg, amelynek egyik javaslata az volt, hogy az EU-s szabályozás, illetve annak tagállami implementálása és alkalmazása során el kell kerülni a jelentős eltéréseket.¹⁰⁹ A korábban ezt a területet

¹⁰¹ SSM rendelet 5. cikk (4) bekezdés.

¹⁰² MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 312-313.

¹⁰³ IMF: *Macprudential Policy: An Organizing Framework*, 36.

¹⁰⁴ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 32.

¹⁰⁵ VISCO, IGNAZIO: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers*, No. 60. (2011), 2.

¹⁰⁶ BIS: *Central bank governance and financial stability, Study Group Report*, 12. Elérhető: <http://www.bis.org/publ/othp14.pdf> (2016. október 27.)

¹⁰⁷ KÁLMÁN: i. m. (2015b) 32.

¹⁰⁸ EBA: *The European Banking Authority at a Glance*. Elérhető: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1401372/EBA+AT+A+GLANCE.pdf/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5> (2016. október 28.)

¹⁰⁹ MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 314.

szabályozó irányelvek ugyanis bár bizonyos fokú harmonizációt jelentettek, azonban több választási lehetőséget biztosítottak a tagállamok számára, ami megteremtette a szabályozói arbitrázs lehetőségét.¹¹⁰ „Ezért a piaci torzulások és a szabályozási arbitrázs elkerülése érdekében a prudenciális minimumkövetelmények esetében maximális harmonizációt kell biztosítani.”¹¹¹

Ez a gondolat vezetett el a Single Rulebook megalkotásához, amelynek célja a makroprudenciális szabályok harmonizálása az EU-n belül.¹¹² A Single Rulebook kapcsán nem egy jogi kifejezésről, hanem egy elsősorban politikai fogalomról és célkitűzésről van szó. Célja az egységes belső piac és a harmonizáció mélyítése egy olyan szabálycsomaggal, amely a tagállamok pénzügyi szolgáltató rendszerének valamennyi résztvevőjére vonatkozik. A *Single Rulebook* révén a hangsúly a korábbi irányelvi szabályozásról a rendeleti jogalkotásra helyeződött át.¹¹³

A Single Rulebook különböző szintű szabályok összességét jelenti. Ide tartoznak a legmagasabb szinten álló rendeletek és irányelvek, amelyek közül a két legjelentősebb a CRR és a CRD IV.¹¹⁴ Ezek alatt helyezkednek el az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló¹¹⁵ és végrehajtási aktusai¹¹⁶, valamint a szabályozás-technikai¹¹⁷ és végrehajtástechnikai sztenderdek¹¹⁸, amelyeket az EBA dolgoz ki és a Bizottság fogad el.¹¹⁹ A Single Rulebook részét képezik még a nemzeti jogba átültetett szabályok, amik az irányelvek tényleges érvényesüléséhez szükségesek. Meg kell még említeni a legalsó szintet képező, Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere által kiadott iránymutatásokat és ajánlásokat, amelyek ugyan jo-

¹¹⁰ ENRIA, ANDREA: *The Future of EU Regulation. Speech at the British Bankers' Association*, 4-6. Elérhető: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/950506/Andrea+Enria+-+Challenges+for+the+future+of+EU+banking.pdf> (2016. november 6.)

¹¹¹ CRR 9. Preambulum bekezdés.

¹¹² FERRAN, EILIS – BABIS, VALIA: *The European Single Supervisory Mechanism*, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013, 11.

¹¹³ LEFTEROV, ASEN: *The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context*, in *ECB Legal Working Paper* No 15 (October 2015), 7.

¹¹⁴ MÉRŐ – PIROSKA: i. m. 314.

¹¹⁵ A Bizottság 524/2014/EU Felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 12.) a 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a székhely szerinti és a fogadó tagállamok illetékes hatóságai által egymás számára rendelkezésre bocsátott információkat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről.

¹¹⁶ A Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról.

¹¹⁷ Szabályozástechnikai sztenderd a saját tőkééről.

¹¹⁸ Végrehajtás-technikai sztenderd a saját tőke intézmények általi közzétételéről.

¹¹⁹ ENRIA: i. m. 6.

gilag nem kötelezőek, de a „*comply or explain*” elv érvényesülése miatt a minimumharmonizációt előíró irányelvekhez hasonló kötelezettséget jelentenek a tagállamok számára.¹²⁰

A rendeletek és irányelvek közül ki kell emelni a *CRD IV*-et és a *CRR*-t. Ezek együtt alkotják azt a jogi keretet az Európai Unióban, amely tartalmazza a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra, valamint ezek felügyeletére vonatkozó prudenciális szabályokat. A szabályozás célja a pénzügyi stabilitásának biztosítása, továbbá a befektetők és a betétesek védelme. Az előírt eszközökkel megelőzhető és mérsékelhető a rendszerszintű kockázatok.

A *CRR* – mivel rendeletről van szó – közvetlen hatállyal rendelkezik, és ezért nem igényel implementációt a tagállamok részéről. Közvetlen hatálya biztosítja, hogy az Unión belül valamennyi intézményre egységes szabályok vonatkoznak. Lehetővé kell tenni azonban, hogy a tagállamok a rendelet hatálya alá nem tartozó kérdésekben szigorúbb nemzeti szabályokat alkossanak tekintettel arra, hogy eltérő a gazdasági és pénzügyi rendszerük. Ezek a nemzeti hatáskörben megalkotott szabályok azonban nem lehetnek ellentétesek a *CRR* rendelettel.¹²¹

A *CRD IV* irányelv jellegéből fakadóan szükségessé teszi annak tagállami átültetését. Ennek az átültetésnek maximum harmonizáció mellett kell történnie, azaz a tagállami jogalkotók nem fogadhatnak el a rendelkezéseinél szigorúbb előírásokat. A *CRD IV* olyan egyedi intézkedéseket tartalmaz, amelyek alkalmazásáról az illetékes hatóságok hoznak döntést. A *CRD IV* irányelv lényegében kiegészíti a *CRR*-ben megfogalmazott prudenciális szabályokat. Mivel ahogy már említettem az egyes tagállamok eltérő gazdasági és pénzügyi rendszerrel és egyéb helyi sajátosságokkal rendelkeznek, ezért a teljesen egységes szabályozás nem lehetne eredményes.¹²²

3.3. Hazai szabályozási szint

A makroprudenciális politika jogi kereteinek legalsó szintjét a tagállami szabályozási szint jelenti. Ahogy a fentiekben már szó volt róla, az Európai Unión belül a makroprudenciális politika végrehajtásának, és az ebből eredő felelősség elsődleges letéteményesei maguk a tagállamok. Ennek fő oka, hogy bár az Unió célja egy egységes szabályozás megteremtése, az nem lehetne kellőképpen hatékony, mivel az egyes tagállamok pénzügyi ciklusai eltérőek, és a pénzügyi rendszerük is eltérő struktúrával rendelkezik. Éppen ezért nem lehet teljes mértékben egységes makroprudenciális politikát folytatni valamennyi tagállam vonatkozásában. Az alábbiakban az imént említett okokra tekintettel a tagállami gyakorlatok közül a hazai szabályozási és intézményi kereteket mutatom be.

¹²⁰ LEFTEROV: i. m. 7-10.

¹²¹ *CRR* 3. cikk.

¹²² KÁLMÁN: i. m. (2015b) 34-36.

3.3.1. Intézményi keret

A makroprudenciális politika eredményes és hatékony delegálása érdekében a CRR kötelezi valamennyi tagállamot egy *makroprudenciális politikáért felelős hatóság* kijelölésére. E tekintetben eltérő megoldások születtek aszerint, hogy a mikroprudenciális és a makroprudenciális politika mennyire integrálódik a monetáris politikáért felelős központi bankba.¹²³ Ebből is következik, hogy – amint azt az ESRB/2011/3. számú ajánlása is rögzíti – a tagállamok a makroprudenciális hatások körök ellátására vagy egyetlen hatóságot vagy azon több hatóságokból álló tanácsot jelölnek ki.¹²⁴ Hazánkban az MNB-be, mint központi bankba integrálódott valamennyi említett terület, és így egyetlen hatóság tölti be a makroprudenciális hatáskörök ellátásának feladatát. Emellett fontos tényezője a delegálásnak, hogy ki kell alakítani a makroprudenciális politikáért felelős szervek intézményi struktúráját, továbbá megfelelő szintű törvényi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a szabályozó szervek meg tudják hozni az adott helyzet kezeléséhez leginkább megfelelő döntést, és azt végre is tudják hajtani.¹²⁵ Az alábbiakban ezeket fogom elemezni az MNB tekintetében.

Magyarország központi bankjára, az MNB-re vonatkozó szabályokat 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (a továbbiakban: MNB törvény) tartalmazza. Az MNB független szerv, így tagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az EKB-tól és az EU intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól.¹²⁶ Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Emellett makroprudenciális célkitűzésként jelenik meg, hogy fenntartja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, támogatja a pénzügyi rendszer ellenálló képességének növelését, valamint a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását. Mindezt az elsődleges cél megvalósításának veszélyeztetése nélkül.¹²⁷

Az MNB szervezetén belül a makroprudenciális feladatok ellátása kapcsán két szervezeti egységet kell kiemelni: az MNB *Monetáris Tanácsot* (a továbbiakban: MT), valamint a *Pénzügyi Stabilitási Tanácsot* (a továbbiakban: PST). Az MT az MNB legfőbb döntéshozó szerve, amelynek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Ez egy legalább öt, legfeljebb kilenc tagú testület, amelynek tagja az MNB elnöke és alelnökei és az Országgyűlés által választott további tagok. Továbbá szavazati jog nélkül részt vesz az MT ülésein a Kormány képviselője is. A PST – amely kéthetente tart ülést, és egyszerű szótöbbséggel dönt – tagja az MNB

¹²³ MNB MP Stratégia 20-21.

¹²⁴ PAGANO, MARCO (et al.): Allocating macro-prudential powers, in *Reports of the Advisory Scientific Committee*, No. 5, 4.

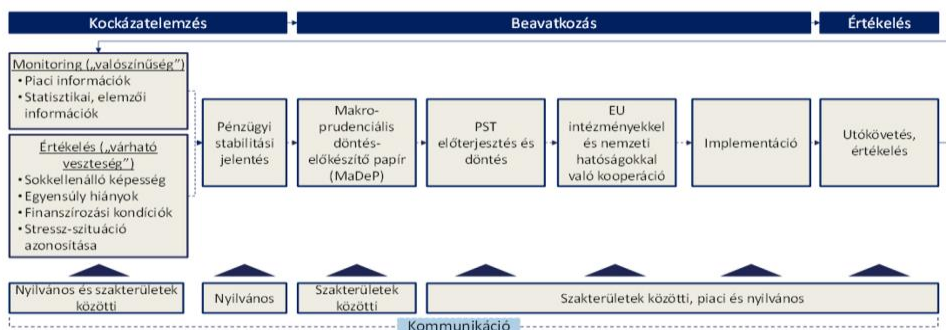
¹²⁵ MNB MP Stratégia 20-21.

¹²⁶ MNB törvény 1-4. §.

¹²⁷ MNBb.

elnöke és alelnökei, továbbá az elnök által kijelölt vezetők, akiknek szintén van szavazati joguk.¹²⁸ A legalább három, legfeljebb tíz tagú szerv makroprudenciális feladatai kiterjednek többek között a pénzügyi közvetítőrendszer egészségének, és a pénzügyi piacok stabilitásának figyelemmel kísérésére, az ezekre veszélyt jelentő kockázatok számbavételére, stb.¹²⁹ Itt jegyezném meg, hogy a PST nem csak makroprudenciális szabályozói hatáskörrel rendelkezik, hanem részt vesz a mikroprudenciális szabályozásban, valamint ellát fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeleti és szanalási feladatokat is.¹³⁰

A két szerv tevékenysége során a makroprudenciális célok megvalósítása érdekében első lépésként az MT meghatározza azokat a stratégiai kereteket, amelyekben belül a PST kijelöli a konkrét célokat, azok megvalósításának módját, és meghozza a szükséges döntéseket.¹³¹ Az MT e jogköre abból is következik, hogy az MNB elsődleges feladata az árstabilitás fenntartása, amelyért az MNB-n belül az MT felelős. A PST csupán e kereteken belül hozhat döntéseket.¹³²



1. ábra: A makroprudenciális szabályozói ciklus fázisai.¹³³

Az MNB folyamatosan vizsgálja a pénzügyi piac és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását. A makroprudenciális kockázatok kezelése érdekében először is *moni-*

¹²⁸ MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, 59-62. Elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf> (2016. október 28.)

¹²⁹ MNB törvény 13. § (2)-(3) bekezdés.

¹³⁰ MNBb.

¹³¹ MNB törvény 9. § (1) bekezdés.

¹³² MNBb.

¹³³ MNBb.

toring tevékenységet végez, amely során azonosítja a rendszerkockázatokat előrejelző indikátorok és piaci információk segítségével.¹³⁴ Ezt követően *kockázattértékelést* végez a hazai, európai és a nemzetközi piacok tekintetében, ami alapján dönt a rendszerkockázat kezeléséhez szükséges *intézkedésekről*, figyelembe véve az intézkedés megtételének szükségességét, annak hatékonyságát, valamint, hogy az egyes intézményekre háruló kötelezettségeknek arányban kell állnia az intézmény rendszerkockázatokhoz való hozzájárulásával. Az intézkedés lehet stabilitási jelentés, felhívás, állásfoglalás, vagy rendeletek és határozatok elfogadása. A beavatkozásnak átláthatónak kell lennie, aminek érdekében az MNB tájékoztatja a piaci szereplőket és a közvéleményt az eszköz céljáról, kiválasztásának okairól és bevezetésének módjáról.¹³⁵

Az MNB rendelkezésére álló eszközök egy részét uniós jogszabályok határozzák meg, és ezek kapcsán maximum finomhangolásra van jogosultsága. Más esetekben viszont az MNB az uniós normáktól függetlenül, maga kalibrálja az eszközt a feltárt kockázat csökkentése vagy megszüntetése érdekében. Amennyiben nem rendelkezik felhatalmazással az adott kockázat elhárítására, úgy jogszabályalkotásra vagy módosításra tesz javaslatot a kormány számára.¹³⁶ Ha a konkrét eszköz alkalmazására kerül sor, az MNB annak következményeit egy *ex ante előzetes hatásvizsgálat* során külső és belső információkra támaszkodva értékeli.¹³⁷ Az *utókövetés* során az eszköz alkalmazásának hatásait az MNB folyamatosan nyomon követi, és szükség esetén a bevezetett eszköz alkalmazását megszünteti, módosítja vagy újabb beavatkozásról dönt.¹³⁸

Ezen a ponton bezárul a kör és előlről kezdődik a folyamat, amelynek „mindegyik fázisban meghatározásra kerül egy célrendszer, amelynek alapján a makroprudenciális politikával kapcsolatos döntések születnek.”¹³⁹ A folyamat valamennyi szakasza során az MNB folyamatos kommunikációt folytat a piaci szereplőkkel, az érintett szakterületek képviselőivel és általában a nyilvánossággal. Az MNB évente kiadja makroprudenciális jelentését, amiben bemutatja a bevezetett makroprudenciális eszközöket, azok hatásait és a piaci szereplők reakcióját, alkalmazkodását.¹⁴⁰

¹³⁴ Uo.

¹³⁵ MNB MP Stratégia 27-32.

¹³⁶ MNB törvény 158. § (1) bekezdés.

¹³⁷ FÁYKISS Péter – SZOMBATI Anikó: *Egyértelmű felhatalmazás – erős eszközök: az MNB makroprudenciális mandátuma*. Elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/14-10-06-faykiss-peter-szombati-aniko-az-mnb-makroprudenciális-mandátuma.pdf> (2016. október 28.)

¹³⁸ MNB MP Stratégia 34.

¹³⁹ MNBb.

¹⁴⁰ MNB MP Stratégia 34.

3.3.2. Szabályozási keret

A hazai szabályozási keret tárgyalásakor mindenképp ki kell emelni a már említett uniós normákat: a CRR rendeletet és a CRD IV irányelvet.¹⁴¹ Ezeket az EU-s normákat egészítik ki a hazai makroprudenciális jogszabályok: a *2013. évi CCX-XXVII. törvény* a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény (a továbbiakban: Hpt.), a *2007. évi CXXXVIII. törvény* a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól (a továbbiakban: Bszt.), valamint a már említett MNB törvény. Ezek a jogszabályok tartalmazzák a felhasználható eszközök körét és felhasználásuk módját, és teremtik meg a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) makroprudenciális szabályozói felhatalmazását és intézményi struktúráját.¹⁴²

Ki kell még emelni az *Alaptörvényt*, amelynek értelmében az MNB elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletalkotási joggal rendelkezik.¹⁴³ Rendeletkiadási jogkörében az MNB elnökét az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.¹⁴⁴ Az Alaptörvény kimondja, hogy az *MNB elnökének rendelete* nem lehet ellentétes törvénnyel, ebből következik, hogy a kormány rendeletével egy szinten áll a jogforrási hierarchiában, tehát egy igen erős jogosultságról van szó. Az MNB elnöke rendeleteket adhat ki makroprudenciális feladatkörében eljárva, a makroprudenciális eszközök alkalmazásával kapcsolatban is. Rendeletben határozhatja meg egyebek mellett például a jövedelemarányos törlesztőrészlet legfelső mértékét, valamint az anticiklikus tökepuffer képzésének feltételeit.¹⁴⁵ Az MNB erős felhatalmazása ellenére sem rendelkezik jogkörrel valamennyi rendszerkockázat kezelésére. Olyan előre nem látható kockázatok esetén, amelyek kezelésére az MNB-nek nincs felhatalmazása az MNB törvény értelmében jogszabályalkotásra vagy módosításra tesz javaslatot a kormány számára. A kormány erre kétféleképpen reagálhat: megindítja a jogalkotási folyamatot vagy annak elmaradása esetén azt köteles megindokolni (*comply-or-explain*).¹⁴⁶

¹⁴¹ KÁLMÁN: *i. m.* (2015b) 34-36.

¹⁴² MNB MP Stratégia 23-24.

¹⁴³ Alaptörvény 41. cikk (5) bekezdés.

¹⁴⁴ MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, 22-24.

¹⁴⁵ MNB törvény 32-33. §.

¹⁴⁶ MNB MP Stratégia 27-32.

4. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA EGYES JOGI ASPEKTUSAI, ÉS DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

Az eddigiekben bemutatásra kerültek a makroprudenciális politika alapvetései, szabályozási és intézményi keretei nemzetközi, európai és hazai szinten. A következőkben bemutatom a makroprudenciális hatóság döntéshozatali mechanizmusa, továbbá függetlensége, valamint az átláthatósága és elszámoltathatósága kapcsán felmerülő jogi kérdéseket. Az elemzést követően a *de lege ferenda* javaslataimban igyekszem a felmerült problémák minél szélesebb körére megoldást kínálni.

4.1. Szabály alapú vs. diszkrecionális döntéshozatal

A makroprudenciális hatóságoknak a pénzügyi stabilitási cél elérése érdekében megfelelő hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy – szükség esetén – eredményesen alkalmazhassák a rendelkezésre álló makroprudenciális eszközöket, vagy amennyiben az adott intézkedés megtétele más szerv feladatkörébe tartozik, úgy intézkedést, jogalkotást kezdeményezhessenek.¹⁴⁷ Hangsúlyos kérdésként jelenik meg a makroprudenciális döntéshozatali mechanizmus jog általi szabályozhatósága. A közigazgatási típusú állami beavatkozás szempontjából ugyanis lényeges, hogy milyen mértékű mérlegelési lehetőséget biztosítsunk a makroprudenciális hatóság számára a döntéshozatala során?

Ebben a tekintetben két végpont különíthető el: a szabály alapú döntéshozatal és a diszkrecionális döntéshozatal. Szabály alapú döntéshozatalnál előre meghatározott események bekövetkeztekor, előre meghatározott eszközöket alkalmaz automatikusan a hatáskörrel rendelkező hatóság. Ezzel szemben diszkrecionális döntéshozatalnál nincs ilyen jellegű automatizmus, és minden döntést megelőzően különböző szempontok szerint kell mérlegelni a lehetőségeket.¹⁴⁸ Az alábbiakban e két módszer előnyeit és hátrányait mutatom be.

Előnyét jelenti a *szabályalapú döntéshozatalnak*, hogy egy transzparens módszert eredményez.¹⁴⁹ A pénzügyi közvetítők és a nyilvánosság számára és előre kalkulálható, hogy a szabályozó milyen helyzetre, miként fog reagálni.¹⁵⁰ Ez

¹⁴⁷ AGUR, ITAI – SHARMA, SUNIL: Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy, in *IMF Working Paper*, WP/13/65, (2013), 3.

¹⁴⁸ MNB MP Stratégia 17-18.

¹⁴⁹ CARUANA, JAIME: *Macroprudential Policy: Opportunities and Challenges*, <http://www.bis.org/speeches/sp141219.pdf>, 2016. október 30.

¹⁵⁰ GADANEZ, BLAISE – JAYARAM, KAUSHIK: *Macroprudential Policy Frameworks, Instruments and Indicators: a Review*, 2015, BIS, Varsó, 10.

megkönnyíti a szabályozó hatóság elszámoltathatóságát is, hiszen van mihez viszonyítani annak tevékenységét.¹⁵¹ Ebben az esetben a szabályozónak nincs lehetősége mérlegelni a döntéséből fakadó hosszú távú hasznokkal szemben az azonnal jelentkező negatív hatásokat.¹⁵²

A szabály alapú döntéshozatal hátrányát jelenti, hogy túlságosan kötött és „vak” a szabályozásba előre bele nem kódolt rendszerkockázatokkal szemben.¹⁵³ Előre meghatározott döntési lehetőségek esetén a makroprudenciális politika nem tud a váratlan gazdasági eseményekre rugalmas módon reagálni. Továbbá egy rögzített döntési mechanizmus esetén a pénzügyi közvetítők könnyedén olyan módszerekhez folyamodhatnak, amivel megkerülik a fennálló szabályozást, ezzel szemben a diszkrecionális döntéshozatal ennek lehetőségét mérsékelheti.¹⁵⁴

Diszkrecionális döntéshozatal előnye, hogy lehetővé teszi a makroprudenciális politikára kimondottan jellemző kutatási eredmények folyamatos felhasználását, valamint a folyamatosan változó piaci, gazdasági, pénzügyi helyzetnek megfelelő döntés megszületését, ami célzottabb beavatkozásokat eredményez.¹⁵⁵ Mivel a pénzügyi ciklus alakulásának függvényében a potenciális döntési alternatívák száma beláthatatlan, ezért célszerűbb diszkrecionális döntési lehetőségeket biztosítani a hatóságok számára.

A diszkrecionális döntéshozatal hátrányát jelenti azonban, hogy – jogszabályok által részletesen rögzített szempontrendszer hiányában – kevésbé átlátható és elszámoltatható, amelyből következően szükséges, hogy a hatóság nyilvánosságra hozza döntései indoklását. Emellett érdemes egy keretrendszerben meghatározni azokat a köztes célokat, amelyek elérését a mérlegelésen alapuló döntésektől várjuk, valamint az értékelési szempontokat, amelyek mentén meghatározható az intézkedések hatékonysága.¹⁵⁶ Nehézséget jelenthet a makroprudenciális eszközök megfelelő időben történő aktiválása. Túl korai aktiválásuk felesleges piaci költséget jelent, míg ha túl későn alkalmazzák őket, akkor a beavatkozás már nem lesz alkalmas a rendszerkockázatok kezelésére. A fentiekből következően szükséges, hogy megfelelő válság előrejelző rendszereket építsenek ki az államok, amelyek nem csak a hazai, hanem a nemzetközi gazdasági eseményeket is elemzés alá vonják.¹⁵⁷

¹⁵¹ The Bank of England: *The Role of Macroprudential Policy - A Discussion Paper*, 27, Elérhető: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/other/financialstability/roleofmacroprudentialpolicy091121.pdf> (2016. október 29.)

¹⁵² MNB MP Stratégia 17-18.

¹⁵³ AGUR – SHARMA: i. m. 3.

¹⁵⁴ MNB MP Stratégia 17-18.

¹⁵⁵ Uo.

¹⁵⁶ LIM (et al.): i. m. 5.

¹⁵⁷ GADANECZ – JAYARAM: i. m. 10-15.

A fentebb írtak alapján elmondható, hogy egyik döntéshozatali módszer sem alkalmas maradéktalanul a makroprudenciális cél elérésére. Éppen ezért fontos a kettőnek valamilyen kombinációját alkalmazni. Álláspontom szerint a döntéshozatali rendszernek alapvetően szabályalapú megközelítésre kell épülnie, hiszen leginkább ez a mechanizmus szolgálja a makroprudenciális hatóság elszámolhatóságát, azonban szükségesnek tartom, hogy kiegészítő jelleggel megjelenjen a diszkrecionális megközelítés, mert gyors reagálást igénylő helyzetekben jelentősen hatékonyabb döntéshozatalt biztosít a makroprudenciális hatóság részére. A kettősség okaként rögzíthető továbbá, hogy a makroprudenciális politikának alapvetően a megelőzést kell szolgálnia, és meg kell akadályoznia a rendszerkockázatok felépülését. Ehhez szükség van előre lefektetett szabályokra, amik automatikusan e cél irányába hatnak. Viszont felmerülhetnek előre nem látott események, amelyeket csak a körülmények megvizsgálása alapján hozott diszkrecionális döntéssel lehet kezelni.¹⁵⁸

Az EU gyakorlatában ezt a kettős megközelítést célozza az irányított mérlegelés elve („guided discretion”), amelynek értelmében „*léteznek makroprudenciális beavatkozásokat alakító szabályok, amiktől viszont konkrét döntési helyzetekben el lehet térni, amennyiben azt a döntéshozó megfelelő módon indokolja.*”¹⁵⁹

4.2. A függetlenség, valamint az átláthatóság és elszámoltathatóság

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

A makroprudenciális hatóságnak, mint szabályozó és felügyeleti szervnek *függetlennek* kell lennie mind a központi kormányzattól, mind annak a területnek a képviselőitől, amelynek szabályozását és felügyeletét ellátja.¹⁶⁰ A makroprudenciális politika keretrendszerének ugyanis nem csak a lehetőséget kell megadnia a hatóságok számára a cselekvésre megfelelő hatáskörök és eszközök formájában, hanem az akaratot is. Ez akkor érhető el, ha jogi értelemben kizárjuk a politika vagy a pénzügyi intézmények lobbijának érvényesülését a makroprudenciális döntések meghozatala során.¹⁶¹ A tagállami makroprudenciális hatóságok esetében az

¹⁵⁸ AGUR – SHARMA: i. m. 3-4.

¹⁵⁹ MNB MP Stratégia 17-18.

¹⁶⁰ MASCIANDARO, DONATO – QUINTYN, MARC – TAYLOR, MICHAEL W.: Inside and Outside of the Central Banks: Independence and Accountability in Financial Supervision. Trends and Determinants, in “Paolo Baffi” Centre Research Paper Series No. 2008-15, 7.

¹⁶¹ IMF: Key Aspects of Macroprudential Policy, 27, Elérhető: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf> (2016. október 30.)

ESRB ajánlása szerint legalább a működési függetlenséget biztosítani kell a feladatai ellátása során.¹⁶²

A makroprudenciális politika végrehajtása során a jogalkotókkal és a jogalkalmazókkal szemben támasztott szükségszerű, a jogállamiságra visszavezethető követelmény az átláthatóság és az elszámoltathatóság.¹⁶³ E két követelmény nagyban összefügg, hiszen makroprudenciális hatóságok elszámoltathatóságához szükséges egy jól körülhatárolt felhatalmazás, valamint átlátható működés és hatékony felelősségi rendszer.¹⁶⁴

Az *átláthatósághoz* nagyban hozzájárul, ha a makroprudenciális hatóság a nyilvánosság felé kommunikálja döntéseinek hátterében álló indokokat, különösen diszkrecionális döntéshozatal esetén. A transzparencia érdekében olyan rendszerek kidolgozása szükséges, amelyekkel mérni lehet az elrendelt intézkedések hatékonyságát.¹⁶⁵ Növeli az átláthatóságot továbbá, ha a makroprudenciális hatóság nyilvánosságra hozza stratégiáját, üléseinek jegyzőkönyveit, vagy ha jelentéseket tesz közzé tevékenységéről, konzultációkat folytat, stb.¹⁶⁶ Természetesen az átláthatóságnak is megvannak a korlátai, ugyanis az nem veszélyeztetheti az elérni kívánt pénzügyi stabilitási célok megvalósítását.¹⁶⁷

Az *elszámoltathatóság* célja, hogy a parlament, a kormány, valamint a nyilvánosság értesüljön a hatóság tevékenységéről, és meggyőződhessen annak jogszerűségéről, eredményességéről.¹⁶⁸ Az elszámoltathatósághoz szükséges a makroprudenciális célok minél részletesebb meghatározása, hiszen ehhez képest lehet csak megállapítani, hogy a makroprudenciális hatóság eleget tesz-e feladatának.¹⁶⁹ A makroprudenciális politika esetén az elszámoltathatóság azonban nehézségekbe ütközik, hiszen annak célja nem, vagy csak nehezen számszerűsíthető, így nincs mihez viszonyítani a hatóságok tevékenységét.¹⁷⁰

¹⁶² Az ESRB ajánlása (2011. december 22.) a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról (a továbbiakban: ESRB/2011/3. számú ajánlása).

¹⁶³ LIGETI SÁNDOR: A pénzügyi felügyeleték függetlensége és beszámoltathatósága - A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete, in *Külgazdaság*, LIII. évfolyam, 2009. január–február, 67.

¹⁶⁴ BORIO, CLAUDIO–DREHMANN, MATHIAS: Towards an operational framework for financial stability: “fuzzy” measurement and its consequences, in *BIS Working Papers*, No 284, (2009), 31.

¹⁶⁵ LIM (et al.): i. m. 29.

¹⁶⁶ IMF: *Key Aspects of Macroprudential Policy*, 29.

¹⁶⁷ MNB MP Stratégia 40–42.

¹⁶⁸ LIGETI: i. m. 67.

¹⁶⁹ The Bank of England: *The Role of Macroprudential Policy - A Discussion Paper*, 27.

¹⁷⁰ ESRB/2011/3. számú ajánlása.

A makroprudenciális hatóság tevékenységének vizsgálata ugyanis komplexebb megközelítést igényel, mint a monetáris hatóságé. A monetáris cél, az árstabilitás ugyanis fogalmi szempontból tisztázott, számszerűsíthető és pontosan, mérhetőségre alkalmas metodikával meghatározható. E cél elérésének alapvető eszköze az irányadó kamatláb, a kettő között egyértelmű az összefüggés az elszámoltatást végző szerv számára. A fentiekből következően tehát meghatározható az inflációs cél, majd annak eléréséhez képest lehet felelősségre vonni a hatóságot.¹⁷¹

Ezzel szemben *a makroprudenciális politika* a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, a válságok megelőzését célozza, e jellemzőből is adódik, hogy egy *ex ante természetű közigazgatási típusú beavatkozásról van szó*, amelynek azonban a piaci szereplőkre nézve jelentős költségvonzatai vannak. A makroprudenciális hatóság elszámoltatásánál azt kéne vizsgálnunk, hogy van-e válság vagy nincs. A két végpont között azonban számos különböző állapot létezik. Egy válságmentes időszakban is fennállhatnak olyan kockázatok, amelyek bármelyik pillanatban jelentős visszaeséseket okozhatnak a gazdaságban (ld. az eszközárbuborékok jelenségét). Tehát azt relatíve könnyű meghatározni, hogy válság van-e vagy sem, azt viszont nehéz számszerűsíteni, hogy fennáll-e rendszerkockázat. Különösen igaz ez, ha egy olyan szerv felé kell elszámolnia a makroprudenciális hatóságnak – márpedig egy demokratikus államban a parlament felé kéne ezt megtennie –, amely nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel annak eldöntésére, hogy a meghozott intézkedések milyen hatást gyakoroltak a pénzügyi stabilitásra és valóban segítettek-e azt fenntartani. Ráadásul jelen állás szerint az egyes makroprudenciális eszközök transzmissziós mechanizmusai sem egyértelműek, ami tovább nehezíti annak eldöntését, hogy vajon helyes döntés volt-e egy adott eszköz alkalmazása.¹⁷²

Az ESRB egyik ajánlása értelmében „*az elszámoltathatóság megfogalmazható köztes célkitűzések elérésén keresztül vagy pedig a makroprudenciális eszköz használata mögött meghúzódó érvek nyilvános kifejtése révén.*”¹⁷³ Nyilvánosságra kell hozni továbbá a makroprudenciális döntéseket és azok indokait, kivéve, ha ez a makroprudenciális cél elérését veszélyezteti.¹⁷⁴ Az elszámoltathatóság egyik jó példája a „*comply or explain*” mechanizmus. Ez rendszerint ajánlásokhoz kötődik, amikor egy szerv ajánlását kellene végrehajtania a makroprudenciális hatóságnak, ami vagy megteszi azt, vagy meg kell magyaráznia, hogy miért nem tett annak eleget.¹⁷⁵

¹⁷¹ GOODHART, CHARLES A.E.: The Macro-prudential Authority: Powers, Scope and Accountability, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011, Issue 2, 6-7.

¹⁷² Uo.

¹⁷³ ESRB/2011/3. számú ajánlása.

¹⁷⁴ Uo.

¹⁷⁵ IMF: *Key Aspects of Macprudential Policy*, 28.

Hazánkban az MNB vonatkozásában a külső kontrollt elsősorban a kormány irányába fennálló tájékoztatási kötelezettség jelenti, amelynek keretében az MNB elnöke eseti információt nyújt a Kormány számára az MNB feladataihoz tartozó kérdésekről. Emellett az MNB beszámolási és tájékoztatási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlés felé is félévenkénti írásos beszámoló formájában. Az Országgyűlés a beszámoló kiegészítésére kötelezheti az MNB elnökét, továbbá az Országgyűlés elnöke és a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának elnöke által rendkívüli beszámolóra is kötelezhető. *„Az MNB elnöke emellett külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés bizottságainak, és az országgyűlési képviselők hozzá intézett kérdésére választ ad az MNB feladatkörébe eső kérdésekben.”*¹⁷⁶

A makroprudenciális politika további kontrollját az Európai Unió szervezetei gyakorolhatják. Így például az Európai Bizottság végzi az uniós szinten meghatározott jogelvek kikényszerítését, az ESRB ajánlások, figyelemfelhívások és javaslatok formájában ad iránymutatást, és konzultációkat tart, az EKB pedig szintén ajánlásokat tesz, és kötelező konzultációt vár el a makroprudenciális eszközök bevezetése előtt.¹⁷⁷

Felmerülhet a kérdés, hogy amikor a makroprudenciális hatóságot beszámolóra kötelezzük, azzal nem sérül-e a politikai függetlensége? Az MNB Alapokmánya ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy *„a Magyar Nemzeti Bank elnökének beszámolási kötelezettségei nem eredményezhetnek beavatkozást a jegybank döntéshozó szerveibe delegált tagok függetlenségébe.”*¹⁷⁸ Ki kell alakítani tehát egy olyan rendszert, amelyben a makroprudenciális hatóság a működése során, valamint szervezetileg, személyileg és pénzügyileg is független, de egyben felelős is a tevékenységéért.

4.3. De lege ferenda javaslatok

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

Ahogy már említettem az elszámoltathatóság egyik problémáját a makroprudenciális célok megvalósításának számszerűsítése jelenti. Véleményem szerint erre megoldást jelentene egy vagy több, de konkrétan meghatározott *indikátor* elfogadása és kijelölése, amellyel az MNB vizsgálja a pénzügyi rendszer stabilitását

¹⁷⁶ MNB MP Stratégia 41.

¹⁷⁷ Uo. 40-42.

¹⁷⁸ MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*, 28.

mind hazai, mind határon túli vonatkozásban, hiszen a globalizált világunkban ez elengedhetetlen. Ez álláspontom szerint még abban az esetben is kívánatos, hogyha a tudomány jelenlegi állása szerint nincs olyan jelzőrendszer, ami a pénzügyi stabilitásra veszélyt jelentő folyamatokat száz százalékos bizonyossággal tudja mérni. Mégpedig azért, mert az átlátható működés, és az elszámoltathatóság a jogállamiság olyan alapvető értékei, amelyeket minden állami szerv esetén be kell tartani. Ha ennek eléréséhez az szükséges, hogy egy kísérleti stádiumban lévő indikátorhoz kell viszonyítani a hatóság tevékenységét, akkor tegyük meg inkább ezt, mintsem, hogy azt ne lehessen mivel összemérni, vagy ne lehessen tudni előre mihez méri a döntések helyességét. Ha a makroprudenciális hatóság által elérendő célok megvalósulását nem kapcsoljuk össze egy konkrét mérési, vizsgálati módszerrel, az nem csak azért káros, mert a hatóság nem, vagy csak nehezen lesz elszámoltatható, hanem azért is, mert maga a hatóság is bizonytalanságban marad tevékenységét illetően.

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

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

El kell tehát döntenünk, hogy valóban a monetáris cél fenntartása a fontosabb vagy ugyanolyan jelentős feladat a pénzügyi stabilitás biztosítása? Hiszen láthattuk, hogy a gazdasági válság kitörését követően a világon emberek milliói lettek munkanélküliek, sőt akár hajléktalanok is. Számukra nem az vált a mindennapi élet legfőbb problémájává, hogy hány százalékon sikerül tartani az inflációt,

hanem, hogy egyáltalán ki tudja-e fizetni a számláikat, törleszteni tudja-e hiteleiket, meg tudja-e teremteni a napi betevőt. *A pénzügyi stabilitás legalább olyan fontos cél, mint az árstabilitás. Mivel a monetáris és makroprudenciális hatóság hazánkban – és Európában is jellemzően – azonos, ezért álláspontom szerint kettős célrendszert szükséges bevezetni, legalább az integrált monetáris és makroprudenciális hatóságok esetében.*

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

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

5. ÖSSZEGZÉS

A 2008-as gazdasági válság rámutatott arra, hogy a pénzügyi intézmények korábbi felügyeleti és szabályozási rendszere nem volt elégséges a pénzügyi stabilitás fenntartására. Az olyan piaci kudarcok, mint például a túlzott hitelnövekedés, a

likviditási kockázatok, a túlzott koncentráció, stb. szemléletmód váltásra ösztönöztek a jogalkotókat. Ennek következtében jött létre a makroprudenciális politika, amelynek középpontjában már nem az egyes intézmények, hanem az egész pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása, valamint a rendszerszintű kockázatok elhárítása és minimalizálása áll. Kialakult egy olyan keretrendszer – amint az bemutatásra került –, amely egységesíteni törekszik az államok szabályozási és felügyeleti rendszerét, hiszen globalizált világunkban a határokon átnyúló banki tevékenységeknek köszönhetően harmonizált szabályozásra van szükség ahhoz, hogy ne alakulhassanak ki kockázatok a szabályozási különbségek kihasználása révén.

Dolgozatomban áttekintettem a makroprudenciális politika alapvetései közt a kialakulásához vezető különböző okokat (mint például a szabályozói arbitrázs, too big to fail, moral hazard, stb. jelenségeket), annak fogalmát, céljait és helyét a gazdaságpolitikák rendszerében. Továbbá vizsgáltam a makroprudenciális politikához szorosan kötődő pénzügyi stabilitás és a rendszerkockázat definíciónak meghatározási kérdéseit is. Ezt követően bemutattam a makroprudenciális politika nemzetközi, uniós szintű és hazai keretrendszerének intézményi és szabályozási vonatkozásait. Végül részletezésre kerültek a makroprudenciális politika végrehajtása tekintetében felvetődött, a jogállami működéssel kapcsolatos problémák, különös tekintettel a függetlenség, átláthatóság és elszámoltathatóság kérdésköreire. De lege ferenda javaslataimban ezekre a problémákra igyekeztem megoldási lehetőségeket felvázolni. Így javaslatot tettem a makroprudenciális hatóság elszámoltathatósága és összetétele, valamint a monetáris és pénzügyi stabilitási célok összeegyeztethetősége kapcsán.

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

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ADRIAN, TOBIAS (et al.): Macroprudential Policy: Case Study from a Tabletop Exercise, in *Federal Reserve Bank of New York Staff Report*, No. 742, (2015).

- [2.] AGUR, ITAI – SHARMA, SUNIL: Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy, in *IMF Working Paper*, WP/13/65, (2013).
- [3.] BÁGER GUSZTÁV: Bankrendszer és közjó, in *Vigília* 2010/10. szám.
- [4.] BAKER, ANDREW: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, in *New Political Economy*, Vol. 18. No. 1, (2013).
- [5.] BORIO, CLAUDIO – DREHMANN, MATHIAS: Towards an operational framework for financial stability: “fuzzy” measurement and its consequences, in *BIS Working Papers* No 284, (2009).
- [6.] BRUMMER, CRIS: How International Financial Law Works (and How It Doesn’t), in *The Georgetown Law Journal*, Vol. 99. Issue 1, (2011).
- [7.] CARUANA, JAIME: *Macroprudential Policy: Opportunities and Challenges*. Elérhető: [http:// www.bis.org/speeches/sp141219.pdf](http://www.bis.org/speeches/sp141219.pdf) (2016. október 30.)
- [8.] CSIKÓS GYÖRGY DÁVID – SZAKÁCS JÁNOS: *Bankroham helyett: így lesznek ütésállók a bankjaink*. Elérhető: <http://www.mnb.hu/letoltes/15-01-15-csikos-gyorgy-david-szakacs-janos-bankroham-helyett-igy-lesznek-utesallok-a-bankjaink.pdf> (2016. november 6.)
- [9.] DIAMOND, DOUGLAS W. – DYBVIK, PHILIP H.: Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, in *The Journal of Political Economy*, Vol. 91, Issue 3. (1983).
- [10.] ENRIA, ANDREA: *The Future of EU Regulation. Speech at the British Bankers’ Association*. Elérhető: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/950506/Andrea+Enria+-+Challenges+for+the+future+of+EU+banking.pdf> (2016. november 6.)
- [11.] FÁYKISS Péter – SZOMBATI Anikó: *Egyértelmű felhatalmazás – erős eszközök: az MNB makroprudenciális mandátuma*. Elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/14-10-06-faykiss-peter-szombati-aniko-az-mnb-makroprudencialis-mandatuma.pdf> (2016. október 28.)
- [12.] FERRAN, EILIS – BABIS, VALIA: The European Single Supervisory Mechanism, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013.
- [13.] FIASCHI, DAVIDE (et al.): *The Interrupted Power Law and the Size of Shadow Banking*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2326764 (2016. október 26.)
- [14.] GADANECZ, BLAISE – JAYARAM, KAUSHIK: *Macroprudential Policy Frameworks, Instruments and Indicators: a Review*, 2015, BIS, Varsó.
- [15.] GLAVANITS JUDIT: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új iránya, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*, 2015, Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, Győr.

- [16.] GOODHART, CHARLES A.E.: The Macro-prudential Authority: Powers, Scope and Accountability, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011, Issue 2.
- [17.] GUALANDRI, ELISABETTA – NOERA, MARIO: Towards a Macroprudential Policy in the EU: Main Issues, in *CEFIN Working Papers* No. 49, (2014).
- [18.] HOCKETT, ROBERT C.: Bretton Woods 1.0: An Essay in Constructive Retrieval, in *Cornell Law School Research Paper*, No. 11-11. (2011).
- [19.] HOCKETT, ROBERT C.: The Macroprudential Turn: From Institutional 'Safety and Soundness' to Systemic 'Financial Stability' in Financial Supervision, in *Virginia Law & Business Review*, Vol. 9. No. 2, (2015).
- [20.] KÁLMÁN JÁNOS (2016a): A makroprudenciális politika eszköztára, in *Jog-Állam-Politika*, 2016/2. szám.
- [21.] KÁLMÁN JÁNOS (2016b): A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer, in *Hitelintézeti Szemle*, 2016/3. szám.
- [22.] KÁLMÁN JÁNOS (2015a): A makroprudenciális politika fogalmi keretei és helye a gazdaságpolitika rendszerében, in *Jog-Állam-Politika*, 2015/2. szám.
- [23.] KÁLMÁN JÁNOS (2015b): A makroprudenciális politika keretrendszere, in *Diskurzus*, 2015/1. szám.
- [24.] KÁLMÁN JÁNOS (2015c): A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon, in *Pénzügyi Szemle*, 2015/1. szám.
- [25.] KÁLMÁN JÁNOS: In the Name of the Integration – The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union, in *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (Summer 2014/2).
- [26.] LASTRA, ROSA MARIA: Systemic Risk and Macro-prudential Supervision, in MOLONEY, N. – FERRAN, E. – PAYNE, J. (szerk.): *The Oxford Handbook of Financial Regulation*, 2015, Oxford University Press, Oxford.
- [27.] LEE, EMILY: The Soft Law Nature of Basel III and International Financial Regulations, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, Vol. 29. Issue 10, (2014).
- [28.] LEFTEROV, ASEN: The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context, in *ECB Legal Working Paper*, No. 15 (October 2015).
- [29.] LENTNER CSABA: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, 2015, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- [30.] LIGETI SÁNDOR: A pénzügyi felügyelet függetlensége és beszámoltathatósága - A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete, in *Külgazdaság*, LIII. évfolyam, 2009. január–február.

- [31.] LIM, CHENG HOON (et al.): Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences, in *IMF Working Paper* No. 11/238, (2011), Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1956385 (2016. január 7.)
- [32.] LUBLÓY ÁGNES: Rendszertesztes a bankszektorban, in *Hitelintézeti Szemle*, 2003/4. szám.
- [33.] MASCIANDARO, DONATO – QUINTYN, MARC – TAYLOR, MICHAEL W.: Inside and Outside of the Central Banks: Independence and Accountability in Financial Supervision. Trends and Determinants, in “*Paolo Baffi*” *Centre Research Paper Series* No. 2008-15.
- [34.] MÉRŐ KATALIN – PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelés keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése, in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám.
- [35.] MÉRŐ KATALIN: A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására, in VALETINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2011*, 2012, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- [36.] MÉRŐ KATALIN: Egy paradigma születése és bukása A „túl nagy a csődhöz” elv értelmezésének és alkalmazásának változásai, in VALETINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2012*, 2013, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- [37.] MÓRA MÁRIA: Mit ér a bankunió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám.
- [38.] MURÁNYI KLAUDIA: A hitelintézetek likviditására vonatkozó prudens szabályok. in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2015*. 2015, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.
- [39.] PAGANO, MARCO (et al.): Allocating macro-prudential powers, in *Reports of the Advisory Scientific Committee*, No. 5.
- [40.] PFAELTZER, JULIETTE J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1, (2014).
- [41.] SAPIR, ANDRÉ (et. al.): The consequences of the single supervisory mechanism for Europe’s macro-prudential policy framework, in *Report of the Advisory Scientific Committee*, No. 3. (2013).
- [42.] SÁRKÖZY TAMÁS: A jog szerepe a gazdaságban, in *Magyar Tudomány*, 2011/5. szám.

- [43.] SEBŐK MIKLÓS: *Hatalom szabályok nélkül – Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*, 2014, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- [44.] SOMOGYI VIRÁG – TRINH TUAN LINH: A Bázel III. szabályozás várható hatásainak elemzése Magyarországon, in *Hitelintézeti szemle*, 2010/5. szám.
- [45.] STOLZ, STÉPHANIE MARIE – WEDOW, MICHAEL: Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States, in *ECB Occasional Paper*. No. 117., (2010).
- [46.] SZOMBATI ANIKÓ: Bázel III. rendszerszintű hatásai itthon és Európában, in *MNB-Szemle*, 2010/3. szám.
- [47.] VISCO, IGNAZIO: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers*, No. 60. (2011).
- [48.] WHITE, WILLIAM R.: *Making macroprudential concerns operational*, <http://www.bis.org/speeches/sp041026.htm>, 2016. október 26.
- [49.] ZHANG, YU: *Bailouts and Bank Runs*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2697915 (2016. november 2.)

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Magyarország Alaptörvénye.
- [2.] A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.
- [3.] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről.
- [4.] Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.
- [5.] A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról.
- [6.] Az Európai Központi Bank 468/2014/EU rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról.
- [7.] A Bizottság 524/2014/EU Felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 12.) a 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a

székhely szerinti és a fogadó tagállamok illetékes hatóságai által egymás számára rendelkezésre bocsátott információkat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről.

- [8.] A Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról.
- [9.] Az ESRB ajánlása (2011. december 22.) a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról.
- [10.] ESRB/2013/1. számú ajánlása a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről.
- [11.] Charter of the Financial Stability Board.

FELHASZNÁLT EGYÉB FORRÁSOK

- [1.] Az FSB honlapja. <http://www.fsb.org> (2016. november 7.).
- [2.] Az MNB honlapja. <http://www.mnb.hu> (2016. november 7.).
- [3.] Az EKB honlapja. <https://www.ecb.europa.eu> (2016. október 7.).
- [4.] BCBS: *Tenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework*. Elérhető: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d366.pdf>, (2016. november 6.)
- [5.] BIS: *Central bank governance and financial stability, Study Group Report*. Elérhető: <http://www.bis.org/publ/othp14.pdf> (2016. október 27.)
- [6.] BIS: *Macroprudential policy – A Literature Review*, in *BIS Working Papers*, No 337, (2011).
- [7.] EBA: *The European Banking Authority at a Glance*. Elérhető: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1401372/EBA+AT+A+GLANCE.pdf/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5> (2016. október 28.)
- [8.] FSB: *Framework for Strengthening Adherence to International Standards*. Elérhető: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf?page_moved=1 (2016. október 27.)
- [9.] FSB: *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms*. Elérhető: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Report-on-implementation-and-effects-of-reforms.pdf> (2016. október 27.)
- [10.] FSB: *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*. Elérhető: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Overview-of-Progress-in-the>

- Implementation-of-the-G20-Recommendations-for-Strengthening-Financial-Stability.pdf, (2016. október 27.)
- [11.] IMF: *Implementing Macroprudential Finance-Oversight Policy: Legal Considerations*, Draft 1/20/2013.
- [12.] IMF: *Key Aspects of Macroprudential Policy*. Elérhető: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf> (2016. október 30.)
- [13.] IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*. Elérhető: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf> (2016. október 27.)
- [14.] MNB: *Függetlenség és Felelősség – A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*. Elérhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapok-manya-1.pdf> (2016. október 28.)
- [15.] The Bank of England: *The Role of Macroprudential Policy - A Discussion Paper*. Elérhető: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/other/financialstability/roleofmacroprudentialpolicy091121.pdf> (2016. október 29.)
- [16.] The High Level Group on Financial Supervision is the EU: *De Larosiere Report*. Elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2016. november 7.)

A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISZONYA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI JOG KAPCSÁN

1. BEVEZETÉS

Az Alaptörvény hatályba lépése jelentős változásokat hozott az egész hazai jogrendszerben, illetve az államszervezet rendszerében. Egyes szervek megszűntek, mások átalakultak, illetve teljesen új szervek is létre jöttek. Hatásköröket telepítettek át egyik szervről a másikra, és még sorolhatnánk. Az Alaptörvény hatályba lépése a Kúria és az Alkotmánybíróság hatásköreiben is jelentős változásokat eredményezett. Ezek közül én egyet emeltem ki, mégpedig a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerülését az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, melynek következtében megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben, és megbontásra került a normakontroll egysége.

Dolgozatomban alapvetően az alábbi, a hatásköri változások következtében felmerülő kérdésekre szeretnék választ adni:

- Mi az oka a hatásköri változásnak?
- Milyen hatásokkal járt az új szabályozás?
- Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amely szerint a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal alkotja meg az önkormányzati rendeletet?
- Miért éppen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?
- Hol húzódik meg a két szerv hatásköre közötti határvonal, tehát, mely ügyben melyik szerv jogosult eljárni és miért?
- Milyen mértékben támaszkodik a két szerv egymás korábbi döntéseire?
- Végül, ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

Ezen kérdések megválaszolásával szeretném a jogalkotó szándékát felfedni az új szabályozással kapcsolatban, és megvizsgálni, hogy vajon az új vagy a régi megoldás-e a jobb. Mindenek előtt azonban szeretném kiemelni, hogy vizsgálataimat főként elsődleges források tanulmányozásával végzem el, tekintettel arra, hogy ebben a témakörben még csekély írott anyag keletkezett.¹

2. A TÖBBSZINTŰ NORMAKONTROLL NÉMETORSZÁGBAN

A Magyarországon alkalmazott modell nem egyedülálló a világon. Több ország esetében is fennáll a hasonlóság. Egyesekben a vizsgált szervek szervezeti felépítésében, míg másokban az egyes eljárási szabályok tekintetében. Ezek közül én most Németországot vizsgáltam meg közelebbről.

A történelem során a német jogi fejlődés hagyományosan példaként szolgált a magyar jog előtt. A magyar kodifikátorok előszeretettel vettek át német jogtudósok által kidolgozott, és alkalmazott elméleti megfontolásokat, alapvető értékeket és elveket, továbbá szabályozási módszereket.

A német alkotmány már 1947-ben rendelkezett az alkotmánybíróság felállításáról, azonban az csak 1951-ben kezdett el működni. A német alkotmánybíróság két különböző tevékenységi körrel felruházott ikerbíróságra tagolódik. Az alapjogi szenátus az alapjogok értelmezésével kapcsolatos normakontroll eljárásokat és alkotmányjogi panaszokat vizsgálja, az alkotmányjogi szenátus pedig a közjogi, állambírósági, hatásköri, pártbírósági kérdésekben illetékes.²

Németországban az önkormányzati rendeletek feletti normakontrollt a közigazgatási bíróságok végzik, melynek következtében adott esetben meg is semmisítik azt. Ezért a magyar kettévált hatáskörhöz hasonló jogi helyzet nincsen, német tapasztalatok nem léteznek. Ebben a kérdésben azonban beválik a német „specifikus alkotmányjog” tana, melyet erre a helyzetre is lehet alkalmazni.

A magyar törvényhozó az említett konfliktusok megelőzése végett a bírósági hatáskört általánossá tette és az Alkotmánybíróság hatáskörét kivételként szabályozta. „Az Alkotmánybíróság (...) az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása”.

¹ Szeretném megköszönni Prof. Dr. Stumpf István, Dr. Kiss Julianna és Dr. Erdős Csaba közreműködését és segítségét dolgozatom elkészítésében.

² JAKAB DÉNES BARNA: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, in *Jogelméleti szemle*, 2003/2. szám.

Ez a jogszabályi rendelkezés a „speciális alkotmányjog” ismérv fogalmát fejti ki. A kizárólagossági klauzula pedig, azt „jogállami csapdát” hivatott elkerülni, amelyet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése teremt, amely értelmében minden törvényellenesség egyszerre közvetett alkotmányellenességet is megvalósít.³

3. A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERE

3.1. Horizontális hatalommegosztás

A hatalmi ágak elválasztása és megosztása a felvilágosodás korához köthető követelmény, mely kifejezetten az abszolutizmus ellen irányuló elmélet volt. A leggyakrabban idézett – noha közel sem első – Montesquieu-i modell három hatalmi ágot különített el, nevezetesen a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást.⁴ Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában az államhatalmi ágak elválasztása elvének értelmezése során abból indul ki, hogy ezen elv a mai parlamentáris rendszerekben is érvényesül, ahogy azt az Alkotmány (Alaptörvény) is tükrözi. „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom *elválasztása* ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A *jog*, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.”⁵ Ezzel szemben a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, *politikai* jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány (Alaptörvény) amikor deklarálja, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve. A függetlenséget fejezi ki továbbá a bírák párttagságának és politikai tevékenységének tilalma, mely egyértelművé teszi a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt azt kifejezetten megköveteli. Ezáltal jól látszik, hogy a bírói hatalmi ág nem áll olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a másik két hatalmi ággal, mint amilyenben azok egymással vannak.⁶ Az Alaptörvény pedig végre *expressis verbis* tartalmazza a hatalommegosztás kifejezést is.

Ez a hármas felosztás azonban ma már nem minősül elégségesnek, lévén, hogy háromnál több hatalmi ág létezik. Gondoljunk itt például az Alkotmánybíróság tevékenységére, mely a fent nevezett egyik hatalmi ágba sem illeszkedik be,

³ KÜPPER, HERBERT: Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok. in *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/1. szám, 21-22.

⁴ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*, 1995, Osiris Kiadó, Budapest, 1-2.

⁵ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

így az valójában egy külön hatalmi ágat képez. Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében még ezen hatalmi ágaknak az institucionális elválasztásáról írt, manapság azonban már inkább funkcionális hatalommegosztásról beszélhetünk.⁷

Ha a normakontroll tevékenységet, mint egyfajta negatív jogalkotást egy külön hatalmi ágként fogjuk fel, akkor a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán is egy funkcionális hatalommegosztás valósul meg. Miután a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, és az Alkotmánybíróság már csak abban az esetben vizsgálja felül a helyi önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, amennyiben a vizsgálat tárgya a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ezzel támasztható alá, hogy megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben és megbontásra került a normakontroll egysége.

3.2. Vertikális hatalommegosztás:

A fent leírt elméleteken túlmenően nem csak horizontálisan tudjuk elválasztani a hatalmi ágakat, hanem vertikálisan is. E nézet alapján a központi szint ellenpólusát jelentik a helyi önkormányzatok vagy a föderatív államok esetében a tagállamok. Ez a modell az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, a hatalommegosztás lényegét pedig a fékek és ellensúlyok rendszerében látja. Ennek alapján a területi, a helyi és a központi szervek korlátozni tudják egymást. Ez azonban Csink Lóránt véleménye szerint a helyi önkormányzat és a központi hatalom viszonylatában nem valósul meg, hiszen a helyi önkormányzat is gyakorol jogalkotási és végrehajtási feladatokat. Így azonban, ha a hatalommegosztást úgy értelmezzük, mint amelynek értelmében az egyes állami funkciókat a hatalom koncentrációjának elkerülése érdekében más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás legfeljebb csak az ellensúlyozást valósítja meg, de az eltérő funkció gyakorlását nem. A vertikális hatalommegosztás lényege tehát az, hogy azonos vagy hasonló funkciók gyakorlása más illetékességi területre kiterjedően valósul meg.

„Vertikális hatalommegosztásról legtágabb értelemben akkor beszélhetünk, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza. (...) Szűkebb értelemben ugyan-

⁷ CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, 2014, Pázmány Press, Budapest, 13-14.

akkor csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Azaz, ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója.”⁸ Mivel az Alaptörvény szerint Magyarországon a közhatalom forrása a nép, a népszuverenitással csak a politikai közösség egésze rendelkezik, annak részei, így a helyi választópolgárok nem. Így viszont hazánkban nem valósul meg a vertikális hatalommegosztás.⁹

A következőben azt szeretném bemutatni, hogy miként valósul meg Kúria és az Alkotmánybíróság között, a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán, a normakontroll hatáskör megkettőződése következtében megvalósuló funkcionális hatalommegosztás.

4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK FELETTI NORMAKONTROLL SZERVEZETI-ELJÁRÁSI OLDALA:

A közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyának alapvetően három típusát különböztetjük meg, ezek az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés. Ezek közül a felügyelet, és azon belül is a törvényességi felügyelet nem más, mint a jogérvényesítés egyik módja, melyben a felügyeletet gyakorló a felügyelt szerv jogszerű működést folyamatosan figyelemmel kíséri, vizsgálja, és jogsértés esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról illetve szankcionálja a jogsértőt.¹⁰ A törvényességi felügyelet kizárólag csak a jogszabálysértések orvoslására hivatott. A felügyeletet gyakorló szerv intézkedési lehetőségei általában csupán a kezdeményezésig terjednek, ám kivételesen előfordul, hogy e szerv saját maga végzi a jogszabálysértés megszüntetését.

4.1. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás menete

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a Kormány a helyi önkormányzatok felett a törvényességi felügyeletet a fővárosi és megyei kormányhivatal (továbbiakban: kormányhivatal) útján biztosítja. Kimondja továbbá, hogy a helyi önkormányzat köteles az önkormányzati rendeleteket a kihirdetésüket követően haladéktalanul megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségét elmulasztja, kezdeményezheti a mulasztás megállapítását. Ha pedig a

⁸ CSINK LÓRÁNT: Uo. 157.

⁹ CSINK LÓRÁNT: Uo. 155-157.

¹⁰ CSÖRGITS LAJOS – ERDŐS CSABA – KARÁCSONY GERGELY – KUKORELLI ISTVÁN – VÁCZI PÉTER – SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. Államszervezet*, (Szerk: Smuk Péter), 2014, Universitas-Győr, Győr, 213.

helyi önkormányzat a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.¹¹

A következőben a kormányhivatal által az Alkotmánybíróság és a Kúria előtt megindított normakontroll eljárásokat fejtem ki részletesen.

4.1.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybíró-sági felülvizsgálata iránti javaslatát, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügye-letéért felelős miniszterhez, mellyel egyidejűleg megküldi azt az érintett helyi ön-kormányzatnak is. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kez-deményezi a Kormányt az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való össz-hangja felülvizsgálatának indítványozását. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a helyi önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét, azt az Al-kotmánybíróság megsemmisíti.¹²

4.1.2. Kúria előtti normakontroll

A kormányhivatal a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való össz-hangjának felülvizsgálatát, és annak megállapítását kezdeményezheti, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Ezen kezdeményezések esetében is érvényesül az előzőekben már leírt tétel, miszerint az érintett helyi önkormányzatnak is meg kell küldenie a Kúriához előterjesztett indítványt. Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzati rende-let más jogszabályba ütközik, abban az esetben azt megsemmisíti.

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja a helyi önkormányzat tör-vényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, határozatában határ-időt tűz, és elrendeli, hogy a helyi önkormányzat határidőn belül tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének. Ha a helyi önkormányzat az Önkormányzati Tanács döntésének megfelelően eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötele-zettségének, határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal

¹¹ Alaptörvény 34. cikk (4) –(5) bekezdés.

¹² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiak-ban Möt.) 136. §.

állásfoglalásának beszerzéséről, majd az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat a Kúria döntésében feltüntetett határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.¹³

Ha a Kúria a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatot hoz, melyben határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslása érdekében alkossa meg az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat helyett. Az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra egyaránt kötelező.¹⁴

A kormányhivatal vezetőjének a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, és az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint kell megalkotnia azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kormányhivatal a kihirdetett rendeletet megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző köteles gondoskodni a kihirdetett önkormányzati rendelet közzétételéről, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a kormányhivatal vezetője jogosult a következő önkormányzati választásig.¹⁵

4.2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.031/2012/11. számú és a Köf.5.001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint értelmezte feladatát:

Az Önkormányzati Tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás lefolytatása, melynek során a jogszabályba ütköző önkormányzati rendeleti rendelkezést megsemmisíti. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata kiterjed a törvénybe ütközés és más jogszabállyal való ellentét vizsgálatára egyaránt, amellyel az önkormányzati rendelet – az Alaptörvényben fogalt jogforrási hierarchia alapján – nem lehet ellentétes.¹⁶

¹³ Mötv. 137. §.

¹⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) 59.-61. §.

¹⁵ Mötv. 138. §.

¹⁶ Köf.5.031/2012/11. számú határozata.

Az Önkormányzati Tanács kimondta továbbá, hogy döntései során az önkormányzati rendelet törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. A Köf.5031/2012/11. számú határozatában lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata – a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel – elsődlegesen az, hogy az önkormányzati rendeleteket a törvényekkel összhangba hozza, illetve azzal összhangban tartsa. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletet főszabályként az elbíráláskor hatályos jogszabályokhoz méri. E főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálandó önkormányzati normát már hatályon kívül helyezték, de azt a perben még alkalmazni kell. „Az Önkormányzati Tanács ezért az indítvány megalapozottságát nem az Önkormányzati Rendelet megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálja. Utóbbi megállapítás nem zárja ki azt, hogy ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését.”¹⁷

5. A NORMAKONTROLL, MINT A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET ULTIMA RATIOJA

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet alapján a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia, és csak ennek eredménytelensége esetén alkalmazhat más eszközt a jogszabálysértés megszüntetése érdekében. Ebben az esetben azonban a jogszabálysértés mielőbbi orvoslása érdekében akár több eszköz egyidejű alkalmazására is lehetősége van, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi. Ezek alkalmazására egészen addig lehetősége van, amíg a jogsértő helyzet fennáll.

5.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll kezdeményezése

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. §-a alapján utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban és alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, azonban csak abban az esetben, ha a vizsgálat az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányul.

Utólagos normakontroll eljárásban az Abtv. 24. §-a szerint a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosá-

¹⁷ Köf.5001/2013/6. számú határozat.

nak határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján vizsgálja meg, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Abban az esetben, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybíró-sági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése érdekében az Alkotmánybíró-ságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével javaslatot terjeszt elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. Ezzel egy időben a kormányhivatal az indítvány tervezetét megküldi az érintett helyi önkormányzat-nak is. Az indítvány-tervezetet 45 napon belül kell előterjeszteni a miniszternek. Amennyiben az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet ha-tályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek a fővárosi és megyei kormányhivatal hala-déktalanul tájékoztatja a minisztert. Erről a miniszter az alkotmánybíró-sági eljárás során az Alkotmánybíró-ságot tájékoztatja.¹⁸

Az Alkotmánybíró-ság honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva megállapí-tottam, hogy a Kormány még egy ízben sem élt ezen jogával. Azonban, ha jól be-legondolunk, ez nem is okoz olyan nagy meglepetést, hiszen nem vetne túl jó fényt a helyi önkormányzatra sem, ha egy rendelete kapcsán alkotmányellenességet ál-lapítana meg az Alkotmánybíró-ság. Hiszen az, hogy egészen a taláros testületig eljut az ügy, az azt jelentené, hogy egy elég hosszú eljáráson keresztül a helyi önkormányzat ellent mondana a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Persze előfordulhat, hogy a kormányhiva-tal, a miniszter és a Kormány is téved az Alaptörvénybe ütközés kérdésében, hi-szen ennek megállapítására kizárólag az Alkotmánybíró-ság jogosult. Megjegyez-ném azonban, hogy a jogszabályba ütközés megállapítása lényegesen egyszerűbb, hiszen abban az esetben a kormányhivatal közvetlenül a Kúriához fordulhat, és így nincs szükség közvetítő szervekre, így a Kormányra sem, ezáltal pedig egyszerűbb az eljárás és hatékonyabb a jogérvényesítés is. Ezen felül a jogszabálysértés szinte kivétel nélkül fel is merül, míg a tisztán Alaptörvénybe ütközés rendkívül ritkán fordul elő, hiszen kevés olyan tárgykör van, amelyet valamilyen más, a jogforrási

¹⁸ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.

hierarchiában magasabb szinten álló norma nem szabályoz, így viszont az Alaptörvény és a helyi önkormányzati rendelet közé általában beékelődik egy jogszabály, mely estben viszont a Kúria jogosult eljárni az ügyben.

Törvényességi felhívások eredményessége (%)			
Megye/főváros	2012. év	2013. év	2014. év
Bács-Kiskun	82,5	99	93,5
Baranya	100	99,8	100
Békés	92	91,4	100
Borsod-Abaúj-Zemplén	99,4	99,8	95,2
Csongrád	100	100	100
Fejér	99,2	99,6	99,4
Győr-Moson-Sopron	98,4	98,3	95,6
Hajdú-Bihar	99	100	100
Heves	100	97,4	100
Jász-Nagykun-Szolnok	100	99,6	100
Komárom-Esztergom	84,2	78,5	88,3
Nógrád	100	95,1	98,3
Pest	96,6	98,4	94,8
Somogy	99,3	100	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	99,5	99,6	97
Tolna	100	100	100
Vas	100	100	100
Veszprém	99	99,1	98,9
Zala	99	99,5	99,2
Budapest	89,2	97,9	100
Összesen	98,9	99,1	97,9

1. táblázat¹⁹

A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy az ügyek többsége már a kormányhivatal törvényességi felhívását követően lezárul. Ezt igazolta lakóhelyem, Répcelak város jegyzőjével, Dr. Kiss Juliannával készített interjú is, melyben Dr. Kiss Julianna beszámolt arról, hogy tudomása szerint nagyon ritkán fordul elő ilyen típusú ügy, és a helyi önkormányzatok a kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltaknak általában eleget tesznek.

¹⁹ DR. GYERGYÁK FERENC: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, in *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 1. szám, 52.

Megállapítottam továbbá, hogy az ügyek többsége az úgy nevezett „régí” típusú és „közvetlen” alkotmányjogi panasz eljárásokban indul meg. A fenti eljárás típusok szabályait az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza az alábbiak szerint: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

Mint azt már korábban említettem az Alkotmánybíróság az esetek többségében elutasító, illetve visszautasító döntést hozott. Több esetben előfordult, hogy az eljárási határidőt lépte túl a kezdeményező, vagy éppen a sérelmet szenvedett nem merítette ki jogorvoslati lehetőségét, illetve olyan esetre is volt példa, hogy nem volt megállapítható az indítványozó tényleges érintettsége. A 2012-es évben leggyakrabban olyan probléma merült fel, hogy az indítványozó indítványában nem kizárólag alaptörvény-sértésre hivatkozott, hanem valamely jogszabály megsértésére is, vagy az indítványban felvetett kérdés nem volt eldönthető az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül. Így történt ez a 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetében is: „Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Abtv. 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Tekintettel arra, hogy a bírói indítványban felvetett kérdés nem dönthető el az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül és tárgya nem kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kérdés eldöntésére, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ügyrend 64. § (1) bekezdése alapján az indítványt visszautasítja és azt a Kúriához teszi át.”

Egyedi normakontroll eljárás alapján is indult eljárás a taláros testületnél, ennek szabályait az Abtv. 25. §-a tartalmazza, mely szerint „(1) Ha a bírónak az

előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.”

Az egyedi normakontroll eljárás alapján indult ügyek sikeresebben szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt, mint az alkotmányjogi panasz alapján indultak. Ezen eljárástípus esetében már nem volt olyan mértékű az elutasító, illetve a visszautasító döntések száma.

5.2. Normakontroll iráni igény érvényesítése a Kúria előtt

A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Alkotmánybírósághoz képest szűkebb kör kezdeményezheti: a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal, az alapvető jogok biztosja és a bíró. A bíró abban az esetben kezdeményezheti ezt, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.

A Bszi.-ben, illetve az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben 2013. január 1.-je előtt nem szerepelt az alapvető jogok biztosának a kezdeményezési joga. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5054/2012/2., Köf.5058/2012/2. számú határozataiban a normakontroll-eljárásának megindítására jogosultak között helyesen nem is tüntette fel az alapvető jogok biztosát. Azonban a két nevezett törvény módosítását követően keletkezett Köf.5056/2014/2. számú határozatban, az Önkormányzati Tanács feltehetően rutinból átvette a fenti két korábbi határozatban foglaltakat, és szintén nem említette meg az alapvető jogok biztosát a kezdeményezésre jogosultak között, és az alábbiak szerint rendelkezett:

„A Bszi. 48. § (1) bekezdése szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-eljárását »a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal«, valamint a 48. § (3) bekezdés alapján a bíró kezdeményezheti 'Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.' A kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását a hatályos szabályok alapján más nem kezdeményezheti. A Bszi. 51. § (1) bekezdése a) pontja szerint az Önkormányzati Tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt,

ha azt nem az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be. A Bszi. 51. § (2) bekezdés b) pontja értelmében pedig az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti, ha az (1) bekezdés alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani.”

Ehhez képest az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. §-a szerint „Ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

(2) Az (1) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
- d) annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.”

Ezen felül a Bszi. 48. § (1a) bekezdése is felsorolja az indítványozásra jogosultak között az ombudsmant. „Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.”

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Önkormányzati Tanács döntésével ellentétben, a Kúria eljárását a kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül az alapvető jogok biztosa is kezdeményezheti, így a Köf.5056/2014/2. számú határozatban fel kellett volna tüntetni az alapvető jogok biztosát is a kezdeményezésre jogosultak között.

Mint látható meglehetősen szűken határozta meg a jogalkotó a kezdeményezésre jogosultak körét. Egy magánszemély például nem fordulhat közvetlenül a Kúriához abban az esetben, ha valamely helyi önkormányzati rendelet jogszabályba ütközését észleli, még akkor sem, ha ez jelentős sérelmet okoz számára. Ebben az esetben, az egyedi ügyben a bíróság Kúriához fordulásának joga vethető fel, amely azonban teljesen más joghatással bír, mint a kormányhivatal, vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezési joga. Egyedi ügyben a már hatályon kívül helyezett jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát is ki lehet mondani, amire a másik két kezdeményező kérelmére indult eljárás nem kerülhet sor. Ezen felül a magánszemélyek az alapvető jogok biztosához, vagy a kormányhivatalhoz fordulhatnak, akik rendelkeznek kezdeményezési jogosultsággal. Ezzel azonban már közvetetté vált az eljárás, továbbá az ombudsman és a kormányhivatal így kvázi egy szűrőként funkcionálhat, és már az előttük folyó eljárásban is elbukhat a sérelmet szenvedett személy ügye, ha az ombudsman vagy a

kormányhivatal úgy ítéli meg, hogy az önkormányzati rendelet nem sért más jogszabályt. A kormányhivatalhoz fordulás egyébként a jogértvényesítés szempontjából hatékony megoldás, mivel az egyedi ügghöz még nem kötődik, továbbá költségmenetes és relatíve gyors is.

Hasonló közvetett eljárás valósul meg az absztrakt utólagos normakontroll tekintetében is, hiszen miután az Alkotmánybíróság esetében eltörölték az actio popularist, a polgárok számára csak az ombudsmanon keresztül érhető el az Alkotmánybíróság. Azonban az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezői körének leszűkítésével egy időben bevezetésre került a „valódi” alkotmányjogi panasz, mellyel az alkotmányjogi panasz típusok körét bővítették ki, és ebből kifolyólag a polgárok számára is egy plusz lehetőséget teremtettek érdekeik érvényesítésére.

További érdekesség, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás során kötelező a jogi képviselet. Persze ezt kezdeményezői oldalon nem nehéz megoldani, hiszen a kezdeményezésre jogosult szervek alapvetően foglalkoztatnak jogi szakvizsgálóval rendelkező személyt. Problémásabb viszont a helyzet a helyi önkormányzatok esetében, amelyek nem feltétlenül foglalkoztatnak jogi szakvizsgálóval rendelkező személyt, ugyanis jegyzői tisztséget betölthet a közszerológati tisztségviselőkről szóló törvényben meghatározott egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkező személy is. Mindenesetre a Bszi 48. §-a is ennek megfelelően nem ügyvédként szerter ír elő, hanem az alapvetően nem ügyvédként tevékenykedő, azonban jogi szakvizsgálóval rendelkező személy eljárását is lehetővé teszi az alábbiak szerint: „(2) Az önkormányzati tanács előtti eljárásban a jogi képviselet - a (2a) bekezdésben meghatározott kivétellel - kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként. (2a) Az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője útján járhat el.”

Ehhez képest érdekes, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás nincsen jogi képviselethez kötve, annak ellenére, hogy például az alkotmányjogi panasz eljárásban a polgárok közvetlenül fordulhatnak a szervhez. Véleményem szerint ez annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nincs jogvita, és ezáltal nincsenek felek sem, nem igazán jó, hiszen egy polgár nincsen feltétlenül teljesen tisztában az egyes eljárási szabályokkal, így viszont a hiányos formai vagy tartalmi elemekkel benyújtott alkotmányjogi panasz csak az Alkotmánybíróság ügyterhét növeli feleslegesen. Természetesen amennyiben az indítványozónak lehetősége van az Alkotmánybíróság által meghozott visszautasító döntésében megjelölt probléma orvoslására, és az Abtv.-ben meghatározott határidőn belül erre

még lehetősége van, ismételten benyújthatja az immáron megfelelő indítványt a taláros testülethez, azonban ez már egy új ügyet jelent az Alkotmánybíróság előtt. Úgy gondolom, hogy a kötelező jogi képviselőt ezt a problémát orvosolni tudná. Azonban véleményem szerint a Kúria esetében ezen előírás viszont felesleges, hiszen alapvető jogok biztosa csak jogi végzettséggel rendelkező személy lehet, a kormányhivatal, mint köztudott, foglalkoztat jogi végzettséggel rendelkező személyt, aki az ügyben eljárhat. A helyi önkormányzatok esetében pedig úgy gondolom, hogy tekintettel arra, hogy érdekükben áll a pervesztesség elkerülése, nyilván azon önkormányzatok is jogi szakvizsgával rendelkező személyt bízhatnak meg a Kúria előtti perképviseletükre, amelyek alapvetően nem alkalmaznak ilyen személyt.

Mindenesetre annak ellenére, hogy ilyen szűk körű kezdeményezésre jogosult van, mégis jóval több ügy indul a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt, mint az Alkotmánybíróság előtt. Ez pedig leginkább az eljárási és hatásköri szabályoknak köszönhető.

Érdekes helyzetet teremt az, amikor egy indítványozó egyszerre hivatkozik alkotmányértésre és jogszabálysértésre is. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján, mely szerint „az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása” a kezdeményezést visszautasítja, és elrendeli az ügy Kúriára való áttételét. A Kúria Önkormányzati tanácsának viszont ebben az esetben az Alaptörvény-ellenességről is rendelkeznie kell, így viszont megkettőződik az alkotmányossági szempontú normakontroll.

Ezt a problémát az Önkormányzati Tanács a Köf.5001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint oldotta fel: „Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a önkormányzati rendeletek normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörét kizárólag alaptörvényellenességre alapozott indítvány esetében teremti meg. Alaptörvényellenességre és törvénysértésre is hivatkozó indítványok elbírálására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 71. § és 72. §-a alapján - értelemszerűen figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is - a Kúriának van hatásköre. Mindazonáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértés, illetve jogszabályellenesség tárgykörében vizsgálódik minden olyan esetben, amikor az indítványban állított tágabb körben megjelölt alaptörvény-ellenesség egyben jogszabályi kollízióként is értelmezhető.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa azonban nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizsgálja felül, ha-

nem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására, és amennyiben annak feltételei fennállnak, annak megállapítására is. Ennek kezdeményezésére a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett szintén a kormányhivatal jogosult.²⁰

6. A HATÁSKÖR VÁLTOZÁS OKAI

Mint már említettem, az Alaptörvény hatályba lépését követően jelentős változások következtek be az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Talán a legélesebb változást az *actio popularis*, azaz a bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll eljárás megszüntetése hozta magával, ugyanis ennek köszönhetően jelentős mértékben csökkent a taláros testület ügyterhe. Ezt követően a polgárok már csak az alapvető jogok biztosán keresztül tudják érvényesíteni absztrakt utólagos normakontroll iránti igényüket, melynek eredményeként az ombudsman egyfajta előszűrőként szolgál és ennél fogva tehermentesíti az Alkotmánybíróságot. Az ügyteher csökkentését hozta magával továbbá az is, hogy a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához.²¹

²⁰ Ugyan ennek az eljárásnak a normakontroll jellege vitatható, hiszen ebben az esetben egyáltalán nincs norma, amely nem rendelkezett valamiről, amiről kellett volna. Csakhogy rendkívül hasonlít a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetéhez, amelyet az Alkotmánybíróság bármely eljárása – így a különböző normakontroll hatásköreinek gyakorlása során is – megállapíthat. Az is alátámasztja a rendeletalkotás elmulasztásával kapcsolatos hatáskör normakontrollként való felfogását, hogy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni a megfelelő eltérésekkel.

²¹ Az Alkotmánybíróság alapvetően az Alaptörvénybe, és nem törvénybe ütközést vizsgálja. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság 39/2005. (X. 18.) AB határozatában az adott helyi önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközésére tekintettel, az alkotmányba foglalt jogforrási hierarchia sérelmi miatt mondott ki alkotmánysértést. Ez indokolja azon megállapításomat, miszerint a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához. A 39/2005. (X. 18.) AB határozat az alábbiak szerint rendelkezett: „Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. §-a alapján a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet. A Képviselő-testület az Ör.-t a Hgt. 23. § f) pontjának felhatalmazása alapján, a Hgt. végrehajtására alkotta meg. A Hgt. 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A Hgt. 25. § (1)

6.1. Ügyteher csökkentése

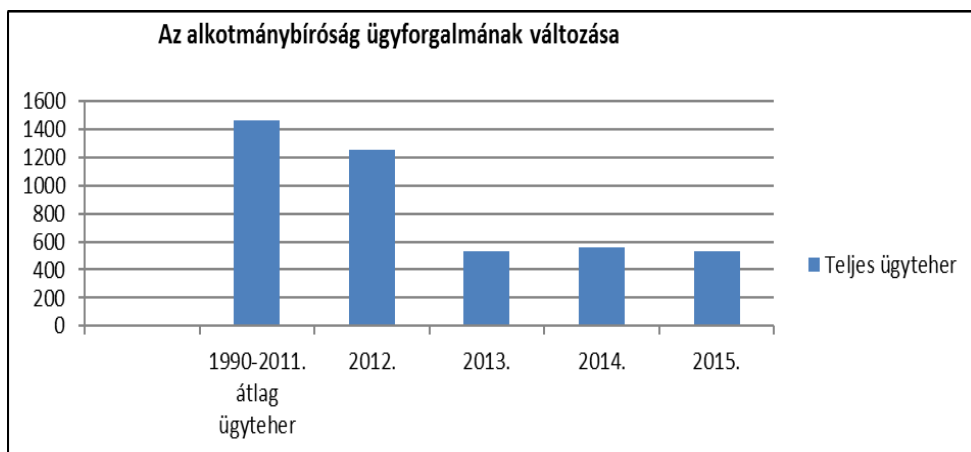
Az Alkotmánybíróság folyamatos túlterheltséggel küzdött a rendszerváltást követően, mely a hatásköri változásoknak köszönhetően jelentősen mérséklődött. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján minden évben statisztikai kimutatást tesz közzé éves ügyforgalmáról. Ezen statisztikai adatokat összevetve jól látható, hogy a szerv felállításától egészen 2012. január 1-éig az átlag ügyteher csaknem háromszor akkora volt, mint az elmúlt évben. Ezt illusztrálja a következő általam készített táblázat, illetve diagram is, melynek számadatait a közzétett statisztikából kivonatoltam.

Az alkotmánybíróság ügyforgalmának változása	
Időszak	Teljes ügyteher
1990-2011. átlag ügyteher	1466
2012.	1249
2013.	536
2014.	558
2015.	530

2. táblázat²²

bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét, a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordításaihoz és a működés fejleszthető fenntartásához szükséges költségeket alapul véve a külön jogszabályban meghatározottak szerint kell megállapítani. Ez a külön jogszabály a Korm.r., amelynek 7. §-a szerint a közszolgáltatási díj megállapítása az általános forgalmi adó nélkül számított egységni díjtételek meghatározásával történik. Az egységni díjtétel a gyűjtődény egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata szerint meghatározott díj lehet. Az Ör. 1. számú melléklete a hulladékszállítási díjtételeket nem kizárólag a gyűjtődényzet egyszeri kiürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata alapján határozta meg, hanem alapidíjat is meghatározott. (...) Az Alkotmánybíróság már korábban is megállapította, hogy »a felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.« (...) továbbá »egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl (...) az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keretet.«”

²² A szerző saját munkája a alkotmanybirosag.hu-n közzétett adatok alapján.



3. táblázat²³

Táblázat adataiból jól látható, hogy 2012-ben még nem volt olyan nagy az eltérés az ügyteher kapcsán a korábbi évekhez képest, mint ahogyan az 2012 után tapasztalható. Ez talán betudható annak, hogy a 2011-es évet követően 413 ügy még folyamatban maradt 2012. január 1-én, továbbá, hogy a hatásköri változások folytán egyes esetekben nem volt teljesen egyértelmű, hogy hol húzódik meg a határvonal, a két szerv között arra tekintettel, hogy az adott ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának van joga annak elbírálására.

A nevezett probléma feloldásáról az Alkotmánybíróság 3107/2012. (VII. 26.) AB végzésében az alábbiak szerint rendelkezett:

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendelet felülvizsgálata tekintetében, mivel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csupán akkor vizsgálja felül, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. „Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre valamely önkormányzati rendelet felülvizsgálatára olyan alkotmányjogi panasz keretében, amely az alaptörvény-ellenesség körén kívül eső törvényellenesség, jogszabály-ellenesség vizsgálatára irányul. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.”²⁴

²³ A szerző saját munkája.

²⁴ 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés

Ezen rendelkezés folytán nagyon megnehezült a taláros testülethez fordulás lehetősége a helyi önkormányzati rendeletek alkotmányos összhangjának vizsgálata kapcsán. A helyzeten az sem javít, hogy bizonyos esetekben akkor is elutasítja az Alkotmánybíróság a kezdeményezést, ha az indítványozó ténylegesen csak Alaptörvény ellenességre hivatkozik beadványában, azonban az ügy elbírálásához az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való előzetes összevetése szükséges. Ez történt az Alkotmánybíróság 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetén is, melyben a testület az alábbiak szerint foglalt állást: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben nem hozható döntés kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata által, mert az indítvánnyal érintett önkormányzati rendelet és az azt módosító rendelet alkotmányos megítéléséhez elengedhetetlen annak összevetése a BVKSZ és az OTÉK megengedett legnagyobb beépítési mértékre és legnagyobb építmény-magasságra vonatkozó rendelkezéseivel.”²⁵

Ezek után nem meglepő, hogy az amúgy is kevés ügyben, ami az Alkotmánybíróság előtt indult, szinte kivétel nélkül elutasító vagy visszautasító döntéssel zárult. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva összeszámoltam, hogy hány ilyen ügy volt az egyes években 2012. január 1. után. Az adatok folyamatos csökkenést mutatnak.

Időszak	Helyi önkormányzati rendelet alaptörvényellenességének megállapítására irányuló kezdeményezések száma
2012.	15
2013.	4
2014.	4
2015.	2

4. táblázat²⁶

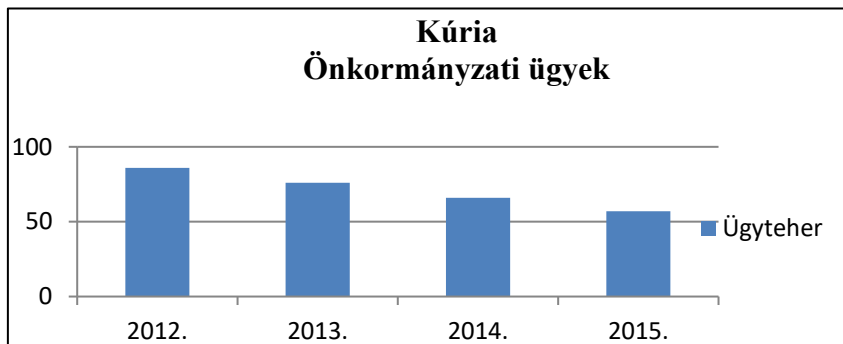
Ami az Alkotmánybíróságnál ügyteher csökkentésként jelentkezett, az a legfőbb bírói szervnél viszont újabb hatáskörök megjelenését eredményezte, és ebből kifolyólag az ügyterhét is növelte. A Kúria tekintetében is végeztem vizsgálódásokat, hogy mekkora terhet is jelentett a hatásköri átszervezés. Ebben az esetben már kicsit nehezebb volt a dolgom, mivel a Kúriának a honlapján nem érhetőek el az éves statisztikai adatok. Ezt a problémát viszont úgy oldottam meg, hogy összeszámoltam az önkormányzati ügyek kapcsán, a Kúria honlapján közzétett határozatokat és ennek alapján állapítottam meg az éves darabszámot, melyet az alábbi táblázatban összegeztem, illetve diagramon modelleztem.

²⁵ 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés

²⁶ A szerző saját munkája az alkotmanybirosag.hu-n közzétett adatok alapján.

Kúria önkormányzati ügyek száma	
Időszak	Ügyteher
2012.	86
2013.	76
2014.	66
2015.	57

5. táblázat²⁷



6. táblázat²⁸

Bár a számok itt is folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak, azért mégis csak jelentősen magasabbak, mint azt az Alkotmánybíróságnál láttuk. Ennek oka az lehet, hogy nagyon kevés olyan önkormányzati jogalkotási tárgykör van, amelyet nem jogszabály szabályoz, és ezáltal hiába vethető fel az Alaptörvény megsértése is, ha az önkormányzati rendelet és az Alaptörvény közé egy törvény is beékelődik. Ezen felül további problémát jelent, hogy nagyon nehéz elérni, hogy a taláros testület érdemben vizsgálatot folytasson egy helyi önkormányzati ügyben.

Meg kell még jegyezni azonban, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizsgálja felül, hanem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására is. Olyan eset azonban viszonylag ritkán fordul elő, hogy a Kúria ténylegesen meg is állapítsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását. Az esetek nagy többségében a helyi önkormányzat már a megyei kormányhivatal felszólítására eleget tesz jogalkotási kötelezettségének. A Kúria honlapján közzétett döntéseket megvizsgálva összeszámoltam, hogy mindösszesen 36 esetben vizsgálódott a Kúria Önkormányzati Tanácsa ilyen ügyben. Az év szerinti eloszlást a következő táblázat mutatja.

²⁷ A szerző saját munkája a <http://www.lb.hu/hu/onkugy-n> köttétett adatok alapján.

²⁸ A szerző saját munkája.

Év- szám	2012	2013	2014	2015
Ügy- szám (db)	7	10	18	1

7. táblázat²⁹

Egyes esetben az Önkormányzati Tanács két hatáskörét nem is olyan egyszerű szétválasztani egymástól. Így történt ez a Köf.5005/2015/3. számú döntés esetén is, melyben az Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet nem volt törvénsértő, a probléma nem a normaszöveggel önmagában merült fel, hanem azzal, hogy a szabály hiányos volt. Ez a probléma az önkormányzati rendelettel „kapcsolatban legfeljebb törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását vetheti fel abban a vonatkozásban, hogy az Ör. nem tartalmazza a törvényben foglalt garanciális szabályt. Bár a Kúria Önkormányzati Tanácsának van hatásköre a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására, azt bíró az előtte folyamatban lévő ügyben nem kezdeményezheti (csak a kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 137. § (1) bekezdése alapján). Mindemellett azt is figyelembe kell venni, hogy a mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség esetleges megállapítása bírói kezdeményezés esetén nem „oldja meg” a bíró által alkalmazni köteles norma törvényességi problémáját, hiszen az ilyen típusú döntésben az Önkormányzati Tanács pusztán jogalkotási kötelezettséget írhat elő (annak visszamenőleges és perben is alkalmazható hatálya pedig nem várható el az önkormányzati jogalkotótól).”

6.2. Központi közigazgatási bíróság megteremtése

Stumpf István véleménye szerint a Kúria és az Alkotmánybíróság között bekövetkezett hatáskörváltozások hátterében az húzódhat meg, hogy az alkotmányozó hatalom ezzel meg kívánta teremteni egy, majdan létrejövő központi közigazgatási bíróság alapjait.³⁰

„A közigazgatással szembeni bírói jogvédelem, a közigazgatási működés bírói ellenőrzése (bírói kontroll) többszörösen alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör, oda tartozik a jogállamiság egyik alkotóelemeként, a bírósági szervezet részeként és a bírói hatáskörök okán is, nem is beszélve a bírói út alapjogával való kapcsolatáról.”³¹

A központi közigazgatási bíróság nem ismeretlen a magyar történelemben. A közigazgatási bíráskodás kezdete hazánkban az 1883. évre tehető, amikor az

²⁹ A szerző saját munkája.

³⁰ Interjú Stumpf István alkotmánybíróval, készült 2016. április 7. napján.

³¹ PATYI ANDRÁS: A bírói kontroll kihívásai, in *Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011. évi különszám, 54.

1883. évi XLIII. tc. osztrák mintára létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot, mely egyszintű, országos illetékességű és hatáskörű közbizleti bíróság volt. Ez a bíróság ekkor főként egyéni adó- és illetékügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati fórum volt. Ezt a bíróságot 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság váltotta fel. A Közigazgatási Bíróság két osztályra tagolódott, a pénzügyi osztálya – mely a Pénzügyi Bíróság munkáját folytatta – és az ún. „általános osztályra”. A Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozott többek között az önkormányzatok védelme az államigazgatási döntésekkel szemben, ami korabeli felfogás szerint „alkotmánybíróági” funkciókkal ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot. A Közigazgatási Bíróság döntése bizonyos esetekben meritorius volt, azaz lehetősége volt a jogellenes hatósági döntés megsemmisítésén felül a hatóság helyett saját döntést is hozni. 1907-ben létrehozták a Hatásköri Bíróságot, melynek feladata az aszimmetrikus kétpólusú bírósági rendszer keretében felmerülő konfliktusok megszüntetése volt. A Hatásköri Bíróság a Curia és a Közigazgatási Bíróság elnökéből, valamint 8-8 bírájából állt, és a bíróságok valamint a közigazgatási szervek között, továbbá a rendes bíróságok és a Közigazgatási Bíróság között felmerülő hatásköri vitákat bírálta el. Ez a rendszer 1949-ig működött, amikor is a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot megszüntették.

A rendszerváltás után felmerült aztán ismételten az igény a közigazgatási bíráskodás iránt, melynek alapjait 1989-ben meg is teremtették, azzal, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése hatáskört adott a bíróságoknak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára, az 57. § (5) bekezdése pedig az egyén szubjektív jogává tette a bírósághoz fordulás lehetőségét, az államigazgatási határozatokkal szemben. Azonban a fent nevezett szakaszok egyike sem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult, illetve köteles elvégezni. A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése más rendelkezésekben nem öltött testet. A rendszerváltás következtében végbemenő alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint az Alkotmánybírósnak vagy az országgyűlési biztosi intézménynek.³²

2013. január 1-jén aztán felállították a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, mely az önálló közigazgatási bíróság megteremtésének első lépése volt. E bíróságok jogállása a járásbíróskéhoz igazodik, ám illetékességi területe a törvényszékekkel azonos. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem rendelkezik jogi személyiséggel, hanem a törvényszék jogi személyiségéhez tartozik. A közigazgatási és munkaügyi bíróság a törvényszék kihelyezett egységeként, a törvényszéki elnök igazgatási és pénzügyi felügyelete alatt működik, és a törvényszék elnöke bizonyos kérdésekben közvetlenül beleszólhat a közigazgatási és munkaügyi

³² Uo.

bíróság igazgatásába. A bíróság első fokon jár el, felette a fellebbviteli szintet a törvényszék képezi.

Mint látható a közigazgatási bíráskodás még teljes mértékben a rendes bíróságokon belül marad, hiszen még az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróság sem alkot önálló bírósági ágat, így még formális önállósulásról nem lehet szó. Az önállósulás csírája azonban a hat regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium esetében már megjelenik. A kollégium több megye területét átfogó, az ítéletátlák illetékességéhez nem igazodó regionális szervezet, amelyben az adott régió közigazgatási és munkaügyi bírái közösen vagy külön-külön összeülnek és szakmai kérdéseket beszélnek meg.³³

Pacolay Péter *Töprengések Alkotmánybírósági hatáskörökről* című munkájában úgy fogalmazott, hogy „az alkotmánybíró a hatályos magyar jogrendszerben közigazgatási bíróként jár el mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre meg nem tisztul”. Pacolay Péter már korábban is kifejtette ezzel kapcsolatos álláspontját, mely szerint nem illeszkedik az Alkotmánybíróság hatáskörei közé az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége. Véleménye szerint különösen azon ügyek esetében áll fent ez a helyzet, amelyeknek során a törvényellenesség ellenőrzése az Alkotmánybíróság feladata, hiszen ez klasszikusan közigazgatási bírói hatáskör. Az új szabályozás ezen ugyan változtatott, hiszen már nem az Alkotmánybíróság végzi a helyi önkormányzatok feletti törvényességi normakontrollt, azonban nem is egy közigazgatási bíróság, hanem a Kúria.³⁴

Egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását eredményezné. A hatályos szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével, az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés feloldására, amennyiben az érintett szerv indítványozza a hatásköri összeütközés Alaptörvény-értelmezése alapján történő megszüntetését az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság ekkor arról dönt, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Az Abtv. értelmében a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés megszüntetése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ez a jelenleg fennálló egységes bírósági szervezetben persze ésszerűnek mondható. Azonban amennyiben létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer, melyben kialakul egy legfelsőbb közigazgatási bíróság is, amely a Kúriával azonos szinten helyezkedik el,

³³ HERBERT KÜPPER: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, Magyar Tudományos Akadémia, in *MTA Law Working Papers*, 2014/59., 2-15.

³⁴ PACZOLAY PÉTER: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, in *Alkotmánybíró-sági szemle*, 2010. 1. szám, 13.14.

szükségessé válik egy olyan hatásköri fórum létrehozása is, amely a két bírósági fórum közötti hatáskör összeütközést eldönti. Ezt a szerepet megfontolandó lenne az Alkotmánybíróságra telepíteni. A közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés ügyében való döntést pedig célszerű lenne a legfelsőbb közigazgatási bírói fórumhoz telepíteni.

Egy elkülönült legfelsőbb közigazgatási bíróság átvehetné a Kúriától az általa ellátott helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll eljárást és az Országos Választási Bizottság által előterjesztett döntések elleni kifogások elbírálását is.³⁵

Az Igazságügyi Minisztérium közzétett a honlapján egy előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról, melyben egy közigazgatási felsőbíróságról rendelkezik. Így egyre valószínűbbnek látszik, egy a rendes bíróságoktól elkülönült, központi közigazgatási bíróság létrehozásának megvalósulása.

7. A HATÁSKÖRVÁLTOZÁS KÖVETKEZTÉBEN FELMERÜLŐ KÉRDÉSEK

A témát vizsgálva több kérdés is megfogalmazódott bennem az új szabályozással kapcsolatban. Ezekre szeretnék itt most kitérni.

7.1. Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amennyiben a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal hozza meg az önkormányzati rendeletet?

A Kúria a KÖM.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, hiszen ez alapján teljesezhet ki az önkormányzati autonómia. „A jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat).”

A fent nevezett határozatában a Kúria megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésére tekintettel a rendeletpótlási eljárás az alaptörvényi szabályozáson nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör pedig az Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia”. Ez a garancia úgy teljesül, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Mötv. nem teszi automatikusan lehetővé a kormányhivatal vezetője számára a rendelet megalkotását a Kúria által megadott

³⁵ STUMPF ISTVÁN: *Erős állam- alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég kiadó, 184-185.

határidő lejártát követően, hanem a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie ezt a Kúriánál. Az önkormányzatnak így lehetősége nyílik a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is a teljesítésre. Erre a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig van lehetősége. A Bszi. szerint az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkotja meg a rendeletet.

A pótlási joggal kapcsolatban problémát vet fel, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyokhoz igazodó jogszabályi rendelkezések kialakítására, mivel az minden esetben az adott település sajátosságához igazodik, így pedig megfelelő háttérszabályozás kialakítása sem lehetséges. Erre tekintettel alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat együttműködésének, a kormányhivatal felkészültségének és a viszonyokban való jártasságnak.

Érdekes továbbá, hogy felmerülhet olyan helyzet, hogy valamely önkormányzat a népszerűtlen helyi rendelkezés megalkotásának elkerülése érdekében, és ebből kifolyólag a politikai felelősség áthárításának lehetőségét kihasználva szándékosan nem alkotja meg a törvény által előírt helyi önkormányzati rendeletet. Amennyiben pedig a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet viszonylag könnyen ki is alakulhat. Az persze kérdéses, hogy ilyen esetben milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Annak megítélése azonban, hogy a jegyző szakmai mulasztása, a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, vagy adott esetben a munka tudatos, politikai okokból való akadályozása áll a mulasztás hátterében, csak a konkrét eset összes körülményének figyelembe vételével állapítható meg. Az azonban nyilvánvaló, hogy mulasztáshoz kapcsolt szankciók szabályozásának teljes hiánya könnyedén elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok felismerjék a munka és a felelősség áthárításának lehetőségét, és éljenek is azzal.³⁶

7.2. Miért épen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és akkor a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között, a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?

A hatályos szabályozás szerint, a törvények és a helyi önkormányzati rendeletek esetében egyfajta garanciális eljárás valósul meg. A törvények esetében ez az elő-

³⁶ TILK PÉTER: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, in *Kodifikáció*, 2014/1. szám, 33-41.

zetes normakontroll eljárás alapján, a helyi önkormányzati rendeletek esetében pedig a korábban ismertetett módon valósul meg. A kérdés az, hogy akkor a többi jogszabálytípus estében miért nem valósul meg ilyen, hiszen ezen jogi normák esetében is előfordulhat, hogy azok beleütköznek egy náluknál magasabb szintű jogi normába. Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma esetében nehezebb orvosolni a normakollíziót, mint egy alacsonyabb szintű esetében. Véleményem szerint ezt a problémát úgy lehetne orvosolni, hogy a többi jogszabály esetében is meg kellene teremteni valamilyen típusú garanciális eljárást, akár úgy, hogy ezen jogszabályok megalkotására jogosult szervek felett is létre kellene hozni egy olyan automatikus szűrőként funkcionáló felügyeleti szervet, mint ami a helyi önkormányzatok esetében is megvalósul a kormányhivatal által.

7.3. Ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

A törvények és a helyi önkormányzati rendeletek között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő jogszabályok esetében eljárhat az Alkotmánybíróság abban az esetben is, ha azok nem csupán az Alaptörvénybe, hanem más, náluknál magasabb szinten álló jogszabályba ütköznek. Ennél fogva azonban nem világos, hogy a helyi önkormányzati rendeletek esetében ez a hatáskör miért került át a Kúriához.

7.4. Mi a teendő akkor, ha a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez a jogszabály egy nála is magasabb szintű jogi normával ütközik, mellyel azonban a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van?

Ebben esetben az önkormányzati rendeletet nyilván indokolatlan lenne megsemmisíteni arra hivatkozással, hogy az sérti a jogforrási hierarchiát. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele során a vizsgálat itt nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály vonatkozásában történik. A Kúria erre a Köf.5.059/2013/4. számú ügyben mutatott rá, amely során az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy „a normahierarchia alkotmányos rendjét figyelembe véve tehát jelen ügyben nem az Ör. jogszabályellenessége, hanem a Korm. rend. törvényellenessége merül fel”. Erre figyelemmel az Önkormányzati Tanács nem semmisítette meg a vizsgált önkormányzati rendeletet.³⁷

7.5. Milyen mértékben tartja magát a Kúria az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához?

Érdekelt, hogy az a Kúria mennyire tartja magát az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakhoz, vissza utal-e a taláros testület döntésére. Erre tekintettel kivo-

³⁷ Uo. 25-26.

natoltam néhány, a Kúria Önkormányzati Tanácsa által meghozott döntést, melyből megállapítottam, hogy a Kúria több határozatában is visszautalt az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra a két szerv hatáskörének elválasztása tekintetében. A Kúria az alábbiak szerint rendelkezett ezen kérdésben: „Az Alkotmánybíróság a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben megállapította, hogy az Alaptörvény-ellenesség mellett a más jogszabályba ütközés vizsgálatára is irányuló indítványok tekintetében nincs hatásköre eljárni, az eljárásra hatáskörrel a Kúria rendelkezik. (...) A fenti szabályok alapján megállapítható, hogy a Kúria elsődlegesen az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközését vizsgálja, ugyanakkor – ahogy az Alkotmánybíróság 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben is megállapította – a jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény-ellenes és egyben más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatát saját hatáskörben lefolytassa, s döntsön az ilyen típusú ügyekben is.”³⁸

7.6. Miért vizsgálhatja az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati adórendeleteket, ha a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényt nem?

Az Alaptörvény 37. cikke értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság e törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ehhez képest a helyi önkormányzati adórendeletek esetében nem valósul meg ilyen szintű korlátozás, hanem a többi önkormányzati rendelethez hasonlóan felülvizsgálhatja őket abban az esetben, ha az Alaptörvénybe ütköznek.

Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma alkotmányellenessége nem állapítható meg az Alkotmánybíróság által, de egy alacsonyabb szintűé – ha az egyébként nem törvénysértő – igen. Ez paralel probléma azzal, hogy helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárás nagyon bonyolult, míg a más jogszabályba ütközés megállapításának kezdeményezése elég egyszerű. Azaz a kisebb súlyú probléma egyszerűbben kezelhető, mint a nagyobb súlyú, holott véleményem szerint ennek pont fordítva kellene lennie.

³⁸ Köf.5054/2012/2.; Köf.5058/2012/2.; Köf.5056/2014/2.

8. AZ EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE, ÉRTÉKELÉSE

Az adatokból egyértelműen látható, hogy nem okoz túl nagy megterhelést jelenleg egyik szervnek sem a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárások tekintetében megvalósuló döntéshozatali jogkör. Az Alkotmánybíróság esetében az elérni kívánt ügyteher-csökkentés ténylegesen megvalósult ugyan, azonban nem a vizsgált hatáskör Kúriához való áttétele eredményezte ezt a drasztikus változást. Ebben véleményem szerint sokkal inkább szerepe volt a már említett *actio popularis* megszüntetésének. Az is jól látható, hogy az Alkotmánybírósághoz ilyen típusú ügyből évről évre egyre kevesebb érkezik. Ennek oka az, hogy nagyon ritka az az eset, hogy egy önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, és ha ez még fenn is áll sem feltétlenül fogadja be az Alkotmánybíróság az ügyet. Az esetek nagy többségében a szerv az indítványt elutasította vagy visszautasította. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a taláros testület ki akarja magát vonni az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata alól. Visszásságot vet fel az is, hogy abban az esetben, ha egy helyi önkormányzati rendelet nem csupán törvény, hanem alaptörvény-ellenes is akkor is a Kúriának kell eljárnia. Ez ugyanis hatáskör-megkettőzést eredményez. Így viszont a Kúria látja el az Alkotmánybíróság feladatát is.

Természetesen az is elképzelhető, hogy – amint arra fentebb rámutattam –, hogy a hatáskörváltozás valódi oka egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának megalapozása volt, s csak egy folyamat elején tartunk. A megkettőzött normakontrollal kapcsolatban felvetett problémák továbbra megoldásra várnak, intézményi modellektől függetlenül.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, 2014, Pázmány Press Kiadó, Budapest.
- [2.] CSÖRGITS LAJOS – ERDŐS CSABA - KARÁCSONY GERGELY – KUKORELLI ISTVÁN – VÁCZI PÉTER – SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014., Szerk.: Smuk Péter, Universitas-Győr, Győr.
- [3.] DR. GYERGYÁK FERENC: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, in *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 1. szám, 52.
- [4.] JAKAB DÉNES BARNA: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, in *Jogelméleti szemle*, 2003/2. szám.
- [5.] KÜPPER HERBERT: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, Magyar Tudományos Akadémia, in *MTA Law Working Papers*, 2014/59. szám, 2-15.
- [6.] KÜPPER, HERBERT: Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok, in *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/1. szám, 21-22.
- [7.] PACZOLAY PÉTER: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, in *Alkotmánybírósági szemle*, 2010. 1. szám 13.14.
- [8.] PATYI ANDRÁS: A bírói kontroll kihívásai, in *Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011. évi különszám, 54.
- [9.] SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*, 1995, Osiris Kiadó, Budapest, 1-2.
- [10.] STUMPF ISTVÁN: *Erős állam- alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég kiadó.
- [11.] TILK PÉTER: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, in *Kodifikáció*, 2014/1. szám, 33-41.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény.
- [2.] A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.
- [3.] Alaptörvény.
- [4.] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
- [5.] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.
- [6.] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.
- [7.] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.
- [8.] 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés.

- [9.] 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés.
- [10.] 3005/2013. (I. 21.) AB végzés.
- [11.] 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés.
- [12.] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.
- [12.] Köm.5009/2013/3. számú határozat.
- [13.] Köf.5054/2012/2. számú határozat.
- [14.] Köf.5058/2012/2. számú határozat.
- [15.] Köf.5056/2014/2. számú határozat.
- [16.] Köf.5001/2013/6. számú határozat.
- [17.] Köf.5.040/2015/5. számú határozat.
- [18.] Köf.5001/2013/6. számú határozat.
- [19.] Köf.5005/2015/3. számú határozat.
- [20.] Köf.5031/2012/11. számú határozat.

A RENDŐRÖKET MEGILLETŐ SZEMÉLYISÉGVÉDELLEM HATÁRAI- NAK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI PROBLÉMÁI

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Dolgozatomban a rendőrök képmásának és hangfelvételének nyilvánosságra hozatalának szabályozásával foglalkozom. Magyarországon az új Ptk. különböző rendelkezéseket ír elő közszereplők és nem közszereplők esetén, így merülnek fel azok a kérdések, hogy vajon a rendőr közszereplőnek minősül-e, illetve közfeladatának ellátásáról készült fényképe hozzájárulás nélkül közzétehető – e?

A közszereplői minőség meghatározásával kapcsolatban számos álláspont született, azonban a közszereplői státusz pontos meghatározása még mára sem tisztázott.

Napjainkban a modern médiában különbözőképpen jelennek meg tudósítások, híradások egy demonstrációról vagy különböző megmozdulásokról. A tudósítások az eseményeket úgynevezett totálképekkel illusztrálják, melyben be lehet mutatni a demonstráció helyszínét, lehet következtetni a résztvevők számára, valamint egyértelmű képet kapunk a riport témájáról. A média rendkívül sokszor használ közeli képeket is, ezek segítségével rendkívül jól be tudja mutatni az emberek véleményeit egy adott eseményről, hiszen az emberek véleményüket az arcuk reakcióival is ki tudják fejezni, viszont ezek a képek számos kérdést vetnek fel a személyiségi jogok kapcsán.¹

Ezzel a problémával nem csak a hivatalos szervek, hanem a média és a közvélemény is széles körben foglalkozik évek óta. A téma a 2006-os eseményekkel került középpontba, amikor az 1956-os forradalom kitörésének 50. évfordulóján tüntetések kezdődtek Budapesten, amelyek összecsapásokba torkollottak a rendőrség és a tüntetők között. A tüntetéseken fellépő rendőrök magatartása számos esetben jogsértőnek bizonyult, de mivel állítólag belső utasítás következtében a rendőrök nem viseltek azonosító jelzést, nehezen voltak felelősségre vonhatók.

A rendőr képmásának és hangfelvételének védelmével kapcsolatban felmerült alapkonfliktusra először a Kúria az 1/2012. számú BKMPJE határozata próbált megoldást találni, majd ezek után az Alkotmánybíróság foglalkozott ezzel a kérdéssel, miután az Index.hu ellen indított ügyben a Fővárosi Ítéltábla ítélete ellen

¹ SZEGHALMI VERONIKA – PAPP JÁNOS TAMÁS: A rendőr képmásának védelme – A vita jelenlegi állása, in *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. szám, 95. o. Elérhető: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20154sz/06.pdf> (2016. 09.10.).

alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. A Kúria jogegységi határozata és az Alkotmánybíróság állásfoglalása közötti ellentmondást a Kúria 2015-ös jogegységi határozata oldotta fel.

A döntések megismerése előtt azonban fontosnak tartottam olyan véleményeket, álláspontokat, továbbá törvényeket is ismertetni, amelyek a téma megértése szempontjából relevánsak lehetnek.

2. A RENDŐR SZEMÉLYISÉGVÉDELME NEK ELVI ALAPJAI

2.1. Nyilvánosság szerepe a médiában

Kiindulópontként a nyilvánosság kérdéskörét szeretném végig járni, hiszen abból kell kiindulnunk, hogy egy információs társadalomban élünk, ahol a média egy meghatározó szereplő. A média, a sajtó teszi azt lehetővé, hogy a nyilvánosság tájékoztatásban részesüljön minden fontos politikai, és nem politikai eseményről. Fontos szerepköre, hogy a nyilvánosság őre, továbbá feladata ellátása során társadalmi kontroll szerepe is megmutatkozik.

Már az 1960-as években is születtek olyan bírósági döntések, amik a sajtóról, a demokráciáról és az információkhoz való hozzáférhetőségről szóltak. A nyilvánosság kérdése, illetve a közszereplők bírálhatósága az 1960-as években a *New York Times Co. v. Sullivan* ügy kapcsán merült fel az Amerikai Egyesült Államokban, amikor egy feketék jogaiért tüntető szervezet a *New York Times*-ban egy egész oldalas felhívást jelentett meg, amiben sok hamis tényt tüntettek fel és ezek a tények alkalmasnak bizonyultak a tüntetésen eljáró rendőrök becsületsértésére. Ez ügynek a döntése alapján született meg az a gyakorlat, hogy a közszereplőknek, közjogi méltóságoknak kötelességük eltérni az olyan nyilvános támadásokat, amelyek alkalmasak arra, hogy irántuk megvetést keltsenek. Ezzel a döntéssel a média egy kiváltságot kapott a Legfelsőbb Bíróságtól, hiszen ebben az esetben a sajtó csak akkor volt marasztalható, ha bebizonyították velük szemben, hogy becsületsértő állításait, rosszhiszeműen és szándékosan publikálták.²

A politikai nyilvánosság minden jogállamban az egyik legalapvetőbb kritériuma a demokráciának. Ezt a fajta nyilvánosságot a szólás- és a sajtószabadság jogával tudjuk biztosítani, azaz a kommunikációs alapjogokkal. Ezen jogok segítségével valósul meg a társadalmi kommunikáció különböző közvetítői eszközök révén. Kommunikációs alapjogoknak számít a vélemény, a sajtó és az információs szabadság is. „A kommunikációs jogok közös sajátossága, hogy egyfelől védelmet nyújtanak az állami beavatkozás ellen, másfelől fontos szerepet játszanak a nyilván-

² KOLTAY ANDRÁS: *Sullivan on tour: A New York Times v. Sullivan szabálya Angliában, Ausztráliában, Új-Zélandon. Jura*, 2006/2. 109-110. o. Elérhető: http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2006_2.pdf (2016.09.10.).

vános akaratképzésben, amennyiben lehetővé teszik az egyén számára közügyekben való tájékozódást, és azt, hogy befolyást gyakorolhassanak a politikai folyamatokra.”³ Az alkotmányjog egyik képviselője, Grabitz véleménye szerint a nyilvánossággal kapcsolatos jogok esetén fontos, hogy az állam beavatkozást kizárjuk. A kommunikáció szabadságánál továbbá megemlíthetjük a negatív kommunikációs szabadságot is, ami azt teszi lehetővé, hogy valaki ne nyilvánítson véleményt. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság különösen azért tartja fontosnak a kommunikációs szabadságnak ezt az inverzét, hogy az állam ne kötelezhessen senkit meghatározott álláspont képviselésére.⁴

Nemzetközi dokumentumok közül az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata volt az első, amely tágabb értelmében vett kommunikáció szabadságával foglalkozik, és a 19. cikkében kimondja, hogy

„Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”⁵

Ezen kívül az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény is fontosnak tartotta az állam be nem avatkozását, amelynek 10. cikke kimondta, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, és hogy a véleményalkotás szabadságát, és az eszmék megismerésének lehetőségét úgy kell biztosítani, hogy ezekbe hatósági szerv ne avatkozhasson bele.⁶

Érdekessége az Egyezménynek, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát magába foglalja, azonban külön a sajtószabadságot nem tartalmazza. Az Egyezményt kritika is érte emiatt, mégpedig abban, hogy a 10. cikk általi szabályozással a sajtó védelme gyengének bizonyul. Mindezek ellenére továbbfejlődött a médiának az ellenőrző szerepe. Habár az Egyezményben nem szerepel, az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában kialakította a „public watchdog”, nyilvánosság őrének szerepét. Az EJEB álláspontja az volt, hogy az államoknak nem lehet kizárólagossága a médiában, nem kaphat az állam szabad kezét, illetve fontos, hogy beavatkozása igazolható legyen valamilyen észszerű indokkal, és ez az indok

³ HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 25. o.

⁴ HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 25-26. o.

⁵ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, kelt 1948. december 10-én Párizsban.

⁶ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, kelt 1950. november 4-én Rómában, kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

arányban álljon az elérni kívánt céllal⁷. Ezek alapján valósulhat meg, hogy a nyilvánosság hordozója megfoghatóbbá válik.

Magyarországon a politikai nyilvánosságot nagy mértékben a sajtó, illetve a televízió megjelenése változtatta meg. A sajtó és a televízió képes lett arra, hogy befolyásolja az élet számtalan területét, ezenkívül hatással tud lenni az emberekre, és formálni tudja véleményüket. A szemtanúk köre ezzel jelentősen kitágult az évek során. Az 1986- os sajtótörvény hatályba lépésével pedig a sajtónak a legfőbb feladatává az vált, hogy biztosítsa, hogy az emberek gyors, hiteles és pontos tájékoztatásban részesüljenek.⁸

A XX. század utolsó évtizedeiben újabb médiumként tűnt fel az internet, amely sokkal inkább kitágította a kommunikációs lehetőségeket. Az elektronikus tömegtájékoztatás napjainkban sokkal hatékonyabbnak bizonyul, mint a sajtó. Hihetetlen gyorsasággal tör fel az internet világa is. „Ameddig a telefonnak 74év, a rádióknak 38 év, a televízióknak 13 év, addig az internetnek 3 évre volt szüksége, hogy szerte a világon elérje az ötvenmillió előfizetőt. „⁹A médiában is egyre inkább nő az internet szerepe, hiszen az újságok és a tv-csatornák is például már rendelkeznek internetes fórumokkal.¹⁰

A nyilvánosság társadalmi kontroll szerepe a büntetőeljárás, illetve a polgári perendtartás során mutatkozik meg. A büntetőeljárás során főszabályként a nyomozati szakban a titkosság elve érvényesül, viszont a bírósági eljárásban már megengedett a nyilvánosság. A büntetőeljárásról szóló törvény 74/A. §-a kimondja, hogy a bíróság nyilvános tárgyalásáról a sajtó jogosult tájékoztatást adni, azonban a sajtó számára meg kell tagadni a felvilágosítást, ha a minősített adat védelmét sértené, vagy egyébként az eljárás eredményes lefolytatását veszélyeztetné. Továbbá a 74/B. § szerint, a bírósági tárgyalásról a nyilvánosság tájékoztatása érdekében hang- vagy képfelvételt a tanács elnöke engedélyével, a bírósági tárgyaláson jelenlévő személyről - a bíróság tagjain, a jegyzőkönyvvezetőről, az ügyészen és a védőn kívül - csak az érintett hozzájárulásával szabad készíteni.¹¹ A polgári jogviták eldöntése esetén is hasonló szabályozás ismert. A polgári perendtartásról szóló törvény 5.§ bekezdése szerint a bíróság a felek közötti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el, és csak bizonyos esetekben zárhatja ki csak a nyilvánosságot

⁷ GRÁD ANDRÁS: *A Strasbourgi Emberi Jogok Bírósága kézikönyve*, 2005, A Strasbourg Bt. kiadása, Budapest, 565-566. o.

⁸ HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 38-41. o.

⁹ TATTAY LEVENTE: *A közszereplők személyiségi jogai*, 2007, Dialóg-Campus, Budapest, 65. o.

¹⁰ HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 33. o.

¹¹ A Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

(tanúvédelem esetén, gyermekkorú védelme érdekében, üzleti titok megőrzése végett). A felvételkészítés tárgyában a Pp. 134/A. §-a kimondja, hogy nyilvános tárgyaláson a bíróság tagjairól, a jegyzőkönyvvezetőről és az ügyészről a sajtó kép- illetve hangfelvételt készíthet, más perbeli személyek esetén azonban szükséges a felvétel elkészítéséhez való hozzájárulás. Törvény eltérő rendelkezésének hiányában pedig jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó, e feladatkörében eljáró személyről hozzájárulása nélkül is elkészíthető a felvétel.¹²

A Be., illetve a Pp. is a sajtó jogosultságát a tájékoztatás érdekében biztosítja, azonban meghatározza azon személyi köröket is, amelyek esetén szükséges vagy éppen nem szükséges a kép- illetve hangfelvétel elkészítéséhez való hozzájárulás. A tájékoztatáson túl, elrettentés céljából is hasznosnak bizonyulhat a nyilvánosság és a bíróságokat is egy alaposabb, precízebb munkára ösztönözheti.

2.2. Az ember képmásának jogi megítélése

Meglehetősen sok ügy kapcsán fordult elő, hogy a média, illetve a sajtó személyiségi jogokat sértett tevékenységének gyakorlása során. Magyarországon a személyiségvédelem intézménye a XIX. század végén jelent meg, majd markánsabban a XX. század 20-as 30-as éveiben. A rendszerváltozás előtt nem is nagyon találkoztunk képmásokkal való visszaélésekről.¹³

A képmáshoz fűződő jog tárgya az egyénről készült kép, amely az ember személyiségének, külső megjelenésének valamilyen műszaki eszközzel való bemutatása.¹⁴ Az ember képmása és hangja, az egyén személyiségének megjelenése a külső világban. „Az ember külső megjelenése az emberi személyiség kifejezésének és az egyes ember megkülönböztetésének a nélkülözhetetlen eszköze.”¹⁵ A képmáshoz és a hangfelvételhez való jogot az illető akkor sérti meg, ha a képmást vagy hangfelvételt az érintett hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozza. A képmás és a hangfelvétel nyilvánosságra hozatalát tágan kell értelmezni, és ezáltal minden olyan eset nyilvánosságra hozatalát jelent, amikor az bárki számára hozzáférhetővé válik.¹⁶ A Kúria szerint azonban „a jogsértés megállapításának az érintett

¹² A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp).

¹³ PETRIK FERENC: *A személyiség jogi védelme a sajtó-helyreigazítás*, 2001, HVG-ORAC Kiadó, Budapest 135. o.

¹⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*, 1983, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 10. o.

¹⁵ TÖRŐ KÁROLY: *Személyiségvédelem a polgári jogban*, 1979, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 507. o.

¹⁶ PETRIK FERENC: *A személyiség jogi védelme a sajtó-helyreigazítás*, 2001, HVG-ORAC Kiadó, Budapest 135-137. o.

személy felismerhetősége nem feltétele. Ezért nincs jelentősége annak, hogy a felperes személye egyértelműen mindenki számára, egyszeri rátekintéssel, azonnal esetleg nem volt beazonosítható.”¹⁷

2.3. A Régi és az új Polgári Törvénykönyv összehasonlítása

A régi és az új Polgári Törvénykönyv között lényeges különbséget figyelhetünk meg a kép- és hangfelvételhez való jog kapcsán, ami a későbbiekben nagy problémát halmazott fel maga mögött.

Polgári Törvénykönyvről szóló 1959.évi IV. törvény ¹⁸	Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény ¹⁹
Ptk. 80. § (1) A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. (2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges. (3) Az eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni.	Ptk.2:48§ (1) Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. (2) Nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.

1. táblázat: a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog szabályozása a régi és az új Ptk.-ban

¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.156/2011/6. számú részítélete.

¹⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959.évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.).

¹⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: új Ptk.).

A régi Ptk. kimondja, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése az jelenti, hogy valaki az elkészített fotóval vagy hangfelvétellel bármilyen módon visszaél. Továbbá a képmás és a hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához az érintett hozzájárulása szükséges, a nyilvános közszereplés kivételével.²⁰

Az új Ptk. hatályba lépése ezt a fennálló helyzetet teljesen megváltoztatta, ugyanis az új szabályozás szerint nem csak a képmás vagy hangfelvétel felhasználásához, hanem már magához az elkészítéshez is az érintett személy hozzájárulása van szükség. Ezzel kapcsolatban azt is tudnunk kell, hogy a képmás nyilvánosságra hozatala nem tilos, olyan felvételek esetén, amelyeket nyilvános eseményekről, rendezvényekről készítettek, bár az engedélyre szükség lehet olyan esetben, ha a felvételen a személy beazonosítható. A tömegfelvétel elkészítésének két feltétele van. Az egyik, hogy olyan eseményen készül, ahol szokásos a fénykép vagy film készítése, például egy sportrendezvényen, azonban itt előfordulhat, hogy a kamera kiemel egyes személyeket. Ebben az esetben azonban a felvétel készítése azért nem lehet sértő az érintett személyre nézve, mert előre tudja, hogy az eseményről felvétel fognak készíteni. A másik esetben pedig a felvétel olyan helyen készül, ahol egyáltalán nem lehet számolni felvétel készítésével (pályaudvaron, utcán).²¹ A tömegfelvétellel kapcsolatban elsőként a BH 1985.17.szám alatt közzé tett eseti döntésében mondta ki a bíróság, hogy „a képmás nyilvánosságra hozatalának tartalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásban örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket”, hiszen a tömegfelvételek célja, hogy egy adott eseményről, gyűlésről, tüntetésről tájékoztatást adjon, és ilyenkor esetekben fizikai lehetetlenség több száz vagy ezer ember hozzájárulását kérni. Arra viszont nincs lehetőség, hogy a sajtó vagy a média a tömegből egy-egy résztvevőt külön kiemelve mutasson be.²²

Hozzájárulások esetén beszélhetünk hallgatolagos hozzájárulásról is, de erről csak akkor beszélhetünk, ha az illető tudott arról, hogy róla felvételt vagy fényképet készítenek.²³

A szabályozás másik értelmében a felvétel elkészítéséhez és felhasználásához nyilvános közszereplés esetén hozzájárulásra szintén nincs szükség²⁴, hiszen,

²⁰ Régi Ptk. 80. § (2) bekezdés.

²¹ PETRIK FERENC (főszerk.): *Polgári Jog. Bevezető és záró rendelkezések, az ember mint jogalany, öröklési jog*, 2013, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 196. o.

²² PETRIK FERENC: A személyiség jogi védelme a sajtó-helyreigazítás, 2001, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 140-141. o., FÉJA ANDRÁS: *A rendőrökről készített képmás, hang- vagy videofelvétel problematikája*, 2013. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00009/pdf/EPA02222_rendeszet_es_emberi_jogok_2013_3_03-13.pdf (2016.09.16.).

²³ PETRIK FERENC (főszerk.): *Polgári Jog. Bevezető és záró rendelkezések, az ember mint jogalany, öröklési jog*, 2013, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 196. o.

²⁴ Új Ptk. 2:48. § (2) bekezdés.

ha valaki valamilyen közéleti tevékenységet folytat vagy vállal, akkor tudnia kell előre és ezzel együtt el kell fogadnia, hogy képmását vagy hangját a televízió vagy a rádió rögzíteni fogja.

2.4. Közszerelői minőség meghatározása

A jogalkalmazásnak alapvető, fontos kérdése és ami a szabályozás kapcsán is felmerül, hogy ki tekinthető közszerelőnek?

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról szóló 2003. évi III. törvény 1.§ (2) bekezdése alapján *közszerelőnek minősül az a személy, „aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította”*.²⁵

A joggyakorlat és jogirodalom álláspontja az, hogy „közszerelőnek minősülnek azok a természetes és jogi személyek, akik tevékenységükkel vagy nyilvános fellépésükkel befolyásolják a szűkebben vagy tágabban értelmezett társadalom életét, helyi vagy országos viszonyok alakulását, továbbá akik közéleti kérdésekben érintettként szerepelnek.”²⁶ Ezen kívül kötelességük elviselni a nyílt támadásokat, a lesújtó kritikákat, képmásuk nyilvánosságra hozatalát, bizonyos adataik, titkaik közlését. Tattay Levente ezt a fogalmat úgy egészítette ki, hogy szerinte „a közszerelők körét mindenképpen ki kell egészíteni azok körével, akik valamilyen, az egész társadalomra ható közéleti tevékenységet végeznek vagy döntéseket hoznak – többek között –, közigazgatási határozatokat hoznak, intézkednek, vagy a társadalomra jelentős befolyást gyakorló publicisztikai tevékenységet folytatnak, közigazgatási ágazatokat, kormányhivatalokat vezetnek”²⁷ Ezek alapján nem jelenthetjük ki, hogy a rendőr közszerelő lenne, bár igaz, hogy rendelkezhetnek olyan felhatalmazással, amelyek jogszabályi keretek között a társadalom bármely tagjával szemben érvényesíthető, de ez általában egy szűkebb kört jelent. Az Alkotmány 46. cikke alapján pedig a rendőröket azért nem sorolhatjuk a politikus közszerelők körébe, mert az Alkotmány kimondja, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.²⁸

²⁵ Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról szóló 2003. évi III. törvény.

²⁶ TATTAY LEVENTE: *A közszerelők személyiségi jogai*, 2007, Dialóg-Campus, Budapest, 20. o.

²⁷ TATTAY LEVENTE: *A közszerelők személyiségi jogai*, 2007, Dialóg-Campus, Budapest, 153. o.

²⁸ Magyarország Alaptörvénye.

Almási Antal által ruganyosnak és színtelennek nevezett²⁹ általános személyiségvédelem korlátjaként jelent meg először a gyakorlatban majd a Ptk.-ban a közszereplőkre vonatkozó speciális szabályok. A közszereplők személyiségvédelmével kapcsolatban azt lehet elmondani, hogy a közszereplők részvételéhez és bírálhatóságukhoz közérdek fűződik. A kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.³⁰

2.4.1 A közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplők differenciálása

Számos vélemény szól arról, hogy különbséget kellene tenni a közszereplők és a közhatalmat gyakorló személyek között. Magyarországon a közhatalmat gyakorlók és a közszereplők magánéletvédelmének dogmatikája kifejezetten kaotikus. A közhatalmat gyakorlók és a politikai közszereplést vállalók esetében a választópolgároknak a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez köztevékenységük és annak megítélése szempontjából. Továbbá minden hatalom a népből származik, ezért nem lehet előlük semmit se eltitkolni.³¹

Azonban mégis szükséges, hogy differenciáljuk e kettő alancsoportot, hiszen az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Busuioc v. Moldova* ügy kapcsán kimondta, hogy a közhatalmat gyakorló személyeket nagyobb védelmi szint illeti meg, mint a politikus közszereplőket a véleménynyilvánítással és a kritikákkal kapcsolatban.³² Több vélemény szól arról, hogy a közfeladatot ellátó és a közhatalmat gyakorló személyek, amikor e minőségükben tevékenykednek, nem alanyai az alapvető jogoknak, így a tömegoszlató rendőr sem hivatkozhat személyiségi jogaira. Azonban a társadalmi fontosságú ügyekben a háttérben döntést hozó, a 'köz'

²⁹ ALMÁSI ANTAL: A személyiségi jog elhatárolás és tartama. *Jogtudományi Közlöny* (62.évf.) 15. szám, 134 o

³⁰ BDT. 2001.368. III. bekezdés.

³¹ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Nyilvános magánszféra- Hol a határ? in DEZSŐ MÁRTA-KU-KORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 332.o

³² A *Busuioc v. Moldova*, 61513/00. számú ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által 2004. december 21-én hozott ítélet. Elérhető: <http://ijc.md/Publicatii/mlu/ECHR/busuiac.pdf> (2016.09.10.).

számára ismeretlen személyek csorbítatlan személyiségvédelmet élveznek, míg a jelentős döntésekre semmiféle befolyást nem gyakorló rendőrök pedig igen?³³

A Ptk. kommentárja szerint a többségi felfogás a közszereplői minőség megítélésakor azt tartja szem előtt, hogy az érintett valamely közfeladat ellátása érdekében van-e jelen vagy sem. Véleményem szerint nem azt kell megállapítanunk, hogy az adott személy közszereplő e vagy sem, hanem arra kell rámutatnunk, hogy az az adat, amelynek nyilvánosságáról van szó, milyen mértékben, milyen intenzitással függ össze az illető közszereplésével.³⁴

A nyilvános bírálhatóság a közszerepléshez kapcsolódik, és nem ahhoz, hogy valaki közszereplő e vagy sem, tehát ezekben az esetben arra kell rámutatnunk, hogy az a cselekvés, amit épp csinál közszereplésnek minősül e vagy sem, hiszen a közhatalmat gyakorló személy nem feltétlenül közszereplő, és a közszereplő se minden esetben vállal közszereplést. Több vélemény szerint nyilvános közszereplésnek minősül az is, ha valaki valamilyen sporteseményen vagy felvonuláson részt vesz. Véleményem szerint, ez még nem feltétlenül bizonyul közszereplésnek. Dr. Petrik Ferenc azt a megállapítást tette e fogalom kapcsán, hogy „a közszereplés esetén, mind a „köz” mind pedig a „szereplés” szavaknak jelentőségük van. A fellépésnek a közéletben kell megtörténnie (politikai, társadalmi, kulturális stb. tevékenység kifejtése során), s abból a célból, hogy a nyilvánosság tudatos vállalásával a személy valamit közvetítsen mások részére.”³⁵ Itt jöhet szóba az önrendelkezési alapú megközelítés. Minden ember az életében vállal közszereplést, de általában mindenki maga dönti el, hogy hol húzza meg ezt a határt élete nyilvánosságra tartozó és nem nyilvános része között. Van, aki élete nagyobb részében vállal közszereplést, van, aki pedig kisebb mértékben. Majtényi László szerint döntő kérdés, hogy az érintett választotta e a nyilvánosság előtti életet, vagy sem. A közszereplők nyilvános fellépésükkel meg akarnak valamit mutatni magukból a világnak. A politikusok tudatosan teszik ki magukat a nyilvánosság elé szavaikkal és tetteikkel egyaránt³⁶ ezzel szemben a közhatalmat gyakorló személyek nem, ők nem saját akaratelhatározásukból állnak ki a nyilvánosság elé. Szabó

³³ KOLTAY ANDRÁS: Sajtó-helyreigazítás és válaszjog. A sajtószabadság korlátja vagy kiteljesítése? *Iustum Aequum Salutare*, 2008/4, 168.o.

³⁴ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Nyilvános magánszféra- Hol a határ? in DEZSŐ MÁRTA-KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 332.o

³⁵ PETRIK FERENC: *A személyiség jogi védelme a sajtó-helyreigazítás*, 2001, HVG-ORAC Kiadó, Budapest 138. o.

³⁶ Az Oberschlik v. Austria, 20834/92. számú ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által 1997. július 1-jén hozott ítélet, indokolás [29] bekezdés. Elérhető: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58044"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (2016.09.11.).

Máté Dániel szerint pedig „az a közszereplő aki az akar lenni, az a közszereplés, amit a közszereplő azzá tesz.”³⁷

A közszereplői minőség meghatározásával kapcsolatban sok hasonló, de mégis eltérő megfogalmazás született. A fent leírtak alapján egyértelműen nem jelenthetjük ki, hogy a rendőr személyiségvédelme azonos lenne a politikus közszereplőével. Továbbá a Ptk. sem definiálja sem a közszereplő, sem a nyilvános közszereplés fogalmát. Mivel nem egyértelmű maga a jogszabály sem, így magától érthetődik, hogy nem tudott kialakulni és határozottan állíthatjuk, hogy jelenleg sincs egységes bírói gyakorlat a közfeladatot ellátó rendőrök megítélése kapcsán.

3. A RENDŐRÖKET MEGILLETŐ SZEMÉLYISÉGVÉDELEM BÍRÓI GYAKORLATA

A bírói gyakorlat bemutatását megelőzően számos egyéb összefüggés vizsgálata szükséges ahhoz, hogy az intézkedő rendőr képmásának nyilvánosságra hozatalának problémáját jobban megértsük.

3.1. Nyilvános közszereplés meghatározása

Az új Ptk. kimondja, hogy nyilvános közéleti szereplés esetén felvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett hozzájárulására nincs szükség. E szabályozás kapcsán merülhet fel az a kérdés, hogy mely esetekben beszélhetünk nyilvános közszereplésről?

A nyilvános közszereplés témakörében az adatvédelmi biztos azt az állítást tette, hogy az érintett beleegyezése nélkül csak a nyilvános közszereplésen készült felvételeket lehet nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi biztos szerint a rendőr nem közszereplő, így adatai nyilvános közszereplés esetén hozzájárulása nélkül nem hozhatók nyilvánosságra, és egy nyilvános eseményen inkább a szónokok és a résztvevők számítanak közszereplőknek.³⁸

A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint

„nem minősül nyilvános közszereplésnek a nyilvánosság előtt folytatott munkavégzés, a közterületen történő szolgálati kötelezettségteljesítés, ezért a tevékenységét széles nyilvánosság előtt kifejtő rendőr, tűzoltó, börtönőr, postás, mentős, utcaseprő stb. képmása, hangfelvétele csak hozzájárulásával hozható nyilvánosságra.”³⁹

A Legfelsőbb Bíróság e döntése alapján tehát akkor sem akkor beszélhetünk nyilvános közszereplésről, hogyha az a szolgálati kötelezettségteljesítés miatt történik.

³⁷ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Nyilvános magánszféra- Hol a határ? in DEZSŐ MÁRTA-KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 332.-338. o.

³⁸ Az adatvédelmi biztos 33-68/22/7/2007. ált. hivatkozási számú állásfoglalása.

³⁹ A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.364/2006/4. számú határozata.

Az Alkotmánybíróság a 54/2000 (XII.18) AB határozatában kimondta, hogy intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy az állampolgárok jogainak védelme érdekében szükséges az, hogy a közhatalmat gyakorló személy a nyilvánosság előtt azonosítható legyen. Az egyenruhát viselő hivatásos állomány tagjai tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét.⁴⁰

Annak ellenére, hogy mind az Alkotmánybíróság, mind például az adatvédelmi biztos foglalkozott a közszereplő, illetve a nyilvános közszereplés fogalmával még ezek alapján sem kaphatunk választ a problémára, hiszen ezek a vélemények, döntések sem alakítottak ki olyan egységes szabályozást, amit minden esetben alkalmazni lehetne.

3.2. A rendőrök adatainak megítélése a hatályos jogszabályi környezetben

Kérdésként merülhet fel, hogy melyek azok a dolgok, amelyek csak az érintett személyre és melyek, azok, amelyek a széles nyilvánosságra tartoznak? Ez máig egy vitatott határterület. Az átláthatóság és a magánszféravédelem érdekei között kell igazságot tenni. El kell döntenünk, hogy egy ismeret szabadon terjeszthető e, vagy kizárólag az érintett önrendelkezési joga alapján lehet az adattal bármit is tenni.⁴¹

Ezzel kapcsolatban az Információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény mondja ki, hogy közérdekből nyilvános adatnak minősül a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény írja elő. Továbbá az Infotv. 26. §-a értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekből nyilvános adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igénye alapján bárki megismerhesse.⁴²

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII.18.) számú határozata.

⁴¹ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Nyilvános magánszféra- Hol a határ? in DEZSŐ MÁRTA-KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 329.o.

⁴² Információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.).

Az Infotv. szerint tehát nyilvánosságra hozható a rendőr neve, munkaköre, illetve minden a feladatával összefüggő adat. Ebben az esetben a törvény arra törekszik, hogy a nyilvánosság számára biztosítani tudja a rendőrség működésének átláthatóságát és tevékenységének nyomon követhetőségét.

Ezzel szemben A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény intézkedés alá vont személyek jogainak védelmét szolgálja, mivel, ha a rendőr visszaél jogával, akkor a törvény rendelkezése biztosítja azt, hogy ellene fel lehessen lépni ilyen esetekben. Az Rtv. 20.§-a rögzíti, hogy a rendőrt az intézkedés során egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye vagy szolgálati igazolványa igazolja. A rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni.⁴³

A fentiek alapján azonban itt is egyértelműen kiderül, hogy a rendőr jogszabályban meghatározott szolgálati adatai közérdekű adatnak minősülnek. Tehát ezek a rendelkezések szolgálhatnak arra, hogy a rendőrt intézkedése során kétség nélkül azonosítani lehessen.

A két törvény közül, a Rtv. az, ami csak szűkebb körben biztosítja az adott rendőr adatainak nyilvánosságát, míg az Infotv. egy sokkal szélesebb nyilvánosság számára garantálja azokat. Azonban mindkét esetben a jogsértésekkel szembeni fellépés lehetőségének biztosítása a cél.

A törvényeken túl az adatvédelmi biztos is azon a véleményen volt, hogy az intézkedések visszakereshetőségét és nyomonkövethetőségét kell alapul vennünk a rendőrök adatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban. Szerinte a Rendőrség köteles minden állományában tartozó személy intézkedését visszakereshető módon nyomon követni, továbbá későbbi megkeresés esetén köteles tájékoztatni az érdeklődőt az intézkedő rendőr személyéről. Véleménye szerint a rendőr azonosítása azonban nem az arcához kapcsolódik elsődlegesen, és az egyedi arcképek közzététele az érintettek hozzájárulása nélkül jogszerűtlenek.⁴⁴

Jogvédő szervezetek ezt az álláspontot sok esetben vitatják, mert szerintük a rendőrök intézkedés közben közhatalmat gyakorolnak, emiatt személyes adataik, így arcképük is közérdekből nyilvános adatnak számítanak és így hozzájárulásuk nélkül mutathatók arcképük.

3.3. A rendőr képmásának védelme a bírói gyakorlat szerint

Kezdetben nem volt egységes gyakorlat a közfeladatot ellátó rendőrök megítélése kapcsán.

⁴³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.).

⁴⁴ FÉJA ANDRÁS: A rendőrökről készített képmás, hang- vagy videofelvétel problematikája, 2013, 5. o. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00009/pdf/EPA02222_rendeszeti_es_emberei_jogok_2013_3_03-13.pdf (2016.09.16.).

A Pécsi Ítéltábla 2011-ben a ZTE-DVTK labdarúgó-mérkőzés alatt készült fényképfelvételek miatt, az eljáró rendőr által előterjesztett személyiségi jogi igényt bíralt el. Fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben nem rendőri intézkedésről volt szó, hanem a nyilvánosság tájékoztatása érdekében a rendőr szóvivői feladatot látott el, önként nyilatkozott, amely miatt eltérően kezelendő, mint például egy tömegoszlatást végző rendőrrel készített felvételtől. A másodfokú bíróság az akkori bírói gyakorlattal annyiban értett egyet, hogy egy-egy konkrét ügyben intézkedő rendőr (pl. az igazoltatás során) valóban nem minősül közszereplőnek, és ilyenkor őt valóban nem lehet engedély nélkül lefotózni, azonban „a tömegrendezvényen való rendőri részvétel [...], a sport- vagy politikai rendezvényeken a szurkolótáborok egymás elleni fellépésének a megakadályozására kivezényelt rendőrök tevékenysége – különösen a 2006. őszi budapesti események fényében – nyilvános közszereplésnek minősül. [...]”.⁴⁵

A rendőr tehát ebben az esetben fényképének közzétételét hozzájárulása nélkül is túrni köteles. A Pécsi Ítéltábla döntése nem jelentett iránymutatást a későbbiekben, mert a bíróságok továbbra is amellet érveltek, hogy ki kell takarni a rendőrök arcát a demonstrációkról szóló képes tudósításokban.

3.3.1. Fővárosi Ítéltábla 19.P.23.475/2011/4. számú ítélete

A pécsi ítélet indokolására próbált hivatkozni az index.hu portál jogi képviselője is a Fővárosi Törvényszéken, ahova négy rendőr adott be keresetet 2011 májusában. A jogerős ítélet alapjául szolgáló tényállás szerint a rendőr szakszervezetek által szervezett demonstráción hivatásos rendőrökről az index.hu fotóriportere fényképfelvételeket készített, amelyhez nem kérte hozzájárulásukat. A felpereseket egyedileg felismerhető módon jelenítették meg a fényképeket az interneten. Az elsőfokú bíróság az ítéletében megállapította, hogy amennyiben a rendőr utasításra, parancsra végzi nyilvános helyen a tevékenységét, az nem minősül közszereplésnek, ezért a róla készült képmás közzétételéhez szükséges az egyedi hozzájárulása vagy képmását technikai eszközökkel felismerhetetlenné kell tenni. Az adott esetben erre nem került sor, ezért az alperes megsértette a rendőrök képmás védelméhez fűződő személyiségi jogait.⁴⁶ A másodfokú bíróság az elsőfokú döntést helybenhagyta.⁴⁷ (Az ügy azonban végül az Alkotmánybíróságig jutott, ennek bemutatására dolgozatomban később térek ki)

Az említett esetekből is már jól kivehető, hogy a rendőrök képmásának megítélése kapcsán a bíróságok sok esetben eltérő álláspontra jutottak.

⁴⁵ A Pécsi Ítéltábla Pf.I.20.360/2011/6. számú ítélete.

⁴⁶ Fővárosi Törvényszék 19.P.23.475/2011/4. számú ítélete.

⁴⁷ A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.656/2012/7. számú ítélete.

3.4. A Kúria és az Alkotmánybíróság állásfoglalása között feszülő ellentmondás feloldása

3.4.1. A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata

Hasonló perek nagy számára tekintettel 2012 végén a Kúria Polgári Kollégiumának kollégiumvezető- helyettese annak érdekében, hogy egy egységes ítélkezési gyakorlatot biztosítson, jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta azokat a kérdéseket illetően, hogy a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységében közszereplőnek minősül-e, vagyis hogy egy feladatát végző rendőrt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló felvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges-e a hozzájárulása.

⁴⁸

Határozatában hivatkozott arra, hogy a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének ellátása során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása. Továbbá hivatkozott a fentebb említett Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára, és a Pécsi Ítéltábla jelentőségére is.⁴⁹

A Kúria e jogkérdés tisztázásánál a következőket vette figyelembe. Figyelembe vette, hogy az alapvető jogok, milyen esetben korlátozhatók, erre a kérdésre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése adja meg számunkra a választ, amely szerint az 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. Indokolásában megemlítette azt is a Kúria, hogy a rendőrök azért nem minősülhetnek közszereplőknek, mert igaz, hogy tevékenységüket közterületen, a nyilvánosság előtt végzik, de ez nem önkéntes akaratelhatározáson alapul, és nem abból a célból tevékenykednek, hogy szerepet vállaljanak egy szűkebb vagy tágabb értelemben vett társadalmi viszonyok kialakításában, hanem ilyenkor törvényben meghatározott, illetve munkaköri kötelezettségüknek tesznek eleget. Abban az esetben nem kell a rendőr hozzájárulása, ha a felvétel összehatásában mutatja be a közterületen történő eseményeket, és az ábrázolt személy azon nem ismerhető fel. További vizsgálat szerint, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Azonban az Infotv. és az Rtv. korábban már említett szakaszai sem adnak felmentést az alól, hogy közterületen, nyilvánosság előtt szolgálati feladatát teljesítő rendőrnek a felismerhetően ábrázolt képmását hozzájárú-

⁴⁸ A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata.

⁴⁹ A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata.

lása nélkül nem lehet nyilvánosságra hozni. Ahogy már említettem ezek a rendelkezések biztosítják azt továbbá, hogy a rendőrt intézkedése során azonosítani lehessen.⁵⁰

Az intézkedést foganatosító rendőr arcképe tehát nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak, ugyanis az nem tartozik a rendőri szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy közfeladatának ellátásával összefüggő egyéb személyes adata körébe.⁵¹

Mivel a Kúria határozatában kimondta azt, hogy nem beszélhetünk nyilvános közszereplésről abban esetben, ha a rendőr közterületen vagy nyilvános helyen teljesíti szolgálati kötelezettséget, így szükség van a rendőr hozzájárulásához ahhoz, hogy képmását vagy hangfelvételét nyilvánosságra hozzák.

A Kúria ezzel a határozatával azonban csak azt a kérdést válaszolta meg, hogyha a rendőr nyilvános közszereplést vállal, és beazonosítható módon készítenek felvételt róla, akkor képmása csak hozzájárulásával hozható nyilvánosságra.

3.4.2. Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX. 29.) számú határozata

A jogegységi határozat közzétételét követően az INDEX.HU Zrt. alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel az sérti az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, valamint a IX. cikk (2) bekezdésében garantált sajtószabadságot.⁵²

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság jogának lényegét a közügyek szabad vitatásának lehetőségében foglalta össze, amely tartalmát tekintve azt a kérdést veti fel, hogy a sajtó tájékoztató funkciója a közügyek szabad vitathatósága érdekében mire terjed ki. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikke alapján⁵³ megállapította, hogy a sajtószabadság a demokratikus berendezkedésben kitüntetett jelentőségű alapjognak számít. Ezzel szemben az emberi személyiség külső megnyilvánulását, a személyiség azonosítására szolgáló képmást védő alanyi jog nem önálló alapjog, és csak a méltóságvédelem közbejöttével részesül alkotmányos védelemben és szolgálhat más alapjog korlátozására.⁵⁴

⁵⁰ A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata.

⁵¹ A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata.

⁵² Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX.29.) határozata, indokolás [1] bekezdés.

⁵³ Magyarország Alaptörvénye, IX. cikk: (2) bekezdés: Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges feltételeit

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX.29) határozata, indokolás [35] - [36] bekezdés.

A továbbiakban Alkotmánybíróság vizsgálata során különbséget tett a közszereplők és a közhatalmat gyakorló személyek között. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közhatalmat gyakorló személy tevékenysége és ahhoz kapcsolódóan személyét azonosító képmása nem önmagában és nem bármely körülmények között, hanem csak a közéleti események szempontjából képezi a tájékoztatás részét. Hangsúlyozta, hogy a média-tartalomszolgáltatók tájékoztatása sem lehet mindenre kiterjedő: a közéleti kérdések vitathatóságához már nem tartozik hozzá az emberi mivolt legbensőbb lényegét érintő, azt sértő helyzet. Ilyen esetben a közhatalmat gyakorló személy méltóságvédelme miatt a sajtószabadság érvényesülésének is meg kell hajolnia.⁵⁵

Végül az Alkotmánybíróság egyértelművé tette azt, hogy egy rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül akkor is nyilvánosságra hozható, ha „a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül”.⁵⁶ Ezzel kapcsolatban továbbá az AB azt rögzítette, hogy a rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi résztvevői a történetnek. Ezért az arról készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közvetíthető a nyilvánosság felé, kivéve, ha ez a rendőr emberi méltóságának - mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemnek - sérelmét jelenti; ilyen lehet például, hogyha a rendőr hivatala gyakorlása alatt megsérül, és szenvedését bemutatják, közvetítik.⁵⁷

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélet tábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélet alaptörvény-ellenességét állapította meg, és azt megsemmisítette.

A határozat után a bírói gyakorlat úgy alakult, hogy a büntetéseken vagy bírósági tárgyalásokon készült résztvevő egyenruhások arcát nem kell kitakarni.

3.4.3. Az Alkotmánybíróság határozatát követő különvélemények

Három alkotmánybíró élt különvéleménnyel a 2014-es döntés kapcsán.

Deines- Oehm Egon- akinek álláspontjával Balsai István is egyetértett- szerint a határozat megalapozatlanul részesíti előnyben a véleménynyilvánítás, a sajtó- és szólásszabadság jogát a személyes adatok védelmével szemben. A határozat figyelmen kívül hagyja azt az alkotmányjogi konfliktus eldöntése szempontjából releváns jogi tény, hogy az Alkotmánybíróság a 35/2002. (VII. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a sportrendezvényeken kamerával rögzített felvételek alkotmányossága kapcsán a felvételeket személyes adatnak minősítette és

⁵⁵ Uo., indokolás [37] - [42] bekezdés.

⁵⁶ Uo., indokolás [43] bekezdés.

⁵⁷ Uo., indokolás [44] bekezdés.

kimondta, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Továbbá egyetértett a Kúria döntésével, miszerint „a sajtószer-
vek, illetve az egyéb tájékoztatást nyújtó személyek a rendőrségi intézkedésről ké-
szült felvételeket közzétehetik oly módon, hogy az abban részt vevő rendőrök kép-
mását felismerhetetlenné teszik. Ilyen körülmények mellett eleget tehetnek tájé-
koztatási kötelezettségüknek anélkül, hogy személyhez fűződő jogokat sértenének,
továbbá ez nem akadályozza a véleménynyilvánítás, sajtó- és szólásszabadság gya-
korlását.”⁵⁸

Pokol Béla szerint a rendőrök egyszerű végrehajtói az állami-politikai hata-
lom intézkedéseinek, és így nem tekinthetők közszereplőnek. Az azonosító szá-
muk pedig elegendő ahhoz, hogy esetleges törvénytelenységükért felelősségre vo-
násuk biztosított legyen.⁵⁹

3.4.4. A Kúria 1/2015. számú BKMPJE határozata

Az Alkotmánybíróság 2014-ben meghozott döntését követően különös helyzet állt
elő, mivel a bíróságok jogalkalmazásuk során nem tudtak egyszerre megfelelni az
alkotmánybírósági döntésnek, és a Kúria jogegységi határozatának. A két határo-
zat között feszülő ellentmondás inkább elvi alapú, hiszen a jogegységi határozat
szerint a rendőr nem közszereplő, azonban ezt az AB sem vitatja, de az intézkedő
rendőr képmása közzétételének lehetőségét, körülményeit és érvelését tekintve
mégis eltérő álláspontra jutott az AB.⁶⁰

A Kúria jogegységi tanácsa végül az 1/2015. számú BKMPJE határozatában
ügy döntött, hogy az 1/2012. BKMPJE határozatot hatályon kívül helyezi. A Kúria
hivatkozott a jogegységi határozat és az alkotmánybírósági határozat közötti el-
lentmondásra is, továbbá a jogegységi indítvány az új Ptk. módosításának igényét
is megfogalmazta annak érdekében, hogy az új Ptk. 2:48 § (2) bekezdése minősítse
a főszabály alóli kivételnek a közhatalmat gyakorló, a bírói jogértelmezés szerint
azonban közszereplőnek, „közéleti szereplőnek” nem tekinthető személyről ké-
szült képmás nyilvánosságra hozatalát.⁶¹

A Kúria kifejtette, hogy az 1/2012-es jogegységi határozatban foglaltakkal
egyetért, miszerint a rendőr munkavégzése közhatalom gyakorlásnak minősül, de
a rendőri intézkedés tartalmától függetlenül nem tekinthető közszereplésnek.
Azonban a határozat indokolása nem vizsgálta a rendőr meghatározott helyzethez

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX.29) határozata, [52] bekezdés, [56] bekezdés

⁵⁹ Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX.29) határozata, [59] bekezdés

⁶⁰ SZEGHALMI VERONIKA – PAPP JÁNOS TAMÁS: A rendőr képmásának védelme – A vita
jelenlegi állása, in *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. szám, 108. o. Elérhető: <http://ias.jak.pke.hu/hir/ias/20154sz/06.pdf> (2016. 09.10.).

⁶¹ A Kúria 1/2015. számú BKMPJE határozata.

kötött intézkedésének hatását a képmásához fűződő személyiségi jogaira nézve, és nem értékelte annak alkotmányos összefüggéseit sem.⁶²

A Kúria tehát amellett, hogy fenntartotta a korábbi határozatában kifejtetteket, mégis hatályon kívül helyezte azt.

Összegzésként a 2015-ben meghozott döntés követően sem alakult ki egyértelmű helyzet az intézkedő rendőrök sajtófotózása ügyében. A Kúria polgári kollégiumának szóvivője azonban, annyiban foglalta össze az akkori helyzetet, hogy a rendőrök, és más nyilvánosság előtt dolgozó, közfeladatot ellátó személyek nem minősülnek közszereplőknek, de nem is magánszemélyek, és situációtól függ, hogy engedély nélkül közzétehető-e képmásuk, illetve róluk készült hangfelvétel nyilvánosságra hozható-e. Hozzájárulás nélkül pedig csak akkor használhatók fel képmásuk vagy hangfelvételük, ha közérdeklődésre számot tartó eseményeken, rendezvényeken vesznek részt. Továbbá a szóvivő kijelentette, hogy a közfeladatot ellátó személyek által indított perekben a független bírák lesznek azok, akik a konkrét eseteket mérlegelve hozzák majd meg döntésüket, amelyek alapján egy tisztább képet kaphatunk, de ha esetleg nem alakulna így, akkor a Kúria ebben az esetben visszatér a kérdésre.⁶³

A Kúria 1/2012. BKMPJE határozata	Az Alkotmánybíróság 28/2014.(XI.29) számú határozata	A Kúria 1/2015. BKMPJE határozata
Nincs önkéntes akarathatározás	A nyilvánosságra hozatal ne legyen öncélú	A Kúria 1/2012. BKMPJE határozatának hatályon kívül helyezése
Közterületen vagy nyilvános helyen teljesített szolgálati kötelezettség nem nyilvános közszereplés	A rendőri bevetés demonstráción a jelenkor eseményének minősül	A rendőr munkavégzése közhatalom gyakorlásának minősül
Szükséges a rendőr hozzájárulását kérni	Hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható a felvétel	A rendőri intézkedés nem közszereplés

2. táblázat: A Kúria által meghozott döntések és az Alkotmánybíróság határozatának összefoglalója

⁶² A Kúria 1/2015. számú BKMPJE határozata.

⁶³ http://hvg.hu/itthon/20150126_Dontott_a_Kuria_nem_kell_mindig_kitakarni (2016.11.09.).

3.5. Az Alkotmánybíróság 2016-os döntése a HVG.hu és az ATV ügye kapcsán

Az évek során számos esetben az volt az álláspont, hogy a véleménynyilvánítás, a sajtó- és a szólásszabadság jogát a munkaköri kötelezettségüket egyenruhában teljesítő rendőrökről készült fényképfelvétel arcképmásukkal történő nyilvánosságra hozatalához az érintett személy hozzájárulásának megkövetelése nem sérti.⁶⁴ Ezek alapján a médiának kötelessége kitakarni az intézkedő rendőr arcképét.

Ám 2016 októberében a HVG.hu és az ATV ügye áttörést jelentett az Alkotmánybíróságon. Az Alkotmánybíróság a 2016. október 18-ai nyilvános ülésén újabb döntéseket hozott a rendőrök arcképének kitakarása ügyében. Az ATV és a HVG.hu volt az, aki a testülethez fordult, mert korábban bírósági ítéletekben az intézkedő rendőrök arcképének bemutatása miatt marasztalták el őket.

A hvg.hu esete kapcsán az Alkotmánybíróság nem azt vizsgálta, hogy jogerős ítélet helyesen állapította-e meg a vitatott videofelvételről annak egyediesített felvétel minőségét, vagy hogy helyesen értékelte-e a bizonyítékokat vagy sem. Az alkotmánybírósági vizsgálat terjedelme ahhoz igazodik, hogy az ítélet - összhangban az Abh.-ban foglalt elvi tartalommal -, biztosítja-e a véleménynyilvánítás szabadságát, megfelelően ütköztetve azt a fényképfelvételen szereplő felperes emberi méltósághoz való jogával. Ezzel szemben médiumot elmarasztaló bíróság a fényképen szereplő rendőr közszereplői mivoltát vizsgálta, ami az AB szerint helytelen volt.⁶⁵

Az AB ezen napon szintén helyt adott az ATV panaszának. Az Alkotmánybíróság szerint „a sajtószabadság és a méltóságvédelmen alapuló képmáshoz való jog közötti érdekütközést egyedi mérlegeléssel kell feloldani, és azt kell vizsgálni, hogy a személy képmása, ennek a nyilvánosságra hozatala a jelenkor történéseinek bemutatása, illetve a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás körébe tartozik-e.”⁶⁶ Az AB szerint a bíróság nem mérlegelte a sajtószabadság és az egyedi érdeksérelem közötti viszonyt, vagyis, hogy melyik a társadalmilag nagyobb jelentőségű. Az AB szerint az ATV által vitatott bírósági ítélet nagyon szűken értelmezte azt a tényt, hogy társadalmi érdek a sajtó házörző szerepe és a jogszabálysértések leleplezése. Márpedig az Ab szerint az emberi méltóság védelme csak sajátos esetekben írhatja felül a sajtószabadságot.⁶⁷

Ezek alapján tehát a legfőbb bírói testület mindkét médium esetében kimondta, hogy az őket elmarasztaló bírói ítéletek alkotmányellenesek, ezért azokat meg kell semmisíteni.

⁶⁴ A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.112/2015/4. számú ítélete.

⁶⁵ Az Alkotmánybíróság 16/2016. (X.20.) számú határozata, indokolás [16] bekezdés

⁶⁶ Az Alkotmánybíróság 17/2016. (X.20.) számú határozata, indokolás [28] bekezdés

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság 17/2016. (X.20.) számú határozata, indokolás [29] bekezdés

3.5.1 Az Alkotmánybíróság 2016-os döntéseket követő különvélemények

Három alkotmánybíró élt különvéleménnyel a döntések kapcsán.

Deines-Oehm Egon - akinek álláspontjával Balsai István is egyetértett – szerint az Ab olyan korábbi ítéletekre hivatkozott, amelyeknél túl szélesen érvényesítette a sajtószabadságot a személyes jog rovására. Továbbá véleménye szerint a döntés figyelmen kívül hagyta azt - az Alkotmánybíróság gyakorlatával korábban megerősített - az alkotmányjogi konfliktus szempontjából meghatározó jogi tényt, hogy a kamerával rögzített felvétel személyes adat, ennek feltárásáról és felhasználásáról mindenki maga rendelkezik.⁶⁸

Pokol Béla is különvéleménnyel élt e két ügyben, szerinte a rendőrök egyszerű végrehajtói az állami-politikai hatalom intézkedéseinek, és így nem tekinthetők közszereplőknek. Továbbá véleménye szerint a rendőröknek *az azonosító számuk elegendő ahhoz, hogy esetleges törvénytelenységükhöz felelősségre vonásuk biztosított legyen – és épp ezért a legnagyobb fegyelmi vétség ennek letakarása vagy eltüntetése –, de arcképük nyilvánosságra hozatala a médiatudósításokban már a rendőri tevékenységük közben is megőrzött magánszférához való jogukat sérti.*⁶⁹ További érvként említette meg, hogy az Abh. indokolásában is, és a méltóságvédelmi érvelésnél nem tért át az új Alaptörvény rendelkezése alapján a rendőrök magánszférához való jogának védelmére. *Az Alkotmánybíróság* csak akkor látja megtilthatónak a képmás-megjelenítést, ha az a rendőr méltóságának sérelmét vonná maga után. Pokol ezt nem tudta elfogadni, szerinte ezzel szemben azt kell hangsúlyozni, hogy a rendőr nem közszereplő, és egész személyisége megmarad munkavégzés közben is a magánszférája részének. Így a képmásának megjelenítésével nemcsak akkor sérti magánszférájához való jogát, ha az emberi méltóságát sértő módon történik a képmás-megjelenítés, hanem bármilyen esetben, ha az a jóváhagyása nélkül történt.⁷⁰

Míg az Alaptörvény kiterjesztette a magánélet védelmét 2012-ben, ezzel szemben az AB folytatta a korábbi alkotmányon alapuló ítélkezési logikát. Pokol nem tudja elfogadni, hogy csak a méltóság sérelmét és az öncélúságot tiltja az Alkotmánybíróság.

⁶⁸ Az Alkotmánybíróság 16/2016. (X.20.) számú határozata, [30] bekezdés, Az Alkotmánybíróság 17/2016. (X.20.) számú határozata, [34] bekezdés

⁶⁹ Az Alkotmánybíróság 16/2016. (X.20.) számú határozata, [35] bekezdés, Az Alkotmánybíróság 17/2016. (X.20.) számú határozata, [39] bekezdés

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 16/2016. (X.20.) számú határozata, [37] bekezdés

4. ÉRVEK A RENDŐRÖK SZEMÉLYISÉGVÉDELMENEK KORLÁTOZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN: PRO ÉS KONTRA

4.1. Érvek, ellenérvek a rendőrök arcképének kitakarásával kapcsolatban

A rendőr arcképének média általi bemutatásának problémája több alkotmányos és személyiségi jogot is érint egyszerre. Egyrészt érinti a rendőrök képmáshoz való jogát, másrészt a közönség információszerzéshez, tájékoztatáshoz való jogát, és a sajtószabadságot is.

Egyes érvek szerint a rendőr személyiségi jogának védelmét csak azért nem szoríthatjuk háttérbe, mert munkáját nyilvános helyen, emberek előtt, valamilyen eseményeken, demonstrációkon látja el. Egyesek szerint a rendőr attól még, hogy feladatának ellátásakor az állam képviselőjeként jár el, fellépése nem minősül automatikusan nyilvános közszereplésnek, így képmásának védelme ugyanúgy megilleti, mint a magánszemélyeket. Igaz, hogy az államot képviseli, és ezért a felelősségre vonás szempontjából fontos képmásuk nyilvánosságra hozatala, de a közhatalmi tevékenység ellenőrizhetőségéhez, az átláthatóság biztosításához azonban nincs szükség az intézkedő rendőrök képmásának nyilvánosságra hozására.⁷¹ Továbbá már korábban felmerülő érv a személyiségi jog védelme mellett az is, hogy az intézkedő rendőr arcképe nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak, ugyanis az nem tartozik a rendőri szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy közfeladatának ellátásával összefüggő egyéb személyes adatok körébe.⁷²

A korábbi adatvédelmi biztos, Péterfalvi Attila álláspontja szerint is, az Infotv. tételesen felsorolja azokat az adatokat, amelyek a közfeladatot ellátó személyek esetében nyilvánosak, azonban a rendőr arca a felsorolásban nem szerepel. Továbbá a sajtónak a személyiségi jogokat tiszteletben tartva kell végeznie a tevékenységét. Tehát Péterfalvi Attila véleménye szerint is a rendőr képmása csak hozzájárulásával hozható nyilvánosságra.⁷³

Pataki Árpád, a Kúria Polgári Kollégiumának bírása pedig azt hangsúlyozta, hogy a rendőr tevékenységét valóban nyilvánosság előtt végzi, azonban ez nem önkéntes akaratelhatározáson alapul, és nem abból a célból tevékenykednek, hogy szerepet vállaljanak egy szűkebb vagy tágabb értelemben vett társadalmi viszonyok kialakításában, hanem ilyenkor törvényben meghatározott, illetve munkaköri kötelezettségüknek tesznek eleget.⁷⁴

⁷¹ NAGY GERGŐ: *A fotózás jogi útvesztői I. rész: jogvédelem a fotózás körében*. Elérhető: <http://www.szellemkeponline.hu/foto/a-fotozas-jogi-utvesztői-i-resz-jogvedelem-a-fotozas-koreben/> (2016.11.09.).

⁷² A Kúria 1/2012 BKMPJE határozata.

⁷³ Az adatvédelmi biztos 33-68/22/7/2007. ált. hivatkozási számú állásfoglalása.

⁷⁴ A Kúria 1/2012 BKMPJE határozata.

Mindezek mellett a leggyakrabban felmerülő érv a rendőrökkel szemben az azonosíthatóság, azonban, ha a rendőrt szolgálati tevékenységének teljesítése során lefotózzák és a képen felismerhetővé válik, akkor felmerülhet az a probléma, hogy rosszakarói előtt nyilvános lesz a foglalkozása, így maga a rendőr és családja is veszélybe kerülhet.

Ellenérvként ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság egy korábbi döntése hozható fel, amely kimondta, hogy „munkájuk során a hatóság tagjai, köztük a rendőrök is bizonyos fokú veszélynek vannak kitéve: előfordulhat, hogy fenyegetések, zsarolások, vesztegetési kísérletek, nem egyszer fizikai támadások célpontjaivá is válhatnak. Ezt a veszélyt azonban hivatásuk megválasztásakor vállalták.”⁷⁵

Voltak, akik azt hangsúlyozták, hogy a közvéleménynek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy a köz által az államra ruházott hatalommal élő rendőrök ellenőrzött keretek között fejtsék ki tevékenységüket, és így ezzel felelősségre vonhatóságuk is könnyebben megvalósulhat.

4.1.1. Hogyan érhető el az emberi jogoknak megfelelő joggyakorlat Magyarországon?

A kérdést elméleti szempontból vizsgálta Szabó Máté Dániel, adatvédelmi biztos. Szerinte az információs jogok együttes szemlélése visz közelebb a probléma megoldásához. Az információs jogoknak az a közös funkciójuk, hogy korlátozzák a hatalmat, részben azért, hogy megismerhetővé teszik. Az információs jogokat két szemszögből lehet vizsgálni. Az egyik az egyén szabadsága, hogy eltitkolhassa a hozzá kapcsolódó információkat, míg a másik az egyén joga, hogy kikényszeríthetően megismerje a hatalomgyakorláshoz kapcsolódókat. Ezen értelmezés alapján a rendőr nem, mint egyén vesz részt a folyamatban, tehát az ő hatalomgyakorlással összefüggő adatai megismerhetők kell, hogy legyenek. Érvelése szerint a hivatalos minőségében tevékenykedő személyeknek általában nincs is önrendelkezési joguk, hiszen parancsra cselekednek, így a tömegszólató rendőr feladata ellátása során nem hivatkozhat alapvető jogaira, ezek ilyenkor „szünetelnek”. Szerinte az alapvető jogok célja és feladata pontosan az, hogy megvédje az állampolgárokat a velük szemben fellépő hatalommal szemben, amely ebben az esetben pont az intézkedést végrehajtó rendőr. Ilyenkor felfüggesztésre kerül magánemberi mivolta és az állam „kezeként” jár el, így nem hivatkozhat személyiségi jogainak megsértésére sem.⁷⁶

⁷⁵ Az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) határozata, indokolás, III. 2. 3. pont.

⁷⁶ SZEGHALMI VERONIKA – PAPP JÁNOS TAMÁS: A rendőr képmásának védelme – A vita jelenlegi állása, in *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. szám, 103. o. Elérhető: <http://ias.jak.pke.hu/hir/ias/20154sz/06.pdf> (2016.09.10.).

Szabó Máté Dániel érvelését Koltay András vitatta. Szerinte ez utóbbi érvelés nem fogadható el, mert nem jelenthető ki, hogy a közfeladatot ellátó személyeknek nincsenek személyiségi jogai. Az ő véleménye szerint a szólásszabadság és a személyiségi jogok között egyensúlyra kell törekedni, nem pedig felborítani azt.⁷⁷

Véleményem szerint a rendőr személyiségi jogai semmilyen körülmény között nem szünetelhet feladatának teljesítése során, mivel a rendőr nem politikus közszereplő, és annak ellenére, hogy a rendőr az állam képviselőjeként jár el, emberi mivolta a munkája elvégzése során is megmarad, így jogok alanya lehet, az alapvető jogokat pedig az Alaptörvény XV. cikke biztosítja.⁷⁸

Emellett feladatának ellátásával biztosítja más állampolgárok alkotmányos jogainak gyakorlását is. Azonban nyilvánvalóan előfordulhat, hogy a rendőr szolgálati tevékenysége alatt jogsértést követ el, ugyanakkor az azonosításra más módon is találhatunk megoldást. Ilyen esetben lehetőség van a későbbiekben részletezett panasz bejelentésére, vagy azonosító jelvénye alapján való felelősségre vonására is.

4.1.2. A sajtó munkájának akadályoztatása

Számos szerkesztőségeket képviselő jogász próbálkozott már a fenti érvekkel vagy azok kombinációjával meggyőzni a bíróságokat, egyelőre kevés sikerrel. Szakmabeliek szerint az új Ptk. szabályozása ellehetetleníti a sajtónak a munkáját, és a kép elkészítéséhez szükséges ráutaló magatartás sok fotó esetében utólag bizonyíthatatlan. A fotós számára nehéz helyzetet teremthet, ha kattintás előtt engedélyt kell kérnie a fotóalanytól. Továbbá mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A média és a sajtó kötelessége, hogy az állampolgárok hiteles, pontos és gyors tájékoztatásban részesüljenek. való gondoskodás.⁷⁹

A sajtónak munkája során ellenőrző szerepet kellene betöltenie, de álláspontja szerint, ilyen körülmények között ez lehetetlen. A megkérdezett sajtófotósok szerint nem világos, miért kell ez a törvény, és pontosan kit és mitől akar megvédeni. A jogvédők szerint igaz, hogy az új szabályozás a bírói gyakorlatot önti törvénybe, csak éppen szerintük eleve rossz volt a bírói gyakorlat.⁸⁰

⁷⁷ KOLTAY ANDRÁS: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*, 2009, Századvég, Budapest, 421-422. o.

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye, XV. cikk: (1) Magyarország az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés nélkül, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

⁷⁹ A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 2.§

⁸⁰http://index.hu/belfold/2013/06/19/a_kim_megvedi_az_aggalyos_fotoszabalyozast/ (2016.11.09.).

Tömegfelvétel esetén, pedig ahogy már említettem lehetetlen több száz vagy több ezer ember hozzájárulását kérni. Székely László a tömegfelvétellel kapcsolatban megjegyezte, hogy

„Ha a felvétel valóban tömegfelvétel – a kialakult gyakorlat értelmében emberek csoportját, mint sokaságot ábrázolja és átlagos érdeklődés mellett a nézők figyelmét nem az egyes egyének individuális sajátosságaira irányítja – akkor nézetünk szerint valójában nincsen képmás, hiszen nincs olyan konkrét személy, akinek a személyiségi jogai között a külső megjelenése védendő lenne, hiányzik a felvételtől ugyanis az individualitás.”⁸¹

Székely László véleménye alapján egyértelműen kijelenthetjük, hogy tömegfelvétel esetén a rendőr képmásának nyilvánosságra hozatalához nincs szükség a rendőr hozzájárulására, és ilyen esetekben nem lehet azzal vádolni a sajtót, hogy személyiségi jogot sértett.

4.1.3. Az azonosíthatóság, mint leggyakrabban felmerülő érv

Leggyakrabban felmerülő érv a rendőrökkel szemben, ahogy korábban is már említettem az azonosíthatóság, hiszen lehetséges olyan helyzet, hogy egy rendőr bántalmaz egy állampolgárt.

Egy rendőr által elkövetett jogsértések súlyos következményekkel is járhatnak. A Btk. 301.§-a hivatalos eljárásban való bántalmazást, a kényszervallatást és a jogellenes fogva tartást egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A bizonyíthatóság nehézsége miatt, azonban a rendőr büntetése korlátlanul enyhíthető, ha a vádirat benyújtásáig a bűncselekmény elkövetésének körülményeit feltárja.⁸² A jelenlegi szabályozás alapján, azonban nehéz helyzetben van az, aki egy jogellenes rendőri magatartást akar bebizonyítani.

Az emberek többsége tehát azért tartják szükségesnek a rendőrről készített fényképnek vagy videónak a felhasználást, nyilvánosságra hozatalát, mert a felvételek segítségével sokkal hitelesebben bebizonyítható a rendőr jogellenes eljárása, és arcképének megismerésével felelősségre vonható lesz.

A rendőrség álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy sosem lehet fényképet és videót készíteni a rendőrökről, csak akkor, ha ezekhez ők is hozzájárulnak. A rendőrség szerint olyan felvételt sem lehet készíteni, amelyen a rendőr felismerhető, ha ebbe ő nem egyezik bele. Nyilvánosságra hozni pedig kitakarás nélkül szintén nem lehet. Viszont ez az álláspont nem csak a jogvédők szerint helytelen. A Helsinki Bizottság szakértői szerint például lehet videót és fényképet készíteni az előttünk zajló jogtalan rendőri intézkedésről, és ha később nyomozás indul,

⁸¹SEREG ANDRÁS: *Van képed hozzá? – Átalakulóban a képmáshoz való jog*, 2013. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/29548> (2016.11.09.).

⁸²A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

vagy bírósági eljárás lesz a rendőrrel szemben, minden további nélkül fel lehet használni ezt a felvételt. Ha a rendőr nem egyezik bele, akkor viszont nem szabad nyilvánosságra hozni a felvételeket, csak úgy, ha a rendőr arca ki van takarva.⁸³

Majtényi László alkotmányjogász szerint pedig „a rendőr nem lehet „arc nélküli lovag”. A 2006-os eseményeken, amikor az erőszakoskodó, maszkos rendőröknek furcsa mód még az azonosító jelvényük is „elveszett”, szerinte pontosan azt mutatták meg, hogy milyen veszélyes, ha a rendőr beazonosíthatatlan. Ha a rendőrök tudják, hogy az intézkedésükről készült sajtófotókon arccal fognak szerepelni, az önmagában önmérsékletre sarkalhatja őket.”⁸⁴

2006 után nagyon is sok ügyet azért nem lehetett bizonyítani, mert nem voltak felvételek. A 2006. -os események hozták létre azt az igényt, hogy a rendőrségi eljárások elleni panaszra egy külön intézményrendszer jöjjön létre, így jött létre 2008-ban a Panasztestület. A Panasztestület gyakorlata alapján úgy döntött, hogy a panaszos által csatolt hang- vagy videofelvétel, illetve képfelvételek felhasználható a Testület eljárásában, mint bizonyíték⁸⁵

Azonban nálunk egy 2012-es felmérés azt mutatta, hogy a rendőrök által elkövetett bűncselekmények száma elég csekély, és félmillió bűncselekményből csak 636-ot követtek el a rendőrök, és ez kevesebb, mint a 0,14 százaléka a bűncselekményeknek. Emellett azonban, olyan esetekkel is számolnunk kell, amikor a rendőrségi visszaélésekről nem szerzünk tudomást, vagy azért mert az áldozatok nincsenek tisztában a jogaikkal, vagy azért mert nem bíznak az igazságszolgáltatásban és megtorlástól tartanak, és ezért nem tesznek panaszt a rendőri intézkedés ellen.⁸⁶

Annak ellenére, hogy a rendőrök által elkövetett bűncselekmények száma nem meghatározó a bűncselekmények körében, úgy gondolom, hogy ezekben a kevés esetekben is megoldást jelenthet, ha a rendőr nem szabályszerű eljárását rögzíteni tudjuk.

Érvek a rendőrök arcának kitakarása mellett	Érvek a rendőrök arcának nyilvánosságra hozatala mellett
--	---

⁸³ G. SZABÓ DÁNIEL: *Mit tegyünk, ha út a rendőr?*, 2013. szeptember 27. Elérhető: http://index.hu/belfold/2013/09/27/mit_tegyunk_ha_ut_a_rendor/ (2016.11.09.).

⁸⁴ MIKLÓSI GÁBOR: *Nem fejezhetik tovább a médiát a rendőrök*, 2014. szeptember 24., Elérhető: http://index.hu/belfold/2014/09/24/rendor_kepmas_alkotmanybirosag_hatarozat/ (2016.11.09.).

⁸⁵ FÉJA ANDRÁS: *A rendőrökről készített képmás, hang- vagy videofelvétel problematikája*, 2013, 12. o. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00009/pdf/EPA02222_rendeszeti_es_emberi_jogok_2013_3_03-13.pdf (2016.09.16.).

⁸⁶ G. SZABÓ DÁNIEL: *Mit tegyünk, ha út a rendőr?*, 2013. szeptember 27. Elérhető: http://index.hu/belfold/2013/09/27/mit_tegyunk_ha_ut_a_rendor/ (2016.11.09.).

munkájuk során rengeteg támadásnak vannak kitéve	hívásuk megválasztásakor a veszélyeket vállalták
azonosító jelvényük segítségével felelősségre vonhatók	rendőri túlkapások
arcképük nyilvánosságra hozatala nélkül is bemutatható jogellenes eljárásuk	a sajtó a társadalom őre
a rendőr arca nem számít közérdekből nyilvános adatnak	közönség tájékoztatásához való joga
a rendőr tevékenységének ellenőrizhetőségéhez nem szükséges arcának bemutatása	a rendőr az állam képviselőjeként jár el

3. táblázat: Érvék- ellenérvék a rendőr arcának kitakarásáról

4.2. Rendőrök képmásának megítélése külföldi szabályozás tükrében

Míg Magyarországon a rendőrök arcának a kitakarása a probléma, addig külföldön arra a kérdésre keresnek választ, hogy a rendőrrel szolgálati kötelezettségének teljesítése során lehet-e fotót vagy felvételt készíteni?

Németországban a bírói gyakorlat szerint ilyen esetek kapcsán azt kell vizsgálnunk, hogy hol készült a fénykép. Közterületen általában megengedett a fénykép készítése, azonban, ha például egy vasútállomáson készítünk fotót egy rendőrrel, akkor abban az esetben a vasútállomás szabályzata az irányadó. Továbbá a bírói gyakorlat szerint a rendőr megkérheti a fotót vagy videófelvételt készítő személyt, hogy törölje a felvételt, azonban a felszólított személy ilyen esetben ígéretet is tehet arra nézve, hogy azokat nem fogja felhasználni soha. A rendőr szolgálati tevékenységének teljesítése során - tömegfelvétel kivételével – tilos a rendőrrel fotót készíteni, illetve azokat felhasználni. A rendőr hozzájárulására akkor van szükség, ha a rendőr személye a tömegfelvételen beazonosítható. Ha a rendőr ellen rendőri túlkapás miatt eljárás folyik, és az eljárásban még nem tisztázott, hogy jogos vagy jogellenes-e a felvétel, akkor ilyen esetben nem lehet közzétenni az interneten a felvételt, azonban, ha később bebizonyosodik, hogy a felvételt azért tették közzé, hogy a rendőr nem jogszabályszerű eljárását bizonyítsák, akkor a kiszabott pénzbüntetést ilyenkor visszavonják.⁸⁷

Spanyolországban pedig 2015 márciusában fogadták el a közbiztonsági törvény módosítását, ez alapján pénzbüntetéssel sújtható az, aki „a feladatát teljesítő biztonsági vagy fegyveres erők tagjáról készült bármilyen kép- és hangfelvételt,

⁸⁷ <http://www.germanjoys.eu/2015/07/you-cannot-film-the-police-in-germany.html> (2016. 11.09.).

vagy egyéb információt készít, előállít, szerkeszt vagy sokszorosít”.⁸⁸ Az indoklás szerint a szabályozás célja a rendőrök és családjaik védelme, továbbá kifejezetten tiltásra kerülne a jövőben a rendőrökről készült fénykép- és videofelvételek közösségi oldalakon való közzététele is.⁸⁹

Az Amerikai Egyesült Államokban különböző szervezetek harcolnak a rendőrök elszámoltathatósága és ellenőrizhetősége miatt. Ezen szervezetek álláspontja az, hogy a bíróság előtt a rendőri túlkapások nagyon nehezen bizonyíthatók, azonban az ilyen esetekben a védekezés egyik módját jelentheti a felvétel készítése. *Glik v. Cunniffe* ügy⁹⁰ kapcsán mondta ki a bíróság, hogy a rendőr a felvétel készítőjének az Alkotmány első és negyedik kiegészítésében foglalt jogait megsértette, amelynek első kiegészítése kimondja, hogy közfeladatának ellátása során a rendőr nem tilthatja meg a felvétel elkészítését, mivel ezzel korlátozná az információs szabadsághoz való jogot, és csak ezzel a feltétellel biztosítható az, hogy a személy a jogellenes rendőri magatartások ellen fel tudjon lépni. Továbbá a negyedik kiegészítés szerint a rendőrnek nincsen joga ahhoz, hogy az elkészített felvételt megnézze, ehhez megfelelő jogalap szükséges.⁹¹

Megállapíthatjuk tehát, hogy Magyarországon kívül más országokban is elmentmondásos a rendőrök képmásának megítélése, így ezek alapján nem beszélhetünk kizárólagosan magyar problémáról.

5. BEFEJEZÉS

Befejezésként szeretném megfogalmazni álláspontomat a rendőrök képmásának szabályozásával kapcsolatban.

Véleményem szerint egyértelműen kijelenthető, hogy a rendőr nem minősül közszereplőnek, és nagyobb védelmi szint illeti meg, mint egy politikus közszereplőt. Azzal is egyetértek, hogy a rendőr szolgálati teljesítése során nyilvános közszereplést vállal és hogy hivatásuk megválasztásakor vállalja az őt érő támadásokat, veszélyeket. Azonban azzal nem értek egyet, hogy a média tájékoztatásának elengedhetetlen kelléke a rendőr arcképe.

A média a nyilvánosság őre, ami a Strasbourgi Bírósági gyakorlat szerint egy megkülönböztetett státusz a demokratikus társadalmakban. Azonban a rendőr

⁸⁸ SEWELL, ANNE: *Spain: Heavier fines for 'illegal protests' than serious crimes*, 19th November, 2013. Elérhető: <http://www.digitaljournal.com/article/362430> (2016.11.09.).

⁸⁹ <https://www.rt.com/news/spain-ban-photos-police-794/> (2016.11.09.).

⁹⁰ *Glik v. Cunniffe*, No. 10-1764., United States Court of Appeals for the First Circuit (2011). Elérhető: <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca1/10-1764/10-1764p-01a-2011-08-26.html> (2016.11.09.).

⁹¹ REGAN, LAUREN C.: *Policing the Police: Your Right to Record Law Enforcement*, 21th April, 2015. Elérhető: <https://cldc.org/2015/04/21/policing-the-police/> (2016.11.09.).

jogellenes feladatteljesítése arcképe nélkül is bemutatható, felelősségre vonásuk pedig az azonosító jelvényük alapján megvalósítható. Ilyen esetekben azonban szükségesnek tartom, hogy ezen jogellenes eljárásokat akár magánszemély, akár a média részéről rögzíteni lehessen, de még ilyen körülmények alapján sem tartom fontosnak arcképük nyilvánosságra hozatalát, hiszen a bizonyítás helye a bírósági eljárás.

Álláspontom szerint a médiának tiszteletben kellene tartania a rendőr emberi mivoltát, így személyiségi jogait és majdnem minden esetben alkalmaznia kellene a kitakarás használatát. A médiának ezzel a véleménynyilvánítás és a szólásszabadság joga nem sérülne. Továbbá a médiának semmilyen hátránya nem származna a rendőr arcképének elhomályosításából, abból viszont igen, ha ezt nem teszi meg. Az emberek nem feltétlenül a jogellenes eljáró rendőr arcára kíváncsiak, hanem sokkal inkább magára az eljárásra, illetve számukra az a fontos, hogy ezekről tudomást szerezzenek.

Azonban tömegfelvétel esetén a jelenlegi szabályozást megfelelőnek találom, miszerint a rendőr hozzájárulására nincs szükség, ha az egyes résztvevők nem elkülönülten jelennek meg a felvételen, hanem tömegként, kivéve, ha személye a felvételen beazonosítható, mert akkor rendőr arcát szintén ki kell takarni. Egy másik esetben is megengedhetőnek találom a rendőr arcának bemutatását, még pedig abban az esetben, ha a média egy eseményt élő műsorban közvetít, hiszen ilyen esetekben technikailag kivitelezhetetlen, hogy a rendőr személyiségi jogait tiszteletben tartva rögzítsék a felvételt, ha esetleg a rendőr beazonosítható lenne a felvételen.

Úgy gondolom, hogy a rendőr személyiségi jogai semmilyen körülmény esetén sem szünetelhetnek, és megilleti őket az a jog, hogy képmásuk nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban saját maguk döntsenek és ne a sajtó. A rendőrök személyiségi jogi védelmét továbbá azért tartom fontosnak, mert egy rendőr feladatteljesítése során rengeteg támadásnak van kitéve, így arcképük kitakarását családjukra, illetve saját magukra való tekintettel tartom fontosnak

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ALMÁSI ANTAL: A személyiségi jog elhatárolás és tartama. *Jogtudományi Közlöny* (62.évf.) 15. szám, 134 o.
- [2.] FÉJA ANDRÁS: *A rendőrökről készített képmás, hang- vagy videofelvétel problematikája*, 2013. elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00009/pdf/EPA02222_rendeszeti_es_emberi_jogok_2013_3_03-13.pdf, (2016.09.16.).
- [3.] GRÁD ANDRÁS: *A Strasbourgi Emberi Jogok Bírósága kézikönyve*, 2005, A Strasbourg Bt. kiadása, Budapest.

- [4.] HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*, 2003, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- [5.] KOLTAY ANDRÁS: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*, 2009, Századvég, Budapest.
- [6.] KOLTAY ANDRÁS: Sullivan on tour: A New York Times v. Sullivan szabálya Angliában, Ausztráliában, Új-Zélandon. *Jura*, 2006/2. 109-110. o., elérhető: http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2006_2.pdf , (2016.09.10.).
- [7.] KOLTAY ANDRÁS: Sajtó-helyreigazítás és válaszjog. A sajtószabadság korlátja vagy kiteljesítése? *Iustum Aequum Salutare*, 2008/4, 168.o.
- [8.] PETRIK FERENC: *A személyiség jogi védelme a sajtó-helyreigazítás*, 2001, HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- [9.] PETRIK FERENC (főszerk.): *Polgári Jog. Bevezető és záró rendelkezések, az ember mint jogalany, öröklési jog*, 2013, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 196. o.
- [10.] SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*, 1983, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- [11.] SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Nyilvános magánszféra- Hol a határ? in DEZSŐ MÁRTA-KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 329.-338.o.
- [12.] SZEGHALMI VERONIKA- PAPP JÁNOS TAMÁS: A rendőr képmásának védelme- A vita jelenlegi állása. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. szám, 95-110. o., elérhető: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2015sz/06.pdf> (2016.09.10.).
- [13.] TATTAY LEVENTE: *A közszereplők személyiségi jogai*, 2007, Dialóg-Campus, Budapest.
- [14.] TÖRÖ KÁROLY: *Személyiségvédelem a polgári jogban*, 1979, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 507. o.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Az 1948. december 10-én Párizsban kelt Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.
- [2.] Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, kelt 1950. november 4-én Rómában, kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.
- [3.] Magyarország Alaptörvénye.
- [4.] Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [5.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012.évi C. törvény.
- [6.] Információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

- [7.] Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról szóló 2003. évi III. törvény.
- [8.] A Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.
- [9.] A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.
- [10.] Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.
- [11.] A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.
- [12.] A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény.
- [13.] Az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX.29.) számú határozata.
- [14.] Az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII.18) számú határozata.
- [15.] Az Alkotmánybíróság 16/2016. (X.20.) AB határozata.
- [16.] Az Alkotmánybíróság 17/2016. (X.20.) AB határozata.
- [17.] Kúria 1/2015. számú BKMPJE határozata.
- [18.] Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata.
- [19.] A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.364/2006/4. számú ítélete.
- [20.] A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.156/2011/6. számú részítélete.
- [21.] A Pécsi Ítéltábla Pf.I.20.360/2011/6. számú ítélete.
- [22.] A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.112/2015/4. számú ítélete.
- [23.] A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.656/2012/7. számú ítélete.
- [24.] Fővárosi Törvényszék 19.P.23.475/2011/4. számú ítélete.
- [25.] BDT. 2001.368. III. bekezdés.
- [26.] Az adatvédelmi biztos 33-68/22/7/2007. ált. hivatkozási számú állásfoglalása.
- [27.] Az Oberschlik v. Austria, 20834/92. számú ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által 1997. július 1-jén hozott ítélet, indokolás [29] bekezdés. Elérhető: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-58044\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\), (2016.11.09.).
- [28.] New York Times Co. v. Sullivan, 376. US. 254 (1964). Elérhető: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/254/>, (2016.11.09.).
- [29.] *Glik v. Cunniffe*, No. 10-1764., United States Court of Appeals for the First Circuit (2011). Elérhető: <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca1/10-1764/10-1764p-01a-2011-08-26.html>, (2016.11.09.).
- [30.] A Busuioc v. Moldova, 61513/00. számú ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által 2004. december 21-én hozott ítélet. Elérhető: <http://ijc.md/Publicatii/mlu/ECHR/busuiac.pdf>, (2016.09.10.).

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] *Döntött a Kúria: nem kell mindig kitakarni a rendőrök arcát* Elérhető: http://hvg.hu/itthon/20150126_Dontott_a_Kuria_nem_kell_mindig_kitakarni, (2016.11.09.).

- [2.] G. SZABÓ DÁNIEL: *Mit tegyünk, ha üt a rendőr?*, 2013. szeptember 27. Elérhető: http://index.hu/belfold/2013/09/27/mit_tegyunk_ha_ut_a_rendor/, (2016.11.09.).
- [3.] NAGY GERGŐ: *A fotózás jogi útvesztői I. rész: jogvédelem a fotózás körében*. Elérhető: <http://www.szellemkeponline.hu/foto/a-fotozas-jogi-utveszttoi-i-resz-jogvedelem-a-fotozas-koreben/>, (2016.11.09.).
- [4.] REGAN, LAUREN C.: *Policing the Police: Your Right to Record Law Enforcement*, 21th April, 2015. Elérhető: <https://cldc.org/2015/04/21/policing-the-police/>, (2016.11.09.).
- [5.] SEREG ANDRÁS: *Van képed hozzá? – Átalakulóban a képmáshoz való jog*, 2013. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/29548>, (2016.11.09.).
- [6.] SEWELL, ANNE: *Spain: Heavier fines for 'illegal protests' than serious crimes*, 19th November, 2013. Elérhető: <http://www.digitaljournal.com/article/362430>, (2016.11.09.).
- [7.] <https://atlatszo.hu/2014/09/25/vegre-megtorhet-a-rendorarc-kitakartato-biroi-gyakorlat/>
- [8.] http://index.hu/belfold/2013/06/19/a_kim_megvedi_az_aggalyos_fotoszabalyozast/
- [9.] <http://www.germanjoys.eu/2015/07/you-cannot-film-the-police-in-germany.html>
- [10.] <https://www.rt.com/news/spain-ban-photos-police-794/>

KÜLÖNLEGES JOGREND ÉS TERRORIZMUS – MIÉRT VOLT SZÜKSÉG AZ ALAPTÖRVÉNY HATODIK MÓDOSÍTÁSÁRA?

1. BEVEZETÉS

A XXI. század új kihívások elé állítja a nyugati civilizációt: mindenki számára ismereteseek a Párizsban, Brüsszelben, Nizzában történt tragikus események. Bár ezekhez hasonló támadások nem először fordultak elő a történelemben, az említett merényletek azonban még is komoly változásokat hoztak Európa lakossága életében.

A szóban forgó eseményeket jogi szempontú vizsgálat tárgyává is kell tenünk, hiszen mind szupranacionális szinten, mind a nemzetállamokban – így Magyarországon is – a probléma megoldása elengedhetetlen feladat. Azért kell a hangsúlyt nemzetállami szintre helyezni, mert az elmúlt egy év konzekvenciái egyértelmű kijelentésre ösztönöznek: az Európai Unió képtelen megoldást találni a kialakult válsághelyzetre, ugyanis a terrorellenes uniós lépések – amelyek a tárgyalásokon nem mutatnak túl – mindeddig sikertelennek bizonyultak.

Ezen válsághelyzetre, vagyis a terrorcselekmények lehetséges veszélyére, Magyarország törvényhozása az Alaptörvény módosításával reagált. Az Országgyűlés, a hatodik alaptörvény-módosítás elfogadásával ugyanis hatodik minősített időszakként emelte be alkotmányunkba a *terrorveszélyhelyzetet*, ami alkotmányjogi szempontból (is) kérdéseket vet fel. E kérdések közül a legfontosabb: szükséges volt-e a hatodik alaptörvény-módosítás? Vagyis a hatodik módosítás előtt is az Alaptörvény részét képező különleges jogrendi állapotok tényállásai nem voltak-e alkalmazhatóak terrorcselekmény veszélye vagy végrehajtott támadás esetén, illetve az egyes minősített állapotok esetére feléledő „koncentrált hatáskörök” nem biztosították-e hatékonyan a terrorveszély elhárítását, terrortámadás következményeinek enyhítését és a támadók felelősségre vonását. Fontos kérdés tehát az, hogy mennyivel „nyújt mást vagy többet” a *terrorveszélyhelyzet*, mint más különleges jogrendi állapot. Ez feltételezi a *terrorveszélyhelyzet* tényállásának elemzését is – azzal a céllal, hogy az esetleges alkotmányossági vagy hatékonysági hiányosságokat felfedezhessük.

2. A KÜLÖNLEGES JOGRENDRŐL

2.1. A különleges jogrend alkalmazásának feltételei

Először tárgyaljuk meg a különleges jogrend létezését. Mi takar ez a kifejezés, miért van rá szükség (ha egyáltalán szükség van rá) és milyen hatást gyakorol(hat) egy ország nem különleges jogrend idején működő jogrendi viszonyaira, állampolgárainak, lakosainak hétköznapi életére.

A különleges jogrend – mint ahogy a nevéből is következik – olyan időszakokra vonatkozik, melyek a társadalom életében nem megszokottak. Normális körülmények között egy demokratikus jogállam fundamentális feltétele az alkotmányos rendben működő államszervezeti mechanizmus és ennek irányítása. Természetesen előfordulhat, hogy ez a mechanizmus fennakad, vagyis a társadalmi és környezeti békét olyan esemény, esetleg események sorozata zavarja meg, melyekre a megszokott rendben működő jogalkotástól és jogalkalmazástól eltérő eljárásra van szükség. A cél pedig a veszély legdinamikusabb elhárítása, lehetőleg megőrizve a jogállami jelleget.¹

Egy ország lakosságára fenyegető hatást gyakorló események bekövetkezésének lehetősége mindig fennáll. A háborúk, terrortámadások, természeti katasztrófák végig kísérik az emberiség történelmét, melyek bekövetkezésének esélye sosem egyenlő a nullával. A civilizációk fejlődését végigkísérő, az emberek tömegét veszélyeztető eseményekről számos esetben nem lehetett tudni, hogy bekövetkeznek. Fontos azonban megjegyezni: a fent kifejtett állandó bizonytalanság nem feltételezi az államok állandó különleges jogrendbeli állapotát. A különleges jogrend csupán egy eszköz a megszokott demokratikus jogállami mechanizmus folytatására.²

A fentiekből azt az egyértelmű következtetést vonhatjuk tehát le, hogy a társadalomra, esetleg az egyénre pozitív következménnyel ható eseményeknél indokolatlan lenne a rendeleti kormányzás bevezetése. Ennek egyszerű oka, hogy a pozitív következménnyel járó események esetén a lakosság nincs veszélyeztetve, így a ki nem alakult félelemérzete sem indokolná a különleges jogrend által biztosított rendeleti kormányzást, a különböző emberi- és állampolgári jogok korlátozását.

¹ LAKATOS LÁSZLÓ: Különleges jogrend és honvédelem szabályozás, in SZALAI ÁKOS (szerk.): *MTA Law Working Papers 2014/49*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1.

² JAKAB ANDRÁS – TILL SZABOLCS: A különleges jogrend, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, 2013, A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 466.

De hol húzódik a határ a pozitív és negatív hatások között, egyáltalán mikor beszélhetünk olyan állapotról, amely legitimálja a különleges jogrendi rendelkezések alkalmazását? E határ megtalálása részben a jogalkalmazó mérlegelésén, de leginkább az arányosság alapelvén nyugszik, melyek a részletes szabályozásban és az alkotmányos rendre leselkedő veszély elhárításához szükséges eszközök vonatkozásában nyernek értelmet. A különleges jogrendi szabályozásnak tehát csak demokratikus jogállamban van értelme, ahol az alkotmányosság nem csupán papíron létezik, de az emberek mindennapi életében is valódi jogi érték.³

2.2. A különleges jogrend alkalmazásának problémái

A különleges jogrend alkalmazásának legnagyobb problémája a hatalommal való visszaélés lehetősége. A demokratikus jogállam alapvető kritériuma ugyanis a hatalmi ágak elkülönülése, illetve egymás demokratikus ellenőrzése. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a kiszélesített jogosítványok a végrehajtó- és törvényhozó hatalomra, illetve a különleges jogrendi szabályozásban meghatározott más szervekre, vagy személyekre vonatkozhatnak.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a különleges jogrendi időszak esetén kezébe veheti az irányítást egyetlen személy is, vagy egy, akár a törvényhozó, akár a végrehajtó hatalomtól független szervezet is. Ezek kialakulása magában hordozza az egyes nemzetek történelmében kialakult gyakorlatot is.⁴

Alapvető jogállami követelmény azonban a különleges állapotok elhárításához igazodó, azzal arányos szabályozás alkalmazása, melyeknek – ha nem hosszabbítják meg – hatálya a veszélyhelyzet megszűnéséig tart. Ennek mérlegelése azonban mindig kétséges. Mind a hatály, mind az arányosság kérdésében: „Az arányosság elvének megfelelően a különleges állapotnak különböző fokozatai, illetve típusai vannak. Ennek értelmében a hatalomkoncentráció csak olyan mértékben valósítandó meg, amennyire az adott helyzet megoldásához feltétlenül szükséges. Azaz egyensúlyt kell találnunk a hatékonyság (minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök) és a visszaéléstől való félelem (minél kisebb a veszély, annál kisebbek a rendkívüli hatáskörök) között.”⁵

A különleges állapotok jogának különböző szabályait két csoportra oszthatjuk. Egyik a *hatékonyság elve*, másik a *visszaéléstől való félelem elve*. A visszaéléstől való félelem elve magyarázza a különleges jogrendi szabályozás részletességét is. Az Alaptörvény jelenleg hat minősített időszakot különböztet meg egymástól, részletesen szabályozva azokat. Ettől a 1989-es magyar alkotmány sem tért el nagyon. Tehát az alkotmányosság talaján maradva kell megállapítania a veszélyhelyzet mértékét, és az ahhoz igazodó szabályozás szükségességét. Ez az alapelv

³ Uo. 467.

⁴ LAKATOS: i. m. 1.

⁵ JAKAB – TILL: i. m. 466.

csak is demokratikus jogállamokban kap hatalmas szerepet, ahol az alkotmányos szinten rögzített értéket tisztelet övezi.⁶

A fentiekől eltérő helyzeteket is hordoz hátán a történelem. Nem kizárt olyan esemény előidézése, melynek következménye a hatalom centralizációja, esetleg politikai vagy más ellenfelekkel való leszámolás. Példaként említhetjük csak nem kétezer év távlatából 64. július 18-át.⁷ De a XX. század történeteiből is feleleveníthetünk néhány pillanatot: az 1933. február 27-én a Reichstag épületének porig ég(et)ését.⁸ Azért is érdekesek a szóban forgó események, mert a pontos részletek mindig tisztázatlanok maradnak a nyilvánosság előtt, viszont a hatásuk – például az alapjogok valamilyen mértékű korlátozása, vagy a hatalom centralizációja – mindenki számára érzékelhető.

2.3. Az állam és alkotmány kapcsolata

A különleges jogrend alkalmazásának fennállása esetén meg kell vizsgálnunk egy fontos kérdést. Nevezetesen azt, hogy az állam és alkotmány kapcsolatában, bizonyos esetekben melyiknek van létjogosultsága a másik felé kerekedni.

A különleges jogrendre vonatkozó elméletek két nagy csoportra oszthatók. Az egyik az *államközpontú* elmélet, amely a különleges állapot célját az állam megmentésében határozza meg. Ezzel szemben az *alkotmányközpontú* felfogás az alkotmány és alkotmányosság megőrzésében látja a különleges állapotok fő feladatát.⁹

Az államközpontú elméletek szerint az államnak primátusa van az alkotmány felett az önvédelem érdekében, vagyis a pozitív jog háttérbe szorul a természetjoggal szemben, és nincs legitimitása, hogy korlátozza az állam természetes állapotát. „Legitim rendről ezzel szemben Schmitt szerint akkor lehet szó, ha az állam, bizonyítva, hogy »a jogi normák érvényessége fölött fölényben van«, szuverén államként »megszabadul minden normatív köteléktől«, és magára vállalja az abszolút döntés felelősségét, ami által valami 'új és idegen' jelenik meg a »problémamentes közvetlenség paradicsomi evilágiságában«¹⁰ E felfogás szerint tehát

⁶ Uo. 467.

⁷ 64. július 18-án indult pusztító útjára a nagy római tűzvész, melynek felelőséről ma is vitatkoznak a történészek. Számunkra nem is ez a fontos, az inkább, ami utána történt. Hiszen Nero császár a keresztényeket tette felelőssé a katasztrófáért, melynek következménye lett Jézus híveinek kíméletlen üldöztetése.

⁸ Az elkövető egy Marinus van der Lubbe nevezetű holland kommunista, akinek pártkapcsolatai nem voltak ugyan, de az NSDAP – Hitler vezetésével – betiltatta a kommunista pártot, továbbá a weimari alkotmányban megfogalmazott szabadságjogok nagy részét hatályon kívül helyezte, és megteremtette a 12 évig tartó totális diktatúráját.

⁹ JAKAB – TILL: i. m. 469.

¹⁰ TALLÁR FERENC: Sacrum és politicum – Carl Schmitt politikai teológiája és az univerzális szeretetközösség, in *Világosság*, 2003/7-8. szám, 80.

a különleges időszak alkotmányos szabályainak kötelező ereje mindig a jogot megelőző jogosultságtól függ. Ez azt jelenti, hogy a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozást egy semmilyen módon nem kikényszeríthető „iránymutatássá” degradálja, aminek következménye a természetjog legfelső szintre emelése, a végrehajtó hatalom jogi ellenőrizhetetlensége és az elszámoltatás lehetőségének hiánya.¹¹

Az alkotmányközpontú felfogás az előbbi elmélettel szemben az alkotmány felsőbbrendűségének létjogosultságában hisz. Ennek értelmében létezik egy mindenek felett álló jogi norma, melyet alkotmánynak vagy alaptörvénynek hívunk. Az alkotmányban összefoglalt tételes jogi normák pedig kizárnak minden más lehetőséget, melyeket a különleges jogrendi állapotok során alkalmazni lehet. A radikális alkotmányközpontú elmélet szerint a természetjog alkalmazását figyelmen kívül kell hagyni, mivel az lehetőséget teremt a különleges jogrendi állapotok idején a hatalommal való visszaélésre. Tagadja tovább az állam felsőbbrendűségét az alkotmány felett. A nyitott alkotmányközpontú felfogás szerint – hasonlóan a klaszszikushoz – a különleges jogrendi hatásköröknek a pozitív jogból – vagyis az alkotmányból – kell származnia. E hatáskörök azonban túlmehetnek a tételes jogon, vagyis tartalmaznak „beleértett hatásköröket”, ugyanis a közösség és az alkotmányosság védelme érdekében szükség van olyan felhatalmazásra is, melyek közvetlenül nem vezethetők le az alkotmányból.¹²

3. RÖVIDEN A TERRORIZMUSRÓL

3.1. A terrorizmus-fogalom megalkotásának kihívásai

A terror latin eredetű főnév, melynek jelentése „ijedtség”, „rémület”. Ez már segít leszűkíteni a fogalommagyarázatot, de még messze nem elegendő egy adekvát definíció meghatározásához. Bármilyen szakirodalmat is veszünk kezünkbe a terrorizmusról, egy valamit rövidesen megállapíthatunk: nincs egységesen elfogadott meghatározás a terrorizmus fogalma alatt. Sem jogilag, sem történelmileg, sem a többi tudományágat illetően. Véleményem szerint ez problémát jelent, hiszen a 2016. június 7-i alaptörvény-módosítás során a hatodik minősített tényállásnak a *terrorvesélyhelyzet* címet adta a jogalkotó. Ebből pedig egyértelműen következik, hogy ha a szakértők sem bírnak konszenzusra jutni egy jelenséggel kapcsolatban – mely a történelemben tértől és időtől függetlenül jelen van – akkor a kimondottan erre koncentráló jogi szabályozások komoly aggályokat vetnek fel annak tartalmát és szükségességét illetően. Kiváltképpen érdekes ez az Alaptörvénnyel kapcsolatban, alkotmányjogi aspektusból. Ezért nélkülözhetetlennek tarom, hogy foglalkozzam a terrorizmussal, mint jelenséggel és fogalommal egyaránt.

¹¹ JAKAB – TILL: i. m. 470.

¹² Uo. 470-471.

3.2. Terrorizmus a történelemben

Nem túlzás azt állítani, hogy a terror(izmus) egy idősebb emberiséggel, mely egészen a kezdetektől végig kíséri a civilizációk fejlődését, hanyatlását és bukását. Igaz, maga a fogalom csupán a 18. század végén, a francia forradalom idején jelent meg.¹³ Szintén érdekesség a terrorizmussal kapcsolatban, hogy az elkövetők sohasem nevezik magukat terroristá(k)nak. Ezt mindig az áldozatok, az áldozatokat képviselő állam(ok), politikai tömörülések, honfitárs(ak), esetleg semleges felek aggatják az elkövető(k)re. Tragikus, ám egyszerű példa erre: a párizsi vérengzések¹⁴ után a különböző médiumok, akik a támadás körülményeiről (támadók/áldozatok személye, állampolgársága, céljai, stb.) valószínűleg még nagyon keveset – vagy esetleg semmit – nem tudtak, már terrortámadásról beszéltek.

Sok tanulmány született a terrorizmus történeti fejlődésével kapcsolatban. Vajon a Julius Caesar elleni merénylet terrortámadásnak nevezhető? Ha Haskó Katalin gondolataival dolgozunk, miért ne nevezhetnénk annak? Ő ugyanis így fogalmaz: „azokat a jelenségeket soroljuk a terrorizmus körébe, amelyek elsősorban az államrend vagy a nemzetközi politikai társadalom hatalmi rendje ellen irányulnak.”¹⁵ De a középkorból¹⁶ és az újkorból¹⁷ is számos eset áll rendelkezésünkre, melyek alátámasztják a terror vagy terrorfenyegetettség jelenlétét. A lábjegyzetben felsorolt példák, bár vitathatók, de a különböző terror(izmus) fogalmakkal dolgozva bizony indokoltan írhatnánk fel ezeket is a terrorcselekmények listájára. „...a terrorizmus lényege egyértelműen a nyílt ütközet tagadása. Célpontjait úgy választja meg, hogy kizárja az önvédelem lehetőségét.”¹⁸

3.3. Fordulat

Ha beszélhetünk vízválasztóról a terrorizmus történelmében, akkor az mindenképpen 2001. szeptember 11-én történt események. A terrorizmus és 2001. szeptember 11. egymás szinonimájává váltak. „A terrorizmus felkavarja az embereket. Mégpedig szándékosan. Pontosan ez a célja, és ez az, ami miatt a XXI. század első

¹³ „A „terror” szó modern jelentése a francia forradalom rémuralmát (jakobinusok, Robespierre) fémjelző

„la terreur”-ból ered...” KANCSAL KITT: Terrorizmus egykor és ma – avagy a büntetőjog eszközei a terrorizmus elleni harcban, in *Büntetőjogi szemle* 2012/3. szám, 19.

¹⁴ 2015. november 13.

¹⁵ HASKÓ KATALIN: A terrorizmus történeti fejlődése, in FELKAI GÁBOR – MOLNÁR ATTILA KÁROLY – PÁL ESZTER (szerk.): *Forrásvidékek Társadalmi tanulmányok Némedi Dénes 60. születésnapjára*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 293.

¹⁶ 1290. július 10-én gyilkolták meg a körösszegi várnál fekvő kun táborban IV. László (ur. 1272-1290) magyar királyt.

¹⁷ 1898. szeptember 10-én vesztette életét Genfben Erzsébet magyar királyné, miután egy Luigi Lucheni nevű olasz anarchista szíven szúrta őt.

¹⁸ TOWNSHEND, CHARLES: *A Terrorizmus*, 2003, Magyar Világ Kiadó, Budapest, 14.

éveiben újból a figyelmünk középpontjába került. A bizonytalanság sokféle formát ölthet, de leginkább a terror kelti fel bennünk a sebezhetőség érzését. 2001. szeptember 11-e után állandó és tartósan ígérkező szükségállapotban találtuk magunkat, és a „terrorizmus elleni háború” következményei épp annyira átláthatatlanok, mint maga a terrorizmus.”¹⁹

De miért is jelentett ekkora fordulatot a 2001. szeptember 11-ai támadás? Ennek egyértelműen több oka van. Elsőként megemlíthetjük a merénylők stratégiáját, mely komoly rést ütött az Amerikai Egyesült Államok légi közlekedésének biztonságfenntartó mechanizmusán, mely után szigorú változtatásokat vezettek be. A másik az áldozatok száma.²⁰ Még egy nyomós ok lehet a támadás helyszíne. A támadás során négy gépet térítettek el. Ebből kettő a World Trade Centerbe – New York akkor második legmagasabb épületébe és szimbólumába csapódott. Ezek a támadás után összeomlottak. A harmadikat a Pentagonba – az Amerikai Védelmi Minisztérium székhelyébe – irányították. Az utolsót a Fehér Ház elpusztítására tervezték, de az utasok megakadályozták a támadást.

3.4. A terrorizmus meghatározhatatlansága

Nyilvánvaló, hogy nem találunk adekvát definíciót a terrorizmusra. Az is bizonyítható, hogy a történelemben is számos értelmezést nyert a szó. Példának említhetnénk a francia forradalmat, amely során a terror a megfélemlítés eszköze volt. Ez a későbbiekben is egyaránt felbukkan a radikális és véres forradalmakban egyaránt.²¹ A globalizálódó világban – mely a jogrendszerekben egyaránt érzékelhető változásokat generál – még inkább szükségessé vált/válik a terrorizmus jelenségének és fogalmának pontos(abb) meghatározása.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete 1972-ben kezdett nagyobb figyelmet fordítani a terrorizmus problémájára.²² A 2001. szeptember 11-ei USA elleni terroristámadás következményeként, a Biztonsági Tanács szeptember 28-án határozatokat hozott, mely a terrorizmus elleni küzdelmet szolgálja. A határozat megakadályozza a terrorcselekmények finanszírozását, bűncselekménynek minősítse az ilyen célú adománygyűjtést, és azonnal befagyassza a terroristák pénzügyi befektetéseit. A határozat a tagállamok közötti információcserére szólít fel, melyek a terrorizmus elleni küzdelmet hivatottak szolgálni, továbbá elhatározta azt is, hogy

¹⁹ Uo. 7-8.

²⁰ A 2001. szeptember 11-i támadás következményeként 2995 ember vesztette életét, melyből 246 valamelyik repülőgépen, 2605-en New Yorkban, 125-en pedig a Pentagon épületénél.

²¹ HASKÓ: i. m. 294.

²² KOVÁCS KRISZTINA: *A terrorizmus elleni védekezés*, http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/3_2005/a_terrorizmus_elleni_vedekezés/#_ednref6 (2016. október 10.)

a tagállamok a legnagyobb mértékben segítsék egymást a bűnügyi nyomozásban, illetve a bírósági eljárások során a terrorcselekményekkel kapcsolatban.²³

Az Európai Unió is foglalkozott a terrorizmussal, így 2001 decemberében fogadott el korlátozó intézkedéseket terrorcselekményben résztvevő személyek és szervezetek ellen. Az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott 1373 (2003) ENSZ BT-határozat végrehajtása érdekében az EU elfogadta a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspontot. Elfogadta továbbá a 2580/2001/EK tanácsi rendeletet is, mely a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben tartalmaz korlátozó intézkedéseket. A 2001/931/KKBP közös álláspont 1. cikkének (3) bekezdése szintén egy terrorcselekmény-fogalmat határoz meg: a „terrorcselekmények” olyan szándékos cselekmények, melyek jellegük vagy összefüggéseik révén súlyos kárt okozhatnak egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyeket a nemzetközi jog bűncselekményként határoz meg. E bűncselekmények lehetnek:

- a) emberélet elleni merényletek
- b) személyek testi épsége elleni merényletek
- c) emberrablás vagy túszszedés
- d) kormányzati vagy egyéb közintézmény, közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény súlyos károsodásának előidézése
- e) légi jármű, hajó vagy más közlekedési vagy áruszállítási eszköz elfoglalása
- f) fegyverek, robbanóanyagok vagy nukleáris, biológiai vagy vegyi fegyverek gyártása, birtoklása, megszerzése, szállítása, rendelkezésre bocsátása vagy felhasználása, valamint a biológiai és vegyi fegyverek kutatása és fejlesztése
- g) részvétel terrorista csoport tevékenységében, ideértve információk vagy anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátását, vagy a csoport tevékenységének finanszírozását bármilyen módon, annak tudatában, hogy az hozzájárul a csoport bűnöző tevékenységeihez.²⁴

De próbálkoztak a definiálással „magánszemélyek” is: Korinek László fogalommagyarázata szerint: „A terrorizmus eltérő eszmerendszerekből merítő, sajátos logikának engedelmeskedő, változatos formákat öltő módszeres erőszak alkalmazás, vagy ezzel való fenyegetés, melynek célja politikai törekvések elérése azáltal, hogy az áldozatban, a nézőközönségben, az államban, a társadalomban megalkuvó magatartás alakuljon ki. A meghirdetett cél általában politikai, ideológiai, vallási, etnikai tartalmú radikális változás kikényszerítése, a cél elérésére alkalmazott cselekménysor. Az eszköz viszont jogi lényegét tekintve köztörvényes, erőszakos bűncselekmény.”

²³ Resolution 1373 (2001), United Nations, Security Council.

²⁴ KONDOROSI FERENC: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 119-120.

Bartkó Róbert, *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései* című munkájában a következő problémára hívja fel a figyelmet a terrorizmus fogalmának megalkotását illetően: „az egységes fogalom megalkotásának akadályát képező ok lehet az a sokszínűség, amellyel a terrorizmus, mint társadalmi jelenség rendelkezik. Így például teljesen más az IRA, és megint más az al-Kaida működése. Az IRA a brit birodalmi szemlélet ellenségeként támadásait főként a sziget-országra koncentrálja. Ehhez képest az arab terroriszervezetek a kapitalizmus, és »nyugatizálódás« ellenpólusát képviselve a világ bármely pontját veszélyeztet(het)ik terrortámadásaikkal. A többarcúság azonban nemcsak az egyes terroriszervezetek kvalitatív különbözőségében nyilvánul meg, hanem a terrorizmus egyfajta vertikális »dualizmusában« is. Nevezetesen arról van szó, hogy különbség van az államélet irányítási szintjén jelentkező terror, és a társadalmi szinten kialakuló között. Az előbbi, az úgynevezett állami terrorizmus sokak szerint a legkorábbi és egyben a legveszélyesebb formája a terrorizmusnak, hiszen ebben az esetben az erőszak alkalmazása állami keretek között marad, és a közhatalmi szervek közreműködésével jut el az állampolgárok szintjére.”²⁵

Ezek csak néhány meghatározás a sok közül. Egy valamit viszont egyértelműen megállapíthatunk. Az pedig az erőszak valamilyen formában történő alkalmazása. A terroristák legalább olyan veszélyesek – és sikeresek is – fizikai támadások területén, mint a pszichológiai hadviselés alkalmazásában. Egy terrortámadás után a félelem uralkodik el egyéni és társadalmi szinten egyaránt. És az terrorcselekmények megelőzése, az elkövetők kézre kerítése mellett a félelemérzet megszüntetése lesz a harmadik fő oka a különleges jogrend bevezetésének.

4. AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐTTI KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁSOK

4.1. Különleges jogrend a magyar történeti alkotmányban

Jelen tanulmány nem teszi lehetővé, hogy részletesebben vizsgáljuk a különleges jogrend történeti fejlődését és előzményeit, ezért a magyar történelemből csupán egy törvényre szeretnék koncentrálni, mely az 1949. évi XX. törvény előtt, az íratlan alkotmányunk időszakában, de már a polgári korban került megalkotásra. Ez a jogszabály a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk. Véleményem szerint a jelen törvénycikk mérföldkőnek számít a különleges jogrendi szabályozás magyar történelmében, így a teljesség igénye nélkül, de szükséges pár gondolatban összefoglalni lényeges elemeit.

„Az elfogadott törvény erénye az volt, hogy alkotmányos keretek közé próbálta helyezni a vészidőszak során megvalósítandó intézkedéseket, és így legalább

²⁵ BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, 2011, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 20-21.

az alkotmányosan elfogadható minimum szinten, de háború esetén is érvényesülhettek az egyes alapjogok, így megpróbálta annulálni a régtől fogva minden háborúban érvényesülő *inter arma silent leges*-t.²⁶

A törvénycikk értelmében háború bekövetkezésekor – de ha szükséges, háború fenyegetése esetén is – a minisztérium valamennyi tagjának felelőssége mellett a törvényben meghatározott kivételes hatalmat igénybe vehette a szükséges mértékig. Ez a kivételes hatalom azonban megszűnt a háború befejeztével és a kivételes hatalom alapján hozott intézkedéseket is hatályon kívül kellett helyezni. Ha a háború a kivételes hatalom alapján meghozott intézkedéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, a kivételes intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha az országgyűlés hozzá nem járult azok meghosszabbításához. A hozzájárulásról a törvényhozás mind két háza vita nélkül határozott.²⁷

A minisztérium állapította meg a kivételes hatalomból folyó intézkedések körét, azok területi és személyi hatályát. Erre vonatkozó rendeleteit köteles volt a minisztérium az állam hivatalos lapjában közzétenni és minden községben, amelyre a meghozott intézkedések hatálya kiterjedt, az ott szokásos módon kellett kihirdetni. A kivételes hatalom igénybevételét, továbbá azt, hogy a kivételes hatalomból folyó intézkedések mely területekre terjedtek ki, az országgyűlésnek a legközelebbi ülésen be kellett jelenteni.²⁸

A minisztérium korlátozhatta és eltilthatta olyan tárgyak tartását, használatát és forgalomba hozatalát, melyek a hadviselés érdekeinek vagy a közrendnek és a közbiztonságnak veszélyeztetésére felhasználhatóak voltak (fegyverek, lőszer, lőpor, robbantó anyagok, stb.) és az ilyen tárgyak beszolgáltatását elrendelhetette. Továbbá a jogosulatlanul birtokolt tárgyakat el kellett kobozni.²⁹

A minisztérium a nemzetközi egyezmények korlátai közt ellenőrzés alá vehette a postai, távirati és távbeszélő forgalmat és érintkezést a hadviselés érdekeinek megóvása céljából.³⁰

A minisztérium elrendelhetette, hogy az időszaki lapoknak és más sajtótermékeknek a sajtóügyi közbíróhoz benyújtandó sajtórendészeti köteles példányait a szétküldés előtt kellett a legközelebbi királyi ügyészségnek, illetőleg rendőrhatóságnak kézbesíteni és hogy a szétküldés, amennyiben a királyi ügyészség vagy a

²⁶ KELEMEN ROLAND: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, in *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 91.

²⁷ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk 1. §.

²⁸ 1912. évi LXIII. törvénycikk 2. §.

²⁹ 1912. évi LXIII. törvénycikk 7. §.

³⁰ 1912. évi LXIII. törvénycikk 8. §.

rendőrhatalóság korábban meg nem engedte, időszakos lapoknál csak a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított három óra múlva, más sajtótermékekénél a kézbesítés napjától számított egy hét múlva vehette kezdetét. A minisztérium megtilthatta azon belföldi időszakos lapoknak megjelenését és terjesztését, amelyek közleményei a hadviselés érdekeit veszélyeztetették, továbbá a külföldi lapok behozatala és terjesztése is megtiltható.³¹

4.2. Az Alkotmány vonatkozó szabályai 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépése után

A 1989. évi alkotmánymódosítás következtében módosult a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás is. Jelen bekezdésben csak a módosult részeket emelem ki. Érdeemes megjegyezni, hogy a szocialista Magyarországon – ami más diktatúrákra is igaz – a különleges jogrend létének nincs létjogosultsága, hiszen az egész rendszer katonai készenlétben állt.

Az Országgyűlés dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről.³² Rendkívüli állapotot hirdet ki, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén, melyet *háborús veszélynek* definiál.³³

Az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki. Továbbá dönt a fegyveres erők belföldön vagy külföldön történő alkalmazásáról.³⁴ Az Alkotmány 4. § (4) bekezdése értelmében, a fent kiemelt bekezdés pontjaiban meghatározott döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.

Ezt követi az Alkotmány következő kiegészítése, mely az Országgyűlés akadályoztatása esetén követendő eljárási szabályokat határozza meg. Ennek értelmében, ha az Országgyűlés akadályoztatása esetén nem képes a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetésére, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozására, a köztársasági elnök gyakorolja az Országgyűlés erre vonatkozó jogosítványait. Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülészik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá

³¹ 1912. évi LXIII. törvénycikk 11. §.

³² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 4.§ (3) bekezdés g) pont.

³³ 1989. évi XXXI. törvény 4.§ (3) bekezdés h) pont.

³⁴ 1989. évi XXXI. törvény 4.§ (3) bekezdés i) - j) pont.

a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg. Az Országgyűlés a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.³⁵

Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács dönt a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselőcsoportok megbízottjai, a Minisztertanács elnöke és tagjai és a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait és a Minisztertanács jogait. A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amiben bizonyos törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet és egyéb különleges rendelkezéseket hozhat. Viszont nem függesztheti fel az Alkotmány alkalmazását. A Honvédelmi Tanács rendeletei a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítik, de az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbíthatja.³⁶

A 19/C. § értelmében a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról az Országgyűlés akadályoztatása esetén a szükségállapot kihirdetésekor. Szükségállapot idején a köztársasági elnök jogosult rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket bevezetni, melyek külön törvényben vannak megállapítva. Ezen intézkedésekről a köztársasági elnök haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés szükségállapot idején folyamatosan ülésezik, a köztársasági elnök rendkívüli intézkedésének alkalmazását felfüggesztheti. Akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága gyakorolja e jogosítványokat. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napon belül hatályukat veszítik, kivéve, ha az Országgyűlés hatályukat meg nem hosszabbítja. Akadályoztatása esetén erre az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága jogosult. A szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.³⁷

Ahogy látjuk, az 1989. évi XXXI. törvényben szabályozott minősített időszakok az Alaptörvény különleges jogrendjének előzményei. Utalást nem találunk az 1989. évi XXXI. törvényben a terrorcselekményre, vagy annak fenyégetésére,

³⁵ 1989. évi XXXI. törvény 19/A. § (1)-(4) bekezdés.

³⁶ 1989. évi XXXI. törvény 19/B. § (1)-(5) bekezdés.

³⁷ 1989. évi XXXI. törvény 19/D. § (1)-(5) bekezdés.

ami arra enged következtetni, hogy a meglévő minősített időszakok valamelyikének kihirdetésére került volna sor egy terrortámadás, vagy terrortámadás komoly fenyegetése esetén.

5. MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN A HATODIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS ELŐTT

5.1. Előljáróban

Most vizsgáljuk meg Magyarország hatályos alkotmányának különleges jogrendre vonatkozó részében meghatározott időszakokat, különös hangsúlyt helyezve a tartalmi elemekre és arra, hogy miért nem voltak alkalmazhatók, vagy a kormány miért nem látta alkalmazhatónak a hatodik módosítás előtti különleges jogrendi időszakokat terrortámadás veszélye vagy egy tényleges terrortámadás esetére.

Az Alaptörvény jelenleg hat minősített időszakot határoz meg, melyek bekövetkezése esetén a különleges jogrendi szabályok kerülnének alkalmazásra. Ezek a következők: a *rendkívüli állapot*, a *szükségállapot*, a *megelőző védelmi helyzet*, a *váratlan támadás*, a *veszélyhelyzet* és a 2016. június 7-én elfogadott hatodik alaptörvény-módosítás nyomán belekerülő *terrorveszélyhelyzet*. Természetesen mind a hat időszakra pontosan megállapítható eljárási szabályok vonatkoznak, melyek szigorúsága jelentősen függ a történelmi tapasztalatoktól és a jogalkotó és jogalkalmazó belátásától.

5.2. A rendkívüli állapot

5.2.1. A rendkívüli állapot kihirdetésének feltételei

Mielőtt nekiállunk tárgyalni a rendkívüli állapot kihirdetésének elutasítását terrorfenyegetettség vagy terrortámadás esetén, ne felejtjük el, hogy a hatodik alaptörvény-módosítás előtti időszakot elemezzük, amikor még nem volt külön különleges jogrendi meghatározása a *terrorveszélyhelyzet*nek. Rendkívüli állapotot az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén hirdet ki, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.³⁸ A hadiállapot a hadviselő felek között létrejött jogállapot, mely annak kihirdetésével kezdődik, és ér véget, ha befejeztét szintén deklarálják. A hadviselő felek alatt pedig általában államokat értünk.

³⁸ Magyarország Alaptörvénye 48. cikk (1) bekezdés a) pont.

És itt tegyük fel egy fontos kérdést: mi az állam? Van-e nemzetközileg általánosan elfogadott meghatározása? „A nemzetközi gyakorlat értelmezése szerint az állam kellékei a nép, terület és főhatalom.”³⁹ Georg Jellinek klasszikus államdefiníciója pedig a következő: „A földfelszín elhatárolt területén letelepedett, legfőbb hatalommal rendelkező és azáltal egységessé összefogott emberi sokaság.”⁴⁰ Érdemes megemlíteni a Montevideói Egyezményben meghatározott, államra vonatkozó ismérveket is:

- a) állandó népesség
- b) meghatározott terület
- c) kormányzat
- d) képesség a más államokkal való kapcsolatba lépésre.⁴¹

Carl Schmitt *A politikai fogalma* című munkájában a következő rövid leírást adja az államról: „A ma szokásos nyelvhasználatban az állam a területi zártágban szervezett nép politikai státusza.”⁴²

Terrortámadás esetén azonban nincs hadiállapot, hiszen az ellenfél is gyakran beazonosíthatatlan, így nem lenne, ami indokolná a rendkívüli állapot kihirdetését. Érdekesebb azonban *idegen hatalom* megfogalmazás. Pontosabban: „...idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot...”⁴³ Ki ugyan is az *idegen hatalom*? Sőt ki az *idegen* és ki a *hatalom*?

Az *idegen hatalom* más államokat, de ezen felül például nemzetközi szervezeteket vagy terrorista csoportokat, külföldi felszabadító mozgalmakat is jelenthet. Tehát az *idegen hatalom* minden olyan entitás, amely képes arra, hogy Magyarország ellen külföldről fegyveres támadást hajtson végre. Ha viszont Magyarországon belüli szeparatista mozgalomról van szó, akkor nem *idegen* a *hatalom*, vagyis nem beszélhetünk *idegen hatalom fegyveres támadásáról*.⁴⁴ Habár Az Alkotmány kommentárja I. című munka nem az Alaptörvényre vonatkozik, tartalmilag nem különbözik a hatályos alkotmányunkban meghatározott rendkívüli állapotra vonatkozó időszakról, ahol szintén az *idegen hatalom fegyveres támadásnak közvetlen veszélye* került megfogalmazásra.

³⁹ DÉNES IVÁN ZOLTÁN: *A jogfilozófiától a politikáig*, 2012, Argumentum Kiadó, Budapest, 418.

⁴⁰ TAKÁCS PÉTER: Az állam fogalma, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 33.

⁴¹ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Article 1933. december 26.

⁴² SCHMITT, CARL: *A politikai fogalma*, 2002, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 15.

⁴³ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁴⁴ JAKAB ANDRÁS: *Az Alkotmány kommentárja I*, 2009, Századvég Kiadó, Budapest, 614.

Tegyük fel azonban, hogy Magyarországon olyan bűncselekményt követnek el, mely Magyarország Büntető Törvénykönyve alapján egyértelműen a terrorcselekmény tényállásnak feleltethető meg. És ezt a merényletet az Iszlám Állam magára vállalja hadüzenet kíséretében. A hadüzenet pedig egy diplomáciai nyilatkozat két vagy több állam között, mely a felek között a háború kitöréséhez vezet.

De állam-e az Iszlám Állam? Van területe, népessége és viszonylag állandó hatalmi rendszere, tehát bizonyos államisági kritériumoknak megfelel. Azonban hiányzik két alapvető feltétel, mely az államisághoz kapcsolódik. Az egyik feltétel, hogy nem része az államközi rendszereknek, aminek következménye és jele, hogy nem rendelkezik nemzetközi elismertséggel. A másik kritérium: irányító szerveinek tevékenységében nem figyelhető meg a formális jogszerűségnek az a minimuma, amit egyebek mellett a tartós uralmakra jellemző kiszámíthatóság és a politikai erőszak-alkalmazás esetén is elvárt, legalább minimális szintű humanitás szokott kifejezni. Vagyis a fentiekből arra lehet következtetni, hogy az ISIS-nek nevezett hatalmi szervezet működése nem csupán az európai hagyományos jogi eszményektől áll távol, de egyáltalán semmiféle, a jog általános eszméjéhez köthető követelménynek sem tesz eleget.⁴⁵

Annak ellenére, hogy az Iszlám Állam nem állam, még is rendelkezik olyan haderővel, mely Magyarország és az Iszlám Állam között a klasszikus háborús szituációt szülhetne. Ennek kitűnő bizonyítéka az Iszlám Állam ellen folytatott, mai napig is tartó hadjáratok. A hadüzenet azonban nem mindig jelenti az általánosan felfogott fizikai ütközetekkel járó háborús helyzetet.⁴⁶ Az Iszlám Állammal tehát egy, az *idegen hatalom* kritériumainak egyértelműen megfelelő ellenféllel állna szemben Magyarország, és a hadüzenettel a *háborús veszély* is fennáll. Ebben az esetben pedig nem lenne akadálya a rendkívüli állapot kihirdetésének, hiszen ha az Országgyűlés kétharmada – akadályoztatása esetén a köztársasági elnök – úgy ítéli meg, hogy a különleges jogrendben meghatározott rendkívüli állapotra

⁴⁵ TAKÁCS PÉTER: Az „Iszlám Állam” államiságának problémái. Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is?, in *Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2015/4. szám, 64.

⁴⁶ 1939. szeptember 3-án üzent hadat Nagy-Britannia és Franciaország a náci Németországnak, miután az előző napon küldött ultimátummal nem értek célzt, és Hitler nem állította le a Lengyelország elleni agressziót. Bár formálisan beállt a hadállapot, a szövetségesek nem siettek a lengyelek segítségére; apróbb összetűzéseken kívül nem történtek háborús cselekmények, ezért a közvélemény a következő nyolc hónapos időszakot „furcsa háborúnak” nevezte el. Forrás: TARJÁN M. TAMÁS: 1939. szeptember 3. Megkezdődik a „furcsa háború”. Elérhető: http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1939_szeptember_3_megkezdodik_a_furcsa_haboru/ (2016. november 6.)

vonatkozó időszaknak megfeleltethetők a fennálló körülmények, akkor kihirdetik a rendkívüli állapotot.⁴⁷

Az Iszlám Állam azonban csak egy potenciális veszélyforrás, melynek földrajzi elhelyezkedése bonyolulttá tenné egy Magyarország ellen indított hadjáratot. Azonban bármikor megjelenhet olyan entitás – akár határon belül akár Magyarország határaihoz közel –, mely az Iszlám Államhoz hasonlóan konfliktusos helyzetet teremtene és különleges jogrend alkalmazását tenné szükségessé.

5.2.2. *A rendkívüli állapotra vonatkozó szabályok*⁴⁸

A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat a köztársasági elnök jogait és a Kormány jogait.

A Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról. A külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

5.2.3. *Következtetés*

Az Alaptörvény rendelkezései alapján nem jelenthetjük ki egyértelműen, hogy terrorfenyegetettség vagy végrehajtott terrortámadás esetén az Országgyűlés – akadályoztatása esetén a köztársasági elnök – lenne, illetve lett volna jogosult a rendkívüli állapot kihirdetésére.

Alapvetően a klasszikus háborúra való reagálás következményeként született meg a rendkívüli állapot intézménye, mely kihirdetése a második világháborúhoz hasonló konfliktusok időszakára értelmezhető leginkább. Viszont a technika

⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye 48. cikk (2) bekezdés: A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint az (1) bekezdés szerinti különleges jogrend kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

⁴⁸ Alaptörvény 49. cikk.

és a módszerek fejlődésével a körülmények is változnak, melyek újabb és újabb kérdéseket vetnek fel a különleges jogrendet illetően.⁴⁹

5.3. Szükségállapot

5.3.1. Tartalmi vizsgálódás

Feltártam, hogy a rendkívüli állapot kihirdetésének lehetősége egy esetleges terrortámadás esetén milyen nehézségeket okozna. Az Alaptörvényben meghatározottak arra engednek következtetni, hogy bár jogi akadály nem lenne a rendkívüli állapot kihirdetésnek, hiszen a fogalommagyarázatok nem egyértelműek – néhol még hiányosak is –, ez pedig széles mérlegelési jogosultságot biztosít annak, akinek az Alaptörvény szerint joga van rendkívüli állapot kihirdetéséhez – így az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek.

Előrebocsátva mondhatom, hogy ez a szükségállapot kihirdetésének lehetőségénél sem lesz egyértelmű konzekvencia. A kiindulópont az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdésének b) pontja:

„Az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonszükségletet tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.” Megállapíthatjuk tehát, hogy a szükségállapotnak három esetköre van az Alaptörvény szerint, melyeket vizsgálódás tárgyává kell tennünk.

Mivel fent már foglalkoztunk a terrorizmussal, és arra a következtetésre jutottunk, hogy adekvát definíciót nem tudunk megalkotni, mégis az erőszakot állandó elemévé tettük. Ezért felmerülhet a kérdés, hogy a *törvényes rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények* fogalma alá miért nem sorolhatunk be egy *terrortámadást*? Hiszen a logikai kapcsolat az erőszak és *törvényes rend megdöntése* között aligha vitatható. Mert nem biztos, hogy minden törvényes rend megdöntésére irányuló cselekedet erőszakos, de az biztos, hogy minden erőszakos cselekmény a törvényes rend megdöntésére irányul valamilyen formában. Akár egy könnyű testi sértésről, akár egy több halálos áldozatot követelő támadásról beszélünk. Hiszen nehezen képzelhető el, hogy a jogalkotó a *törvényes rend megdöntése* alatt mást ért, mint valamilyen jogszabályban vagy az Alaptörvényben megfogalmazott jogi norma megsértését.

Ezzel nem azt állítom, hogy minden fegyveres cselekmény indokoltá teszi a szükségállapot kihirdetését, de ha a terrortámadásokat fegyverrel követik el – ami egyértelműen a törvényes rend megdöntésére irányul –, nem vethető a szükségállapot kihirdetésének lehetősége sem a támadás súlyosságának bizonyos foka

⁴⁹ JAKAB – TILL: i. m. 472.

fölött. Ezen állításomhoz fűzném Jakab András gondolatait, melyek még az Alkotmányban meghatározott *alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekményekre* vonatkoznak: „Az »alkotmányos rend« az Alkotmány által előírt állapotot, a 'megdöntés' pedig az erőszakos és jogszerűtlen megváltoztatást jelenti.”

Megítélésem szerint az Alaptörvényben meghatározott *törvényes rend* és az Alkotmány szerinti *alkotmányos rend* között tartalmi különbség nincsen, csupán formai, ami alapjául szolgál a fenti állításomnak, miszerint bizonyos esetekben szükségállapot is kihirdethető egy bizonyos súlyú – vagyis csak különleges jogrendi eszközökkel kezelhető – fegyveres terrortámadás következtében, aminek egyértelmű célja a törvényes rend megdöntése.

A következő meghatározás az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pontjában a *hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmény*. Úgy gondolom, hogy ez aligha képzelhető el egy terrorista fő céljaként. Franciaországban vagy Németországban elkövetett mézárások elkövetőinek céljai közé semmi esetre sem sorolhatjuk a hatalom kizárólagos megszerzését, annak ellenére, hogy a fegyvert minden esetben használtak. És valószínűleg nem lenne célja a *hatalom kizárólagos megszerzése* egy – a nyugati támadáshoz hasonló – merényletnek Magyarországon sem, még ha azt fegyverrel követnék is el.

A következő elem az „élet- és vagyonbiztonságot tömegesen mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények”. Úgy gondolom, hogy ha az Alaptörvényben – vagy általában – definiálni kellene a terrorizmust, az hasonló megfogalmazás lenne az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pontjából idézett meghatározással. Vagyis egy bekövetkezett terrortámadás esetén kihirdethető lenne a szükségállapot. Nem tudjuk azonban, hogy a jogalkotó mit ért a *tömeges mértékben veszélyeztető* fogalom tartalma alatt. Ugyanis tömeg alatt egyaránt érthetünk 10, 100 vagy 1000 ember is. Gondoljunk csak a nizzai merényletre.⁵⁰ Nem is beszélve arról, hogy a mostanában Nyugat-Európában elszaporodó merényletek célja, hogy minél több ember életét veszítse vagy rettegésben éljen. Ezért jogalkalmazás szempontjából is nélkülözhetetlen a pontos meghatározás, hiszen minél inkább vitatható a jelen rendelkezés tartalmi elemei, annál nagyobb mérlegelési –és ezzel együtt döntési – lehetőséget biztosít az Országgyűlésnek, vagy a Köztársasági elnöknek.

Ne felejtjük el azonban, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez – ha az akadályoztatás ténye nincs megállapítva⁵¹ – az országgyűlési

⁵⁰ 2016. július 14-én Nizzában, a híres tengerparti Promenade des Anglais sétányon a tömegbe hajtott nagy sebességgel egy teherautóval a 31 éves tunéziai származású nizzai Mohamed Lahouaiej Bouhlef. A mézárás 84 ártatlan ember életébe került.

⁵¹ Alaptörvény 48. cikk (5) bekezdés: Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot ki nyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát

képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Azonban ha kormánypárt(ok) nem rendelkeznek a minősített többséghez szükséges szavazattal, nem feltétlenül jelenti a különleges jogrend gyors és hatékony hatálybaléptetését, ha az ellenzék nem úgy ítéli meg a helyzetet, ahogy a kormány, vagy fordítva.

5.3.2. *A szükségállapotra vonatkozó szabályok*⁵²

A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség (1) bekezdés⁵³ szerinti felhasználásáról.

Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

A rendeleti úton bevezetett intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

Láthatjuk tehát, hogy szükségállapot idején a köztársasági elnök rendeleteket bocsájthat ki, melyek törvények hatályát függeszthetik fel, illetve rendeletének tartalma eltérhet a törvényekétől.

5.3.3. *Kitekintés*

A szükségállapotra vonatkozó fejtegetéseim alátámasztására szolgáljon példaként az európai gyakorlat is. A tanulmányom nem engedi meg, hogy részletesebben tárgyaljam az európai, illetve az Európán kívüli államok alkotmányait, csupán három országot említenék meg.

az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

⁵² Alaptörvény 50. cikk.

⁵³ Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés: A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

Az Európai Gazdasági Térség államai és Svájc alkotmányainak különleges jogrendjében nincsen külön minősített időszakként meghatározva sem terrortámadás, sem terrorfenyegetettség. Ezek bekövetkezése esetén Magyarország Alaptörvényében megtalálható szükségállapothoz tartalmilag hasonló szabályozásokat találunk.⁵⁴

Lengyelország alkotmánya például az Állam alkotmányos rendjének, az állampolgárok vagy a közrend fenyegetettsége esetén szükségállapot hirdet ki a köztársasági elnök a Minisztertanács javaslatára.⁵⁵ A francia szabályozás szerint, ha a köztársaság intézményeit, a nemzeti függetlenséget, a köztársaság területének sértettségét vagy a nemzetközi szerződések végrehajtását súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és ha az alkotmányos közhatalom működése megszakad, a miniszterelnök, a Parlament két házának elnöke, valamint az Alkotmánytanács hivatalos meghallgatása után a köztársasági elnök megteszi a körülmények által megkövetelt intézkedéseket.⁵⁶ Portugália alkotmányában viszont csak ostromállapotot és rendkívüli állapotot találunk, melynek tartalmi elemei nincsenek részletesen szabályozva.⁵⁷

Az előző bekezdésben tárgyalt, és az általam vizsgált, de a dolgozatomban nem tárgyalt alkotmányok eltérő szabályozást mutatnak a különleges jogrendet illetően, mely lényegesen függ az ország állam- és kormányformájától, a tapasztalatoktól és a hagyományoktól. Azonban – Ságvári Ádám gondolataira visszautalva – valóban nem találunk utalást terrortámadásra, illetve terrorfenyegetettségre a vizsgált különleges jogrendekben. Ilyen jellegű támadást, vagy fenyegetést a jogalkotó a meglévő minősített időszakok körébe vonja be. Ezt történt Franciaországban is, ahol szükségállapotot vezettek be a párizsi támadások után.

5.4. Megelőző védelmi helyzet⁵⁸

A megelőző védelmi helyzet viszonylag fiatal kategória a különleges jogrend esetei között, ugyanis 2004-ben került bele az Alkotmányba. Létezésének legfőbb oka, hogy a hadkötelezettség békeidőszakban ne legyen visszaállítható.⁵⁹

A megelőző védelmi helyzetet az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében hirdeti ki, mellyel párhuzamosan felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatá-

⁵⁴ SÁGVÁRI ÁDÁM: *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra*. Elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> (2016. október 31.)

⁵⁵ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 230. cikk (1) bekezdés.

⁵⁶ Franciaország Alkotmánya 16. cikk.

⁵⁷ Portugál Köztársaság Alkotmánya 138. cikk.

⁵⁸ Alaptörvény 51. cikk.

⁵⁹ JAKAB – TILL: *i. m.* 480.

rozott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ezen időszak tartalma meghosszabbítható, melyhez a jelen lévő országgyűlési képviselők szavazatának kétharmada szükséges.

De mit takar a *külső fegyveres támadás*? Jakab András szerint az Alkotmány 19. § (3) bekezdés h) pontjában megfogalmazott *idegen hatalom fegyveres támadásával* azonosítható ez a meghatározás.⁶⁰ Így folytatja Jakab: „A szövegben található »veszély« tágabb és kevésbé szigorú a h) pont szerinti közvetlen veszélynél. A kétfajta veszély pontos elhatárolását az alkotmányozó szándékosan nem tette meg: így hagyva nyitva a lehetőséget az ország (külpolitikai és katonai) érdekeinek legmegfelelőbb opció választására.”

Ismételten elmondhatjuk, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény e pontban vizsgált rendelkezései nem különböznek egymástól, ami arra enged következtetni – ha elfogadjuk Jakab András állítását –, hogy az *idegen hatalom fegyveres támadása* és a *külső fegyveres támadás veszélye tartalmilag* megegyezik. Ennek a következménye pedig a *megelőző védelmi helyzet kihirdetése* akár terrortámadás veszélye esetén is, hiszen a *megelőző védelmi helyzet* kihirdetésének alapját szolgálja a *támadás veszélye* is. Ehhez természetesen a mindenkori Országgyűlés mérlegelése és megítélése szükséges.

Említésre méltó továbbá a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 79. §-ának k) pontja, mely így rendelkezik: „A Kormány az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében elrendelheti speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését.” Jelen rendelkezés ugyan is az Alaptörvény hatodik módosítása előtt is hatályban volt. Ez azt feltételezi, hogy a *terrorveszélyhelyzet* kihirdetésének lehetősége – mely terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye esetén is fennáll⁶¹ – konkurál a megelőző védelmi helyzet kihirdetésével.

Azonban ne felejtjük el, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének feltétele a *külső fegyveres támadás*, amely a normaszöveg alapján nem adna lehetőséget a kihirdetésre egy Magyarország területén elkövetett, vagy fenyegetett terrortámadás elhárítására, illetve kezelésére.

A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel

⁶⁰ JAKAB: i. m. 629.

⁶¹ Alaptörvény 51/A cikk (1) bekezdés: „Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet (...)”

rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.

A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

5.5. Váratlan támadás⁶²

A váratlan támadás intézményének beemelését az alkotmányba a délszláv háború indokolta.⁶³ A háború alatt ugyan is kisebb idegen csapattestek kerültek át Magyarországra területére, aminek megoldására nem volt jogi eszköz. A szóban forgó eset azzal a dilemmával van összefüggésben, hogy az állam tartózkodni kíván a Magyar Honvédség Magyarország határain harcászati alkalmazásától, ezzel párhuzamosan azonban biztosítani kell az ország területi épségét a nemzetközi jogi értelemben vett hadviselő félle válas nélkül az országhatár menti fegyveres összeütközések fennállása esetén.⁶⁴

A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres vé-

⁶² Alaptörvény 52. cikk.

⁶³ 1991. november elején több alkalommal jugoszláv harci gépek Magyarország légterét használták fel támadási felvonulási területnek, sőt Magyarország légteréből indítottak rakétatámadásokat horvátországi földi célpontok ellen. A határ magyar oldalán éjszakánként szerb diverziós mozgásokat figyeltek meg, illetve álcázott szárazföldi tűzvezetési mobil jugoszláv pontokat észleltek.

Az akkori magyar Kormány november elején a Magyar Honvédség légierejét és szárazföldi felderítő csapatait, továbbá a kiskunhalasi Gábor Áron Páncéltörő Tüzérdandárt háborús veszély harckészülségi fokozatba helyezte, míg a Honvédség teljes állománya részére fokozott készülséget rendelt el. A Magyar Határőrség, mint akkori fegyveres erők része, szintén minősített szolgálati feladatrendszerre állt, s megkezdte a határvadász századok gyors felállításának előkészületeit. Mindazonáltal a Határőrség az államhatáron járőrző erőit, a Duna-Tisza között, 500 méterre visszavonta a mélységbe, hogy a határra felvonuló honvédségi felderítő állomány zavartalanul elláthassa feladatát. Elérhető: <http://szoli.eu/20-eve-haborus-veszely-harckeszultseg-a-magyar-jugoszlav-hataron/> (2016. november 7.)

⁶⁴ JAKAB – TILL: *i. m.* 484.

delmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

A Kormány az előző bekezdésben meghatározottak alapján megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. A Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

A váratlan támadást – ha a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének feltételeivel összehasonlítjuk – nem mondhatjuk el ugyan azt a *külső fegyveres támadásra*, hiszen nem találunk a 2011. évi CXIII. törvény 79. § k) pontjához hasonló rendelkezést, így aligha lehetne tartalmilag összehasonlítani terrortámadás jelentős és közvetlen veszélyével vagy terrortámadás bekövetkezésével. Ezt alátámasztja Jakab András fent idézett indoklása a váratlan támadás bekerülésére az alkotmányba. Az én magyarázatom szerint – a terrorizmussal foglalkozó fejezet alapján – nehezen képzelhető el a csapatokban, külföldről betörő terroristák támadása Magyarország területére.

5.6. A veszélyhelyzet⁶⁵

A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány veszélyhelyzet idején hozott rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

A veszélyhelyzet tehát nyilvánvalóan nem alkalmazható terrorfenyegetettség, illetve terrortámadás esetére. Láthatjuk ugyanis, hogy az életre és vagyonbiztonságra fenyegetést jelentő természeti katasztrófák vagy ipari szerencsétlenségek bekövetkezése esetén, továbbá ezek elhárítására szolgál az Alaptörvény különleges jogrendjének e pontban tárgyalt időszaka.

⁶⁵ Alaptörvény 53. cikk.

5.7. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok⁶⁶

Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben⁶⁷, valamint a XXVIII. cikk (2) – (6)⁶⁸ bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése⁶⁹ szerinti mértéken túl korlátozható. Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

⁶⁶ Alaptörvény 54. cikk.

⁶⁷ Alaptörvény II. cikk:

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

III. cikk:

(1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.

(2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

(3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

⁶⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk.

(2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

(5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

(6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

⁶⁹ Alaptörvény I. cikk.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.

6. TERRORVESZÉLYHELYZET AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

6.1. Előzmények

A bevezetésben már röviden leírtam az Európában kialakuló válsághelyzet fő problémáját, vagyis a terrorizmust, ami jelen tanulmány központi kérdéséhez szorosan kapcsolódik. Magyarország földrajzi elhelyezkedése miatt kénytelen volt olyan intézkedéseket alkalmazni – gondolok itt elsősorban a déli határszakaszon felhúzott kerítésekre –, melyek humanitását egyik oldalról keményen bírálják, másik oldalról viszont támogatják, hiszen ebben látják az Európai Unió felé irányuló tömeges migráció ellenőrizhető mederben tartását. Számunkra viszont a hatodik alaptörvény-módosítás lesz a vizsgálódás tárgya, melynek egyértelmű előzménye a fent említett folyamatok sokasága. Megvizsgáltam a hatodik alaptörvény-módosítás előtti különleges jogrendi időszakokat. Foglalkoztam a kihirdetésükre jogosítvánnyal rendelkező szervekkel/személyekkel, az eljárási szabályokkal, hatályukkal. De különösen arra próbáltam meg választ adni, hogy miért nem találta alkalmazhatónak az Országgyűlés a módosítás előtti minősített időszakok valamelyikét.

6.2. A hatodik alaptörvény-módosítás

Az Alaptörvény hatodik módosításával 51/A. cikk alatt a következő szabályozást emelték alkotmányunkba:

- (1) Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti különleges jogrend kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- (3) A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.
- (4) A Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(5) A Magyar Honvédséget a (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága és a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

(6) A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

6.3. A hatodik alaptörvény-módosítás indokolása

Az módosítás általánosa indoklása szerint: „Az Alaptörvény megalkotását követően a transzatlanti térség, Európa és benne Magyarország biztonsági környezete gyökeresen megváltozott. A világban olyan új típusú biztonsági kihívások jelentek meg, amelyek a korábbi klasszikus államközi fenyegetésekre adott különleges jogrendi válaszokkal hatékonyan és a szükségesség-arányosság követelményeit betartva megfelelően nem kezelhetők. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai ugyanis elsősorban a klasszikus államközi kihívásokra nézve határoznak meg logikailag zárt rendszert, amelyben a rendkívüli állapot a klasszikus külső háborús fenyegetés, a szükségállapot az állam, illetve a társadalom rendjét alapjaiban fenyegető belső fenyegetések, a megelőző védelmi helyzet a háborús felkészülés, a váratlan támadás pedig az országon kívülről érkező, váratlan fegyveres becsapások, illetve a veszélyhelyzet az ipari és természeti katasztrófák kezelésére hivatott. Ez a rendszer egyfajta súlyosság szerinti, és ezzel arányosan a jogkörök tekintetében is a fokozatos bővüléssel járó megoldást jelent, amibe azonban az új típusú biztonsági kihívások teljességgel nem illeszthetők be.”⁷⁰

Az általános indoklás szerint tehát a módosítás előtti minősített időszakokban meghatározott tartalmi elemeknek semmilyen körülmények között sem felelt volna meg a terrorfenyegetettség vagy terrortámadás, hiszen azok a „klasszikus államközi kihívásokra nézve határoznak meg logikailag zárt rendszert”. Nem tisztázza azonban, hogy az „*államközi kihívások*” és a szükségállapotban meghatározott időszak tartalmilag hogyan kapcsolódik egymáshoz. Jakab András megfogalmazásában ugyanis is: „A szükségállapot fogalma az Alaptörvényben – eltérően a korábbi alkotmányos szabályoktól – homogén, összefoglaló módon *belső* eredetű, kiterjedt fegyveres-erőszakos cselekményként értékelhető.”⁷¹ Ezzel a kijelentéssel teljes mértékben egyetértek.

A kialakult biztonsági környezetre figyelemmel a módosítás az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak kiegészítését szolgálja a terrorizmus új típusú biztonsági kihívásainak megelőzése és kezelése érdekében, tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban az ilyen típusú – fegyveres és nem fegyveres – fenyegetések fokozódtak Európában. A részletes indokolás szerint az új esetkör a megelőző vé-

⁷⁰ <http://www.parlament.hu/irom40/10416/10416.pdf> (2016. október 31.)

⁷¹ JAKAB – TILL: *i. m.* 478.

delmi helyzet belbiztonsági megfelelője, még érdekesebb azonban, hogy a terror-támadás értelmezésénél a Büntető Törvénykönyv szerinti terrorcselekmény tény-állás az irányadó.⁷²

Lényeges megemlíteni azonban, hogy az indokolás nem bír jogi kötőerővel, továbbá fontos hangsúlyozni azt is, hogy a parlament különleges jogrenddel kapcsolatos döntéseit egyedi határozatként hozza meg. Az Országgyűlés normatív határozata felett ugyan is az Alkotmánybíróság normakontrollt gyakorolhat, ezzel szemben viszont az egyedi határozatok alkotmányossági vizsgálata kérdéses.⁷³ Ez a köztársasági elnök hasonló aktusaira is irányadó.

Ez a probléma fokozódik abban, hogy jelentős különbség van a terrorveszélyhelyzet és a többi különleges jogrendi állapot között abban, hogy a terrortámadás fogalma kevésbé körülírt, mint például a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekményeké, vagy egyéb, különleges jogrend elrendelésének alapjául szolgáló tényállásoké. Így megint visszajutunk az „alkotmányosan szabályozott” hatalommal való visszaélés problémájához, mely abból fakad, hogy a mindenkori törvényhozás – vagy a kétharmados többséget maga mögött hordozó Kormány – szabad mérlegelésén múlik, hogy milyen cselekményeket minősít terrortámadásnak vagy közvetlen fenyegetésnek.

6.4. A Kormány és a köztársasági elnök jogosítványai terrorveszélyhelyzet, illetve szükségállapot idején⁷⁴

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény értelmében a Kormány a következő intézkedéseket vezetheti be:

A 69. § (1) bekezdés értelmében a Kormány korlátozhatja a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalmát a nap meghatározott időszakára, meghatározott területre (útvonalra) vonatkozóan, illetve ideiglenesen megtilthatja az ország egész területén vagy meghatározott részén egyaránt.

70. § (4)-(6) szakasza szerint a Kormány elrendelheti, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időszakra el kell hagynia, egyben kijelölhető a kitelepített lakosság új tartózkodási helye. A lakosság elszállításáról a polgármester gondoskodik. Korlátozhatja továbbá a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását (a továbbiakban: kijárási tilalom). A kijárási tilalmat a lakosság tudomására kell hozni, és megtiltható a közterületen tartandó rendezvény, nyilvános gyűlés a védelmi érdekek sérelme esetén.

⁷² <http://www.parlament.hu/irom40/10416/10416.pdf>

⁷³ ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia*, 2016, Gondolat, Budapest, 86.

⁷⁴ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

79. § c), d), f), g), h), k), l), m), n), o), p), q) pontjai szerint a Kormány elrendelheti közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök – egyszerűsített eljárásban történő – feltöltését, túlmunka végzését, a közigazgatás, azon belül az államigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi, honvédelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését, a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás - az ügyintézési határidők, hatáskör, illetékesség megváltoztatását, szakhatóságok közreműködési – szabályainak módosítását. Továbbá a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését, az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését, a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolását, tulajdonjoguk korlátozását, a speciális terrorellhárító intézkedések bevezetését. Végül az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását, az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását, a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását, a közigazgatás, a Honvédség, a védelemben közreműködő szervek telephelyeire, épületeibe, létesítményeibe a személyek vagy a gépjárművek beléptetési szabályainak szigorítását, feltételhez kötését vagy megtiltását, a megközelítési útvonalaik kiürítését, a közforgalmuk korlátozását vagy elterelését, a fenti objektumokban, illetve megközelítési útvonalukon közlekedők ruházata, gépjárművei átkutatását, ismeretlen eredetű, őrizetlenül hagyott dolgok felkutatását, megsemmisítését, az internet-, levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzését.

65. § (2) bekezdés a)-e) pontjai szerint szünetel a Honvédség hivatásos állományába történő felvétel, továbbá a hivatásos szolgálati viszony lemondással nem szüntethető meg, a szolgálati idő kezdete és vége a megelőző védelmi helyzethez, terrorveszélyhelyzethez, rendkívüli állapothoz vagy szükségállapothoz igazodóan szabályozható, a rendfokozatba történő előléptetésre eltérő szabályok állapíthatók meg, valamint a szolgálat teljesítéséért és érdemeik elismeréséül érdemrendek, érdemérmek és emlékérmek alapíthatók, a beosztásba történő kinevezés és felmentés, az áthelyezés, a vezénylés, a kirendelés, az ellátás, a szabadság és a fegyelmi felelősség, a méltatlanság, továbbá a szolgálat egyéb szabályai a hatályos szabályoktól eltérően is megállapíthatók, az előljárói érdekvédelem szabályait a megbecsülés, az anyagi támogatás, valamint a jogos érdekek elismerése és védelme érdekében kell megállapítani.

70. § (3) bekezdés b) pontja elrendeli, hogy az ország meghatározott területeére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad. A fent részletezett jogosítványok a köztársasági elnök hatáskörébe is kivétel nélkül beletartoznak szükségállapot idején, melyek további jogosítványokkal egészülnek

ki a 2011. évi CXIII. törvény alapján: „A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2)-(3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68-75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, és a 77-79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.”⁷⁵ Ezzel szemben a 2011. évi CXIII. törvény 64. § (4) bekezdésének c) és d) pontja a következőképpen rendelkezik:

„c) a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 69. § (1) bekezdése, a 70. § (4)-(6) bekezdése szerinti, valamint a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket a 79. § a), b), e), i) és j) pontjai kivételével,

d) terrorveszélyhelyzetben a c) pontban meghatározottakon túl a 65. § (2) bekezdés a)-e) pontjában, valamint a 70. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott intézkedéseket vezetheti be.”

A köztársasági elnök szükségállapot idején kiegészült hatáskörei összefoglalva a következők:

65. § (2) f)-g) pont és (3) bekezdés a szolgálatot teljesítők családjainak ellátásáról, valamint a Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjainak a testülettel szembeni anyagi felelősségről rendelkezik, mely enyhébb szabályokat engedélyez.

66. §, a 67. § (2) bekezdés, a 68. §, a 69. § (2)-(3) bekezdés, a 70. § (1)-(2) bekezdés és a (3) bekezdés a) pontja, a 71-73. § a közigazgatásra, a közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedéseket tartalmazza.

A 74. § és 75. § az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedéseket szabályozza.

76. § (2) és (5) bekezdés és a 77-78. § rendelkezik a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedésekről.

Végül a 79. § a), b), e), i), j) pontjai a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedéseket tartalmazza.

Összehasonlítva a Kormány *terrorveszélyhelyzet* idején gyakorolható jogszíntványait, és a köztársasági elnök *szükségállapot* idején gyakorolható hatásköreit, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a köztársasági elnök kiszélesített hatáskörei szükségállapot idején alkalmasabbak egy terrortámadás, vagy terrortámadás fenyegetésének elhárításához, mérsékléséhez, a következmények legrugalmasabb kezeléséhez. Ezzel is alátámasztva azon állításomat, hogy az Alaptörvény hatodik módosítására nem volt szükség abban a formájában, ahogy azt a mindenkori Országgyűlés megszavazta.

⁷⁵ 2011. évi CXIII. törvény 64. § (3) bekezdés.

7. ÖSSZEGZÉS

Ahogy láthatjuk, a *terrorveszélyhelyzetre* vonatkozó szabályok lényegében nem különböznek sem a megelőző védelmi helyzetre, sem a váratlan támadásra vonatkozó eljárási szabályoktól, mindössze az időszak meghatározásában vannak különbségek. Bár a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet tartalmi elemeit vizsgálva kérdések merülhetnek fel kihirdetését illetően egy terrortámadás vagy terrorfenyegetettség esetén, ezzel ellentétben a terrorizmussal kapcsolatos vizsgálódásaim, a szükségállapot kihirdetéséhez szükséges feltételek tanulmányozása és a mindenkori törvényhozás szabad mérlegelésének figyelembevételével egyértelmű következtetésem az, hogy nem volt szükség az Alaptörvény hatodik módosítására.

Itt azonban érdemes még egy fontos észrevételt megemlíteni: a szükségállapot kihirdetésének feltétele a ténylegesen bekövetkezett cselekmény, melyet nyelvtani értelmezésből egyértelműen megállapíthatunk. Az Alaptörvény ugyanis nem teszi lehetővé a szükségállapot kihirdetését „az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények” *jelentős és közvetlen veszélye* esetén. Viszont az hatodik alaptörvény-módosítás nyomán „Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás *jelentős és közvetlen veszélye* vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet...”

Ez lényeges különbség a két minősített időszak között, mely arra enged következtetni, hogy a terrorveszélyhelyzet kihirdetésekor sokkal nagyobb mérlegelési jogosultság illeti meg az Országgyűlést, amire fent már utaltunk.

Véleményem szerint – alátámasztva ezt az előző fejezetekben vizsgált tárgykörökkel és konklúziókkal – célszerűbb lett volna, ha az Alaptörvény hatodik módosítása során nem egy újabb minősített időszakot emelnek alkotmányunkba, hanem a szükségállapot került volna kiegészítésre a következő meghatározással: „Az Országgyűlés (...) élet- és vagyonbiztonságot tömegesen mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények vagy ezek *jelentős és közvetlen veszélye* esetén szükségállapotot hirdet ki.”

Ne felejtsük el azonban, hogy Magyarországon a hatodik alapötvény-módosítás előtt nem történt terrortámadás.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, 2011, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 20-21.
- [2.] DÉNES IVÁN ZOLTÁN: *A jogfilozófiától a politikáig*, 2012, Argumentum Kiadó, Budapest, 418.

- [3.] ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia*, 2016, Gondolat, Budapest, 86.
- [4.] HASKÓ KATALIN: A terrorizmus történeti fejlődése, in FELKAI GÁBOR – MOLNÁR ATTILA KÁROLY – PÁL ESZTER (szerk.): *Forrásvidékek Társadalmi tanulmányok Némedi Dénes 60. születésnapjára*, 2002, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 293-294.
- [5.] JAKAB ANDRÁS – TILL SZABOLCS: A különleges jogrend, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 466-484.
- [6.] JAKAB ANDRÁS: *Az Alkotmány kommentárja I*, 2009, Századvég Kiadó, Budapest, 614-629.
- [7.] KANCSAL KITTI: Terrorizmus egykor és ma – avagy a büntetőjog eszközei a terrorizmus elleni harcban, in *Büntetőjogi szemle*, 2012/3. szám, 19.
- [8.] KELEMEN ROLAND: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, in *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 91.
- [9.] KONDOROSI FERENC: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 119-120.
- [10.] LAKATOS LÁSZLÓ: Különleges jogrend és honvédelem szabályozása, in SZALAI ÁKOS (szerk.): *MTA Law Working Papers*, 2014/49, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1.
- [11.] SCHMITT, CARL: *A politikai fogalma*, 2002, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 15.
- [12.] TAKÁCS PÉTER: Az állam fogalma, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Non-profit Kft., Győr, 33.
- [13.] TAKÁCS PÉTER: Az „Iszlám Állam” államiságának problémái. Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is?, in *Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2015/4. szám, 64.
- [14.] TALLÁR FERENC: Sacrum és politicum – Carl Schmitt politikai teológiája és az univerzális szeretetközösség, in *Világosság*, 2003/7-8. szám, 80.
- [15.] TOWNSHEND, CHARLES: *A Terrorizmus*, 2003, Magyar Világ Kiadó, Budapest, 7-14.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Magyarország Alaptörvénye.
- [2.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.
- [3.] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

- [4.] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.
- [5.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
- [6.] Franciaország Alkotmánya.
- [7.] Lengyel Köztársaság Alkotmánya.
- [8.] Portugál Köztársaság Alkotmánya.
- [9.] Montevideo Convention on the Rights and Duties of States.
- [10.] Resolution 1373 (2001), United Nations, Security Council.

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] http://www.ujexodus.hu/tanulmany/lopakodo_diktatura (2016. október 16.)
- [2.] http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2005/a_terrorizmus_elleni_vedekezes/#_ednref6 (2016. október 10.)
- [3.] <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> (2016. október 31.)
- [4.] <http://www.parlament.hu/irom40/10416/10416.pdf> (2016. október 31.)

A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁR MEGÍTÉLÉSE ALKOTMÁNYJOGI ÉS POLGÁRI JOGI SZEMPONTBÓL¹

1. BEVEZETÉS

Modern korunkban hajlamosak vagyunk fejlettebbnek megítélni az általunk létrehozott világot annál, mint amilyen valójában. Hajlamosak vagyunk könnyedén legyinteni a Montesquieu által körülírt hatalommegosztás fontosságára, mondván, hogy ez már egy megoldott probléma. Lehet, hogy nem a klasszikus formájában, de a hatalmi ágak, illetve azok ellenőrzésének vagy felelősségre vonhatóságának dilemmája még napjainkban is kísért. Ha valamelyikünket bizonyíthatóan kár ér, amit jogellenesen (és felróhatóan) az állam a jogalkotás tevékenységével okozott, miért nem érvényesíthetjük igényét a közhatalommal szemben?

2. KUTATÁSI MÓDSZERTAN

A jogalkotó kárfelelősségének vizsgálata során a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a jogtudomány egymástól jelentős mértékben eltérő területeinek összefüggéseit kell ismerni és átlátni. Ennek megfelelően a dolgozat első négy fejezete különböző nézőpontokból kívánja megértetni velünk az alapvető tudományos logikai kapcsolatokat és dilemmákat. Az első fejezet röviden kifejti azokat az elméleteket, melyeket az állam felelősségre vonásával (nemcsak a jogalkotó tevékenység kapcsán) kapcsolatban dolgoztak ki a jogtudósok az évszázadok alatt. A második fejezetben a klasszikus közjog-magánjog elhatárolás szükségessége kerül a vizsgálódás középpontjába. A harmadik fejezet a szuverenitás és immunitás közötti kapcsolatot tárja fel hazai és külföldi szerzők segítségével. A negyedik, ötödik és hatodik fejezet már a konkrét szabályozásokkal, szabályozás tervezetekkel, illetve bírói döntésekkel foglalkozik, melyek a jogalkotással okozott kár megállapításával kapcsolatban születtek. A negyedik fejezet az Európa-jog, azon belül az Európa

¹ A tanulmány, az Országos Bírói Hivatal által meghirdetett Mailáth György Tudományos Pályázatra készült.

Tanács és az Európai Unió által alkotott jog, a ötödik fejezet más országok szabályozásainak, a hatodik fejezet, pedig a magyar jogrend szemszögéből járja körül a témát. A hetedik fejezetben az állami közhatalom gyakorlásával okozott kár marad a középpontban, azonban más hatalmi ágak (végrehajtói és bírói) szemszögéből kerül kifejtésre. A nyolcadik fejezet egy dogmatikai áttekintés, amely összefoglalja az alapvető információkat és kérdéseket a jogalkotó kárfelelősségével kapcsolatban, ezzel felvezetve a kilencedik fejezet de lege ferenda javaslatát. A dolgozat elkészítése során kiemelt figyelmet fordítottam a téma minél részletesebb és újszerűbb feldolgozására, törekedve arra is, hogy minél több külföldi forrást (jogforrást és tanulmányt egyaránt) is felhasználjak, mindeközben pedig a hazai tudományos élet szereplőit se mellőzzem.

3. ÁLTALÁNOS ÖSSZEFÜGGÉSEK

Mindenek előtt azt érdemes kiemelni, hogy a klasszikus három hatalmi ág közül a végrehajtó és a bírói hatalom köreiben okozott kárért kártérítést lehet követelni jogi úton, viszont a törvényhozás (bővebben a jogalkotás) valamiért ebből kimaradt. A jogalkotói kárfelelősség megállapításának legnagyobb gátja az *állam immunitása*, azaz, hogy az állami szuverenitás védelme érdekében nem dolgoztak ki törvényes utat az igény érvényesítésére. A megoldásra két megközelítés alakult ki: a *fiscus elmélet* és a *funkcionális immunitás tana*. Előbbi szerint az *állam bizonyos részeinek* (pl.: kincstár) *tevékenysége* miatt csak az adott rész vonható felelősségre, de a többi rész nem. Az utóbbi elmélet szerint irreleváns, hogy az állam mely része okozta a kárt, és ehelyett annak van döntő jelentősége, hogy a kár *milyen tevékenységnek* lett a következménye. Ha a tevékenység *közjogi jellegű „aktus” volt (iure imperii)*, akkor nem vonható felelősségre az állam, azonban ha *kereskedelmi jellegű „ügylet” volt a cselekvés (iure gestionis)*, akkor az államon számon lehet kérni a keletkezett kárt.²

4. A MAGÁNJOG TÚJE A KÖZJOGI SZÉNAKAZALBAN?

A hazai jogrend vonatkozásában jogalkotással való visszaélésről a 31/1998. AB határozat óta beszélünk. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban AB) e döntésében

² NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 14. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.)

világosan rámutatott arra, hogy a jogalkotással történő visszaélés tilalmának alkotmányos kritériumát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből (továbbiakban: régi Ptk.) vezette le.³ Ilyenkor jogosan merül fel bennünk a kérdés, hogy egy jogállamot mennyire célszerű a fentről lefelé történő építkezés helyett lentől felfelé építeni?⁴ Magyarul, nem okoz-e problémát az, hogy egy magánjogi jogági alapelvet felemlünk az alkotmányosság szintjére és így a közjogi jogviszonyokban is alkalmazandóvá teszünk? Ezek után mi tartja vissza az AB-t attól, hogy a jóhiszeműség és tisztesség elvét kiemelve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényből (továbbiakban Ptk.-ból) és minden jogviszonyban alkotmányos követelménnyé tegye? Eljuthat-e odáig az alkotmányértelmezés, hogy a jogági sajátosságokat más jogágakból kölcsönzött fogalmak, felelősségi alakzatok alkalmazásával lerontsa? Például egy büntetőeljárásban a szubjektív felelősség megállapítása (*dolus directus*, *dolus eventualis*, *luxuria* és *negligentia* esetei) helyett az objektív felelősséget kelljen vizsgálni? Ezek az aggodalmak véleményem szerint abból fakadnak, hogy túlságosan mereven kezeljük a közjog és magánjog szétválasztását.

Ahogy Jakab András is rámutatott, a legnagyobb probléma ezzel a (és a jogágak szerinti) felosztással, hogy egy jogintézményt (például a tulajdont) egyszerre szabályoznak közjogi (büntetőjog, közigazgatási jog) és magánjogi (polgári jog, kereskedelmi jog) jogágak is.⁵ Napjainkban egyre nagyobb a keveredés mértéke, közjogi jogágak magánjogiasodnak el (például a közigazgatási jog) és vice versa. Például a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) kijelenti: „Nem rendelhető el vagyoneklkobzás [...] arra a vagyonra, amelyet jóhiszeműen, ellenérték fejében szereztek.”⁶ Tehát egy polgári jogi alapelv került a büntetőjogi kódexbe.

³ „Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban — így hazánkban is — a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom — az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában — az egész jogrendszerben érvényre jut.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

⁴ Vagyis a kelsen-i tanok alapján miért nem a joglépcső tetejéről lefelé határozunk meg alkotmányos követelményeket, ahelyett, hogy a lépcső alsóbb fokairól felveszünk bizonyos intézményeket és így a többi felé helyezzük?

⁵ JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc, 180. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.07.14.)

⁶ 2012. évi C. törvény 74.§ (5)

A közigazgatási jog területén hasonló módon kiemelhető a hatósági szerződés jogintézménye. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) ugyanis kimondja, hogy „ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.⁷” Ebben a helyzetben az eljáró hatóság sajátos hatalmi pozícióban van, hiszen „amennyiben az ügyfél nem fogadja el a szerződés tartalmát, akkor a hatóság határozatot hoz.⁸” Tehát megjelenik a közigazgatási szerződésekre jellemző mellérendeltségi és együttműködési viszony, viszont a hatóság kezében ott van a határozathozatal lehetősége, amely sajátos közhatalmi pozíciót biztosít számára (ezáltal a felek között alá-főlérendeltséget keletkeztet.⁹)

Ebből a kaotikus képből azt szűrhetjük le tanulságként, hogy ha mindenáron el akarunk különíteni egymástól közjogi és magánjogi jogágakat, akkor csak eltévődünk az általunk létrehozott ködben. Ahelyett, hogy varázstalanítanánk és észre vennénk, hogy bizonyos jogintézmények vagy jogi megoldások átültethetők egyik törvényből a másikba, vagy alkotmányos rangra emelhetők, a mérlegelés alapja pedig az a kérdés kell legyen, hogy ésszerű-e, nem pedig az, hogy közjogi vagy magánjogi-e.¹⁰

5. AZ IMMUNITÁS A SZUVERENITÁS ZSUGORODÓ MANKÓJA

A fenti alcímben foglalt állítás igazolásához először is magukat a fogalmakat szükséges tisztázni, ami nem egyszerű, hiszen a válasz egyik esetben sem egy jól körülhatárolható egy mondatos, vagy taxatív tartalommal feltöltött definíció. Ahogy Bihari Mihály is rámutat: a szuverenitás fogalma jelentős változáson esett át, ezért meg kell különböztetnünk a klasszikus szuverenitás és a modernkori szuverenitás

⁷ 2004. évi CXL. törvény 76.§ (1)

⁸ PATYI ANDRÁS-VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszérében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 220.

⁹ PATYI ANDRÁS-VARGA ZS. ANDRÁS *i.m.* 220.

¹⁰ Bizonyos szinten, például az állam- és jogtudományi karok esetén indokolt lehet a jogági besorolások megtartása (Büntetőjogi Tanszék, Polgári Jogi Tanszék), egyszerűen csak nem szabad túlzott jelentőséget fordítani ennek a felosztási formának.

egyes jellemzőit, viszont a hatalom szervezettsége és függetlensége két olyan követelmény, amely magként tartja össze az idő során folyamatosan változó definíciókat - a szuverenitás tartalma hatalmi jogosítványok és döntések sorozata.¹¹

Az immunitás Kecskés László munkája alapján a következő módon írható körül: „A felelősség egyfajta ellenpontját: a felelőtlenséget jelenti. Pontosabban egy olyan kategória tágabb értelemben, amely a felelősségre vonás elmaradásának szubjektív és objektív eseteit öleli fel.”¹² Ahogy az előbbiekből kiolvashatjuk, az immunitás a szuverenitás megvalósulását teszi lehetővé, egy elvont államelméleti fogalom gyakorlati megtestesülése a jogban, ezért nevezhetjük a mankójának. Azonban mitől zsugorodik a mankó és mi történik közben a tulajdonosával? Ennek megértéséhez külön vizsgálom a külső és belső szuverenitás kapcsán, hogy miként van jelen az immunitás és miként szorult háttérbe a XX. század második felétől.

A belső és külső szuverenitás közötti különbségtétel a Szent-Római Birodalom alkonyára, többnyire a XVI. századra kezdett kibontakozni a jogtudományban. A maiestas duplex (kettős főhatalom) teória szerint megkülönböztetünk maiestas realis-t (valós főhatalom) és maiestas personalis-t (személyi főhatalom), amire

¹¹ A klasszikus értelemben vett szuverenitás főbb jellemzői:

- a szuverenitás abszolút hatalom;
- a legfőbb hatalom, önmagában vett entitás,
- nem származik mástól (Istentől, néptől, a nemzettől, valamilyen közösségtől stb.), hanem saját jogán szuverén; a hatalomnak nincs jogi korlátja, csak az Isten törvényei korlátozzák azt (J. Bodin);

A modernkori értelemben vett szuverenitás főbb jellemzői:

- a szuverén, a főhatalom nem korlátlan, hanem korlátozható, sőt korlátozandó a demokráciákban;
- a modern hatalmi rendszerekben hatalmak korlátoznak hatalmakat (az államrendszeren belül és a nemzetközi politikai rendszerben is);
- az államhatalom osztott, kivételek a totalitárius állami és párthatalmi rendszerek, amelyekben a hatalom végletesen koncentrált, ahogyan híveik nevezték: „a hatalom egységes” és kizárólagos, ami az állampártot vagy pártállamot illeti meg, amely omnipotens és omnikompetens;

BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám, 2-4. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)

¹² KECSKÉS LÁSZLÓ: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása, in *Jura*, 2001/1. szám, 67. <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6> (2016.07.26.)

azért volt szükség, hogy bebizonyítsák, a két főhatalom nem egy kézben összpontosul. A *maiestas realis*, azaz a belső szuverenitás a rendeket, míg a *maiestas personalis*, azaz a külső szuverenitás a császárt illeti meg.¹³ Klasszikus fogalmainkkal élve a belső szuverenitás: „*az állam területén kizárólagosan az állam politikai fennhatóságának akarata érvényesül, és saját jogrenddel bír*” és a külső szuverenitás: „*az állam kifelé irányuló, nemzetközi jogilag elismert, önálló politikai érdekérvényesítése*.”¹⁴

5.1. Külső szuverenitás

Először vizsgáljuk meg a külső szuverenitás és az immunitás kapcsolatát. Kezdetben egy adott ország számára erős pajzsot biztosított az immunitás e vonatkozásban. Ezt elsősorban az amerikai joggyakorlat egyes kidolgozott fogalmainra és precedenseire alapozva szemléltetem, mivel az amerikai jogéletben már egész korán megjelent az immunitás-probléma, és az USA gazdasági kibontakozása és világhatalmi kulcspozíciójának elnyerése miatt az immunitás háttérbe szorulásának politikai vonatkozásai sokkal árnyaltabban látszódnak.

A bírósági gyakorlat már a XIX. század elején kidolgozta a „*sovereign immunity*” (szuverén mentesség) fogalmát, mely sokáig az idegen állam felelőtlenességét biztosította (ezzel is garantálva annak szuverenitását). Erre példa, az 1812-es *The Schooner Exchange v. M’Faddon*-ügy, melynek alapja, hogy egy magán-személy Spanyolországba tartó hajóját Napóleon rendelkezései alapján lefoglalták

¹³ DANIEL BERCKRINGER hasonlata szerint a *maiestas realis* olyan, mint a *tulajdonjog* (dominium), a *maiestas personalis* pedig olyan mint a *haszonélvezet*. Ez alapján LIMNAEUS, a *maiestas realis*-t *ius in re publica*-ként, *saját „dolgon” fennálló jogként* (mint tulajdonjog), míg a *maiestas personalis*-t *ius in re aliena*-ként *idegen dolgon fennálló jogként* (mint haszonélvezeti jog) definiálja. Tehát elmélete szerint a főhatalom tulajdonosai a *rendek, akik teljes „dologi jogi” jogosultsággal bírnak, míg a császár csak haszonélvezője a főhatalomnak, csak „korlátolt dologi jogi” jogosultsággal bír, ráadásul idegen „dolgon”*. DANIEL OTTO még ennél is tovább megy, szerinte a *császár, olyan, mint egy gyám* és ebből a gyámságból ered a *maiestas personalis*, tehát az uralkodó inkább tekinthető ügyintézőnek, azaz *gyámnak mint tulajdonosnak*. LEE, DANIEL: *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*, 2016, CPI Group (UK) Ltd, Croydon, 252., TAKÁCS PÉTER: Az államelmélet kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány (1500-1789), in *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám, 8., SZILÁGYI PÉTER: *Az állam szuverenitása*, 2012.12.20. Elérhető: http://www.szilagypeter.hu/sites/szilagypeter.hu/files/Az%20%C3%A1llam%20szuverenit%C3%A1sa%202012_0.pdf (2016. 07. 18.)

¹⁴ KOVÁCS GABRIELLA: Az európai integrációs folyamat és a szuverenitás története, in *Múlt Kor*, 2004. 08. 11. (2016. 07. 18.).

és az illető sérelmeiért perelte a francia államot (akinek hajóját a kereset beadásakor átnevezték és hadihajóvá alakították, majd egy vihar miatt megsérülve egy amerikai kikötőben horgonyozott). Azonban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága ítéletében kimondta, hogy az adott ügyben amerikai bíróság nem rendelkezik joghatósággal.

Az áttörő változást a United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 (rövidítve és a továbbiakban: FSIA) hozta meg, azonban ennek már voltak előjelei, mint például a Tate-levél.¹⁵ A paradigmaváltás hátterében a funkcionális immunitás tana állt. Az amerikai értelmezés szerint ugyanis annak az elismerése, hogy az állam felelősségre vonható a kereskedelmi jellegű döntéseinek meghozataláért, nemcsak azt jelenti, hogy az adott államot saját országának jogi fóruma vagy valamilyen nemzetközi szervezet ítélőszéke előtt lehet felelősségre vonni, hanem akár egy USA-beli bíróság előtt is. Az 1976-os törvény (FSIA) főszabályszerűen a „*sovereign immunity*” mellett áll ki, azonban felsorol kivételeket¹⁶:

- (a) „lemond a mentességről”,
- (b) aláveti magát az amerikai bíróságnak mint döntőbíróságnak,
- (c) a kölcsönösség bizonyos feltételei mellett viszontkeresettel él,
- (d) magánjogi vétkes cselekményt (tort) követ el az Egyesült Államok területén, például közlekedési baleset során kárt okoz,
- (e) a nemzetközi jog megsértésével tulajdont sajátít ki, vagy
- (f) kereskedelmi tevékenységet végez.¹⁷

Talán az egyik leghíresebb precedens, melyben a FSIA alapján indult eljárás egy szuverén állam ellen az Altmann-ügy, amely úttörő jelentőségűnek számít, azonban rengeteg kérdést vet fel. Az ügy tényállása szerint Adele Bloch-Bauer 1923-ban végrendeletet írt, melyben több, Gustav Klimt által készített képről akként rendelkezett, hogy férje, Ferdinand Bloch-Bauer saját halála után adományozza az Állami Galériának. Adele 1925-ben meghalt, 1938-ban az Anschluss idején a képeket a náciok lefoglalták és az Állami Galéria kapta meg azokat. Ferdinand 1945-

¹⁵ Az USA Külügyminisztériumának egykori jogi tanácsadójának, Jack B. Tate-nak, az amerikai főügyész számára írt levele. lásd: TAKÁCS PÉTER: Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy, in KESERŰ BARNA ARNOLD – KÖHÍDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*, 2015, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – SZE DFK, Budapest-Győr, 508-509.

¹⁶ 2008-ban a törvény módosításával az ún. egyetemes joghatóság büntetőjogból ismert eseteivel bővült a kör.

¹⁷ TAKÁCS PÉTER: *i. m.* 510.

ben végrendelkezett, melyben a teljes vagyonának $\frac{1}{4}$ részét Maria V. Altmannra hagyta, azonban a képekről külön nem rendelkezett.

Altmann úgy vélte, hogy a képek az örökség részét képezik, ezért az 1998. évi 181. osztrák törvény (ismertebb nevén a „restitúciós törvény”) hatályba lépése után jogi úton követelte a képeket. Amikor 1999-ben két eljárás megindítása után az osztrák jog szerint nem tudta érvényesíteni akaratát, 2000-ben egy kaliforniai kerületi bíróságon perelte be az osztrák államot. Amikor 2004-ben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága elé került az ügy, az az 1976-os törvény (FSIA) alapján igazat adott Altmannnak. Érvelését a kereskedelmi tevékenység végzésével indokolta. A FSIA más állam kereskedelmi tevékenységét az alábbiakkal írta körül: (1) Egyesült Államokban fejti ki, (2) ha azt az Egyesült Államokon kívüli kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben, de az Egyesült Államokban fejti ki, valamint (3) ha az Egyesült Államokon kívül kifejtett és az Egyesült Államokon kívüli kereskedelmi tevékenységnek az Egyesült Államokban közvetlen hatása van.

Mivel az osztrák Belvedere múzeum is készít szuveníreket, ezért, ha Klimt képekkel díszített ajándéktárgyakat, vagy a múzeum(ok) marketingtevékenységük révén, ugyan minimálisan, de kifejtene kereskedelmi tevékenységet, vagy az közvetlen hatással lehet az USA-ban (például, ha elfogadnak amerikai hitelkártyát). Viszont az ítélet után Altmann ügyvédje tanácsára felajánlotta Ausztriának, hogy osztrákokból álló választott bíróság dönthessen az ügyben, amit a másik fél elfogadott, így 2006-ban, amikor a 3 osztrák állampolgárból álló testület döntést hozott Maria Altmann-nak odaítélte a képek tulajdonjogát.¹⁸

Az Altmann-ügy kapcsán számos, a FSIA mellett és ellen szóló érvek felhozhatóak. Ha az osztrák állam egy észak-amerikai kerületi bíróság előtt könnyedén beperelhető, akkor könnyen tűnhet ez az út az országok jogi leigázásának eszközeként. Hiszen az ítéletet kimondó amerikai Legfelsőbb Bíróság nem egy olyan „nemzetközi szervezet” (nem az ENSZ vagy az Európa Tanács egyik szerve, példának okáért) amely rendelkezett volna az osztrák fél által átruházott hatalommal. Vajon, ha az Egyesült Államokat perelték volna be egy bécsi bíróságon, akkor is ilyen hatása lett volna? Másrészt felmerül a kérdés, hogy Maria Altmann megkapta-e volna a képeket, ha nem fordul hazája bíróságaihoz? Hiszen amikor Ausztriában terelte peres útra az ügyet (a közigazgatási eljárás felülvizsgálata kapcsán), a pertárgy értékének 1,2%-át eljárási illeték gyanánt a felperesnek ki kellett volna fizetnie, ami még méltányossági alapon is 135 ezer dollárba került volna, ezzel

¹⁸ Lásd bővebben: TAKÁCS PÉTER: *i. m.* 497-517.

szemben a kaliforniai kerületi bíróságon csak 15-20 dollár volt az illeték. Az osztrák tagokból álló választott bíróság döntésének lehetőségét Altmann már 1999-ben, a fent említett eljárás után felajánlotta, azonban a másik fél csak a Legfelsőbb Bírósági döntés után volt hajlandó elfogadni.¹⁹

Ahogy láthatjuk, Altmann győzelméhez nagy mértékben szükség volt a FSIA által biztosított lehetőségekre, azonban fontos kiemelni, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése ellenére az utolsó, választott bírósági eljárás alapján szerezhette meg Maria Altmann a képeket. Tehát levonhatjuk azt a következtetést, hogy az, amikor az ország elfogad egy törvényt és maga határozza meg hogy a saját bírósága mikor marasztalhat el egy másik államot (főleg ha egy olyan gazdaságilag és politikailag jelentős államról van szó, mint az USA) erős fegyver. Nem mondhatjuk azt, hogy ugyan valóban korlátozza egy másik állam immunitását, de a szuverenitását egyáltalán nem kérdőjelezi meg. Az ilyen törvényeknek köszönhetően komoly támadási felület keletkezik egyes államokon, viszont ahogy láthatjuk, a való élet sokszor tompítja ezeket a kritikus helyzeteket, mint ahogy ebben az esetben is választott bíróság felállítására került sor. Azonban még mindig nyitva áll az a kérdés, hogy miként húzzuk meg a választóvonalat. Ezek után nem véletlen, hogy egyes gondolkodók már arról beszélnek, hogy „Az állam valójában nem szuverén, és soha nem is volt az”²⁰, vagy arra hivatkoznak, hogy több nehézséggel jár a szuverenitás fogalmának meghatározása és alanyainak megjelölése, mint amennyi hasznat a szuverenitás-elméletek nyújtanak.²¹

Viszont, ha nincs használó (a szuverén), felesleges a mankó, tehát akkor el lehet vetni az immunitást? Ha figyelembe vesszük a hágai Nemzetközi Bíróság Németország versus Olaszország ügyben hozott 2012-es döntését, akkor a választunk határozottan nemleges. Az ügy előzménye, hogy Németország második világháborúban elkövetett cselekedetei (gyilkosságok, koncentrációs táborba hurcolások) miatt több kártérítési per indult a görög és olasz polgári jogi bíróságok előtt.

¹⁹ TAKÁCS PÉTER: *i.m.* 503-504.

²⁰ MARITAIN, JACQUES: A szuverenitás fogalma, in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest, 626.

²¹ BENN, STANLEY I.: A szuverenitás jelentésváltozatai. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest, 634.

Az itáliai fél odáig jutott, hogy megállapította a német állam felelősségét, kimondta, hogy a görög áldozatok számára Olaszországban végrehajthatóak a kártérítésre kötelező ítéletek, majd az eljárás végrehajtási szakaszában kényszerintézkedést foganatosítottak a Villa Vigoni²² ellen. A német fél a hágai bírósághoz fordult, ahol a bírák egyrészt kimondták, hogy sértették Németország immunitását a Villa Vigoni ellen foganatosított intézkedések és az a kijelentés, miszerint az olasz ítéletek által a görögök is foganatosíthatják követeléseiket. A Nemzetközi Bíróság továbbá leszögezte, hogy ha az állam az alapeljárásban lemond az immunitásról, az még nem jelenti azt, hogy a végrehajtás alóli mentességéről is lemondott.²³ Emellett a bíróság elfogadta azt a német álláspontot, amely szerint maga az alapeljárás is sértette Németország immunitását, hiszen az ország már kötött jóvátételi megállapodást Olaszországgal, ezért ezen túlmenően jogtalanul ítélt meg kártérítéseket az olasz fél.²⁴ Tehát ez az ítélet bebizonyította, hogy a szuverenitásról és az immunitásról a rohamos szemléletváltás ellenére sem beszélhetünk még múltidőben.²⁵

²² A Villa Vigoni a német állam tulajdonában álló, firenzei, kulturális célra használt, nem kereskedelmi célra használt ingatlan.

²³ „Even if a judgment has been lawfully rendered against a foreign State, in circumstances such that the latter could not claim immunity from jurisdiction, it does not follow ipso facto that the State against which judgment has been given can be the subject of measures of constraint on the territory of the forum State or on that of a third State, with a view to enforcing the judgment in question.” forrás: Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, 8. Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf> (2016.07.19.)

²⁴ „The Court considers that it cannot accept Italy’s contention that the alleged shortcomings in Germany’s provisions for reparation to Italian victims entitled the Italian courts to deprive Germany of jurisdictional immunity. It can find no basis in the State practice from which customary international law is derived that international law makes the entitlement of a State to immunity dependent upon the existence of effective alternative means of securing redress.” forrás: Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, 7. Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf> (2016.07.19.)

²⁵ A Németország versus Olaszország ügyhöz felhasznált források: *Jóvátétel: Németország javára döntött a bíróság*, in *Magyar Nemzet*, 2012. 02. 03. Elérhető: <http://mno.hu/kulfold/jovatétel-nemetország-javára-döntött-a-biroság-1048541> (2016.07. 19), KENDE TAMÁS – NAGY BOLDIZSÁR – SÖNNEVEND PÁL – VALKI LÁSZLÓ: *Nemzetközi jog*, Complex kiadó, 627-640., Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16899.pdf> (2016.07.19.)

5.2. Belső szuverenitás

Miután a külső szuverenitás perspektívájából megvizsgáltuk az immunitás kérdésköreit, figyelmünket összpontosítsuk a belső szuverenitás felé. Az állam mint szuverén nevében eljáró személy meghozhat bármilyen döntést és bárhogy használhatja hatalmi jogosítványait, ha nem alakul ki egyfajta nemzeti szolidaritás, a nép hosszútávon nem hagyja jóvá, nem legitimálja, akkor a szuverén előbb-utóbb elveszti a hatalmát, hisz a materiális jogállamiság, vagyis az „igazságosság” követelménye (a nép igazságérzetének valamilyen szintű kiszolgálása) nélkül nincs belső szuverenitás.²⁶ A feladat tehát annyiban ambivalens, hogy nyomatékosan el kell fogadtatni az emberekkel bizonyos állami cselekvéseket, másrészt pedig a cselekvések kapcsán figyelembe venni az ország egészének érdekeit.²⁷

Ennek megoldására fejlődtek ki az államok különböző államszervezeti alakzatai. A polgári demokráciák az értékpluralista megoldást választották, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása és a *checks and balances* rendszere a sokközpontú szuverenitás (poliarchia) elméletét takarja. A másik oldalon pedig olyan monokratikus vagy totalitárius rendszereket látunk, amelyek a hatalomkoncentráció mellett voksoltak, hiszen az egyközpontú rendszer hívei (lásd pl.: proletárdiktatúra) elvetik a fent említett hatalommegosztást.²⁸ Magyarország 1989. óta az értékpluralizmus talaján áll, így az Alaptörvényünk számos olyan részt tartalmaz, amelyek a „szuverenitás birtokosainak” immunitását határolják körül. Bizonyos esetekben büncselekmény miatti felelősségre vonásnak (lásd pl.: köztársasági elnök²⁹), máskor politikai jellegű elszámoltatásnak (pl.: konstruktív bizalmatlansági indítvány³⁰, bizalmi szavazás³¹) ad teret az alkotmány.

²⁶ Alapul véve: PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 27-29.

²⁷ Például ha senki nem fizet adót, mert mindenki megkérdőjelezi annak értelmét, az ugyanúgy kerülendő, mint az, ha az reális viszonyok felmérése nélkül a szuverén túlzott mértékű adókkal sújtja az országot.

²⁸ BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám, 5. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)

²⁹ Alaptörvény 13. cikk Ugyan a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak a megbízatásának megszűnése után lehet indítani, de tisztességétől az Alkotmánybíróság – az Országgyűlés indítványára – megfoszthatja.

³⁰ Alaptörvény 21. cikk (1)-(2) bekezdés.

³¹ Alaptörvény 21. cikk (3)-(5) bekezdés.

Természetesen, ha kibővítjük vizsgálódásunkat az alkotmányjog más jogforrásai és területei felé, akkor példaként említhető a parlamenti jog, amely lehetőséget biztosít a rend fenntartására az Országgyűlés ülésein és törekszik rá, hogy a lehető legtöbb parlamenti élethelyzetet szabályozza, és ezáltal az „épületen kívül tartsa” a többi hatalmi ágat (hogy a bíróságok a peres, a Kormány, pedig közigazgatási eljárásokkal befolyásolja a törvényhozást). Ezekről az államszervezeti megoldásokról a felelőtlenség vizsgálata során az mondható el, hogy el is vesznek meg nem is. Egyrészt valóban kialakul egy olyan láncolat, melyben az egyes alkotmányos szerveknek jogukban áll korlátozni a másik tevékenységét, vagy adott esetben számon is kérni, azonban arra nem biztosít lehetőséget (ésszerű okokból), hogy egy választásra jogosult magánszemély beperelje a miniszterelnököt, amiért nem valósította meg a kampányban tett valamelyik ígéretét.

Mivel a magyar államberendezkedés a parlamenti szuverenitást preferálja, ezért a mentelmi jog az az intézmény, amelynek vizsgálatával a legjobban megérthetjük, miért van jelentősége az immunitásnak a belső szuverenitás kapcsán. Ez az országgyűlési képviselőket megillető jog arra szolgál, hogy a törvényhozó hatalmi ág zavartalan működését (melynek megvalósítói a képviselők) biztosítsa. Mentelmi jogon belül beszélhetünk felelőtlenségről (immunitás³²) és sérthetetlenségről (inviolabilitás).

Előbbi tartalma a következő: „A szólásszabadság elvének az a célja, hogy a törvényhozás tagjai közjogi tevékenységükben szabadon mozoghassanak, gondolataikat, törvényhozói akarataikat minden akadály nélkül kinyilváníthassák s ebbeli működésükben még a legtávolabbi erkölcsi korlátok se feshelyezték őket”³³. Azonban a felelőtlenség nem pusztán a szólásszabadságot (képviselei megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt) biztosítja, hanem a képviselő az általa leadott szavazatért sem számoltatható el. Kivételt képeznek azonban a következő bűncselekmények: közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános

³² Az érthetőség kedvéért a fejezet hátralévő részében felelőtlenségként hívom a mentelmi jog részét, míg immunitásnak nevezem az állam általános számonkérhetőségének hiányát.

³³ SIMON ÁKOS: *Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda*, 2005, 3. Elérhető: <http://www.ajk.elte.hu/file/SimonAkos-OrszaggyuleseiKepviselok.pdf> (2016.07. 19.) idézi: VARGHA FERENC: *A képviselők felelőtlensége*, 1924, Jogállam Könyvtára, Budapest, 5.

tagadása és minősített adattal visszaélés, valamint a képviselő polgári jogi felelőssége.³⁴

A sérthetetlenség ehhez képest „egyfajta általános mentességet jelent az országgyűlési képviselők számára, amely szerint a velük folytatandó büntetőeljárásnak feltételes eljárási akadálya van. Az eljárási akadály csak úgy szüntethető meg, ha az Országgyűlés engedélyezi a mentelmi jog felfüggesztését.”³⁵

Itt érdemes megállnunk egy pillanatra és összehasonlítani a mentelmi jog két alkotóelemét a nemzetközi jogi, az állami képviselők immunitását biztosító funkcionális immunitással (*ratione materiae*) és a személyi immunitással (*ratione personae*). A *ratione materiae*: „csak a hivatalos minőségükben kifejtett cselekményekre terjed ki, vagyis az állami feladatok teljesítésére, és nem terjed ki a magánszemélyként kifejtett tevékenységre. A *ratione personae* immunitás által nyújtott védelem kiterjed az állam tisztviselőjének mind hivatalos minőségében, mind magánszemélyként végrehajtott cselekedeteire.”³⁶ Tehát láthatjuk, hogy a külső-belső szuverenitás megőrzésére az állami immunitás mindkét területen, azonos séma szerint érvényesül.³⁷ Az államot képviselő egyének számára (belső: parlamenti képviselő, ügyész, stb. külső: államfő, diplomata stb.) mentességet biztosít (a feladatuk végzésével kapcsolatban és azon kívül is). Ha az állammal szemben felmerül valamilyen kárigényünk, akkor nem az állam nevében eljáró személlyel, hanem az állammal, mint jogi személlyel szemben foganatosítjuk.

Összességében, az előbbi oldalak igazolták a következőket:

- az állami immunitás mind a külső, mind a belső szuverenitás kapcsán megjelenik;
- a XX. század közepétől az állami immunitást visszaszorító jelenségeket láthatunk, melyek hatására az állam szuverenitásának alapjait is újra kell gondolni;

³⁴ SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. – Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 50. és 2012. évi XXXVI. törvény 73.§

³⁵ SIMON ÁKOS i.m. 4.

³⁶ BÉRES ATTILA: *Az immunitás jogintézménye a nemzetközi közjogban, különös tekintettel az államfők immunitására*, 2011, Miskolc, 18-19. Elérhető: http://www.tdk.uni-miskolc.hu/files/20111115_151124361.pdf (2016. 07. 20.)

³⁷ Annyi lényegesebb eltérés figyelhető meg, hogy a mentelmi jog kapcsán egy országgyűlési képviselőt megillet egyszerre a felelőtlenség (immunitás) és a sérthetetlenség (inviolabilitás), míg a nemzetközi jogban a funkcionális immunitás (*ratione materiae*) a betöltött poszttól függetlenül élvezik az állami tisztségviselők, míg a személyi immunitás (*ratione personae*) rangidős, vagy magas szintű kormányzati tisztséget betöltő embereket (például az államfőket minden esetben) illeti meg.

- *azonban az immunitás még nem egy idejétmúlt fogalom, hiszen több jogintézmény épül rá és a bírói fórumok is annak tiszteletben tartására utasíthatnak minket, ha azt megsértjük.*

Tehát igaz az állítás, miszerint az immunitás a szuverenitás zsugorodó (de még létező) mankója.

külső szuverenitás	tartalom	belső szuverenitás
funkcionális immunitás (ratione materiae)	állami aktus ellátása tekintetében miután elhagyta a posztot akkor is élvezi	felelőtlenség (immunitás)
személyi immunitás (ratione personae)	a védelem túlmutat feladatkörük határain (minden büntető-eljárással szembeni „akadály”) tisztségének megszűnéséig élvezi	sérthetetlenség (inviolabilitás)

1. ábra: A funkcionális és személyi immunitás, valamint a felelőtlenség és sérthetetlenség összehasonlítása

6. SZABÁLYOZÁSOK AZ EURÓPA-JOG TERÜLETÉN

Ebben a fejezetben azok az Európa-jog által biztosított lehetőségek kerülnek vizsgálat alá, melyek lehetővé teszik az állam felelősségre vonását károkozás esetén. Miért pont az Európa-jog? Erre a válasz, magában a szabályozás okaiban és történetében keresendő. Az európai nemzetállamok ugyanis korántsem foglaltak el egységes álláspontot az állam kárfelelősségét illetően. Az Egyesült Királyság Európai Gazdasági Közösségbe történő 1973-as belépésével a kontraszt kiéleződött. Sőt, a mai napig találhatunk olyan európai országokat, melyek nem dolgoztak ki saját jogrendjükön belül az állami kárfelelősséget megállapító eljárásokat (mint például hazánk). Ezért az európai fórumok vállalták magukra a feladatot, hogy megszabják az immunitás határait.

6.1. Európa Tanács

Az Európa Tanács két dokumentummal járult hozzá az állami immunitás korlátozásához. Egyrészt az 1972-es Európai Immunitási Egyezményrel (továbbiakban: Egyezmény), másrészt 1984. évi, az állami kárfelelősségről szóló ajánlásával (továbbiakban: Ajánlás). Az Európa Tanács dokumentumaival kapcsolatban jegyezném meg, hogy az állami immunitás kérdését nem pusztán a jogalkotással okozott

kár tekintetében szövegezték, hanem más állami aktus (például közigazgatási határozatok) is a jogforrások hatályai alá tartozik.

Az 1972-es Egyezménynek Nagy-Britannia Európához való közeledése szolgáltatott alapot, hiszen akkor még nem biztosított az ország saját jogrendszerén belül jogi lehetőséget az állami kárfelelősség megállapítására. 1978-ra viszont hatályba lépett a State Immunity Act, amellyel a szigetország (mely addigra már az Európai Községek tagja volt) orvosolta az előbb említett elmaradásait. Az Egyezmény negatív meghatározással szabja meg az immunitás fogalmát, nem azt definiálja, hogy mire terjed ki az állami felelőtlenség, hanem azt, hogy mire nem terjed ki (a funkcionalista immunitás teóriáját követi).³⁸

Az 1984-es Ajánlás egyrészt lefektetett bizonyos elveket az állami kárfelelősség nemzeti jogi szabályozásaival kapcsolatban, másrészt felhívta a tagállamok figyelmét olyan pénzügyi eszközök és alapok alkalmazására és létrehozására, amelyekkel az állami kárfelelősségből eredő kötelezettségeiket teljesíteni is tudják.³⁹ A nyolc alapelv a következő:

- I. Az állami kárfelelősség alapja az objektív súlypontú felróhatóság, a felróhatóságot pedig a jogellenességből adódóan kell vélelmezni (kártérítés).
- II. A méltányossági alapú reparációnál (kártalanítás) az állam nem azért kompenzál, mert az előbbi feltételek fennállnak, hanem mert nyilvánvalóan igazságtalan lenne, ha a károsult maga viselné a terheket. Alkalmazni pedig akkor kell, ha a közérdek miatt véghezvitt állami aktus okoz kárt és az aktus kivételes jellegű volt, vagy hatása kivételes.⁴⁰
- III. A kárfelelősség mérséklésének lehetősége a károsult vagy olyan személy közrehatása esetén, akinek tevékenységéért a nemzeti jog szerint a károsult felelős.
- IV. Az állam közvetlen perelhetősége.
- V. Teljes kártérítés, részleges kártalanítás követelménye.
- VI. Hatékony végrehajtás (minél előbbi végrehajtás és végrehajthatóság megfelelő költségvetési vagy más módszerekkel történő biztosítása)
- VII. Igényérvényesítési határidők korlátozásának tilalma.

³⁸ KECSKÉS: *i. m.* 68.

³⁹ Uo. 73.

⁴⁰ Erre példa a kisajátítás intézménye, melyet a magyar jogalkotó azonban szigorúbb feltételekkel szabályozott: "Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, *teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás* mellett lehet" Alaptörvény XIII. cikk (2) A teljes kártalanítás követelménye nagyobb terhet ró az államra, mint az Ajánlásban szereplő részleges kártalanítás konstrukciója.

VIII. Diszkriminációtilalom nemzetiség alapján.⁴¹

Kártérítés	Kártalanítás
objektív felróhatóság	méltányossági alapú reparáció
teljes	részleges (is lehet)
mérsékelhető, ha a károsult is közrehatott	

2. ábra: A kártérítés és kártalanítás közötti főbb különbségek az Ajánlás tükrében.

6.2. Európai Unió

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) esetében a helyzet annyival sajátosabb más nemzetközi bírói fórumokhoz képest, hogy itt nemcsak a tagállamok, hanem az Unió intézményeinek cselekvéseit is az elsődleges jogforrások, vagyis az Unió szerződesei alapján kell megvizsgálni.

Az EUB precedensei közül két kiemelt jelentőségű ügyet, az Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council (továbbiakban: Schöppenstedt-ügy) és az Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic (továbbiakban: Francovich-ügy) mutatok be.

1971. február 13-án az Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt nevű német cukorgyár keresetet nyújtott be, amelyben azt kérte az EUB-tól, hogy az EK-szerződés 215. cikkének 2. bekezdése alapján⁴² az Európai Unió Tanácsát (továbbiakban EU Tanács) utasítsa ítéletében annak a kárnak a megtérítésére, melyet 769/68. számú rendeletével okozott. A német vállalatot ugyanis az EU Tanács 1968. július 1-jei hatállyal bevezetett új cukor-árszabályozása miatt, állítása szerint, 155.411,13 német márka összegű kár érte elmaradt haszon⁴³ (*lucrum cessans*) formájában. A Schöppenstedt gyár tehát egyrészt állította, hogy az EU szerve által okozott kár érte, ezért hivatkozott a 215. cikkre, másrészt pedig azt is állította, hogy a károkozás jogellenes volt, mégpedig a jogszabály tartalma miatt, amely

⁴¹ KECSKÉS i. m. 73. és NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 17. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 07.20.)

⁴² „A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően.”

⁴³ A korábbi német nyerscukor ár és az újonnan alkalmazni előírt ár különbözete.

ellenkezik a EGK Szerződés⁴⁴ több pontján megtalálható diszkrimináció-tilalommal⁴⁵ (Schutznormen). Az ügyben a bíróság elmarasztalta az EU Tanácsot és ítéletével törekedett a mérsékelt funkcionalitás tanának megfelelő precedenst alkotni.

Az EUB a jogellenes károkozás megállapítására egy három elemből álló kritériumrendszert alkotott, amely Schöppenstedt-formula néven híresült el. A feltételek a következők:

1. *Gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés;*
2. *Az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése és*
3. *A jogsértés megfelelő súlyossága.*

Tehát a Schöppenstedt-ügy és annak utóhatásának tanulsága, hogy egyrészt a „jogalkotási intézkedés” alatt bármely olyan kötelező jellegű közösségi aktus értendő, amely általános jellegű szabályokat kíván lefektetni (annak ellenére, hogy elsősorban a rendeletekre vonatkozik a kifejezés). Másrészt, az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály alatt, nem pusztán az alapítószerződések, hanem a másodlagos EU-s jogforrások is értendők (természetesen elsősorban az olyan általános alapelvekre utal a kifejezés, mint az egyenlőség elve, az arányosság elve, a munkavállalók szabad mozgása stb.). Harmadrészt pedig a jogsértés megfelelő súlyosságának kritériuma egyértelműen nagy mozgásteret ad az EUB számára. Egy későbbi ügy kapcsán a testület annyiban pontosított meghatározásán, hogy a jogalkotásban résztvevő közösség akkor vonható felelősségre, ha nyilvánvalóan és súlyosan hagyta figyelmen kívül hatásköre korlátait.⁴⁶ De ettől függetlenül megmaradt az EUB széleskörű mérlegelési autonómiája.⁴⁷

A Schöppenstedt-ügy hatására keletkezett hol sűrűbb, hol ritkább szövésű hálót a Francovich-ügy és a körülötte felmerülő kérdések szakították szét. A két ügy már a formaságok szintjén is komoly eltéréseket mutat. Ameddig az előbbinél

⁴⁴ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról

⁴⁵ „*This is precisely the nature of many prohibitions against discrimination contained in the Treaty*”. Judgment of the court 2 December 1971 1 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities, 981.o. A felperes a Schutznormen kifejezés alatt az ügyben konkrétan az EGK Szerződés 37. cikkének 2. és a 40. cikkének 3. bekezdésére értette.

⁴⁶ Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG. v Council and Commission, 1978

⁴⁷ NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 18-19. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.) és KECSKÉS LÁSZLÓ: *A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása*, in *Jura* 2001/1. szám, 68-70. Elérhető: <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6>) (2016.07.26.)

az Európai Közösségek egyik szerve, addig az utóbbinál az Európai Közösségek egyik tagállamával szemben indult az eljárás. Ameddig az előbbinél egy jogszabály miatt, addig az utóbbinál egy jogszabály hiánya miatt indult eljárás.

A Francovich-ügy lényegét illetően először is azt érdemes rögzíteni, hogy az irányelv egy olyan jogszabály, mely „*az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.*”⁴⁸ Ahogy az EKG Szerződés szövegében is benne van, az irányelv a tagállamokra kötelező, tehát nem egy soft-law jellegű intézmény, mint az ajánlás, hanem az uniós jog olyan vívmánya, mely megfogalmaz közösségi célokat, melyeket minden tagállamnak végre kell hajtani, viszont annak megvalósításában tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását.

Olaszország a 80/897. számú irányelv végrehajtása érdekében nem tett semmilyen intézkedést. Az irányelvben foglalt cél a munkaadó fizetése képtelensége esetére a munkavállaló védelme volt. Ezért amikor Andrea Francovich beperelte a munkáltatóját 6 millió líra elmaradt munkabér megfizetése érdekében (mivel csak helybel-közzel fizették ki), és az ítélet végrehajtása során a végrehajtó közölte, hogy a felperes követelése behajthatatlan, Francovich az EUB-hez fordult. A luxemburgi székhelyű bírói fórum igazat adott Francovichnak, viszont az ítélet indoklásával egy radikális, merőben újszerű retorikát alapozott meg. Az EUB megállapította, hogy nem szükséges közvetlen hatályos szabályozás a tagállamra, hanem elég, ha primer kötelezettségét (általános alapelv megsértése) nem teljesíti.⁴⁹ Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy egy irányelv nem teljesítése kapcsán hogyan állapítható meg a kárfelelősség. Hiszen egy rendelet megalkotásával okozott kár sokkal könnyebben kimutatható (lásd példa: Schöppenstedt-ügy), mintha a kárt egy szabályozás nem léte okozta. Erre születtek meg az úgynevezett, Francovich-kritériumok:

- I. *Az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy az egyénre is ruházzon jogokat.*

⁴⁸ EKG Szerződés 189. cikk (3) bekezdés.

⁴⁹ Az EUB az EKG Szerződés 5. cikkének megsértésére hivatkozott, amely valóban nem tartalmaz konkrét kötelezettséget, inkább általános jellegű: 1) A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. 2) A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.

- II. Ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen.
- III. Okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségeinek megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.

Továbbá az ítélet kimondta, hogy a tagállam az általa okozott károk következményeiért a saját felelősségi jogára vonatkozó szabályok szerint tartozik kártérítési kötelezettséggel. Az EUB ezen felül leszögezte, hogy a kár megtérítésének a tagállamok által lefektetett szabályainak anyagi és eljárásjogi rendelkezései nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló belföldi igényekre vonatkozó feltételek. Az ítélet utáni „post-Francovich” jelenség egyértelműen tükrözte, hogy az ügyben hozott döntés olyan követelményeket támasztott a tagállamokkal szemben a jogharmonizáció terén, amelyeknek nem lehetett egyik napról a másikra eleget tenni.⁵⁰

szerződés	ügy	bírói döntés
<u>EGK Szerződés 215. cikk (2)</u> <i>„A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően.”</i>	Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council (1971)	<u>Schöppenstedt formula:</u> 1. <i>Gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés;</i> 2. <i>Az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése és</i> 3. <i>A jogsértés megfelelő súlyossága.</i>
<u>EGK Szerződés 189. cikk (3)</u> <i>„Az irányelv az elérendő célokat illetően</i>	Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic (1991)	<u>Francovich-kritériumok:</u> I. <i>Az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed,</i>

⁵⁰ NAGY: i. m., KECSKÉS: i. m., 73-76.

<i>minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”</i>		<i>hogyan az egyénre is ruházzon jogokat.</i> II. <i>Ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen.</i> III. <i>Okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségeinek megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.</i>
--	--	---

3. ábra: A Schöppenstedt formula és a Francovich-kritériumok összehasonlítása

7. SZABÁLYOZÁSOK MÁS ORSZÁGOKBAN

Ha a külföldi jogrendszerek megoldásait akarjuk szemügyre venni, akkor többféle szempont szerint is csoportosíthatjuk azokat. Először is különbséget tehetünk azon országok között, amelyek a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséget már az alkotmányban rögzítik (pl. Ausztria, Németország, Spanyolország) és azok között, amelyek alacsonyabb jogforrási szinten rendelkeznek róla (pl.: Franciaország). Sőt van, ahol a közhatalmi kárfelelősségről a polgári (Luxemburg, Dánia, Ausztria, Hollandia és Belgium), míg máshol a közigazgatási bíróságok döntenek. Ha a törvényalkotó kárfelelősségére fókuszálunk, akkor is jelentős különbségeket állapíthatunk meg a különböző modellek között.

Először a bírói mérlegelés határait vizsgáljuk meg. Ameddig az angol és francia polgári bírósági eljárásban nincs lehetőség a törvények alkotmányosságának kétségbe vonására, addig Németországban a konkrét ügyben eljáró bíró nem köteles alkalmazni azt a jogszabályt, amely egy felette álló jogforrásnak ellentmond. Hollandiában és Luxemburgban a bírák csak azt jogosultak vizsgálni, hogy

a jogszabályok nem ütköznek-e nemzetközi szerződésekbe, Ausztriában és Portugáliában pedig a bíró köteles az alkotmánybíróság véleményét kikérni.⁵¹ Ezek után nézzük meg közelebbről az osztrák és francia modell alapjait.

Ausztriában, ugyan a törvényalkotó kártérítésre kötelezésére nincs lehetőség, azonban más jogalkotó kárfelelősségének a megállapítására van. Kártérítést csak a törvények végrehajtása során okozott kárért lehet követelni. Viszont, más normaalkotóval szemben a jogszabály megalkotása, vagy annak elmulasztása kapcsán is érvényesíthető kárigény. Ha a helytelen jogértelmezés okozott kárt, akkor vizsgálni kell többek között azt, hogy a norma nem egyértelmű megfogalmazása okozta-e a kárt. Ebben az esetben nem fogadja el a bíróság azt a kifogást, hogy a normát rövid időn belül kellett kibocsátani (így nem jutott idő a pontos szövegezésre), ezért kerülhetett sor a téves jogértelmezésre.⁵²

Franciaországban, a bírói gyakorlat igyekszik a jogalkotót megóvni a kárfelelősségtől, ezáltal a felelősséget inkább a normát végrehajtóra helyezik. Azonban etatista szemléletük ellenére a franciák már 1973. óta nem fogadják el az állami immunitást kimentési okként a bírósági eljárásokban. A közhatalom kárfelelősségének két fajta jogalapja van: a „*sans faute*” és a „*pour faute*” felelősség. A „*sans faute*”, olyan felelősségi alakzat, ahol nem kell az aktus jogellenességét megállapítani, sokkal inkább egy méltányossági alapú reparációról van szó. Magyar megfelelője leginkább a kártalanítás. Példaként említhető a La Fleurette eset 1938-ból. Az állam megtiltotta a „krém” szó használatát, minden olyan élelmiszeripari termékekre, amelyek mesterséges alapanyagokból készültek. Ezáltal az állam jelentős visszaesést okozott a La Fleurette cégnek, amely a piacon egyedülként gyártott ilyen termékeket. A Conseil d'États méltányossági alapon adott igazat a cégnek. A másik felelősségi forma a „*pour faute*”, melyben a jogellenesség már fontos kritérium.⁵³

⁵¹ LAJER ZSOLT: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállami jogában, in *Jogtudományi Közöny*, 2001/3. szám, 122.

⁵² Uo. 123.

⁵³ Uo. 125. és VAN DAME, CASE: *European Tort Law*, 2013, Oxford University Press, Oxford, 539.

8. A HAZAI JOGREND

8.1. A jogalkotással való visszaélés

Ebben a fejezetben olyan eseteket mutatok be, amelyek során az AB a jogalkotással való visszaélésre hivatkozva állapította meg az alkotmányellenességet. Alapul a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatot veszem, mivel az indokolásban több olyan esetre is hivatkozott a testület, ahol ugyan explicit módon nem jelölték meg, de a megsemmisítő döntés a visszaélésszerű normaalkotásra épült (ezek az esetek közül hármat emeltem ki).

Az ügy tényállása alapján a Csornai Polgármesteri Hivatal meg kívánta szerezni egy jogi személy területét. A tulajdonosnak azonban nem állt szándékában eladni a telket, ezért az önkormányzat az adó jogintézményéhez nyúlt, hogy nyomatékossítsa tulajdonszerzési igényét. Így az újonnan bevezetett helyi adó pusztán azt az egyetlen jogi személyt érintette (mivel egyedül neki volt 24 hektárnál nagyobb földterülete). Továbbá a telek becsült értékét 6.120.000. Ft-ban állapították meg, míg a terület után évi 24, 5 millió forint adót kellett volna fizetni.⁵⁴ Ráadásul az önkormányzat többször felkínálta az éves adótartozásuk eltörlését azért cserébe, ha átengedik a telek tulajdonát.

Arra is volt példa, hogy egy önkormányzati testület a helyi adókra vonatkozó rendelet év közbeni módosításának tilalmát akként játszotta ki, hogy hatályon kívül helyezte a rendeletet, majd helyette egy újat alkotott, szigorúbb adótételekkel, tehát az érintettek számára ugyanazt a hatást váltotta ki, mintha egy szimpla módosítással emelték volna az adókat az év alatt. Viszont formai szempontból betartották a törvény általi előírásokat, valójában azonban a jogalkotó hatalmat a szabályok megkerülésére használták. Az önkormányzat mentségére szólt ugyan, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C törvényt 1992. december 20-án hirdették ki és így nem tudtak egy, a törvényhez igazodó adórendeletet az 1993-as év elejére elkészíteni. Ezt alátámaszthatják azok a tények, hogy 1993. január 28-án helyezték hatályon kívül a régi, és 1993. február 1-jén léptették hatályba az új rendeletet. Azonban az AB mellett foglalt állást, hogy az adófizetőket megilleti a jogbiztonságból és a jogállamiságból fakadó kiszámíthatóság, és időt kell biztosítani, hogy az emberek felkészülhessenek az önkormányzati rendelkezések teljesítésére.⁵⁵

⁵⁴ A szakértő pedig a következő megállapítást tette: „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20 %-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV.

⁵⁵ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. és 55/1993. (X. 15.) AB határozat.

Egy másik esetben Békés Megye Képviselő-testületének a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségterítéséről szóló rendeletének egyes részeit semmisítette meg az AB, mivel a jogintézményeket (juttatás, tiszteletdíj, költségterítés) nem célhoz kötötten használták fel a jogszabályban. A juttatás „a megbízatás zavarmentes - pénzügyi és dologi feltételek szerinti többnyire rendszeresen ismétlődő – ellátását hivatott elősegíteni”. A tiszteletdíj „a képviselői - bizottsági - munka és felelősség elismeréséül szolgál”. A költségterítés „a képviselői tevékenységgel összefüggő előlegezett, számlával igazolt, szükséges költséget ugyanis »meg kell téríteni.«” A rendelet szerint természetbeni juttatásként megilleti a képviselőt, a bizottsági elnököt, a térségi tanácsnokot és a nem képviselő bizottsági tagot különböző feltételekkel az ingyenes autóbuszbérlet (a megyében való közlekedés végett). Továbbá úgy rendelkezett a költségterítésről szóló rendelet, hogy „saját személygépkocsi igénybevételének költségei a vonatkozó jogszabályok szerint és csak a közgyűléseken, bizottsági üléseken való megjelenés, illetőleg a közgyűléstől kapott különmegbízások teljesítése során számolhatók el. Egyéb esetben az utazási költség a tömegközlekedési eszközök igénybevételére vonatkozó szabályok szerint téríthető meg.” Egyrészt, ha a képviselő megkapta az utazási bérlet pénzbeli ellenértékét (mint juttatás), akkor több költsége nem merülhet fel, hiszen így a juttatás megkettőződéséről beszélhetnénk. Emellett, mivel a természetbeni juttatás mértékeinek a különbsége beosztás alapján került megállapításra (képviseelő 20.000 Ft, bizottsági elnök 24.000 Ft), ezért a juttatás valójában a tiszteletdíj kiegészítéseként szolgált (és ha mindenképp különbséget akarunk tenni a juttatások mértéke között, akkor találhatunk racionálisabb megoldásokat, pl. lakóhely szerinti). Ezért az AB a fenti rendeletet megsemmisítette.⁵⁶

8.2. A jogalkotó kárfelelősségének kérdésköre

8.2.1. Jogszabály tervezetek

Magyarországon a jogalkotó kárfelelősségének gondolata a XIX. század utolsó harmadára eredeztethető vissza. Megjelenésének két jelentős indoka volt. Egyrészt az 1848-ban újragondolt magyar államszervezet, amely többek között rögzítette a

⁵⁶ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. és 24/1997. (IV. 25.) AB határozat.

Montesquieu-i egyensúlyi elveket.⁵⁷ Másrészt, a '48-as szabadságharc után hazánkra oktrojált ABGB nem tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek alapján az állami kárfelelősséget bármilyen formában is meg lehetett volna állapítani (még az állami hivatalnokok által okozott kárt sem)⁵⁸, tehát a jog abszolút immunitást biztosított az államnak (részben ezért is hívjuk a kort neoabszolutizmusnak). Így nem véletlen, hogy 1878-ban a bíróság az államkincstárat már a jogalkotói kárfelelősség alapján kötelezte a kártérítésre.⁵⁹

A szocialista jog természetéből adódóan nem preferálta az állam immunitásának korlátozását. Viszont ennek ellenére a régi Ptk. 1977-es módosításának köszönhetően, az „államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség” jogintézménye hozott némi változást. Azonban ez a közigazgatási jogkörben okozott károkra koncentrált⁶⁰ és nem terjedt ki a jogalkotás területére.

A rendszerváltás után két jelentősebb jogszabálytervezet született, amelyek szabályozni kívánták a jogalkotó kárfelelősségét. 1998-ban a Kormány „a polgári jog, ezen belül a Polgári Törvénykönyv átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését” rendelte el, a polgári jogi kodifikációról szóló határozatában.⁶¹ Így felállították a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot és a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottságot. A munkálatok (terjedelmüknél fogva) elhúzódtak, 2006-ban a Szerkesztőbizottság folyamatosan elkezdte megjelentetni az Igazságügyi Minisztérium honlapján az új Polgári Törvénykönyv szövegének tervezetét. 2007-ben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium civilisztikai szakállamtitkára közölte a Főbizottság elnökével, hogy a tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium fogja kidolgozni, melyet 2007. október 29-én közzétett honlapján (a Szerkesztőbizottság javaslatának átdolgozott változatát).⁶² Tehát beszélhetünk egyrészt a Szerkesztőbizottság javaslatáról (továbbiakban: *Szakértői Javaslat*) és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium javaslatáról (továbbiakban: *Minisztériumi Javaslat*).

⁵⁷ lásd: KECSKÉS LÁSZLÓ: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*, 1988, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 246. és MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 71.

⁵⁸ KECSKÉS i. m. (1988), 251.

⁵⁹ LAJER: i. m. 74. és LEHOTAY VERONIKA: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, in *Sectio Juridica et Politica, Miskolc*, 2010/1. szám, 395-413.

⁶⁰ KECSKÉS: i. m. (1988), 266.o. és LEHOTAY: i. m. 398.

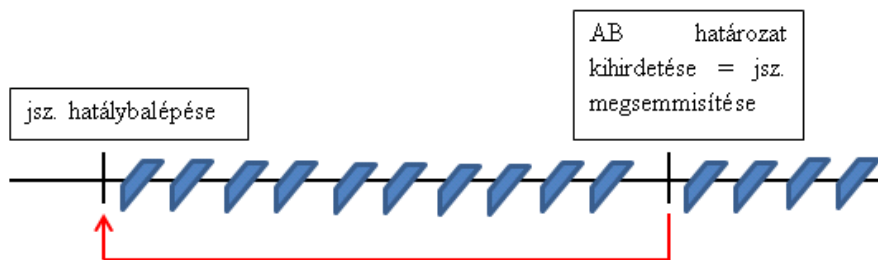
⁶¹ 1050/1998 (IV. 24.) Korm. határozat

⁶² LEHOTAY: i. m. 403-404.

A Szakértői Javaslát egyrészt leszögezi, hogy a közhatalom gyakorlása során okozott kár esetén a felróhatóságtól független kárfelelősséget tekintti irányadónak. A kárfelelősség alóli mentesülés lehetősége, leszűkül azokra az esetekre, amikor a kárt a tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül eső, elháríthatatlan ok, vagy a károsult elháríthatatlan magatartása idézte elő. A jogalkotással okozott kár kapcsán három kategóriába sorolja a lehetséges eseteket:

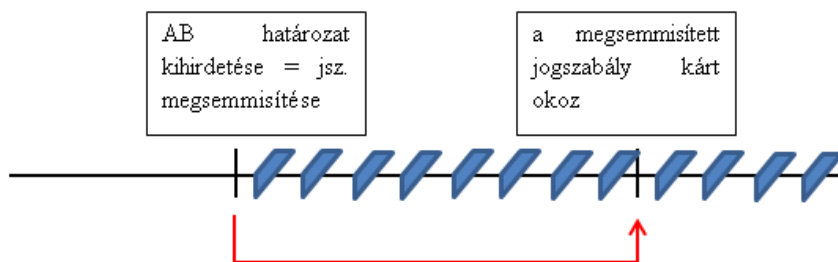
1. *alkotmányosértő jogszabály megalkotásával,*
 - a. *ha az AB a normát ex tunc semmisíti meg,*
 - b. *ha az AB a normát ex nunc semmisíti meg,*
 - c. *ha az AB azt állapítja meg, hogy egyedi határozat volt,*
2. *jogszabály elfogadásának alkotmányosértő elmulasztásával és*
3. *jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének elmaradásával.*

Az első opciónál, az alkotmányosértő jogszabály megalkotásánál három különböző eshetőséget sorol fel a Szakértői Javaslát. Ha az AB a normát visszaható hatállyal semmisíti meg, akkor az azt jelenti, hogy annak alkalmazása már hatálybalépése pillanatától jogellenes volt, tehát kárigény alapjául szolgálhat.



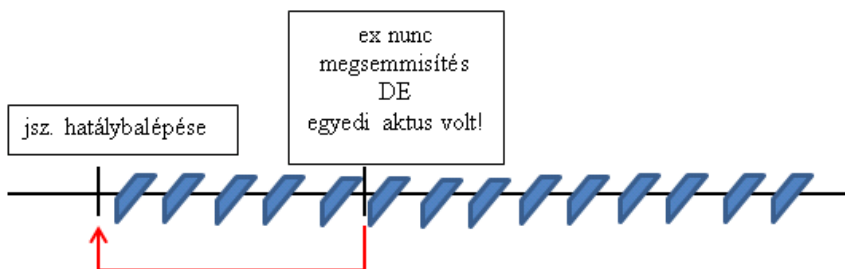
4. ábra: *Ha az AB a normát ex tunc semmisíti meg.*

A második esetben az AB a jogszabályt ex nunc, azaz az AB határozat kihirdetésétől semmisíti meg, ekkor az állam azokért a károkért tartozik felelősséggel, melyek a norma megsemmisítése után keletkeztek, tehát a kárt a megsemmisített norma okozta.



5. ábra: Ha az AB a normát ex nunc semmisíti meg

A harmadik esetben (ha az AB megállapította, hogy egyedi aktust bocsátottak ki normaként), értelmezésem szerint nem kell az AB-nek ex tunc megsemmisítenie a normát ahhoz, hogy az állam kárfelelőssége megállapítható legyen a jogszabály hatálybalépése és az AB határozat kihirdetése között okozott kárért.



6. ábra: Ha az AB megállapítja, hogy egyedi határozat volt

A következő opció a jogszabály megalkotásának alkotmányosértő elmulasztását tartalmazta. Végül pedig a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásáról rendelkezett a javaslat a következőképpen: „Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.”⁶³ A Szakértői Javaslat készítői tehát figyelembe vették az EUB Francovich-ügyben hozott ítéletét, ahol egy irányelvbe foglalt jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt marasztalta el a bíróság Olaszországot (melyre már egy előző fejezetbe kitértünk).

⁶³ VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest, 1139.

A Minisztériumi Javaslat terjedelmében is rövidebb a Szakértői Javaslatnál, így kevesebb károkozási esetköröt állapít meg, valamint megfogalmazásában is eltér egyes helyeken. Ugyanúgy megállapítja az állam kárfelelősségét abban az esetben, ha az AB ex tunc semmisíti meg a jogszabályt, valamint ugyanúgy megállapítja a jogalkotás alkotmányellenes elmulasztása miatti kárigényt. Azonban a harmadik bekezdésben a „nemzetközi jogharmonizációs kötelezettség” elmulasztása miatti kárfelelősségről, nem pedig az „európai uniós jogharmonizációs kötelezettségről” beszél. Ezzel bizonyos értelemben szűkíti és bővíti is a kárfelelősség határait a Szakértői Javaslatához képest. Ha azt vesszük alapul, hogy az Unió elsődleges jogforrásai nemzetközi szerződések, akkor bővült a kör, hiszen nemcsak az uniós szerződések, hanem egyéb nemzetközi szerződések miatti jogharmonizációs kötelezettségekről is szól. Ha viszont figyelembe vesszük, hogy az irányelvek az unió másodlagos jogforrásai (mivel az uniós intézmények alkotják), amelyek csak közvetlenül erednek a szerződésekből, akkor megállapíthatjuk, hogy ezekre nem terjed ki a (3) bekezdés.⁶⁴

Végül egyik javaslat sem került bele sem a 2009. évi CXX. törvénybe, melyet ugyan kihirdettek a Magyar Közlönyben, azonban sosem lépett hatályba. Utóbbi törvény a közhatalom gyakorlása során okozott kárról szóló fejezetében (5. könyvének, VIII. fejezetében) a közigazgatási jogkörben okozott kár és a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kár tényállásait szabályozta.⁶⁵ A közigazgatási jogkörben okozott kár definiálásánál pedig külön követelményként határozta meg, hogy „a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel vagy annak elmulasztásával okozták.”⁶⁶ Tehát a Szakértői és a Minisztériumi Javaslattal szemben ez a törvény nem állapít meg külön tényállást a jogalkotó kárfelelősségével kapcsolatban, sőt még más tényállás alapján sem teszi lehetővé azt. A 2013. évi V. törvény hatálybalépésével ugyan továbbra sem lett a jogalkotó kárfelelőssége önálló kárfelelősségi alakzatként meghatározva, azonban a miniszteri indokolás a LXXI. Fejezet, azaz a közhatalom gyakorlásával okozott kár magyarázataként szolgáló részben kifejti, hogy a jogalkotó felelősségre vonása e törvény alapján az általános felelősségi alakzat segítségével lehetséges.⁶⁷

⁶⁴ Ettől még az EUB megállapíthatja az tagállam kárfelelősségét és megítélhet kártérítést.

⁶⁵ 2009. évi CXX. törvény 5:556. §, 5:557. §

⁶⁶ 2009. évi CXX. törvény 5:556. § (1) bekezdés

⁶⁷ 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása LXXI. Fejezet (2) bekezdés

Szakértői Javaslat	Minisztériumi Javaslat
5.550. §: Felelősség jogalkotással okozott kárért: (1) A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg. (2) A jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg. (3) Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik. (4) Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet <u>európai uniós jogharmonizációs</u> kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott. (5) Az (1) bekezdés szerint felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.	611. § Jogalkotással okozott kárfelelősség: (1) Az állam az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért akkor felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg. (2) Ha az állam az Alkotmánybíróság határozata alapján a jogalkotással alkotmányellenes mulasztásban van, és jogalkotói kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik. (3) A (2) bekezdésben foglalt rendelkezést kell alkalmazni akkor is, ha a károkozás azért következett be, mert az állam a <u>nemzetközi jogharmonizációs</u> kötelezettségét határidőben nem teljesítette.

7. ábra: A Szakértői és a Minisztériumi Javaslat összehasonlítása⁶⁸

⁶⁸ Források:

- Szakértői Javaslat: VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest, 1139.
- Minisztériumi Javaslat: LEHOTAY VERONIKA: *Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez*, in *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2010/1. szám, 395-413., 409.

8.2.2. Precedensek

Ebben a fejezetben azt mutatom be, hogy a bíróságok milyen döntéseket hoztak a régi Ptk. alapján azokban az ügyekben, amikor a jogalkotó kárfelelősségének a megállapításáról kellett döntenük, illetve, hogy az új Ptk. milyen kapukat nyit meg a normaalkotó felelősségre vonása tekintetében. A követhetőség kedvéért minden esetben feltüntettem, hogy az akkor hatályos Polgári Törvénykönyv melyik rendelkezését vizsgálta a bíróság és az alapján milyen értelmezést dolgozott ki.

A régi Ptk. ugyan nem különböztette meg a deliktuális (szerződésen kívüli) és a kontraktuális (szerződésszegéssel okozott kár) felelősségi formákat, ezért a mellékelt ábrán nincs is szemléltetve a különbség. Azonban az érthetőség kedvéért először azokkal az esetekkel kezdem, amelyek az állam szerződésen kívüli károkozásért való felelősségéről szólnak.

Több esetben is próbálták az állam mint jogalkotó felelősségét a régi Ptk. 349. §-a alapján meghatározni.⁶⁹ Az államigazgatási jogkörben okozott kárról azonban a PK. 42. számú állásfoglalás kimondja, hogy *„államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni.”*⁷⁰ Azonban ez nem biztosít teljes fokú védettséget a jogalkotó számára, hiszen a BH. 1990. 314. is rögzíti, hogy *„a városrendezési terv megállapítása és a közúti forgalom szervezése közhatalom gyakorlása körében kifejtett szervező-intézkedő tevékenység”*⁷¹ Tehát, ha a város vagy községrendezési tervek elfogadása önkormányzati rendelet formájában történik, akkor (habár egy meglehetősen leszűkített körben, de) megállapítható a jogalkotó kárfelelőssége.⁷²

Egy másik lehetőség az általános károkozás tilalmának állam általi megszegésére történő hivatkozás, amely a régi Ptk. 339. §-ra alapítható.⁷³ Ezzel összefüggésben azonban a BH. 1998. 334. megállapította, hogy *„...a jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult*

⁶⁹Régi Ptk. 349. § (1) bekezdés: *„Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.”*

⁷⁰PK. 42. számú állásfoglalás.

⁷¹BH. 1990.314.

⁷²LAJER ZSOLT: A jogalkotó kárfelelőssége, in *Jogtudományi Közlöny*, 2001/2. szám, 170.

⁷³Régi Ptk. 339. § (1) *„Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.”*

*között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.*⁷⁴ Ha Marton Géza gondolatait vesszük alapul, miszerint: „Nincs felelősség azt megelőző kötelem nélkül”⁷⁵, akkor még jobban világossá válik, hogy a fenti bírósági döntések milyen jelentős mértékben korlátozták a jogalkotói kárfelelősség megállapításának lehetőségét.

Lajer Zsolt A jogalkotó kárfelelőssége című tanulmányában felvetette annak a lehetőségét, hogy az államot mint jogi személyt lehetne felelősségre vonni jogalkotó tevékenységéért. Ennek alapja az volt, hogy a régi Ptk. 28. §. alapján az állam vagyoni jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt. Így az államot az adott ügyben egy jogi személyként kéne kezelni.⁷⁶

A közvéleményben elhíresült „Metró-perek” a dolgozat szempontjából azért lényegesek, mert a fenti példákkal szemben ezekben azt vizsgálhatjuk meg, hogy miként határozta meg (vagy inkább miként nem határozta meg) a Legfelsőbb Bíróság az állam kárfelelősségét a jogalkotó tevékenységének elmulasztása miatt.

A '90-es években egyre nagyobb igény mutatkozott egy új metróvonal megépítésére, amely Dél-Budát kötötte volna össze Rákospalotával (továbbiakban: DBR-Metró). A Fővárosi Önkormányzat és a Magyar Állam egymással, valamint több nemzetközi bankkal (mint például az Európai Beruházási Bankkal) folytatott tárgyalások után abban állapodott meg, hogy a beruházó feladatait a Budapesti Közlekedési Részvénytársaság (BKV) látja el, a beruházás terheit azonban az állam és az önkormányzati viseli 60-40 százalékos arányban. 1997 márciusában mindkét fél részéről megszülettek azok a határozatok, amelyek a DBR-Metró beruházásának megvalósításáról és finanszírozásáról szóltak (kormányhatározat és fővárosi közgyűlési határozat). 1999-ben a költségvetési törvény elfogadása kapcsán

⁷⁴ BH. 1998. 334.

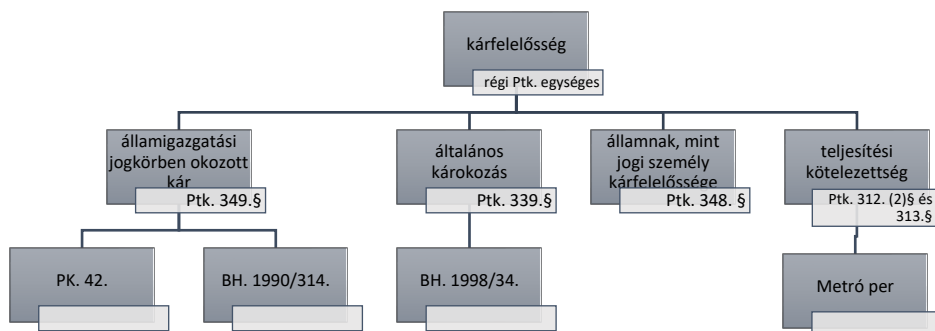
⁷⁵ MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest, 14.

⁷⁶ Régi Ptk. 28. § (1) „Az állam - mint a vagyoni jogviszonyok alanya - jogi személy. Az államot a polgári jogviszonyokban - ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik - a pénzügyminiszter képviseli; ezt a jogkörét más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szervekre ruházhatja át.” Es 348. § (1) „Ha alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató felelős. E szabályt kell alkalmazni akkor is, ha szervezetet tagja okoz a tagsági viszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt.”

felmerültek olyan pletykák, hogy a Kormány nem kíván részt venni a beruházásban. Amikor a főpolgármester levelet intézett a pénzügyminiszterhez, azt a választ kapta, hogy az állam a szerződés hatályát a továbbiakban nem tartja fenn. Ekkor kezdődött az első per, amelyben az első és másodfokú bíróság is az önkormányzatnak adott igazat abban, hogy a pénzügyminiszter levele nem minősül felmondásnak. A két fél közötti szerződés atipikus szerződés volt (nem vegyes szerződés, ahogy azt az alperes állította) és sem a szerződés, sem a régi Ptk., sem más jogszabály nem rendelkezett a felmondásról, tehát a felmondás jogellenes, vagyis érvénytelen volt.

Az első per után az önkormányzat felszólította a pénzügyminisztert a fizetésre, aki továbbra is elzárkózott az állam hozzájárulásától. Így 1999-ben megindult a második per, amelyben az önkormányzat már az alperes marasztalását kérte. Az elsőfokú ítélet kifejtette, hogy a központi költségvetésből történő támogatásra polgári jogi kötelezettséget vállalni nem lehet; ilyen kötelezettség teljesítése egyébként sem kényszeríthető ki. Ezt részben azzal indokolta a bíróság, hogy csak az előkészítés tartozik a Kormány hatáskörébe (mint közigazgatási tevékenység), a költségvetés elfogadására az Országgyűlés jogosult (mint jogalkotó tevékenység), tehát ha valaki a költségvetés tartalmára köt szerződést a Kormánnyal, az nem hajtható végre. A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásában a következőket állapította meg. Egyrészt elismerte, hogy az önkormányzat és az állam között polgári jogi szerződés jött létre, amely atipikus (részben polgári jogi, részben közjogi elemeket tartalmaz) jogviszonyt keletkeztetett, sőt, még az állam korlátlan jogképességét is elismeri. Azonban a Legfelsőbb Bíróság nem a teljesítés megtagadásaként, hanem a teljesítés ellehetetlenüléseként értelmezte a történeteket, hiszen bizonyos polgári jogi kötelezettségek teljesítése csak meghatározott közjogi intézkedések bekövetkezte után lehetséges, és a Kormány (vagy a pénzügyminiszter) nem tud kötelezettséget vállalni azért, hogy az Országgyűlés elfogadja-e a költségvetés adott szakaszát, vagy sem.⁷⁷

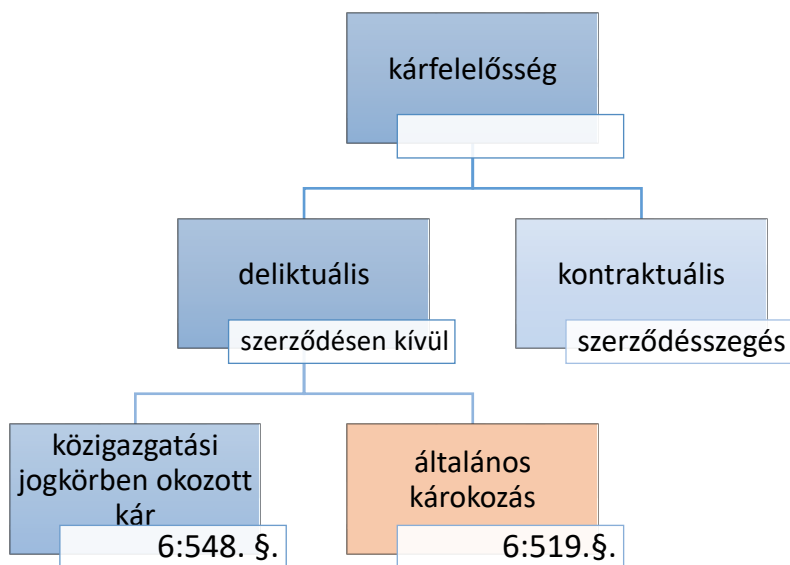
⁷⁷ NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 57-63. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.) és GÁRDOS ISTVÁN: *A 4-es metró per polgári jogi vonatkozásai*, <http://www.gfmt.hu/cikkek/a-4-es-metro-per-polgari-jogi-vonatkozasai.php?kid=4&did=156>, (2016. 09. 18.).



8. ábra: A magyar bírói precedensjog felépítése a régi Ptk. tükrében

Az új Ptk. hatálybalépésével különvált a deliktuális és kontraktuális felelősség. Ahogy már az előző alfejezetben említésre került, a miniszteri indoklás külön kifejti, hogy a jogalkotó kárfelőlősségét az új Ptk. rendszerében az általános károkozás szabályai szerint lehet megállapítani. Itt felhívom a figyelmet a Kúria 1/2014-es számú polgári elvi döntésére, ami ugyan nem tagadja az immunitás létezését az általános és absztrakt magatartási szabályok vonatkozásában, azonban a normatív köntösbe bújtatott, de valójában jogalkalmazói döntést tartalmazó jogszabályok vonatkozásában már nem állapítható meg az immunitás és az így keletkezett norma polgári jogi jogellenességet is eredményez.⁷⁸ Hazai jogrendünkben ez lehet az első érdemi áttörés a korábban kialakult, illetve a jogalkotó kárfelőlősségétől elzárkózó szabályozási rendszerrel és bírói gyakorlattal szemben.

⁷⁸A Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntése



9. ábra: A magyar bírói precedensjog lehetőségei az új Ptk. tükrében

9. A KÁRFELELŐSSÉG MÁS HATALMI ÁGAK VONATKOZÁSÁBAN

Ebben a fejezetben azt vizsgálom meg, hogy a közhatalom gyakorlójának felelőssége miként jelenik meg a végrehajtói, valamint a bírói hatalmi ág vonatkozásában. Ezeken a területeken ugyan korántsem akkora tabu a kárfelőlősség, viszont a kárigény érvényesítése során mind a tudományos életben, mind a bírói gyakorlatban felmerülnek olyan dogmatikai paradoxonok, amelyekre érdemes odafigyelni, hiszen hasonló dilemmák felmerülhetnek a jogalkotó kárfelőlőssége kapcsán is.

9.1. Bírói jogkörben okozott kár

A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményéből számos jogosultság vezethető le, mint például a független bírósághoz fordulás joga, a fegyverek egyenlőségének elve, a nyilvánosság elve. Azonban ezek relatív jellegű jogok, hiszen egy másik alkotmányos érték érvényesülése végett, megfelelő mértékben korlátozhatóak. Például minősített adat védelmében elrendelhető a zárt tárgyalás, hiszen a minősített adat védelme fontosabb a tárgyalás nyilvánosságának követelményénél.⁷⁹

⁷⁹ PÁKOZDI ZITA: *A bírói jogkörben okozott károk megtérítése*, 88-89.

A bírósági jogkörben okozott kárt négy szempont alapján vizsgálom: kár; jogellenes magatartás; felróhatóság és okozati összefüggés. A bíróság kárt határozatalával, intézkedésével és „hallgatásával”, vagyis késedelmével okozhat. A jogellenes magatartás megállapítása már jóval összetettebb. A legnagyobb problémát a res iudicata hatás jelenti. A bírói ítélet jogerőre emelkedése annak biztosítékul szolgál, hogy a bíróság lezárhassa a jogvitát és a perek ne tarthassanak a végtelenségig. Azonban ez nem jelentheti azt, hogy a jogerős ítéletekkel szemben semmilyen jogorvoslati lehetőség sem biztosítható.⁸⁰ Itt azonban Pákozdi Zita, a bírói jogkörben okozott károk megtérítése és a tisztességes eljárás című munkájára hivatkozva azt kell elhatárolnunk, hogy a felperes igénye pusztán a jogerős ítélet tartalmára irányul-e (és csak annak a megváltoztatását kéri a kártérítési perben), vagy keresetében a támadott döntés tartalmát is megjelöli? Az előbbi ugyanis annak az alapelvnek a megsértését jelentené, hogy egy korábban már érvényesített követelés többször már nem érvényesíthető. A jogrendszer biztosít rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket a jogerős bírói ítéletekkel szemben, mint a perújítás vagy a felülvizsgálati kérelem, a kártérítési per azonban nem tartozik ezek közé. Ugyanakkor a bírói ítélet tartalmának megjelölése (hiszen a hibás bírói döntéssel már egy új jogviszony keletkezett) - ha a károkozás az által valósult meg elkerülhetetlen -, tehát a felperesnek meg kell jelölnie az ítélet tartalmát is, de ha csak önmagában azt jelöli meg, az nem biztosít kellő jogalapot a jogellenesség bizonyítására. A régi Ptk. vonatkozásában a bírói gyakorlat kidolgozta a kettős felróhatóság követelményét. Egyrészt azt vizsgálja a bíróság, hogy a jogellenesen eljáró bíróság úgy járt-e el, ahogy az adott helyzetben elvárható volt-e, másrészt, hogy a hiba olyan kirívó és lényeges súlyú volt-e, hogy a kárigény alapjául szolgálhasson.⁸¹ Továbbá azt is bizonyítani kell, hogy a téves bírói döntéssel vagy eljárással kapcsolatban érte a károsultat a kár.⁸² A Ptk. 6:549. § (1) bekezdése feltételként szabja meg a rendes jogorvoslat kimerítését, azaz a másodfokú bírósághoz fordulást. Azonban, hogyha a másodfokú bíróság is helybenhagyja a jogellenes elsőfokú döntést, akkor a rendkívüli jogorvoslatra is lehetőségünk van (és kártérítési per megindítására is). A jogrendszer egységességének megőrzése érdekében véleményem szerint ilyenkor

⁸⁰ „nem lenne összeegyeztethető (...) az alapvető követelménnyel, a törvényesség követelményével olyan elmélet elfogadása, amely a valódiság funkcióját látja a jogerő lényegében.” FARKAS JÓZSEF: *A jogerő a magyar polgári perjogban*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest, 14.

⁸¹ Szegedi Ítéletábrla Pf.II.20.583/2008/5. számú ítélete.

⁸² PÁKOZDI ZITA: i. m. 91-97.

meg kellene várni, a rendkívüli jogorvoslat (a felülvizsgálati kérelem, vagy a per-újítás) eredményét, hiszen a jogellenesség azzal válna bizonyíthatóvá. Így megoldódna az a kérdés, hogy a kártérítési perben milyen módon vizsgálhatja felül a bíróság a jogerős döntés vagy döntések jogszerűségét.

Kár	A) határozathozatal B) intézkedés C) „hallgatás”
Jogellenes magatartás	A jogerőre emelkedés ellenére megállapítható?
Felróhatóság	Kettős követelmény: A) Úgy jár el, ahogy elvárható? B) Kirívó súlyú-e?
Okozati összefüggés	Kapcsolat a kár és a téves bírói döntés között

10. ábra: A bírósági jogkörben okozott kár bizonyítási elemei

9.2. Közigazgatási jogkörben okozott kár

A régi Ptk. még államigazgatási jogkörben elkövetett károkozás néven említette ezt a felelősségi alakzatot, azonban a bírói precedensjog ezt már akkor is kiterjesztette az önkormányzatok közhatalom által gyakorolt szervező-intézkedő tevékenységére.⁸³ Az új Ptk. megalkotása során a jogalkotó a közigazgatási jogkörben okozott kár fogalmával emelte be a bírói gyakorlatot a törvénykönyvbe.

A közigazgatási határozat jogorvoslata kapcsán különbséget kell tennünk a rendes és rendkívüli jogorvoslatok között. A rendes jogorvoslat kapcsán megjegyzendő, hogy a másodfokú közigazgatási szervhez történő fellebbezés rendes jogorvoslatnak minősül, míg a közigazgatási bírósághoz fordulás a bírói gyakorlat szerint már rendkívüli jogorvoslat (akár csak a polgári jogi bírósághoz fordulás). Így az a helyzet áll elő, hogy a rendes jogorvoslati lehetőség kimerítése után választhat a károsult. Az első lehetőség, hogy pert indít a jogerős közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása céljából, vagyis a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordul. A második lehetőség, hogy kártérítési pert kezdeményez a szabálytalanul eljáró közigazgatási hatósággal szemben.⁸⁴ Ebben

⁸³ MIKÓ SÁNDOR: *A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben*, 2013, 3. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/524> (2016. 09. 22.)

⁸⁴ Uo. 4-5.

a helyzetben (ahogy a lenti mellékelt ábrából jól látszik) a károsult előtt mindkét út nyitva áll, tehát nincs sorrend, hogy először a közigazgatási, aztán a polgári jogi bírósághoz kéne fordulni, ami több kérdést von maga után. Egyrészt, ha a károsult pervesztes lett a közigazgatási perben, akkor megindíthatja-e a kártérítési pert, azaz meddig terjed a közigazgatási bíróság ítéletének res iudicata hatása? Másrészt, mely esetekben indíthat a károsult egyből polgári jogi pert, megelőző közigazgatási bírósági ítélet nélkül?

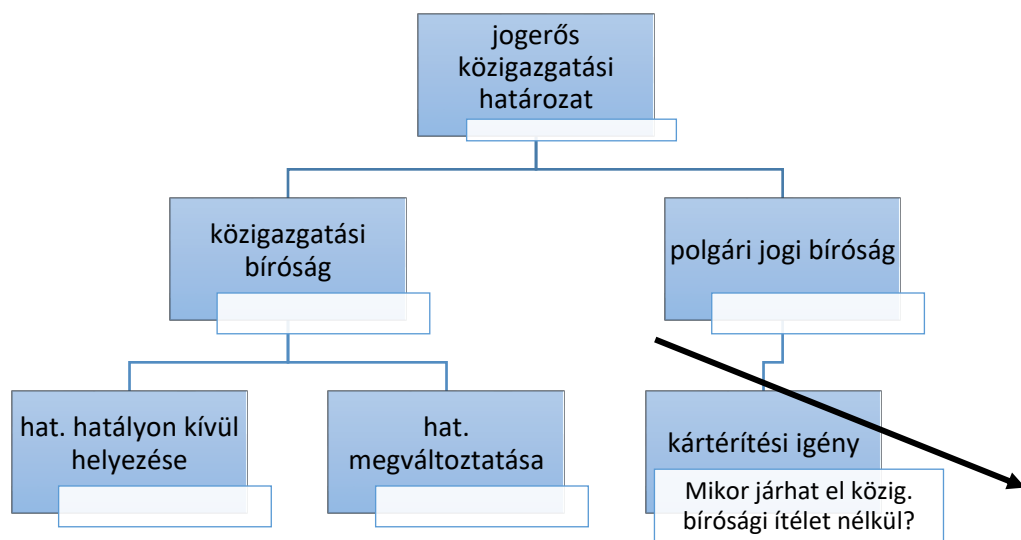
Az első kérdésre a válasz a PK. 43. számú állásfoglalása alapján nem. Annak ellenére, hogy a közigazgatási bíróság eljárása nem minősül rendes jogorvoslatnak (tehát nem kell kimeríteni mielőtt valaki kártérítési pert indít), komoly problémát vetne fel, ha egy közigazgatási bírósági döntést egy polgári jogi bíróság bírálna felül (hiszen alapjaiban kérdőjelezné meg a közigazgatási bíróság ítéletének res iudicata hatását és venné át a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának funkcióját). Itt megjegyezném, hogy a dilemma hasonlít az előző alfejezetben tárgyalt bírói jogkörben okozott kár egyik kulcskérdéséhez, ahol szintén megállapíthattuk, hogy a kártérítési igény nem irányulhat pusztán a bíróság döntés megváltoztatására.

A második kérdésre Mikó Sándor A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben című munkájában kifejtett véleménye alapján tudunk válaszolni. A szerző a művében bírói precedensekre hivatkozva a következő károkozási esetköröket állapította meg:

1. határidők túllépése, ügyintézési határidő elmulasztása, általában a közigazgatási szerv mulasztása;
2. tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, téves tájékoztatás;
3. közigazgatási szerv maga ismeri el jogellenességét és
4. jogszabály téves értelmezése, okszerűtlen mérlegelés.⁸⁵

A közigazgatási jogkörben okozott kár kapcsán további fontos dilemma, hogy ha valakit kár ér egy törvényen alapuló hatósági aktus miatt, akkor a jogalkalmazóval, vagy a jogalkotóval szemben lehet követelni a kártérítést? Erre a kérdésre a következő fejezetekben fejtem ki a választ.

⁸⁵ MIKÓ: *i. m.*, 6-17.



11. ábra: A közigazgatási jogkörben okozott kárral szembeni jogorvoslati lehetőségek

9.3. Konklúzió

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a jogellenesség és a felróhatóság megállapítása a hatalmi ágak minden területén komoly kihívást jelent. Egyrészt, a kártérítési igényt vizsgáló polgári jogi eljárás nem irányulhat pusztán arra, hogy megváltoztassa a törvényt⁸⁶, közigazgatási határozatot vagy a bírói döntést. Mind a három esetben a közhatalom gyakorlása során keletkezett kárigényt kell elbírálni, amikor az adott szerv jogellenesen és felróható módon okozott kárt. Tehát a jogellenesség megállapításához támpontokat kell keresni, amelyek a közigazgatási és jogalkotói jogkör területén evidensebbek lehetnek (AB megsemmisíti a normát, közigazgatási bíróság ítélete stb.). Viszont jelentős eltérés a „törvényhozó” és a többi hatalmi ág között, hogy a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban egyedi döntéseket hoznak, a jogalkotás pedig normatív tevékenység. Ettől valóban közvetettebb lesz a kapcsolat a károsult és a kárt okozó cselekmény között, azonban ez nem feltétlen akadály a okozati összefüggések feltárásának.

⁸⁶ Törvény megváltoztatására amúgy sem irányulhat.

10. DOGMATIKAI ÖSSZEFÜGGÉSEK

Marton Géza, A polgári jogi felelősség című könyvében arra a következtetésre jut, hogy „*Nincs felelősség azt megelőző kötelelem nélkül.*”⁸⁷ Ahhoz, hogy ez a kötelelem létrejöhön Karsai Dániel, A jogalkotással okozott kár című cikkét alapul véve az alábbi feltételek szükségesek:

- a) aki
- b) jogellenesen és
- c) felróhatóan
- d) kárt
- e) okoz.

Nem feledhetjük el, hogy az új Ptk. már nem egy általános felelősségi alakzatot ismer, hanem külön kezeli a kontraktuális és a deliktuális felelősség kérdésköreit. Ez a tanulmány elsősorban a jogalkotó szerződésen kívüli károkozására összpontosít, azonban a „Metró perek” olyan elvi kérdéseket vetettek fel, amelyek a deliktuális felelősségi alakzat kapcsán is felmerülhetnek, illetve bizonyos összefüggések a jogalkotó szerződésszegése esetén is átvehetőek.

10.1. Aki

A károkozó személy vonatkozásában már az is kérdés, hogy egy vagy több (jogi) személyről beszélünk-e? A Polgári Törvénykönyv rendelkezik róla, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt és ilyenkor az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.⁸⁸ Azonban, ahogy a „Metró perek” is bebizonyították, komoly ellentmondások rejlenek abban, hogy ha az állam egésze nevében eljáró pénzügyminiszter szerződést köt, de annak teljesítésére az anyagi keretet az Országgyűlés nem szavazza meg. Viszont az Országgyűlés mégsem tekinthető önálló jogi személynek, és e ponton nem értek egyet Karsai Dániel azon felvetésével, miszerint az Országgyűlés jogi személyként történő elismerése megoldaná ezt a jogi értelemben vett gordiuszi csomót.⁸⁹ Mivel az állam, Petrik Ferenc gondolatait felelevenítve megfoghatatlan, több építőköve van (minisztéri-

⁸⁷ MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest, 14.

⁸⁸ Ptk. 3:405.§.

⁸⁹ lásd: KARSAI DÁNIEL: *A jogalkotással okozott karról*, in *Jogtudományi Közlöny*, 2014/6. szám, 310.

umok, önkormányzatok, hatóságok stb.) és ezek általában rendelkeznek is jogi személyiséggel.⁹⁰ Azonban, hogy a jogalkotóval szemben végrehajtható is legyen a bíróság által megítélt kártérítés, sokkal célszerűbb egy költségvetési alapot létrehozni, mint abban bízni, hogy az adott jogalkotó szervnek van-e elég anyagi kerete, hogy önmagának fenntartása és a feladatainak elvégzése mellett ki tudja fizetni a károsultakat. Az önkormányzatok kapcsán véleményem szerint az lenne a legcélravezetőbb megoldás, ha az alapján tennénk különbséget, hogy rendeletalkotási jogköre felhatalmazásból, vagy eredeti jogkörből (Alaptörvényből) ered. Ugyanis, ha felhatalmazásból eredő jogkörét gyakorolja, akkor az állam, mint jogi személy viselné a terheket (mivel törvény kötelezte a jogalkotásra és a Kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyelet együtt kellő alapot adhat a felelősség „átvállalására”). Az eredeti jogkörben gyakorolt jogalkotásért pedig maga az önkormányzat felelne. Összességében úgy látom, hogy az államfogalom egységesítése egy működő megoldást nyújthat a fentiekben tárgyalt problémákra. Véleményem a Kúria 1/2014-es polgári elvi döntésére alapozom, mely kimondja a következőket: „Az Országgyűlés nem jogi személy, ezért perbeli jogképessége hiányában a diszfunkcionális működésével okozott károkért a Magyar Államnak van helytállási kötelezettsége a károsult felé.”⁹¹ Vagyis, azzal, hogy az állam nem hoz létre jogi személyiséget bizonyos jogalkotó szervei számára, nem vonhatja ki magát a kárfelelősség viselése alól. Továbbá azt is el kellene fogadnunk, hogy a polgári jogi jogviszonyokban az államot a pénzügyminiszter képviseli, aki szerződéseket köthet, amelyek kötelezhetik az Országgyűlést bizonyos rendelkezések elfogadására a költségvetés kapcsán. Ne feledjük el, hogy az Országgyűlés számára a parlamenti jog számos lehetőséget biztosít a Kormány (és munkásságának) ellenőrzésére, tehát ha a képviselők többsége nem ért egyet a kormánnyal, számon kérheti, sőt konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal menesztheti is Kormányát.

10.2. Jogellenesen

A jogellenesség megállapítása kapcsán azokra a jogszabályi tervezetekre hivatkoznék, amelyeket a hetedik fejezetben Szakértői Javaslat és Minisztériumi Javaslat címszavak alapján tárgyaltunk. Logikus megoldás, hogy a jogellenességet ahhoz

⁹⁰ lásd: GÁRDOS ISTVÁN: *A metró per és az állam jogi személyisége*, in *Jogtudományi Közlemény* 2001/1. szám, 463.

⁹¹ Kúria 1/2014-es polgári elvi döntése

kötötték, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette-e visszaható hatállyal a jogszabályt. Az érvelés alapja az, hogy amennyiben az AB ex tunc semmisíti meg a jogszabályt, azzal a károkozás pillanatában fennálló jogszerűséget is megszünteti. Vagyis, ha ex nunc semmisíti meg a jogszabályt az AB, akkor az a korábbi jogviszonyokra nem fog vonatkozni. Ezzel az elképzeléssel az a probléma, hogy össze-mossa az Alaptörvény ellenesség (alkotmányellenesség); a megsemmisítés és az érvénytelenség három fogalmát, melyek korántsem biztos, hogy lefedik egymást. Egyrészt arra, hogy ha ex nunc semmisíti meg az AB a határozatot, akkor nem érvényesíthető kárigény a múltban okozott kárért való „felelőtlenségre” rácsfol a 31/1998. (VI.25.) határozat, amelyben az AB ugyan kijelenti, hogy „A megsemmisített rendelkezések a jelen határozatnak a Magyar Közlönyben történt kihirdetése napján veszítik hatályukat, de nem érintik a határozat kihirdetése előtt létrejött jogviszonyokat.”⁹² Sőt, a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban kijelenti az AB, hogy a jogszabály alkotmányellenes, azonban a rendelet megsemmisítését mégsem rendelte el. Ez annak tudható be, hogy a jogalkotó a kellő felkészülési idő követelményét sértette meg a korai hatálybalépítéssel, tehát az AB már nem tudott volna mit orvosolni a megsemmisítéssel a határozat meghozatalakor. *Felhívom a figyelmet arra, hogy a két javaslat alapján egyik esetben sem lett volna megítélhető a kártérítés, mivel azt az ex nunc megsemmisítéshez kötötték (holott az AB határozatában külön rendelkezik az Alaptörvény ellenességről [alkotmányellenességről]; a megsemmisítéstől és az érvénytelenségről.* Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának létrehozása óta, az önkormányzati rendeletek törvényellenességét a Kúria állapítja meg, ami azt jelenti, hogy egy kártérítési per folyamán az AB által kimondott Alaptörvény-ellenesség és a Kúria által kimondott törvényellenesség ugyanúgy a jogellenesség bizonyítására szolgál.

10.3. Felróhatóan

A felróhatóságot két nézőpont szerint vizsgálhatjuk: egyrészt, hogy a Ptk. felelősség egyes esetei körében külön rendelkezik róla, vagy pedig a felelősség általános szabályai szerint kell alkalmazni. Előbbi esetben ugyanis nyilvánvaló, hogy a speciális szabályozás miatt nagyobb lehet az alperes felelőssége annál, mint ami „...az adott helyzetben általában elvárható.”⁹³ Másrészt ott a bírói gyakorlat, amelynek

⁹² 31/1998. (VI.25.) határozat

⁹³ Ptk. 1:4. §

szintén kiemelkedő jelentősége van, hiszen a precedensek alapján sokkal precízebben és részletesebben körül tudja határolni ezt az elvont és tág fogalmat. Gondoljunk csak a bírósági jogkörben okozott kárral kapcsolatos kettős felróhatóság követelményére (függetlenül attól, hogy helyeseljük, vagy elítéljük). Véleményem szerint a fentiekre hivatkozva fontos, hogy a jogalkotó kárfelelősségét speciális alakzatként határozzuk meg, ezáltal hangsúlyozva, hogy a bíróságnak az általánostól eltérő szempontokat is figyelembe kell vennie, akár a felróhatóság vizsgálata során. Egy Alaptörvény-ellenes vagy törvényellenes jogszabályról vélelmezni kell a jogalkotó felróható magatartását. Azonban lehetőséget is kell biztosítani a bírói gyakorlat számára, hogy kialakíthasson egy olyan mérlegelési rendszert, melynek köszönhetően a méltányosság elvei szerint speciális támpontokat fektethessen le a károkozás ezen speciális alakzata kapcsán.

10.4. Kárt

A vagyoni kár kétféle lehet,⁹⁴ megnyilvánulhat tényleges kár, vagyis *damnum emergens* és elmaradt haszon, vagyis *lucrum cessans* formájában. A *damnum emergens* négy formában nyilvánulhat meg: a vagyontárgy sérülésében; a vagyontárgy elpusztulásában; a testi épség károsulásában és a károsult halálában.⁹⁵ Azt, hogy a *lucrum cessans* miként merülhetne fel egy jogalkotóval szembeni kártérítési perben, egy példán keresztül szemléltetem. 1992-ben az állam jelentős mértékben módosította a vízügyi és egyes közlekedési szabályozásokat, és az újítások közé tartozott az is, hogy négy hónapon belül négy kikötőt (Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt, a szegedi ATIVÍZIGTIG Kikötőt, bajai ATI Kikötőt és a dunaújvárosi Érc Kikötőt) országos közforgalmú kikötőnek kell minősíteni. Mivel a szabályozás nem volt normatív és az Alkotmánybíróság (visszamenő hatállyal⁹⁶) megsemmisítette a normát,⁹⁷ ezért a fenti kikötők valamennyi üzemeltetője kártérítési pert indíthatott volna azért a kiesett jövedelemért, amelytől a rendelkezés miatt elesett.

⁹⁴ Ugyan a károkozás miatt felmerült költségek is ide tartoznak (Ptk. 6:522§ [2] bekezdés), de a dolgozat elsősorban a *damnum emergens* és a *lucrum cessans* vonatkozásait vizsgálja

⁹⁵ BÁRDOS PÉTER: *Kárfelelősség a Polgári Törvénykönyv rendszerében*, 2001, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 27-35.

⁹⁶ Habár ennek az információnak a jogellenességre véleményem szerint továbbra sincs hatása.

⁹⁷ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat

A nem vagyoni károkozást a sérelemdíjjal kapcsolatban érdemes megemlíteni. Sérelemdíjat a személyiségi jog megsértése esetén lehet követelni. Nem elképzelhetetlen, hogy a jogalkotással elkövethető ezen jogok sérelme, azonban fontos, hogy elhatároljuk a személyiségi jogot az alapvető jogoktól. Tehát arra hivatkozva, hogy az állam megsértette valakinek a tulajdonhoz való jogát, ami alapvető jog, nem követelhet sérelemdíjat.

10.5. Okoz

Az okozati összefüggések feltárásának legnagyobb gátja a közvetettség. Ahogy Lajer Zsolt is megemlíti A jogalkotó kárfelelőssége című cikkében: „*a kár nem közvetlenül a normából, hanem egy azt végrehajtó egyedi aktusból származik.*”⁹⁸ Véleményem szerint, ha a norma érvényes és hatályos volt abban az időpontban, akkor nem a végrehajtót terheli a felelősség, azonban egyetértve Lajer Zsolttal, ha a végrehajtás során már nyilvánvalóvá vált a norma jogellenessége, akkor a jogalkalmazónak kötelessége azt vagy magasabb szintű jogszabályok szerint értelmezni vagy felfüggeszteni az eljárását és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.⁹⁹

11. DE LEGE FERENDA

Ebben a fejezetben az általam elkészített alternatív törvényjavaslatot mutatom be, amelyet az előző fejezetekben bemutatott, megtárgyalt és feltárt logikai összefüggések alapján készítettem el.

11.1. A törvényjavaslat

Elképzeléseim alapján a hatályos Ptk.-ban a jogalkotó kárfelelősségéről szóló rendelkezés a LXXI. Fejezet (Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért) részeként az alábbiakat tartalmazná:

6:550. § *Felelősség a jogalkotással okozott kárért:*

- (1) *A jogalkotó károkozása jogellenes, ha az Alkotmánybíróság határozatában megállapítja a jogszabály Alaptörvény-ellenességét.*
- (2) *Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásából származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel*

⁹⁸ LAJER ZSOLT: *A jogalkotó kárfelelőssége*, in *Magyar Jog*, 1995/2. szám, 171.

⁹⁹ LAJER ZSOLT: *i. m.*, 171.

Alaptörvény-ellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.

- (3) A helyi önkormányzat mint jogalkotó károkozása jogellenes, ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatában megállapítja az önkormányzati rendelet törvényellenességét.*
- (4) Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós, vagy nemzetközi jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.*

Tervezetem a Minisztériumi és a Szakértői Javaslat szövegét veszi alapul, azonban lényeges módosításokat tartalmaz. Az első bekezdést a 9.2. alfejezetben kifejtett álláspontom alapján indokolom, hiszen ha az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a norma Alaptörvény-ellenes, akkor annak a normának jogellenessége bizonyított kell, hogy legyen. A második bekezdés a Szakértői Javaslat átemeléseként a negatív jogalkotással, azaz a mulasztással keletkező kár megállapításának ad teret. A harmadik bekezdés létjogosultságának az az alapja, hogy napjainkban már a Kúria Önkormányzati Tanácsa is végez normakontrollt, ezért, ha határozatában megállapítja a törvényellenességet, akkor ugyanúgy kell vélelmeznünk a jogellenességet, mint az AB esetén. A negyedik bekezdés a nemzetközi és uniós jogból eredő jogalkotói kötelezettséget szabályozza, ezzel átvéve mind a Szakértői és mind a Minisztériumi Javaslat tervezetét, mert véleményem szerint mindkét jogrendből eredő kötelezettséget meg kell említeni az átláthatóság és egyértelműség kedvéért.

Az állam kontraktuális felelősségére azért nem dolgoztam ki törvényjavaslatot, mert a „Metró-perek” tanulságai alapján véleményem szerint elegendő lenne, ha elfogadnánk az állam, mint egységes jogi személy jogalanyiságát a polgári jogi viszonyokban, valamint azt, hogy a törvényhozás (tágabb értelemben jogalkotás) „szabadsága” korlátozható.

11.2. A törvényjavaslat SWOT analízise

A SWOT analízis a közgazdaságtudományban használt módszer, amelynek segítségével, vállalatok, beruházások, termékek sikerességét lehet mérni. A SWOT mátrixban fel kell tüntetni az adott cég erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit, így az analízis kimutatja azt, hogy ha több tétel szerepel az erősség és a lehetőségek oldalán, akkor megéri a „beruházás”. Az erősség és a gyengeség belső oknak minősül, ami annyit tesz, hogy lehet rajta változtatni. A lehetőségek

és a veszélyek pedig külső körülmények, befolyásolásuk nem lehetséges.¹⁰⁰ Jelen tanulmányban e módszert kívánom alkalmazni, némi módosítással. Itt nem az a fő célkitűzés, hogy a táblázat bal oldalán több pozitívum szerepeljen, hanem az, hogy a fenti törvényjavaslattal kapcsolatban bizonyos kérdésköröket megfelelően bemutasson. Ezt azért gondolom így, mert a jogtudományban a mérleg mindkét oldalán állnak érvek és ellenérvek, azonban mindig az adott helyzetben kell mérlegelni, hogy melyik a súlyosabb. Elvi jellegű kérdésekben (mint például az abortusz, az eutanázia vagy akár a jogalkotó kárfelelőssége) mindig ugyanannyi érv és ellenérv lesz. Tehát a feladat itt sosem a másik fél „túllicitálása”, hanem az adott helyzet súlyának felmérése lesz.

Vizsgálati területeim a következők lesznek, amelyekhez a kapcsolódó megállapításokat a táblázatban is az alábbi betűk jelölik:

- a) az immunitás feloldása;
- b) speciális felelősségi alakzat;
- c) Alaptörvény ellenesség vagy törvényellenesség a jogellenesség megdönthetetlen vélelme.

Strenghts = erősség	Weaknesses = gyengeségek
a) érvényesíthető kárigény b) körülhatárolhatóbb felelősség c) fogalomzavar tisztázása	a) állam kártérítési kötelezettsége b) leszűkíti a felelősséget c) kiszámíthatatlan lesz a károsult számára a végkimenetel
Opportunities = lehetőségek	Threats = buktatók
a) a tulajdonhoz való jog megerősödése b) stabilabb támpont a bírói gyakorlat számára c) méltányos, hiszen biztosít kimentési lehetőséget	a) az ítéletek végrehajtásának nehézségei b) „észrevétlenebbül módosítható” c) súlytalanná teszi a törvényt

12. ábra: A törvényjavaslat SWOT analízise

A jogalkotó immunitásának feloldásával kapcsolatban erősségként értékeltem, hogy végre érvényesíthetővé teszi a károsult kárigényét az állammal szemben is,

¹⁰⁰ SWOT elemzés - a leggyakrabban használt marketing elemzési eszköz. Ld.: http://www.sikermarketing.hu/swot_elemzes_leggyakrabban_hasznalt_marketing_elemzesi_eszkoz (2016. 08. 02)

ami mindenképpen fontos lépés a jogállamiság felé. A másik oldalon viszont ott van az a tény, hogy akkor a költségvetésben külön alapot kellene félretenni a kártérítési kötelezettségek kifizetésére, amelyet fordíthatnánk inkább az oktatásra és az egészségügyre. Azonban hivatkozhatunk arra, hogy a kártérítési összegek súlyukban egyáltalán nem összemérhetőek az oktatásra vagy az egészségügyre szánt pénzekkel, így ez az érvelés demagóg. Lehetőségként értékeltem, hogy a tulajdonhoz, mint alkotmányos alapjoghoz fűződő joga megerősödne az embereknek, viszont buktatóként ott lebeg a kérdés: „hogyan hajtható az államon végre az ítélet?” Milyen kényszerintézkedések foganatosíthatóak magával az állammal, mint egy- séges jogi személlyel szemben (az állam által)?

Miért célszerűbb speciális felelősségi alakzatként megjelölni a jogalkotó kárfelelősségét, ellenben a jelenlegi szabályozással, ahol a miniszteri indokolás mondja ki, hogy az általános felelősségi alakzat szerint kell eljárni az ilyen ügyekben? Egyrészt a miniszteri indokolás nem normatív, hanem útmutató jellegű dokumentum, másrészt így jóval körülhatárolhatóbb lesz a jogalkotó kárfelelőssége. A másik oldalon azonban éppen hogy korlátozza a felelősséget és egy meghatározott körre szűkíti le, ami aztán vagy megfelel a társadalmi elvárásoknak vagy ellehetetleníti a kártérítési igény érvényesítését. Előnye, hogy sokkal stabilabb támpontot ad a bírói gyakorlatnak, hiszen így a bizonyítási eljárás a meghatározott rendelkezéseket mérlegeléssel az ügyhöz simító folyamat lesz. Azonban ott lebeg annak a veszélye, hogy ha túl sok speciális alakzatot nevesítünk a Ptk.-ban akkor egy idő után a jogalkotó majd finoman, részleteiben addig módosíthatja, ameddig el nem veszik annak értelme és el nem lehetetleníti a kártérítési igény érvényesítését. Ez egy egységes deliktuális felelősség meghatározásánál eleve komoly nehézségekbe ütközne.

Végül azt vizsgálom meg, hogy célravezető-e az Alaptörvény ellenességet és a törvényellenességet úgy felfogni, mint a jogellenesség megdönthetetlen vétele? Ha csak a jogellenességet vélelmezzük ezzel, akkor a felróhatóság vizsgálatát (a kár és az okozati összefüggés vizsgálatával együtt) a bírói gyakorlatra bíz- zuk, amivel véleményem szerint méltányosabb döntések szülehetnek. Viszont így kiszámíthatatlanabb lesz a károsult számára, hogy elnyeri-e a kártérítést vagy sem, hiszen a jogszabály kevesebb támpontot ad. Azonban ott a lehetőség, hogy ezáltal csak akkor kaphat kártérítést a károsult, ha a jogellenesség mellett egyéb ésszerű kritériumok is alátámasztják az igényét, ezáltal a joggal való visszaélés lehetősége

szüksülne. A lehetséges buktató pedig az, hogy a bírói gyakorlat ilyen mértékű bevonása súlytalanná teszi a törvényt, annak eredeti szándékát nem tudná kibontakoztatni.

12. ZÁRSZÓ

A SWOT elemzés után jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy ha ennyi érv és ellenérv merül fel, akkor mégis miért kellene ezt a tervezetet elfogadni? A XXI. században a jogállamiság alapvető feltételének kell lennie, hogy ha valaki jogellenesen és felróhatóan szenved el kárt egy jogszabály miatt, akkor ugyanúgy kaphasson vagyoni reparációt, mint az, aki egy másik személytől, vagy az állam más jogkörében elkövetett tevékenysége miatt szenvedett kárt. Továbbá, véleményem szerint nem árt, ha a vagyoni helytállás terhe fenyegeti az államot és ösztökéli arra, hogy a jogalkotás során úgy járjon el, ahogy az adott helyzetben (jogállami keretek között) elvárható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BÁRDOS PÉTER: *Kárfelelősség a Polgári Törvénykönyv rendszerében*, 2001, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest.
- [2.] BENN, STANLEY I.: *A szuverenitás jelentésváltozatai*. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest.
- [3.] BÉRES ATTILA: *Az immunitás jogintézménye a nemzetközi közjogban, különös tekintettel az államfők immunitására*, 2011, Miskolc. Elérhető: http://www.tdk.uni-miskolc.hu/files/20111115_151124361.pdf (2016. 07. 20.)
- [4.] BIHARI MIHÁLY: *A modern szuverenitás elméleti alapjai Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására* in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)
- [5.] FARKAS JÓZSEF: *A jogerő a magyar polgári perjogban*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [6.] GÁRDOS ISTVÁN: *A 4-es metró per polgári jogi vonatkozásai*. Elérhető: <http://www.gfmt.hu/cikkek/a-4-es-metro-per-polgari-jogi-vonatkozasai.php?kid=4&did=156> (2016. 09. 18.)
- [7.] GÁRDOS ISTVÁN: *A metró per és az állam jogi személyisége*, in *Jogtudományi Közlöny* 2001/1. szám.

- [8.] JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.07.14.)
- [9.] *Jóvátétel: Németország javára döntött a bíróság*, in *Magyar Nemzet*, 2012. 02. 03. Elérhető: <http://mno.hu/kulfold/jovatetel-nemetország-javara-dontot-t-a-birosag-1048541> (2016.07. 19)
- [10.] KARSAI DÁNIEL: *A jogalkotással okozott kárról*, in *Jogtudományi Közöny*, 2014/6. szám.
- [11.] KECSKÉS LÁSZLÓ: *A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása*, in *Jura* 2001/1.szám. Elérhető: <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6> (2016. 07.26.)
- [12.] KENDE TAMÁS - NAGY BOLDIZSÁR - SÖNNEVEND PÁL – VALKI LÁSZLÓ: *Nemzetközi jog*, 2014, Complex kiadó, Budapest.
- [13.] KOVÁCS GABRIELLA: *Az európai integrációs folyamat és a szuverenitás története*, in *Múlt Kor*, 2004. 08. 11. (2016. 07. 18.)
- [14.] LAJER ZSOLT: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban*, in *Jogtudományi Közöny*, 2001/2. szám.
- [15.] LAJER ZSOLT: *A jogalkotó kárfelelőssége*, in *Magyar Jog*, 1995/2. szám
- [16.] LAJER ZSOLT: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállami jogában*, in *Jogtudományi Közöny*, 2001/3. szám.
- [17.] LEE, DANIEL: *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*, 2016, CPI Group (UK) Ltd, Croydon.
- [18.] MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- [19.] MARITAIN, JACQUES: *A szuverenitás fogalma*. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest.
- [20.] MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest.
- [21.] MIKÓ SÁNDOR: *A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben*, 2013. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/524> (2016. 09. 22.)
- [22.] NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.)
- [23.] PÁKOZDI ZITA: *A bírói jogkörben okozott károk megtérítése*. Elérhető: http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201103/8_pakozdizita.pdf (2016. 09. 24.)
- [24.] PATYI ANDRÁS-VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- [25.] SIMON ÁKOS: *Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda*, 2005 <http://www.ajk.elte.hu/file/SimonAkos-OrszaggyuleseiKepviselok.pdf> (2016.07. 19.)

- [26.] SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. – Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [27.] *SWOT elemzés - a leggyakrabban használt marketing elemzési eszköz*. Elérhető: http://www.sikermarketing.hu/swot_elemzes_leggyakrabban_hasznalt_marketing_elemzesi_eszkoz (2016. 08.02)
- [28.] SZILÁGYI PÉTER: *Az állam szuverenitása*, 2012.12.20. Elérhető: http://www.szilagypeter.hu/sites/szilagypeter.hu/files/Az%20%C3%A1llam%20szuverenit%C3%A1sa%202012_0.pdf (2016. 07. 18.)
- [29.] TAKÁCS PÉTER: *Az államelmélet kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány (1500-1789)*, in *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám.
- [30.] TAKÁCS PÉTER: *Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy*, in KESERŐ BARNA ARNOLD – KÖHÍDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*, 2015, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – SZE DFK, Budapest-Győr.
- [31.] VAN DAME, CASE: *European Tort Law*, 2013, Oxford University Press, Oxford.
- [32.] VARGHA FERENC: *A képviselők felelőtlensége*, 1924, Jogállam Könyvtára, Budapest, 5.
- [33.] VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- [1.] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.
- [2.] 1050/1998 (IV. 24.) Korm. határozat.
- [3.] 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [4.] 2004. évi CXL. törvény.
- [5.] 2009. évi CXX. törvény.
- [6.] 2012. évi C. törvény.
- [7.] 2012. évi XXXVI. törvény.
- [8.] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [9.] 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása.
- [10.] 24/1997. (IV. 25.) AB határozat.
- [11.] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.
- [12.] 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.
- [13.] 55/1993. (X. 15.) AB határozat.
- [14.] A Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntése.
- [15.] Alaptörvény.

- [16.] Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG. v Council and Commission, 1978.
- [17.] BH. 1990.314.
- [18.] BH. 1998. 334.
- [19.] EGK Szerződés.
- [20.] Judgment of the court 2 December 1971 1 Aktien-Zuckerfabrik Schöppens-tedt v Council of the European Communities.
- [21.] Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012. Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf> (2016.07.19.)
- [22.] PK. 42. számú állásfoglalása.
- [23.] PK. 43. számú állásfoglalása.
- [24.] Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.583/2008/5. számú ítélete.

SZÉPVÖLGYI ENIKŐ

SPECIÁLIS BŰNELKÖVETŐK A XX. SZÁZADI MAGYARORSZÁ- GON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜ- LŐKRE ÉS A MEGRÖGZÖTT BÜNTETTESEKRE

*„Nincs nagyobb veszedelem, mint abbahagyni a munkát; leszokik róla az ember.
Leszokni róla könnyű, újra megszokni nehéz.”*

Victor Hugo

1. BEVEZETÉS

Dolgozatom a speciális bűnelkövetők két csoportjával a közveszélyes munkakerülőkkel és a megrögzött büntettekkel foglalkozik, mégpedig a velük szemben alkalmazott joghátrány szempontjából, így a dologházakra és szigorított dologházakra fókuszál. Ugyancsak XX. századi speciális bűnelkövetői csoportok a fiatalok, az elmebeteg és az iszákos büntettek, dolgozatomban azonban nem térek ki rájuk.

A dologházakat és a szigorított dologházakat mint intézményeket nem a börtönügy, hanem a büntetőpolitika, a joghátrány alkalmazásával elérni kívánt cél oldaláról közelítem meg, vagyis, hogy milyen céllal igyekeztek fellépni a közveszélyes munkakerülők és a megrögzött büntettek csoportjával szemben. A társadalom önmaga nem volt képes ezt a jelenséget megszüntetni, az anyagi büntetőjog kriminalizálta az ilyen közveszélyes cselekményeket, a kérdés azonban az volt, hogy nyúljanak-e ismételten a megtorlás klasszikus alkalmazásához, vagy haladva a reformirányzatok áramlatával teret engedjenek új büntetőjogi irányzatoknak és az új büntetőpolitikai megfontolásoknak. Kiemelt jelentőségű volt annak a felismerése, hogy nem mindig a büntetés a legcélravezetőbb megoldás.¹ Ennek okán az egyes jogintézmények kialakulását megelőző polémiák részletes ismertetését végeztem el dolgozatomban.

Alapvető célja munkámnak a két intézmény elhatárolása egymástól, valamint a reformkori dologházaként nevezett épületektől. A két elkövetői csoport közti hasonlóság abban rejlik, hogy az elkövetők társadalomra veszélyessége oka folytán merült fel a büntetőjogi szabályozás szükségessége. Nóvumként a határozatlan tartamú szabadságelvonás megteremtése emelendő ki.

¹ NAGY FERENC: *Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében*, 1986, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 9.

A tárgyalt korszakban egyetértés mutatkozott abban, hogy büntetni kell a közveszélyes munkakerülő és megrögzött bűnöző elemeit a társadalomnak, ugyanis az ilyen jellegű életmód folytatása későbbi bűnök elkövetésének előszobájaként szolgált. *Irk Albert* egyenesen a társadalom parazitáiként határozta meg ezen népelemeket, utalva arra, hogy kis mértékben zavaró benyomást váltanak ki, nagy arányban azonban már az egész „szervezetre” megsemmisítő és romba döntő hatást képesek gyakorolni.²

Azonban Beccaria szavaival élve „*a büntetésnek célja nem az, hogy kínozzanak és gyötörjenek egy érző lényt, se nem az, hogy semmissé tegyenek egy már elkövetett bűntényt...*”.³ A XX. században ezen elvek alapjául szolgáltak a büntetőjognak és a büntetőpolitikának, s ezt tovaszöve a relatív büntetési teória már nem egy, a múltra reflektáló elmélet volt, hanem a jövőre tekintettel az elkövető megjavítását tűzte ki célul. E javító cél a tárgyalt intézmények mindegyikben megtalálható volt valamilyen formában, mindeközben humánus elvek mentén igyekeztek megvalósítani a szankciók társadalomvédelmi funkcióját.

2. KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐK ÉS MEGRÖGZÖTT BÜNTETTESEK A MAGYAR SZAKIRODALOMBAN

Magyarországon a büntetőjog a 18-19. század fordulóján került az érdeklődés középpontjába. A szabadságvesztés büntetések már fontos szerephez jutottak,⁴ a halálbüntetést mellőző 1843-iki javaslat lavinát indított a büntetőjogi kodifikációban.⁵ A szabadságvesztés büntetések növekvő rátája indokolta, hogy tudományos szinten foglalkozzanak a széles értelemben vett büntetőjoggal. Beccaria tevékenysége nyomán kibontakozó fejlődés az egész büntetőjogi gondolkodásra kihatott, sarokpontja volt többek között a büntetéstan jogállami alapokra helyezése, s ennek tovagyűrűzése volt megfigyelhető a magyar szabályozás alakulásában is. Az emberiessegre, a jogokra és a humánusra nagyobb hangsúlyt fektettek a végrehajtás során, a bűnösség fogalma jogi kategóriává lépett elő,⁶ hiszen „*a személyes szabadság egyik legsúlyosabb, állam által elkövethető sérelme a büntető eljárás alá*

² IRK ALBERT in *Budapesti Hírlap* 1913/114. szám, 1-2.

³ CESARE BECCARIA: *A bűnökről és büntetésekről*, 1998., Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 26.

⁴ MEZEY BARNA: *A munkáltatás szerepe a büntetésvégrehajtás körében*, 2009, Akadémiai doktori értekezések, Budapest, 88. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/279/4/MezeyBarna_5_mu.pdf (2017. 08. 29.)

⁵ IRK ALBERT: *A magyar anyagi büntetőjog*, 1928. Dunántúl Egyetem Nyomdája Pécs, Pécs, 31.

⁶ HORVÁTH TIBOR: *A büntetési elméletek fejlődésének vázlata*, 1981, Akadémiai Kiadó, Budapest, 21-33.

vonás, a személyes szabadságtól megfosztás, a vizsgálati fogságba helyezés vagy ítélet alapján történő büntetés-végrehajtás. De még itt sem mondhat le a szabadságvágy az emberi méltóság védelméről, a humanizmus valamiféle, természetesen korlátozott megóvásáról és gyakorlásáról.”⁷

A Csemegi-kódex büntetési elméletét a Pauler Tivadar által is vallott speciál- és generálprevenciós felfogás jellemezte. A kódex támaszkodott az új irányvonalakra, humánus büntetőjogot alkotott, azonban a korábbi 1843-as javaslatához képest visszalépést jelentett, mivel a halálbüntetés ismét főbüntetéssé vált, ugyanakkor szabadságvesztés is azzá lett. A klasszikus iskola alapjain állt, a tettesközponút felfogás adaptációja híján nem szabályozta sem a csavargó sem a közveszélyes népelemeket. Követte a világos és egyértelmű alapelvek megállapítását és betartását a jogalkotás és jogalkalmazás során, valamint megindult az elkövetők körében történő differenciálás is.⁸

A Magyar Tudományos Akadémia pályázati felhívására írta meg Szemere Bertalan a büntetésekről és halálbüntetésekről szóló munkáját. Ebben a szabadságot és békét lehetővé tevő emberi igazság teóriáját képviselte. Szakított a megtorlást céljaként kitűző abszolút elmélettel, s a büntetés jótékony nevelő, tanító, viszsztatartó hatásában fedezte fel az új követendő irányvonalat.⁹

A Csemegi-kódex Irk Albert szerint „korának későszülött gyermeke volt... két legnagyobb fogyatkozása: a fiatalkorú és közveszélyes bűntevő egyénekkel való nemtörődomségben rejlik”.¹⁰ Horváth Tibor szerint az iskola Achillesz-sarka, mely értelmezhető a kódexre is, hogy a generál preventív hatást minden bűncselekménytípusra azonosnak vélték.¹¹ Az iskola követői nem foglalkoztak a tettes személyiségével, csak a tényekkel. A büntetőjog társadalomvédelmi funkciójára nem helyeztek hangsúlyt, mindez elveszett a megtorlás súlykolása mellett.¹²

A dologházi szabályozás korai ötletgazdájának tekinthető Balla Károly, ő a társadalmi önvédelem síkján helyezkedett el: szociális, kulturális fejlesztéssel és közmunka bevezetésével orvosolta volna a kapitalizmus okozta büntetőjogi releváns társadalmi problémákat.¹³

Üdvösen fogadta az új büntetéstani irányzatokat Fayer László, emellett értékelte és elismerte ugyan a hatályos Btk. progresszív rendszerét is. „Ha mi azt

⁷ MEZEY BARNA: A polgári börtönügyi tudományosság a XIX.-XX. század Magyarországon, in *Jogtörténeti Értekezések* 20. A magyar börtönügy kutatásának alapjai, 1997, Budapest, 17.

⁸ DR. HACKER ERVIN: *A börtönügy*, 1918, Dunántúl Rt., Pécs, 1-3.

⁹ MEZEY (1997): i. m. 23-24.

¹⁰ IRK (1928): i. m. 36-37.

¹¹ HORVÁTH: i. m. 115.

¹² FINKEY FERENC: *A magyar büntetőjog tankönyve*, 1914. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 33.

¹³ BALLA KÁROLY: *Vélemény a büntetésmód javítása iránt*, 1841, Pest, 13-19. o., 70- 74.

akarjuk, hogy bünygyi igazságszolgáltatásunk a felesleges repressio erő kifejtését és ennek hátrányait kikerülje, nekünk is hozzá kell látnunk ezen intézmények meghonosításához.”¹⁴ Rabsegélyezés megszervezésével csökkenthetőnek vélte a visszaesők számát. Javasolta a patronage „erélyes továbbfejlesztését” is.¹⁵ A szabadságvesztés-büntetést kitűnőnek tartotta a tettesek közti differenciálás büntetés-végrehajtási megjelenítésében. Baumgarten Izidorral karöltve azonban élesen tagadták a határozatlan tartamú büntetések létjogosultságát a visszaesők körében.¹⁶

Pekáry Ferenc humánus, de egyúttal a közbiztonság megőrzését támogató javaslatot dolgozott ki. Szerinte „kétségtelen, hogy a közveszélyesek egy része a csavargók közül telik ki, illetve a csavargók egy része közveszélyes.” Tipológiájának négy osztályában szerepeltek beteg egyének, az önhibájukon kívüli munkanélküliek, a kétes foglalkozásúak, valamint a javíthatatlanok. Az utóbbira szigorított dologház intézményét tartotta hatásosnak, míg a második és harmadik kategóriára egyszerű dologházat javasolt.¹⁷

A büntetés csak a szükséges mértékig terjedhet, és az alkalmazásának a polgári jogvédelmi érdekeknek kell megfelelnie, vallotta Vámbéry Rusztem. Hangsúlyozta a differenciálás kezdetleges voltát az elkövetők tekintetében, ezért nem is vélte indokoltnak e kategóriák törvénybe iktatását.¹⁸ Kiemelte a relatíve határozatlan tartamú szabadságvesztés alkalmazhatóságát a speciális bűnelkövetői csoportok esetében. A korábbi gondolatait, miszerint visszaélést okozhat a határozatlan mivolt, megcáfолhatóan látta a már alkalmazásban lévő életfogytig tartó szabadságvesztéssel - amennyiben biztosított a feltételes szabadságra bocsátás-, ugyanis itt is egy határozatlan tartamú büntetésről volt szó.¹⁹

A határozatlan tartamú ítéletekről írt művében Friedmann Ernő az intézkedések célszerűségét ültette be a büntetésbe: az elérendő cél időpontja képlékeny, több tényezőtől is függ, annak tartamát előre megállapítani rendeltetésellenes. A határozatlan tartamú elítélésnek nem kizárólagosan javító célt tulajdonított, ugyanis annak bukása esetén szükségessé vált az ártalmatlanná tétel. Ilyen tartamú ítéletek pedig nem az elkövetett tett súlyán alapultak, hanem az egyénben rejlő

¹⁴ FAYER LÁSZLÓ: Büntetési és börtönrendszerek reformja, in *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1891. Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 11.

¹⁵ FAYER (1891): i. m. 14.

¹⁶ MEZEY BARNA: A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon, in *Jogtörténeti Értekezések*, 1983., Budapest, 97.

¹⁷ PEKÁRY FERENC: A csavargásról, in *Büntetőjogi dolgozatok Wlassics gyula születése hatvanadik évfordulójának ünnepére*, 1912., Szerkesztette a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület magyar csoportja, Franklin-társulat, Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 247-257.

¹⁸ GÖNCZÖL (1980): i. m. 74-78.

¹⁹ MEZEY (1983): i. m. 89-100.

veszélyességen.²⁰ Meghatározta a veszélyesség fogalmát: „*A veszélyesség a tettesnek az az állapota, amely vagy túlnyomóan a karakterben gyökerező egyéni sajátosság alapján, vagy az egyéni viszonyoknak a külső körülményekkel való összehatás által bűncselekményre vezet. Ennek megfelelően a veszélyességnek kisebb-nagyobb foka, közelebbi és távolabbi lehetősége van.*”²¹

Angyal Pál megengedhetőnek tartotta a védelmi intézkedéseket a társadalomra különösen veszélyes egyének esetében, ugyanis ők fenyegetően hatnak környezetükre antiszociális mivoltukból fakadóan, s nem vélte szükségszerűnek, hogy az egyének el is kövessenek bűncselekményt. Védelmi büntetés az előbb említett megelőzés és a valódi, ténylegesen elkövetett bűn büntetésének ötvözte lett volna. Elméletében a közveszélyesek az akarati büntetésekre kategóriájába tartoztak, szerintük ugyanis e személyek saját elhatározásukból döntenek a bűnös életmód mellett, meg kell azonban említeni, hogy a környezeti hatások befolyását is elismerte.²²

A Liszt által képviselt tézissel értett egyet Finkey Ferenc: a közveszélyesség egy egyéni állapot, amikor a jogrendre állandó fenyegetést nyújt az illető. Közveszélyes bűnelkövetők tipológiájában helyet kaptak az üzletszerű bűncselekményeket elkövető visszaesők, a beszámítási képességgel nem rendelkezők, a hivatásos csavargók, a közveszélyes alkoholisták valamint a visszaeső fiatalok bűnelkövetők.²³ Az üzletszerű elkövetőkre javasolta a dologház intézményét, melyet a fogháznál szigorúbbnak tartott a munkakényszer miatt, ám ez nem büntetés, hanem megelőzési rendszabály lett volna felfogásában. Garanciális okok miatt a bíróság utalhatott volna határozatlan időtartamra dologházba. A biztonsági rendszabályok fogalmát következetesen határozta meg: „*biztonsági rendszabályoknak nevezi az újabb büntetőjogi tudomány a bűnelkövetők bizonyos osztályai ellen, azoknak a további bűnelkövetésben megakadályozása végett, a büntetés helyett vagy mellett alkalmazott különböző állami kényszerintézkedéseket.*”²⁴

A hatásos fellépésnek a koldusok és csavargók ellen Nagyiványi Fekete Gyula már 1891-ben szükségét érezte. A két csoportban szerinte azonos volt, hogy a munkát kerülték és megvetették. Ellenük nem a társadalmi izolációt, hanem a javító-munkás életre szoktató intézetek alapítását javasolta. Nem tartotta praktikusnak a kötelező tartózkodási hely megszabását.²⁵

²⁰ FRIEDMANN ERNŐ: *A határozatlan tartamú ítéletek*, 1910, Budapest, 115-120. o. és 212-219.

²¹ UO. 215.

²² BALOGH JENŐ: *A társadalom hathatósabb védelme a közveszélyes büntetésekre ellen*, 1908, Athenaeum, 17. kötet 1. szám, 1908, Budapest, 129-139.

²³ GÖNCZÖL (1980): i. m. 79-80.

²⁴ FINKEY (1914): i. m. 70.

²⁵ NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: A dologház és lakói, in LÉDERER PÁL – TENCZER TAMÁS – ULICSKA LÁSZLÓ (szerk.): „*A tettetések minden mesterségeiben jártasok...*” koldusok,

A magyar bűnügyi politika és a patronázs ügyek fanatikus vezéralakja *Balogh Jenő* sokat tett a reformtörekvések hazai becikkelyezéséért, börtönügyi igazgatási reformokért. Az állam preventív intézkedéseit fegyvernek tekintette az alkoholizmus, a gyermekbűnözés, a veszélyes társadalmi osztályok ellen. A dologház, mint kiegészítő kényszer-munkaház behozatalát javasolta, mely a rövid tartamú elzárást váltotta volna fel.²⁶ A közveszélyeseknél szerinte a büntetést nemcsak a tethez arányosítva célszerű megállapítani, hanem figyelembe kellett venni az elkövető jövőbeni társadalomra veszélyességét, ebben az értelemben pedig a tettes egész egyéniségét szükséges büntetni.²⁷

Balogh Jenő megbízást kapott Polónyi Géza igazságügyminisztertől a büntető törvénykönyv novellájának elkészítésére, s ennek eredményeképpen született meg az 1908: 36. tc. Szociológiai megállapításában kifejtette, hogy a romlott környezet gerjesztheti a bűnözést, s ez különösen érinti a fiatalkorúakat.²⁸ Témám szempontjából kiemelt jelentőségű a tevékenysége, hisz az ő igazságügyminiszteri megbízatása alatt került elfogadásra a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913: 21. tc.²⁹

3. KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐK GLOBÁLIS PROBLÉMÁJA

A polgári forradalmakat követő kapitalizmus, a technikai fejlődés és a gyári termelés következtében tömeges szegénység alakult ki a 19-20. századra. A kor fel fogása alapján a munkátlanságot a jogrendre veszélyes jelenségként magyarázták. A szegénység önmagában bűn volt az emberek tudatában, mely a valóságban továbbbi bűnök katalizátoraként szolgált. Az urbanizáció kiegyenlítően állapotokat teremtett, ahol a mérleg nyelve a munkakereslet irányába mozdult el. A léha, csavargó, koldus és munkakerülő életmódot folytatók a polgári forradalmak által kiharcolt eszmei értékeket károsították. Mikroszinten a család terrénumban, makroszinten pedig az egész társadalomra bomló hatásokat váltottak ki.³⁰

Állami szociálpolitika eszközökkel fel lehetett, és kellett is lépni a szegénység ellen, ám amikor a szegénység már mások érdekeit és értékeit veszélyeztető

csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon, 1998, Új mandátum kiadó, Budapest, 131-134.

²⁶ BALOGH JENŐ: *Börtönügyi viszonyaink reformjához*, 1888, Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 103-106.

²⁷ BALOGH (1908): i. m. 8.

²⁸ FINKEY (1914): i. m. 44-47.

²⁹ IRK (1928): i. m. 37-38.

³⁰ GÖNCZÖL KATALIN: *Bűnös szegények*, 1991, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 9-10.

magatartásba csapott át, erélyesebben, büntetőjogi úton kívánták rendezni a kialakult állapotot. Mindezt statisztikai felmérések is alátámasztották, az Igazságügy-minisztérium kimutatásaiban is világosan látható volt a visszaeső bűnelkövetők számának növekedése.³¹

A probléma városi és vidéki területeken egyaránt tapasztalható volt. Ide sorolták a vidéken kóborló cigányságot, akik „mint az égnek a madarai” éltek, és ezen életmódjukkal kivívták maguknak a koldus, csavargó jelzőket.³² A városokban egyéb, társadalmilag nem elismert foglalkozás okozott gondot, mint például a szerencsejátékosok és a magukat kéjनोंkkal kitartató férfiak.

Általános tendencia volt az európai törvényhozásban, hogy a századforduló közeledtével teret kaptak a reformgondolatok, s a közveszélyes népelemekkel szemben hatásosabb szabályozásra törekedtek az államok. *„A visszaesők, a szokásszerű bűnözők elleni fellépés egész Európa problémája volt ezen időkben.”*³³ A biztonsági intézkedések váltak megoldássá, melyek a társadalom védelmét szolgáló gyakorlatias, célszerű és szükséges fellépést teremtették meg. Eme intézkedések büntetőjogi joghátrányt jelentettek, melyek nem a bűncselekmény súlyához és a bűnösség fokához, hanem az elkövető addigi büntetőjogi értelemben vett előéletéhez és egyéniségében rejlő társadalmi veszélyességhez igazodtak. A cél a tettes ártalmatlanná tétele, esetleges megjavítása volt, mindennek a határozatlan tartamú ítéletek biztosítottak elegendő kifutási időt.³⁴

3.1. Nemzetközi kongresszusok és az európai szabályozás

A témához relevánsan kapcsolódó szegényügyi törvényhozás legkorábbi állomása Európában Angliában volt, itt született meg VIII. Henrik uralkodása idején az első szegényügyi törvény. I. Erzsébet királynő törvényében minden arra alkalmas egyént munkára utasított.³⁵ A csavargás elfojtása érdekében alkották meg 1824-ben a Vagrancy Act néven ismertté vált törvényt. Ez három csoportban tárgyalta az elkövetőket: idle (munkanélküli, tétlen) - disorderly; rouge és vagabond (a csavargó), végül az a rouge tettes, aki a büntetés-végrehajtás során ellenszegült a hatóságoknak. Fogházzal és munkakényszerrel büntetett, azonban időtartamban differenciált a törvény.³⁶

³¹ MEZEY (1983): i. m. 89-91.

³² FINKEY (1905): i. m. 193.

³³ MEZEY (1983): i. m. 91.

³⁴ FINKEY FERENC: *Büntetéstan problémák*, 1933, Sylvester irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 181-185.

³⁵ C. J. RIBTON – TURNER: *A history of vagrants and vagrancy and beggars and begging*, 1887, Chapman and Hall, London, 70- 131.

³⁶ Az 1910. évi június hó 25-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi irományok. (Továbbiakban: OGY 1910-1908. K. Irom.) XXVI. kötet 771. sz. Indokolás a

A francia Code Pénal³⁷ szerint a koldulás vétség volt, a büntetendő magatartások körébe az utcán űzött tiltott játékot és a prostitúciót is bevonta. Határozott tartamú fogházzal és kitiltással büntette az ilyen cselekményeket, a munkaképtelenekre azonban nem szabott ki büntetést.³⁸ Belgiumban a 1866-ban a felnőtt korú csavargók büntetéseként bevezették a dologház intézményét. Le Jeune belga igazságügyminiszter javaslata alapján született törvény a békebíró hatalmazta fel a döntés jogával, hogy a csavargó, iszákos, koldus, nőikkel magukat kitartató egyéneket dologházba utalja. A rövid tartamú szabadságvesztések alkalmazását elvetette, s rendes szabadságvesztést is csak kiemelt esetben alkalmazott. A holland törvényhozás fogházbüntetés letöltését követően utalt dologházba, ahol maximum 3 évet töltött a delikvens.³⁹

Nemzetközi büntetőkongresszusok egyengették az újítások útját. A III. római börtönügyi kongresszus (1885) szerint dologházzal javasolták sújtani azt, aki a szervezett közjótékonyág mellett léha életmódot követett. Az antwerpeni nemzetközi patronázkongresszus (1890) a megelőző kényszerintézkedést és a nagyvárosok túlszűfolttságának orvoslását tűzte ki feladatul. Beteg, alkalmi és szokásos csavargók illetve koldusok csoportját különítette el egymástól a párizsi börtönügyi kongresszus (1895). Társadalmi és kényszerítő rendszabályokkal próbált operálni ezen csoportokkal szemben.⁴⁰ Szokásos csavargók ellen élethosszig tartó dologházat javasoltak, így a határozatlan tartam már a 19. század végén megfogalmazódott. A két liegei patronázkongresszus az alkalmi csavargókat szociálpolitikai eszközökkel kezelte volna. Washingtonban a nemzetközi börtönügyi kongresszus (1910) végérvényesen a határozatlan tartamú dologház alkalmazása mellett tette le a voksát. Az Ohio Államból származó határozatlan tartamú elítélés Janus arcú intézmény volt, mivel a büntetés és biztonsági intézkedés kettősségét viselte magán.⁴¹

A német szabályozás lehetőséget biztosított a csavargó rendőrhatóságnak történő átadására és dologházba utalásra, esetleg más közhasznú munka elvégzésére kötelezte az elítéltet. A norvég rendszerben a koldusokat a bíróság, az iszákosokat és vándor cigányokat pedig a közigazgatási bíróság kényszerszolgálatra kötelezhette.⁴²

közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslatához, 1910, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 248.

³⁷ NAGY FERENC: *i. m.* 102.

³⁸ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz. 247-248.

³⁹ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 248-249.

⁴⁰ FRIEDMANN: *i. m.* 186.

⁴¹ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 248-249.

⁴² OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 249-250.

Dániában törvény büntette azokat, akiknél a munkaszerzésre való hajlam teljességgel hiányzott. Ugyancsak büntették azon egyéneket, akik hatósági felszólítást követően sem kerestek megfelelő megélhetési lehetőséget. Az ideiglenes szabályozás a visszaesőkkel szemben vette fel a harcot, őket szabad költözködési joguktól megfosztva engedélyhez kötött lakóhelyválasztáshoz kötötte. A német és svájci törvényjavaslatok is következetesen tartalmazták az új kor, új büntetőpolitikájának követelményeit.⁴³

A svéd szabályozás csak a dologház – így a kényszermunka – intézményét alkalmazta a visszaeső koldus-csavargó emberek megbüntetésére, alapesetben azonban csak megintés volt jellemző.⁴⁴ Az 1889-es olasz büntetőtörvénykönyv alapján a koldulást minősített esetben 6 hónap dologházi kényszermunkával büntették. A csavargókat megintés és elzárás, a visszaesőket gyarmatra vagy valamely kijelölt belföldi községbe való tartózkodásra ítélték.⁴⁵

3.2. Társadalmi-Szakmai polémia 1913-ig a magyar jogban

Finkey Ferenc szavaival élve kezdetben drákói szigorral léptek fel a koldus-csavargó rétegekkel szemben, így alkalmazták példának okáért a halálbüntetést, gályarabságot, katonának állítást.⁴⁶ Ennek, és a korábban ismertetett külföldi törvényalkotás tükrében kell tehát értelmezni a magyar viszonylatot a 20. században. A dologházak felállításának igénye Magyarországon a 19. században fogalmazódott meg: *Orczy Béla* már 1888-ban a toloncházak helyett hatásosabbnak tartotta a dologházak intézményét.⁴⁷

A dánosi rablógyilkosság (1907-ben Dánoson feltehetőleg vándor cigányok rablógyilkosságot követtek el, 4 embert öltek meg.) után jogpolitikai programmá vált a koldus-csavargó kérdés rendezésének mihamarabbi szükségessége. *Finkey Ferenc*, *Samassa János* és *Balogh Jenő* egyaránt dolgozott ki javaslatokat.⁴⁸ A szegényügy kérdése nem csupán pillanatnyilag kezelendő, hanem egy permanens probléma volt, melyre különböző alapok, gyűjtések hosszú távon aligha tudtak volna megoldást nyújtani.⁴⁹ *Nagyiványi Fekete Gyula* világosan kifejtette, hogy

⁴³ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 250.

⁴⁴ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 250.

⁴⁵ OGY 1910-1908. K. Irom. XXVI. kötet 771. sz., 250.

⁴⁶ FINKEY (1933): i. m. 79-88.

⁴⁷ Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi napló. II. kötet. *Orczy Béla* felszólalása. 1888, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 281.

⁴⁸ FINKEY (1914): i. m. 447-448.

⁴⁹ Lásd: Mandsion-house alap in Az 1901. évi október hó 25-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi napló. IV. kötet. 1902, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, Budapest, 166.

„halaszthatatlan reformra van szükség: büntető rendszerünket a dologház intézményének behozatalával kiegészíteni kell.”⁵⁰ A dologház valószínűleg nem szűntette volna meg a problémát teljes egészében, de alkalmas lett volna a koldulók és csavargók számának csökkentésére.⁵¹

A magyar szabályozás meglehetősen elmaradott volt a csavargók, koldusok kérdését illetően. A Csemegi-kódexben nem szabályozták büntettként vagy vétseggként az ilyen jellegű cselekményeket, ezen kérdésben a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról, azaz az 1879: 40. tc. (a továbbiakban: Kbt.) passzusai adtak némi iránymutatást. A munkakényszert egyáltalán nem alkalmazta joghatrányként, fogalomköre a csavargókra és koldusokra terjedt ki, a munkakerülőkről és egyéb, tiltott, közveszélyes „munkát” folytatókról nem rendelkezett. Nem differenciált a beteg, munkaképtelen és egészséges, életerős munkára képesek között. Elzárással büntette e magatartásokat, alapesetben 8 napig, visszaeső tekintetében 1 hónappal. Ez a 20. századi felfogás szerint már rendkívül rövid időnek számított ahhoz, hogy a büntetés nevelő és javító célzata érvényesüljön. A csoportosan, fegyveresen, fogyatékossgot színlelve, engedélyezett időponton kívül, illetve zárt lakásba engedély nélkül belépőket 2 hónap elzárással sújtotta. A kitoloncolást megszegőket szintén büntette.⁵²

A határozatlan tartamú büntetések – mivel a dologházaknak ez adja újító jellegét – előképei voltak transportation, a deportation és a relegation intézményei. Az angol születésű transportation a megrögzöttek gyarmatokra történő eltávolítását s így ártalmatlanná tételét jelentette, melybe francia közrehatással beépült az átnevelés gondolata is. A másik két száműzetési típus a francia jogban jelent meg elsőként. A deportation a politikailag potenciális veszélyt jelentő egyének elszállítását jelentette, ám különbözött az előzőtől, hogy ez csak a tartózkodási hely szabad megválasztásától fosztotta meg az illetőt, a közvetlen politizálási lehetőségtől kívánta eltiltani. A relegation keretében a büntetésnek a minimum idejét szabták ki, ezt meghaladva jó magaviselet tanúsításával lehetőség nyílt a hazatérésre.⁵³

A sajtóban is felbukkant a tárgyalt kérdés. A Budapesti Hírlap 1889-ben a napi hírek között értekezett a Magyar Jogászegylet Börtönügyi Bizottságának üléseiről. Fayer a magyar büntetési rendszert túl szigorúnak vélte, s ezzel polémiába került többek között Balogh Jenővel is.⁵⁴ Selley Sándor rendőrtanácsos rámutatott a statisztikai eredményekkel is igazolható növekedésre a koldusok és a csavargók

⁵⁰ NAGYIVÁNYI (1998): i. m. 130.

⁵¹ FINKEY FERENC: A börtönügy jelen állapota és reformkérdései, in *A Jog*, 1904/ 48. szám, Budapest, 347-348.

⁵² A MAGYAR BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYV A KIHÁGÁSOKRÓL SZÓLÓ 1879: 40. TC. 62-71. §.

⁵³ MEZEY (1983): i. m. 94-95.

⁵⁴ Napi hírek: A magyar jogász-egyesület in *Budapesti Hírlap*, 1889/134. szám, 5.

számában. *Zechmeister Károly* győri polgármester híve volt a dologházban fogatatosított kényszers munkaházak létesítésének, támogatta a határozatlan tartamú büntetést, azonban tartamban és munkanemben törvényi megalapozottságot vélt elfogadhatónak.⁵⁵

Nagyiványi Fekete Gyula cikke a csavargókat osztotta két csoportra: koldulásból élőkre, valamint az „egyéb” tevékenységből fenntartókra. E második körbe azon dolgozni nem akarók tartoztak, akik lopásból, rablásból, csalásból tartották el magukat, vagyis a megrögzött bűnözők. 25.000 főre becsülte ezen emberek számát a szerző. Üdvös megoldásként tekintett Európa számos országában már működő dologházra, s a belga Merxplast intézményét behatóan ismertette. A közvetlenül az igazságügyi kormányzás alá rendelt intézményben a beutaltak jellemzően mezőgazdasági munkát végeztek. Négy osztályban tett különbséget az elítéltek között: erkölcsetlenek, rendőri felügyelet alatt álló kisebb súlyú vétségeket elkövető visszaesők, akiknek előéletük alapján javulás várható, végezetül a három alkalomnál nem többször dologházba utaltak.⁵⁶

Az 1900-as évek elején a társadalom körében is felmerült az igény a munkátlan, dolgozni nem akaró tömegek helyzetének kezelésére, erre szolgál igazolásként a *Budapesti Hírlap* hasábjain megjelent cikk: a Menedékhely a szenvedő emberiségnek egyesület gondnoksági jelentésében sürgették a dologházak felállítását, mivel a szociális támogató céllal létrehozott menedékházakban az emberek elszoktak a munkától és a „sok pálinkától szívbajosak” lettek.⁵⁷

A Magyar Jogászegyesület Büntetőjogi Szakosztályában 1911-ben értekezést tartottak és a közveszélyes népelemekkel szembeni megoldást kutatták. *Baumgarten Izidor* a társadalom hathatósabb védelembe érdekében arra kereste a választ, hogy a bíróság mit tehet a büntettesek említett csoportjával szemben. Ő a korlátolt, vagy beszámítási képességgel nem rendelkező elkövetők részére rendelt biztonsági intézkedések kidolgozásával foglalkozott. *Vámbéry Rusztem* a szabadság korlátozása nélkül nem tartotta megvalósíthatónak a társadalmi veszélyt rejtő egyének ártalmatlanná tételét, ám kijelentette, hogy oly intézkedésekre van szükség, melyek nem a társadalomra rónak egyéb terheket. *Angyal Pál* a biztonsági intézkedéseket elméletében az elmebetegeken kívül kiterjesztette a rendes elmeállapotú, ám életmódjából adódóan veszedelmes egyénekre, mintegy megelőzés gyanánt. Ennek 3 fokozatát vázolta: rendszeres rendőri felügyeletet, munkatelepre utalást valamint a kirívó esetekben kényszer-dologházba internálást. Az ügyben eljárni hivatott hatóságként a védelmi bíróságot képzelte el. Ez három tagból állt volna: egy laikusból, egy úgynevezett bizalmi emberből és egy hivatásos bíróból. *Oberschall Pál* a visszaesőkben rejlő kockázatot ismerte fel, s ezzel kapcsolatban nyújtott be

⁵⁵ Napi hírek: A magyar jogászegyesület in *Budapesti Hírlap*, 1889/288. szám, 6.

⁵⁶ NAGYIVÁNYI (1898): i. m. 6.

⁵⁷ Dologház fölállítás in *Budapesti Hírlap*, 1902/1. szám, 9.

határozatot. *Finkey* a visszaesőkre a szabadságvesztés büntetés letöltését követően biztonsági letartóztatást eszközölt volna. *Balog N. Imre* az iszákos életmódvezetésre vezette vissza a visszaesés okát. Hasonlóképpen vélekedett *Bernolák Nándor*, s emellett hangsúlyozta, hogy a hagyományos szociálpolitikai nem nyújthat megoldást a közveszélyesekkel szemben. *Várady Zsigmond* az erkölcsi nevelést emelte ki célként. A jogászgyűlés világosan kifejezte azon igényét, hogy a koldulók és csavargók veszedelmeit a törvényhozás mielőbb orvosolja, s törvényjavaslat kidolgozását kérte.⁵⁸

3.3. Magyar anyagi jogi szabályozás 1913-ig

A képviselőház elé Balogh Jenő igazságügyminiszter 1913. május 6-án terjesztette be a törvényjavaslatot a közveszélyes munkakerülőkről. „...*tettes egész egyéniségét, annak félelmetességét, annak a társadalomra veszélyes voltát kell vizsgálni és a hatálytalanná vált rövid tartamú büntetés helyett hosszabb tartamú, rendszerint határozatlan időtartamra szóló biztonsági rendszabállyal kell védelmet nyújtania jogrend és a közbiztonság számára.*”⁵⁹

Az igazságügyi bizottság a közvetkezőképp vélekedett a javaslatról: „*A közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat előterjesztésével az igazságügyi kormány módot nyújtott a törvényhozásnak, hogy tételes jogunk egyik nagy fogyasztását megszüntesse s ezzel egy szerfelett kínosan érezhető társadalmi baj káros következményeit elnyomja és terjedését megakadályozza.*”⁶⁰ Szükségesnek és célravezetőnek találta a törvényi szabályozást, de néhány kisebb módosítást eszközölt rajta.

A javaslat szerint a tettes munkakerülő életmódja miatt súlyosabban büntendő „*ha a tettes ellen alapos gyanuok merültek fel arra nézve, hogy bűncselekmények elkövetéséből él.*”⁶¹ A bizottság ezt félreérthetőnek vélte, ezért javasolta a szakasz módosítását, s ebben az értelemben már konkrét tények felmerülését kívánta meg: a bizottság által tett javaslat: „*ha oly tények merültek fel, amelyekből megállapítható, hogy a tettes rendszerint bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát*”. Ugyancsak a 3. §-ban kifogásolták, hogy a közbiztonságra veszélyesség kitétel alapjául szolgálhat súlyosabb büntetéseknél, mivel ez a fogalom nem volt ismert a korábbi joggyakorlatban.

⁵⁸ Magyar jogászgyűlés in *Budapesti Hírlap*, 1911/246. szám, 6-8.

⁵⁹ OGY 1910. K. Irom. XXVI. kötet. 771. sz. Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, 240-289.

⁶⁰ OGY 1910. K. Irom. 1910. XXVI. kötet. Az igazságügyi bizottság jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló 771. számú törvényjavaslat tárgyában, 433.

⁶¹ Uo. 436.

A 4. §-ban a kétes életmódú szerencsejátékosokat a szabadságvesztés büntetés mellett pénzbüntetéssel javasolta sújtani a bizottság. Az üzletszerűen szédelés kifejezés szintén új fogalmat vezetett volna be, határozatlansága miatt ennek elhagyását javasolták. Az 5. §-ban a miniszteri javaslat csak súlyosabb esetekben tette lehetővé a dologházba utalását az elkövetőnek, azonban a bizottság szerint nem a súlyosabb eset indokolja a dologházba utalást, hanem maga a cél. A 17. §-ban a hatáskör tekintetében eszközöltek módosításokat, és javasolták a dologházba utalt egyén dologházba szállítását már az ítélet jogerőre emelkedését megelőzően. A Kbt. csavargókról és koldusokról szóló passzusait felváltották az új rendelkezések.⁶² A törvényjavaslatot 1913. május 20-án a képviselőház elé terjesztette az igazságügyi bizottság, s elfogadását kérte.⁶³

1913. július 2-án a képviselőház üdvösen fogadta a dologház intézményét, melyet *Blanár Béla* előadó nem kényszermunka-intézetnek, hanem a felnőttek iskolájának tekintett.⁶⁴ *Kenedi Géza* dologházi munkául fölművelési feladatok elvégzését javasolta, ám az intézmény elnevezésével nem értett egyet, mivel szerinte ez megbélyegez, s téves képet fest az oda utaltakról.⁶⁵ Ezzel, és a bírói kar tagjainak az új elvekre való felkészítésének szükségességével *Blanár Béla* is egyetértett. Összességében nem volt ellenállás a képviselőházban, gördülékeny volt a javaslat tárgyalása.

A képviselőház a részletes tárgyalás során a 9. §-hoz fűzött módosítás értelmében az országból kiutasítani törvény erejénél fogva csak lakó- vagy állandó tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldit lehetett, ez a bíróság mérlegelési jogát képezte, továbbá az egy éves felső határ helyett 1 évtől 5 évig terjedő időkeretben indokolták ezt az intézkedést.⁶⁶

A 14. §-t kiegészítették *Okolicsányi László* javaslata alapján: ha a feltételes szabadságra bocsátás esetén a felügyelőbizottság határozatát az igazságügyminiszterhez megküldték fellebbezés céljából, az ügy végeztéig felfüggesztették a végrehajtást.⁶⁷ A 18. §-ba felvették, hogy jogkövetkezmények szempontjából a dologház a fogház sorsát osztja.⁶⁸

⁶² Uo. 439.

⁶³ Uo. 444.

⁶⁴ 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. (Továbbiakban: OGY 1910. K. N.) 1910. XIX. kötet. *Blanár Béla* felszólalása. 1913. Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, Budapest, 34-36.

⁶⁵ OGY 1910. K. N. XIX. kötet. *Kenedi Géza* felszólalása. 38-40.

⁶⁶ OGY 1910. K. N. XIX. kötet. Módosítások a közveszélyes munkakerülőkről szóló tc. javaslatában 41.

⁶⁷ OGY 1910. K. N. XIX. kötet. *Okolicsányi László* javaslata. 41-42.

⁶⁸ OGY 1910. K. N. XIX. kötet. Közveszélyes munkakerülőkről szóló tv. javaslat részletes vitája. 42.

A képviselőház harmadszori olvasásban elfogadta a javaslatot,⁶⁹ s megküldte a főrendiházhoz. 1913. június 13-án a főrendiház közjogi és törvénykezési bizottsága Wlassics Gyula elnöklete alatt elfogadásra ajánlotta a javaslatot, azzal egyetértve.⁷⁰

A Népszava bírálta Balogh Jenő igazságügyminisztert a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat miatt. „*Az a törvényhozás, amelynek parancsolói az igazi bűnösök, drákói szigorral, páratlan kegyetlenséggel veszi üldözőbe a társadalom legszomorúbb páriáit.*” A lap szerint a panamázókat indokoltabb lett volna büntetőjogi úton felelősségre vonni. Súlyosan ítélték meg a dologház jellegét: „*A dologház, legyünk tisztában azzal, annyit jelent, mint fegyház.*” A legbrutálisabb osztálytörvénynek tartották. „*A dologház pokla elnyel mindenkit, akit a vidéki rendőrbsáink és járásbíráink judiciuma odataszit.*”⁷¹

3.4. Törvény a közveszélyes munkakerülőkről

Az 1913: 21. tc. Finkey szerint „...*energikus szigorral állapítja meg a léha, munkakerülő egyénnel szemben a teljes sikert biztosítani hivatott intézkedéseket...*”⁷² A pozitivista büntetőjogi iskola gondolatmenetét követve biztonsági rendszabályt vezetett be a közveszélyesekre. „*Közveszélyesek azok, akiknek valamely oly tulajdonsága van, hogy annak folytán normális viszonyok közt a legcsekélyebb ingerre is jogsértésre ragadtatják el magukat.*”⁷³

Az 1. § a büntetendőség feltételeit rendezte, eszerint keresetre utalt, munkaképes egyén büntetendő, aki egyúttal munkakerülő életmódot is folytat. Az alkalmi munkakerülőket büntette kihágásért 2 hónapig tartó elzárással, ez kisebb jelentősége miatt a közigazgatási hatóságok hatáskörét képezte. A visszaesők vétséget követtek el, rájuk relatív határozott büntetést szabott ki a törvény: nyolc naptól három hónapig terjedő fogházat.⁷⁴ Az a csavargó, aki munkakerülésből házról-házról járt, koldult, és ilyen jellegű tevékenységért már kétszer volt büntetve, ha az

⁶⁹ Az 1910. évi június 21-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Főrendiházi irományok. (Továbbiakban: OGY 1910. F. Irom.), 1910. XIV. kötet 637. sz. Kivonat a képviselőház 1913. évi június hó 3-án tartott 453-ik ülésének jegyzőkönyvéből, 1913, Pesti könyvnyomda és Részvénytársaság, Budapest, 67.

⁷⁰ OGY 1910. F. Irom. 1910. XIV. kötet 668. sz. A főrendiház közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat tárgyában. 390.

⁷¹ Közveszélyes törvényjavaslat a közveszélyes munkakerülőkről, in *Népszava*, 1913/129. szám, 15. o.

⁷² FINKEY (1914): i. m. 449.

⁷³ OGY 1910. K. Irom. 1910. XXVI. kötet 711. sz. Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslatához. 268.

⁷⁴ 1913: 21. tc. 2. §.

újabb alkalomig nem telt el két év, vétséget követett el.⁷⁵ A tételkeret emelkedett, ha a tettes életmódja egyúttal családjára erkölcsileg káros hatást gyakorolt, vagy megalapozott volt a gyanúja annak, hogy bűncselekményekből származó haszonból él.⁷⁶ Az eredeti javaslat tartalmazott még egy kitételt: a közveszélyes egyéneket is büntette maximum hat hónapig terjedő fogházzal, ez azonban az igazságügyi bizottság jelentése nyomán túlzottan megfoghatatlan fogalomnak számított.

Kétes foglalkozású egyénnel szemben is megoldást keresett a törvény. A dologházat kiterjesztette azokra, akik nyilvános helyen folytatott tiltott szerencsejátékból éltek vagy mások hiszékenységet üzletszerűen kihasználták vagy kéjnővel tartatták ki magukat.⁷⁷ A vázolt esetekben a dologház opcionális lehetőség volt, ha azt a munkára nevelés és rendes életmódhoz szoktatás indokolta.

Garanciális szabály, hogy dologházba bíróság ítélettel utalhatott, s súlyosabb esetben kizárólag a járásbíróság, s erre módja is volta 2-4. §-ban foglaltak esetében fogházbüntetés helyett.⁷⁸ Visszaeséskor azonban ítélettel fogházbüntetés kiszabása nélkül azonnal dologházba utalták a tettest.⁷⁹ Mellőzhették a dologházat, s helyette fogházat szabhattak ki arra az elkövetőre nézve, akinek az egyénisége és az eset körülményei valószínűsítették a büntetés letelte utáni dolgos életét.⁸⁰ A Csemegi-kódex vonatkozó rendelkezéseit nem lehetett alkalmazni, így nem enyhíthették a büntetést.

Ha megállapítottan a munkakerülő életmóddal összefüggésben követett el a tettes élet, testi épség, szemérem vagy vagyon elleni büntettet vagy vétséget a bíróság ítélettel szintúgy dologházba utalhatta. Minderre a szabadságvesztés büntetés letöltése után kerülhetett sor, kivételesen azonban a fogházbüntetést is a dologházban tölthette ki az elkövető.⁸¹ Ebben az esetben kizárt volt az elítélt feltételes szabadságra bocsátása és közvetítő intézetbe szállítása.⁸² Fiatalkorúakat csavargás, koldulás miatt nem lehet dologházba utalni. A törvény ismerte a kitiltás és kiutasítás intézményét.⁸³

Relative határozott tartamú volt a ítélet, alsó- és felső határát a törvény 1 illetve 5 évben állapította meg, ebbe az időtartamba a dologházban végrehajtott fogházbüntetés nem számított bele.⁸⁴ Mindez az igazságügyminiszter indokolása

⁷⁵ ANGYAL-ISAÁK: *Büntetőtörvénykönyv II.*, 1941. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 305.

⁷⁶ 1913: 21. tc. 3. §.

⁷⁷ 1913: 21. tc. 4. §.

⁷⁸ 1913: 21. tc. 5. és 17. §.

⁷⁹ 1913: 21. tc. 6. §.

⁸⁰ 1913: 21. tc. 6. §.

⁸¹ 1913: 21. tc. 7. §.

⁸² 1913: 21. tc. 18. §.

⁸³ Vö.: a Kbt. 70. §, és az 1913: 21. tc. 9. §.

⁸⁴ 1913: 21. tc. 7. §.

szerint nem sérti az egyén szabadsághoz való jogait, hisz mind a társadalom mind az ő érdeke, hogy belőle tisztességes és dolgozó polgár váljék.⁸⁵ Dologház mellett felállított felügyelő hatóság garanciális szempontként szolgált az elítéltek számára, ezt az igazság- és belügyminiszter rendelettel szabályozta.⁸⁶ Az elfogadott törvény a törvényjavaslathoz képest meghatározta tagjai számát, mely ötnél kevesebb és tíznél több nem lehetett, az összetételükben azonban nem történt módosítás: királyi bíróság, a királyi ügyészség és a rendőri hatóság tagjai, valamint a dologház vezetői és más alkalmas egyének lehetnek a tagjai.⁸⁷ Jogorvoslati fórumként az igazságügyminiszter szolgált, mind a hatóság képviselője mind az elítélt számára.⁸⁸

A vegyes és záró rendelkezések a hatáskörökről valamint a törvény hatályáról rendelkeztek. A munkaképes, ám munkakerülő vagy munkakerülésből csavargó életmódot folytató személyt a közigazgatási hatóság, a székesfővárosi magyar királyi államrendőrség területén a magyar királyi államrendőrség, a határrendőrség területén pedig a határrendőrség elzárással rendelte büntetni. A gyanúsítottat már az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság ideje alatt is munkával kellett ellátni, célszerűségi szempontból a dologházra ítélt az ítélet meghozatalát követően, jogerőre emelkedése előtt pontosan ezen okból azonnal dologházba volt szállítható.⁸⁹ A munka alóli felmentésre nem volt lehetőség,⁹⁰ és a munkára kényszerítés tilalma is értelmetlenné vált e tekintetben. Az elmebeteg tetteseket kivette a szabályozás köréből, s a közigazgatási hatóságok hatáskörébe sorolta a vonatkozó külön törvény megalkotásáig.⁹¹

3.5. A dologház gyakorlati megvalósulása, avagy rendeletek a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény végrehajtásához

A törvény gyakorlati megvalósulását az ideiglenesség jellemezte, ezt jól tükrözi, hogy az igazságügyminiszter átmeneti jelleggel férfiak és nők részére két külön –

⁸⁵ OGY 1910. K. Irom. 1910. XXVI. kötet 711. sz. Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz. 245-289. o.

⁸⁶ 1913: 21. tc. 13. §.

⁸⁷ 1913: 21. tc. 13. §.

⁸⁸ 1913: 21. tc. 14 - 15. §.

⁸⁹ 1913: 21. tc. 17. §.

⁹⁰ „Az 1878:5. tc. 41. §-át és az 1879:40. tc. 18. §-ának második bekezdését az e törvény alapján elítéltekre nem lehet alkalmazni.”

⁹¹ 1913: 21. tc. 19. §.

eredetileg nem ilyen célra rendelt és főszabályként nem e célra fenntartott – intézmény elkülönített részében rendelte el a végrehajtást.⁹² „*Dologházul egyelőre férfiakra nézve a jársberényi királyi járásbírószági fogházat, nőkre nézve pedig a kalocsai királyi törvényszéki fogházat jelölöm ki.*”⁹³

Az igazságügyminiszter rendeletben⁹⁴ szabályozta a dologházak szervezetét és rendtartását, valamint a dologházi felügyelőhatóságot. A dologházba utaltakat el kellett különíteni a szabadságvesztés büntetésre ítéltokről. Mivel nem rendelkeztek külön épületekkel, fogházak elkülönített részén létesítettek ilyen intézményeket, nevezetesen kettőt. Ennek okán külön személyzet nem állt rendelkezésre, hanem a fogháziak látták el a tennivalókat. Törvényszéki fogház mellett a királyi ügyész, járásbírószági fogház mellett kijelölt dologház esetén a járásbíró végezte a főnöki feladatokat.⁹⁵ Mind a végrehajtás elhalasztását, mind a félbeszakítását az igazságügyminiszter engedélyezhette.⁹⁶

A dologházak mellett működő felügyelő hatóságok hatásköre kiterjedt a dologházba utaltakra, és az onnan már szabadon bocsátottakra is. Az elnököt a királyi bíróság, a királyi ügyészség és a rendőri hatóság tagjai közül, a királyi főügyész meghallgatásával, a királyi ítélőtábla elnökének javaslata alapján az igazságügyminiszter három évre nevezte ki. A felügyelő hatóság tagjainak jogállása tiszteletbeli volt, első kinevezésükkor az illetékes királyi törvényszék elnöke előtt esküt vagy fogadalmat tettek.⁹⁷

A hatóság legfontosabb feladatai közé tartoztak: a működés céltudatos és szabályszerű vizsgálata, igazságügyminiszternek jelentéstétel a hiányosságokról, feltételes szabadságra bocsátásról döntés – a feltételes szabadságra bocsátottak elhelyezéséről gondoskodás, róluk nyilvántartás vezetés és felettük felügyeletet biztosítása, továbbá véleménynyilvánítás a visszaállításukkal kapcsolatban –, a nem rendes elmeállapotúak elbocsátása a dologházból.⁹⁸ Hatáskörét és döntési jogkörét

⁹² A magyar kir. igazságügyminiszter és belügyi miniszter 41.410/1913. I.M. számú rendelete a közveszélyes munkakerülők bűnügyi nyilvántartása tárgyában rendelkezett.

⁹³ A közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913: 21. tc.-ben a dologházra vonatkozólag megállapított rendelkezéseknek életbelépéséről és végrehajtásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1915. évi 68.400 I.M. számú rendelete, Magyar Rendeletek Tára (a továbbiakban: RT) 1915., Pesti Könyvnyomda –Részvénytársaság, Budapest, 2241.

⁹⁴ A dologházak szervezetének és rendtartásának, valamint a dologházi felügyelő-hatóságnak ideiglenes szabályozásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1916. évi 62.000 I.M. számú rendelete, RT, Pesti Könyvnyomda –Részvénytársaság, Budapest (Továbbiakban: Rendtartás).

⁹⁵ Rendtartás. 3. §.

⁹⁶ Rendtartás. 4. §.

⁹⁷ Rendtartás. 5-6. §.

⁹⁸ Rendtartás. 7. §.

testületben gyakorolta, mely legalább három tag jelenléte esetén volt határozatképes. Szavazategyenlőség esetén az elnök álláspontja volt a meghatározó.⁹⁹

A dologházi rendtartásra a fogházrendtartásra vonatkozó rendeletet a módosításoknak megfelelően kellett alkalmazni. A beutaltakról törzskönyvet vezettek. Eszerint éjjel magánzárkában, nappal pedig munkanemek szerint rendelte ellátni a bentlakókat. A visszaesőket lehetőség szerint el kellett különíteni a többiektől, s megkülönböztető jelzéssel ellátni. A munka nemét nem választhatták meg, munkavégzés az állam javára s magánosoknál az intézetten kívül egyaránt lehetséges volt. A napi munkaidő 10 óra volt, ünnepnapokat megülhették a vallásuknak megfelelően.¹⁰⁰

Az intézetben gondoskodtak a vallásgyakorlás biztosításáról és az oktatásról is. Heti két óra vallási oktatás és a heti egy istentisztelet kötelező volt. Naponta egy órát tölthettek szabadlevegőn, orvosi utasításra ez a tartam növekedhetett. A levelezést a fogház főnöke ellenőrizte, az ő engedélyével lehetőség volt hetente több mint két levél fogadására. Hetente egy látogatást engedélyeztek, a felügyelő hatóság tagjai és patronázsegyesületek képviselői azonban nem estek e korlátozás alá.¹⁰¹

A beutaltakat havonta négy alkalommal a végzett munka mennyisége, minősége alapján az előképzettség függvényében a fogház főnöke minősítette, 0-tól 4-ig terjedő skálán kaptak szorgalmi jegyet. Kedvezményt azok kaphattak, akiknek e jegyeinek összege havonta elérte a 18-at, iskolai oktatás nélkül a 16-ot. A kedvezmény munkaidő csökkentés, élelmiszeradag növelés és dohányzás engedélyezése voltak. Havonta egyszer három óra szabadidőt vagy távozási engedélyt csak legalább hat hónap kifogástalan magaviselet és minimum 18 szorgalmi pont esetén lehetett kapni. A távozási engedély korlátozás alá esett, s megszegése súlyos fegyelmi következményekkel járt, mint például kurtavas, sötétzárka, böjt, kemény fekvőhely alkalmazása. Mind a kedvezmények mind a fegyelmi büntetések esetén a fogház főnöke volt jogosult dönteni. Garanciális szabály volt, hogy a felügyelő hatóság tagjai ellenőrizhették ezen rendelkezéseket, gátat szabva a joggal való visszaélésnek.¹⁰²

Egy év eltelte után a fogház főnöke hivatalból jelentést készített a felügyelő hatóság részére. „*A felügyelő hatóság a dologházba utaltat csak akkor bocsátja feltételes szabadságra, ha kellő szorgalmat s jóviseletet tanúsított s egyéniségének átalakulása folytán alapos reményt nyújt arra, hogy szabadonbocsátása esetében*

⁹⁹ Rendtartás 8. §.

¹⁰⁰ Rendtartás 17. §.

¹⁰¹ Rendtartás. 18-22. §.

¹⁰² Rendtartás. 23-26. §.

munkás és rendes életmódot fog folytatni, és ha számára megfelelő munka biztosítva van”¹⁰³ – mindezt a szorgalmi jegyek havi átlagával mérték. Ha a feltételes szabadságot megtagadták, arról ismételten hat hónap elteltével a felügyelő hatóság tagja, a fogház főnöke, az igazságügyminiszter kiküldöttje, valamint a beutalt és annak hozzátartozója kérelmére határoztak.¹⁰⁴ A fogház főnöke gondoskodott a munkaalkalmakról, melyeket nyilván tartott, s melyekről egyeztetett az elítélttel.¹⁰⁵

A feltételes szabadságot kimondó határozatban ki kellett jelölni a tartózkodási helyet, ennek során pedig figyelembe kellett venni az esetleges kitiltásokat. A szabadonbocsátás előtt a kijelölt hely rendőrhatságát, lelkészét és az ott működő patronázsegyesületet értesíteni kellett. A feltételes tartama egy év volt, mely során folyamatos rendőri felügyelt alatt állt az elbocsátott, továbbá a munkaadónál is le kellett jelentkeznie. A feltételesen szabadon bocsátottakról az Országos Bünygi Nyilvántartó Hivatal vezette a nyilvántartást.¹⁰⁶ A szabadon bocsátás az egy év eredményes leteltével vált véglegessé.

Dologház visszaállítását a feltételes szabadság tartama alatt elkövetett bűntett vagy vétség, iszákos, erkölcstelen vagy munkakerülő életmód, továbbá a felügyeleti szabályok egyéb súlyos megszegése miatt alkalmazták. A nyilvános tárgyalás a királyi járásbíróság hatáskörébe tartozott, ahol a feltételesen szabadon bocsátottnak, a királyi ügyészség képviselőjének jelen kellett lenni. A tárgyalást végzéssel zárták, ahol a feltételes szabadságot fenntartották vagy visszautalták a dologházba. Utóbbi esetben az 1-5 évig terjedő időszakba a korábbi dologházban töltött idő és feltételes szabadság tartama nem számított bele.¹⁰⁷ Nem rendes elmeálapot vagy tartósan munkaképtelenné válás esetén a felügyelő bizottság elbocsátotta a beutaltat a dologházból, ehhez a fogházorvos véleményén kívül más orvos véleményét is figyelembe vehette.¹⁰⁸

A hatásköri bíróság megállapításai alapján a korábban említett dánosi rablógyilkosság folytán előtérbe kerülő cigánykérdést is rendezte a törvény. „*A rendes bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás, amikor nyilvánvalóan életerős és munkaképes vándorcigányok hivatásszerűen kóborolnak, koldulnak és a személy- és vagyonbiztonságra nézve alaposan gyanúsak, emellett a csavargás és engedély nélküli koldulás hivatalból üldözendő kihágásaiban tettenérettek, végül pedig kóbor életmódjukkal magukkal hurcolt apró gyermekeik erkölcsiségét romlásnak és veszélynek teszik ki*.”¹⁰⁹

¹⁰³ Rendtartás. 29. §.

¹⁰⁴ Rendtartás. 29-30. §.

¹⁰⁵ Rendtartás. 32. §.

¹⁰⁶ Rendtartás. 33-34. §.

¹⁰⁷ Rendtartás. 39-41. §.

¹⁰⁸ Rendtartás. 42. §.

¹⁰⁹ ANGYAL-ISAÁK: i.m. 304.

A jogalkalmazásban kristályosodtak ki bizonyos elvei az új szabályozásnak. A II. világháborút megelőzően visszacsatolt csehszlovák és román területek tekintetében is alkalmazhatták a bíróságok a törvényt, úgymond ex tunc hatállyal, s nem kellett vizsgálni, hogy a szabályozás súlyosabb joghátránynak minősült-e vagy sem.¹¹⁰ Fegyház és börtönbüntetést nem lehetett dologházban letölteni, a fogház-büntetést azonban igen. Összbüntetésként sem lehetett dologházat kiszabni. A bíróság nem volt a vádló indítványához kötve dologház kiszabás tekintetében, a bünvádi perrendtartásról szóló 1896: 33. tc. (a továbbiakban: Bp.) alapján ugyanis intézkedéseknél a bíróság szabadon határozhatott.¹¹¹

4. A MEGRÖGZÖTT BÜNTETÉSEK ELLENI FELLÉPÉS SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON ÉS KÜLFÖLDÖN

A speciális bűnelkövetők másik csoportját a visszaeső büntettek képezték. Feuerbach a megrögzött, szokásszerű bűnözők elleni szigorúbb fellépést a következő gondolatsorral indokolta: *„Ami most már a szokásszerű bűncselekményt illeti, úgy az objektíve miben sem különbözik a közönséges bűncselekménytől, de a súlyosabb büntetendőségét teljesen igazolja az, hogy szubjektíve sokkal veszélyesebb, mert éppen a szokás könnyűvé és kíváncsiá teszi oly cselekmények elkövetését is, amelyek iránt a tettes egyébként ellenszenvvel viseltetik, s a szokás egyúttal nemcsak az észet és értelmet, hanem az érzéki vágyakat is rabjává teszi.”*¹¹²

A kérdéssel már a századforduló idején globálisan foglalkoztak. A nemzetközi büntető egyesület halle-i nagygyűlésén a visszaesők tekintetében ajánlottak szabályozást, melyben meghatározták, hogy az ismételten visszaesőkre kiszabható legyen a dologház. Franciaországban korán – már 1885-ben – és radikálisan szabályozták a visszaesést, ugyanis tíz éven belüli ismételt elkövetésért gyarmatra szállították az elkövetőt s a szabadságvesztés e formája akár életfogytig is tarthatott. Norvégiában az esküdtszék döntésén múltott, hogy a delikvenst fogházban visszatartathatják-e társadalomra veszélyessége címén max. 15 évig.¹¹³

Észak Amerikában a határozatlan tartamú ítéletek Cincinettiben az 1870-ben tartott börtönügyi kongresszuson fogalmazódtak meg, céljuk pedig a javítás és

¹¹⁰ ANGYAL-ISAÁK: i. m. 305.

¹¹¹ ANGYAL-ISAÁK: i. m. 306-312.

¹¹² GÖNCZÖL (1980): i. m. 18.

¹¹³ Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés nyomtatványai. Nemzetgyűlési irományok. (Továbbiakban: NGY 1922. N. Irom.) 1922. VIII. kötet 352. sz. Indokolás „a büntető törvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről szóló törvényjavaslathoz, 1924, Pesti könyvnyomda és Részvénytársaság, Budapest, 299.

nevelés volt azáltal, hogy csak az arra „érett” személyt bocsátották szabadságra.¹¹⁴ Az 1900-as évek elején sem enyhült a szabályozás, s fenntartották a határozatlan tartamot a tettesek veszélyes csoportjával szemben.¹¹⁵ Fontos azonban, hogy ezen joghátrányoknak törvényileg szabályozott felső határa volt.¹¹⁶

Angliában 1908-tól kezdődően alkalmazták a biztonsági őrizet intézményét, melyre a fegyházbüntetések kitöltését követően került sor, ez legalább öt és legfeljebb tíz évig tartott. Mindezt a Prevention of Crime Bill rögzítette, mely egyúttal meghatározta a megrögzött bűnöző fogalmát is.¹¹⁷ Az osztrák Btk. javaslat szerint a biztonsági őrizetből három év eltelte után is lehetőség volt a szabadulásra.¹¹⁸ Az 1925-ben a londoni börtönügyi kongresszus alapján a leghatásosabb védekezésnek a határozatlan tartamú szabadságvesztés alkalmazását vélték, s egy relatív határozatlan büntetési rendszer megvalósítását javasolták a részt vevő államoknak. A határozott tartam elvét ugyanis a társadalom védelme érdekében át kellett törni. A Német Birodalomban a visszaesőkre a büntetés kiállása után különböző intézkedéseket honosítottak meg, mint például a biztonsági őrizetet. A törvény gondoskodott arról, hogy az elítélt tartózkodási helyéről ne legyen kiutasítható, amennyiben ott rendes, munkás életmódja biztosítva van.¹¹⁹

A szerb Btk. javaslat alapján a legalább három szándékos bűncselekményt elkövetőt teljesen határozatlan ideig biztonsági őrizetbe lehetett helyezni a határozott tartamú büntetés kitöltését követően. Az 1918-os Btk. javaslat bevezette a határozatlan tartamú internálótábori elhelyezést. A svájci javaslat biztonsági rendszabályok körében foglalkozott a szabadságvesztés helyébe lépő legalább öt évig tartó külön intézeti őrizetről.¹²⁰ Olaszországban szokásos büntetésekkel szemben határozatlan tartamú szigorított elkülönítést vezettek be.

Látható tehát, hogy a 20. században már nagyrészt elfogadottá vált a határozatlan tartamú szabadságelvonás lehetősége, továbbá, hogy valamennyi ország indokoltnak tartotta a visszaesőkkel szembeni fokozottabb védelmét a társadalomnak.

¹¹⁴ FRIEDMANN: *i. m.* 159.

¹¹⁵ NGY 1922. N. Irom. 1922. VIII. kötet 352. sz. Indokolás „a büntető törvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről szóló törvényjavaslathoz, 299.

¹¹⁶ NAGY FERENC: *i. m.* 99.

¹¹⁷ GÖNCZÖL (1980): *i. m.* 63.

¹¹⁸ NGY 1922. N. Irom. 1922. VIII. kötet 352. sz. Indokolás „a büntető törvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről szóló törvényjavaslathoz, Budapest, 1924., Pesti könyvnyomda és Részvénytársaság, 299.

¹¹⁹ UO. 299.

¹²⁰ UO. 299.

4.1. Magyar Szabályozás megvalósulása a megrögzött büntetésekre

A megrögzött büntettes fogalmát és kategóriáját a magyar büntető anyagi jogba a II. Büntetőnovella hozta be. A törvény az 1920-as évektől zajló büntetőjogi kodifikációkísérletek eredményeképpen született meg, számos előzmény utódjaként látott napvilágot. Elsőként Nagy Emil igazságügyminiszter terjesztette a Nemzetgyűlés elé a büntetőtörvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről szóló törvényjavaslat. A részletes indokolásban kifejtette, hogy a Btk. nagy fogyatkozása volt, a megrögzött büntettek elleni védelem hiánya.¹²¹

Garanciális feltételeket rögzített a miniszter a visszaélés megakadályozására: csak királyi törvényszék, legalább három élet vagy vagyon ellen üzletszerűen vagy megrögzötten elkövetett büntett miatt utalhatott szigorított dologházba, azonban a második és harmadik elkövetés között öt év nem telhetett el.¹²² A foganatosított szigorított dologházat büntető és biztonsági intézkedésként tartotta számon a javaslat.¹²³ A feltételes szabadságra bocsátás tárgyában a döntés jogát az igazságügyminiszterre ruházta, melynek tartama öt év volt.¹²⁴

A visszaeső büntettek elleni fellépés alakja Pesthy Pál igazságügyminiszter volt, aki már 1924. május 14-én benyújtott törvényjavaslatában kitért a megrögzöttekre.¹²⁵ Ez a javaslat ugyan nem nyert törvényi megfogalmazást, azonban az ugyancsak általa a képviselőház elé terjesztett tervezet már sikeresebbnek bizonyult e téren. Az új törvényjavaslatot 1927. március 8-án terjesztette a képviselőház elé.

„Megromlottak a viszonyok és vele romlottak az emberek is.”¹²⁶ Az igazságügyminiszter egy mondata kifejezően foglalta össze, hogy mily okok sürgették a büntetőnovella vonatkozó részének megalkotását. A két világháború közötti időszakban átfogó törvénymunka alkotására nem volt lehetőség, azonban a legszükségesebb állapotokat rendezni kellett. Ilyen sürgető probléma volt a visszaeső bün-

¹²¹ Uo. 298.

¹²² Uo. 304.

¹²³ Uo. 305.

¹²⁴ Uo. 306.

¹²⁵ NGY 1922. N.Irom. 1922.. XII. kötet 592. sz. Törvényjavaslat a büntetőtörvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről, 1924, Pesti könyvnyomda és Részvénytársaság, Budapest, 352-354.

¹²⁶ Az 1927. évi január hó 25-ére összehívott országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi irományok. (Továbbiakban: OGY 1927. K. Irom.) III. kötet 80. sz. Indokolás a „büntető törvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről” szóló törvényjavaslathoz, 1927, Pesti könyvnyomda és Részvénytársaság, Budapest, 53.

elkövetők elleni hatályosabb védekezés megteremtése is, hiszen őket nem a legutóbbi elkövetett cselekmény miatt, hanem a lényükből fakadó társadalmi veszély csökkentése és megszüntetése okából kellett büntetés alá vonni.

A törvényjavaslat tárgyalása - eltérően az 1913: 21. tc. országgyűlési diskurzusától – éles viták mentén zajlott. Sokan kifogásolták a határozatlan tartamú ítéleteket, melyek lényege az volt, hogy a büntetés-végrehajtás során dőljön el a tényleges időtartam, erre pedig az elítélt egyéniségének felderítése majd átalakítása után kerülhetett sor. A biztonsági intézkedések, a közveszélyesek és megrögzöttek elleni védekezés tagadhatatlan kellékké vált a határozatlanság, mely kezdetleges formájában már a közveszélyes munkakerülőkre alkalmazott joghátrányban benne volt.¹²⁷

Az indokolásban is megfogalmazottak alapján a szigorított dologház egy büntető és biztonsági természetű intézkedés, amely csupán névben hasonlít az 1913: 21. tc.-ben foglalt intézményhez, tehát nem annak egy úgynevezett továbbfejlesztett változata, hanem egy attól teljes mértékben független újítás. A megrögzöttekkel szemben sem mondtak le a rendes emberré nevelés eszméjéről, talán emiatt figyelhető meg némi hasonlóság a két intézmény büntetőpolitikai céljai közt. A javaslat nem a közveszélyesek egész tömegével, csupán a megrögzöttekkel szemben kívánt fellépni és szabályozási köréből kivonta azon egyéneket, akik elmeállapotukból kifolyólag közveszélyesek. Az igazságügyminiszter Nagy Emil javaslatánál említett garanciákat beépítette a tervezetbe.

1927. június 2-án *Pesthy Pál* néhány módosítást eszközölt a javaslaton.¹²⁸ A megrögzött büntetéseket definiáló 47. § eredetileg túl tömör volt, s nem engedte kidomborodni a szigorított dologház biztonsági intézkedés mivoltát. Továbbá az indítványozó szükségesnek tartotta kiemelni, hogy határozott ideig tartó szabadságvesztés büntetés kiszabása nélkül kerül alkalmazásra a határozatlan tartamú szigorított dologház.¹²⁹

Garanciális okokból vették fel a javaslatba, hogy az igazságügyminiszter köteles engedélyezni annak az elítéltnak a feltételesen szabadságra bocsátás iránti kérelmét, melyet a felügyelőhatóság egymás utáni két éven át támogatott. Az igazságügyi bizottság a II. Büntetőnovella módosult javaslatait a teljes mértékben elfogadta, s annak mielőbbi, sürgős tárgyalását javasolta a Képviselőháznak 1927. november 11-én.¹³⁰

¹²⁷ FRIEDMANN (1910): *i. m.* 122-123.

¹²⁸ OGY 1927. K. Irom. V. kötet 162. sz. Indokolás „a-büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról” szóló törvényjavaslathoz, 371-372.

¹²⁹ Uo. 381-383.

¹³⁰ OGY 1927. K. Irom. VI. kötet 339. sz. Törvényjavaslat a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról. A képviselőház igazságügyi bizottságának szövegezése szerint, 412-414.

A törvényjavaslat tárgyalását a képviselőház 1927. november 25-én kezdte. A 3. fejezetét képezte a megrögzött bűntettesek helyzetének rendezése, s ezt fogadta a képviselőház - ha lehet ilyen állítani - a legnagyobb lelkesedéssel, ugyanis a társadalom nem rendelkezett olyan jogi eszközökkel, amely biztosította volna ezen személyek ellen a büntetőjogi fellépés lehetőségét. *Váry Albert* előadó helyesen fejtette ki, hogy „*abban is megegyezhetünk, hogy a mai leromlott gazdasági viszonyaink között a társadalomra állandóan fokozottabb veszélyt jelentő, hivatásos, üzletszerű, hajlamos, tehát megrögzött bűntettekkel szemben az eddiginél hatályosabb védekező eszközökre van szükség.*”¹³¹

Az előadó kitért arra, hogy az Országos Bünygyi Nyilvántartó Hivatal adatai – ez 339 főt jelentett 1927-ben - nem feltétlenül adnak reális képet a valóságról, ugyanis a nagy részük - a közbeszóló képviselők szerint is - munkában lévő specialista, s a professzionális mivoltukból eredően nehéz őket közrekeríteni. A képviselő példái színesítették ugyan a javaslat szükségességének alátámasztását, de szomorú görbe tükrét mutatták a tehetetlen igazságszolgáltatási gépezetnek. *Propper Sándor* közbekiabálásában a szociális viszonyok javításával vélte orvosolni a problémát, nem büntetőjogi szabályozással.¹³²

Gál Jenő képviselő úr az egész javaslattal nem értett egyet, s őt támogatták a szélsőbaloldali képviselők is. „*Építsünk menhelyeket, nem pedig dologházakat, építsünk gyógyító intézeteket, ahová azok, akiknél a megrögzöttség azon a határon áll, amely a betegség csiréit hordozza magában, elhelyezhetők legyenek.*”¹³³

A folytatólagos tárgyalás november 29-én *Farkas István* felszólalásával kezdődött. Ő a szabadságjogok csökkentéseként aposztrofálta a javaslatot, a szigorított dologház intézményét pedig internálásnak tartotta. Véleménye szerint az ide bekerülteket fegyenc kategóriába fogják sorolni. Tartott a joggal való visszaéléstől, attól, hogy valaki rendes dolgos életet próbál meg vezetni és rosszakarója feljelentésére szigorított dologházba kerül. „*A törvényjavaslat tehát nem szolgál igazságos célokat, nem javít az eddigi helyzeten, sőt rosszabbít.*” Hasonlóan az előző felszólalóhoz ő sem volt hajlandó elfogadni a javaslatot.¹³⁴

Várnai Dániel is egyező állásponton helyezkedett el, szerinte a megrögzött bűntetteseket a társadalmi berendezkedés termeli. „*Elhiszem, hogy a társadalom szívesen megszabadulna az orrán kiütköző pörsenésektől, azoktól a pörsenésektől, melyeket a megrögzött bűntettekben lát. De meg kell állapítanom azt is, hogy ez nem megy olyan könnyen, ez a megszabadulás nem megy olyan enyhe, semmitmondó szépitőszerekkel, mint aminőt a szigorított dologház intézménye je-*

¹³¹ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Vári Albert felszólalása. 89.

¹³² OGY 1927. K. N. VII. kötet. Propper Sándor felszólalása. 94.

¹³³ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Gál Jenő felszólalása. 104.

¹³⁴ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Farkas István felszólalása. 111.

lent....vérbaj; nem szépséghiba, hanem súlyos betegség, a társadalom súlyos betegsége és tüneti kezeléssel, megelőzés nélkül, az okok üldözése és megszüntetése nélkül ilyen intézményekkel komoly eredményt elérni nem lehet.” Egyszerű közgazgatási elbánásnak tartotta ezen intézményt.¹³⁵

November 30-án Györki Imre szólalt fel. Úgy vélte, hogy a társadalomban lévő veszélyes egyének száma nem indokolja a szigorított dologház alkalmazását. Végigvette a három bűncselekménytípust, s javasolta a bíróságoknak a kiszabható maximumok alkalmazását, legyen az akár fegyház akár halálbüntetés. Költséges intézmény helyett patronázs ügyének javítását eszközölte volna, s azoknak a mentését, akik még menthetőek. Szerinte reintegráció és reszocializáció helyzete szorult javításra.¹³⁶

Simon András december 1-én a korábbi felszólalókkal ellentétben a javaslatot támogatta. *„Ha vannak olyan egyének, akiken a meghatározott tartamú szabadságvesztés büntetés nem segíthet, akkor szükségképpen gondoskodnunk kell olyan eszközökről és orvosszerekről, amelyektől remélhetjük, hogy egyfelől megvédjük a társadalmat ezektől a bűnösöktől, másfelől pedig, ha valami módon ugy ezen a speciális módon hasznos emberekké tesszük őket, megvédjük önmagunkat is. s megmentjük az életnek önmaguknak és családjuk számára.*”¹³⁷

Propper Sándor a határozatlan tartamú szabadságvesztésnek üdvös hasznát nem látta, annál inkább a káros lélektani következményeire igyekezett rávilágítani. Az angliai példát nem tudta elfogadni a kor Magyarországra vetítve, mivel a két ország nem egy demokratikus fokon állt véleménye szerint.¹³⁸

Váry Albert december 20-án a következőképp reagált a szigorított dologházak törvényi bevezetésére: *„Mint büntetőjogász örömmel fogadom a javaslat e rendelkezéseit és büszke vagyok arra, hogy a magyar törvényhozás az elsők között van, amely a tudomány ide vonatkozó követeléseit az egész vonalon beváltja és megvalósítja.*”¹³⁹ A szélsőbaloldali ellenzékkel egyet értett a prevenció szükségességében, ám velük ellentétben épp ezen intézményben vélte felfedezni a leghatásosabb megelőzési módot.

Mindössze 22 képviselő fogadta el részletes tárgyalásra az igazságügyi bizottság törvényjavaslatát, mely az ellenzékben nagy felzúdulást váltott ki. A december 6-án kezdődő részletes tárgyalás azonban nem jutott el a megörögzött bűntettesekről szóló rendelkezésekig.

¹³⁵ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Várnai Dániel felszólalása, 114.

¹³⁶ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Györki Imre felszólalása, 137-138.

¹³⁷ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Simon András felszólalása, 181.

¹³⁸ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Propper Sándor felszólalása, 188-189.

¹³⁹ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Váry Albert felszólalása, 220.

December 7-én az első felszólaló Györki Imre volt. Megismételte korábbi álláspontját, miszerint a szigorított dologház nem lesz képes kifejteni a hozzá fűzött reményeket. Szerinte az idő sem kedvez ilyen létesítmények felállításának: „ha fegyház, vagy börtön volt eddig az az épület, a jövőben is lehet fegyház, vagy börtön. Semmi szükség sincsen arra, hogy dologházzá alakítsák át, amikor ugyanabban az intézményben rendezik be a megrögzött büntettek dologházát, amelyben ma végrehajtják a szabadságvesztéses büntetéseket, akár börtön, akár fegyház alakjában.”¹⁴⁰

Úgy vélte, hogy a megrögzött büntettek kategóriájába sorolható egyének a büntetés-végrehajtás során képesek megtevéstőn rendesen, fegyelmezetten és javulást kecsegtetően viselkedni, mindez azonban csak látszat. Végezetül radikálisan nyilatkozott a javaslatról: „egész rendszert... igazságszolgáltatási szempontból teljesen elhibázott, teljesen céltalan dolognak tartom és ezért a magam részéről kérem, méltóztassék hozzájárulni ahhoz, hogy a megrögzött büntettekéről szóló III. fejezet 36. §-tól egészen a 47. §-ig töröltessék.”¹⁴¹ Pesthy Pál a képviselő indítványának eltörlését és a vonatkozó részek szavazásra bocsátását kérte. Végül a 36-37. §-t eredeti formájában szavazta meg a ház. A 38. §-t Váry Albert előadó pótlásával fogadták el.¹⁴²

December 13-án Gál Jenő képviselő úr a 43. §-on javasolt néhány módosítást, kérte, hogy a munkanemek körébe iktassák be a műipari, ipari és gazdasági kitételeket, ezzel ugyanis még személyre szabottabbá lehetett volna tenni a munkáltatást. A felügyelő hatóság hozzájárulásával kérte a szellemi és művész munka engedélyezését kivételes esetekben.¹⁴³

Esztergályos János ellenezte az ipari rabmunkáltatást, hivatkozva a munkásság nyomorára, a növekvő munkanélküliségre. A művészi, szellemi munkát hasznosnak vélte, azonban azt, hogy magánvállalkozók hasznára a rabok a büntetés végrehajtása alatt ipari munkát lássanak el töröltetni kívánta a javaslatból.¹⁴⁴

Az igazságügyminiszter egyetértett a képviselő úrral az ipari munka tekintetében, azonban kifejtette: „Nem mehetek el odáig mert hiszen maga ez a szakasz beszél magáért, megjelöli, hogy a letartóztatási intézetben való foglalkoztatásnak mi a célja. Ennek az a célja, hogy azt a letartóztatottat olyan kereseti forráshoz, olyan ipar folytatásához megfelelő módra és tudásba juttassuk, hogyha az életbe kikerül, a maga kenyerét ezzel az ott szerzett tudással biztosítani tudja.”¹⁴⁵ Gál Jenő gondolatait rendelet szintjén tartotta megvalósíthatónak, ennek értelmében

¹⁴⁰ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Györki Imre felszólalása, 262.

¹⁴¹ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Györki Imre felszólalása, 262.

¹⁴² OGY 1927. K. N. VII. kötet. Pesthy Pál hozzászólása, 263-264.

¹⁴³ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Gál Jenő módosító javaslata, 282.

¹⁴⁴ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Esztergályos János hozzászólása, 282-283.

¹⁴⁵ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Pesthy Pál hozzászólása, 283.

kérte, hogy eredeti szövegében fogadják el a rendelkezéseket, ez sikerült, ugyanis a pótlást támogatók kisebbségben maradtak a házban a szavazás során.

Gál Jenő a felügyelő hatóságról szóló 44. §-ba a tagok közé javasolt felvenni az illetékesség szerinti ügyvédi kamara tagjai közül egy delegáltat, ugyanis a pártatlanságot és elfogulatlanságot ezen a téren nézete szerint az ügyvédi kar láthatta volna el. A felügyelő hatóság minimum félévenkénti összegyűlését javasolta és a rabok folyamatos ellenőrzését a depresszív hatású ártalmak kiküszöbölése végett. Ezzel szorosban összefüggött a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége, mely a visszaesést okosan meggátolhatta volna a megjavítás lehetőségének növelésével egyetemben. „*A megjavulás lehetősége annak az időpontnak eltalálásában áll, amely időpontban ez a lehetőség kínálkozik.*” Az alkalom észrevevője pedig nem más, mint a dologház vezetője, ezért kérte, hogy a vezető javaslatot tehessen felügyelő hatósági gyűlés összehívására.¹⁴⁶

Pesty Pál álláspontja szerint a felügyelő hatóság tulajdonképp bíróság, melyben ennek értelmében nem találta helyét ügyvédeknek. Nem kívánta a hatóság gyakoribb összehívásának törvénybe iktatását.¹⁴⁷

Gál Jenő indokolatlanul hosszú időnek tartotta a feltételes szabadság öt éves tartamát. Szerinte ez további büntetésként értelmezhető, s stigmatizálja az illetőt, ezért két évet javasolt. A visszaállítás kapcsán a felügyeleti szabályok megszegését túl tág kategóriának vélte. „*Ha valaki a dologházba újra visszakerül, ez annyit jelent, hogy többé a társadalom egészséges tagja nem lehet. Ne pusztítsuk az emberanyagot! Nem vagyunk olyan sokan!*”¹⁴⁸ Ezzel kívánta indokolni, hogy a visszaállításához tárgyalást tartsanak, ahol a vádlott védőjével képviseltetheti magát.¹⁴⁹

Esztergályos János egyetértett az előtte szólóval, s kérte a módosítások elfogadását. „*...nem tudom helyeselni azt a kíméletlen és kegyetlen szigorúságot, amely ennek a III. fejezetnek minden szakaszában megnyilvánul.*”¹⁵⁰

Váry Albert előadó úr a módosítások felvételét indítványozta, azzal, hogy a feltételes szabadság tartamát három évben állapítsák meg. Az igazságügyminiszter is egyetértett az előtte szólókkal, a vonatkozó szakaszt a módosításokkal és pótlásokkal fogadták el. Ezzel a részletes vita lezárult a képviselőházban.¹⁵¹

A felsőházban *Vargha Ferenc* előadó úr az 1913. 21. tc.-t preventív szabályozásnak tartotta, s ennek folytatását vélte felfedezni az új javaslatban, mely azonban már objektív alapú. A megfelelő garanciákkal lehet valakit szigorított dolog-

¹⁴⁶ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Gál Jenő módosító javaslata, 283-284.

¹⁴⁷ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Pesthy Pál hozzászólása, 284.

¹⁴⁸ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Gál Jenő javaslata, 285.

¹⁴⁹ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Gál Jenő javaslata, 283-285.

¹⁵⁰ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Esztergályos János hozzászólása, 285.

¹⁵¹ OGY 1927. K. N. VII. kötet. Váry Albert indítványa, 288.

házba juttatni, „*ha a bíróság meggyőződik arról, hogy ezek olyanok, mint a dúvadak, a társadalomnak örökös ellenségei.*” A felügyelő hatóság közé bevonta volna a patronázs egyesületek valamely tagját, képviseltetve így magát a védett jogtárgyat, a társadalmat.¹⁵²

Huszár Aladár a szigorított dologház intézményét öröndetesnek tartotta, ugyanis a megrögzött bűnözők a büntetésük letelte után „*mikor a falujukba hazaérkeztek, rémei lettek a polgárok békéjének, az állampolgárok személyi és vagyoni biztonságának.*”¹⁵³

Bernáth Géza büntetőbírói múltjára is hivatkozott, amikor elismerte a megrögzött büntetettek elleni fellépés eme érdemét. Nem tartotta ellentétessnek a büntető törvénykönyvvel a javaslatot, sem azt, hogy sui generis bűncselekménnyé nyilvánították ezt a kategóriát.¹⁵⁴

A törvényjavaslatot a felsőház részleteiben letárgyalta s végszerkezetben elfogadta 1928. január 10-én.¹⁵⁵ A törvény 1928. március elsején lépett hatályba.¹⁵⁶

4.2. A törvényi szabályozás a megrögzött büntetésekről

„*A bíróság ítélettel határozott tartalmú szabadságvesztésbüntetés kiszabása nélkül szigorított dologházba utalja azt a büntettest, aki az élet, a szemérem vagy a vagyon ellen különböző időben és egymástól függetlenül legalább három büntetett követett el és a törvény értelmében halálbüntetés kiszabásának nincs helye, ha megállapítja róla, hogy az utolsó és az azt közvetlenül megelőző büntetett öt éven belül követte el és hogy bűncselekményeket üzletszerűen követ el vagy bűncselekmények elkövetésére állandó hajlamot mutat (megrögzött büntettes).*”¹⁵⁷

Tehát itt a bíróság nem fakultatív módon dönthetett dologház mellett, hanem kötelezővé vált a szigorított alkalmazása. A törvény következetesen a 21. életévüket betöltött elkövetőket engedte szigorított dologházba utalni (a javaslatban ez 24. életévüket betöltött elkövetőkre vonatkozott csak), megrögzött mivoltukat pedig a tettes környezetének és egyéniségének beható vizsgálatát követően lehetett meg-

¹⁵² Az 1927. évi január hó 35-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Felsőházi napló. (Továbbiakban: OGY 1927. F. N.) II. kötet. Vargha Ferenc felszólalása, 1928, Az Athenaeum az irodalmi és nyomdai Részvénytársulat Nyomása, Budapest, 66-73.

¹⁵³ OGY 1927. F. N. II. kötet. Huszár Aladár felszólalása, 78.

¹⁵⁴ OGY 1927. F. N. II. kötet. Bernáth Géza felszólalása, 79-82.

¹⁵⁵ A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928: 10. tc. (továbbiakban: 1928: 10. tc.)

¹⁵⁶ A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928. X. törvénycikk hatálybaléptetéséről szóló m. kir. igazságügyminiszter 1928. évi 8.200 I. M. számú rendelete, RT. 1929. Budapest, 419.

¹⁵⁷ 1928: 10. tc. 36. §.

állapítani. További kritériumként a legalább három büntettet 18. életévének betöltését követően kellett elkövetnie a tettesnek.¹⁵⁸ A beutaltakat rendes, munkás életmódhoz kellett szoktatni, hogy újra hasznos eleimévé válhassanak a társadalomnak.¹⁵⁹

Szigorított dologház kiszabása nem függött attól, hogy az elkövetőt már jogerősen elítélték-e valamelyik büntettségért, ellene eljárás folyt-e vagy kitöltötte-e már büntetését valamely korábbi cselekménye miatt. A szabadságvesztésüket töltők ellen is megengedte a szigorított dologház utólagos alkalmazását kir. ügyészség indítványára, ez pedig a nulla poena sine lege elvét nagy mértékben sértette.¹⁶⁰

Ezen büntetési nem minimumát a bíróság ítéletében határozta meg, de legalább három év kellett, hogy legyen, a javaslatban még a határozott ideig tartó szabadságvesztés ideje szerepelt minimumként. Ezután kérhette csak az elítélt a feltételes szabadságra bocsátását az igazságügyminisztertől.¹⁶¹ Jogkövetkezmények tekintetében osztotta a legsúlyosabb büntetési fokozat, a fegyház sorsát.

Mivel a javaslat tárgyaláskor ilyen intézmények még nem állottak, végrehajtás helyét az igazságügyminiszter rendeletben jelölte ki.¹⁶² Minden szigorított dologház mellett három tagú felügyelőhatóság működött, melynek elnöke és egy tagja a kir. bíróság tagjai közül – a dologház székhelye szerinti kir. ítélőtábla elnökének javaslatára – kerültek ki, a harmadik tagot pedig kir. ügyészség tagjaiból – a kir. főügyész javaslata alapján – nevezték ki. A javaslat szerint a miniszter választhatta ki a legalább öt legfeljebb tíz tagból álló, a szigorított dologház mellett működő felügyelőbizottság tagjait a királyi bíróság, a királyi ügyészség a rendőrhatalóság, és a szigorított dologházak intézményvezetői közül. A felügyelőhatóság előadója a szigorított dologház vezetője volt.¹⁶³

Feltételes szabadságra az igazságügyminiszter bocsáthatta az elítéltet az általános minimum leteltét követően, miután a felügyelőhatóságot meghallgatta és úgy vélte, hogy a jogrendet és a közbiztonságot újból veszélyeztetni nem fogja s munkás és rendes életmódot fog folytatni. A miniszter a szabadságra bocsátottnak külön utasításokat adhatott, továbbá az igazságügyi bizottság korábban leírt garanciális szabályát a végleges törvény is tartalmazta. Amennyiben a feltételes szabadság három éve nem eredményesen telt el, a szigorított dologházat visszaállította az a királyi bíróság, amely előzetesen szigorított dologházra ítélte az elkövetőt, s újabb feltételes szabadságra bocsátására öt éven belül nem kerülhetett sor. A határozat előtt tárgyalást kellett tartani, melyre az elítéltet és a királyi ügyészség tagját

¹⁵⁸ 1928: 10. tc. 37. §.

¹⁵⁹ 1928: 10. tc. 43. §.

¹⁶⁰ 1928: 10. tc. 38. §.

¹⁶¹ 1928: 10. tc. 39. §.

¹⁶² 1928: 10. tc. 40-41. §.

¹⁶³ 1928: 10. tc. 44. §.

is meg kellett idézni. Visszaulalás esetén a legrövidebb tartam öt évre emelkedett.¹⁶⁴

4.3. A szabályozás megvalósulása és a vonatkozó gyakorlat

1928. február 8-án hatályba lépett az igazságügyminiszternek azon rendelete, melynek értelmében férfiak részére a soproni királyi országos fegyintézet¹⁶⁵ erre a célra elkülönített részét jelölte ki szigorított dologházul.¹⁶⁶ Nők számára pedig a márianosztrai királyi országos büntetőintézetnek erre a célra elkülönített részében rendezték be az új intézményt.¹⁶⁷

Zsitvay Tibor igazságügyminiszter körrendeletben szabályozta a szigorított dologházba ítélték feltételes szabadságra bocsátását. Ezt minden esetben az ítéletben meghatározott legrövidebb tartam letelte után kérhette a beutalt. Három lépésös eljárás volt, először a házi tanács, majd a felügyelőhatóság vitatta meg a kérelmet, mely megalapozottsága esetén került felterjesztésre az igazságügyminisztériumhoz. Amennyiben a kérelmet elutasították azt a következő évben meg lehetett ismételni.

Feltételes szabadságra bocsátás esetén az illetőt ellátták igazolvánnyal, melyet a hatóságoknak kérelemre fel kellett mutatnia. A kötelező jelentkezések között optimális esetben három hónap telhetett el.¹⁶⁸ A feltételesen szabadságra helyezett három napon belül köteles volt a tartózkodási helye szerinti magyar királyi csendőroőrsnél megjelenni és igazolványát láttamoztatni.¹⁶⁹

A joggyakorlat természetesen itt is kialakította a megfelelő értelmezését az új rendelkezéseknek. A közbíró által pusztán a büntetés súlyosbítása végett bejelentett perorvoslat alapján a szigorított dologházba való utalást a felsőbb bíróság elrendelhetette. A büntetés súlyosbítása végett bejelentett perorvoslat a szigorított dologházra is kiterjesztettnek veendő volt.¹⁷⁰

¹⁶⁴ 1928: 10. tc. 45-47.§.

¹⁶⁵ Az igazságügyminiszter 13.689/1947. I. M. számú rendeletében február hónap 20. napjától a váci országos fegyintézet elkülönített részét szigorított dologházul jelölte ki, mindaddig, amíg a sopronkőhidai szigorított dologház ismét működőképes állapotúvá válik.

¹⁶⁶ A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928. X. törvénycikk hatálybaléptetéséről szóló m. kir. igazságügyminiszter 1928. évi 8.200 I. M. számú rendelete, RT. 1929, Budapest, 419.

¹⁶⁷ A magyar kir. igazságügyminiszter 1928. évi 15.889 I. M. számú rendelete nők részére szigorított dologháznak kijelöléséről, RT., 1929, Budapest, 560.

¹⁶⁸ A szigorított dologházba utalt egyének feltételes szabadságra bocsátásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1930. évi 15.000. számú rendelete, RT., 1930, Budapest, 571.

¹⁶⁹ A feltételes szabadságra bocsátást szabályozó rendeletek kiegészítéséről és módosításáról szóló a m. kir. igazságügyminiszter 1938. évi 6.300 I. M. számú rendelete, RT., 1938, Budapest, 278.

¹⁷⁰ VARGHA–ISAÁK: i. m. 399.

Szigorított dologház mellett jellegéből adódóan nem lehetett pénzbüntetést kiszabni. Az elítéltet, amennyiben szabadságvesztés büntetés töltésének tartama alatt ítéltek szigorított dologházba, nyomban szigorított dologházba utalták, s a határozott tartamú szabadságvesztés büntetés hátralevő részét, mint helyettesítő intézkedést ott kellett letöltenie.¹⁷¹

Az eljárás során védőt kellett kirendelni a vádlott mellé, ha a szigorított dologház kiszabásának előfeltételei fennálltak.¹⁷² Ávédik Félix munkájában kifejtette, hogy a szigorított dologház szabadságvesztés büntetés volt, s a rendelkező törvényben sehol nem szerepelt kitételként, hogy az elkövetőt már jogerősen elítélték-e vagy sem korábban. A megrögzöttség megnyilvánulhatott rendszeresen elkövetett kisebb értékű lopásokban is. Az összbüntetésre vonatkozó rendelkezések, valamint a büntetés tartamának leszállítására vonatkozó szabályozások nem voltak alkalmazhatóak e tekintetben.¹⁷³

5. A SZABÁLYOZÁS KRITIKÁJA

A dologház intézménye habár büntetési intézménynek tűnt berendezkedése alapján valójában munkára nevelő intézmény volt.¹⁷⁴ Az Igazságügyi Közlönyben közzölt felügyelőhatósági kinevezések, a napilapok hasábjain megjelent cikkek alapján arra lehet következtetni, hogy a dologház formálisan mindenképp működött. Erre utal a mellékelt táblázat is, mely Szöllősy Oszkár munkája alapján mutatja a dologházi őrizetben lévők számát. A szerző véleménye szerint a biztonsági rendszabály csekély számú alkalmazásának oka a „vitatható körülmények” voltak. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a törvényben lefektetett célok hiányosan valósultak meg, mind az intézmények mind a hasznos munkavégzés tekintetében.¹⁷⁵

¹⁷¹ 1928: 10. tc. 38. §.

¹⁷² Bp. 56. §

¹⁷³ ÁVÉDIK FÉLIX (szerk.): *A Jogi Hírlap Döntvénytára*, 1934, A Jogi Hírlap Kiadása, Budapest, 11-12.

¹⁷⁴ FINKEY (1914): i. m. 446.

¹⁷⁵ SZÖLLŐSY OSZKÁR: *Magyar börtönügy*, 1935., Révai Testvérek Irodalmi Intézet Résztársaság Kiadása, Budapest, 273.

	1916	1922	1930
Nők	132	22	37
Férfiak	90	17	33

1. táblázat: Dologházba szállított elkövetők száma.¹⁷⁶

A sajtóban megjelent kortársak véleménye közül, Pap Géza miniszteri osztálytanácsos cikkét emelném ki, mely a Munkásügyi Szemle hasábjain jelent meg, ezt közölte a Népszava. A tárgyalt korszak sajtójában e hetilap negatív véleménynyel bírt az új intézkedésről, s ennek talán egyik legkifejezőbb megnyilvánulása volt ez az írás. „*Mi egyáltalán is kételkedünk abban és a törvényhozónak sem szabad azzal a hiu reménnyel áztatnia magát, hogy a dologház alkalmas nevelési eszköz.*” Tartott a nehéz bizonyítási kérdésektől, a sztrájkolók dologházba utalásától, a munkakeresés miatt vándorló egyének csavargónak titulásától. A törvény „*a szociális tartalom tekintetében való vérszegénységet*” viselte magán szerinte.¹⁷⁷ Ez a megállapítás azonban kellő kritikával kezelendő a korábban vázoltak tekintetében.

Gönczöl Katalin munkájában szereplő táblázatban jól látszik, hogy a jogerősen dologházba ítélték száma átlagosan még a 0,05 %-ot sem érte el.¹⁷⁸ Ezt indokolhatta az, hogy az első világháború megakadályozta a szabályozás kiépülését, valamint a bíróságok tartózkodtak ezen új intézmény alkalmazásától.

A korabeli forrásmunkák és az 1928: 10. tc. előkészítése kapcsán olvasottakból is világossá válik a dologházi szabályozás csökevényes megvalósulásának mivolta, azonban az intézmény alkalmazásának egészen megszüntetéséig megtalálhatóak nyomai,¹⁷⁹ tehát nem csupán műintézmények voltak, melyek a II. világháborút követően megszűntek létezni.¹⁸⁰ Ezt támasztja alá a kalocsai női dologház fogolytörzskönyve is, melyben 1950-ig nyomon követhetők a kikerülési dátumok, az említett évben megszűntek a feljegyzések, ez magának az intézménynek a megszüntetésével indokolható.¹⁸¹ A mellékelt táblázat mutatja, hogy az intézménybe utaltak 11% követett el fegyelmi vétséget, általában mielőbbi kikerülés

¹⁷⁶ Forrás: SZÖLLÖSY OSZKÁR: *Magyar börtönügy, 1935.*, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság Kiadása, Budapest, 273.

¹⁷⁷ A csavargó törvényről in *Népszava*, 1913/ 205. szám, 2-3.

¹⁷⁸ GÖNCZÖL (1991): i. m. 57.

¹⁷⁹ Szerző saját levéltári kutatásai alapján a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában, VII. 102 fondszám, Kalocsai Királyi Törvényszéki Fogház iratai, 1943-50.

¹⁸⁰ ULICSKA LÁSZLÓ: A munka mint büntetés: Dologház és a társadalmi integráció in *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 8. évfolyam. 3. szám., 1997. 86-91.

¹⁸¹ Szerző saját levéltári kutatásai alapján a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában, VII. 102 fondszám, Kalocsai Királyi Törvényszéki Fogház iratai, 1943-50.

reményében azonban jól viselték magukat. A feltételes szabadságra bocsátás az 1 év minimum letelte után jellemző volt a dologházból. Az intézmény alkalmas volt a tartósan munkaképtelen egyének kiszűrésére, így gyakorlatban valósult meg a munkátlanok osztályozása.¹⁸²

Kalocsai női dologház beutaltjainak statisztikai jellemzői (60 fő alapján)	
Írni – olvasni tudás	53 fő
Jó magaviselet	30 fő
Rossz magaviselet	7 fő
Dologházba visszautalt	4 fő
Elbocsátás tartós munkaképtelenség miatt	10 fő
Feltételes szabadságra bocsátott	18 fő
Korábban követett el bűntettet, vétséget	33 fő
Korábbiak kihágást követett el	15 fő
Kalocsai ügyészség elnökének szóbeli rendelete alapján háborús és egyéb okok miatt félbeszakították dologházi büntetését	15 fő

2. táblázat: Kalocsai női dologház statisztikai adatai 1943-50 között¹⁸³

A szigorított dologházaknak működését jelezték az Igazságügyi Közlönyben rendszeresen megjelent felügyelőhatósági kinevezések, valamint a sajtóban közölt, az egyes konkrét esetekben hozott bírósági ítéletek. Az utóbbiak színes képet mutatnak az elkövetett bűntettek körében: lopás, rablás, zsebtolvajlás, házasságszédelgés valamint feltételes szabadság tartama alatti elmulasztott jelentkezés tárgyában is született szigorított dologházba utalásra ítélet.

A korabeli szakirodalom is foglalkozott a megrögzöttekkel, és az új intézkedéssel. Finkey „*határozatlan időre szóló megelőzési letartóztatás*”-nak¹⁸⁴ nevezte az új intézményt. Géway Wolff Nándor művében beszámol a sopronkőhidai szigorított férfi dologházban uralkodó túlszűfoeltságról, s ezt is azt mutatja, hogy a magyar igazságszolgáltatásban a megrögzöttek ellen hatásosan tudták alkalmazni az új szabályozást.¹⁸⁵ Sajnálatos módon a sopronkőhidai intézet feljegyzései megsemmisültek, így korabeli elsődleges forrással nem találkoztam a kutatásaim során.

¹⁸² Szerző saját levéltári kutatásai alapján a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában, VII. 102 fondszám, Kalocsai Királyi Törvényszéki Fogház iratai, 1943-50.

¹⁸³ Forrás: saját szerkesztés a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltár, VII. 102 fondszám, Kalocsai Királyi Törvényszéki Fogház iratai, 1943-50 alapján.

¹⁸⁴ FINKEY (1933): i. m. 202.

¹⁸⁵ GÉWAY WOLFF NÁNDOR: *Nemzetközi küzdelem a megrögzött bűntettesek ellen*, 1931, Kir. Magy. Egyetemi Nyomda, Budapest, 42.

Hasonlóan a dologház intézményéhez, ezek már nem épület elnevezésként, hanem a büntető anyagi jogban meghatározott szankcióként – korábban közigazgatási és rendőri intézkedésként tartották számon¹⁸⁶ - szerepeltek, jogintézménnyé léptek elő. Az országgyűlés törvényben rendelkezett ezen intézmények felállításáról, s nem egy-egy városi döntés keretében szerveződtek meg, mint a korábban ilyen elnevezéssel illetett intézetek.¹⁸⁷ Így a dologház és a szigorított dologház gyakorlatilag a dualista szankciórendszer palettáját bővítették két új intézkedési nemmel. Korábbi gyakorlatban nem egyezett a terminológiai álláspont, s gyakran fenytőház funkcióval bíró intézményeket hívtak dologháznak, azonban a fenytőház a 20. századi különböző fokú büntetés-végrehajtási intézmények elődjének tekinthető, nem pedig intézkedésnek.¹⁸⁸ A dologház tehát, hivatásos bíró által törvényben meghatározott eljárás során büntethető – a fiatakorúakat mindkét szabályozás kivette személyi hatálya alól - természetes személlyel szemben kiszabott intézkedés. A szabályozás újdonsága, hogy a határozott tartalmú szabadságvesztés büntetést, majd az azt követő határozatlan tartamú biztonsági intézkedést egyetlen intézkedéssel váltották fel, mintegy integrálták a két szankciót. A büntetés és intézkedés, amennyiben szabadságelvonással járnak gyakorta hasonlóan egymáshoz a végrehajtás tekintetében,¹⁸⁹ ez a tárgyalt szabályozásban is érzékelhető volt. Kiemelendő azonban, hogy az intézkedések fő célja a speciális prevenció volt.¹⁹⁰

A Büntető Törvénykönyv Általános Részéről szóló 1950: 2. tv. (a továbbiakban: Bt.) tárgyalása során a Csemegi-kódex Általános Részét, majd az azt követő büntetőnovellákat kapitalista szellemű törvényhozási munkáknak titulálták, fegyvernek a tőkések kezében.¹⁹¹ A részletes indokolásban megfogalmazottak támasztották alá azt a nézőpontot, mely alapján egyedüli szabadságvesztés büntetési fokozatként a börtönt vezették be. „A szabadságvesztésbüntetéseknek ez a változatos sokasága szükségtelen, sőt egyenesen káros, mert a büntetőtörvények alkalmazását nagymértékben megnehezíti. Megfelelő intézetek hiányában a különböző szabadságvesztésbüntetések végrehajtásánál nem is érvényesülhetnek azok a különbségek, amelyeket a jogszabály szem előtt tartott”.¹⁹²

¹⁸⁶ NAGY FERENC: i. m. 104.

¹⁸⁷ MEZEY BARNA: *A fenytőházak forradalma. A modern büntetés-végrehajtás alapvetése Európában*, 2012, Gondolat Kiadó, Budapest, 173.

¹⁸⁸ Uo. 229-245.

¹⁸⁹ NAGY FERENC: i. m. 219.

¹⁹⁰ NAGY FERENC: i. m. 220.

¹⁹¹ Az 1949. évi június hó 8-ára összehívott országgyűlés naplója (továbbiakban: OGY 1949. O.N.) II. kötet. Budapest 1959. 70.

¹⁹² Indokolás a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény szövegéhez, in *Igazságügyi Közlöny*, 1950/1. szám, 38.

Molnár Erik előadó szerint „A benyújtott törvényjavaslatnak ... éppen az a célja, hogy a felszabadulást követően országunkban végbement gazdasági, társadalmi és politikai átalakulás alapján kifejezésre juttassa azokat az új büntetőjogi alapelveket, amelyek a magyar munkásosztály és dolgozó parasztság államát büntető igazságszolgáltatásában vezetik.”¹⁹³ A büntetés céljává végérvényesen a javítás, nevelés és visszatartás váltak. A javító- nevelő munka az Alkotmányban rögzített dolgozó nép érdekeit volt hivatott megvédeni a felszólaló szerint.¹⁹⁴

Orbán László szólt hozzá a javaslatához, mely során kifejtette a javító-nevelő „hazug és hamis megjelenési voltát” a kapitalista rendszerben. „Elvben a kapitalista büntetőjog is ismerte a büntetésnél az elkövető megjavításának, nevelésének célzatát. Jól tudjuk azonban, hogy ez csak hazug képmutatás volt. A gyakorlatban a kapitalista világban, aki egyszer közönséges bűnözés miatt bíróság elé, börtönbe került, annak sorsa meg volt pecsételve.”¹⁹⁵

Sásdi Ernő örömmel deklarálta, hogy a javaslat leszámolt a szabadságvesztés büntetések zúraravos voltával, s egyedüli nemként a börtönt ismerte el a továbbiakban. „Teljesen a törvényesség álláspontjára helyezkedik és kiküszöböl minden önkényt a javaslat akkor, amikor mellőzi a határozatlan időtartamú büntetés rendszerítését.”¹⁹⁶

Tóth Endre hosszasan kifejtett gondolatai világosan érzékeltették, hogy a büntetőjog pusztán alárendeltetett az állampolitikai céloknak, azoknak kiszolgálójává, eszközévé vált. Az individualizmusnak búcsút intve a közösség, a társadalmi tulajdon váltak új etalonná. A gazdasági és társadalmi viszonyokat az új elvek szerint a büntetőjognak is le kellett képeznie. A büntett – vétség dichotóm felosztása a bűncselekményeknek megszűnt, a büntett fogalom vált általánossá, melyet az új törvény következetesen meghatározott.¹⁹⁷

Halász Aladár sem vélekedett az előzőekhez képest másként, ő is üdvözölte a javaslatot. „Ez a törvényjavaslat minden rendelkezésével a haladást szolgálja, minden rendelkezésével fokozni kívánja...”¹⁹⁸ Ries István igazságügyminiszter beszéde zárta a részletes vitát, melyet követően a javaslatot az országgyűlés egyöntetűen elfogadta.

Dolgozatom által tárgyalt intézményeket végül a Btá.-t hatályba léptető 1950: 39. számú törvényerejű rendelet 2. § helyezte hatályon kívül,¹⁹⁹ s ezzel a dologház 37, a szigorított dologház pedig 22 éves pályafutásának végét jelentette.

¹⁹³ OGY 1949. O.N. II. kötet. Molnár Erik felszólalása. II. kötet 72.

¹⁹⁴ OGY 1949. O.N. II. kötet. Orbán László felszólalása. 75-83.

¹⁹⁵ OGY 1949. O.N. II. kötet. Sásdi Ernő felszólalása. 81.

¹⁹⁶ OGY 1949. O.N. II. kötet. Tóth Endre felszólalása. 87.

¹⁹⁷ OGY 1949. O.N. II. kötet. Tóth Endre felszólalása. 90-93.

¹⁹⁸ OGY 1949. O.N. II. kötet. Halász Aladár felszólalása. 93.

¹⁹⁹ A büntetőtörvénykönyv általános részének hatálybaléptetéséről szóló 1950: 39. tvr.

A szabályozás koncepciói azonban továbbéltek és továbbélnek mind a mai napig: színes példa erre az 1974. évi szigorított őrizet,²⁰⁰ a megrögzött visszaeső bűnözők elleni hatályos jogi fellépés erősen vitatott eszköze pedig a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést lehetővé tevő három csapás elve, melyet az erőszakos többszörös visszaesőkre nézve vezettek be. Ezen az alapon megállapítható, hogy e két intézmény rendelkezett azokkal az újításokkal, melyhez később – más formában más intézmény keretében – vissza tudott nyúlni a mindenkori jogalkotó.

FELHASZNÁLT IRODALOM

LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

- [1.] Törzskönyv, Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltára, a Kalocsai Királyi Törvényszéki Fogház iratai a VII. 102 fondszám alatt.

MONOGRÁFIÁK

- [1.] BALLA KÁROLY: *Vélemény a büntetésmód javítása iránt*, 1841, Pest.
[2.] BALOGH JENŐ: *Börtönügyi viszonyaink reformjához*, 1888, Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest.
[3.] CESARE BECCARIA: *A bűnökről és büntetésekről*, 1998., Eötvös József Könyvkiadó, Budapest.
[4.] DR. HACKER ERVIN: *A börtönügy*, 1918, Dunántúl Rt., Pécs
[5.] FINKEY FERENC: *A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota*, 1923, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest
[6.] FINKEY FERENC: *A magyar büntetőjog tankönyve*, 1914, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest
[7.] FINKEY FERENC: *Büntetéstani problémák*, 1933., Sylvester irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest
[8.] FRIEDMANN ERNŐ: *A határozatlan tartamú ítéletek*, 1910, Budapest
[9.] GÉWAY WOLFF NÁNDOR: *Nemzetközi küzdelem a megrögzött bűntettesek ellen*, 1931, Kir. Magy. Egyetemi Nyomda, Budapest
[10.] GÖNCZÖL KATALIN: *A visszaeső bűnelkövetők tipológiája*, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
[11.] GÖNCZÖL KATALIN: *Bűnös szegények*, 1991., Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest

²⁰⁰ GYÖRGYI KÁLMÁN: *Büntetések és intézkedések*, 1984, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 98.

- [12.] GYÖRGYI KÁLMÁN: *Büntetések és intézkedések*, 1984, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- [13.] HACKER ERVIN: *Bevezetés a büntetőjog bölcseletébe*, 1924., Dunántúl könyvkiadó és nyomda, Pécs
- [14.] HORVÁTH TIBOR: *A büntetési elméletek fejlődésének vázlata*, 1981, Budapest: Akadémiai Kiadó
- [15.] IRK ALBERT: *A magyar anyagi büntetőjog*, 1928, Dunántúl Egyetem Nyomdája Pécsset, Pécs
- [16.] MEZEY BARNA: *A munkáltatás szerepe a büntetvégrehajtás körében*, 2009, Akadémiai doktori értekezések, Budapest
- [17.] NAGY FERENC: *Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében*, 1986, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- [18.] PULSZKY ÁGOST ÉS TAUFER EMIL: *A börtönügy múltja, elmélete és jelen, állása különös tekintettel Magyarországra*, 1867., Emich Gusztáv Kiadványa, Pest
- [19.] RIBTON-TURNER, CHARLES JAMES: *A history of vagrants and vagrancy and beggars and begging*, 1887, Chapman and Hall, London
- [20.] SZÖLLÖSY OSZKÁR: *Magyar börtönügy*, 1935, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság Kiadása

TANULMÁNYOK

- [1.] BALOGH JENŐ: *A társadalom hathatósabb védelme a közveszélyes bűntettek ellen*, 1908. Athenaeum, Budapest
- [2.] FAYER LÁSZLÓ: Büntetési és börtönrendszerek reformja in *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1891, Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest
- [3.] FINKEY FERENC: A börtönügy jelen állapota és reformkérdései in *A Jog*, Budapest
- [4.] FINKEY FERENC: A csavargás és a koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból in *Különlenyomat a Jogállam 1905. évi 4. és 5. számából*, 1905, Budapest
- [5.] MEZEY BARNA: A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon in *Jogtörténeti Értekezések*, 1983, Budapest
- [6.] MEZEY BARNA: A polgári börtönügyi tudományosság a XIX.-XX. század Magyarországon in *Jogtörténeti Értekezések* 20. A magyar börtönügy kutatásának alapjai, 1997, Budapest
- [7.] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: A dologház és lakói in LÉDERER PÁL – TENCZER TAMÁS – ULICSKA LÁSZLÓ (szerk.) „*A tettetések minden mestersegeiben jártasok...*” koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon, 1998, Új mandátum könyvkiadó, Budapest

- [8.] PEKÁRY FERENC: A csavargásról in *Büntetőjogi dolgozatok Wlassics gyula születése hatvanadik évfordulójának ünnepére*, Szerkesztette a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület magyar csoportja, 1912, Budapest, Franklin-Társulat, Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda
- [9.] ULICSKA LÁSZLÓ: A munka mint büntetés: Dologház és a társadalmi integráció in *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

EGYÉB FORRÁSOK

- [1.] ANGYAL-ISAÁK: *Büntetőtörvénykönyv II.*, 1941, Grill Károly Könyvkiadó-vállalata, Budapest
- [2.] ÁVÉDIK FÉLIX (szerk.): *A Jogi Hírlap Döntvénytára*, 1934, A Jogi Hírlap Kiadása, Budapest
- [3.] VARGHA FERENC–ISAÁK GYULA: *Bűnvádi perrendtartás*, 1928, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest

SAJTÓ- ÉS MÉDIAFORRÁSOK

- [1.] IRK ALBERT in *Budapesti Hírlap*
- [2.] Napi hírek: A magyar jogász-egyesület in *Budapesti Hírlap*
- [3.] Napi hírek: A magyar jogászegyesület in *Budapesti Hírlap*
- [4.] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: Minta - dologház in *Budapesti Hírlap*
- [5.] Dologház fölállítása in *Budapesti Hírlap*
- [6.] Magyar jogászgyűlés in *Budapesti Hírlap*
- [7.] Indokolás a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény szövegéhez in *Igazságügyi Közlöny*
- [8.] Közveszélyes törvényjavaslat a közveszélyes munkakerülőkről in *Népszava*
- [9.] A csavargó törvényről in *Népszava*

MENTESÍTHET-E A HÉT SZÚK ESZTENDŐ A TELJESÍTÉS ALÓL? AVAGY A NEMZETKÖZI ADÁSVÉTELI SZERZŐDÉSEK EGYES FE- LELŐSSÉGI KÉRDÉSEI

1. PROBLÉMAFELVETÉS

Dolgozatomban a Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikkének (1) bekezdését helyezem vizsgálódásom középpontjába. E cikk, elsődlegesen a szerződésszegés alóli mentesülési okokat határozza meg az Egyezmény szabályrendszerén belül. Bevezetésként azonban szükségesnek tartom a Bécsi Vételi Egyezmény elhelyezését a magyar, illetve a nemzetközi jogrendben. 1980. április hó 11. napján került pont a hosszú ideje húzódó jogalkotási folyamat végére, melynek eredményeként létrejött az a dokumentum, amelyet a világ nemzetközi kereskedelme és jogirodalma úgy ismer, mint az Egyesült Nemzeteknek az Áruk Nemzetközi Adásvételi Szerződéseiről szóló Egyezménye, általánosan használt nevén: a Bécsi Vételi Egyezmény (*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*¹ – a továbbiakban röviden: CISG). Magyarország a megalkotásában vállalt jelentős szerep² következményeként a megállapodás hatályba lépése óta, 1988. január 1-je óta részes államként szerepel tekintettel arra, hogy az 1987. évi 20. törvényerejű rendelet hirdette ki annak kötelező hatályát. Ez a szabályrendszer a mai napig aktívan, és egyre nagyobb jelentőséggel van jelen a külföldi, határokon átnyúló kereskedelmi ügyletekben, illetve az azokkal kapcsolatban felmerült jogviták során. Ennek ellenére a tudományos irodalomban sokszor méltánytalanul elhanyagolt a Konvenció, pedig gyakorlatilag ez a történelem során a legjelentősebb és legsikeresebb kereskedelmi (anyagi) jogi szerződés, hiszen 2017. január elsejétől kezdődően már 85 szerződő állammal rendelkezik³, illetve vélelmezhetően a nemzetközi árukereskedelem szignifikáns hányadának irányadó joga is egyben.⁴ Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Bécsi Vételi Egyezménynek korlátozott az alkalmazhatósága:

¹ Eredeti szövege elérhető itt: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/cisg/V1056997-CISG-e-book.pdf>

² EÖRSI GYULA volt az Egyezményt megalkotó bécsi diplomáciai konferencia elnöke.

³ <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/countries/cntries.html> (2016. 10. 29.)

⁴ FLECHTNER, HARRY M.: Uniformity and Politics: Interpreting and Filling Gaps in the CISG, in *Legal Studies Research Paper Series*, Working Paper No. 2014-16, April 2014. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2426565 (2016. 10. 29.)

egyfelől csak a nemzetközi adásvételi szerződésekkel kapcsolatban merülhet fel releváns jogként, másfelől pedig a felek egyikének szerződő államban kell telephellyel rendelkeznie.⁵

Mivel vizsgálatom tárgya a Bécsi Vételi Egyezményben megjelenő felelősségi alakzatokban rejlő problémák, ellentmondások bemutatása, illetve a 79. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó bírói gyakorlat elemzése, az Egyezmény megalkotásának és természetének vizsgálatára nem kerül sor, ehelyett rátérnék a címben is jelölt problémára.

Csakúgy, mint a magyar magánjogban, bármennyire is kívánatos lenne, elkerülhetetlen a szerződéses viszonyokban a felek és érdekeik kollíziója, amennyiben valamilyen külső, a feleknek nem feltétlenül felróható körülmény miatt hiúsul meg a szerződés teljesítése. Problémát jelent az akadály jellegének vizsgálata, hiszen az előreláthatósági tényező nem csak a magánjogban, hanem a büntetőjogban is lényeges, akár büntethetőséget is befolyásoló körülményként jelenik meg. Fontos elem lehet az is, ha a szerződéses viszonyba kívülről csatlakozó, harmadik személynek (pl. teljesítési segéd, alvállalkozó, bank) felróhatóan következik be a szerződésszegés.

Az Egyezmény témám szempontjából releváns 79. cikke a következőket rögzíti:

„(1) Nem tehető felelőssé a fél valamely kötelezettségének elmulasztásáért, ha bizonyítja, hogy azt olyan akadály okozta, amely ellenőrzési körén kívül esik, s ésszerűen az sem volt elvárható tőle, hogy a szerződéskötés idején ezzel az akadállyal számoljon, azt vagy annak következményeit elkerülje vagy leküzdje.

(2) Ha a fél mulasztása a szerződés egészének vagy egy részének teljesítésére általa igénybe vett harmadik személy mulasztására vezethető vissza, a fél csak akkor mentesül a felelősség alól, ha

(a) az előző bekezdés alapján mentesül, és

(b) az általa igénybe vett személy maga is mentesülne, ha az előző bekezdés rendelkezéseit alkalmaznák rá.

(3) Az e Cikken alapuló mentesülés az akadály fennállásának időtartama alatt hatályos.”⁶

A fenti rendelkezés szövegével kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy ez nem a jogszabályi⁷ megfogalmazás, hanem egy úgynevezett „javított fordítás”, melynek fő erénye, hogy jóval leíróbban és érthetőbben ülteti át magyar nyelvre a Konvenció eredeti szövegét.

⁵ HONNOLD, JOHN O.: *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention*, 2009, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 29. o.

⁶ BÁNRÉVY GÁBOR, JANCSÓ RÉKA, SÁNDOR TAMÁS: A Bécsi Konvenció javított magyar fordítása, in *Jogi Tájékoztató Füzetek*, MKIK Jogi Szekció 2007/185. füzet, 109-141. o.

⁷ 1987. évi 20. tvr.

A kutatási kérdések tehát: *milyen esetekben értékeli, illetve értékelheti az eljáró bíróság a szerződés teljesítése során felmerült, ténylegesen vagy csak látszólag ellenőrzési körön kívüli, elháríthatatlan akadályokat mentesítő körülményként?* Vajon felállíthatók-e olyan kategóriák, esetkörök, amelyekről általánosságban kijelenthető, hogy egyértelműen igen, vagy épp ellenkezőleg, szinte biztosan nem minősül mentesülési körnek?

E kérdések megválaszolása érdekében a nemzetközi bírói esetjogot, és az ahhoz kapcsolódó – elsősorban nemzetközi vonatkozású – szakirodalmat hívom segítségül.

2. A VIS MAIOR

2.1. Fogalmi kérdések

Ahhoz, hogy könnyen megérthessük a probléma mibenlétét, elengedhetetlen a vis maior fogalmának tisztázása, melynek során a 79. cikk (1) bekezdésében leírt körülményről kell beszélnünk, azaz az előre nem látható, elháríthatatlan akadályról. Ez a szakirodalomban és a jogtudományon belül egyaránt használatos, de hétköznapijainkba is egyre jobban beszivárgó elnevezéssel *vis maiornak*, vagy a nemzetközileg legelterjedtebb, legáltalánosabb elnevezéssel *force majeure*-nek hívott körülmény. Am, ahogy azt a szakirodalom is mutatja, nagyon sok más formában is találkozhatunk vele, vagy hozzá igen közel álló intézményekkel idegen nyelvekben⁸, legyen szó akár az angol *Act of God*, az *impossibility*, vagy éppen a *frustration*, a német *Wegfall der Geschäftsgrundlage*, illetve a francia *imprevision* formáiról.⁹ Az elmúlt évtizedek során a magyar jogrendbe is fokozatosan beépült, és – mára már kodifikált módon – helyet kapott ez a jogintézmény, és a modern jogtudomány sok más eredményéhez hasonlóan¹⁰, erőhatalom, illetve a sokkal leíróbb elháríthatatlan külső ok képében magyarosított elnevezéssel is ellátták.

Legjobban a következőképpen lehet megadni a vis maior tartalmát: „vis maior az olyan, igazoltan bekövetkezett rendkívüli körülmény, cselekmény vagy esemény, amely előre nem látható, és amelynek következményeit az adott helyzetben általában elvárható gondosság tanúsítása esetén sem, vagy csak aránytalan

⁸ E kérdésben nagyon átfogó képet ad RIVKIN: *Lex Mercatoria and Force Majeure* c. tanulmánya (RIVKIN, DAVID R.: *Lex Mercatoria and Force majeure*, in *Gaillard (ed.)*, *Transnational Rules in International Commercial Arbitration* (ICC Publ Nr. 480,4), 1993, Párizs, 161. o.

⁹ MAZZACANO, PETER J.: *Force Majeure, Impossibility, Frustration & the Like: Excuses for Non-Performance; the Historical Origins and Development of an Autonomous Commercial Norm in the CISG*, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2011/2. 1-54. o. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982895 (2016. 10. 05.)

¹⁰ Pl. know how = védett ismeret; franchise szerződés = jogbérleti szerződés stb.

mértékű beavatkozással lehetett volna elhárítani.”¹¹ Az indoka annak, hogy FM rendeletet használtam fel az, hogy ez a meghatározás átfogó módon írja le a jogintézmény lényegét, és minden kiemelkedő aspektusa kellően hangsúlyos ebben a megfogalmazásban. Habár alapvetően a mezőgazdasági keretek között merül fel leggyakrabban vis maiorral kapcsolatos kérdés, az szinte kizárólag természeti erőkre visszavezethető minőségében jelenik meg.

Az új Ptk. megalkotásának folyamata során szinte végig jelen volt az intézmény eddigiekhez képest önálló jogrendbe illesztésének szükségességét képviselő nézet, így az új Ptk. Bizottsági Javaslat a következőképpen irányozta elő a szerződésszegésre vonatkozó rendelkezéseket: „Aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.”¹² Az új Ptk. 6:142. §-a változtatás nélkül vette át ezt a megszövegezést. A Kodifikációs Bizottság ekképpen támasztotta alá tervezetét: „A javaslat felfogása szerint a szerződéses, azaz önkéntes kötelezettségvállalás nem szerződésszerű teljesítésének szankcionálása nem lehet a szerződésszegő fél igyekezetének függvénye. A másik fél a kárának megtérítésére tarthat igényt akkor is, ha szerződésszegő történetesen úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A szerződéses vállalás megszegése miatt ennél szigorúbb kimentési mércét kell alkalmazni, mert a másik fél jogos üzleti várakozásai a szerződésszegés folytán meghiúsultak.”¹³ Azonban azt is számításba kell venni a jogalkotási folyamat vizsgálatakor – lévén, Magyarország a Bécsi Vételi Egyezmény szerződő állama –, hogy elengedhetetlen volt az Egyezményben leírt meghatározások átvétele. Összességében azonban az állapítható meg, hogy alapvetően célszerűségi okok miatt volt szükséges a CISG-el összhangban álló szabályozás megalkotása.

Az előbbiekből tehát kiderül, hogy három feltételből álló kimentési rendszerről beszélhetünk, azaz a három konjunktív körülmény együttes fennállása eredményezheti csak a szerződésszegő fél felelősség alóli mentesülését:

1. Az akadály a fél ellenőrzési körén kívül merüljön fel;
2. Az előbbi körülmény ne legyen előrelátható a szerződéskötés pillanatában; végül pedig

¹¹ 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról és a vis maiorral összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról, 2.§ (1) bek.

¹² Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslat (2012) 6:143. §

¹³ VÉKÁS LAJOS (Szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslat magyarázatokkal*, 2012, Complex Kiadó, Budapest, 396. o.

3. Az elvárhatóság hiánya, azaz ésszerűen ne legyen elvárható e körülmény elkerülése vagy a következmények elhárítása a szerződésszegő fél részéről.¹⁴

2.2. A felelősség alapkérdései

„A szerződésnek, mint jogintézménynek lényege kötelmet keletkeztető hatásában van. Ez azt jelenti, hogy ha valamelyik fél szerződésből fakadó kötelezettségét nem teljesíti, ezért felelősséggel tartozik: a szerződés természetbeni teljesítésére vagy kártérítésre kötelezhető.”¹⁵

A világ kötelmi és adásvételi jogaiban megfigyelhető az a tendencia, hogy a kártérítéshez való jog, csakúgy, mint alapvetően bármely egyéb jogorvoslati forma, a szerződésszegés, egészen pontosan a nemteljesítés pusztá tényével megnyílik.

Ilyenkor kerül sor a szerződésszegés megállapításának folyamatára. (ti. hogy valójában arról van-e szó?) Ez a következőképpen írható le¹⁶:

1. Nyilvánvalóan a központi kérdés, hogy létrejött-e a szerződés; ugyanis ha nem, nincs értelme az egész további vizsgálatnak. Ennek megállapítására a felek nyilatkozatain túl, a nemzetközi kereskedelmi szokások és a felek gyakorlata is relevanciával bír.
2. Ha a szerződés léte megállapítást nyert, következhet annak kiderítése, hogy történt-e szerződésszegés, és ha igen, akkor az alapvető vagy közönséges jellegű volt-e?
3. Ha, akár az alapvető, akár a közönséges szerződésszegés megállapítható, az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények és azokban való döntés az utolsó lépés. E körben merülhet fel tehát a felelősség alóli mentesítés kérdésköre is.

A sértett félnek nem szükséges bizonyítani, hogy a teljesítés elmaradása a másik félnek felróható volt-e. Ezt a felelősségi formát nevezzük *no-fault liability*-nek, azaz objektív felelősségnek. A kötelmi jogi rendszerek rendszerint ezt tekintik irányadónak a szerződésszegésre vonatkozóan, s a kötelezett fél csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha igazolja, hogy a kockázatviselési és ellenőrzési körén kívüli külső okra vezethető vissza e mulasztása.¹⁷

¹⁴ Uo. 396-397. o.

¹⁵ MENYHÁRD ATTILA: A szerződésszegésért való felelősség korlátozása és kizárása, in *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJK, 2000/1. szám, 123. o.

¹⁶ VÖRÖS IMRE: Az áruk (ingó dolgok) nemzetközi adásvételéről szóló Bécsi Egyezmény és jogalkalmazási gyakorlata: az egyezmény hatálya, általános rendelkezései és a szerződés megkötése, in *Jogi melléklet*, 2003/7-8. szám, 93-124. o.

¹⁷ CHANDA, SOUMYADIPTA; TIWARI, ROHIT: *The Concept of No-Fault Liability in Contracts for the Sale of Goods*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898289 (2016. 10. 28.)

A fentiek kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy mi is az a felelősség? Különb-
séget kell tenni a kontraktuális, azaz kötelekkel (illetve azok megszegésével)
kapcsolatos, és a deliktuális, azaz büntetőjogi felelősség szabályai között. A kár-
térítési jogban ennek kiemelt jelentősége van, hiszen a jogkövetkezmények szem-
pontjából egyáltalán nem mellékes, hogy a károsult fél büntetőjogi igényt vagy
pedig polgári jogi igényt kíván-e érvényesíteni. Erre a problémára reflektálva két
nézetet különböztethetünk meg: az egyik az ún. *non-cumul* elvet képviselő felfo-
gás, mely – amennyiben a felek közötti viszony kizárólag szerződésen alapul –
csak kontraktuális alapon enged teret az igényérvényesítésnek. Ezzel szemben a
másik megközelítés azt teszi lehetővé, hogy a sérelmet elszenvedett fél válasszon,
hogy polgári vagy büntetőjogi (vagy adott esetben akár mindkét) igényt kíván-e
érvényesíteni.^{18,19}

A középkori európai jogi gondolkodás a felelősség alapjául a szó szerinti
kiindulópontot jelentő *respondere* (egészen pontosan a *respondere tenetur* kifeje-
zés), azaz válaszolni, felelni igéből alakította ki az önálló, felelősségi értelemben
használatos formáját. Ebből fejlődött ki a kezdetben még nem feltétlenül anyagi
jogi fogalom, melyet igazol a *responsibilis* (*responsable*), azaz felelős szó is.²⁰ In-
nen pedig már könnyen levezethetők mind az angol *responsibility*, mind pedig a
francia *responsabilité* kifejezések, melyek ugyan először inkább erkölcsi, politikai
jelentéstartalommal bírtak, ám fokozatosan kialakult a köz- és büntetőjogi felelős-
ség tartalmuk is.²¹

Azonban az európai jogi gondolkodásra és jogtudományra leginkább ható
nyelvekben (itt főleg gondolva az angol, német és francia jogtudományra) a már
bevett fogalmakon, azaz a *responsibility*, a *responsabilité* és a *Verantwortung* (*Ve-
rantwortlichkeit*) szavakon túlmenően egyéb, nem feltétlenül szinonima tartalmú
elnevezések is kialakultak, használatosak a felelősségi viszonyok leírására. Így na-
gyon jelentős, sőt gyakorlatilag elsődleges az angol jogtudományban a *liability* ki-
fejezés használata, amelyet azonban a jogirodalom szigorúan elhatárol a *responsi-
bility*-től, sokkal inkább annak következményének tekintik. Mert míg, ha azt
mondják, hogy valaki felelős (*responsible*) a cselekedeteiért, akkor azt értik alatta,
hogy rendelkezik bizonyos képességekkel, nevezetesen a (cselekmény körülmé-

¹⁸ FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*, 2015, HVG-ORAC, Budapest, 63. o.

¹⁹ A kontraktuális és deliktuális felelősség elhatárolását a termékfelelősség vonatkozásá-
ban lásd bővebben: IZSÓ KRISZTINA: A termékfelelősség a deliktuális és a kontraktuális
terület határán, in *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJK, 2000/1. szám, 79-103. o.

²⁰ FÖLDI ANDRÁS (Szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*, 2012, ELTE Eötvös Kiadó, Buda-
pest, 481. o.

²¹ Uo.

nyei-re vonatkozó) felfogás, indokolás és a viselkedés feletti kontroll képességeivel.²² Ezzel szemben a *liability* úgy írható le, mint „az az állapot, amikor valaki ténylegesen vagy potenciálisan alá van vetve egy kötelemnek, mégpedig vagy általános értelemben, amikor tehát mindenféle kötelezettséget ideértünk, vagy speciális értelemben, amikor egy még csak megkezdett, jövőbeli, határozatlan, tökéletlen kötelemről van szó, szemben a tartozásokkal, amelyek lényege, hogy pontosan meghatározottak.”²³

Itt ki kell térni a *hardship* fogalmára is. Mivel az angol nyelvű tanulmányokban rendszerint együtt tárgyalják az *impossibility/force majeure* kategóriáival, könnyen megállapítható, hogy nem szinonimákról, hanem egymást kiegészítő intézményekről van szó. A *hardship* leginkább nehézségnek fordítható, de tartalmát tekintve inkább a nem túl magyaros nehezedés lenne a praktikusabb fordítása. Az elnevezés ugyanis azt a helyzetet takarja, amikor is a szerződés még mindig teljesíthető marad ugyan, ám a körülmények változása folytán annak teljesítése lényegesen megnehezül, terhesebbé válik. Az ilyen helyzet feloldására elsődlegesen az érintett szerződés megváltozott viszonyokhoz való igazítása nyújthat megoldást. Ezzel szemben a vis maior esetén a fél mentesül szerződéses kötelezettségeinek teljesítése alól, ha az – legalább időlegesen – lehetetlenné válik.²⁴

A körülmények változásának szerződésre gyakorolt hatása, és ezáltal az *impossibility*, a *force majeure* és a *hardship* elhatárolása jól szemléltethető az alábbi táblázatban²⁵:

²² HART, H.L.A.: Punishment and Responsibility, 2008, 227. o. Idézi: RAZ, JOSEPH: Responsibility and the Negligence Standard, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 30, No. 1. (2010), 1-18. o.

²³ FÖLDI (Szerk.): *i.m.* 485. o

²⁴ RÖSLER, HANNES: Hardship in German Codified Private Law – In Comparative Perspective to English, French and International Contract Law, in *European Review of Private Law*, 2007/4. szám

²⁵ SOUTHERINGTON, TOM: *Impossibility of Performance and Other Excuses in International Trade*. Elérhető: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/southerington.html> (2016. 10. 28)

	Ok	Következmény	Jogintézmény
A teljesítés lehetlenné válik	Irreleváns	Teljesítési kötelezettség alóli mentesülés	<i>Impossibility</i> = lehetetlennülés
	1. Ellenállhatatlan 2. Előreláthatatlan 3. Külső	A kárfelelősség alóli mentesülés is.	<i>Force majeure</i> = vis maior
	Lényeges változás a szerződéses viszonyokban	Kísérlet a szerződés kiegyensúlyozására + egyéb következmények	<i>Hardship</i> = nehézség
A szerződés egyen-súlya megbomlik, de ez nem szükség-szerűen akadályozza a teljesítést	A szerződéses követelmények nem teljesültek	Nincs hatása	Csupán kellemetlenség

A *liability* fogalma mellett ki kell emelni a német *Verantwortung-al* együtt létező, annak jelentését kiegészítő *Haftung* (*Haftpflcht*), mely az előbbi, főként szótári alakkal ellentétben az angol jogrendhez hasonlóan szintén uralkodó kifejezés a német jogi nyelvhasználatban. Habár már ALOIS BRINZ is megadta saját gondolatai alapján a *Haftung* fogalmát, azonban arra vonatkozóan sokkal inkább OTTO VON GIERKE a *Schuld* és a *Haftung* kategóriapárjának felállításakor megalkotott értelmezése az irányadó. Eszerint tehát „a *Schuld* jogi kötelezettség, míg a *Haftung* azon jogosult »megragadási hatalmának« (*Zugriffsmacht*) való alávetettség, aki-nek nem teljesítették az a szolgáltatás, amelyet az ő részére teljesíteni kell. A *Haftung* jelentheti egy személy, egy dolog vagy a vagyon alávetettségét. A *Haftung*-got hatalmi viszony, deliktum vagy jogügylet alapíthatja meg. A *Haftung* általában egy már létező *Schuld* kikényszerítését szolgálja.”²⁶

A német Ptk-ban (*Bürgerliches Gesetzbuch* - BGB) alapvetően az ún. *Wegfall der Geschäftsgrundlage* volt a hivatalos jogalkotói megjelölése a vis maior körülményeknek, ám a 2002-es átfogó módosítás óta már a „*Störung der*

²⁶ FÖLDI (Szerk.): i.m. 484. o

Geschäftsgrundlage” elnevezés alatt találjuk a 313. szakaszban.²⁷ Ennek pedig azáltal van nagy jelentősége, hogy e rész szabályozási körébe vonták a nehézség (*hardship*) kategóriáját, azaz azokat az eseteket, amikor egy váratlanul beállt változás a körülményekben az egyik fél számára nehezebbé, de nem lehetetlenné tette a teljesítést.²⁸ Így pedig a „zavar” (*Störung*) fogalom használata egyből indokolttá és egyben érthetővé is válik.

2.3. A vis maior történeti gyökerei

A római jogi *ad impossibilia nemo tenetur*²⁹ elv kialakulása óta a vis maior a legtöbb nemzeti jogban megjelent, s mint az egyik legalapvetőbb mentesítési körülmény. Miután az EU Bírósága alapvető jogelvként ismerte el³⁰, az elháríthatatlan körülményekre vonatkozó szabályok kiemelkedő jelentőséggel bírnak mind a kereskedelmi, mind pedig az állami szerződésekben.³¹

A szerződésekből származó kötelezettségek megszegésének törvényi mentesülési okai már a középkorban megjelentek a Mediterráneumban, de mindaddig, amíg a modern értelemben vett kereskedelem el nem terjedt, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó *pacta sunt servanda* elv³² nem gyökeresedett meg az európai jogi gondolkodásában – tehát lényegében a késő Római korig –, addig nem volt a szó szűkebb értelmében vett szerződésszegés miatti felelősség alóli mentesülési okok rendszere sem. A fő kérdés az, hogy ha a kötelmet nem, vagy nem megfelelően teljesítik, tartozik-e felelősséggel az adós ezért a kötelemsértésért? A kezdetekben erre szinte kizárólag az objektív felelősségi szabályok nyújtottak megoldást, azaz amennyiben megállapítható volt az okozati összefüggés az illető cselekménye és a kötelezettség megsértésének ténye között, a felelősség megállapításra került. Azonban idővel (a XII táblás törvényektől kezdődően) megindult a szubjektív elem, azaz a felróhatóság kategóriájának értékelése a felelősségi viszonyok között.³³

Habár a kezdetekkor még nem volt teljes mértékben kialakult szerződési joga a rómaiaknak, ez nem azt jelentette, hogy teljesen figyelmen kívül hagyták

²⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_313.html

²⁸ MAZZACANO, PETER J.: The Treatment of CISG Article 79 in German Courts: Halting the Homeward Trend, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2012/2. szám

²⁹ *Ad impossibilia nemo tenetur* = római jogi jogelv, mely kimondja, hogy „a lehetetlenre senki nem kötelezhető.”

³⁰ 145/8 sz. ügy, *Denkavit België NV v Belgian State* [1987] ECR 565.

³¹ CRAWFORD, JAMES; PELLET, ALAIN; OLLESON, SIMON: *The Law of International Responsibility*, 2010, 475. o.; Chapter 33.5 – SZUREK, SANDRA: *Circumstances Precluding Wrongfulness in the ILC Articles on State Responsibility: Force Majeure*.

³² *Pacta sunt servanda* = a szerződéseket tiszteletben kell tartani

³³ BRÓSZ RÓBERT, PÓLAY ELEMÉR: *Római jog*, 1986, Tankönyvkiadó, Budapest 348-349. o.

volna a jogtudósok a senkinek fel nem róható okból bekövetkező károkat, mint amilyenek a bizonyos természeti csapásokra vagy az olyan emberi magatartásokra, melyek az egyes emberekre ellenállhatatlanul hatottak, például a háborúkra voltak visszavezethetők. Miután a jogtudósok úgy ítélték meg, hogy ezek az egyes körülmények olyan erővel hatnak, hogy gyakorlatilag senki nem képes azok elhárítására, a vis maior körülményekért általában és főszabály szerint senkit nem tettek felelőssé,³⁴ vagyis ez egyben azt is eredményezte, hogy érvényesült a *casum sentit dominus* elv³⁵.

Általános jelleggel az állapítható meg, hogy a vis maior, mint jogintézmény a római időkben arra szolgált, hogy valamennyire oldja a meglehetősen szigorú, az egyes letéteményesekre, kötelezettekre vonatkozó objektív felelősségi szabályokat. A forrásokban gyakran megjelenő *casus maior* kifejezés takarta leginkább ezt a jogintézményt, mely, ahogy GAIUS írta: „*cui humana infirmitas resistere non potest*” (D.44.7.1.4.), azaz olyan körülmény, „aminek az emberi gyengeség nem tud ellenállni”.³⁶ Ezek kezdetben leginkább a tengerjog elemei között voltak fellelhetők, hiszen ez takarta azokat az eseteket, amikor a hajóskapitányok mentesültek az objektív felelősségi szabályokkal együtt járó súlyos követelmények alól, amennyiben a rájuk bízott árukban hajótörés vagy kalóztámadás következtében keletkezett kár, de ugyanez volt elmondható a fogadósokról, ill. istállózó tevékenységet végző egyéb személyekről, hogy nem tartoztak felelősséggel az olyan károkért, amelyek a saját területükön bekövetkezett, szűkebb értelemben vett vis maior körülményekre voltak visszavezethetők.³⁷

Mivel a Iustinianus-féle kodifikációt követően legfeljebb a római jog továbbéléséről lehetett beszélni, a *pacta sunt servanda* elvének mai értelmű kialakulása még váratott magára. Ez abból a szempontból érdekes, hogy a *pactum* az egyik legősibb és leggyakrabban használt jogintézmény volt a római jogban. Ezzel szemben az ilyen, a maxima szerinti formájában elsőként egy Kr.u. 348. körül keletkezett iratban lehet rátalálni. E szerint „*[p]acta quantumcunque nuda servanda*

³⁴ FÖLDI ANDRÁS, HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intélcúiói*, 2012, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 429-430. o.

³⁵ *Casum sentit dominus* (vagy *res perit suo domino*) = római jogi elv; jelentése: a tulajdonos az, aki viseli a véletlenül bekövetkező kárt vagy veszteséget, és – a biztosítás útját kivéve –, nem tudja másra áthárítani a kockázatot. (ZIMMERMANN, REINHARD: *The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition*, 1996, Oxford University Press, New York 154. o.)

³⁶ BRÓSZ, PÓLAY: *i.m.* 351. o.

³⁷ MCKENDRICK, EWAN (Szerk.): *Force Majeure and Frustration of Contract*, 2013, Informa Law from Rutledge New York, 21. o.

sunt”³⁸, azaz a megállapodásokat, még akkor is, ha meztelenek (értsd.: *pacta nuda* = nem peresíthető megállapodások), be kell tartani, tiszteletben kell tartani. Majd ezt követően, időről-időre, alig módosult tartalommal előkerül a kontinentális törvénykezés történetében, de a mai értelemben, elvi jelentőséggel csupán csak a XVII. században jelent meg egy német jogtudós, nevezetesen SAMUEL VON PURFENDORF (1632 – 1694) munkájában.³⁹

A *clausula rebus sic stantibus* azokat az eseteket, körülményeket takarja, amelyek a szerződés pillanatában nem voltak előreláthatók, egyben a szerződéses kötelezettségeket sokkal terhesebbé teszik, de a mentesülést biztosító körülményekkel ellentétben, nem teszik azt gyakorlatilag abszolút lehetetlenné.⁴⁰ Tehát ez egy olyan kategória, ahol a szerződés megkötését követően oly mértékű változás áll be, amely ugyan nem teszi lehetetlenné a fennálló kötelezettségek teljesítését, ám mégis úgy módosulnak a körülmények, hogy a kötelezettség teljesítése a szerződéskötés során fennállott állapotokhoz képest aránytalanul nagy sérelemmel járna. Ez pedig ilyen alapon általában lehetővé teszi, hogy a kötelezett kérje a szerződés módosítását vagy indokolt esetben akár el is állhat a szerződéstől. Azt viszont hangsúlyozni kell, hogy míg a CISG 79. cikk (1) bekezdése nem, addig a nemzeti jogrendszerek rendszerint különbséget tesznek ez utóbbi sajátos jogintézményre alapozva a lehetetlenülés és a gazdasági elnehezülés között,⁴¹ ahogy azt a magyar szabályozás is teszi.⁴²

2.4. A vis maior fogalmi elemei

A korábban leírtaknak megfelelően, – habár sem az Európai Unió, sem a hazai jogalkotás nem definiálta pontosan – a vis maior körülmények fogalmi elemeinek és feltételeinek felhasználásával, olyan teljesítés-gátló okokként adhatók meg, melyek „a szerződés megkötése után felmerülő, rendkívüli, kivételes jellegű és előre nem látható, elháríthatatlan, a feleknek fel nem róható, általuk nem kalkulálható, nem ellenőrizhető azon külső körülmények és események, amelyek nem tartoznak

³⁸ MAZZACANO, PETER J.: Force Majeure, Impossibility, Frustration & the Like: Excuses for Non-Performance; the Historical Origins and Development of an Autonomous Commercial Norm in the CISG, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2011/2. szám, 6. o.

³⁹ Uo.

⁴⁰ SZABÓ SAROLTA: *A bécsi vételi egyezmény, mint nemzetközi lingua franca: az egységes értelmezés és alkalmazás újabb irányai és eredményei*, 2014, Pázmány Press, Budapest, 225. o.

⁴¹ Uo. 213. o.

⁴² Vö. pl.: Ptk. 6:73. § és 6:248. §

a vis maior-ra hivatkozó fél rendes üzleti kockázatának körébe.”⁴³ E meghatározásban, megtalálhatók mindazok a kulcsfogalmak, amelyek megadják a jogintézmény sajátos mentesítő jellegét, ezek pedig a következők:

- a felmerülő akadály essen a szerződésszegő fél ellenőrzési körén kívül,
- az adott akadályozó körülmény előreláthatósága, és
- az elvárhatósági követelmények.

Bizonyos szerzők ennél tágabban szokták megjelölni a CISG 79. cikk (1) bekezdésének kulcsfogalmait, így például HARRY M. FLECHTNER professzor az alábbi hat tényezőt emeli ki: 1) a teljesítés során merüljön fel egy akadály; 2) a fél a szerződéses kötelezettségeit az előbbi akadály miatt ne tudja teljesíteni (okozatosság); 3) az akadálynak a kimentést kérvényező fél ellenőrzési körén kívülnek kell lennie; 4) e teljesítést gátló tényező ésszerűen ne legyen előrelátható, illetve ne kelljen ezzel számolni a szerződés pillanatában; 5) az se legyen ésszerűen elvárható, hogy az akadályt a kötelezett elkerülje, vagy pedig 6) azt, illetve annak következményeit elhárítsa.⁴⁴

Lényeges vonás az is, hogy a szerződésszegő félre van telepítve a bizonyítási teher, azaz annak a félnek kell e körülmények fennállását bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy mentesüljön a szerződésszegés miatti felelősség alól, de – habár az ilyen körülmények bizonyítása valóban szükséges lehet – annak eldöntése, hogy ezek ténylegesen elegendők-e a kimentéshez, egyértelműen a bírói mérlegelésre van bízva.⁴⁵ Ahhoz pedig, hogy a lehető legpontosabb képet kaphassuk a vis maior mibenlétéről és a bírói ítéletekben megjelenő döntések alapjául szolgáló gondolatmenetekről, elengedhetetlen, hogy tisztában legyünk e három kategória jelentéstartalmával.

2.4.1. Az ellenőrzési körön kívüli kiváltó körülmény

A vis maior olyan körülmény, „aminek az emberi gyengeség nem tud ellenállni”. Az ellenőrzési körön belüliség lényegét a legegyszerűbben úgy lehet megragadni, hogy (általánosságban) minden olyan körülmény a fél ellenőrzési körébe tartozik, amelyre saját cselekményével érdemben hatást tud gyakorolni, azt befolyásolni tudja. A kategória kiindulópontja nem más, mint hogy a kötelezett felelős mindazért a teljesítést akadályozó körülményért, amely ellenőrzési körébe esik, a szerződés előkészítésétől egészen annak megszűnéséig. Ám önmagában az a tény, hogy

⁴³ Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) Vis maior – szabályzata. Elérhető: <http://www.mkik.hu/hu/letoltes/3605/e38a5> (2016. 10. 13.)

⁴⁴ FLECHTNER, HARRY M.: The Exemption Provisions of the Sales Convention, Including Comments on “Hardship” Doctrine and the 19 June 2009 Decision of the Belgian Cassation Court, in *Legal Studies Research Paper Series*, Working Paper, 2011/9. szám. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785545 (2016. 10. 30.)

⁴⁵ WELLMANN GYÖRGY (Szerk.): *Kötelmi jog – Első és Második Rész*, 2014, HVG-ORAC, Budapest, 276. o.

az akadály nem tartozik a kötelezett ellenőrzési körébe, nem jelenti egyben automatikusan a mentesülés lehetőségét is, hiszen azon felül, hogy erre hivatkozni kell, egyúttal e védekezést a másik két kategóriával összefüggésben kell vizsgálni.⁴⁶ Azaz amennyiben az eset összes körülményére alapozva a bíróság azt állapítja meg, hogy habár valóban a fél ellenőrzési körén kívül merült fel az akadály, azonban a szerződés megkötésének pillanatában a kötelezett fél, adott helyzetben, adott időpontban ennek bekövetkeztét előre láthatta, vagy kellő körütekintés mellett láthatta volna, jó eséllyel nem ítéli meg a mentesülést a szerződéses kötelezettségek elmulasztása miatti felelősség alól. Ugyanez a helyzet abban az esetben is, ha az akadály, vagy annak hátrányos következményei irreális nehézség nélkül elháríthatók lettek volna a kötelezett által, ám ezt ő mégis elmulasztja.⁴⁷

Ezek leggyakrabban, de nem szükségszerűen természeti csapások, amelyekre értelemszerűen az ember nem tud érdemben hatni. Ilyenek lehetnek többek között az árvizek, tűzvészek, földrengések stb. Azonban emberi cselekményekre visszavezethető körülmények is, úgynevezett politikai-társadalmi események, mint például háborúk és forradalmak ugyanígy minősülhetnek ellenőrzési körön kívüli körülménynek. Ide sorolandók még bizonyos állami intézkedések is, melyek általában kereskedelmet befolyásoló döntések, így például a behozatali-kiviteli tilalmak vagy éppenséggel embargók bevezetése. De ilyen körülmények lehetnek még az előbbieken felül az egyes súlyos üzemzavarok, vagy olyan radikális piaci változások is, amik gyakorlatilag lehetetlenné teszik a szerződésszerű teljesítést.⁴⁸

2.4.2. Az előre nem látható körülmény

A kimentési igény érvényesítéséhez a második feltétel, melynek megállapíthatónak kell lennie a szerződésszegéssel kapcsolatban, az az akadály előreláthatóságának hiánya. Lényeges, hogy ez esetben az előreláthatóság nem a kár bekövetkeztének, hanem a szerződéses kötelezettség szerződésszerű teljesítését kizáró vagy korlátozó akadályra vonatkozik.⁴⁹ Ezt a kijelentést támasztja alá a Ptk. szabályozási körében megjelenő két, egymást követő szakaszban elhelyezett előreláthatóságra vonatkozó rendelkezés, melyek először meghatározzák a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség, majd pedig a kártérítés mértékére vonatkozó szabályokat.⁵⁰ Az első szakasz egyértelműen a mentesítési körülményekre vonatkozik, s mint ilyen, a vizsgált kérdés szempontjából is kiemelkedő relevanciával bír,

⁴⁶ SÁNDOR TAMÁS: *A nemzetközi adásvétel*, 1990, Napra-forgó kiadó, Budapest, 298. o.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ FUGLINSZKY: *i.m.* 112-113. o.

⁴⁹ Uo. 115. o.

⁵⁰ Ptk. 6:142 - 143. §§

míg a második ezzel szemben nem a szerződésszegés okára, hanem annak következményeként beállt károkra rögzít előírásokat. Következésképpen azt is lehet állítani, hogy bizonyos értelemben a 6:142. § előkérdése az azt követő szakasznak, mert ha megállapítható a mentesülése a károkozónak, akkor értelemszerűen már nem lehet a kár bekövetkeztéért fennálló kártérítési felelősség mértékét vizsgálni. Ha azonban a felelősség alól nem mentesül, a 6:143. § alapján lehet megadni, hogy mely károkért és milyen mértékben köteles helytállni.⁵¹ Az előreláthatóság követelménye, pontosabban az előreláthatósági teszt az egyik leggyakrabban alkalmazott intézmény a károkozó magatartásért való felelősségre vonás korlátjai tekintetében, legyen szó akár a felróhatósági rendszert alkalmazó jogrendszerekről, akár az objektív felelősséget alapul vevőkről.⁵²

Összefoglalva tehát ez a követelmény annyit jelent, hogy az a körülmény, mely később a szerződéses kötelezettség teljesítését lehetetlenné tette, ne legyen előrelátható a megállapodás megkötésének pillanatában. Azonban nehézséget okoz, hogy ez egy olyan feltétel, melynek objektíve kell érvényesülnie. Azaz nem elegendő adott személyre vetítve megvizsgálni az ügy körülményeit, hanem az objektív elvárhatósági kritériumnak megfelelően, a *bonus pater familias* elvével szemléltethető, mindenkire általánosan érvényes követelményről van szó. Vagyis amennyiben az érintett nem, de egy ésszerűen eljáró személy előre látta volna az adott körülményt, akkor azt a jogi gondolkodás, ezáltal a jogalkalmazó úgy fogja megítélni, hogy az illetőnek az akadályt előre *kellett volna* látnia, ennek következtében (természetesen a másik két feltétel egyidejű fennállásával) felelősségre vonásának nincs akadálya.⁵³

Tehát önmagában egyik körülmény megléte sem mentesít, így természetesen ugyanez igaz az előreláthatóságra is. A szabályozás e jellegét itt is a célszerűség indokolja, ugyanis – habár a szerződéses kötelezettséget a fél nem az ő általa befolyásolható okból mulasztotta el teljesíteni, – ha az akadállyal a szerződéskötéskor számolnia kellett volna, vagy éppenséggel tisztában is volt annak fennállásával, akkor köteles lett volna e körülményre a másik fél figyelmét felhívni, a felelősségének egyidejű kizárásával.⁵⁴

Az előreláthatósági követelménynek való megfelelés, vagy épp ellenkezőleg, annak hiánya minden esetben, így például tartós jogviszonyok esetében is,

⁵¹ FUGLINSZKY: *i.m.* 163. o.

⁵² SCHWENZER, INGEBORG; HACHEM, PASCAL; KEE, CRISTOPHER: *Global Sales and Contract Law*, 2012, Oxford University Press, New York, 591. o.

⁵³ STATSKY, WILLIAM P.: *Essentials of Torts*, 2012, Delmar Cengage Learning, Clifton Park, 20. o.

⁵⁴ SÁNDOR: *i.m.* 301. o.

kizárólag a szerződés megkötésének pillanatára vetítve vizsgálándó.⁵⁵ E tekintetben tehát párhuzam húzható a polgári jogi vonatkozású jóhiszeműség követelményével.

2.4.3. Az elvárhatóság hiánya

Harmadik és egyben utolsó követelménye, illetve feltétele a mentesülés megállapíthatóságának, hogy ne legyen elvárható az, hogy a kötelezett személy a kötelezettségének szerződésszerű teljesítését akadályozó körülményt elkerülje, vagy annak kárhözvető következményeit elhárítsa.⁵⁶ Ahogy az látható, ez már sokkal inkább egy szubjektív körülmény azáltal, hogy a jogalkotó azt veszi figyelembe, hogy a kötelezett helyzetében, illetve körülményei között, *tőle* elvárható volt-e az elhárítás. Azonban ilyenkor az érvelésének helytállóságát a szerződést szegő félnek kell bizonyítani. E feltételnek pedig sosem a szerződéskötés pillanatában kell fennállnia (hiszen ez ebben a formában nem is nagyon lehetne értelmezhető), hanem a szerződésszegés bekövetkeztének időpontjában vizsgálándó⁵⁷, ugyanis azzal, hogy nem tudja a kötelezettségeit teljesíteni, szükségszerűen felismeri az akadály tényét is. Ekkor pedig az általános elvárás vele szemben, az együttműködési kötelezettség és a jóhiszeműség követelményeinek szellemében az, hogy amint ez a felismerés megtörténik, tegyen meg mindent, ami ésszerűen elvárható tőle annak érdekében, hogy a vele szerződő felet megóvja a szerződésszegés következtében beálló károsodástól, vagy legalábbis törekedjen annak minimalizálására.

Összefoglalóan tehát el lehet mondani a CISG 79. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban, hogy a mentesüléshez szükséges három körülmény együttesen kell, hogy fennálljon, azaz konjunktív feltételekről beszélünk; az ellenőrzési körön kívüli körülmény abszolút jellegű követelmény, azaz nincs alóla kivétel, ezzel szemben az előreláthatóság hiányának csak a szerződés megkötésének pillanatában, míg az elvárhatóság hiányának a szerződésszegés bekövetkeztekor kell fennállnia. Amennyiben ezek a körülmények, ilyen formában, együttesen megállapíthatók, a szerződésszegéssel érintett kötelezett minden bizonnyal mentesül az e mulasztásából eredő felelősség alól, és a *casum sentit dominus* elv alapján az eljáró bíróság a károsult kárviselési kötelezettségét fogja kimondani.

3. A BÉCSI VÉTELI EGYEZMÉNY 79. CIKK (1) BEKEZDÉSÉNEK BÍRÓSÁGI GYAKORLATA

Az előre nem láthatóan változó körülmények jelentik valószínűleg az egyik legnagyobb problémát, amivel főleg a tartós jogviszonyt létrehozó szerződésben részes

⁵⁵ FUGLINSZKY: *i.m.* 115. o.

⁵⁶ Uo. 116. o.

⁵⁷ Uo.

felek szembesülhetnek a nemzetközi ügyletek során. Természeti katasztrófák, politikai és gazdasági tényezők változása például alapjaiban befolyásolhatják a viszonyokat. Bekövetkezhet földrengés, árvíz vagy éppenséggel polgárháború a termelés helye szerinti országban, rákényszerítve a termelőt, hogy tegye át a székhelyét egy olyan országba, ahol tevékenységét csak sokkal költségesebben végezheti; import vagy export korlátozások, tilalmak akadályozhatják az áruk szabad áramlását; szerződészkötéskor előre nem látható áringadozások következhetnek be stb.⁵⁸ Ezek mind-mind érdemben befolyásolják a szerződés teljesítését, és szükségessé tehetik jelen cikk alkalmazását.

Mivel az eddig elmondottak és a cikk rendelkezései is csupán üres klauzulák, elméleti előírások és jogszabályi követelmények lennének, ha nem állna mögöttük a nemzetközi bírói – általánosságban rendkívül széleskörű, míg a vizsgált kérdéskörben meglepően kisszámú ügyből álló – esetjog. Habár a kontinentális jogrendszerhez hasonlóan a CISG esetében sem precedens-rendszerről beszélünk, az ítélkezési gyakorlat kiemelkedő jelentőséggel bír a későbbi döntések meghozatala során. Ahogy az saját jogrendszerünkben és ítélkezési gyakorlatunkban is megtalálható, az eljáró bíróságok figyelembe veszik a korábbi döntéseket, sőt ezen felül a „bírói jogalkotás” termékeit, a jogegységi határozatokat és elvi döntéseket is, nemegyszer még az ítéletükben is visszautalva korábbi jogerős határozatokra.

A CISG értelmezése körében a bírói esetjog kiemelkedő jelentőségét éppen az adja, hogy a 7. cikk rendelkezései alapján az Egyezmény értelmezése során figyelembe kell venni annak nemzetközi jellegét és annak szükségességét, hogy elősegítsék az Egyezmény egységes alkalmazását, valamint a jóhiszeműség érvényesítését a nemzetközi kereskedelemben. A (2) bekezdés azon fontos szabállyal egészíti ki az értelmezési kérdést, hogy a CISG által nem szabályozott kérdéseket is elsősorban az Egyezmény alapjául szolgáló általános elvek alapján kell megítélni, és csak végső megoldásként, ultima ratioként alkalmazható nemzetközi adásvételi kérdésekben a nemzeti jog. Minden jogegységesítést célzó nemzetközi megállapodás számára kulcskérdés, hogy sikerül-e egységes elveket teremtenie az értelmezéshez és a hézagkitöltéshez, hiszen bármilyen gondosan és részletesen kerül is kidolgozásra a szöveg, mindig maradnak olyan kérdések, amelyekre a jogalkotó nem gondolt, vagy nem akart, esetleg nem tudott választ adni⁵⁹.

Ez azonban nehézségekbe ütközik, mivel a bírói döntések sora nagyon sokszínű, hiszen például a *hardship* elméletileg nem lehet alapja a 79. cikk szerinti kimentésnek, azonban egy ügyben⁶⁰ a belga fellebbviteli bíróság kimondta, hogy

⁵⁸ SCHWENZER, INGEBORG: *Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts*. Elérhető: <http://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLawRw/2008/39.pdf> (2016. 10. 29.)

⁵⁹ SÁNDOR: *i.m.* 45. o.

⁶⁰ C.07.0289.N sz. ügy, Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S. [2009]

habár a szűkebb értelemben vett feltételei nem állapíthatók meg a vis maiornak, azonban tágabban értelmezve, az adott helyzet tekintetében mégis ilyen akadálynak minősíthető a körülményekben beállt változás, ha az rendkívüli és aránytalanul nagy terhet ró a kötelezettre.⁶¹ Ez csak egy kiragadott példa az ítéletek sorából, azt azonban ki lehet mondani, hogy legalább a tekintetben az egységes ítélkezés felé haladunk, hogy több bírói döntés is megerősítette: amennyiben egy esetre, illetve az abban érintett adásvételre a CISG az irányadó szabályrendszer, a 79. cikk rendelkezései megelőzik, és felülírják a hasonló tartalmú belső jogi doktrínákat.⁶²

Meg lehet előzni a vitás eseteket azonban azzal, hogy a felek a szerződésben maguk alkotják meg saját, „külön bejáratú” vis maior klauzulájukat.⁶³ Ebben az esetben ugyanis olyan körülményeket is ide sorolhatnak, melyek sokkal szélesebb, vagy lényegesen eltérő értékelési kört vonnak maguk alá, mint az ismert polgári jogi megoldások.⁶⁴

3.1. Természeti katasztrófák

A vis maior körülménynek nem csak a köznapi gondolkodásban képezi lényegében kizárólagos tartalmát az elemi csapásokból bekövetkező szerződésszegések, hanem a jogirodalmon belül is meglehetősen gyakori, hogy már-már összemosódik a vis maior fogalma az ember ellenőrzési körén kívüli, nagy erejű természeti hatásokkal. A természeti körülmények meglehetősen közel állnak ahhoz, hogy elsőre abszolút elismerési kategóriának tekintsük őket, hiszen az időjárási viszonyok és az elemi csapások, mai technikai fejlettségünk mellett egyelőre általában ellenőrzési körön kívüli körülményeknek minősülnek⁶⁵. Ennek azonban érdekes ellenpéldái is vannak egyes külföldi nemzeti jogokban, melyet szemléletesen támaszt

⁶¹ UNCITRAL Digest of Case Law on the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (a továbbiakban: UNCITRAL Digest), 2012, 388. o. Elérhető: <https://www.uncitral.org/pdf/english/clout/CISG-digest-2012-e.pdf> (2016. 10. 17.)

⁶² UNCITRAL Digest, 389. o.

⁶³ Ennek alapja szintén a már korábban is hivatkozott CISG 6. cikk, mely kimondja, hogy „A felek kizárhatják az Egyezmény alkalmazását, illetve - a 12. Cikk rendelkezései szerint - eltérhetnek tőle vagy módosíthatják bármely rendelkezésének jogi hatását.”

⁶⁴ KATSIVELA, MAREL: Contracts: Force Majeure Concept or Force Majeure Clauses? in *Uniform Law Review*, 2007/12. szám 101-119. o.

⁶⁵ ld. a nemzetközi irodalomban pl. P.J.M. DECLERCQ: Modern Analysis of the Legal Effect of Force Majeure Clauses in Situations of Commercial Impracticability, in *Journal of Law and Commerce*, 1995/15. szám 213-255. o., illetve KATSIVELA, MAREL: *i.m.* 105.p.

alá többek között⁶⁶ az az eset⁶⁷, melyben az eljáró bíró kimondta, hogy egy olyan helyen, mint Új-Zéland, ahol a földrengések úgymond nem ismeretlenek, nem mondható, hogy a legtöbb üzletember ne lenne tisztában azzal, hogy fennáll egy ilyen okból bekövetkező kár veszélye. Ez alapján pedig elutasította az ilyen okra alapított mentesülési igényt.⁶⁸

E kérdést érintő esetekben a viták centruma leginkább a kárenyhítési kötelezettség teljesítésének kérdése lehet, hiszen egyértelműen valós probléma, hogy a kötelezettek egy esetleges elháríthatatlan körülmény bekövetkeztekor nem tesznek meg mindent annak érdekében, hogy – alapvetően a másik félre tekintettel – csökkentsék az így bekövetkező szerződésszegéssel okozott károk mértékét.

3.1.1. Releváns esetgyakorlat

A következő jogeset⁶⁹ 2000-re vezethető vissza, melyben több lényeges kérdés is felmerült az ICC⁷⁰ részeként eljáró párizsi választottbírósa előtt. A felek feldolgozott élelmiszer adásvételére vonatkozó szerződést kötöttek. A vevőnek különböző felszereléseket és alapanyagokat kellett volna rendszeres időközönként leszállítania az eladónak, aminek felhasználásával 440 tonna árut kapott volna időszakos szállítással. Az árat mindössze a szerződés első négy hónapjára állapították meg, míg a fennmaradó részekre vonatkozóan az év későbbi részében tették volna ezt meg. A jogvita akkor keletkezett, amikor az eladó nem volt képes a szállítást a továbbiakban folytatni, az aszály, illetve ezzel összefüggésben a szükséges nyersanyagok kínálatában beálló csökkenés következtében. A vevő ezt követően nem fizette meg a már leszállított részlet ellenértékét, amihez kapcsolódóan felhozott egy olyan érvet is, hogy a leszállított áruk nem feleltek meg a minőségi elvárásoknak. A bíróság a CISG és az INCOTERMS alkalmazásával azt állapította meg, hogy az eladó jogosult volt felfüggeszteni a szállításait a vis maior körülmények okán. E vélemény alátámasztására megjegyezte azt is, hogy az eladó beszerzett a vevő részére egy hivatalos okiratot az ő helyi kereskedelmi kamarájától, mely igazolta, hogy az eladó szerződéses kötelezettségeit a klimatikus feltételek ellenőrzési körén kívül álló, kedvezőtlen alakulása miatt nem tudja teljesíteni. A szerződésben

⁶⁶ Id. bővebben pl. PORTER, JOHN E.; BROOKS, BARRY A.: *Commercial Aftershocks of the Great Eastern Japan Earthquake: Force Majeure and Related Issues*. Elérhető: <https://www.paulhastings.com/docs/default-source/PDFs/1909.pdf> (2016. 11. 05.)

⁶⁷ N.Z.L.R.873. sz. ügy., *Hawke's Bay Electric-Power Board v. Thomas Borthwick & Sons (Australia) Ltd.* (1933)

⁶⁸ NOTTAGE, LUKE: Changing Contract Lenses: Unexpected Supervening Events in English, New Zealand, U.S., Japanese, and International Sales Law and Practice, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2007/2. szám

⁶⁹ Case No. 8790 of 2000

⁷⁰ ICC = International Chamber of Commerce, azaz a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara

rögzített vis maior-klauzula pedig kifejezetten úgy rendelkezett, hogy az ilyen igazolások kellő bizonyítékuak szolgálnak a vis maior körülményekre.

Egy másik jogvitában⁷¹ három, készülékek készítéséhez felhasználandó sajt adásvételére megkötött szerződés teljesítésével kapcsolatban merült fel kérdés, melyeket ugyanazon a napon, 2008. január 21-én kötött meg a belga eladó és a spanyol vevő. A jogvita közvetlen kiváltó oka az volt, hogy a vevő visszautasította a további termékek átvételét, valamint a megfelelő vételár megfizetését egy, a telephelyén 2008. március 15-én bekövetkezett tüzesetet követően, arra alapozva, hogy a tűz ellenőrzési körén kívül következett be, s mint ilyen, feljogosítja őt arra, hogy a CISG 79. cikk alapján mentesüljön a szerződéses kötelezettségek teljesítése alól. A belga eladó, visszautasítva a másik fél hivatkozását és érveit, keresetet nyújtott be a vevő ellen, melyben követelte az alperes részére átadott tejtermékek ellenértékét, beleértve azokat is, amelyeknek leszállítását a tűz után ugyan már nem kérte a másik fél, ő ennek ellenére mégis leszállította. Válaszában a vevő elismerte, hogy tartozott az eladónak az esetet megelőzően már korábban leszállított áruk vételárával, de elutasította azt, hogy bármivel is tartozna azokért a szállítmányokért, melyeket a tüzesetet követően kifejezetten nem szeretett volna megkapni, e célból támaszkodott a CISG 79. cikkére is.

Az elsőfokú bíróság 2010. március 19-én hozott ítéletet, helyt adva a tüzesetet megelőzően leszállított árukért való kompenzáció iránti követelésnek, minden más kérdésben azonban elutasította a kereset. Különösen kiemelte, hogy a vevő nem tartozik azon áruk vételárával, melyeket kifejezett nyilatkozatával nem kívánt megkapni a tüzesetet követően, alkalmazva a vevő javára a fent említett cikkét az Egyezménynek, a következő indokolást alkalmazva: a) az egy elfogadott tény, okirati bizonyítékokkal alátámasztva, hogy tűz ütött ki a vevőnél, mely elpusztította azt az üzemet, ahol azokat a termékeket állították elő, aminek a felperes alapanyagul szállított sajtot. b) Ez az esemény vis maior körülményt létesített; c) elfogadhatatlan, hogy az eladó ennek ellenére útnak indította az áruk egy részét 2008. március 17-én, miután az esetről értesítették, az pedig még inkább, hogy folytatta a termékek előállítását alperes részére az incidens és az elfogadás lehetlenségének ellenére.

Habár az ítélet ellen nem nyújtottak be fellebbezést, az eladó az ítéletet meghozó elsőfokú bírósághoz újabb kereseti kérelmet nyújtott be, mely kérelem a felperülő jogorvoslati kérelmek következtében legvégül már a Legfelsőbb Bíróság elé is került. Ebben a keresetében, az eladó kérte a szerződés megszüntetését a vevő kötelezettségeinek elmulasztása miatt, továbbá kérelmezte, hogy az alperest kötelezzék mindazon költségek megfizetésére, melyet nem teljesített, valamint azon károk megtérítésére is, amelyek – ahogy fogalmazott – a szerződésszegés

⁷¹ Case No. 271/2014 [JUR\2014\187171]

következtében merültek fel. Az alperes ez újabb alkalommal is ugyanazt a védekezést terjesztette elő, mint legelső alkalommal.

Az eljáró bíróság ezúttal részben helyt adott a követelésnek, és elrendelte, hogy a vevő fizesse meg a vevőnek az elmaradt haszon címén követelt összeget. Az alperes fellebbezést nyújtott be a döntés ellen, aminek a tartománya legfelsőbb bíróság (*Provincial High Court*) helyt adott, teljes egészében elutasítva az eladó követeléseit. Az eladó rendkívüli jogorvoslati indítványt terjesztett be a Legfelsőbb Bíróságnál a fellebbviteli döntés ellen, eljárási szabályok megsértésének megállapítása és a döntés megsemmisítése érdekében. Az indítványokat azonban a Legfelsőbb Bíróság elutasította azon az alapon, hogy a megelőző eljárásban, a vevő telepén bekövetkezett tüzeset CISG 79. cikke szerinti teljesítést akadályozó tényezőként való jellemzése a második eljárásban érintett igazságszolgáltatás szerveket köti, miután mind a felek, mind pedig a szerződés is azonosak maradtak. Az ítélet megsemmisítésére irányuló indítványt pedig több okból sem találta megalapozottnak.

3.2. A piaci viszonyok változásából levezethető mentesítési okok

A természeti körülmények mellett kiemelt jelentősége van a nemzetközi kereskedelmi megállapodások érvényesülése körében a gazdasági körülményeknek, illetve az egyes piaci viszonyoknak, hiszen a gazdaság, mint olyan, alapvető jelentőséggel és hatással bír valamennyi piaci szereplőre. Mivel a nemzetközi kereskedelem szükségszerűen visszterhes, rendszerint adásvételi szerződéseket takar, a felek szempontjából egyáltalán nem mellékes, hogy milyen a pénzügyi szektor állapota, a felvevőpiac mérete és fizetőképessége, a szerződés teljesítését érintő jogi szabályozás vagy éppen a piaci viszonyokra visszavezethetően a felek pénzügyi helyzete.

A bíróság nem mentesítette vis maior körülményre való hivatkozása ellenére sem a felelősség alól azt az állami ügynökséget, aki két külföldi vállalattal kötött *joint venture* jellegű szerződést termőföld megművelésére. Azonban a földet nem tudta használatba adni a szerződésnek megfelelően, mert egy nemzetközi szervezetnek bocsátotta a rendelkezésére, hogy azon egy szomszédos államból származó menekülteket helyezzenek el. Az eljáró bíró pedig kimondta, hogy nem minősül e körülmény sem vis maiornak, hiszen a szerződő állami félnek nagyon szigorú kötelezettsége, hogy megbizonyosodjon minden olyan körülménnyel, ami befolyásolhatja a szerződés teljesítését, ideértve az olyan társadalmi viszonyokat is, amelyekről a külföldi szerződő félnek nem is nagyon lehet tudomása. Ezen az alapon, ha a kellő bizonyosságra nem tett szert, akkor minden következményért felelni köteles.⁷²

⁷² <http://www.unilex.info/case.cfm?pid=1&do=case&id=1660&step=Abstract> (2016. 11. 05.)

3.2.1. A CISG releváns joggyakorlata

Az alábbi jogvitában⁷³ a Kínai Nemzetközi Gazdasági és Kereskedelmi Választott-bírószak Bizottsága (a továbbiakban: Bírószak) hozott ítéletet 2003. június 26-án. A jogvita tárgya harmincezer tonna alumínium három különböző részletben, mind-egyikre külön, előre meghatározott áron történő leszállítása és adásvétele volt. A fizetésre a vevő által az eladó részére átadott akkreditív útján került volna sor.

Az eladó azt állította, hogy a vevő megszegte a szerződést azzal, hogy nem adta ki részére a szükséges akkreditíveket, amiből kifolyólag az eladó kénytelen volt csökkentett áron értékesíteni az árut a piacon. Ezt követően a vevő elállt a szerződéstől, amelynek hatására a hongkongi felperes a már rendelkezésre álló, fennmaradó teljesítési részeseteket ismételen kénytelen volt az alperessel kötött szerződésben meghatározott áraknál jelentősen alacsonyabb vételáron eladni más vevőknek.⁷⁴ Az eladó ezért követelte az ellenérdekű fél szerződésszegéséből eredő károk, így az elvart haszon elmaradásából származó károk megtérítését is. Ezen túlmenően az eladó egyéb felmerült költségek megtérítésére is igényt terjesztett elő.

A vevő ezzel szemben úgy érvelt, hogy egy másik szerződés teljesítésével kapcsolatban felmerült többletköltségei miatt gazdasági kényszer hatására írta alá a megállapodást, továbbá vis maior-jellegű védekezést is előterjesztett, állítva, hogy lehetetlen volt számára az akkreditíveket kibocsátani a kínai alumínium importra vonatkozó szabályozásban bekövetkezett változásokra és korlátozásokra visszavezethetően. Érvelése arra is kiterjedt, hogy ez a változás egyértelműen az ő ellenőrzési körén kívüli körülmény volt, s mint ilyen, egy jogi akadály merült fel a kötelezettségének teljesítésével szemben. A szerződést ugyanis 2001. szeptember 19-én írták alá, a vevő pedig szeptember 25-én értesült arról, hogy jogszabályi változások fognak bekövetkezni, mely alapján október elsejét követően nem lehet alumíniumot importálni Kínába, amennyiben a szerződő felek a jogügylet keretein belül nem tesznek eleget az új törvény rendelkezéseinek. A vevő érvelése szerint ezen okok miatt mentesíteni kell őt a felelősség alól.

Ítéletében a bíróság rámutatott: habár a hivatkozásában a vevő előadta és hivatkozott rá, mégsem bizonyította megfelelően a gazdasági kényszerhelyzet meglétét, egyúttal pedig elutasította a vis maior-jellegű védekezését is, kijelentve, hogy az új szabályozás nem tette teljes mértékben lehetetlenné a Kínába történő alumínium-importot. Pusztán néhány újabb követelményt állított fel az engedélyezési és regisztrációs folyamatokban. Következésképpen, ez a szabályozás nem

⁷³ Case No. CISG/2003/10

⁷⁴ Az elállás jogkövetkezményeiről bővebben: CISG-AC Opinion No. 9, Consequences of Avoidance of the Contract, Rapporteur: Professor MICHAEL BRIDGE, London School of Economics, London, United Kingdom. Adopted by the CISG-AC following its 12th meeting in Tokyo, Japan on 15 November 2008.

tette lehetetlenné a vevő szerződéses kötelezettségeinek teljesítését, a leszállított árukat továbbra is át tudta volna venni. Továbbá, bár faxon kétszer is küldött értesítést a vevő, nem tesz eleget a tájékoztatási kötelezettségnek az az üzenete, hogy „valami gond van az akkreditívnyitási folyamatban”.

Az ide tartozó második jogesetben⁷⁵ az Orosz Kereskedelmi és Iparkamara Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróháza tárgyalta azt az ügyet, amelyben egy német eladó⁷⁶ és egy orosz vevő között létrejött több, áruszállításra vonatkozó adásvételi szerződés, ám a vevő állítása szerint az eladónak csak akkor kellett volna szállítania az árut, amikor erre a vevő kifejezetten felszólítja, míg az ellenkező álláspont az volt, hogy a felek által előre meghatározott menetrend szerint kellett sort keríteni a szállításra. Ez azért volt kifejezetten lényeges vonás, mert a vevő szerződésszegése abban állt, hogy nem teljesítette az eladó által – szerinte menetrendszerűen – teljesített szállítmányokért fennálló vételárfizetési kötelezettségét, három lényegi körülményre való hivatkozással. Az első az volt, hogy a nyugat-európai piacon megcsappant a kérdéses árura irányuló kereslet, így nem tudta az árukat újra értékesíteni, a második az volt, hogy nehézségekbe ütközött a származás országára vonatkozó igazolások beszerzése során, harmadszor pedig azért, mert állítása szerint a szerződéssel ellentétben, neki kellett viselnie az áru behozatala során felmerülő importvámokat.

A vevő azzal érvelt, hogy amikortól kezdődően a rendelkezésre álló készlet és szállítmány meghaladta az ilyen típusú áruk iránti keresletet a nyugat-európai piacon, kérte az eladót, hogy függessze fel a termékek szállítását. Ez azonban a bíróság és az felperes szerint sem szolgálhat a vevő részére annak alapjául, hogy ne fizesse meg a már leszállított áruk vételárát. Figyelembe véve a szerződések kikötéseit, valamint a CISG 53. és 60. cikkeinek megfelelően, a vevő köteles elfogadni és átvenni a leszállított árukat. A Bíróság véleménye szerint, semmilyen, a piaci viszonyokban beálló lehetséges változás nem szabadíthatja fel a vevőt e kötelezettség alól a szerződések 13. paragrafusa és a CISG 79. cikke szerint.

A vevő a származási ország igazolásai beszerzésének nehézségeire, valamint az export engedélyek csak az áruk egy részére való meglétére hivatkozásai nem voltak figyelembe vehetők a Bíróság által. A vevő nem igazolta az okozati összefüggést e körülmények és a leszállított árukért való fizetés elmulasztásának ténye között. Emellett a vevő semmilyen pénzbeli ellenkövetelést sem terjesztett be az előbbi körülményekkel kapcsolatban.

A fenti esetből két releváns mondatral találkozhattunk, melyek arról szólnak, hogy a vevő nem mentesülhet a felelősség alól amennyiben a vételárfizetési kötelezettségének úgy nem tesz eleget a piaci viszonyokban beállt változásokra

⁷⁵ Case No. 255/1994 of 11 June 1997

⁷⁶ Németország teljesítési akadályokkal kapcsolatos szabályozásáról bővebben lásd: RIVKIN, DAVID W.: *i.m.* 11-16. o.

hivatkozva, hogy az árut egyébként már korábban, a változások beállta előtt le szállították. Ez a bírói megállapítás azt a jelentést is magában hordozza, hogy a vis maior körülményre való hivatkozás ezen eset keretei között csak a kötelezettség esedékessé válásakor már fennálló, vagy abban a pillanatban bekövetkező körülményekre lehetséges.⁷⁷ Azonban az előző esetben a vevő azokért az árukért sem fizetett, amelyek már megérkeztek hozzá, és hozzájárultak ahhoz, hogy a rendelkezésre álló készlet meghaladja a kereslet alapján szükséges mértéket, azaz a vevő már rendelkezett az áruval, amivel egyidejűleg esedékessé vált a vevő kötelezettsége is a vételár megfizetésére (még ha a szerződésben esetlegesen egy későbbi fizetést is lehetővé tevő időintervallum volt rögzítve).

3.3. A harmadik személyeknek felróhatóan bekövetkezett szerződésszegés

A szűkebb értelemben vett feleken kívül a szerződés teljesítésében érintett személyek tekintetében a legtöbb kommentátor⁷⁸ három alanyi kategóriát létesít: 1) a szerződő fél alkalmazottja; 2) azok, akik szerződés alapján a fél kötelezettségének teljesítéséhez elengedhetetlen előfeltételeket valósítják meg (gyártó vagy beszállító); és végül 3) azok, akik a 79. cikk (2) bekezdésben leírtaknak megfelelően kötelesek a szerződés egészének vagy egy részének a teljesítésére.⁷⁹ SCHLECHTRIEM szerint a CISG 79. cikkének megfelelően a három esetet a következő módon kell megkülönböztetni:

1. A kötelezett mindig felelős a saját munkavállalóiért, mindaddig, amíg ő szervezi és felügyeli a munkájukat. A hiányosságokat és a gyenge teljesítményt mindig az egyes munkavállalók eredményezik, következésképpen az eladót nem mentesítik a felelősség alól.
2. Ahol harmadik személyek is érintettek a jogviszonyban, az eladó felelőssége azon múlik, hogy a kötelezettségeinek teljesítése érdekében kötött-e szerződést e személyekkel. Ha igen, akkor a kötelezett csak akkor mentesülhet, ha mind az eladó, mind pedig a harmadik személy esetében megállapíthatók a 79. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételek.
3. Ha a harmadik személy teljesítménye csupán az előfeltétele a teljesítésnek, például azokban az esetekben, ahol a harmadik fél nem teljesíti

⁷⁷ Az akadály felmerülésének időpontjával kapcsolatban bővebben lásd: TALLON, DENIS: Article 79, in *Bianca-Bonell Commentary on the International Sales Law*, 1987, Giuffrè: Milan, 572-595. o.

⁷⁸ Pl.: ENDERLEIN, FRITZ; MASKOW, DIETRICH: *International Sales Law: United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, 1992, Oceana Publications. Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/enderlein.html#art79> (2016. 11. 07.)

⁷⁹ LIU, CHENGWEI: *Force Majeure - Perspectives from the CISG, UNIDROIT Principles, PECL and Case Law* Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/liu6.html> (2016. 10. 13.)

közvetlenül a jogosultnak a kötelezett köteleességét, a CISG 79. cikk (1) bekezdése marad az irányadó szabály.⁸⁰

Manapság, bírói döntésekkel is megtámogatva, egyre gyakoribb az az állásfoglalás, hogy a 79. cikk (2) bekezdése tekintetében ne számítson harmadik személynek a beszállító annak alapján, hogy ő csak biztosítja a fél szerződéses kötelezettségének teljesítéséhez szükséges előfeltételeket, vagy csak a teljesítés előkészítésében segítkezik anélkül, hogy a tulajdonképpeni szerződésnek nem teljesíti semelyik részletét sem, ahogy azt a 79. cikk (2) bekezdése megköveteli.⁸¹

3.3.1. Kapcsolódó esetjog

Az alábbi jogvita⁸² alapvetően nem a vis maior témakörét járja körül, mert a jogvita tárgya a beszállító mulasztásából bekövetkező szerződésszegés, így pedig a vizsgálat középpontjában sokkal inkább a CISG 79. cikk (2) bekezdése⁸³ áll, azonban bizonyos aspektusaiban releváns a kutatási téma szempontjából.

A felperes, egy angol vevő⁸⁴ és az alperes, egy német eladó, 1994. októberében vas-molibdén Kínából Rotterdamba szállítására kötöttek szerződést, CIF kikötéssel. A termékek sosem kerültek vevő részére leszállításra, mivel az eladó maga sem kapta meg azokat az ő saját, kínai beszállítójától. A szállítási póthatáridő lejártát követően a vevő egy helyettesítő megállapodást kötött egy harmadik féllel a hiányzó áru más forrásból történő beszerzésére, egyúttal pedig perelte az eladót az általa így kifizetett, és az eredeti szerződésben meghatározott vételár közötti különbség megtérítése érdekében.

A bíróság megállapította, hogy a vevő jogosult volt a kártérítésre a CISG 75. cikke alapján, mert úgy ítélte meg, hogy a szerződéstől a CISG 49. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja alapján⁸⁵ is volt lehetőség elállni. Az a) pont kimondja,

⁸⁰ Hivatkozva: LIU, CHENGWEI: Uo.

⁸¹ FLAMBOURAS, DIONYSIOS P.: The Doctrines of Impossibility of Performance and clausula rebus sic stantibus in the 1980 Vienna Convention on Contracts for the International Sale of Goods and the Principles of European Contract Law: A Comparative Analysis, in *Pace International Law Review* vol. 13 (Fall 2001), 261-293. o.

⁸² Case No. 1 U 167/95

⁸³ (2) *Ha a fél mulasztása a szerződés egészének vagy egy részének teljesítésére általa igénybe vett harmadik személy mulasztására vezethető vissza, a fél csak akkor mentesül a felelősség alól, ha*

(a) az előző bekezdés alapján mentesül, és

(b) az általa igénybe vett személy maga is mentesülne, ha az előző bekezdés rendelkezéseit alkalmaznák rá.

⁸⁴ A common law jogrendszerek szabályozási gyakorlatát lásd: RIVKIN, DAVID W.: i. m., 3-8. o.

⁸⁵ 49. cikk (1) bekezdés:

A vevő elállhat a szerződéstől,

hogy habár az időbeli késedelem általában nem minősül alapvető szerződésszegésnek, mégis minősülhet annak, amennyiben a meghatározott határidőn belüli szállításhoz a vevőnek olyan különös érdeke fűződik, amely a szerződés megkötésének pillanatában előrelátható, illetve a másik fél előtt ismert (CISG 25. cikk). A CIF INCOTERMS klauzula definíció szerint úgy határozza meg a szerződést, hogy azt egy pontosan meghatározott, fix időpontban kell leszállítani. Ami a b) pontot illeti, a bíróság azt is megállapította, hogy a vevő rögzített egy kiegészítő időtartamot, póthatáridőt a szállítás teljesítésére (CISG 47. cikk (1) bek.), amelyet azonban az eladó szintén elmulasztott.

A bíróság kimondta, hogy az eladó nem mentesülhet a felelősség alól, sem a vis maior klauzula, sem pedig az Egyezmény 79. cikk (1) bekezdése alapján. Az eladó köteles ugyanis viselni mindazokat a kockázatokat, melyek a saját beszállítójától való árubeszerzés során merülhetnek fel. Csak abban az esetben mentesülhetne a felelősség alól, amennyiben az azonos, vagy legalábbis hasonló minőségű áruk teljes mértékben elérhetetlenek lennének a piacon. Ráadásul a bíróság azt is kijelentette, hogy az eladóra hárul annak a kockázatviselési kötelezettsége is, ha a helyettesítő szerződés megkötéséig a kérdéses termékek piaci ára megemelkedik.

A második esetben⁸⁶ a felek között 1994. novemberében megkötött szerződés alapján, a vevő, egy orosz vállalat, átutalt az eladó, egy német cég számára, az eladó által meghatározott, orosz banknál vezetett számlára egy előre meghatározott összegnyi rubelt a szállítandó áruk vételár-előlegként. Az eladó azonban nem szállította le az árukat arra hivatkozással, hogy nem érkezett meg a vevőtől a számlájára a kérdéses összeg, méghozzá a számlavezető bank csődje és ebből következően a számla befagyasztásának köszönhetően. Az eladó nézőpontja szerint ezek a körülmények megfellelthetők a vis maiornak, amelynek megállapítása egyben azt is eredményezné, hogy mentesülne a szerződéses kötelezettségének elmulasztásából származó felelősség alól.

A vevő azonban a fizetési megbízás másolatának benyújtásával igazolást mutatott be arra vonatkozóan, hogy teljes egészében előre megfizette a szerződés tárgyát képező áruk vételárát. Az eladó tudomásul vette az összeg átutalását, és nem vitatta azt a tényt, hogy nem teljesítette a már kifizetett áruk leszállítására vonatkozó kötelezettségét. A bíróság nem fogadta el az eladó azon állítását, hogy a bank csődje a vis maior egy esete lenne, mely egyúttal mentesítené őt a nemtel-

a) ha az eladó szerződésen vagy az Egyezményen alapuló kötelezettségének a megszegése alapvető szerződésszegésnek minősül; vagy

b) nemteljesítés esetén, ha az eladó nem szolgáltatja az árut a vevő által a 47. Cikk (1) bekezdése szerint megállapított póthatáridőn belül, illetve, ha kijelenti, hogy e határidőn belül sem teljesít.

⁸⁶ Case No. 152/1996

jesítés miatti felelősség alól, mivel annak nem volt közvetlen hatása az áruk leszállításának elmulasztására. Miután a vevő teljesítette az órá megállapodás szerint eső kötelezettségeit, a bíróság helyt adott a vevő követelésének, továbbá kamatfizetési kötelezettséget is előírt a CISG 78. cikkével összhangban.

A következő jogvitában⁸⁷ eljáró bíróság hasonló jellegű ítéletre jutott, melyben egy kínai vállalat, az eladó, beperelt egy orosz céget, a vásárlót, mivel az nem teljesítette a közöttük létrejött cseügyletből származó kötelezettségeit. A felek (a szerződéskötéskor) egy kiegészítő megállapodást is kötöttek a vásárló eladó által leszállított árukért való fizetésére vonatkozóan, mely szerint ha a cseügylet valamilyen oknál fogva meghíúsulna, a szállítmány visszaküldése helyett megállapítanak egy határidőt a tartozás pénzbeli kiegyenlítésére, továbbá a kötelezettségszegés esetén felmerülő tartozáskiegyenlítésre vonatkozóan kamatfizetési kötelezettséget is kikötöttek. A vevő a perben kérelmezte tartozásai alóli felmentését, miután a teljesítésre való képtelensége egy ellenőrzési körön kívül eső, harmadik félnek felróható akadályból származott: a bank, amely a vevő pénzügyi eszközeit rendezte, csődbe ment.

A felek által előterjesztett bizonyítékok alapján a bíróság megállapította, hogy az eladó árukat szállított a vevőnek, de a vevő nem teljesítette saját kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy árukat szállítson az eladónak. A felek ezért megállapodtak, hogy cseügylet helyett pénzügyi úton rendezik a szerződést. A vevő azonban azt a kötelezettségét is elmulasztotta teljesíteni, hogy fizessen a már szállított árukért. A bíróság megalapozatlannak találta a vevő azon igényét, hogy mentesítsék a CISG 79. cikke alapján a szerződés nemteljesítése miatti felelősség alól, miután a bank csődje nem tartozik az adott cikk hatálya alá tartozó felmentési okok közé.

A következő ügy⁸⁸ tényállása szerint egy svájci vevő és egy kínai eladó adásvételi szerződést kötött alumínium-oxid szállítására. A szerződés szerint a kifizetést a vevő által kiállított visszavonhatatlan akkreditív (*irrevocable letters of credit* = L/C) útján, míg a szállítást három részletben kellett volna teljesíteni. A bankkal kapcsolatos problémák miatt, az első L/C-t a vevő nem állította ki. Az eladó ebből kifolyólag az első részletet továbbértékesítette egy másik vállalat részére. Ezt követően került volna sorra az alumínium-oxid adásvétel második részlete, azonban a vevő ismételen nem tudott kiállítani egy L/C-t. Az eladó ismételen kénytelen volt továbbértékesíteni az áruk részletét, egyúttal pedig kezdeményezte a választottbírói eljárás megindítását kárigényének érvényesítése érdekében. Az eladó álláspontja szerint ugyanis az L/C kiállításának elmulasztása megvalósítja a CISG 25. cikke szerinti alapvető szerződésszegést. Védekezésül a vevő arra hivatkozott, hogy a bank L/C kiállítására vonatkozó elutasítása a CISG

⁸⁷ Case No. 269/1997

⁸⁸ Clout Case No. 861/1997

79. cikke szerinti ellenőrzési körön kívüli körülmény volt, s mint ilyenért, nem tartozik felelősséggel.

Az eljáró választottbíróság megállapította, hogy a bank L/C kiállítására vonatkozó elutasítása a vevő több korábbi, meghiúsult üzleti tranzakciójára vezethető vissza. A bank elutasítása így egyértelműen előrelátható volt, és nem létesített vis maior körülményt. A Kínai Népköztársaság külföldi érdekeket érintő gazdasági szerződésekről szóló törvényének 22. cikke, valamint a CISG 77. cikke szerint a vevő ezáltal egyértelműen jogosult a kártérítésre. Azonban a bíróság úgy vélte, hogy az eladó csupán az első részletre vonatkozóan, ott is csak szerződéses ár és az továbbértékesítési ár közötti különbségre jogosult, ami azt illeti, a második részlet esetében, habár az eladó már tisztában volt azzal, hogy a vevő nem fogja teljesíteni a szerződést, mégis további anyagot vásárolt annak érdekében, hogy azt eladja a vevőnek. Ezzel tehát az eladó megsértette a kárenyhítési kötelezettségét. A CISG 76. cikkének megfelelően a bíróság úgy vélte, hogy ennek ellenére az eladónak jár a szerződés szerinti és az 1996. júliusi nemzetközi piaci árak közötti különbség, amelyet az indokol, hogy ez egy ésszerű időtartam elteltét jelent arra vonatkozóan, hogy az eladó késő júniusban értesítette az eladót arról, hogy nem hajlandó a szerződést teljesíteni.

3.4. Külkereskedelmet érintő szabályozásban beállt változások, mint akadályok

Ahogy a korábban hivatkozott jogeset⁸⁹ kimondja: amennyiben az állam a szerződő fél, vagy épp az állam egyoldalúan vállal magára nézve kötelezettséget, értelemszerűen és logikusan nem hivatkozhat a jogszabályokban meghatározott korlátokra, akadályokra, mint a szerződésszegését kimentő, ellenőrzési körén kívüli elháríthatatlan körülményekre. Ugyanis az esetek túlnyomó többségében e szabályokat saját maguk hozták meg, s mint ilyet, gyakorlatilag szinte bármikor módosíthatnának, illetve „kikiiktathatnának”. Azonban a nemzetközi szerződések, továbbá önmagában a nemzetközi jog általánosan előírt, kógens normái által jelentett akadályok egyértelműen kivételt képeznek ez alól a kizárás alól. Azaz az állam e kötelező nemzetközi normákban előírt rendelkezések által felállított akadályok kivételével, nem hivatkozhatnak jogszabályra, illetve annak változására, mint mentesítő körülményre.

Ez volt tehát az államra, mint szerződő félre vonatkozó része a kategória e pontjának, azonban ilyen egyértelműen nem lehet „beskatulyázni” a jogszabályváltozással kapcsolatban bekövetkezett teljesítési akadályok kérdését abban az esetben, amennyiben a szerződő felek mindegyike, vagy legalábbis a szerződészegő fél magánszemély. Ezt az állítást támogatják alá az alábbi jogesetek is.

⁸⁹ Lásd: C-145/85 sz. ügy, Denkvit België NV v Belgian State [1987] ECR 565.

3.4.1. *Releváns joggyakorlat*

2011. július 26-án egy svájci⁹⁰ vevő választottbíróági eljárást kezdeményezett az Ukrán Kereskedelmi- és Iparkamara Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróóságánál (bíróság) a vele szerződő ukrán eladó ellen, egy 2010. június 14-én megkötött szerződésen alapuló kukoricaszállítási kötelezettsége megszegése miatt.⁹¹ A szerződés alapján az eladónak öt részletben kellett volna leszállítania a kukoricát a vevőnek. Az elsőt a szerződéssel összhangban le is szállította, azonban egy belső jogi változás miatt, mely állítása szerint lehetetlenné tette a kukoricaexporthoz szükséges engedély beszerzését, a hátralevő négy szállítmány leszállítását már elmulasztotta.

A vevő állította, hogy az engedélyezési követelmények bevezetése nem zárta ki az eladó kukoricaszállítási kötelezettségének teljesíthetőségét. Az eladó vitatta, hogy a fennmaradó szállítmányokat ne befolyásolta volna a szabályozásban beállt változás, mely exporttilalmat létesített, lehetővé téve a szerződésben is alkalmazott GAFTA minta 13. cikkének rendelkezései által meghatározott felmondást.

A bíróság így azt állapította meg, hogy habár a szerződés a 79. cikktől eltérő előírásokat is tartalmazott a vis maiorra, azok tartalmilag szoros összefüggésben vannak a vizsgált cikk rendelkezéseivel. Így a CISG 6. cikkének alkalmazásával, mely alapján a felek kizárhatják az Egyezmény alkalmazhatóságát, vagy eltérhetnek annak rendelkezéseitől, a bíróság megállapította, hogy ugyan azok elsőbbséget élveznek a 79. cikk (1) bekezdésével szemben, de a szerződés rendelkezéseit is megvizsgálva úgy találta, hogy a másodiktól kezdődő teljesítési részleteket jelentő kukorica szállítmányozás elmulasztása vis maior körülmény okán következett be, ezzel pedig az eladó mentesül a felelősség alól.

Ez a jogeset alátámasztja, hogy az olyan ügyek esetében, ahol a szerződés teljesítését érdemben befolyásoló jogszabályi változás következik be, lehetséges, illetve célszerű vis maior körülményre hivatkozni, mivel látszólag fennállnak a vis maior feltételei. Egyfelől amennyiben a szerződő felek magánszemélyek, ellenőrzési körükön kívüli akadályról beszélünk, mivel ők a legritkábban tudnak beleszólni a jogalkotási folyamatokba. Azt is el lehet mondani, hogy a kivételes helyzeteket leszámítva (például gazdasági válságok esetén, amikor nagy valószínűséggel megszorításokra kell számítani) a jogi szabályozásban bekövetkező változások nem tekinthetők előre láthatónak, hiszen azok mögött főként a kormányzat gazdasági, jogpolitikai megfontolásai állnak. Az elvárhatóság hiánya pedig megítélésem szerint szoros összefüggésben áll itt az ellenőrzési körön kívüliséggel, hiszen ez esetben a kötelezettnek nem sok befolyásolási lehetősége van az akadállyal kapcsolatban, legfeljebb a kárenyhítési kötelezettség jelenhet meg az ő oldalán, a másik fél felé fennálló tájékoztatási kötelezettség képében.

⁹⁰ Svájc szabályozási gyakorlatát lásd: RIVKIN, DAVID W.: *i. m.* 16-18. o.

⁹¹ Ukraine 23 January 2012 Arbitration proceeding; Case no. 218y/2011

Azonban mégsem lehet kijelenteni általános érvénnyel azt, hogy önmagában a jogszabályváltozás, legyen az akár ténylegesen is hátrányos, egyértelműen vis maior körülménynek minősül. A bírósági gyakorlat ugyanis az, hogy részletesen meg kell vizsgálni a bekövetkezett változás mögött álló gazdasági döntések és célok természetét, illetve azt, hogy az új körülmények között ténylegesen lehetetlen-e a szerződést teljesíteni, vagy csak látszólag az, de a teljesítés valójában csak megnehezült.⁹²

A következő ügyet⁹³ a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Választottbírósága döntötte el ítéletével 1996. december 10-én. Egy Jugoszláv vállalat kaviárt adott el és szállított le a vele szerződő magyar cégnek. A szerződésüknek megfelelően, a vevő volt köteles az árut átvenni az eladó címén, és onnan neki kellett a saját létesítményeibe szállítania Magyarországra. A fizetési kötelezettség két héttel a szállítást követően vált esedékessé, amely idő alatt az ENSZ által Jugoszlávia ellen foganatosított embargó Magyarországon is hatályba lépett. Az eladó ennek hatására átruházta a követelését, illetve a vételár követelésére kijelölt egy ciprusi székhelyű vállalatot. A magyar fél tudomásul vette ennek tényét, de hivatkozása szerint nem volt lehetősége fizetni, abból az okból kifolyólag, hogy az ENSZ embargója vis maiornak minősült. A bíróság megállapította, hogy a vis maior által okozott károkat annak a félnek kell viselnie, akire a kockázatviselés átszállt⁹⁴, aki nem más, mint a vevő. Ebben a vonatkozásban a bíróság szükségesnek találta rögzíteni, hogy a fuvar kockázatát az alperes köteles viselni, hacsak a felek szerződése vagy az alkalmazandó jog másként nem rendelkezik. (CISG 67. cikk) Az alperes legfeljebb akkor mentesülhetne, ha igazolná, hogy a kár a felperes cselekményének vagy mulasztásának köszönhetően következett be. (CISG 66. cikk.) Eszerint a bíróság megállapította, hogy az alperes köteles a leszállított áruk vételárát megfizetni, egyúttal pedig kamatfizetési kötelezettség is terheli.

⁹² A force majeure és a hardship e vonatkozású elhatárolására kimerítő leírást találhatunk JOERN RIMKE kiemelkedő tanulmányában, annak is különösen a IV/D. pont alatt, valamint az V. fejezetben. [RIMKE, JOERN: Force majeure and hardship: Application in International trade Practice with Specific Regard to the CISG and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, in *Pace Review of the Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, 1999-2000, Kluwer, 197-243. o. Elérhető: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/rimke.html> (2016. 10. 29.)]; illetve szintén kiemelkedő jelentőségű SCHWENZER már hivatkozott *Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts* című munkája.

⁹³ Case No. Vb/96074

⁹⁴ A kockázatviselésről és annak átszállásáról lásd bővebben: ERAUW, JOHAN: CISG Articles 66-70: The Risk of Loss and Passing It, in *Journal of Law and Commerce*, vol 25. (2005-2006), 203-217. o.

Amint az látható is, a jogesetben nem a vis maior körülmény ténye a központi kérdés, hanem az, hogy a vevő köteles volt-e úgy megfizetni az áruk vételárát, hogy az eladó lényegében kiküszöbölte a fennálló akadályt. Ebben az esetben a bíróság egyáltalán nem vonja kétségbe a kereskedelmi embargó vis maior jellegét, és ezt még az ellenérdekű fél sem vitatta. Azaz ez az egyértelműség arra enged következtetni, hogy önmagában az embargó vis maior körülménynek minősül, de ez nem jár szükségszerűen együtt a szerződésszegő fél mentesülésével.

3.5. A teljesítést akadályozó hatósági aktusok

Bizonyos esetekben az egyes állami vagy szupranacionális hatóságok, szervek által meghozott aktusok ugyanolyan akadályozó tényezőt jelenthetnek egy szerződés teljesítésére vonatkoztatva, mint a jogszabályok módosításai. Hasonlóság a két kategória között, hogy a bíróság itt nagy hangsúlyt fektet az ügy körülményeinek vizsgálatára, és ennek függvényében dönt csak a mentesülés kérdésében.

Az ide kapcsolódó jogesetben^{95, 96} felperes, egy olasz autókereskedő, továbbértékesített egy olasz magánszemély vásárlónak egy olyan személygépjárművet, melyet az alperestől, egy szintén autókereskedő német féltől vásárolt meg. Azonban az autóról később kiderült, hogy az lopott, ezért az olasz rendőrség elkobozta új tulajdonosától, majd visszajuttatta azt a jogos tulajdonosának. Az olasz vásárló ezt követően elélt a szerződéstől, a felperesnek pedig vissza kellett fizetnie a személygépjármű vételárát.⁹⁷

Az olasz kereskedő beperelte a német eladót a tulajdonátruházás nemteljesítésből származó károk megtérítése érdekében, követelve a vételár visszafizetését, az elmaradt haszon megtérítését, valamint a felmerült ügyvédi költségek viselését is. Az alperes e követelésekkel szemben a CISG 79. cikkében meghatározott mentességi okokra hivatkozott, állítva, hogy ő az autót teljes mértékben jóhiszeműen vásárolta, továbbá az eladás előtt meggyőződött arról, hogy a gépjármű nem lopott azáltal, hogy ellenőriztette az autót erre vonatkozóan a helyi rendőrségnél és a gépjármű nyilvántartási hivatalnál. Továbbá a jármű értékesítésekor, az ideiglenes exportrendszám kiadásakor is mindent rendben találtak a hivatalnál.

Amíg elsőfokon az eljáró bíróság elutasította a keresetet, addig a fellebbviteli bíróság hatályon kívül helyezte ezt a döntést, helyt adva a felperes keresetének. A bíróság megállapította, hogy a CISG 79. cikke nem változtatja meg a szerződés-

⁹⁵ Case No. 7 U 4969/06

⁹⁶ A termékfelelősség kérdésében bővebben: IZSÓ KRISZTINA: *A termékfelelősség a deliktualis és a kontraktualis terület határán*; valamint HORNSHØJ, ANJA HELENA: *Product liability under the CISG and Concurring tort law claims*. Elérhető: <http://law.au.dk/fileadmin/Jura/dokumenter/forskning/rettid/2012/afh26-2012.pdf> (2016. 11. 06.)

⁹⁷ Olasz szabályozásról bővebben lásd: RIVKIN, DAVID W.: i. m. 18-21. o.

ses kockázatviselés terhére. Az eladó felelőssége az áru szerződés szerinti szállítására és a tulajdon átruházására vonatkozik.⁹⁸ A nemteljesítés következményei alóli mentesülés a CISG 79. cikk rendelkezései szerint csak abban az esetben lehetséges, amennyiben az akadály az eladó ellenőrzési körén kívül merül fel. Jelen esetben a bíróság azt állapította meg, hogy az a körülmény, hogy az eladó nem tudta a tulajdonjogot is átruházni a dolog átadásával együtt, nem az ellenőrzési körén kívül eső körülmény volt.

A bíróság azt is megállapította, hogy az a tény, mely szerint az eladó érdeklődött a gépjármű nyilvántartási hivatalnál, nem lehet oka és alapja a CISG 79. cikke szerinti mentesülésnek, egyúttal pedig az eladó elmulasztotta igazolni, hogy nem volt „ésszerűen elvárható tőle, hogy a szerződéskötés idején ezzel az (felmerülő) akadállyal számoljon, azt elhárítsa vagy következményeinek elejét vegye”. Ennek oka pedig főleg az volt, hogy számtalan körülmény utalt a gépjármű eredetére, melyeket az eladó nem vett figyelembe. Mivel a kérdéses járművet saját maga is kereskedőtől vásárolta, feltűnhetett volna neki, hogy az autó típusához és futásteljesítményéhez képest rendkívül alacsony a vételára, továbbá az is gyanús lehetett volna számára, hogy az eladó elmondása szerint meglehetősen érdekes körülmények között, egy olyan parkolóból vásárolta a gépjárművet, ahol egyszerre több, nagyértékű autót kínáltak eladásra, ráadásul az üzletet is telefon útján kötötte meg. Mindezek alapján a bíróság ítéletében kimondta, hogy alperes nem mentesülhet a felelősség alól, tekintve, hogy ésszerűen előre láthatta volna a felmerülő akadályokat, így pedig a CISG 74. cikke alapján köteles helytállni az okozott károkért.

4. KONKLÚZIÓ

Messze nincs akkora esetjoga a Bécsi Vételi Egyezmény vonatkozásában a vis maior körülményeknek, mint azt elsőre várnánk. Ezt támasztja alá az *UNCITRAL Digest* 79. cikkhez kapcsolódóan írt hivatalos kommentárjának hetedik pontja is, mely szerint – bár viszonylag gyakran hivatkoznak rá – kevés sikerrel érvényesíthető a klauzula. Ezt a számok is alátámasztják, hiszen a *Digest* 2012-es elkészültekor mindösszesen öt esetben mondta azt a bíróság, hogy az eladó mentesül a nemteljesítés miatti felelősség alól, míg ezzel szemben 27 másik esetben az eladó

⁹⁸ A tulajdonátruházással kapcsolatos problémákról bővebben: YILDIRIM, AHMET CEMIL: *Lack of Uniform Application Regarding Transfer of Property in International Sales Contracts with Particular Regard to Retention of Title Clauses*. Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/yildirim.html> (2016. 11. 06.), illetve THANG, TRAN QUOC: *Passing of Property Under Contracts for the International Sale of Goods: Should the CISG Regulate the Transfer of Property?* Elérhető: <http://cisgw3.law.pace.edu/cisg/biblio/thang.html> (2016. 11. 06.)

ilyen irányú igényeit elutasították. A vevők esetében ezek a számok még alacsonyabbak, habár itt az arányok valamivel kedvezőbbek: a bíróságok négy esetben fogadták el a mentesülési kifogást, amivel 14 elutasítás áll szemben.⁹⁹

Mindezek mutatják, hogy nehéz határozott képet alkotni a vis maior körülmények természetével kapcsolatban. A kutatási kérdés az volt, hogy milyen esetekben értékeli, illetve értékelheti az eljáró bíróság a szerződés teljesítése során felmerült, ténylegesen vagy csak látszólag ellenőrzési körön kívüli, elháríthatatlan akadályokat mentesítő körülményként? Vajon felállíthatók-e olyan kategóriák, esetkörök, amelyekről általánosságban kijelenthető, hogy egyértelműen igen vagy épp ellenkezőleg, szinte biztosan nem minősül mentesülési körnek?

Ennek alapján azt következtetést vontam le kutatásom során, hogy az alábbi esetekben nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy a bíróság nem fog helyt adni az előterjesztett a mentesülési igénynek:

- A kötelezett fél pénzügyi helyzetével kapcsolatban kijelenthető, hogy – miként az általam hivatkozott jogesetek is mutatják – szinte kivétel nélkül elutasítják a bíróságok a bankokkal kapcsolatban felmerült akadályok elismerését. Ennek a legszélsőségesebb példája, hogy adott esetben még a pénzügyi helyzet csődje sem feltétlenül alapozza meg a mentesülést.
- Hasonló a helyzet a beszállítókkal, illetve általánosságban a harmadik személyekkel kapcsolatban, vagy azoknak felróhatóan bekövetkezett szerződésszegési esetekben is. Ennek alapja a törzsszövegben is tárgyalt azon szemléletmód, hogy azok a személyek, akik szerződéses viszony keretein belül hozzájárulnak a fél kötelezettségének teljesítéséhez, alapvetően a fél ellenőrzési és felügyeleti körébe esnek, így egyértelművé válik az ítélkezési gyakorlat háttere. Szintén nehezíti a kimentést, hogy a CISG 79. cikk (2) bekezdése kifejezetten szigorú feltételeket állapít meg e tekintetben.
- Amint azt az ugyan hivatkozott, de részletesebben ki nem fejtett *Denkavit België NV v Belgian State* jogeset is alátámasztja, amennyiben az állam a kötelezett fél, semmilyen keretek között nem állapítható meg a felelősség alóli mentesülése, ha az ilyen irányú igényét saját maga által megalkotott belső jogi akadályokra alapozza. Ennek indoka nagyon logikus: az állam a saját hatáskörében eljárva hozta meg a kérdéses jogszabályt, és ugyanilyen módon bármikor meg is szüntethetné, illetve módosíthatná azt, ezzel hátrítva el az akadályokat a kötelezettségének teljesítése elől.

Ezzel szemben a következő esetekben jó eséllyel lehet arra számítani, hogy az eljáró bíróság kedvező döntést hoz a vis maior körülményre hivatkozó félre nézve:

⁹⁹ UNCITRAL Digest 389. o.

- A természeti csapások és katasztrófák esetében ezt lehet állítani, hiszen az olyan eseteket kivéve, amikor egy esetleges belső jogi szabályozás (lásd Japán, vagy Új-Zéland példáját) radikálisan eltérő szabályokat nem alkalmaz, vagy a nyilvánvalóan kockázatos helyzeteket kivéve, ha nem állapítható meg felróhatóság a szerződésszegő fél részéről az akadály vagy csapás bekövetkezése vonatkozásában, akkor valószínűsíthetően elfogadja a bíróság az érvelést. Ezt a gyakorlatot támasztják alá a dolgozatban helyt kapott esetek is, hiszen mind az aszály, mind pedig a tüzeset megalapozta a kimentést a bíróság döntése szerint.
- Alapvetően a jogszabályváltozás esetén is ki lehet jelteni, hogy amennyiben magánszemély a szerződésszegő fél, alapjában véve megállnak a mentesítés CISG-ben meghatározott feltételei. Azonban rendszerint ezekben az esetekben merül fel a *hardship* és a *force majeure* közötti ellentét, vagyis itt okozza a legtöbb nehézséget az ügy elbírálása és a mentesítés megállapíthatósága kapcsán, hogy sokszor nem könnyű elhatárolni a lehetetlenülést és a nehézséget.
- Végül még ebbe a körbe sorolható az egyes országokkal szemben bevezetett gazdasági embargó esete is, hiszen az ilyen intézkedések nyilvánvalóan meggátolják az érintett országban honos féllel megkötött szerződések teljesítését. Szintén nem elhanyagolható az a körülmény, hogy az elmúlt években Oroszország kapcsán Európa érezhette, hogy milyen hatásai lehetnek a gazdaságra egy ilyen intézkedésnek, hiszen ez nem csak az orosz feleknek, hanem a velük szerződő külföldi partnereknek is nagy érvágást jelentett.

A többi esetben megítélésem szerint nem igazán lehet sem pozitív, sem negatív irányban általánosítani, még az előbbieken alkalmazott mértékben sem, annyira eseti jellegű a bírósági gyakorlat. Ám nem szabad elfelejteni, hogy a végső döntés kimondására minden ügyben az eset alapos tanulmányozása és valamennyi körülmény lehető legrészletesebb feltárása után kerülhet csak sor, azaz minden ügy más, és az eset összes körülményeinek egyedi mérlegelése alapján lehet csak nagyfokú bizonyossággal dönteni a mentesülés kérdésében.

Természetesen nagy mértékben akadályozza az enyémhez hasonló kutatókat a már többször is felemlített hiányos esetjog. Talán könnyebb lenne mind az általánosítás és a kategóriák felállítása, mind pedig – a ma még nagyon is inkonzisztens – bírói gyakorlat összehangolása, amennyiben a nemzeti bíróságokat „rászoríthatnák” a jogalkotók, hogy minden ilyen irányú, illetve jellegű ítéletüket tegyék elérhetővé és hozzáférhetővé (legalább saját nyelvükön és angolul), hogy azok egyes esetekben mércéül, egyben pedig összehasonlítási alapul szolgálhassanak más nemzetek bíróságainak vagy éppenséggel a nemzetközi bíróságoknak, választottbíróságoknak. Ezzel szoros összefüggésben szintén kívánatos lenne, ha a

bíróságok nem csak saját belső joguk rendelkezéseit és esetleg hazai bírói döntéseket vennének figyelembe, hanem – ahogy néhány állam, már-már idealisztikus jogalkalmazási rendszerében ténylegesen meg is valósul – a bírák ismerjék meg és hivatkozzák a külföldi döntéseket, sőt, ha még merészebbek akarunk lenni, akár a nemzetközi szakirodalomra is kiterjeszthetjük e kört.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BÁNRÉVY GÁBOR, JANCsó RÉKA, SÁNDOR TAMÁS: A Bécsi Konvenció javított magyar fordítása, in *Jogi Tájékoztató Füzetek*. MKIK Jogi Szekció 2007. 185. füzet, 109-141.o.
- [2.] WELLMANN GYÖRGY (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata V/VI. - Kötelmi jog. Első és Második Rész*, 2014, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [3.] BRÓSZ RÓBERT, PÓLAY ELEMÉR: *Római jog*, 1986, Tankönyvkiadó, Budapest.
- [4.] CHANDA, SOUMYADIPTA; TIWARI, ROHIT: *The Concept of No-Fault Liability in Contracts for the Sale of Goods*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898289 (2016. 10. 28.)
- [5.] *CISG-AC Opinion No. 9, Consequences of Avoidance of the Contract*, Rapporteur: Professor MICHAEL BRIDGE, London School of Economics, London, United Kingdom. Adopted by the CISG-AC following its 12th meeting in Tokyo, Japan on 15 November 2008.
- [6.] CRAWFORD, JAMES; PELLET, ALAIN; OLLESON, SIMON: *The Law of International Responsibility*, 2010, Oxford University Press, New York (USA).
- [7.] DECLERCQ, P.J.M.: Modern Analysis of the Legal Effect of Force Majeure Clauses in Situations of Commercial Impracticability, in *Journal of Law and Commerce*, Vol 15. (1995), 213-255. o.
- [8.] ENDERLEIN, FRITZ; MASKOW, DIETRICH: *International Sales Law: United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, 1992, Oceana Publications. Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/enderlein.html#art79> (2016. 11. 07.)
- [9.] ERAUW, JOHAN: CISG Articles 66-70: The Risk of Loss and Passing It, in *Journal of Law and Commerce* Vol 25. (2005-2006), 203-217. o.
- [10.] FLAMBOURAS, DIONYSIOS P.: The Doctrines of Impossibility of Performance and *clausula rebus sic stantibus* in the 1980 Vienna Convention on Contracts for the International Sale of Goods and the Principles of European Contract Law: A Comparative Analysis, in *Pace International Law Review*, Vol. 13. (Fall 2001) 261-293. o.

- [11.] FLECHTNER, HARRY M.: The Exemption Provisions of the Sales Convention, Including Comments on “Hardship” Doctrine and the 19 June 2009 Decision of the Belgian Cassation Court, in *Legal Studies Research Paper Series*, 2011/9. szám, Working Paper, March 2011. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785545 (2016. 10. 30.)
- [12.] FLECHTNER, HARRY M.: Uniformity and Politics: Interpreting and Filling Gaps in the CISG, in *Legal Studies Research Paper Series*, 2014/16. szám, Working Paper, April 2014. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2426565 (2016. 10. 29.)
- [13.] FÖLDI ANDRÁS, HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*, 2012, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [14.] FÖLDI ANDRÁS (SZERK.): *Összehasonlító jogtörténet*, 2012, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [15.] FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [16.] HONNOLD, JOHN O.: *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention*, 2009, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- [17.] HORNSHØJ, ANJA HELENA: *Product Liability under the CISG and Concurring Tort Law Claims*. Elérhető: http://law.au.dk/fileadmin/Jura/dok_umen-ter/forskning/rettid/2012/afh26-2012.pdf (2016. 11. 06.)
- [18.] IZSÓ KRISZTINA: A termékfelelősség a deliktális és a kontraktális terület határán, in *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJK, 2000/1. szám, 79-103. o.
- [19.] KATSIVELA, MAREL: Contracts: Force Majeure Concept or Force Majeure Clauses? in *Uniform Law Review*, 2007/12. szám, 101-119. o.
- [20.] LIU, CHENGWEI: *Force Majeure - Perspectives from the CISG, UNIDROIT Principles, PECL and Case Law*. Pace Law School, 2nd edition: Case annotated Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/liu6.html> (2016. 10. 13.)
- [21.] Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) *Vis maior - szabályzata*. Elérhető: <http://www.mkik.hu/hu/letoltes/3605/e38a5> (2016. 10. 13.)
- [22.] MAZZACANO, PETER J.: Force Majeure, Impossibility, Frustration & the Like: Excuses for Non-Performance; the Historical Origins and Development of an Autonomous Commercial Norm in the CISG, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2011/2. szám, 1-54. o.
- [23.] MAZZACANO, PETER J.: The Treatment of CISG Article 79 in German Courts: Halting the Homeward Trend, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2012/2. szám, 1-33.o.
- [24.] MCKENDRICK, EWAN (Szerk.): *Force Majeure and Frustration of Contract*, 2013, Informa Law from Rutledge, Oxon (UK) & Informa Law from Rutledge, New York (USA).

- [25.] MENYHÁRD ATTILA: A szerződésszegésért való felelősség korlátozása és kizárása, in *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJK, 2000/1. szám, 123-164. o.
- [26.] NOTTAGE, LUKE: Changing Contract Lenses: Unexpected Supervening Events in English, New Zealand, U.S., Japanese, and International Sales Law and Practice, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2007/2. szám, 385-418.o.
- [27.] PORTER, JOHN E., BROOKS, BARRY A.: *Commercial Aftershocks of the Great Eastern Japan Earthquake: Force Majeure and Related Issues*. Elérhető:<https://www.paulhastings.com/docs/default-source/PDFs/1909.pdf> (2016. 11. 05.)
- [28.] RAZ, JOSEPH: Responsibility and the Negligence Standard, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2010/1. szám, 1-18. o.
- [29.] RIMKE, JOERN: Force majeure and hardship: Application in international trade practice with specific regard to the CISG and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, in *Pace International Law Review*, *Pace Review of the Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, Kluwer (1999-2000) 197-243. o. Elérhető: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/rimke.html> (2016. 10. 29.)
- [30.] RIVKIN, DAVID R.: Lex Mercatoria and Force majeure, in Gaillard (szerk.), *Transnational Rules in International Commercial Arbitration* (ICC Publ Nr. 480,4), 1993, Párizs, 161-208. o.
- [31.] RÖSLER, HANNES: Hardship in German Codified Private Law – In Comparative Perspective to English, French and International Contract Law, in *European Review of Private Law*, 2007/4. szám, 483-513. o.
- [32.] SÁNDOR TAMÁS: *A nemzetközi adásvétel*, 1990, Napra-forgó kiadó, Budapest.
- [33.] SCHWENZER, INGEBORG: *Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts*. Elérhető: <http://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLawRw/2008/39.pdf> (2016. 10. 29.)
- [34.] SCHWENZER, INGEBORG; HACHEM, PASCAL; KEE, CRISTOPHER: *Global Sales and Contract Law*, 2012, Oxford University Press, New York (USA).
- [35.] SOUTHERINGTON, TOM: *Impossibility of Performance and Other Excuses in International Trade*. Elérhető: <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/southerington.html> (2016. 10. 28)
- [36.] STATSKEY, WILLIAM P.: *Essentials of Torts*, 2012, Delmar Cengage Learning, Clifton Park, NY (USA).
- [37.] SZABÓ SAROLTA: *A bécsi vételi egyezmény, mint nemzetközi lingua franca: az egységes értelmezés és alkalmazás újabb irányai és eredményei*, 2014, Pázmány Press, Budapest.
- [38.] TALLON, DENIS: Article 79, in *Bianca-Bonell Commentary on the International Sales Law*, 1987, Giuffrè, Milan, 572-595. o.

- [39.] THANG, TRAN QUOC: *Passing of Property Under Contracts for the International Sale of Goods: Should the CISG Regulate the Transfer of Property?* Elérhető: <http://cisgw3.law.pace.edu/cisg/biblio/thang.html> (2016. 11. 06.)
- [40.] UNCITRAL *Digest of Case Law on the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, 2012 Edition. Elérhető: <https://www.uncitral.org/pdf/english/clout/CISG-digest-2012-e.pdf> (2016. 10. 17.)
- [41.] VÉKÁS LAJOS (Szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára magyarázatok*, 2012, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
- [42.] VÖRÖS IMRE: Az áruk (ingó dolgok) nemzetközi adásvételéről szóló Bécsi Egyezmény és jogalkalmazási gyakorlata: az egyezmény hatálya, általános rendelkezései és a szerződés megkötése, in *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2003/7-8. szám, 93-124. o.
- [43.] YILDIRIM, AHMET CEMIL: *Lack of Uniform Application Regarding Transfer of Property in International Sales Contracts with Particular Regard to Retention of Title Clauses*. Elérhető: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/yildirim.html> (2016. 11. 06.)
- [44.] ZIMMERMANN, REINHARD: *The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition*, 1996, Oxford University Press, New York (USA).

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] 1987. évi 20. tvr. az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről
- [2.] 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról és a vis maiorral összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról
- [3.] Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára
- [4.] 145/8 sz. ügy, Denkvit België NV v Belgian State [1987] ECR 565.
- [5.] N.Z.L.R.873. sz. ügy., Hawke's Bay Electric-Power Board v. Thomas Borthwick & Sons (Australia) Ltd. (1933)
- [6.] Case No. 8790/2000
- [7.] Case No. 271/2014
- [8.] Case No. CISG/2003/10
- [9.] Case No. 255/1994 of 11 June 1997
- [10.] Case No. 1 U 167/95
- [11.] Case No. 152/1996
- [12.] Case No. 269/1997

- [13.] Clout Case No. 861/1997
- [14.] C-145/85 sz. ügy, Denkavit België NV v Belgian State [1987] ECR 565.
- [15.] Case No. 218y/2011
- [16.] Case No. Vb/96074
- [17.] Case No. 7 U 4969/06

FELHASZNÁLT EGYÉB FORRÁSOK:

- [1.] <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/313.html> (2016. 10. 27.)
- [2.] <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/countries/cntries.html> (2016. 11. 02.)
- [3.] <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/cisg/V1056997-CISG-e-book.pdf> (2016. 10. 21.)
- [4.] <http://www.unilex.info/case.cfm?pid=1&do=case&id=1660&step=Abstract> (2016. 11. 05.)
- [5.] Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslat