



Szerkesztőség

Főszerkesztő: Mohay Ágoston (PTE ÁJK)

Szerkesztők: Jusztinger János (PTE ÁJK), Kocsis Miklós (PTE ÁJK), Kovács Kolos (PTE ÁJK), Hengl Melinda (PTE ÁJK)

A szerkesztőség titkára: Cseporán Zsolt

A szerkesztőbizottság elnöke: Szalayné Sándor Erzsébet (PTE ÁJK / NKE / AJBH)

A szerkesztőbizottság tagjai: Jorn van Rij (InHolland University Department of Management, Finance and Law); Hornyák Szabolcs (PKKB); Kokoly Zsolt (Sapientia – EMTE); Csink Lóránt (PPKE JÁK); Farkas Csaba (SZTE ÁJK); Pozsonyi Norbert (SZTE ÁJK); Szomora Zsolt (SZTE ÁJK); Tóth Norbert (NKE).

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor
Szakkollégiuma

Felelős kiadó: Prof. dr. Kecskés László, dékán

A kiadó székhelye és postacíme: 7622 Pécs, 48-as tér 1.

Email: szakkollegium@ajk.pte.hu

Tartalom

Krónika	3
Bárany V. Fanny: A felsőoktatás-igazgatás átszervezésének tendenciái	6
Hanák Dóra: Gondolatok az alternatív szankciók létojogosultságáról.....	24
Havasi Bianka: A hatalommegosztás klasszikus jogintézménye alkotmányjogi szempontból	36
Jusztinger János: Csekey István, a közjog hajdani pécsi professzora.....	51
Kis Kelemen Bence: A dohánytermékek kiskereskedelmének hazai koncessziója.....	62
Krausz Bernadett: A névjog megjelenése a Polgári Törvénykönyvben.....	80
Kühár Noémi: A dohányzás tilalma	92
Mohay Ágoston: Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben	105
Niklai Dominika: A népoktatás korszerűsítése Magyarországon 1848-1868 között.....	119
Pókecz Kovács Attila: A magister officiorum.....	138
Róna Bence: A gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés az Európai Unió Bírósága gyakorlatában.....	157

Krónika

Négy éve újjáalakult Szakkollégiumunk 2015-2016-ban is töretlen lendülettel és aktivitással folytatta tevékenységét. 2015 decemberi számunk megjelenése óta számos szakmai programon vettünk részt valamint több sikeres rendezvényt szerveztünk. Tagjaink munkáját több rangos elismeréssel és díjjal is jutalmazták.

A 2015-2016-os tanév I. félévének egyik záró programjaként Civilisztika Tagozatunk rendkívül érdekes és egyedülálló Fórumbeszélgetést szervezett az új Polgári Perrendtartás előkészítő munkálatairól és a kódex koncepciójával kapcsolatos vitás kérdésekről. A program meghívott vendégei voltak Györiné dr. Antók Éva (Pécsi Ítéletábla, bíró) és dr. Király Lilla (PTE ÁJK, adjunktus), akik részt vettek a törvény megalkotásában. A beszélgetés vezérfonalát a tagozat tagjainak rövid, gondolatébresztő előadása jelentette. A rendezvény kitűnő lehetőséget nyújtott arra, hogy a résztvevők bepillantást nyerhessenek a kodifikáció folyamatába és az előadások, kérdések révén érdekes viták és párbeszédok bontakozhassanak ki.

Szakkollégiumunk életében nem csupán a szakmaiság, hanem a társadalmi szerepvállalás is hangsúlyos szerephez jut. Ennek jegyében tagjaink decemberben részt vettek a Pécsi Tudományegyetem Műszaki és Informatikai Kar b2 Transzdiszciplináris Szakkollégium és a FONA pécsi kesztyűgyártó manufaktúra által szervezett játékonysági rendezvényen, csatlakozva a rászoruló és hajléktalanok javára hirdetett megmozduláshoz. Szintén a sikeres együttműködés és összefogás eredményeképp májusban részt vettünk Pécsi Szakkollégiumi Fórum által a Madarak és Fák napján szervezett faültetésen.

2016 január és február hónapjaiban a Karon és Szakkollégiumunkban egyaránt a felvételik játszották a főszerepet. Tagjaink aktívan közreműködtek a PTE ÁJK Nyílt Napjának programjain, vetélkedővel és előadásaikkal színesítették a rendezvényt. Szakkollégiumunk a tavaszi felvételi időszak alkalmából szakkollégiumi nyílt napot is szervezett, ahol minden tagozat bemutatkozott, valamint rövid előadások hangzottak el egy-egy tag kutatási témájáról.

Szervezetünkben 2016 első szemeszterében számos személyi változás következett be. Bűnügyi Tagozatunk tagozatvezetője abszolutoriumot szerzett, így a tagozat vezetését Szabó Eszter Szimonettától Szabó András vette át, a tagozat mentori tisztségben pedig dr. Mészáros Bencét dr. Hengl Melinda váltotta fel. Civilisztika és Közjogi Tagozatunk tagozatvezetői,

Környei Mátyás és Havasi Bianka szintén sikeresen befejezték tanulmányaikat, így e posztokat január óta Bánfai Edina illetve Kis Kelemen Bence töltik be. Abszolutóriumot szerzett továbbá Arnold Bernadett, Balaskó Angéla és Bárány V. Fanny. Végzett tagjainknak ezúton is köszönjük a munkájukat és további sikereket kívánunk. Szakkollégiumunk új tagjaiként köszönhetjük Németh Zsófiát (Bűnügyi Tagozat), Krausz Bernadettet (Civilisztika Tagozat), Kühár Noémit (Elméleti-történeti Tagozat), valamint Krizsics Zoránt (Közjogi Tagozat).

A félév számos további szakmai és kötetlen programban bővelkedett. Tagjaink rendszeresen részt vettek a Pécsi Szakkollégiumi Fórum rendezvényein (amelynek egyik kezdeményező alapítója is az ÓNSZ volt) és a PTE Doktorandusz Önkormányzat által szervezett Fiatal Kutatói Szeminárium programsorozaton.

A 2016-os Jogász Napok szakmai programjainak összeállításában ismételten jelentős szerepet vállaltunk, változatos és érdekes rendezvényekkel vártuk a hallgatókat. A Civilisztika tagozat a 'Magánjogi Tax Poker Tournament' elnevezésű esemény keretében lehetőséget biztosított az adójog, illetve a magánjog iránt érdeklődők számára jogi ismereteik, valamint pókertudásuk összemérésére, egy rendkívül jó hangulatú verseny keretében. Bűnügyi Tagozatunk meghívott vendége volt Angyal Mikós, aki „Az orvosi művészet hibái” címmel tartott előadást. Az Elméleti-Történeti Tagozat pedig idén is megrendezte a már hagyományossá vált római jogi jogesetmegoldó versenyt.

Áprilisban Elméleti-Történeti Tagozatunk Tudományos Emlékülést szervezett iskolateremtő jogászprofesszoraink, Óriás Nándor és Benedek Ferenc születésnek 130., illetve 90. évfordulója alkalmából, melynek levezető elnöke dr Mohay Ágoston volt. A tanácskozást dr. Ádám Antal professzor emeritus nyitotta meg köszöntő szavaival, visszaemlékezve a professzorokkal való személyes találkozásokra, közös élményekre is. Előadást tartottak prof. dr. Kajtár István, dr. habil. Béli Gábor, dr. Korsós né dr. Delacasse Krisztina PhD, dr. Jusztinger János PhD, dr. habil. Pókecz Kovács Attila, dr. habil. Herger Csabáné és a tagozat tagjai egyaránt. A konferencia anyagából a közeljövőben kötet is készül.

Szakkollégistáink számos hazai és nemzetközi konferencián sikeresen szerepeltek. Biró Zsófia, Hohmann Balázs és Kis Kelemen Bence előadást tartottak VIII. Nemzetközi és XV. Országos Interdiszciplináris Grastyán Konferencián, valamint Niklai Dominika és Hohmann Balázs a Tavaszi Szél Konferencián. Niklai Dominika előadást tartott továbbá a Krakkóban rendezett "Religion in the public space of the legal state of the 19th through 20th centuries" c. nemzetközi konferencián. Bánfai Edina és Róna Bence részt vettek a Freedom, Security and Justice – Crossing Borders c. angol nyelvű intenzív oktatási programban, amely szintén kiváló

lehetőséget nyújtott a szakmai ismeretek bővítéséhez és az idegen nyelvi kutatói-előadói képességek fejlesztéséhez.

Tagjaink több kötetlenebb programon és versenyen is jeleskedtek. Bánfai Edina és Gyöngyösi Levente csapatban továbbjutott a DLA Piper által szervezett, 'Lawyer for a day' előválogatón, így novemberben Budapesten mérhetik össze tudásukat más joghallgatókkal a DLA Piper irodájában. Ezenfelül részt vettek a Miskolcon rendezett Országos Polgári Jogi Activity versenyen, ahol szintén sikeresen szerepeltek. Biró Zsófia és Krasz Péter az eredményes kari fordulót követően, 2016. április 22-én, Győrben részt vettek az Országos Munkajogi Jogesetmegoldó Versenyen. A Kar által, 2016. április 12-én szervezett Büntetőjogi Jogesetmegoldó Versenyen Ügyvéd kategóriában Krasz Péter III. helyezést ért el.

Tagjaink munkáját és tanulmányi eredményeit számos ösztöndíjjal jutalmazták. Hohmann Balázs Óriás Nándor-díjban és Junior Templeton Fellow ösztöndíjban részesült. Szakkollégistáink közül Róna Bence, Hohmann Balázs, Kelemen Anna, Lovas László, Kühár Noémi, Németh Boróka, Niklai Dominika, Schmidt Virág, Biró Zsófia, Vajdai Anita, Bánfai Edina, Krausz Bernadett és Szabó András az Igazságügyi Minisztérium Nemzeti Kiválósági Jogász Ösztöndíjában részesültek kiemelkedő tanulmányi, egyetemi és szakmai teljesítményükért.

Tagjaink tagozati szinten és egyénileg is folyamatos kutatási tevékenységet folytatnak, aminek eredményeképp számos publikáció jelenik meg színvonalas szakmai lapokban és tanulmánykötetekben. Emellett többen aktív szerepet vállalnak a kari TDK-tagozatok munkájában, amelyhez egyebek mellett OTDK dolgozat készítésével járulnak hozzá.

ÓNSZ Elnökség

Bárány V. Fanny

jogász, az ÓNSz közjogi tagozatának volt tagja

A felsőoktatás-igazgatás átszervezésének tendenciái¹

I. Bevezető gondolatok

A felsőoktatási rendszer 2014-ben végrehajtott reformja alapjaiban változtatta meg annak modelljét, különös tekintettel a felsőoktatási autonómiára. Ennek okán a téma érdemi részeinek tárgyalása előtt szükséges rögzíteni, hogy a megváltozott rendszerszemlélet, a releváns alapjogok tartalmi és funkcióbeli átalakulása, a felsőoktatási intézmények szerepének újragondolása szükségessé teszi az autonómia fogalmának mind a (köz)jogelmélet, mind a (köz)joggyakorlat szemszögéből való újraértelmezését.

A felsőoktatási autonómia kérdéskörének elemzése egyrésztől közjogi megközelítésben a tudomány szabadságának kérdését, másrésztől felsőoktatás-elméleti szempontból az állam, a társadalom és a felsőoktatási intézmények kapcsolatát veti fel, oktatáspolitikai vetületben pedig számos más problémára kínálhat megoldást.² Ahhoz azonban, hogy ezekre a közjogi szempontból is releváns és értelmezhető problémákra választ találjunk, az autonómia fogalmán keresztül vezet az út: feldolgozásra és megértésre vár az autonómia tartalmi változásainak alakulása,³ mindenekelőtt azonban elengedhetetlen a kifejezés jelentéstartalmának vizsgálata.

II. Az autonómia terminus technikusa

Az autonómia görög eredetű szó, etimológiai szempontból két szóból származik: az „*auto*” (jelentése „ön”) és a „*nomos*” (jelentése „törvény, szabály”) szavakból. Az autonómia terminus eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit. Előrebocsájtván: az autonómia nem abszolút fogalom, kialakulása, fejlődése, működése nehezen áttekinthető, tartalma és megjelenési formája koronként, illetve országonként változik, függ a

¹ Jelen tanulmány a Kodifikáció és Közigazgatás 2015/1 számában megjelent „*A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon*” c. írásom továbbgondolt változata. Kézirat lezárva: 2016. április 25.

² Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, Pécs 2010. 8. o.

http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/kocsis/kocsis_dolgozat_nyilv.pdf (2014.07.14.)

³ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 20. o.

társadalmi berendezkedéstől, nemzeti kultúrától, és annak történelme során, hosszú idő alatt alakult ki.⁴

Napjainkban a kifejezés több tudományterületen is használatos, kiemelten a filozófiában, a természettudományokban és a – témám szempontjából legjelentősebb – jog, politikatudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok terén.⁵ A filozófiában *Machiavelli*, *Kant*, *Mill* és *Hume* munkásságában is találkozunk az autonómia fogalmával. A természettudományok képviselői számára egy másfajta értelemben vett függetlenséget, saját törvényekhez való alkalmazkodást jelent. Az autonómia legsokoldalúbb használata, az autonómia legváltozatosabb megvalósulási területei azonban mégis a jogban és a politikatudományban érhető tetten.⁶ A szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy válasszuk külön a fogalmat a hozzá tartozó elméletektől, nézetektől, mert miközben a fogalommal kapcsolatban fellelhető valamiféle általános megegyezés, addig az autonómia magyarázatára szolgáló elméletek igen sokfélék és különbözőek.⁷

Luis B. Sohn élesen elkülöníti az autonómia fogalmát a függetlenségtől és a teljes önrendelkezéstől, inkább önkormányzásnak (self-rule, self-government) tekinti azt, amely lehetővé teszi bizonyos speciális kérdéskörök esetében a közvetlen kontroll gyakorlását, miközben a politika visszatartja a hatalom egy részét a közös érdekek szolgálatában.⁸ *Rudolf Bernhardt* szűk és tág értelemben határozza meg a definíciót. Tág értelemben az autonómia nem más, mint egy egyén vagy entitás autonóm önmeghatározása, illetve a képessége, hogy saját ügyeit külső behatás nélkül kezelje. A szűkebb meghatározással a kisebbségvédelemre és a kisebbségi önrendelkezésre utal, ilyen értelemben szorosan kötődve az emberi jogok kérdésköréhez.⁹ *Paul Laband* szerint „törvényhozó hatalmat jelent, de különbözik a szuverenitástól, lévén, hogy a szuverén által meghatározott keretek között működhet.”¹⁰

⁴ *Gergely Jenő*: Az autonómiáról általában. In: *Autonómiák Magyarországon 1848-2000. I. kötet*. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L' Harmattan Kiadó, Budapest 2005. 20. o.

⁵ *Miklósné Zakar Andrea*: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Autonomy: Theory and Practice). *Tér és Társadalom* XXIV. évf. 2010. 75. o. <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1329/2654> (2015.10.12.)

⁶ *Miklósné*: i. m. 75. o.

⁷ *Ruth Lapidoth*: *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflict*. United States Institute of Peace, Washington 1997.

⁸ *Luis B. Sohn*: *Models of Autonomy within the United Nations Framework*. In: Yoram Dinstein (ed.): *Models of Autonomy*. Tel Aviv University (Faculty of Law)-Transaction Books, New Brunswick, London 1981. 5–22. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

⁹ *Rudolf Bernhardt*: *Federalism and Autonomy*. In: Yoram Dinstein (ed.): *Models of Autonomy*. Tel Aviv University (Faculty of Law)-Transaction Books, New Brunswick, London 1981. 23–28. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

¹⁰ *Lapidoth*: i. m. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

Magyar meghatározást említve: *Kiss László* alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az önkormányzatok (autonómiák) öt alappilléret fogalmazta meg. Ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezatként jelenhessen meg, a következők törvényi biztosítására van szükség: „1. Legyen önálló személyisége”; „2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköreit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma”; „3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga dönthessen”; „4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal”; „5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga.”¹¹ Mindezek azt jelentik, hogy a szervezet önállóan léphessen jogviszonyokba, törvényben garantált jogai legyenek és vállalhasson kötelezettségeket. A törvénytől kapott hatáskörét egyrésztől ne vonhassák el (pozitív hatáskörelvonás tilalma), másrésztől pedig hatáskörében érdemi döntésre maga is képes legyen (negatív hatáskörelvonás tilalma). A gazdasági önállóság tekintetében pedig álljanak rendelkezésre olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásáról mindenféle állami megkötés vagy közrehatás nélkül, szabadon dönthet.

Összegzésül elmondható, hogy autonómiával rendelkezők lehetnek egyének, területi és helyi önkormányzatok, kamarák és szakszervezetek, társadalmi csoportok, egyházak és felekezetek, etnikai kisebbségek, közcélú intézmények stb., amelyek önállóak, másoktól függetlenek. „Az autonómia tehát az állampolgárok kisebb vagy nagyobb létszámú, valamilyen közös cél, adottság, érdek, ideológia vagy vallás mentén önszerveződéssel létrejött közösségeinek sajátja, amelyeknek működését a maguk által alkotott szabályok [...] a hatályos állami törvények keretei között biztosítják, s ehhez függetlenségüket nem, vagy forrásaikat tekintve csak részben korlátozó anyagi eszközökkel rendelkeznek.”¹²

III. A felsőoktatási autonómia alakulása

A felsőoktatási autonómia terminus technikusként való elemzésénél – főleg az összehasonlítások tekintetében – figyelemmel kell lenni arra, hogy bár az egyes országok felsőoktatási rendszerei némi közeledést mutatnak egymáshoz, a történelmileg kialakult hagyományok, a különböző társadalmi berendezkedés és megítélés, a változó igények miatt az egyes intézmények tekintetében meglehetősen nagyok az eltérések, és látszólag igyekeznek is megőrizni saját, nemzeti sajátosságait. Jelentős eltérések mutatkoznak főként a jogi

¹¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

¹² *Gergely*: i. m. 19. o.

szabályozást és végrehajtási folyamatokat illetően, így „ideális autonóm felsőoktatási modelltől” még a bolognai rendszer ismeretében sem beszélhetünk.¹³ További különbségek figyelhetők meg a szerveződésben, irányításban, valamint működési feltételekben is.¹⁴

A felsőoktatási autonómia gondolata egyidős az első egyetemek megalakulásával, amely napjainkig a felsőoktatás központi kérdésének számít.¹⁵ Ennek igazolásaképpen szükségesnek tartom a különböző korszakok egyetemi „autonómiájának” vázlatos ismertetését.

Az első egyetemek a középkorban spontán módon jöttek létre: ennek iskolapéldája az első valódi egyetem, az 1200 körül Párizsban létrejött Notre Dame, amelyet saját tanárai hoztak létre, de szabályozására csak később, 1215-ben került sor.¹⁶ Párizst Bologna, majd Padova és Oxford követte, csak hogy a legjelentősebb egyetemeket említsem. Szakirodalmi megállapítások szerint Európa első egyetemei kettős értelemben vett universitasok:¹⁷ egyrészt *universitas literarum*, mert valamennyi tudományt képviseltetik, másrészt *universitas nationum*, mert nem csak egy adott néphez, nemzethez kapcsolódik.¹⁸ Kocsis Miklós megítélése szerint ez utóbbira vezethető vissza, hogy az autonómia attribútuma a klasszikus egyetemeknek: „az egyetemek az európai népek közösségének kifejezői voltak évszázadokon keresztül mindaddig, amíg „nemzetietlen” jellegüket el nem veszítették.”¹⁹ Hanza Gábor mindezt a következőképpen fogalmazta meg: „[e] folyamat következő állomása, hogy az egyetemek autonómiájukat fokozatosan elveszítve tendenciaszerűen állami intézményekké váltak. Ennek oka elsősorban az volt, hogy korábbi, az uralkodóval, vagy az egyházzal szembeni autonómiájuk terjedelme igazodott a társadalmi változások által előidézett fejleményekhez. A

¹³ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 12. o.

¹⁴ Communication from the Commission of 5 February 2003 – The role of the universities in the Europe of knowledge, COM(2003) 58 final. A bizottság közleménye: Az egyetemek szerepe a tudás Európájában, 4. o. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ngWDnJw-fXQJ:www.nefmi.gov.hu/download.php%3FdocID%3D303+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=us> (2015. 10. 11.)

¹⁵ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007.

http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/felsooktatasi/unigovhu_rov.doc, (2014. 07. 14.)

¹⁶ Barakonyi Károly: Rendszerváltás a felsőoktatásban. Bologna-folyamat, modernizáció. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 25. o.

¹⁷ Kezdetben a tanárok és diákok csoportosulására vonatkozott, és tulajdonképpen azokat a személyeket jelölte, akiket az adott egyetemi szervezet tömörített. Csak a tizennegyedik-tizenötödik század fordulójától kezdik – a collegium, a congregatio vagy a corpus mintájára – az universitas kifejezést az akadémiai testületek megkülönböztető terminusaként használni. Ld. Ferencz Sándor: A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale.

http://www.orvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/2.4/ferencz_sandor_kozepkori_egyetem.pdf (2015. 10. 07.)

¹⁸ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. Jogi Fórum, 8. o.

http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090122kocsis_miklos-felsookt_autonomia%5Bjogi_forum%5D.pdf (2015. 10. 13.)

¹⁹ Kocsis: A felsőoktatási autonómia fogalmáról... 8. o.

testületi, korporációs jelleg egyre inkább háttérbe szorult, veszített súlyából: az egyetem egyre nagyobb mértékben szűnt meg klasszikus értelemben vett universitas lenni.”²⁰

A mai egyetem fogalmához sokkal közelebb álló *studium generale* elnevezés arra utalt, hogy az előadások nyilvánosak, a világ bármely tájáról érkezhettek a tanulni vágyók.²¹ E fogalom a 14. századra azonban már szigorúbb jogi tartalmat is nyert, amelynek alapvető vonásait *Ferencz Sándor* úgy fogalmazza meg, hogy „a studium generale lényegében tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, statutumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szövetkező szerveződése...”²²

Az universitas és a studium generale fogalma alatt tehát a középkorban egyfajta autonóm tevékenység nyert védelmet, köszönhetően annak, hogy a közösség tagjai együttesen léptek fel az egyházi és a világi hatalmasságokkal szemben,²³ sőt „a középkori egyetemek kihasználták a pápa és a császár rivalizálását autonómiájuk fenntartása érdekében”.²⁴

A 18. század végén – 19. század elején létrejövő polgári államok már egy újfajta felsőoktatási rendszer iránti igényt mutattak. Szakirodalmi álláspontok szerint ennek az európai felsőoktatás-történet szempontjából jelentős folyamatnak (részbeni) következménye a hagyományos egyetemek „halála” és a modern egyetemek „születése”.²⁵ *Friedrich Carl von Savigny* szerint a két különböző kor egyetemét a *Lehr- und Lernfreiheit*²⁶ kapcsolja össze. „In diesem Hauptstück also standen die Universitäten des Mittelalters den gegenwärtigen gleich, in vielen andern Stücken aber waren sie von diesen sehr verschieden”²⁷ („Ebben a legfontosabb kérdésben tehát – a tanszabadságra utalva – a középkori egyetemek a jelenlegivel egyenlők voltak, de sok más kérdésben nagyon eltérők”).

²⁰ *Hamza Gábor*: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás 1995/5-6. sz. 10. o.

²¹ *Barakonyi Károly*: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány 2004/4. sz.

²² *Ferencz Sándor*: A középkori egyetem. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 38. o.

²³ *Bónis György*: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből. Új sorozat 63. sz. 14. o.

²⁴ *C. G. Andren – U. J. Dahre*: Academic Freedom and University Autonomy. In: Carin Berg (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993. 50-56. o.

²⁵ *Hans-Werner Prah* – *Ingrid Schmidt-Harzbach*: Die Universität. Eine Kultur- und Sozialgeschichte. Bucher Verlag, München und Luzern 1981.; *Thomas Ellwein*: Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Fourier Verlag, Wiesbaden 1997; *Harold Perkin*: „History of Universities”. In: International Higher Education. An Encyclopedia. 1. köt. (szerk. Philip G. Altbach) Garland Publishing Inc., New York & London 1991. 169-204. o. In: Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 26. o.

²⁶ *Lehrfreiheit*: tanszabadság, kutatási- és tanítási szabadság; *Lernfreiheit*: tudomány, tudományos élet szabadsága

²⁷ *Savigny, Friedrich Carl von*: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. I–III. 2. Auflage. Heidelberg 1834. 153-154. o.

Az egyetemi sajátosságok és értékek megőrzése minden korban elsődleges feladatnak számított. Ezt támasztja alá az 1988-ban Bolognában aláírt Magna Charta Universitatum is, amely rögzíti az egyetemek működésének legalapvetőbb követelményeit. A Magna Charta Universitatum többek között az egyetemi autonómiáról is rendelkezik, első alapelve szerint: „A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégítthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.”²⁸ A Magna Charta Universitatum tartalmazza tehát az egyetemek kutatási és oktatási tevékenységek politikai és gazdasági hatalommal szembeni függetlenség követelményét. Bár a Magna Charta Universitatum nem nemzetközi jogi érvényű dokumentum, mivel azt nem az államok, hanem az európai egyetemek rektorai fogadták el, irányadó voltát mégis alátámasztja az a tény, hogy az államok – köztük Magyarország is – factum concludensekkel²⁹ tanúsították, hogy azt maguk is irányadónak tekintik.

A felsőoktatási intézmények autonómiájának mértéke történeti és földrajzi értelemben is rendkívül változatos. A téma kutatói a legáltalánosabb jellemzők és legfontosabb elemek között a saját ügyek önálló intézését, önigazgatást, „az intézmény erkölcsi-szellemi függetlenségét, a döntési mozgásteret, az oktatási és kutatási szabadságot, a hallgatók szabad tantárgy- és tanárválasztását, a hatékony önkormányzati testületek létezését, a gazdasági jogköröket említik.”³⁰ A felsőoktatási autonómia kérdésének jelentős voltát támasztja alá *Barakonyi Károly* megfogalmazása is, miszerint „a szenvedélyes megnyilatkozások alapján a szemlélő néha azt hiszi, hogy valamilyen szent, parttalan egyetemi szabadságról van szó, aminek a magasztossága a keresztes háborúk céljaival vagy Petőfi lángoló szabadságszeretetével áll közeli rokonságban”.³¹

²⁸ „The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power.” Magna Charta Universitatum

http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasisimuhely/magna_charta_angol.pdf (2014. 07. 12.)

²⁹ (lat.) ráutaló magatartás. Az európai oktatásügyi miniszterek bolognai (1999. június 19.), prágai (2001. május 19.), berlini (2003. szeptember 19.) értekezleteik közös nyilatkozatában kifejezték kötődésüket a Magna Charta elveihez.

³⁰ *Rácz Kálmán*: Az egyetemi autonómia Magyarországon 1848 és 1998 között. In: Gergely Jenő (szerk.) *Autonómiák Magyarországon 1848-2000 I. kötet*. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó, Budapest 2005. 223. o.

³¹ *Barakonyi Károly*: Rendszerváltás a felsőoktatásban. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 48. o.

Mindezek alapján jól látható, hogy mennyire sokféleképpen értelmezhető az egyetemi autonómia. Valójában egy sajátos privilégiumról van szó, ami a különböző történelmi korokban más és más formákat öltött. „Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Az autonómia nem jelent, nem jelenthet abszolút függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel.”³² Nem véletlen tehát, hogy a felsőoktatási intézmények számára az autonómia korlátozása mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.³³

1. A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere

A felsőoktatási autonómia alapjogi hátterét a korábbi Alkotmány 70/F. §-a, valamint 70/G. §-a fektette le. A 70/F. § rendelkezik a művelődéshez való jogról, a második bekezdése rögzíti, hogy az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. A 70/G. § deklarálja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot valamint a tanítás szabadságát. Rögzíti továbbá, hogy „[t]udományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”³⁴ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Alkotmány 70/F. §-ában foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozását és működését, az Alkotmány 70/G. §-a pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát garantálja.

Az alkotmánybírósági értelmezés nyomán rögzítendő, hogy az oktatási jog és azon belül a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejelezhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.³⁵ A testület – több határozatában is megerősítve – a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusa közé sorolta, és ezzel összefüggésben levezette, hogy „[a]z Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet

³² Hamza Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. Magyar Tudomány 2014. február 133. o. http://epa.oszk.hu/00600/00691/00125/pdf/EPA00691_mtud_2014_02_130-139.pdf (2015. 10. 07.)

³³ Barakonyi: Egyetemi kormányzás...

³⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/G. § (2) bekezdés

³⁵ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat. Idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 575. o.

szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értékeket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanítás szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magában foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.”³⁶

Magyarország Alaptörvényének X. cikk első bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás, valamint a tanulás szabadságát, továbbá – törvényben meghatározott keretek között – a tanítás szabadságát. A harmadik bekezdés második mondata a felsőoktatási intézmények vonatkozásában ezt tovább részletezi: „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”³⁷ Ez utóbbi fordulat az Alaptörvény negyedik módosításával került a szabályozásba. Az Alaptörvény eredeti szövege szerint „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.” A módosítással bevezetett rendelkezés „rövidre zárja és az alkotmányozó hatalom útján dönti el a felsőoktatásról szóló tudományos és szakmai dialógusban hosszú évek óta állandó szereplőként jelen levő autonómiakérdés költségvetési fejezetét”,³⁸ és a Kormány közvetlen befolyása alá helyezi az intézmények gazdálkodásának felügyeletét.

³⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3) bekezdés

³⁸ G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés. 71. o.
http://szerep.sze.hu/JaDoX_Portal/displayContent?docId=46689&secId=873

Szakirodalmi megállapítás szerint „[a]z Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezethető felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.”³⁹ Szintén ezt a megállapítást támasztja alá az Alaptörvény X. cikkének már idézett fordulata, ami egyértelműen – a törvény keretei között – korlátozza a gazdálkodási autonómiát.

Fontosnak tartom megemlíteni azt az álláspontot, amiszert az állami felsőoktatási intézmények tekintetében gazdasági, pénzügyi autonómiáról nem lehet szó. *Barakonyi Károly* szerint az állami egyetemek az állami vagyon kezelőiként működnek, önálló vagyonnal nem rendelkeznek, így az intézmények mozgástere csupán a rendelkezésre bocsátott költségek felhasználására korlátozódik, ami nem tekinthető valódi gazdálkodási autonómiának.⁴⁰ Az egyetemek működésének finanszírozása túlnyomórészt állami forrásokból történik, a fontosabb beruházásaikról felső szinten döntenek, és ott biztosítanak hozzá forrásokat.⁴¹

2. A hazai felsőoktatás irányítás 1900-tól a rendszerváltásig

A XIX-XX. század fordulóját követően a hazai felsőoktatási autonómia még meglehetősen korlátozott volt mind személyi, tanulmányi és gazdasági kérdésekben egyaránt. Az oktatók kinevezése az uralkodó hatáskörébe tartozott, a rektorok, dékánok megválasztását miniszteri megerősítés követte, „a miniszter határozta meg a tanulmányi rendet, a szigorlati és vizsgálati szabályzatot, sőt, ő hagyta jóvá a félévenként kiadott tanrendeket is, gazdasági kérdésekben pedig az egyetemeknek jóformán semmi önállósága nem volt.”⁴² Az egyetem kizárólag a belső szervezet kialakításában, a működési mechanizmusok megszervezésében élvezhetett önállóságot, „[a] vezetők menedzseri hozzá nem értése miatt azonban többnyire nehézkes, szakszerűtlen és bürokratikus működés alakult ki. Különösen sok problémát jelentett az egyetemi tanács működése: már a kortársak is rendkívül nehézkesnek, az ügyek intézését késleltetőnek ítélték meg tevékenységét, olyan szervezetnek tartották, amely sajnálatos módon befolyásol olyan ügyeket, amelyekre nézve nem illetékes, amellet a megkívánt

³⁹ *Kocsis Miklós*: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010/3. sz. 2-3. o.

⁴⁰ *Barakonyi*: Egyetemi kormányzás...

⁴¹ *Barakonyi*: Egyetemi kormányzás...

⁴² *Ladányi Andor*: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó, Budapest 1999. 27. o.

szakszerűséggel sem rendelkezik. A szakszerűtlen, »hozzá nem értő többség« dilettáns döntései miatt feltorlódtak az adminisztratív teendők, gyakoriak voltak a vég nélküli ülésezések – mindezek nem vitték előbbre az egyetem ügyét.”⁴³

1919-ben a Tanácsköztársaság hatalomra jutásával egyidejűleg az egyetemek belső irányítási önállóságukat is elvesztették, az egyetemek élére politikai biztost állítottak, szervezetéről és ügyrendjéről is rendelkeztek, a rektort, dékánokat, a kari bizottságok tagjait is mind a politikai biztos nevezte ki, ezáltal az egyetemi önállóság teljességgel megszűnt.⁴⁴ A Tanácsköztársaság bukása után az intézkedéseinek hatályon kívül helyezésével, valamint az in integrum restitució alkalmazásával visszaállt a régi rend. Ezt követően az egyetemek életében – legalábbis ami a szervezeti és vezetési struktúrát illeti – hosszú ideig nem történt jelentős előrelépés. Az egyetemi autonómia vonatkozásában még a magyar felsőoktatás történetben új fejezetként emlegetett Klebersberg Kuno miniszteri tevékenysége sem hozott változást.

A Gömbös-kormány felsőoktatási kongresszusának⁴⁵ középpontjában a tanulmányi reform kérdései, a reform általános problémái álltak, a felsőoktatás számos más kérdése, különösen a felsőoktatás irányítása, az intézmények szervezeti és vezetési struktúrája, a felsőoktatás finanszírozása nem szerepelt a kongresszus napirendjén, sem a megalkotandó törvények között.⁴⁶ 1948 tavaszától a politikai struktúra a felsőoktatás irányítására, az intézmények szervezetére is hatást gyakorolt. A felsőoktatás-politikai döntéseket a vezető pártszervezetek hozták, a felsőoktatást az állami irányítás jellemezte, az intézmények csak minimális önállósággal rendelkeztek. A rektor és a dékán hatáskörét nagymértékben meghatározta a párttitkár szerepe, az egyetemi és kari tanácsok döntési jogkörrel nem rendelkeztek, csak konzultatív testületek voltak. Az 1956-os forradalom idején az irányítást a felsőoktatási intézmények többségében a forradalmi bizottságok gyakorolták, a felsőoktatást érintő követelések középpontjában a tanítás és tanulás szabadságának biztosítása, valamint az egyetemi autonómia szerepelt.

A „nagy ugrást” az 1960-as évek hozták meg, kiemelve az egyetemek szervezetére és működésére vonatkozó 1969. évi rendelkezéseket,⁴⁷ amelyek következtében nőtt az egyetemek önállósága: minden olyan egyetemi ügyben döntési jogkört kaptak, amelyet jogszabály nem utalt más szerv hatáskörébe, vagy a felügyeleti hatóság magának nem tartotta fenn. Bár az 1970-

⁴³ Barakonyi: Rendszerváltás... 47. o.

⁴⁴ Barakonyi: Rendszerváltás... 47. o.

⁴⁵ A Gömbös-kormány a felsőoktatás helyzetének, reformja fő kérdéseinek megtárgyalására 1936. december 10-16. között nagyszabású, országos felsőoktatási kongresszust tartott.

⁴⁶ Ladányi: A magyar felsőoktatás... 65. o.

⁴⁷ Az 1969. évi 14. sz. törvényerejű rendelet, a 25/1969. sz. kormányrendelet és a 3/1969. MM. sz. rendelet

es években rövid időre megtorpanni látszott a változás, azonban 1988 közepétől már jelentős változások történtek a felsőoktatási politikában: a Művelődésügyi Minisztérium jelentős hatáskör-átruházásba kezdett, intézményi hatáskörbe került többek között a rektorhelyettesek, dékánok, főigazgatók és tanszékvezetők megbízása, megszűnt a pártirányítás.⁴⁸ A fenti változások átfogó jogi szabályozását az 1990. évi XXIII. törvény jelentette.

3. Felsőoktatási autonómia a rendszerváltozás után

A rendszerváltozást követően a magyar Parlament által elfogadott felsőoktatási törvények széles körű autonómiát biztosítottak a magyar állami felsőoktatási intézmények számára, de egyben az autonómia kereteit is meghatározták.

A hazai felsőoktatás első önálló és átfogó törvényi szabályozását az 1993. évi felsőoktatási törvény⁴⁹ jelentette, amely autonóm jogokat deklarált a felsőoktatási intézmények számára. A szabályozás értelmében a felsőoktatási intézmény alapításának, megszüntetésének joga a parlamenté lett, de az egyetemek működési szabályzatukat önállóan alakíthatták ki. A vizsgált jogszabályok, valamint azok tervezetei alapján szembetűnő, hogy hazánkban nem új keletű az egyetemek életében az akadémiai és gazdasági vezetés egymástól való elválasztása, korábban is történtek hasonló szeparációs kísérletek.

A jelenlegihez hasonló kancellári funkció bevezetését először 1991-ben vetették fel, majd szerepelt a készülő felsőoktatási törvény 1992. és 1993. évi javaslatában is. Az 1993. évi törvényjavaslat egy szövegváltozata szerint – amelyet végül a kormány nem fogadott el – a felsőoktatási intézmény igazgatási, szervezési, pénzügyi, gazdasági, műszaki és egyéb szolgáltatási részlegeinek irányítását „az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”.⁵⁰ Három év múlva a felsőoktatási törvény módosításának munkálatai során ismét felmerült ez a kérdés, miszerint „az intézmény irányításának operatív feladatait az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el.”⁵¹ Ugyanakkor a gazdasági (fő)igazgató kinevezését – aki a törvény szerint a felsőoktatási intézmény gazdasági szervezeteinek (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási, stb.) vezetője – miniszteri hatáskörbe helyezik, ezzel jelentősen erősítve pozícióját. Ezzel párhuzamosan az államháztartás

⁴⁸ Ladányi: A magyar felsőoktatás... 120. o.

⁴⁹ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

⁵⁰ Ladányi Andor: Előtörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 28. szám, 2014. július 11. http://www.es.hu/ladanyi_andor:elotortenet;2014-07-10.html (2014. 07. 12.)

⁵¹ Ladányi: Előtörténet...

szabályozásáról szóló törvény egyértelművé teszi, hogy a korábbi elképzelésekkel szemben a felsőoktatási intézmények költségvetési szervek, amelyeknek gazdálkodása jelentősen kötött.⁵²

2005-ben⁵³ ismét megkísérelték az akadémiai és a gazdasági irányítás elkülönítését. A koncepció lényege az volt, hogy „két, egyenrangú testület irányítsa az egyetemeket és a főiskolákat: a szenátus a szakmai-oktatási-tanulmányi irányításért feleljen, míg az úgynevezett irányító testületek az intézmény gazdálkodásáért”.⁵⁴ Így a gazdasági feladatok irányítását egy, a felsőoktatási intézményeken kívüli menedzserekből, gazdasági vezetőkől álló testületre akarták bízni, az elképzelést azonban akkor az Alkotmánybíróság – hivatkozva az egyetemi autonómia aránytalan (?) korlátozására – alkotmányellenesnek találta.⁵⁵ A törvénymódosítást követően a szenátus és a rektor mellett egy ún. gazdasági tanács jelenik meg, amely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkört gyakorol.

Egy 2010-ben hozott törvénymódosítási kísérlet a felsőoktatási intézményeket az államháztartási törvényben akkor létrehozott vállalkozó közintézet kategóriába sorolta volna, ezzel szélesebb gazdasági önállóságot biztosítva, azonban az államháztartási és felsőoktatási törvénynek ezt a módosítását az új kormány eltörölte.⁵⁶ A 2011-ben elfogadott Nftv. – ahogy arra már tanulmányom bevezetőjében is utaltam – jelentős változásokat, és nem utolsósorban újításokat hozott, amelyek szűkítették nem csak az egyetemi, de az oktatói és hallgatói autonómiát is.⁵⁷ Az Nftv. vezeti be az államilag finanszírozott hallgató helyett az ösztöndíjas hallgató elnevezést, valamint a hallgatói szerződést. Fontos újdonság a rektor kiválasztásának miniszteri (fenntartói) hatáskörbe utalása is. A következő jelentős módosítás 2014-ben következett be, a felsőoktatási intézményekben új elemként került bevezetésre a kancellári pozíció, majd ezt követte a konzisztórium rendszer létrehozása 2015-ben.

⁵² Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra 2015/5-6. sz. 5. o. <http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/2015/05/01.pdf> (2015. 10. 14.)

⁵³ 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról

⁵⁴ Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek

http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359 (2014. 07. 13.)

⁵⁵ Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat és 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

⁵⁶ Polónyi: A hazai felsőoktatás-politika... 6. o.

⁵⁷ A felsőoktatási intézmények autonómiájáról többféle értelemben beszélhetünk: így az egyetemek autonómiájáról (egyetemi önkormányzatról), az oktatók autonómiájáról (az oktatók kutatási és oktatási szabadságáról), a hallgatók autonómiájáról (hallgatók szabad tanár, tantárgy, stb. választásáról.) Ld. bővebben Barakonyi: Rendszerváltás... 57-62. o.

IV. A kancellári rendszer bevezetése

Az Nftv. módosítását kezdeményező törvénytervezet⁵⁸ a Kormány 2014 június közepén terjesztette az Országgyűlés elé ezáltal lehetővé vált 2014 őszétől a kancellári rendszer bevezetése a felsőoktatási intézményekben. A kancellárok feladata, hogy az egyetemek gazdálkodásában az állam mint fenntartó érdekeit képviseljék. Az Nftv. szövege szerint „[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.”⁵⁹ Elsősorban a gazdasági, pénzügyi, vagyongazdálkodási tevékenységekért felelős, de illetékes számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai kérdésekben, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is. Mindez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásával biztosítani kell a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátását, ezen felül – az oktató, kutató, tanár jogállású személyek kivételével – munkáltatói jogkört gyakorol a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a pénzügyi-szakmai kompetencia fenntartásáról, valamint a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról is.⁶⁰

Jól látható tehát, hogy a kancellárok némileg nagyobb hatalommal bírnak, mint a korábbi gazdasági főigazgatók. Elviekben a fenntartói beavatkozás és kontroll a miniszter által kinevezett – de a szenátus által is jóváhagyott – gazdasági főigazgatókon, valamint a gazdálkodási szabályokon keresztül is közvetlenül érvényesült. Az Nftv. módosítás előtti szövege szerint: a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét. Gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez. A gyakorlat ezzel szemben mégis azt mutatta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági főigazgatóinak pozíciói gyengék voltak, az intézményi tanácsokban szavazati jog nélkül vettek részt, így az esetleges egyéni erőfeszítéseik

⁵⁸ 2014. évi XXXVI. törvény egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

⁵⁹ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés

⁶⁰ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés e) pont

ellenére sem voltak abban a pozícióban, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyságra kényszerítsék.⁶¹

Az oktatók, kutatók, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat továbbra is a rektor gyakorolja. A kancellár személye felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban.⁶² Kinevezéséhez legalább három éves vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie, amelyet felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett, valamint a törvény előírja a felsőfokú végzettséget,⁶³ de azt már nem határozza meg, hogy milyen szakterületről kell felsőfokú képesítéssel rendelkeznie. A szerény feltételeket azzal indokolták, hogy professzionális menedzsereket keresnek az egyetemek gazdasági vezetéséhez, így nem a papír, sokkal inkább a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan a hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat számít.

Érdekességgé megemlítené, hogy a nyugati országok egyetemein sem jellemző a korlátlan gazdasági önállóság, az oktatók közvetlenül nem szólhatnak bele intézményük stratégiai fejlesztéseibe, pénzügyeibe. A beruházási és pénzügyi döntések egy zömében kívülállókban szerveződő, úgynevezett „*board*” hatáskörébe tartozik, nem bízzák a professzori karra, mivel nem kompetensek e területen, és jellemzően saját érdekeik erősebbek a társadalmi érdeknél.⁶⁴

A felsőoktatási intézmények első számú felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor marad, aki mindazokban az ügyekben eljárhat, amelyeket jogszabály, szervezeti és működési szabályzat, kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. A nagymértékű kormányzati beavatkozás persze indokolható azzal, hogy „ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül”,⁶⁵ de ez ismételtén ahhoz a problémához vezet, hogy mi tartozik a felsőoktatási intézmények önigazgatása körébe, és mi az, amibe már az állam – jelentős közérdekből – beleszólhat.

⁶¹ KPMG Consulting munkaanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2008. 116. o.

http://www.omikk.bme.hu/collections/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomtudomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekezes.pdf (2014. 07. 15.)

⁶² Nftv. 13/A. § (4) bekezdés

⁶³ Nftv. 13/A. § (3) bekezdés

⁶⁴ Barakonyi: Egyetemi kormányzás...

⁶⁵ Az idézett szöveg Barakonyi Károlytól származik. Idézi: Szabó: i. m. 197. o.

A viták ellenére sokan egyetértenek abban, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos és gazdasági vezetésének ilyen éles szétválasztásában lehet ráció, mivel az integrációval létrejött intézmények összetett és bonyolult szervezetek, amelyek nagy részben közpénzekből működnek. Ezeknek a szervezeteknek a vezetésére azonban nem mindig alkalmasak a tudós rektorok.⁶⁶ A felelős és elkötelezett vezetők felkutatása és megtalálása komoly kockázati tényező mindamelllett, hogy a professzionális vezetés megteremtése kulcskérdés.

A kormány a bevezetett törvényi szabályozással létrehozta az állami felsőoktatás irányításának kancellári modelljét, amely révén elsősorban a fenntartó és az intézmények közötti hatékonyabb együttműködést, illetve a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása feletti kontrollt kívánta biztosítani. Az újonnan kialakított rendszer azonban több problémás kérdést nyitva hagyott.

A kancellári rendszer bevezetésével a felsőoktatási intézmények irányítási modellje megváltozott, ezáltal szükségessé vált egyrészt a rektor tevékenységi köreinek újragondolása, másrészt pedig a rektor és kancellár fenntartó általi irányítási rendszerének kialakítása.

V. A Konzisztórium létrehozása

A 2015 áprilisában közzétett az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetében a korábbi ígéretek szerint a Magsztrátusra⁶⁷ vonatkozó rendelkezések nem kerültek be, a Konzisztóriumra vonatkozóan azonban részletes rendelkezéseket tartalmaz.

Az Országgyűlés elé terjesztett és általa elfogadott módosítás⁶⁸ szerint a konzisztóriumnak öt tagja van, amelyből hármat a miniszter delegál, a felsőoktatási intézmény rektora és kancellárja pedig hivatalból tagja a testületnek. A delegált tagok megbízatása öt évre szól, a rektor és a kancellár magasabb vezetői megbízása ideig tölthetik be a tisztséget.⁶⁹ A

⁶⁶ „[A] magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.” Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz.

⁶⁷ Az elsődleges elképzelések szerinti Magsztrátus tagjait a rektor és választott kari képviselők alkották volna, kizárólagos döntési kompetenciájukba a tisztán akadémiai, tudományos ügyek kerültek volna. A Magsztrátus és a Konzisztórium együttes ülése, kiegészülve a hallgatók, a dolgozók, és az egyéb szervezeti egységek képviselőivel alkotta volna a Szenátust, jogosítványait az egész intézményre tartozó stratégiai és bizonyos szabályozási, valamint személyi ügyek képezték volna.

⁶⁸ 2015. évi CXXXI. törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról

⁶⁹ Nftv. 13/A. §

tagokat⁷⁰ az oktatásért felelős miniszter az intézmény gazdasági-társadalmi környezete, az intézmény és a hallgatói önkormányzat javaslatára delegálja, tevékenységüket társadalmi munkában végzik, újraválaszthatók. Nem lehet tagja a konzisztóriumnak polgármester, központi államigazgatási szervek delegáltja, kormánytag, államtitkár, politikai pártban tisztséget betöltő személy, vagy aki más felsőoktatási intézmény konzisztóriumának a tagja, valamint az adott felsőoktatási intézményben hallgató.

A konzisztórium előzetes egyetértése szükséges a legalább négy éves időszakra meghatározott intézményfejlesztési terv és kutatási-fejlesztési innovációs stratégiának, a fenntartó általi keretek között meghatározott költségvetés elfogadásának, az éves beszámolónak érvényességéhez, valamint az intézmény vagyongazdálkodási tervéről és gazdálkodó szervezet alapításáról, és gazdálkodó szervezetben részesedés szerzésről szóló döntés elfogadásához.⁷¹ A konzisztórium üléseit a kancellár készíti elő, szükség szerint, de évente minimum kétszer ülésezik. Az Nftv. értelmében a szenátus a konzisztórium döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a fenntartóhoz fordulhat kifogással.⁷²

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán „Párbeszéd az egyetemi autonómiáról, konzisztóriumról” elnevezésű kerekasztal-beszélgetés során kérdésként merült fel, hogy valójában mit is takar a testület számára biztosítandó egyetértési jog: vétó- vagy véleményezési jogot. *Palkovics László* amellett hogy kifejtette: a konzisztóriumok, a felsőoktatási intézmények új típusú tanácsadó testületei, nem operatív döntéshozó, hanem stratégiai szervezetek lesznek, azt is megfogalmazta, hogy az egyetértési jog az ő olvasatában lehetőséget kínál a szenátusnak vagy a rektornak, hogy mindent megbeszéljenek és dűlőre jussanak, majd hozzátette: „a döntéshozatal a szenátus ügye” marad, tehát nem annak a döntéseit vétózza meg.⁷³ Ezzel szemben *Bódis József* kitért arra, hogy „az MRK tiltakozott egy korábbi elképzelés ellen, amely szerint egy személy bírálhatta volna felül az egyetem legfőbb döntéshozó véleményét. Erre utalva úgy fogalmazott, az „egyetértési jog nagyon elegáns kifejezése a vétójognak”. Hozzátette, azért született meg végül a tanácsadó testületről szóló javaslat, hogy ne egy személynek legyen vétójoga.”⁷⁴

⁷⁰ A jelenleg nyilvánosságra került tagok között szerepel *Niklai Ákos*, a Magyar Szállodák és Éttermek Szövetségének elnöke, *Naszvadi György*, a Magyar Nemzeti Bank főtanácsadója, *Kementzey Ferenc*, a Raiffeisen Bank vezérigazgató-helyettese, *Szapáry György*, a nemzeti bank elnöki főtanácsadója, *Bogsch Erik*, a Richter Gedeon biotechnológiai főosztályának vezetője, *Béres József Károlyné*, a Béres Gyógyszergyár igazgatósági tagja, *Jankovics Marcell* rendező, és *Eszenyi Enikő*, a Vígszínház igazgatója is.

⁷¹ Nftv. 12. § (3) bekezdés

⁷² Nftv. 13/C. (2) bekezdés

⁷³ A konzisztórium nem döntéshozói testület. 2015. április 30.

<http://mno.hu/belfold/a-konzisztorium-nem-donteshozoi-testulet-1284205>

⁷⁴ A konzisztórium nem döntéshozói testület...

Az egyes felsőoktatási intézmények Konzisztórium testületei 2016 februárjában kezdhették meg működésüket. A tagok iránt a szakértelem és a tapasztalat az elvárás. Ezeknek a testületeknek a fenntartó várhatóan olyan jogköröket ad majd át, amelyeket maga nem biztos, hogy jól meg tudna ítélni. Az egyes kérdésekben a végső döntést továbbra is a szenátus hozza, de egy-egy téma csak akkor kerülhet a szenátus elé, ha az egyeztetés megtörtént.

VI. Összegzés

Abszolút függetlenséggel azonos autonómia a gyakorlatban nem létezhet, annak ugyanis összhangban kell lennie a társadalmi, politikai és nem utolsósorban a gazdasági környezet kihívásaival, követelményeivel. A felsőoktatási intézmények szabadsága – elsősorban szervezeti-igazgatási és gazdálkodási téren – mindig is korlátozott volt.

A korábbi Alkotmány 70/F. § rögzítette a művelődéshez való jogot, a 70/G. § pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanulás és a tanítás szabadságát.⁷⁵ Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény X. cikke külön rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, amely szerint: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁷⁶ Ez alapján a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan – korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza. Ebbe az irányba mutat a kancellári rendszer bevezetése, valamint a konzisztórium felállítása is. A jelenlegi szabályozással a jogalkotó igyekezett elkülöníteni egymástól „az oktatási és kutatási alaptevékenységet érintő feladatokat és az intézmény napi működésével és gazdálkodásával kapcsolatos – és így az autonómia által kevésbé védett – tevékenységi köröket.”⁷⁷ A kancellári rendszer bevezetésével pedig e két terület külön-külön felelős vezetőt is kapott. Az autonómia kérdését azonban nem lehet örök időkre szabályozni. Ennek oka, többek között, hogy egy esetleges, új gazdasági rendszerben a felsőoktatási intézmények autonómiája – különös tekintettel a gazdasági önállóság kérdésére – újraszabályozást igényel.

A felsőoktatási intézményeknek – a felsőoktatás globalizációja következtében – a korábbiakhoz képest megváltozott körülményekkel kell szembenézniük, új célokat

⁷⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 70/F. § (1) bekezdés és 70/G. § (1) bekezdés

⁷⁶ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (3) bekezdés

⁷⁷ G. Karácsony Gergely: i. m. 83. o.

megfogalmazni és eddig ismeretlen vezetési feladatokat megoldani. Mindezek alapján joggal remélhetjük, hogy a cél nem a kancellár, mint jelszó bevezetése, hanem a sokmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális vezetésének és gazdálkodásának, valamint a stratégia menedzsmentjének megteremtése. Ennek érdekében pedig a jogszabályok megfelelő módosítása, amelynek következtében az intézmény gazdálkodási döntései a szakmai, tudományos alapfeladatok biztosítását szolgálhatják. Mindezek a reformok a rendszer kezelhetősége és hatékony gazdasági követelmények teljesítése miatt elengedhetetlennek bizonyultak. Az egyetemeknek és főiskoláknak fel kell ismerniük, hogy napjainkra az elefántcsonttorony-korszaknak vége, a felsőoktatásban érdekelt és érintett szereplők köre jelentősen kibővült.⁷⁸ A felsőoktatás tömegessé válásával olyan nagyméretű és összetett szervezet jött létre, amely komoly szervezési, folyamatszabályozási, stratégiaalkotási, adminisztratív feladatokat hozott magával, és amelyeknek az irányítása nem kezelhető a hagyományos egyetemvezetési struktúrákkal, jó szándékú, de laikus vezetőkkel.

A hazai felsőoktatás rendszerváltás utáni történetének három felsőoktatási törvény ad(ott) keretet, amelyek az idők folyamán száznál is több kisebb-nagyobb módosításokon estek át. A tanulmány egészéből leszűrhető az a megállapítás, hogy a jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben – és várhatóan a jövőben is – az erősebb állami beavatkozás irányába mozdul(t) el. A jogalkotó által elképzelt irány megegyezik a felsőoktatási jogi és felsőoktatáspolitikai változtatási irányok nemzetközi tendenciáival – „még akkor is, ha a magyar jogalkotó nem feltétlenül a legjobb eszközöket választja.”⁷⁹

⁷⁸ Barakonyi: Rendszerváltás... 204. o.

⁷⁹ Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005/9. sz.

Hanák Dóra

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz büntügyi tagozatának tagja

Gondolatok az alternatív szankciók létjogosultságáról

*„Így kerül sor a szolgáltató jellegű igazságszolgáltatásra, amely nem osztja, hanem
ténylegesen szolgálja az igazságot.”*

/Dr. Korinek László/

I. Bevezető

Az alternatív szankciók létjogosultsága és rendkívüli szerepe már büntetőjogi tanulmányaim kezdete óta foglalkoztatnak. Az említett szankciófajták jelentősége nem csak azért növekedett meg, mert a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége 142 %-os – amelynek előzménye többek között a szigorú büntetőpolitika, a kiszabott szabálysértési elzárások megnövekedett száma, és a meghosszabbodott büntetési tételek –, hanem a reszocializáció, a kárhelyreállítás és a sértetti érdekek előtérbe kerülése úgy vélem, hogy – a nemzetközi nyomásnak egyre inkább engedve – valódi szemponttá válnak. Az áldozatok érdekeinek figyelembevétele és védelmének szükségessége ugyanakkor alakítja is az emberi jogokhoz való általános viszonyt, s a társadalmak tagjai általánosan elfogadóbbá válnak a saját és mások jogainak korlátozásával és bizonyos kontrolleszközök alkalmazásával szemben.⁸⁰ Ezzel együtt kár lenne tagadni, hogy piaci elvek hatják át a büntető igazságszolgáltatási szervek tevékenységét is. Ennek eredményeként a költség-haszonelemzés prioritása egyre erőteljesebb és minden túlzás nélkül központi motívummá válik.⁸¹

⁸⁰ Kerecsi Klára: Büntetve gondozni? A javítóintézeti nevelés helye a fiatalok büntető igazságszolgáltatási rendszerében. *Esély* 2007/3. sz. 36-54. 36. o.

⁸¹ Kerecsi Klára: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*. CompLex Kiadó, Budapest 2006. 14. o.

II. Az alternatív szankciók

Az alternatív szankció a börtönnépesség csökkentésére irányuló jelenség, a szabadságvesztéssel nem járó büntetéseket nem intézményben hajtják végre, hanem épp ellenkezőleg, a büntetőpolitika a közösségi forrásokra épít.⁸² Ha jobban visszatekintünk a büntető igazságszolgáltatás történelmére, az alternativitás relatív fogalom, ugyanis a szabadságelvonással járó büntetés egykor a maga nemében a halálbüntetésnél enyhébb szankcióként szolgált. Ez utóbbi eltörlésétől kezdve azonban a legsúlyosabb büntetési nemként tartható számon szankciórendszerünkben. Legáltalánosabban kiszabandó napjainkban is a szabadságvesztés, amelynek célja, tartalma, végrehajtása gyakran módosult, de központi szerepe más európai országokban is a mai napig megmaradt.

Az említett szankciócsoporttal szinonim fogalmak a *közösségi szankció*, illetve a *szabadságvesztéssel nem járó szankció*, amelyek tulajdonképpen ugyanazon jelenség különböző jellegzetességeit emelik ki az eltérő kontextusokban. Míg a közösségi szankció a közösségben történő reparációra helyezi a hangsúlyt, a szabadságvesztéssel nem járó szankció kifejezés magától értetődően a szabadságvesztés büntetés kiváltását hangsúlyozza. E fogalom a 90-es évektől kezdődően használatos leginkább, amikor is a menedzsmentszemlélet elterjedtté vált, és a hatékonyságot ezzel együtt a költségcsökkentést célozta meg a jogpolitikai irányvonal.⁸³ A felsorolt ismérvek alapján megfogalmazható, hogy:

„Az alternatív szankciók a közösségben végrehajtott, és különböző szintű szabadságkorlátozással kombinált felügyeletet jelentenek, amelyek a reintegrációhoz szükséges támogatást nyújtják az elkövetőknek. A „malum” eleme a szabadságkorlátozás, a speciális prevenciót célzó rehabilitatív hatásuk pedig a közösség reintegráló erején alapul.”⁸⁴

1. Alternatív szankciók jellege és alkalmazásuk célja

Az alternatív szankció mint olyan, valamilyen hatás kiváltására törekvő tevékenység.⁸⁵ Felmerül e tény vonatkozásában azonban több olyan kérdés, amelyre a válasz már nem adható

⁸² Kerezsi: Kontroll vagy támogatás... 207. o.

⁸³ Kerezsi Klára: A közösségben végrehajtott büntetések; helyreállító igazságszolgáltatás In. Kriminológia, szakkriminológia (szerk. Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Korinek László – Lévay Miklós). CompLex Kiadó, Budapest 2006. 671. o.

⁸⁴ Kerezsi: A közösségben végrehajtott büntetések... 671. o.

⁸⁵ Kerezsi: A közösségben végrehajtott büntetések... 670. o.

meg egy hasonlóan egyszerű tömönddal. Vajon milyen hatást várunk a szankció alkalmazásától? Mitől várjuk ezt a hatást? Hogy mérhető le, illetve milyen szerep kell, hogy jusson a sértettnek e vonatkozásban? A XX. század utolsó harmadának fejleménye az áldozat szerepének megerősödése az igazságszolgáltatásban. Ez a növekvő figyelem kormányzati aktusokban is testet ölt, mely a sértett büntetőeljárásban megnövekedett szerepvállalásában és a helyreállító igazságszolgáltatásban képződik le.

Modern büntetőjogunkban túlhaladottá vált az a gondolat, hogy a felelősség kérdése elsősorban a bűnös magatartás, a vita tehát már a köré fonódik, hogy a tetтарыos büntetés korrekciójaként milyen irányú, milyen körű, tartalmú, milyen célú individuális momentumokat vegyünk figyelembe, s ez a reakció milyen mértékű lehet.⁸⁶ E szankcióformák megjelenésétől kezdődően a létjogosultságuk kérdése két ellentétes véleményalkotásra buzdította, és a mai napig buzdítja a büntetőjogászokat, illetve a laikusokat egyaránt. Míg a *retorzió-pártiak* – a feltétlen szigor hívei – a büntetés formális aktusában látják az igazságszolgáltatás működőképességének bizonyítékát és a tetтарыos büntetést – a sértetti érdektől függetlenül – az állami büntetőhatalom cselekvése jelenti. A bűnözési hajlamot, a megrögzött büntettes veszélyességét hangoztatják, és az ártalmatlanná tétel eszközrendszerének bővítését preferálják.⁸⁷ E nézet szerint a büntetés egyik fő célja a megtorlás, azonban belátható, hogy a kegyetlen, embertelen bánásmód nem egyeztethető össze a jogállamisággal.⁸⁸ A másik végletet a *reszocializáció fontosságát hirdető*k jelentik, akiknél azonban a büntető jelleg szinte teljesen elsikkad; nézetük a megbomlott rend helyreállítását célozza meg, elsősorban a közösségbe való visszaillesztés által.⁸⁹

Az alternatív szankciók jellegét azonban tisztázni kell. Sokan kétkedve viszonyulnak ehhez a témakörhöz azáltal, hogy vajon a büntetőhatalom eszköztára nem gyengül-e le, nem puhul-e fel azáltal, hogy a büntetéskiszabás e módja egyre inkább teret hódít. A tetтарыosság jelenti a kulcsfontosságú fogalmat, amit azonban – a középkori szemet szemért elvet jócskán meghaladva – nem lehet egészen precízen meghatározni. A 80-as években kialakult – megérdemelt büntetés elvére épülő – modell az elkövetett bűncselekmény súlyához igazítja az alkalmazandó szankciót, s a tetтарыos büntetésénél a szankció általános értékmérőként fogható fel. Ez kétséget kizáróan függ a társadalom közösségi-kulturális hagyományaitól, a

⁸⁶ Tóth Mihály: Gondolatok büntetőjogunk fejlődésének újabb dilemmáiról és távlatairól. Jura 2010/2. sz. 97. o.

⁸⁷ Tóth: i. m. 97. o.

⁸⁸ Mohácsi Barbara: A szabadságvesztés lehetséges alternatívái

http://epa.oszk.hu/02600/02687/00001/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2010_01_359-373.pdf (2015. 10. 07.)

⁸⁹ Skandináv mintára a szabadságvesztés csak kivételes büntetésként szerepel, amelyet azonban félszabad intézményekben hajtanak végre és ott is a pedagógiai- pszichológiai kezelést helyezik előtérbe.

bűnözés alakulásától, és a nemzetközi hatásoktól is. Azaz mindig társadalmi közmegegyezés, megállapodás kérdése, hogy milyen szankciót tekintünk a tett arányosnak.⁹⁰ Úgy, ahogy a börtönnépesség sem egyenesen arányos a bűncselekmények és az elkövetők számával, hanem sokkal inkább jogpolitikai kérdés, a büntetés módja egy adott társadalomban sokkal inkább a köré a kérdés köré fonódik, hogy az adott nemzet miként tudja befogadni, mennyire tartja igazságosnak a szankciók e formáját.⁹¹ Gerjeszt-e az igazságtalanság, aránytalanság érzése egy az egész társadalom szintjén érzékelhető frusztrációt.⁹² Denis Szabó szerint a büntetőjogi büntetés mértéke az erkölcsi felháborodás mértékétől függ, ez pedig azon múlik, hogy a népesség mennyire bíz a közbiztonsági szervek hatékonyságában.⁹³ A büntetőjogi szankcióalkalmazás nem csupán a bűnözés változásait, alakulását tükrözi, hanem jelzi a hatalomgyakorlás üdvösnek tartott módját. „Minél nagyobb a feszültség a társadalom biztonságérzete és az igazságszolgáltatás teljesítőképessége között, annál nagyobb a valószínűsége a represszív- autoriter kriminálpolitika igényének.”⁹⁴ Bibó osztja e véleményt: „Csak ott és annyiban lehet csökkenteni a megtorló jelleget, ahol és amennyire a társadalomnak a fölháborodásra és megtorlásra való készsége csökken.”⁹⁵

2. Hatályos Btk. szabályozása

Európa szerte érzékelhető az a jelenség, hogy a hagyományosnak tekinthető szankciórendszer, – amely az elmúlt 30-40 évben kiforrtta magát – eltűnni látszik, és olyan differenciált, többlépcsős intézményhálózat alakul ki, amelyben a büntetőjogi eszköztáron kívül más eszközök is helyet kapnak.⁹⁶ A hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (továbbiakban: Btk.) továbbra is hármas tagolás jellemzi: büntetésekből, egy mellékbüntetésből, valamint intézkedésekből áll. Dualista rendszer, azaz lehetővé teszi büntetések és intézkedések együttes alkalmazását. A hatályos törvény olyan

⁹⁰ Kerecsi: *Kontroll vagy támogatás...* 12. o.

⁹¹ Ld. Savelsberg kutatásai alapján az Amerikai Egyesült Államokban, a 70-es években drámai bűnözési ráta emelkedése ellenére sem változott a szabadságvesztés büntetés kiszabásának gyakorisága.

⁹² Itt megjegyezném azonban aktuálisan azt a társadalmi kezdeményezést, amely a Btk.-ban szereplő állatkínzás tényálláshoz kapcsolódó büntetési tétel megváltoztatását tűzte ki céljául. E bűncselekmény egyes esetekben rendkívül embertelen magatartás által valósul meg, azonban ha e politikai erők által is felkarolt javaslat realizálódik, az állatkínzás büntetési tételének megemlése például a gondatlanságból elkövetett emberölés büntetésével helyezkedne el „egy szinten”. Belátható, hogy a jogalkotó felelőssége rendkívüli, a Btk.-ban jelenleg még uralkodó logika, és egyensúly öre.

⁹³ Kerecsi: *Kontroll vagy támogatás...* 197. o.

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ Kerecsi: *Kontroll vagy támogatás...* 191. o.

⁹⁶ Mohácsi: i. m.

szabadságelvonással nem járó szankciókkal egészült ki, mint például sportrendezvények látogatásától való eltiltás vagy a jóvátételi munka, a pártfogó felügyelet, és a mediáció intézményének jelentősége pedig még inkább előtérbe került. A felfüggesztett és a részben felfüggesztett szabadságvesztés büntetés általában nem tekinthető a szó szoros értelmében vett alternatív szankciónak önállótlanágából fakadóan, mindössze a szabadságvesztés büntetés „alternatív végrehajtási formája”.⁹⁷

E szankciófajták azoknak a bűnelkövetőknek nyújtanak lehetőséget a szabadságvesztés büntetés kiváltására, akik a bűncselekmény súlyánál fogva a társadalomra veszélyesség szempontjából nem jelentenek fenyegetést, ám a kár helyreállítása, a nevelő- reszocializáló funkció nagyobb valószínűséggel ér célzt, mint a szabadságvesztés kiszabása. Bizonyított tény, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek ebbe a kategóriába tartozó fogvatartottjai az elkövetett jelentéktlenebb bűncselekményen túl a bűnöző közeg hatására nemcsak hogy nem tudják a közösségben megbomlott rendet helyreállítani, de a fogvatartotti miliő a bűnszervezetekbe történő beszervezés táp talaját is jelenti. Az alternatív szankciók alkalmazásának lehetősége tehát csak és kizárólag a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés kiváltásával kapcsolatban merülhet fel. E szankciók alkalmazását az a körülmény is indokolhatja, hogy Magyarországon a fogvatartottak több mint fele három évig terjedő szabadságvesztés büntetését tölti.⁹⁸

„A jogalkotó az enyhébb bűncselekmények elkövetőjének olyan helyreállító taktikák segítségével nyújt esélyt tettének kompenzálására, mint a befogadó szégyen módszere, amely által a következményekkel való szembesülés folytán ébredő szégyen révén jut el a felelősségvállaláshoz, amelyben nem marad egyedül ugyanis, a sértett, illetve a közösség jó esetben felkínálja a be- illetve visszafogadás lehetőségét.”⁹⁹ Jellemzően az alternatív szankciók létjogosultsága hazánkban a fiatalok körű bűnelkövetők esetében tükröződik leginkább.

Céljukból és rendeltetésükből fakadóan érdekes kérdést vet fel, hogy vajon a bűnelkövetőt lehet-e kényszeríteni arra, hogy éljen ezekkel a lehetőségekkel vagy sem. A közösségi szankciók kiszabása során bevett elv, hogy kooperatív munka eredményeként születik meg az a döntés, hogy a megbomlott rendet az elkövető saját maga, egyéni felelősségvállalással hozza helyre. „E büntetés kiszabás ugyanis a lelkiismereti-pszichológiai

⁹⁷ Kerecsi: A közösségben végrehajtott büntetések...

⁹⁸ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 2009.december 31-i adatai alapján a fogvatartottak 22,5 %-a tölti maximum egy évig terjedő szabadságvesztés büntetését, a három évig terjedő szabadságvesztés büntetésre ítélték aránya a fogvatartottak 56 %-át teszi ki.

⁹⁹ Hatvani Erzsébet: Szimbolikus helyreállítás – közösségi büntetések a Pártfogó Felügyelői Szolgálat gyakorlatában Magyarországon. <http://mereps.foresee.hu/segedoldal/hirek/269/8ece82fd58/214/> (2015. 10. 08.)

elemet erősíti, központi motívuma a felelősség és kötelezettségvállalás.”¹⁰⁰ A felvetett kérdés jól tükrözi a megváltozott büntetőpolitikai szándékokat is, ugyanis a büntetéskiszabás napjainkban – az európai példákat is szem előtt tartva – dinamikusabb, együttműködőbb folyamat eredménye. Az elkövető beleegyezése ugyanis akként fogható fel, hogy szerepe van a döntéshozatalban, nem rajta kívül, hanem vele együtt döntenek, így a végrehajtás során könnyebb célokat elérni egy kooperáló ítélettel, mint olyannal, amely során az elítélt ellenáll a szankció végrehajtásának. Ezzel a jól belátható princípiummal szemben a magyar szabályozás másként alakul, ugyanis a mediáció során született konszenzuson kívül nincs tekintettel az eljárás alá vont személy szándékaira.¹⁰¹

3. Nemzetközi szabályozás

Az alternatív szankciók témakörében szükséges szót ejteni a nemzetközi, illetőleg Európai Unió szabályozásáról. A nemzetközileg elismert normák fontossága magától értetődő, ugyanis az európai szinten jellemző belső migráció, a személyek szabad áramlásának jelensége kihívás elé állította a jogalkotót a tekintetben, hogy életszerű, egységes és hatékony szabályozás valósulhasson meg az országok egymás közti viszonylatában is. Az ENSZ közgyűlése már 1990. december 14-én elfogadta a Tokiói Szabályokat, melyekben lefekteti az alapokat, és kiemeli e szankciók bővítésének szükségességét.¹⁰² Európai vonatkozásban az Európa Tanács 22 ajánlása megfogalmazza, hogy a szabadságvesztés büntetést a börtönnépesség növekedése, a szabadságvesztés hatékonyságának megkérdőjelezése, a költségigényesség, valamint az elítélt tekintetében a fogva tartásból eredő káros következmények miatt lehetőség szerint csak a legsúlyosabb bűncselekmények esetén szabják ki a tagállamok. Hazai jogunkban a bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény jelentette az első lépést, amely az Európai Unió Eljárási Jogsegély Egyezményét implementálta, azonban ez a törvény még az alternatív szankciókra nem terjedt ki.¹⁰³

Fontos mérőföldkőnek számít a szabadságvesztést mellőző büntetések végrehajtásának tekintetében a 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározat, ugyanis az Európai Unióban kiszabott felfüggesztett szabadságvesztésről, próbára bocsátásról és más alternatív

¹⁰⁰ Kerezsí: A közösségben végrehajtott büntetések... 685. o.

¹⁰¹ Kerezsí: A közösségben végrehajtott büntetések... 671. o.

¹⁰² Mohácsi: i. m.

¹⁰³ Bálint Péter: Az alternatív szankció végrehajtására irányuló jogsegély hazai elismerésének és végrehajtásának szabályozása és dilemmái. De iurisprudencia et iure publico 2015/1. sz. 1. o.

szankciók kölcsönös elismeréséről és végrehajtásáról rendelkezik.¹⁰⁴ Ennek hatására alkotta meg a jogalkotó a 2012. évi CLXXX. törvényt az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről, amelynek IX. fejezete kifejezetten a feltételes szabadság, valamint a próbaidő tartamára előírt magatartási szabályok és egyéb alternatív szankciók végrehajtási szabályait határozza meg.¹⁰⁵ A törvény háttérnormája az 1996. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Nbjt.), amelyet az 1998. évi XIX. törvénnyel (továbbiakban: Be.) és a Btk.-val együtt kell alkalmazni, ha a Törvény másképp nem rendelkezik.

Álláspontom szerint különösen fontos annak a kérdésnek a tisztázása e jogszabályok kapcsán, hogy az Európai Unión belül elkövetett bűncselekmény miatt kiszabott alternatív szankció végrehajtása, mely államban, milyen feltételek mellett és hogyan biztosítható. A Törvény 137. § (5) bekezdése kizárólagos illetékességi szabályt rögzít:

„Abban az esetben, ha a Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező elítélt a jogerős tagállami határozatba foglalt magatartási szabály, közérdekű munka, sportrendezvények látogatásától való eltiltás vagy jóvátételi jellegű munka magyar hatóság által történő végrehajtását kéri, és igazolja, hogy Magyarországhoz családi, kulturális vagy gazdasági kapcsolataira tekintettel szorosan kötődik, az alternatív szankciót kiszabó tagállami határozat elismeréséről és végrehajtásáról a Budai Központi Kerületi Bíróság dönt.”

Az alternatív szankció elismerése külföldiekre vonatkozóan is végrehajtható, mivel Magyarországon tartózkodó terhelt szerepel a törvény szövegében. Amennyiben a bíróságnak van hatásköre és illetékessége, úgy azt kell megvizsgálnia, hogy a külföldi ítélet elismerhető-e, illetve végrehajtható-e. Az alternatív szankciót kiszabó tagállami határozat végrehajtása során a magyar jog szabályai irányadók.¹⁰⁶ Egyrészt ésszerűségi szempontok indokolják, hogy a terhelttel szemben kiszabott alternatív szankció – kérése szerint – ne a lakóhelye szerinti államban, hanem családi, kulturális, gazdasági kapcsolataira tekintettel Magyarországon kerüljön végrehajtásra, másrészt a reintegratív vonás csak akkor érvényesülhet, ha abba a közegbe segíti a beilleszkedést, ahol életvitel szerűen tartózkodik tovább az elkövető, például a közérdekű munka büntetés esetében.

¹⁰⁴ A kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és a próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározat

¹⁰⁵ Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény IX. fejezet

¹⁰⁶ 2012. évi CLXXX. törvény 141. § (1) bekezdés

Külföldi határozat elismerése több joghatást is keletkeztet; a *res iudicata* és a *ne bis in idem* elve érvényesül, valamint a visszaesés megítélésénél vagy a felfüggesztett szabadságvesztés próbaideje alatti elkövetés esetén, az ítélet végrehajthatóvá válik.¹⁰⁷ A törvény a *lex minor* elvét érvényesíti, így az átalakított ítélet nem súlyosbíthatja az ítélkező államban meghatározott büntetés nemét és tartamát, illetve nem haladhatja meg az ítélkező állam által meghatározott kiszabható maximumot.¹⁰⁸

III. A pártfogó felügyelet

Az elkövetkezendőkben a pártfogó felügyeletet veszem górcső alá, mint az alternatív szankciók körében tárgyalandó egyre jelentősebb szerephez jutó intézményt. E járulékos jellegű, reszocializáló, szigorú szabályozást megkívánó intézkedés, amely a bűnelkövetők társadalomba történő visszaillesztését jelentősen elősegíti, rendkívüli lehetőséget jelenthet a büntetés céljának elérése során. Fontos felügyeleti jellegű tevékenységet lát el a pártfogó akár a környezettanulmány elkészítése, a büntetés kiszabása esetén, akár a büntetések, intézkedések, egyes kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény által (továbbiakban: Bv. törvény) meghatározott reintegrációs őrizet és a feltételes szabadságra bocsátás során.

4. Hatályos szabályozás

A hatályos Btk. a pártfogó felügyelet fakultatív és kötelező eseteiről rendelkezik.

„ (1) Az intézkedés alkalmazható a vádemelés elhalasztásának tartamára, feltételes szabadság tartamára, próbára bocsátás próbaidejére, jóvátételi munka előírása mellett, a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejére, ha annak eredményes elteltéhez az elkövető rendszeres figyelemmel kísérése szükséges.

(2) Pártfogó felügyelet alatt áll, akit életfogytig tartó szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátottak, az a visszaeső, akit feltételes szabadságra bocsátottak, vagy akivel szemben a szabadságvesztés végrehajtását felfüggesztették. ”¹⁰⁹

A Btk. sajátosságait magán hordozza a kötelező eset megalkotása, így az életfogytig tartó szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátottak esetében a társadalmilag súlyosan

¹⁰⁷ 2012. évi CLXXX. törvény 141. §

¹⁰⁸ Bálint: i. m. 4. o

¹⁰⁹ Btk. 69. § (1) (2) bek.

elítélendő, a társadalomra súlyosan veszélyes cselekmény elkövetése, még akkor is megkövetel plusz jogkövetkezményt, ezáltal az imént említett intézkedés alkalmazását, ha a bíróság úgy rendelkezik, hogy a büntetés célja a feltételes szabadságra bocsátással is elérhető. Ha a felügyelő úgy látja, hogy a felügyelet szükségessége már nem áll fenn, javasolhatja a felügyelet megszüntetését. A törvény rendelkezik azokról az általános magatartási szabályokról, amiket a pártfogolt köteles betartani, ezt kiegészítve a bíróság – vagy vádemelés elhalasztása esetén az ügyész – a felügyelet céljának elősegítése érdekében külön magatartási szabályokat írhat elő.

A 71. § (3) bekezdés szerinti megoldással nem tudok feltétlenül egyetérteni, amely mint kisegítő lehetőség a bíróságot, illetve az ügyészt felhatalmazza „más magatartási szabályok” előírására. Leszögezendő, hogy olyan szabályokat, amelyeket a terhelt törvény alapján köteles betartani, nem lehet előírni.¹¹⁰ A kisegítő lehetőség veszélye, hogy a büntetőjog területére vonhat más jogterületek által szabályozandó életviszonyokat, (például tartásdíj fizetési kötelezettség időpontra történő teljesítése, illetve polgárjogi igényként felmerülő kártérítési kötelezettség teljesítése) vagy alapvető alkotmányos jogokat korlátozhat. E lehetőséget a jogalkotó valószínűleg azért alkotta meg, hogy a pártfogó felügyelet hatókörét minden olyan esetre kiterjeszthesse, amely a felügyelet célja érdekében létfontosságú. Meglátásom szerint azonban e szabállyal a jogalkotó felpuhította az intézmény hatékony működéséhez szükséges határokat. Mindenesetre olyan magatartási szabályok előírása kívánatos, amelyek a terhelt közvetlen életkörülményeire hatnak. A bíróság, illetve az ügyész által meghatározható magatartási szabályoknak alsóbb szintű jogszabályban történő taxatív felsorolása megoldást jelenthetne erre a problémára.

5. Pártfogó felügyelő tevékenysége

A pártfogó rendeltetésénél fogva az utógondozáshoz képest olyan – már-már két ellentétetes magatartást megkívánó – feladatot vállal, amelynek maradéktalan teljesítése kihívást jelenthet a mai rendelkezésre álló eszköztárat figyelembe véve. A köztisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet szerint a pártfogó felügyelői munkakör a következő felsőfokú végzettséggel tölthető be:

¹¹⁰ Korinek László – Kőhalmi László (szerk.): Acta Criminalia I. – A pártfogó Felügyelői Szolgálat időszerű kérdései (kerekasztal konferencia tanulmánykötet). PTE ÁJK Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Pécs 2004. 19. o

Jogász, okleveles közigazgatási szakértő, pszichológus, szociálpolitikus, szociológus vagy teológus, egyetemi vagy főiskolai szintű pedagógus, vagy szociális munkás, főiskolai szintű gyógypedagógus, igazgatásszervező vagy szociálpedagógus, addiktológiai konzultáns, gyermek – és ifjúságvédelmi tanácsadó, mentálhigiénés- szakképzettség.¹¹¹

Véleményem szerint megkérdőjelezhető ez a hosszas felsorolás, mert vajon egy pártfogóra jutó közel 300 pártfogolt megfelelő ellenőrző-, integráló tevékenysége a felsőfokú szakképzettség megszerzésétől válik hatékonyra, illetve hatékonyabbá? A pártfogók feladatköre növekedett, a fiatalokkal kapcsolatban készítendő környezettanulmány a nyomozó hatóságtól átkerült a Pártfogó Felügyelői Szolgálat hatáskörébe, valamint a közérdekű munka végrehajtásának szervezését a büntetés- végrehajtási csoport helyett is e szervezet látja el. Nóvumnak számít, hogy a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő elkülönült, feladatköre a feltételes szabadságra bocsátás, illetve a reintegrációs őrizetbe helyezést megelőzően készítendő környezettanulmány elkészítésére, illetve a felügyeletre terjed ki. Az én felvetésem ezzel kapcsolatban, hogy speciálisan e munkakör elvégzéséhez szükséges jogi, pszichológia és kellő szociális érzékenységgel rendelkező szakemberek képzését kellene előirányozni, amely mind a létszámbeli, mind a felkészültségi aggályokat orvosolná.

Az intézkedés jellegére tekintettel a pártfogónak a bűncselekmény elkövetőjével olyan partnerségi viszony kialakítására kell törekednie, amely által az ellenőrző- ellenőrzött szerepet fenntartani, az alá- fölérendeltségi viszony érzetét tompítani tudja. Gönczöl Katalin e komplexitásnak az előnyét az erők koncentrációjában látja: „Úgy tudunk adni, hogy közben elvárás is megfogalmazunk, úgy tudunk adni, hogy honorálni is tudunk, ha a pártfogolt magatartása az elvártaknak megfelelően alakul. Így e viszony egy normális emberi kapcsolat szintjére emelkedik.”

Az intézkedések jellemzője, hogy a joghátrány nem célzott és többnyire morális jellegű, viszont a pártfogó felügyelet mellett, hogy támogató funkcióját megvalósítja, a hátránynak is helyet kell kapnia ahhoz, hogy a büntető jogkövetkezmény kifejeződésre juthasson. Tisztázni kell viszont azt a jellegéből fakadó tényt is, hogy – mint az alternatív szankciók fő ismérve – a pártfogó felügyeletnél is érvényesül a magatartási szabályok súlyos megszegése esetén kiszabandó szabadságvesztés büntetés. A statisztikai adatok alapján a pártfogó felügyelet kombinálása más kezelési elemmel a visszaesés valószínűségét 7 %-kal csökkenti.¹¹²

¹¹¹ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól

¹¹² Kerezszi: A közösségben végrehajtott büntetések... 681. o

6. Javaslatok a 2016-ös viszonylatokat mérlegelve

A pártfogóknak az ideális 60 körüli pártfogolt helyett, 250-300 pártfogoltat kell segíteniük.¹¹³ Belátható, hogy ilyen létszámmal és munkateherrel nehezen, vagy egyáltalán nem teljesíthető a célként kitűzött ellenőrző, segítségnyújtó feladat. A legideálisabb helyzetet az teremtené meg, hogyha a pártfogók személyre szabottan, az elkövetők életviszonyait pontosan felmérve, egyéni stratégiát dolgoznának ki, és rendszeres – rövid időközönkénti – ellenőrzésük is lehetővé válna. Addig azonban, amíg a célhoz nem rendelhető hozzá olyan eszköz – a pártfogók létszámának, és elhivatottságának viszonylatában –, amely lehetővé teszi ezt az eljárást, véleményem szerint olyan kezelési stratégiákat kell kialakítani, amelyek a célcsoportok kategóriákba vonásával eljárási metódusokat alakítanak ki, vezetnek be a kezelés folyamatába. A pártfogó felügyeletről szóló 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet lépést tett az említett cél felé a 2015-ös módosítással bevezetett, úgy nevezett *közösségi foglalkoztató* intézményesítésével, amely feladatait a felügyelők látják el. A társadalmi beilleszkedést segíti elő az egészségügyi, a gyermekvédelmi és a szociális ellátást, támogatást vagy szolgáltatást nyújtó szervezetekkel, szervezetekkel, továbbá oktatási intézményekkel, civil szervezetekkel való együttműködés létrehozásával, fenntartásával újonnan bevezetett közösségi foglalkoztató.¹¹⁴ A foglalkoztató programjai elsősorban a megelőző pártfogó felügyelet, illetve a fiatalok pártfogó felügyelet alatt állók számára biztosított. Úgy vélem, a cél az lenne, hogy ez a lehetőség minél több pártfogás alatt álló részére – a sikeres reintegráció megvalósulása érdekében – biztosítható legyen.

Emellett uniós szinten Magyarország részt vett és részt vesz olyan programokban, mint például az EU Specific Programme Criminal Justice, amely célja többek közt a helyreállító igazságszolgáltatás működő módszereinek összehasonlító kutatása, legjobb gyakorlatok azonosítása, valamint annak vizsgálata, hogy mely esetekben és célcsoportok esetében mely helyreállító eszközök működnek a leghatékonyabban.¹¹⁵

¹¹³ Nem elég hatékony a pártfogó felügyelet és a közérdekű munka – Ombudsman: Nincs elég szakember, nem megfelelő a jogszabályi környezet. <http://www.jogiforum.hu/hirek/29393> (2016. 03. 14.)

¹¹⁴ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről 60. §

¹¹⁵ Tanács 2007/126/IB határozata az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a „Büntetőjogi jogérvényesülés” egyedi program létrehozásáról 3. cikk

IV. Konklúzió

Az új büntetőpolitikai megközelítés következményeként egyes büntetések a kontroll társadalmi kiterjesztéseként értelmezhetőek, és jellemzően az elkövető helyett egyre erőteljesebben a sértettet és a közösséget definiálja klienseiként.¹¹⁶ Ezáltal a büntetőjog ultima ratio jellegéhez egyre kevésbé a szabadságvesztés büntetések elszeparáló jellege, sokkal inkább az előzőekben taglalt, elsősorban a reparatív motívum kellene, hogy kapcsolódjon. A jogalkotói szándék mellett nagy szükség van a jogalkalmazók képzett, és bölcs belátására, amely által a differenciált intézményhálózatot átlátva, az adott esethez kapcsolódó megfelelő szankciót képesek kiszabni.¹¹⁷ Azt az álláspontot, miszerint a helyreállítással meg lehet gátolni, illetve megelőző taktikával ki lehet küszöbölni a bűnözést, utópisztikus felvetésnek vélem. Bibó szerint csak ott és csak annyiban lehet csökkenteni a megtorló jelleget, ahol és amennyire a társadalomnak a fölháborodásra és megtorlásra való készsége csökken.¹¹⁸ E szankciók térhódításának a hatékonyság nyitja meg az utat afelé, hogy társadalmi szinten elfogadottá váljon alkalmazásuk, amit másképp nem lehet elérni, csak megfelelő infrastruktúra létrehozásával. Az alternatív szankciók alkalmazásának tehát nem az elodázás, a szabadságvesztés büntetés kiszabásának eltolása a célja, hanem valóban hatékony kezelési elemekkel a magyar büntető igazságszolgáltatás reformfolyamatának katalizátoraként működhetne.

A strasbourgi-i ítéletek nyomán fizetendő kártérítések a fogvatartottak részére pedig nem, illetve nem csak úgy előzhetők meg és kerülhetők el, hogy újabb büntetés- végrehajtási intézetek megépítésére, a meglévők kibővítésére kerül sor. Úgy vélem, ez a stratégia rövidtávú megoldást szül, ám a mélyen gyökerező, megoldandó problémára nem adja meg a választ.

¹¹⁶ Kerecsi: Kontroll vagy támogatás... 196. o.

¹¹⁷ Tóth: i. m. 97. o.

¹¹⁸ Kerecsi: Kontroll vagy támogatás...191. o.

Havasi Bianka

jogász, az ÓNSz közjogi tagozatának volt tagja

A hatalommegosztás klasszikus jogintézménye alkotmányjogi szempontból¹¹⁹

I. Bevezetés

A tanulmányban a hatalommegosztás elvének, mint az alkotmányos jogállam egyik leghosszabb múltra visszatekintő alappilléreinek bemutatását teszem meg. Tény, hogy számos tanulmány foglalkozott már a hatalommegosztás koncepciójával, meglátásom szerint azonban a klasszikus montesquieu-i triász mára már meghaladottá vált, vagy legalábbis modern tartalommal tölthető meg. A hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben, gyökeresen megváltozott. Mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy a témában sok, egymástól jelentősen eltérő nézet született.¹²⁰ Mindezt alátámasztja, hogy többen már nem három, hanem négy, öt vagy még több hatalmi ágról beszélnek, így például megjelent a törvényhozástól elkülönült alkotmányozó hatalom, az Alkotmánybíróság, mint új hatalmi ág, az önkormányzatok, az autonóm jogállású közigazgatási hatóságok vagy épp a kormányzás és a tőle elkülönült közigazgatás.¹²¹

Mindezekre tekintettel írásomat két fő részre osztottam: az első fejezetben a hatalommegosztás elvének kifejlődését, történeti alakulást, jeles képviselőit és elméleteiket mutatom be, míg a második részben a hatalommegosztás hazai megvalósulását ismertetem. Mindezt azonban csak az alkotmányozó, törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom tekintetében, ugyanis mint ahogyan azt korábban rögzítettem az írás egy tanulmánysorozat

¹¹⁹ Kézirat lezárva: 2015. május 2.

¹²⁰ Ld. ezzel összefüggésben: *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 159-174. o., *Bibó István*: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. 2. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986. 369-381. o., *Bárándy Gergely*: Centralizál Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010 – 2014). Scolar Kiadó, Budapest 2014. 39-71. o., *Cservák Csaba*: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (2015. 03. 02.); valamint Kiss László „Az alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában” című előadása a Báró Wlassics Gyula Jogászegylet szervezésében megtartott Nemzetközi Alkotmánybírói Konferencián. Nagykanizsa, 2012. március 1.

¹²¹ *Veress Emőd*: A hatalommegosztás aktualitása. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2005_3-4_15_veress.pdf (2015. 03. 02.)

részét képezi, amely második része tér ki a klasszikus hatalommegosztás elvétől eltérő kérdésekre.¹²²

II. Elméleti kiindulópont: történelmi előzmények, a hatalommegosztás kialakulása és fejlődése, valamint jeles képviselői

1. Arisztotelész

A hatalommegosztás elmélete a felvilágosodás terméke, gyakorlati megvalósulása azonban sok évszázados múltra tekint vissza. Megállapítható, hogy az elmélet gyakorlati megvalósítása már a konkrét fogalmi meghatározás előtt a törekvések középpontjában állt.¹²³ Az állami szervek egymás közötti viszonyait az állami hatalom szervezetségeként jellemezhetjük. Ez lehet egyszerű munkamegosztás – amely egyidős az állammal – vagy az ennél jóval nagyobb jelentőséggel bíró hatalommegosztás.¹²⁴ Az ókori filozófusok közül először Plátón és Arisztotelész foglalkoztak a hatalommal való visszaélés elkerülésének a kérdésével.¹²⁵ Arisztotelész elsősorban az ókori állam ideális működését fogalmazta meg, valamint *Politika* című művében az államhatalom három tényezőjét különíti el, így elsőként említi a közügyekről tanácskozó szervet, másodikként a vezető tisztviselői kart, harmadikként pedig az igazságszolgáltató testületet.¹²⁶ Arisztotelész elmélete azonban még nem tekinthető a hatalmi ágak tényleges elválasztásának, elméletében elsődlegesen a jó és a rossz kormányzati rendszereket határozza meg, amelyek közül hatot nevesít.¹²⁷

A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletei a felvilágosodás szellemiségéhez köthetőek. Mindezeket támasztja alá Bibó István is, aki szerint: „Az állam hatalmának, pontosabban az állami funkciók tipizálására irányuló törekvés (...) az ókorra, Arisztotelészre megy vissza, az államhatalmak elválasztásának politikai-erkölcsi követelménye pedig a 17-18. századi felvilágosodás politikai elméletére, mindenekelőtt Montesquieu-re.”¹²⁸

¹²² Bárányi V. Fanny: A hatalmi ágak újraértelmezése – hatalommegosztás az Y generáció korában. Kézirat 2015.

¹²³ Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszerek (avagy a hazai hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben). Doktori értekezés, 2010. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=5374> (2015. 03. 02.)

¹²⁴ Veress: i. m.

¹²⁵ Petrétai: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 159. o.

¹²⁶ Arisztotelész: *Politika* (ford. Szabó Miklós). Budapest 1969. 1297-1298 o.

¹²⁷ A hat államforma a következő: királyság, türannisz, arisztokrácia, oligarchia, politeia, demokrácia.

¹²⁸ Ld. Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 369. o.

2. John Locke

Máig nem eldöntött kérdés, hogy a hatalommegosztás elméletének újkori megfogalmazása Locke vagy Montesquieu nevéhez fűződik, adódik mindez abból a tényből, hogy a hatalommegosztás elméletének történelmileg eltérő nézetei alakultak ki, az egyes szerzők pedig annak fényében vallják Locke vagy Montesquieu tanának elsődlegességét, hogy mely felfogás hívei.¹²⁹ Az azonban vitathatatlan, hogy a hatalommegosztás és a hatalmi ágak megkülönböztetése terén azokat modern tartalommal töltötték meg, a korábbi felfogásokhoz viszonyítva jelentős eredményeket és újításokat mutattak fel.

A hatalomkorlátozós elméletek első gyakorlati megvalósulása Angliához köthető. Ennek megfelelően a hatalmi ágak elválasztásának elméleti kidolgozását John Locke a *Két értekezés a polgári társadalomról* című művében valósította meg. Locke elméletének első és legfontosabb kérdése, hogy mi a jobb: emberek uralma vagy a törvények uralma alatt élni? A válasz pedig Locke szerint a törvények uralmának elsődlegessége és kizárólagossága.¹³⁰ Locke rendszerében a törvényhozó hatalom a legfőbb hatalom, „amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösség és tagjainak megvédésére.”¹³¹ A hatalmi ág további fontos ismérve, hogy nem járhat el önkényesen, valamint e hatalom átruházhatatlansága is kimondásra került. A második hatalmi ág a végrehajtó hatalom, amellyel kapcsolatban Locke kifejti a törvényhozó hatalomtól való elválasztásának a szükségességét, megakadályozva ezzel, azt a lehetőséget, hogy a törvényhozást ellátó személyek felmentsék saját magukat a hozott törvényeknek való engedelmesség alól, ugyanakkor megléte elengedhetetlen, mivel kell lennie egy állandóan működő hatalomnak, amely a törvények végrehajtásáról gondoskodik.¹³² A harmadik hatalmi ág a föderatív hatalom, amely alatt az állam külkapcsolatait, nemzetközi szerződéskötéseit, valamint a háború és békekötés jogát érti. E hatalom Locke szerint a végrehajtó hatalommal egyben jelenik meg. Bár Locke többször is részletesen foglalkozott az igazságszolgáltatással, annak önálló hatalmi ág jellegét azonban nem ismerte el, ugyanakkor a fennálló hatalom fontos részének tartotta. Elmondható, hogy Locke elmélete ugyan tartalmaz ellentmondásokat, valamint nézete szerint az egyes hatalmi ágak nem egyenrangúak,

¹²⁹ Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 31. o.

¹³⁰ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. (Akadémiai székfoglaló) Budapest 1947.

¹³¹ John Locke: Értekezés a polgári kormányzatról. Gondolat, 1986. 142-143. o.

¹³² Veress: i. m.

ugyanakkor a köztük lévő viszonyokat részletesen taglalja, központi elvként pedig megjelenik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elméleti és gyakorlati elválasztásának szükségessége.

3. Montesquieu

Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében dolgozta ki a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét, amely egy új felfogást jelentett a hatalom megosztásának terén és az alkotmányos demokráciák fontos alapelvevé vált.¹³³ Montesquieu a hatalmi ágak elválasztását, mint államszervezeti elvet az önkényuralom elleni egyetlen megoldásként határozta meg.¹³⁴ Montesquieu szerint „Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. (...) Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”¹³⁵ Montesquieu elmélete szerint meg kell különböztetnünk a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat, amelyekre vonatkozóan több tételt is kidolgozott. Így elsőként rögzítette, hogy el kell választani egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, másodikként kiemelte azt is, hogy a bírói hatalmat el kell különíteni a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól, harmadikként pedig hangsúlyozta, hogy a három hatalom egyesülését feltétlenül kerülni kell, az ugyanis önkényuralomhoz, zsarnoksághoz vezetne. Megállapította tehát a hatalom szervezeti és személyi elhatárolásának szükségességét, azaz hogy egyazon szervezet egyféle funkciót gyakorolhat, valamint, hogy egy személy kezében nem összpontosulhat többféle hatalmi ág. Montesquieu a hatalmi ágak elválasztása mellett, ezek egymással való szembeállítását is kimondta, azaz hogy a hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni.¹³⁶ Fontos, hogy az egyes hatalmi ágaknak rendelkezniük kell a többi ág ellenőrzésének a jogosítványával, tehát egy jogilag szabályozott viszonyról van szó, amelynek az alapja a kölcsönös ellenőrzés.

¹³³ Sári: i. m. 15. o.

¹³⁴ <http://www.kormanyhivatal.hu/download/a/ef/70000/Kozig%20alapvizsga%20tankonyv%202013.pdf> (2015. 03. 05.)

¹³⁵ Charles Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor, Budapest 2000. 245. o.

¹³⁶ Petrétei: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. 161. o.

4. Benjamin Constant

A montesquieu-i modell továbbfejlesztéseként megjelent a végrehajtó hatalomtól elkülönült önálló „semleges” államfői hatalom gondolata, amelyet Constant szerint az alkotmányos monarchiákban az uralkodó testesít meg. Lényege – a korábbi elméleteknek is megfelelően –, hogy a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom együttműködése elengedhetetlen, az elmélet újdonságát azonban egy semleges hatalom megléte adja, amelynek célja a hatalmi ágak között egyensúly fenntartása, valamint az esetleges összeütközések elkerülése. Constant szerint, „Az államfőnek semmiképp sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértsenek és összhangban működjenek.”¹³⁷

5. Bibó István

Bibó megközelítését a komplex hatalommegosztás elmélete jellemzi, vagyis az hogy a hatalom belső szerkezetét nem csupán a Montesquieu-i triász adja, hanem kiterjeszti azt az alkotmányjog klasszikus szféráin kívülre is.¹³⁸ Kiemelte, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elkülönítése jóval összetettebb probléma a konkrét szabályalkotás és jogalkalmazás elhatárolásánál.¹³⁹ Elveti továbbá a törvényhozó és a végrehajtó hatalom sematikus elválasztását, a bírói hatalom függetlenségének érvényesülést azonban elismeri és szükségesnek tartja. Elméletének fő jellemzője, hogy új hatalmi ágak jelennek meg a törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás hármasa mellett, mint a gazdasági hatalom, a közigazgatás, a kultúra, a tudomány vagy épp a bürokratikus hatalom.¹⁴⁰ Mindezek egymáshoz való viszonyukban nyernek értelmet a hatalommegosztás elméletében. A hatalommegosztás elvének konklúziójaként Bibó István kiemeli: „[a] probléma tehát nem az, hogy az állam funkcióit kategorizáljuk, aztán kimondjuk, hogy ezeket egymástól tűzön-vízen keresztül el kell választani, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervi jelenségével szemben kell a

¹³⁷ Benjamin Constant: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz, Budapest 1997. 86-87. o.

¹³⁸ Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press – Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Jogtudományi Monográfiák 5. 2014. 18. o.

¹³⁹ Stumpf István: Hatalmi ágak megosztása egykor és most.

<http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/stumpfveglzs.pdf> (2015. 03. 10.)

¹⁴⁰ Vö. Sárközy Tamás: Államszervezetünk Potenciazavarai. HVG ORAC, Budapest 2006. 117. o. [„A modern kormányzás egyik leglényegesebb fejlődési tendenciája és egyben újabb nehézsége, hogy a hagyományos Montesquieu-i hatalmi hármasnál (...) jóval bonyolultabbá vált az állhatalmi ágak osztódása...”]

hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmat megszervezni.”¹⁴¹

6. Rousseau, mint a hatalommegosztást tagadó nézet képviselője

A hatalommegosztást tagadó nézetek megléte szinte egyidős magával a hatalommegosztás elméletével. E felfogásokban közös, hogy nem a hatalom gyakorlásának funkciók szerinti elválását tagadják, hanem a különböző hatalmak mellérendeltségét. Az elmélet kialakulása Rousseaura vezethető vissza, aki a törvényhozó és végrehajtó hatalom megkülönböztetését elismerte ugyan, azok megosztását azonban nem. Rousseau a népszuverenitás elvéből kiindulva a „legfőbb hatalom” szükségességét vallotta, és mint ilyet a néppel azonosította, amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen.¹⁴² Szerinte a törvényhozó nem a törvény szerkesztője, hanem a nép az, aki jogot alkot, így bár megkülönböztet törvényhozó és végrehajtó hatalmat, előbbit azonban a népre, míg utóbbit egy szűkebb területre bízta, a kettő között pedig elképzelhetetlen az egyensúly megléte. Mindezt támasztja alá Bibó István is, aki szerint „Rousseau gondolatmenetében a hatalmak elválasztásának nincs helye: ott egyszerűen a szuverén nép helyettesítődik be a szuverén uralkodó helyébe.”¹⁴³

III. Hatalommegosztás Magyarországon

A hatalommegosztás részben megegyezik az államhatalmi ágak elválasztásával, részben ennél tágabb kategória, mivel ezt az elvet nem csak az államhatalmi ágakra, hanem más szintekre vetítve is lehet értelmezni.¹⁴⁴ A hatalommegosztás az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, ezek kölcsönös ellenőrzését és egyensúlyban tartását jelenti. A hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze, célja, hogy megakadályozza az alkotmányellenes hatalomkoncentrációt, valamint, hogy biztosítsa a hatalom ellenőrizhetőségét.¹⁴⁵

A hatalmi ágak elválasztásának elméletei tekintetében érdekességként megemlítendő az ún. „úszógumi-modell”, amely lényege, hogy a három hatalmi ágot az „úszógumi” három

¹⁴¹ Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 380-381. o.

¹⁴² Csink: i. m. 16. o.

¹⁴³ Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 386. o.

¹⁴⁴ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia az alapintézményei. 149. o.

¹⁴⁵ Uo.

körcikke jelképezi, középen pedig a semleges államfői hatalom található, amely összeköti egyes ágakat. Mindhárom hatalmi ágnak van egy intézménye, így a törvényhozó hatalomnak az Országgyűlés, a végrehajtó hatalomnak a Kormány, az igazságszolgáltató hatalomnak pedig a bíróságok, az összes többi intézmény nagyrészt hozzárendelhető valamelyik hatalmi ághoz, azzal a kiegészítéssel, hogy a „körcikkben” elmozdul a másik két hatalmi ág valamelyike felé, esetenként pedig át is lóg abba.¹⁴⁶

2. Hatalommegosztás az Alaptörvény hatályba lépése előtt

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) nem mondta ki a hatalommegosztás elvét, az alkotmányozó azonban ezen az elven azt az alkotmányos állami szervek közötti konkrét hatásköri szabályozást értette, amely az Alkotmányban megjelent.¹⁴⁷ 1989-ben Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások keretében az 1989. évi XXXI. törvény elfogadásával döntöttek az Alkotmány módosításáról is.¹⁴⁸ Az 1949. évi alkotmány ezáltal új tartalmat kapott, amely biztosította, hogy egy olyan parlamenti demokrácia jöjjön létre, amelyben a végrehajtó hatalom feje a miniszterelnök, valamint a hatalommegosztás elvére építve egyfajta egyensúly létrehozására törekedtek az állami szervek között.¹⁴⁹ A három klasszikus hatalmi ág természetesen él, továbbá az államfő is külön tényezőnek tekinthető, azonban nem tisztán politikai hatalom letéteményese, hanem semleges, közvetítő hatalmi ág. A hatalmi ágak egyensúlyának elve, azonban hazánk parlamentáris jellegéből adódóan nem érvényesül, mivel az országgyűlés a többi hatalmi ág fölé emelkedik.¹⁵⁰ Ugyanakkor látható, hogy a hatalommegosztás explicit módon nem került kimunkálásra, a klasszikus hatalmi ágak sem lettek nevesítve. Az Alkotmánybíróság határozta meg a hatalommegosztás rendszerét, valamint az egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát.¹⁵¹ Mindezt, mint a jogállam egyik pillérét levezette az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és gyakorlatában szinte evidenciaként alkalmazta. Az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus jogállam követelménye a hatalommegosztás, ennek megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák, hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek, és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit

¹⁴⁶ Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. Pázmány Law Working Papers 2013/5. 7. o.

¹⁴⁷ Bárándy: i. m. 40. o.

¹⁴⁸ Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest 2014. 50-51. o.

¹⁴⁹ Trócsányi – Schanda: i. m. 51. o.

¹⁵⁰ Cservák: Kormányzati és választási rendszerek. 35. o.

¹⁵¹ Szoboszlai György: Búcsú a jogállamtól. A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben. http://epa.oszk.hu/01700/01739/00075/pdf/EPA01739_eszmelet_90_2011_005-031.pdf (2015. 03.12.)

és autonómiáját.¹⁵² Az Alkotmánybíróság szerint a hatalommegosztás elve alapvető szabálya a magyar alkotmányos rendszernek. A hatalommegosztás elve nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.¹⁵³ A hatalommegosztás elve tehát a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja. Mindezek alapján az Alkotmány államszervezeti berendezkedése a következőképp vázolható fel: az Országgyűlés egyértelműen besorolható volt a törvényhozó hatalomba, az ombudsman és az Állami Számvevőszék szintén a törvényhozáshoz sorolhatóak, mint a parlamenti ellenőrzés független szervei.¹⁵⁴ A végrehajtó hatalom letéteményese a Kormány, valamint azok a szervek, amelyek a Kormánytól függetlenül az Alkotmány alapján gyakoroltak végrehajtó hatalmat,¹⁵⁵ a bíróságok pedig a bíraskodó hatalomhoz tartoztak. A köztársasági elnök döntően államfői hatalmat gyakorol, ugyanakkor egyes jogköreivel átcúszott a törvényhozó (pl. politikai vétó) vagy épp a végrehajtó hatalomhoz (pl. egyes kinevezések). Egyes szervek azonban nem sorolhatóak be ilyen egyértelműen ugyanis határterületen tartózkodtak, így az Alkotmánybíróság a bírói és törvényhozó hatalom, az ügyészség a bírói és végrehajtó hatalom, az önkormányzatok pedig a törvényhozó és a végrehajtó hatalom határán helyezkedtek el.¹⁵⁶

3. Hatalommegosztás az Alaptörvényben

Az Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény *expressis verbis* rendelkezik a hatalommegosztásról, valamint intézményi és garanciarendszerét is meghatározza.¹⁵⁷ A hatalommegosztás elve az Alaptörvény normaszövegében is megjelenik: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”¹⁵⁸ A továbbiakban pedig az Alaptörvény rögzíti, hogy „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”,¹⁵⁹ a 15. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, valamint, hogy az Országgyűlésnek felelős, rögzítésre került továbbá az is, hogy „[a] bíróságok az igazságszolgáltatási tevékenységet látják el.”¹⁶⁰ Ugyanakkor az Alkotmányhoz képest nem változott az „alapszervek” helyzete, a határterületeken lévő szervek tekintetében azonban

¹⁵² 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

¹⁵³ 28/1995. (V. 19.) AB határozat ABH 1995. 138, 142.

¹⁵⁴ Csink: i. m. 174. o.

¹⁵⁵ Ilyen szerv volt: Magyar Nemzeti Bank, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete.

¹⁵⁶ Csink: i. m. 174. o.

¹⁵⁷ Petrétei József: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1. száma 32. o.

¹⁵⁸ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés

¹⁵⁹ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés

¹⁶⁰ Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés

elmozdulás figyelhető meg, így az Alkotmánybíróság az egyedi panaszok elbírálásának következtében a bírói hatalom irányába, az ügyészségek szintén a bíraskodás felé, az önkormányzatok pedig autonómiájuk csökkenése és szerepükkel kapcsolatos szemléletváltás következtében a végrehajtó hatalomhoz közeledtek.

3.1. Az alkotmányozó hatalom

A hatalommegosztás elvéből adódóan az Országgyűlés csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, így hatalmának kereteit is az Alaptörvény határozza meg.¹⁶¹ Látható, hogy hazánkban az alkotmányozó hatalom nem különül el a parlamenttől, ugyanis az Alaptörvény 1. cikk értelmében az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét, valamint törvényeket alkot, tehát az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom egy kézben összpontosul.¹⁶² Ugyanakkor az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztás érdekében az Alaptörvény külön cikkben rendezi az egyes jogosítványokkal összefüggő feladat- és hatásköröket.

Az alkotmányozó hatalom külön tényezőként való említésének igénye akkor merült fel, amikor a hagyományos hatalmi ágak megteremtésének kérdése áttevődött az elméletből a gyakorlatba. Bibó megfogalmazása szerint az alkotmányozó hatalom „a törvényhozó hatalomtól különálló hatalomként a többi hatalom hatáskör-elosztását van hivatva megszabni.”¹⁶³ Az alkotmányozó hatalom alatt általában azt a politikai hatalmat értjük, amely abban a helyzetben van, hogy az alkotmányt normatív érvényességgel létrehozza, fenntartsa és megszüntesse.¹⁶⁴ Az alkotmányozó hatalom nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalomról van szó, amely az alkotmány normatív erejét megalapozza.¹⁶⁵

Fontos külön kiemelni a parlament alkotmánymódosító hatáskörét is, amely az alkotmány megváltoztatására hivatott és konstituált hatalomnak minősül. Kiemelendő, hogy maga az Alaptörvény is különbséget tesz az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között amikor is kimondja, hogy az Országgyűlés „megalkotja és módosítja Magyarország

¹⁶¹ *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 33. o.

¹⁶² *Vö. Trócsányi – Schanda*: i.m. 258. o. vagy *Erdős Csaba*: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. http://epa.oszk.hu/02200/02234/00002/pdf/EPA02234_Diskurzus_2011_2_54-59.pdf (2015. 03. 04)

¹⁶³ *Cservák*: Kormányzati és választási rendszerek. 29. o.

¹⁶⁴ *Petrétei József*: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest 2014. 49-50. o

¹⁶⁵ *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 67.-68. o.

Alaptörvényét.¹⁶⁶ Azt mondhatjuk, hogy az alkotmánymódosítás rendeltetése tekintetében elvi szinten nem különbözik az alkotmány megalkotásától, valamint az alapvető funkciója mindkettőnek egységes. Ugyanakkor fontos különbség van a felhatalmazás tekintetében, ugyanis az alkotmánymódosításra csak a már fennálló alkotmányos keretek között kerülhet sor.

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító jogosítvánnyal kiemelt pozícióval rendelkezik az Országgyűlés, mivel az Alaptörvény megalkotása és módosítása kizárólagos hatáskörébe tartozik, erre más állami szerv, népszavazás nem jogosult.¹⁶⁷ Az alkotmányozó hatalom alapvető feladata, hogy meghatározza a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait, ideértve az egyes állami szervek felépítését, egymáshoz való viszonyát. Ebből adódik, hogy a hatalmi ágak elválasztását, mint jogi normát is az alkotmányozó konstituálja.¹⁶⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is jól látható, hogy a bíróságok nem jogosultak az alkotmányozó hatalom felülvizsgálatára, azaz korlátlan hatalomról van szó, ez azonban csak addig tart, amíg az alkotmányt el nem fogadják.¹⁶⁹ Funkcióját tekintve azonban az alkotmányozó hatalom hasonlít a törvényhozóhoz, ugyanis jövőre néző általános magatartási szabályokat fogalmaz meg.

3.2. *Törvényhozó hatalom*

Az Országgyűlés a törvények megalkotásából eredően a törvényhozó hatalom letéteményese is. Az Alaptörvény nem szabályozza részletekbe menően a törvényalkotást, valamint a jogalkotói hatáskör terjedelmét, csupán a tevékenységgel kapcsolatos alapvető követelményeket rögzíti. A törvényhozás kizárólagos jogosultja az Országgyűlés, hatásköre másra nem ruházható át, korlátai azonban vannak, így a megalkotott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, nem ütközhet uniós vagy nemzetközi jogba, valamint a korábban már törvényben szabályozott jogviszony(ok) módosítása csak törvénnyel lehetséges. Maga a törvényalkotási felhatalmazás ugyanakkor univerzális jellegű, azaz az Alaptörvény a jogalkotási tárgyakra nézve nem állít fel korlátokat.¹⁷⁰ Érdekes kérdés azonban a parlament végrehajtó hatalommal való összefonódásának kérdése, amely tipikus esete, amikor a jogszabály személyi döntést tartalmaz, azaz a megbízás megszűnését jogszabály mondja ki, a törvényhozó tehát a végrehajtó hatalom szerepét veszi át.¹⁷¹

¹⁶⁶ Alaptörvény I. cikk (2) bekezdés a) pont

¹⁶⁷ *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 34. o.

¹⁶⁸ *Csink*: i. m. 38. o.

¹⁶⁹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat

¹⁷⁰ *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 35. o.

¹⁷¹ *Csink*: i. m. 41. o.

Ugyanakkor többek között Cservák Csaba meglátása szerint is megkérdőjelezhető a törvényhozó hatalom elnevezés. „A parlament ugyanis az egyetlen közvetlen választással létrejövő szerv, melyre a nép önnön szuverén hatalmát egy ciklusra átruházván, megtestesíti a társadalom politikai tagolódását és a közvetett hatalomgyakorlás eszközévé válik. Ezek a parlament képviseleti és legitimációs funkciói. Ennek alapján lehet az országgyűlés különböző tisztségviselők megválasztásának fóruma. Ellenőrzési és nyilvánossági funkcióját pedig a kormány parlamenti felelősség jeleníti meg elsődlegesen.”¹⁷²

A sarkalatos törvények

A kétharmados többséggel elfogadandó törvényeket az Alkotmány vezette be 1989-ben és „alkotmányerejű törvényeknek” nevezte. Az Alkotmány értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak alkotmányerejű törvényben lehetett megállapítani, ez azonban jelentősen veszélyeztette az ország kormányozhatóságát, így az alkotmányerejű törvény intézménye megszüntetésre került, helyette a kétharmados törvény kategóriája került bevezetésre. Az Alaptörvény bevezetésével ez az elnevezés változott sarkalatos törvényre, amely „olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”¹⁷³ Az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása közötti lényegi eltérés az, hogy az Alaptörvény elsősorban az államszervezet és társadalmi berendezkedés egyes kérdéseinek rendezésére rendeli a sarkalatos törvényekkel történő szabályozást. Látható tehát, hogy nem önálló jogszabályfajtáról van szó, hanem a törvény speciális formája, azonban sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. A törvény és a sarkalatos törvény között tehát nincs hierarchikus különbség, de sarkalatos törvényt nem lehet egyszerű törvénnyel módosítani, hatályon kívül helyezni, vagy sarkalatos tárgykörbe tartozó kérdést szabályozni.

¹⁷² Cservák: Kormányzati és választási rendszerek. 40-41. o.

¹⁷³ Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés

3.3. Végrehajtó hatalom

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe.¹⁷⁴ Ugyanakkor a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve is, amely keretében szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik, azaz államigazgatási szerveket hozhat létre.¹⁷⁵ A végrehajtó hatalom alaptörvényi meghatározása nem történik meg, funkcionális megközelítésben azonban azt mondhatjuk, hogy a kormányzati politikai döntések valóra váltását, érvényesítését, foganatosítását értjük alatta.¹⁷⁶ Látható tehát, hogy a végrehajtó hatalom klasszikus feladata a jogszabályok végrehajtása, a Kormány azonban nem csak passzív végrehajtó feladatokat lát el, hanem önálló irányító valamint kormányzati- és politikai tevékenységet is végez. Ugyanis a XX. század második felétől jelentősen megnőtt azon államigazgatási feladatok száma, amelyek ellátásban nem csak a kormány és más közigazgatási szervek vesznek részt, hanem azoktól független hatóságok is.¹⁷⁷ Ilyennek tekinthető az autonóm államigazgatási szerv, valamint az önálló szabályozó szerv.¹⁷⁸ Ezt támasztja alá az Alaptörvény megfogalmazása, amely értelmében a végrehajtás általános szerve a Kormány, ugyanakkor ebből a megfogalmazásból adódik, hogy nem kizárólagos szerve, kiolvasható belőle tehát a végrehajtó hatalom polarizálódásának lehetősége. A végrehajtó hatalom körébe vonható feladatok tehát megoszlanak a Kormány és más szervek között, ennek megvalósulása azonban megelőzte az Alaptörvény hatályba lépését, a változást az adja, hogy a végrehajtó hatalom polarizálódását alkotmányi szintű szabály deklarálja, ugyanis korábban a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény engedett át feladatköröket az autonóm szervek számára. Az önálló szabályozó szervvel kapcsolatban az Alaptörvény tartalmi oldalról rögzíti, hogy csak valamilyen végrehajtó hatalmi feladatot ellátó, azaz valamelyik ágazatot felügyelő, hatósági jogkört gyakorló szerv lehet, formai oldalról pedig kiköti, hogy csak sarkalatos törvénnyel hozható létre.¹⁷⁹ A szabályozás jelentőségét az adja, hogy e szervek közvetlenül az Alaptörvényen alapulva rendelkeznek a végrehajtó hatalommal nem pedig átengedett hatáskör keretében gyakorolják azt. Ugyanakkor míg a kormányformából adódóan a törvényhozó

¹⁷⁴ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés

¹⁷⁵ Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés

¹⁷⁶ *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 154. o.

¹⁷⁷ *Szalai András*: A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai. Doktori értekezés, 2013. http://www.ajtkdi.hu/pdfs/Szalai_Andras_ertekezes_mhvida.pdf (2015. 03. 03.)

¹⁷⁸ *Trócsányi – Schanda*: i. m. 313. o.

¹⁷⁹ *Vö. Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 18. o.; *Trócsányi – Schanda*: i. m. 314. o.

hatalmat megtestesítő parlament politikai kontrollt gyakorol a végrehajtó hatalom felett, addig az önálló szabályozó szerv vezetője csak beszámolni köteles tevékenységéről az Országgyűlésnek.¹⁸⁰ Jelenleg Magyarországon két önálló szabályozó szerv van, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, amelyek központi államigazgatási szervnek minősülnek.

E ponton belül érdemes kitérni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatára is. Általános megközelítés szerint a törvényhozó hatalom az, amely jövőre nézve absztrakt, általános magatartási szabályokat határoz meg, a végrehajtó hatalom pedig ezeket az egyedi esetre vonatkoztatja, végrehajtja. A társadalmi viszonyok összetettebbé válásával azonban lehetetlen azok minden részletére kiterjedő törvényi szabályozás megalkotása, így az absztrakt szabályok egyedi esetekre transzformálása a Kormány feladatává válik, ennek során azonban felmerülhetnek olyan helyzetek, amelyeket normatív módon kell rendezni, ez alapján az egyes alkotmányok így a magyar is lehetővé teszi a Kormány számára a rendeletalkotást. A különbség tehát az, hogy míg a törvényhozó hatalom szabadon határoz a szabályozással elérendő célt, addig a végrehajtó hatalom jogalkotásának a célja a törvényhozó aktusának az érvényesülését szolgálja.¹⁸¹ Ezt az elválasztást azonban árnyalja, hogy a Kormány rendelkezik eredeti jogalkotási jogosultsággal is, amely az Alaptörvény felhatalmazásán alapul. A Kormánynak ez a szerepe törvénytörő, törvény-kiegészítő.¹⁸²

3.4. Igazságszolgáltató hatalom

A bírói hatalom az állam hatalmának az az összetevője, amely a bíróság útján a vitássá tett vagy megsértett jogról kötelező erővel dönt, általános vonása tehát a jogalkalmazás, különös sajátossága pedig az egyedi jogvita eldöntése.¹⁸³ A bírói hatalom az ítélkezésben ölt testet, bíróságok ítélkezési monopóliuma valósul meg, eszerint pedig a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Az igazságszolgáltatás kizárólag a bíróságok által végzett speciális jogalkalmazást, jogszolgáltatást jelöl. Fontos jellemzője, hogy az egyedi döntés a többi hatalmi ágtól szervezetileg függetlenül születik meg, valamint hogy a döntés meghozatalakor meghatározott alkotmányi alapelveknek kell érvényesülniük. A bírói-ítélkezési hatalomnak

¹⁸⁰ Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdés

¹⁸¹ Csink: i. m. 73. o.

¹⁸² Sári János: A rendeleti jogalkotás. Társadalmi Szemle 1993/7. sz. 32. o.

¹⁸³ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 299. o.

egyetlen korlátja van, mégpedig a törvényeknek, jogszabályoknak való alárendeltség.¹⁸⁴ A bíróságok ugyan nem alkotnak jogszabályt és nem felelnek sem az Országgyűlésnek, sem a Kormánynak, az általuk alkotott jogszabályokat azonban köteles megfelelően alkalmazni. Ugyanakkor látható, hogy az igazságszolgáltatást ellátó bírói hatalom a legfüggetlenebb a hatalmi ágak rendszerében, ennek oka és egyben célja is, hogy az igazságszolgáltatás pártatlansága biztosított legyen és megakadályozza más hatalmi ágak beavatkozását a bírói hatalomba.¹⁸⁵

Az Alaptörvény hatályba lépésével két jelentős változás következett be, amelyek kihatással voltak a bíráskodásra: jelesül az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata, valamint az igazságügyi igazgatás rendszerének jelentős módosítása. Az Alaptörvény a Kúria egy új hatáskörét deklarálta, mégpedig az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését. A korábbi szabályozást megtörve a helyi rendeletek alkotmányossági vizsgálatát látja el az Alkotmánybíróság, míg törvényességi vizsgálatát a Kúria Önkormányzati Tanácsa, tehát az alkotmányossági és törvényességi megosztás szerinti vizsgálat kerül a középpontba a korábbi szabályozással szemben. Látható, hogy jelen szabályozás kismértékű elmozdulást jelent a közigazgatási bíráskodás irányába, aminek lényege a végrehajtó hatalom rendeleteinek törvényességi vizsgálata a bíróságok által. Az elmozdulás azonban azért tekinthető csekélynek, mert a rendelet felülvizsgálata nem a bírósági szervezetrendszerbe került beépítésre, hanem azt centralizálta a Kúria hatáskörébe, másrészt pedig a Kúria nem általában a végrehajtó hatalom rendeleteinek felülvizsgálatát látja el, hanem kizárólagosan az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos törvényességi problémákat vizsgálja.¹⁸⁶ Az igazságügyi igazgatás területén a változást az jelentette, hogy a korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanács (igazgatási, gazdálkodási és személyi feladatokat látott el a bíróságokon) helyét az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke vette át, akit az Országgyűlés választ meg, egyes döntéseket azonban csak Országos Bírósági Tanáccsal (a továbbiakban: OBT) közösen hozhat meg. Ez pedig azt eredményezi, hogy a bírósági igazgatás nem a legmagasabb szintű bíróság a Kúria elnöke által történik, hanem egy másik, szintén a parlament által választott személy hatáskörébe került (OBH elnöke). Ennek következtében azonban az igazgatási rendszer hárompólusúvá vált: igazságügyi miniszter, OBH elnöke, Kúria elnöke. Az ezt megteremtő szabályozás kellően

¹⁸⁴ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 300. o.

¹⁸⁵ Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Alkotmányjog – Elektronikus tananyag. 2005. <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/alkotmanyjog/ch05s02.html> (2015. 03.10.)

¹⁸⁶ Vö. Csink: i. m. 140-142. o.

biztosította a bírói hatalom elhatárolását a végrehajtó hatalomtól, ugyanakkor az OBH elnökének és a Kúria elnökének hatáskörei következetes elkülönítésével adós maradt.¹⁸⁷

IV. Összegzés

Európában bár minden állam alkalmazza a hatalommegosztás elvét, csupán néhány alkotmány rögzíti. Hazánkban az Alaptörvény nevesíti és az állam működési elveként rögzíti a hatalmi ágak elválasztását. A hatalommegosztás központi gondolata tehát az, hogy minden hatalmi ágra szükség van a rendeltetésszerű működéshez. Éppen ezért a korai hatalommegosztásos elméletekben megjelenő hatalmi ágak merev elválasztásának elve helyett a hatalmi ágak egymást kölcsönösen fékező és ellensúlyozó tevékenysége került a középpontba, amelyet hazánkban az Alkotmánybíróság kiegészített még egy elvvel az alkotmányos szervek együttműködésével.¹⁸⁸

Tanulmányom első részében a hatalommegosztás elvének fejlődését mutattam be, kezdve mindezt az ókori előzményekkel, majd az egyes jeles képviselők – Locke, Montesquieu, Constant, Bibó, vagy épp a hatalommegosztás tagadását valló Rousseau – elméletének ismertetését tettem meg. Közülük kiemelendő Montesquieu, aki szerint a hatalommegosztás célja a hatalommal való visszaélés megakadályozása, elméletében tehát a hatalommegosztás nem öncélú, hanem eszköz az önkényes hatalomgyakorlás megakadályozásához. A hatalommegosztás lényege tehát, hogy a hatalom ne összpontosuljon egy kézben, ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy az önmagában még nem eredményezi az elv megvalósulását, hogy a hatalom több személy, szervezet kezében van, de ezek eredője közös.

A második részben a hatalommegosztás elvének hazai érvényesülését mutattam be, mind a korábbi Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény tekintetében a klasszikus Montesquieu-i triász mentén haladva, így elsősorban a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom kifejtésére törekedtem. Az Alkotmányban nem került rögzítésre a hatalommegosztás elve ugyanakkor egyértelműen besorolható volt a törvényhozó hatalomba az Országgyűlés, a Kormány végrehajtó hatalmat gyakorolt, a bíróságok pedig a bíraskodó hatalomhoz tartoztak. Az Alaptörvényben már következetesen kimondásra került, hogy a hatalommegosztás, ugyanakkor ez az alapszervek (Országgyűlés, Kormány, bíróságok) lényegi helyzetén nem változtatott.

¹⁸⁷ Csink: i. m. 140-146. o.

¹⁸⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

Jusztinger János

adjunktus (PTE ÁJK), az ÓNSZ Elméleti-történeti tagozatának mentora

Csekey István, a közjog hajdani pécsi professzora

A Scriptura 2014/1. számában Óriás Nándorról, szakkollégiumunk névadójáról emlékeztünk meg.¹⁸⁹ E tanulmány a magyar romanisztika pátriarchiai kort megélt XX. századi képviselőjének egykori kolozsvári egyetemi hallgatótársa, majd későbbi jeles pécsi tudós kollégája, a közjogász Csekey István előtt tiszteleg.

1. Életút

Az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának hajdani professzora 1889. február 2-án Szolnokon született,¹⁹⁰ családi gyökerei – apai nagyapja Zengővárkonyban volt református lelkész – azonban Baranyához kötődtek. A szolnoki Állami Főgimnáziumban végzett középiskolai tanulmányait követően a kolozsvári tudományegyetem jogi karának hallgatója lett. Már egyetemi éveit alatt is többször folytatott tanulmányokat külföldön: a strassburgi egyetem nyári szemeszterén Laband hallgatója volt, a heidelbergi jogi fakultáson pedig főképpen Jellinek előadásait követte nyomon. Az 1911/12-es tanévet állami ösztöndíjjal Berlinben illetve Oxfordban töltötte. 1911-ben – Óriás Nándorral együtt – *summa cum laude* avatták Kolozsvárott az államtudományok, 1913-ban pedig a jogtudományok doktorává. 1912 szeptemberétől a Kecskeméti Református Jogakadémián a közigazgatási jog, statisztika és művelődéstörténet tárgyak oktatójaként helyettes, 1913 szeptemberétől nyilvános rendkívüli, hat évvel később pedig – miután 1919-ben Budapesten magyar közjogból egyetemi magántanári képesítést szerzett – nyilvános rendes tanárrá nevezték ki. 1923-tól nyolc évet töltött Észtszországban: a tartui (dorpati) egyetem vendégprofesszoraként¹⁹¹ észt és egyetemes

¹⁸⁹ Ld. Jusztinger János: Szakkollégiumunk névadója: Óriás Nándor. Scriptura 2014/1. sz. 192-205. o.

¹⁹⁰ Csekey István életrajzához ld. Ádám Antal – Bihari Ottó: A közjog-alkotmányjog-államjog. In: Fejezetek a Pécsi Egyetem történetéből (szerk. Csizmadia Andor). [s.n.], Pécs 1980. 139-142. o.; Ravasz János: Pécsi Tudományegyetem 1923-1950, 4. rész. Jog- és Államtudományi Kar. Kézirat, Pécs 1983. 98-110. o.; Cibók Balázs – Jankovits László – Nagy Ferencné (szerk.): Memoria Professorum Quinqueecclesiensium. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2000. 42. o., Ruszoly József: Csekey István és a magyar alkotmány. Jogtörténeti Szemle 2003/3. sz. 37-46. o. (német nyelven: József Ruszoly: István Csekey und die ungarische Verfassung. Rechtsgeschichtliche Forschungsgruppe der UAW an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös L. Univ., Budapest 2004. 1-32. o.); Jusztinger János: Csekey István (1889-1963). In: Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923-2008). Antológia (szerk. Kajtár István). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2008. 23-36. o.

¹⁹¹ Székfoglalóját 1923. szeptember 26-án tartotta a tartui egyetemen.

közigazgatási jogot adott elő, valamint igazgatója volt az ottani – általa szervezett – Magyar Tudományos Intézetnek. Észtországi tartózkodása alatt Csekey számos publikációja mellett *Bibliotheca Hungarico-Estica Instituti Litterarum Hungarici Dorpatensis* címmel kiadványsorozatot is indított. Munkássága elismeréseként megkapta az Észt Tudós Társaság örökös tagja címet, a tartui egyetem pedig 1932-ben díszdoktorává avatta. Észtországból való hazatérése után, 1931 augusztusában az egykori kolozsvári, de időközben működését Szegeden folytató Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának Politika Tanszékére nevezték ki professzornak,¹⁹² melyet kilenc éven át, 1940-ig vezetett. Az 1938/39-es tanévben a szegedi jogi kar dékáni tisztét töltötte be, majd a következő esztendőben prodekáni feladatokat látott el. Szegedi éve alatt tagja volt az Alföldkutató Bizottságnak és a Dugonics Társaságnak is. A két világháború között több hazai és külföldi tudományos társaság munkájában is tevékenyen részt vett.

Csekey Istvánt 1940 októberében áthelyezték az újjászervezett kolozsvári egyetemre, ahol öt éven keresztül vezette a Magyar Közjogi Tanszéket. Oktatói feladatai mellett aktívan részt vett az egyetemi közéletben, nagy szerepet vállalt a kari könyvtár helyreállításában is. 1945. december 13-án a Szegedi Tudományegyetem újonnan alapított Jog- és Államtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszékére nevezték ki, de – szabadságolását kérve – szegedi tanszékét már el sem foglalta, és Pécsre költözött. A pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karát választva eleinte mint helyettes a közigazgatási jog és a pénzügyi jog oktatója, majd 1946. november 3-tól öt éven keresztül, egészen nyugállományba vonulásáig az Alkotmányjogi Tanszék vezetője. Abay Gyula után – ahogy a második világháborút követően az évek során szinte minden professzorra sor került megfelelő rend szerint¹⁹³ – 1947–1949-ig két ciklusban a jogi kar dékánja is volt.

2. Tudományos munkásság

Csekey István szakmai munkásságát a precíz igényesség és a sokoldalúság jellemezte, kutatói és szakirodalmi tevékenysége több jelentősebb kérdéskört is érintett.¹⁹⁴

¹⁹² „A szovjet államszemlélete” címmel tartott szegedi székfoglaló előadásában, ugyan szakmai keretekbe burkolva, de egyértelműen kiemelte a szovjet rendszer negatívumait (így pl. a szabadságjogok tagadását, a hatalommegosztás hiányát). Vö. *Ruszoly*: i. m. p. 42. o.

¹⁹³ *Kajtár István*: A Pécsi Állam- és Jogtudományi Kar története (1923-2002). In: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője* (szerk. Takács Péter). ELTE ÁJK, Budapest 2003. 226. o.

¹⁹⁴ Csekey István publikációinak száma meghaladja a 220-at. Részletes bibliográfiáját ld. *Ravasz*: i. m. 497-506. o.

Pályája kezdetén figyelmét elsősorban a közjogtörténet irányába fordította: az eredeti forráshelyekhez következetesen ragaszkodva, a kapcsolódó szakirodalmat alaposan feltérképezve és kritikusan értékelve számos, e tárgykört érintő – így az osztrák államminisztériummal,¹⁹⁵ a *Pragmatica Sanctio*val,¹⁹⁶ illetve a magyar trónöröklési joggal kapcsolatos¹⁹⁷ – kérdést feldolgozott. Nyolcéves észtországi vendégprofesszorsága alatt számos tanulmányt írt az észt jogrendszer fejlődéséről,¹⁹⁸ annak egyes intézményeiről,¹⁹⁹ valamint a magyar-észt kapcsolatokról.²⁰⁰ Nemzetiségi, kisebbségvédelmi kérdésekkel is foglalkozván, követendő példaként állította a Trianon által szétszabdalt magyar nemzet felé a kisebbségi kultúraautómia biztosításával kapcsolatos észt szabályozást.²⁰¹ Szakmai figyelmét azonban a külföldön töltött évek alatt sem kerülték el az egyes magyar közjogi intézményekkel kapcsolatos – az egymást követő, gyors alkotmányjogi változások közepette egyre növekvő számú – kérdések. E tárgyban írt tanulmányai nagy részét külföldön publikálva²⁰² a tudomány eszközeivel igyekezett a magyar közjogi megoldások lehető legszélesebb ismertségét, elismertségét megteremteni szerte Európában.²⁰³ Az Észtországban 1923–28 között írt cikkeit

¹⁹⁵ Csekey István: Az osztrák államminisztérium és a magyar közjog. Századok 1915/49. sz. (separatum) 1-17. o.

¹⁹⁶ Csekey István: A *pragmatica sanctio* Erdélyben. Erdélyi Múzeum (új folyam) 1915/9. sz. (separatum) 1-17. o.; Csekey István: A magyar *pragmatica sanctio* írott eredetijéről. Kiadatlan oklevélmellékletekkel és az 1723. évi törvények írott eredetije első és utolsó lapjának hasonmásával. Értekezések a philosophiai és társadalmi tudományok köréből I. 1916/7. sz. (separatum) 1-88. o. Még ugyanebben az évben németül is megjelent ld. *Stephan Csekey*: Über das handschriftliche Original der ungarischen Pragmatischen Sanktion (Separatum aus dem Archiv des öffentlichen Rechts). Tübingen 1916. Ehhez ld. *Ruszoly*: i. m. 38-39. o.

¹⁹⁷ Csekey István: A magyar trónöröklési jog. Jogtörténelmi és közjogi tanulmány oklevél-mellékletekkel. Athenaeum, Budapest 1917.

¹⁹⁸ Ld. pl. *Stephan Csekey*: Die in der Republic Estland geltenden Gesetze. Ostrecht 1926/2. sz. 520-522. o.; *Stephan Csekey*: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918-1928. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1928/16. sz. 168-269. o.

¹⁹⁹ Így pl. az észt „államvénről” (államfőről és miniszterelnökről) ld. *Stephan Csekey*: Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten. Zeitschrift für öffentliches Recht 1929/9. sz. 104-113. o.; *Stephan Csekey*: Die Verfassung der Republic Estland. Nordische Rundschau 1929/5. sz. 23-29. o.; *Stephan Csekey*: Das Staatsangehörigkeitsrecht in Estland. Zeitschrift für Ostrecht 1930/4. sz. 225-249. o.

²⁰⁰ Ld. pl. *Csekey István*: Eesti-ungari hõimusuhted läinud aastal. Eesti hõim 1930/3. sz. 14-20. o. A témakört érintő Csekey-művek részletes bibliográfiáját ld. *Ravasz*: i. m. 498-502. o.

²⁰¹ Csekey István: Az Észt Köztársaság alkotmánya és a Baltikum világpolitikai helyzete. Budapesti Szemle 1926/584. sz. 11. o.: „Hálával kell ezért nekünk magyaroknak is tekintenünk Eestire, mert kisebbségi culturautómia-törvényük a tengerbe vetett kő, amelynek hullámgyűrűi a mi elszakított véreink körében is éreztetni fogják jótékony hatásukat.” Vö. továbbá: *Csekey István*: A kisebbségi kultúraautómia Észtországban. Budapesti Szemle 1928/208. sz. (separatum) 1-31. o.; A nemzetiségi, kisebbségi kérdések a második világháború idején is élénken foglalkoztatták. Ld. többek között *Csekey István*: Magyarság és asszimiláció. Magyar Szemle 1939/1. sz. 16-22. o.; *Csekey István*: A nemzetiségi érzület büntetőjogi védelme. Kisebbségvédelem 1941/3-4. sz. 1-8. o.

²⁰² Ld. pl. *Stephan Csekey*: Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1926/14. sz. 409-483. o.; *Etienne Csekey*: La constitution de la Hongrie. In: Les constitutions modernes (ed. Dareste-Delpeche-Lafferrière). [s.n.], Paris 1929. 1-67. o.; *Stephan Csekey*: Die Verwaltungsreform in Ungarn. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1930/2. sz. 268-276. o.

²⁰³ A magyar alkotmányos megoldások külföldi (el)ismertségével kapcsolatban ld. *Csekey István*: A magyar alkotmány és a külföld. Budapesti Szemle 1931/638. sz. 73-91. o.

Északi írások cím alatt összefoglalva itthon is kiadta.²⁰⁴ Ez irányú munkásságát 1931-es hazatérte után is folytatva számos idegen nyelvű tanulmányban számolt be a magyar alkotmányos intézmények történetéről illetve korabeli állapotáról.²⁰⁵

Csekey publikációinak visszatérő témaköre a magyar közjogtudomány értékelése: mindezt azonban – a hazai és a nemzetközi szakirodalom párhuzamos figyelemmel kísérése mellett – a külföldi közjogtudományi irányzatokkal mindvégig összevetve tette. E tevékenységének elvi alapjait, tematikai és szakirodalmi bázisát még 1926-ban, *Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya* című monográfiájában²⁰⁶ fektette le. E művében a szerző azon túl, hogy bemutatja és értékeli a magyar közjogtudomány addigi irányzatait és eredményeit, saját maga és a korabeli közjogtudomány művelői számára ajánlásokat és követelményeket is megfogalmaz.²⁰⁷ E kritikus szemléletű, Nagy Ernő és a hozzá kapcsolódó iskola jogdogmatikai irányzatának újszerű, pozitív elemeit a történeti jogi iskola jellegzetességeivel szemben elismerő²⁰⁸ szakmunka legfontosabb kiindulási pontja, hogy amint minden tudományt, a közjogtudományt is csak tiszta fogalmakkal lehet művelni. Csekey álláspontja szerint Nagy Ernőnek, a „magyar Labandnak” köszönhetően a közjogtudomány fogalmi rendszerének alapos kidolgozása meg is történt. Hangsúlyozza ugyanakkor azt is, hogy „bizonyos módszerek egyoldalú alkalmazása a magyar közjogtudományok művelésénél egyoldalúsághoz és hibához vezet, ezért a módszerek egyesítésére van szükség.”²⁰⁹ Csak az egyes metódusok vegyes alkalmazása vezet tehát célra: nélkülözhetetlen a dogmatika, a világos fogalmi bázis, de szükség van a gazdasági, szociológiai, politológiai és egyéb aspektusok figyelembe vételére is. Így a történeti előzmények, a tételes közjog jogtörténeti gyökereinek feltárása sem ellentétes a jogpozitivizmus követelményeivel, épp ellenkezőleg: biztos kiindulópontul szolgál a felmerült tételesjogi kérdések megválaszolásához. A történeti módszer kiegészítő alkalmazását Csekey álláspontja szerint történeti alkotmányunk léte egyenesen meg is követeli,²¹⁰ ezért „a külföld

²⁰⁴ Csekey István: *Északi írások*. Pfeifer, Budapest 1928.

²⁰⁵ Stephan Csekey: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Ungarn seit 1926. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1931/19. sz. (separatum) 1-116. o.; Stephan Csekey: Übersicht über die verfassungsrechtliche Gesetzgebung und Literatur in Ungarn im Jahre 1937. Jog 1938/5. sz. (separatum) 1-17. o.; Stephan Csekey: Die verfassungsrechtlichen Reformen in Ungarn. Zeitschrift für osteuropäisches Recht 1938/4. sz. (separatum) 1-17. o.

²⁰⁶ Csekey István: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya. Magyar Jogászegyleti Értekezések (új folyam) 1926/89. sz. 143-236. o.

²⁰⁷ Vö. Ádám – Bihari: i. m. 139-140. o.; Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. JPTE-ÁJK, Pécs 1999. 59. o.

²⁰⁸ Csekey: Nagy Ernő... 144. o.: „Kereste és kutatta az igazságot, melléktekinteteket nem ismerve. Bármennyire is támadták a magyar közjogba bevitt nyugati elméleteiért, a történeti elemeket minimálisra szorító jogdogmatikai módszerért, mindvégig kitartott álláspontja mellett, amelyet igaznak ismert fel.” – írja Csekey professzor a „magyar Labandról”. Vö. Ruszoly: i. m. 40. o.

²⁰⁹ Csekey: Nagy Ernő... 223. o.

²¹⁰ Csekey: Nagy Ernő... 225. o.

fejlettebb államjogtani irodalmából nem a mi alkotmányunkkal össze nem egyeztethető elméletek veendőik át, hanem tisztán csak a tárgyalás helyesebb *módszere*.²¹¹

Csekey szakirodalmi munkássága tükrözi is az említett szempontokhoz való ragaszkodást, azok követését. Következésképpen tartotta továbbá magát ahhoz a felfogáshoz, hogy a közjogtudomány művelőjének és oktatójának csak a fontosabb közjogi intézmények monografikus feldolgozása után szabad egyetemi tankönyv írására vállalkoznia. Ezért publikációk, értekezések, monográfiák sora előzte meg első, 1943-as alkotmányjogi tankönyvét.

Így több tanulmányban foglalkozott például a kormányzói jogkör kérdésével, mely témát – munkamódszerére jellemzően – történeti aspektusból is megvilágított. Munkáiban – *A kormányzói jogkör kiterjesztése* (1937)²¹² és *A kormányzói jogkör reformja* (1937)²¹³ –, élénk vitát kiváltva a közjogászok és politikai közírók körében, a kormányzói jogkör kiterjesztését igyekezett elméletileg alátámasztani, egyben konkrét javaslatokat is megfogalmazott annak megvalósítása érdekében. A közjogi provizórium évei alatt – a magyar történeti alkotmány keretei között mozogva – a kormányzói mint államfői méltóság jogállásának a megerősítésétől remélt nagyobb stabilitást.²¹⁴ Két további figyelemreméltó szacikkében – *A rendeletalkotási jog új irányai* (1932),²¹⁵ illetve *Tehet-e közigazgatási intézkedéssel kivételt a miniszter saját rendelete alól?* (1943)²¹⁶ – pedig a rendeletalkotás kérdéskörével foglalkozott behatóan.

A fentieknek megfelelően tehát Csekey első jelentős tankönyve, az 1943-ban megjelent *Magyarország alkotmánya* című monográfia²¹⁷ valójában a korábbi munkáiban már jórészt feldolgozott ismeretanyagot foglalta magába, példás igényességgel kialakított, logikus szerkezetben, melyet 1944-ben bizonyos dokumentumok és közjogi vonatkozású tárgyak (korona, koronázó palást stb.) fénymásolatával kiegészítve német nyelven is megjelentetett.²¹⁸

²¹¹ Csekey: Nagy Ernő... 226. o.

²¹² Csekey István: A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle 1937/1. sz. 1-16. o.

²¹³ Csekey István: A kormányzói jogkör reformja. Acta litterarum ac scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae. Sectio juridico-politica = A M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem tudományos közleményei. Jog- és államtudományi értekezések 1937/5. sz. 105-161. o.

²¹⁴ Ruszoly: i. m. 42. o.: „Hangsúlyozottan a magyar történeti alkotmány keretei között mozgott. Az idős kormányzó utódlásának és helyettesítésének megoldásából legfeljebb csak legitimista (katolikus) szemmel olvasni ki valamiféle „dinasztiaalapítást”.

²¹⁵ Csekey István: A rendeletalkotási jog új irányai. In: Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből Némethy Károly születésének 70. és a 'Magyar Közigazgatás' félszázados fennállása alkalmából (szerk. Martonffy Károly). Pallas, Budapest 1932. 38-54. o.

²¹⁶ Csekey István: Tehet-e közigazgatási intézkedéssel kivételt a miniszter saját rendelete alól? Dr. Csekey István egyetemi ny. r. tanárnak a szakosztály 1942. december 18-i vitaülésén elhangzott előadása, hozzászólásokkal. Az Erdélyi Múzeum-egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának Értekezései 1943/1. sz. 1-16. o.

²¹⁷ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Renaissance, Budapest 1943.

²¹⁸ Stephan Csekey: Die Verfassung Ungarns. Danubia Verlag, Budapest 1944.

Különös jelentőséggel bír az a tény, hogy e tankönyvet még az 1949-es chartális alkotmányunk elfogadása, sőt, az 1944-es német megszállás előtt adták ki, így tulajdonképpen összefoglalása mindannak, amit a történeti jellegű magyar alkotmányról egy tudós közjogász leírhat. A 260 oldal terjedelmű műben a szerző részletesen elemzi a magyar alkotmány mint a „Kárpát-medence népei életének jogi alaprendje”²¹⁹ fogalmát, az alkotmány történelmi jellegét, továbbfejlesztésének lehetőségeit, a Szent Korona tanát, az alkotmányjog fogalmát, valamint tárgyalásának rendszerét. Megállapításai szerint nincs szüksége Magyarországnak merev, chartális alaptörvényre, a Szent Korona tanának alappilléren nyugvó történeti alkotmányunk keretei között megvalósíthatók a felmerülő társadalmi, jogi és gazdasági feladatok által megkívánt alkotmányos változtatások: történelmi alkotmányunk életképessége éppen rugalmasságában rejlik.²²⁰

Az 1945 után publikált egyéb közjogi tárgyú tanulmányaiban Csekey számos ésszerű kritikai megjegyzést, javaslatot fogalmazott meg közintézményeink elnevezésével,²²¹ a miniszterek és a képviselők számának csökkentésével,²²² valamint az egyes jogszabályok közzétételével²²³ összefüggésben is.

A jogtudomány művelése mellett gyakran foglalkozott kultúrtörténeti, helytörténeti – így pl. Harkányról írt helyismereti témájú munkájában²²⁴ –, szociográfiai²²⁵ és egyéb – egyetemtörténeti,²²⁶ zeneművészeti²²⁷ – kérdésekkel is. Visszatérő kutatási témája volt többek között Liszt Ferenc személyisége és művészi pályafutása.²²⁸ Vörösmarty Szózatát húsz

²¹⁹ Csekey: Magyarország alkotmánya... 5. o.

²²⁰ Csekey: Magyarország alkotmánya... 15-16. o.: „A magyar alkotmány alappilléret alkotó Szent Korona tanában már évszázadokkal ezelőtt a közösségi gondolat, a közhatalom gyakorlásának a megosztása és a nemzet öncélúsága jutott kifejezésre. Mivel ebben az eszmében az állam személyiség, az alkotmány nem merevedett meg, hanem élő szervezetként tovább fejlődött. A folytonos fejlődést a Szent Korona eszméjén is a nemzet jogi gondolkodása művelte. Ma sem áll tehát semmi útjában a magyar alkotmány továbbfejlesztésének. Ez a fejlesztés azonban csak magából az alkotmányból történhetik. Nincs olyan társadalmi, jogi, gazdasági vagy kulturális feladat, amelyet alkotmányunk keretei között intézményeink továbbfejlesztésével nem teljesíthetünk. A történelmi alkotmány rugalmassága egyúttal életképessége is. A magyar alkotmány tehát nem lezárt rendszer, s az alkotmányfejlődést a társadalom segíti.”

²²¹ Csekey István: Közintézményeink elnevezése. Jogtudományi Közlöny 1946/11-12. sz. 165-167. o.

²²² Csekey István: A miniszterek és képviselők számának csökkentése. Pénzügy és közigazgatás 1947/1. sz. 329-332. o.

²²³ Csekey István: Jogszabályaink közzététele. Jogtudományi Közlöny 1949/5-6. sz. 113-116. o.

²²⁴ Csekey István: Harkány. Baranya Megyei Idegenforgalmi Hivatal, Pécs 1957.

²²⁵ Így pl. Csekey István: Szeged társadalomrajza. In: Mai magyar szociálpolitika (szerk. Martonffy Károly). Dr. Vitéz Keresztes-Fischer Ferenc M. Kir. T. T., Belügyminiszter, Budapest 1939. 468-478. o.

²²⁶ Ld. pl. Csekey István: A szegedi egyetem. Városkultúra 1937/1. sz. 138-140. o.

²²⁷ Csekey István: Szellemi élet. Zeneművészet. In: Baranya, Pécs 1958. 263-267. o.

²²⁸ Így pl. Csekey István: Liszt Ferenc magyarsága az újabb kutatások tükrében. In: A Nagykőrösi Arany János Társaság Évkönyvei 1935-36/11. sz. 5-11. o.; Csekey István: Liszt Ferenc Baranyában. TTIT, Pécs 1956.

fordításban gyűjtötte össze és adta ki.²²⁹ Kiemelendő továbbá Hannulik János oroszországi kapcsolatairól,²³⁰ Balugyánszky Mihály életéről és munkásságáról, különösen a cári Oroszországban kifejtett tevékenységéről²³¹ írt rendkívül alapos tanulmánya.

Évtizedeken keresztül gyűjtötte a magyar közjogi irodalom könyvészeti adatait is, e munkája azonban nem jutott el a publikálásig. 1825-ig visszamenően összeállította az általános jogi bibliográfiát, amit átadott a Jogtudományi Intézetnek. 1958-ban jelent meg az általa készített *Általános tájékoztató bibliográfia*²³² Pécsen. *Baranya és Pécs bibliográfiája* című munkáját²³³ halála után egy évvel, 1964-ben Vargha Károly pécsi főiskolai tanár rendezte sajtó alá.

3. Pécsi évek

Csekey István – miután a budapesti egyetem egyhangú meghívását elfogadva, Molnár Kálmán²³⁴ távozott Pécsről – 1946. november 3-tól 1951. október 8-ig állt a pécsi jogi kar Alkotmányjogi Tanszékének élén. Tanszékvezetőként heti öt órában előadója volt a *Magyar alkotmányjognak*, emellett heti két órában oktatója – az 1945/46-os tanévben a tanrendbe a demokratizálódás jegyében felvett²³⁵ – *A demokrácia és alkotmánya* című tárgynak, valamint az 1950/51-es tanévben az *Összehasonlító alkotmányjognak*.

Csekey az alkotmányjogi tanszék professzoraként két terjedelmes alkotmányjogi és egy összehasonlító alkotmányjogi jegyzetet is közreadott a hallgatóságnak. Az 1947-ben megjelent *Magyar Köztársaság alkotmánya* című kötet²³⁶ – jóllehet chartális alkotmány hiányában 1949 előtt arról még formailag nem lehetett szó – lényegét tekintve a történeti alkotmány megszüntét állapítja meg.²³⁷ A mű részletesen elemzi a közjogi provizóriumot, bemutatja az ideiglenes nemzetgyűlés létrejöttének módját és az általa alkotott törvényeket, majd a Magyarország

²²⁹ Csekey István: A Szózat és a Nagyvilág. L' Appel Chant National Hongrois en 20 langues. Cserépfalvi, Budapest 1940.

²³⁰ Csekey István: Hannulik János oroszországi kapcsolatai. Filológiai Közlemény 1956/4. sz. 460-469. o.

²³¹ Csekey István: Balugyánszky Mihály élete és munkássága. Századok 1957/1-4. sz. 326-350. o.

²³² Csekey István: Általános tájékoztató bibliográfia. In: Baranya, Pécs 1958. 309-322. o.

²³³ Csekey István: Baranya és Pécs bibliográfiája: Könyvek és folyóiratcikkek (mutatókat készítette Vargha Károly). Pécs Mj. Város Tanácsa V. B. Műv. Osztálya – Pécsi Városi Könyvtár, Pécs 1964.

²³⁴ Molnár Kálmán életpályájáról legújabban ld. Schweitzer Gábor: Molnár Kálmán (1881-1961). In: Magyar Jogtudósok V. (szerk. Hamza Gábor). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 111-130. o.

²³⁵ Vö. Csizmadia (szerk.): i. m. 56. o.; Béli Gábor: Epizódok a pécsi jogi kar történetéből a II. világháború után. In: Per aspera ad astra. Megemlékezés a honfoglalás 1100. és az Erzsébet Tudományegyetem Pécsre költözésének 75. évfordulójáról (szerk. Nagy Ferencé). JPTE, Pécs 1997. 67. o.

²³⁶ Csekey István: A Magyar Köztársaság alkotmánya. Kiegészítések Csekey István egyetemi tanár „Magyarország alkotmánya” című kötetéhez alapvizsgálók és szigorlók részére. Előadásai nyomán készült jegyzet. Lázár Nyomda, Pécs 1947.

²³⁷ Csekey: A Magyar Köztársaság alkotmánya... 9. o.

államformájáról szóló 1946. évi I. törvény és más új jogszabályok alapján ismerteti a köztársasági elnök, a nemzetgyűlés, a minisztertanács, a Gazdasági Főtanács, néhány egyéb országos hatáskörű szerv, valamint a közigazgatás törvényhatósági és községi szervei szervezeti felépítését és jogi helyzetét. Feldolgozza továbbá az állampolgárok jogállására vonatkozó, a fajüldözés jegyében fogant jogszabályok hatályon kívül helyezését és az állampolgárok jogi egyenlőségének megteremtését célzó újonnan hatályba lépett joganyagot. Csekey jegyzetét 1948 májusában újabb toldalékkal egészítette ki, amelyben az addig megjelent választási és egyéb jogszabályokat ismerteti.²³⁸

Az 1949. évi XX. törvény elfogadása után még két évig tanította a hallgatóknak a népköztársasági alkotmányt is, az 1950/51-es tanévben pedig már 296 oldal terjedelmű *Magyar alkotmányjog* címet viselő jegyzetében²³⁹ foglalta össze a chartális alkotmányban szabályozott intézményeket.²⁴⁰ Az államról, a jogról, a jogforrásokról és a magyar alkotmányos élet történeti fejlődéséről szóló fejezeteket az alkotmány létrejöttére, alapelveire, szerkezetére és az alkotmányos intézményekre vonatkozók követték. Tankönyvében – fejezetenkénti bontásban – gondosan összeállított bibliográfiát is közölt a szerző.

Csekey tehát a rövid idő alatt bekövetkező, rohamos közjogi változásokat törekedett tananyaggá feldolgozni és jegyzeteiben, tankönyveiben is követni. Nemcsak bemutatta, elemezte az egyes új jogintézményeket, hanem szinte hiánytalanul összegyűjtötte, meghivatkozta a vonatkozó, addig megjelent szakirodalmat is.

Ugyancsak 1950-ben adta közre hallgatói számára előadásainak vezérfonalát adó, *Összehasonlító alkotmányjog* című jegyzetét.²⁴¹ Ennek bevezetőjében részletesen tárgyalja az összehasonlító alkotmányjog tárgyát és módszerét, mindezt történeti nézőpontból is megvilágítva, hiszen, ahogy Csekey fogalmaz, a vizsgált kérdést úgy érthetjük meg a legjobban „ha röviden felvázoljuk miképpen művelték a múltban ezt a tudományágat”.²⁴² A szerző hosszú fejlődési folyamatot mutat be egészen a római jog recepciójának időszakától (XVI. sz.) – amikor is még egyáltalán nem foglalkoztak összehasonlító alkotmányjoggal, mert a római jogot és államrendet felülmúlhatatlannak tekintették – a természetjogi felfogáson és a jogtörténeti

²³⁸ Csekey István: A Magyar Köztársaság alkotmánya. [s.n.], Pécs 1948³.

²³⁹ Csekey István: Magyar alkotmányjog. Egyetemi jegyzet. [s.n.], Budapest 1951.

²⁴⁰ A jogi kar még 1949. május 16-án hozott döntése alapján, miszerint az eredményes oktatáshoz feltétlenül szükséges – az általános állam- és jogelmélet, valamint a polgári perjog mellett – új magyar alkotmányjogi jegyzetet is közreadni 14-15 ív terjedelemben. Vö. *Csizmadia* (szerk.) i. m. 60. o.

²⁴¹ Csekey István: Összehasonlító alkotmányjog. Dr. Csekey István egyetemi ny. r. tanár egyetemi előadásainak vezérfonala az 1950-51. tanévben. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium V. számú jegyzetsokszorosító irodája, Pécs 1951.

²⁴² Csekey: Összehasonlító alkotmányjog... 1. o.

iskolán át egészen a jogi pozitivizmusig. Míg utóbbi minden állam alkotmányjogi rendszerét zártnak tekintette, csakhamar bebizonyosodott, hogy az még kevésbé tekinthető hézagmentesnek, mint a magánjogi. Mivel számtalan olyan szabályozási hiányosságot mutat fel, amit a tételes jogi anyagból nem lehet kiegészíteni, Csekey megállapításai szerint feltétlenül szükség van a komparatistikai módszertan alkalmazására is. A tankönyv az összehasonlító alkotmányjog anyagát négy részre osztva tárgyalja. Az elsőben az egyes alkotmányos államok kialakulásával, a másodikban a kapitalista, a harmadikban a szocialista országokkal foglalkozik, míg végül a negyedik részben összehasonlítja az említett államok közjogi alapintézményeit. Csekey összehasonlító jegyzetében a tőle már megszokott módszerrel mindegyik ország alkotmányos rendjének bemutatása után közli a témára vonatkozó fontosabb irodalom pontos jegyzékét is. A professzor nem csupán a Szovjetunió és az ún. népi demokráciák – Lengyelország, Csehszlovákia – alkotmányát veti össze egymással, hanem szükségesnek tartja ezt elvégezni az egyes polgári államok – Anglia, az Amerikai Egyesült Államok, Franciaország, Olaszország, Svájc – vonatkozásában is. Természetesen a hangsúly mind terjedelmi mind tartalmi részletesség szempontjából a Szovjetunióra esik (27 oldal), hiszen, amint azt Csekey a tankönyv bevezetésében meg is jegyzi: az összehasonlító alkotmányjog súlypontja ezekben az években a „megvalósult szocialista állam, a Szovjetunió alkotmánya”²⁴³ mint a magyar és a többi szocialista állam mintaképe. Ha azonban alaposabban megfigyeljük a jegyzet egyes fejezeteinek terjedelmi arányait, akkor megállapítható, hogy a nyugati országok alkotmányos rendszerét 58 oldalon keresztül elemzi a szerző, míg a keleti blokk államainak „mindössze” 39 oldalt szentel.

Amint azt egykori tanítványa, Benedek Ferenc, a pécsi jogi kar iskolateremtő római jogász professzora²⁴⁴ személyes visszaemlékezésében²⁴⁵ is kiemelte, Csekey nemcsak tartalmilag, a tananyag elsajátítását illetően, hanem nyelvhelyesség szempontjából is hozzászoktatta hallgatóit a rendhez. Az anyanyelvet sértő fogytékosságokat kérlelhetetlenül kifogásolta, még oktatótársaival szemben is. Kiemelendő továbbá rendkívül széleskörű – a

²⁴³ Csekey: Összehasonlító alkotmányjog... 1. o.

²⁴⁴ Benedek Ferenc életrajzához ld. *Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc (1926-2007)*. In: Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923-2008). Antológia (szerk. Kajtár István). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2008. 261-278. o.; *Pókecz Kovács Attila: A 80 éves Benedek Ferenc köszöntése*. In: Jogtörténeti tanulmányok IX. (szerk. Jusztinger János – Pókecz Kovács Attila). PTE ÁJK, Pécs 2008. 11-16. o.; *Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc a könyvtárépítő jogtudós (1926-2007)*. In: Ünnepi tanulmányok Móró Mária Anna tiszteletére. A Pécsi Egyetemi Könyvtár kiadványai 8. (szerk. Kokovai Szabina – Pohánka Éva). Pécs 2009. 273-282. o.; *Attila Pókecz Kovács: Ferenc Benedek*. Orbis Iuris Romani 2008/1. sz. 203-206. o.; *Attila Pókecz Kovács: Ferenc Benedek, the Roman law jurist*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 2010/147. sz. 187-209. o.

²⁴⁵ Benedek Ferenc *professor emeritus* személyes visszaemlékezése Csekey Istvánra. Pécs 2006. (A szerző birtokában).

német, angol, francia és latin nyelv ismeretére kiterjedő – nyelvi tájékozottsága is. Nem csupán választékos beszédével, de megjelenésével is kitűnt a professzorok közül. Minden egyes előadásán gondosan ügyelt az öltözetére: ing, nyakkendő, öltöny, díszszembkendő, sőt a megfelelő szemüveg is gondosan megválasztva, mindig harmonizált egymással. A jogi kar dékánjaként töltött két ciklusban (1947–1949) csupán az adminisztratív teendőket, a kötelező aláírásokat intézte, napi egy óránál tovább nem tartózkodott a dékáni hivatalban, inkább a tanszékén dolgozott. Ugyanakkor a kari tanácsülési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a hagyományok ápolását az egyetemi oktatók alapvető feladataként megjelölve mind professzorként, mind dékánként kiállt ezekben az években az intézményi tradíciók mellett,²⁴⁶ szembeszállva – jóllehet eredménytelenül²⁴⁷ – például az egyetem megnevezéséből az „Erzsébet” megjelölés eltörlését célzó minisztériumi törekvésekkel.²⁴⁸

1948-tól három éven át könyvtárkezelő demonstrátorként Fényes Miklós segítette a professzor munkáját, továbbá közreműködött az alkotmányjogi szemináriumok szervezésében is. 1951 februárjától ösztöndíjas demonstrátorként vett részt a tanszék munkájában Ádám Antal, akkor másodéves joghallgató, ma a pécsi jogi kar Alkotmányjogi Tanszékének *professor emeritusa*.

Az egyetemünkről 1951. október 8-án nyugállományba vonult Csekey professzor 1963. augusztus 18-án hunyt el Pécsen, ahol evangélikus szertartás keretében temették el. Érdemeit egykori pécsi otthona, a Káptalan utca 4-es számú ház falán márványtábla hirdeti. A jogi karon tanszéki utódai megbecsüléssel emlékeztek és emlékeznek rá.²⁴⁹

Csekey István fontosabb műveinek bibliográfiája

Az osztrák államminisztérium és a magyar közjog. Századok 1915/49. sz. (separatum) 1-17. o.

A *pragmatica sanctio* Erdélyben. Erdélyi Múzeum (új folyam) 1915/9. sz. (separatum) 1-17. o.

²⁴⁶ Az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának 1947. május 13-i IX. rendes ülési jegyzőkönyve. 5. napirendi pont: „...nékünk a magyar szellemiség és lelkeség legmagasabb vártáin állóknak kell örködnünk afelett, hogy nemzeti hagyományaink, amennyiben összeegyeztethetők korunk demokratikus eszméivel és berendezkedéseivel, csorbítatlanul megmaradjanak.” Vö. továbbá: Az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának 1948. február 18-i IV. rendkívüli ülési jegyzőkönyve. 1. napirendi pont.

²⁴⁷ Az 1946/47-es tanév végétől az egyetem már nem használta az „Erzsébet” elnevezést, helyébe a „Pécsi Tudományegyetem” megjelölés lépett.

²⁴⁸ Vö. Béli: i. m. 67-68. o. és *Polyák Petra*: Az Erzsébet Tudományegyetem névváltozatai. *Per Aspera ad Astra* 2014/1. sz. 124-133. o.

²⁴⁹ Ld. pl. Ádám Antal – Chronowski Nóra: Az Alkotmányjogi Tanszék rövid története. In: Pécsi Közjogi Műhely. A PTE ÁJK Közjogi Tanszékeinek Honlapja. <http://kozjogpecs.hu/alkotmanyjog-tanszekunk-tortenete.html> (2016. 05. 10.).

A magyar trónöröklési jog. Jogtörténelmi és közjogi tanulmány oklevél-mellékletekkel. Athenaeum, Budapest 1917.

Die in der Republic Estland geltenden Gesetze. Ostrecht 1926/2. sz. 520-522. o.

Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918-1928. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1928/16. sz. 168-269. o.

Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya. Magyar Jogászegyleti Értekezések (új folyam) 1926/89 sz. 143-236. o.

Északi írárok. Pfeifer, Budapest 1928.

A rendeletalkotási jog új irányai. In: Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből Némethy Károly születésének 70. és a 'Magyar Közigazgatás' félévszázados fennállása alkalmából (szerk. Martonffy Károly). Pallas, Budapest 1932. 38-54. o.

A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle 1937/1. sz. 1-16. o.

A kormányzói jogkör reformja. Acta litterarum ac scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae. Sectio juridico-politica = A M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem tudományos közleményei. Jog- és államtudományi értekezések 1937/5. sz. 105-161. o.

Tehet-e közigazgatási intézkedéssel kivételt a miniszter saját rendelete alól? Dr. Csekey István egyetemi ny. r. tanárnak a szakosztály 1942. december 18-i vitaülésén elhangzott előadása, hozzászólásokkal. Az Erdélyi Múzeum-egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának Értekezései 1943/1. sz. 1-16. o.

Magyarország alkotmánya. Renaissance, Budapest 1943. (német nyelven: Die Verfassung Ungarns. Danubia Verlag, Budapest 1944.)

A Magyar Köztársaság alkotmánya. Kiegészítések Csekey István egyetemi tanár „Magyarország alkotmánya” című kötetéhez alapvizsgázók és szigorlók részére. Előadásai nyomán készült jegyzet. Lázár Nyomda, Pécs 1947.

Magyar alkotmányjog. Egyetemi jegyzet. [s.n.], Budapest 1951.

Összehasonlító alkotmányjog. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium V. számú jegyzetsokszorosító irodája, Pécs 1951.

Kis Kelemen Bence

joghallgató (PTE ÁJK) az ÓNSz közjogi tagozatának tagozatvezetője

A dohánytermékek kiskereskedelmének hazai koncessziója

1. Bevezető gondolatok

Dolgozatom célja, hogy felvázolja a koncesszió jogintézményének természetét, különös tekintettel a koncessziós szerződésekre és a dohánytermékek kiskereskedelmének hazai szabályozására. Be kívánom mutatni az koncesszió intézményéhez kapcsolódó elméleti problémákat, a nemzeti dohányboltokra vonatkozó magyar jogszabályokat, illetve az ezzel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat, az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos határozatának és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata tükrében.

A fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdvtv) a dohánytermékek kiskereskedelmét Magyarországon kizárólagos állami hatáskörbe utalta, amelynek gyakorlását, az állam a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: „Ktv.”), és a Fdvtv. rendelkezéseinek megfelelően megkötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti. Ha az állam az e jogának gyakorlását koncessziós szerződéssel átengedi, úgy a dohánytermék kiskereskedelme kizárólag a koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított jogosultság alapján és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában végezhető tevékenységgé válik.²⁵⁰ Ennek következtében a korábban ilyen tevékenységet végző vállalkozások jelentős bevételkiesést könyvelhettek el, amelynek következtében érdek-és jogsérelmet szenvedtek. A két jogerősen befejezett ítélet után úgy érzem, hogy a téma szintetizálása lehetséges és szükséges is, amely felhívja a figyelmet arra is, hogy hazánkban az alapjogok védelmi szintje nem minden esetben konzisztens az Európában erre irányadó normákkal.

²⁵⁰ A fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdvtv) 2. § Vö. Nemzeti Dohánykereskedelmi Non-profit Zrt.: Tájékoztató Nemzeti Dohánybolt nyitáshoz és üzemeltetéséhez 2013. május 14., 1. o. http://nemzetidohany.hu/assets/a5_tajekoztato_web.pdf (2016. 04. 17.)

1.1 A koncesszió fogalmáról és eredetéről

Az állam már létezése óta meghatározhatja, hogy melyik gazdasági szektorokat, tevékenységeket tartja fenn a maga számára kizárólagos joggal, illetve, hogy e tevékenységek gyakorlásának lehetőségét kiknek, hogyan és milyen feltételek mellett engedi át, ha az átengedés mellett foglal állást.²⁵¹

Az ókorig visszanyúló hagyománya van annak, hogy az állam bizonyos közszolgáltatásokat, építési beruházásokat nem kizárólag saját maga végez el, hanem ezekkel más szereplőket bíz meg és a későbbiekben az ehhez kapcsolódó haszon egy jól meghatározható részét a nevezett gazdasági szereplők részére huzamosabb időre átengedi.²⁵²

A koncesszió azonban nem csak olyan területek biztosítását célozhatja, amelyek hasznosak a társadalom számára – példának okáért közszolgáltatások nyújtását, vagy létesítmények megépítését, hanem olyan tevékenységekhez is kapcsolódhat – amelyek az állam valamilyen oknál fogva (legyen az jövedelmezőségi stratégia, vagy társadalompolitikai megfontolás) fenntart magának és e tevékenységek gyakorlását kizárólag meghatározott jogalany, vagy jogalanyok számára teszi lehetővé, ilyen például a dohánytermékek kiskereskedelme.²⁵³

A hatályos magyar jogban a koncesszió jogintézményét a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a Ktv. szabályozza. A Ktv. vezette be ma is élő formájában a koncessziót a magyar jogrendszerbe, emellett kiemelendő, hogy rendelkezéseit alapvetően határozza meg a kor, amelyben született, hiszen a piacgazdaságra való áttérést szolgáló jogszabályok egyikének tekinthető.²⁵⁴

Ebben az időszakban jött létre több fontos törvény is, többek között a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: Gt.), amelyek lehetővé tették az

²⁵¹ Erre utal a *concessio* latin kifejezés is, amelynek jelentése „átengedés”. Vö. *Pfeffer Zsolt*: A koncesszió fogalma és jogi szabályozás alapvető jellemzői, *Miskolci Jogi Szemle* 9. évfolyam 2014/2. szám, 105. o.

²⁵² Jó példának tekinthetők erre a korai francia koncessziók, amelyekben a koncesszióvevő vállalta utak, hidak csatornák építését a vámszedési jog átengedésének fejében. ld. *Papp Tekla*: A koncesszió – nemzetközi kitekintés, *Jogelméleti Szemle* 2003/3. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/papp15.html> (2016. 04.17.) Vö. *Pfeffer*: i. m. 1. o.

²⁵³ Ezekben az esetben az államháztartás bevételi oldala erősödik a beszedett koncessziós díjakon keresztül, tekintettel arra, hogy ezek a tevékenységek általánosságban piaci alapon is végezhetőek lennének, azonban ezeket az állam fenntartja magának. Vö. *Pfeffer* i. m. 1. o.

²⁵⁴ Dr. Balsai István, akkori igazságügy miniszter a koncessziós törvény elfogadása körüli parlamenti vitában elmondta, hogy „Ez a jelen törvényjavaslat e kategóriát olyan tartalommal kívánja megtölteni, hogy az a magyarországi gazdasági feladatokkal és folyamatokkal összhangban alapvető céljainkat segítő jogi eszközként működhessen.” <http://www.parlament.hu/naplo34/085/0850017.html> (2016. 04.17.) ld. *Várhomoki-Molnár Márta*: A koncessziós magyar modellje és az uniós jog, *Jogi Tanulmányok* 2014/1. sz., 635. o.

állami dominanciára épülő szocialista (terv)gazdaság liberalizálását és piaci alapokra való helyezését. Továbbra is voltak azonban olyan tevékenységek, amelyeket az állam saját maga, vagy saját gazdálkodó szervezetei részére tartott fenn, de alapvetően megnyílt az út a magántulajdonosok gazdasági tevékenysége előtt. A Ktv. előzményeként tartjuk számon a törvény indokolása mentén azt, hogy az akkori Gt. akként rendelkezett, hogy ha törvény, törvényerejű rendelet, vagy minisztertanácsi rendelet valamely tevékenységet az állam, vagy állami gazdálkodó részére tart fent, a társaság kizárólag akkor folytathatja tovább gazdasági tevékenységét, ha legalább egy, erre jogosult tagja van. Ezért az „új szabályozás” már akkor is lehetőséget biztosított a gazdasági társaságoknak állami monopóliumok gyakorlására, ha a tevékenységet végző gazdasági társaságban az állam, vagy állami gazdálkodó szervezet tag, vagy részvényes, akár egy kis részesedéssel is.²⁵⁵

Ehhez köthető még, hogy az 1989. október 23-án elfogadott alkotmánymódosítás arról is rendelkezett, hogy az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvényi szinten kell meghatározni. Ez adta meg az alapot a koncessziós törvény elfogadásához, amely egyfelől meghatározta a koncesszióköteles tevékenységeket, másrészt azok gyakorlásának lehetséges módját.²⁵⁶

A koncesszió a legrövidebben úgy határozható meg, hogy a koncesszió keretében az állam, illetőleg az önkormányzat vagy önkormányzati társulás a koncesszióköteles tevékenység gyakorlásának jogát visszatérően szerződésben, időlegesen átengedi a jogosultnak azzal, hogy meghatározott időre részleges piaci monopóliumot biztosít számára.²⁵⁷ A koncesszió fogalmára többen többféle megközelítésben próbáltak választ találni, kiindulva egyfelől a koncessziós szerződés, valamint a Public Private Partnership (a továbbiakban: PPP) fogalmaiból. Ezeknél emelendő ki, hogy Pfeiffer szerint a koncesszió és a PPP közötti különbség nem a tárgy részletsajátosságaiban rejlik, hanem egyfelől a tárgy egyik alapvető jellemzőjében, nevezetesen abban, hogy a koncesszió kielégít-e egy adott szervezet részére beszerzési igényt, avagy sem. Beszerzési igény alatt szolgáltatások nyújtását, illetve építési beruházások kivitelezését érti. Másfelől a finanszírozás „hiteljellegében” rejlik a PPP és a koncesszió közötti különbség. Ha tehát beszerzésről van szó, akkor PPP-ről beszélhetünk, ha ez hiányzik, akkor egyszerű koncesszióról, hiszen minden PPP koncesszió, de nem minden koncesszió PPP. Beszerzési

²⁵⁵ Gt. 4. § (2) bekezdés, Vö. A koncessziós törvény indokolása ld. *Várhomoki-Molnár*: i. m. 635. o.

²⁵⁶ koncessziós tevékenységek köre az uniós liberalizációs jogalkotás hatására csökkent, azonban a nemzeti vagyonról szóló törvény elfogadását követően számuk ismét emelkedett. ld. *Várhomoki-Molnár*: i. m. 635-637. o.

²⁵⁷ *Bakó K. – Jobbágy Zs. – Sáriné Simkó Á. – Simon R. – Sümegi P. – Tass E.*: Polgári jogi fogalomtár, HVG-Orac, 2003, 164. o.V.ö. Pfeiffer: i. m. 106. o.

igényes koncesszióra, így PPP-re remek példa az autópálya-építés, a beszerzési igény nélküli koncesszió pedig dolgozatomban tárgyaül választott dohányáru-kereskedelem, így szükségszerűen ezek esetében PPP-ről sem beszélhetünk. A PPP mindemellett felfogható egy sajátos hitelként is, amelyet az állam vagy önkormányzat a magánszféra alanyaitól vesz igénybe.²⁵⁸

2. A koncessziós szerződés

2.1. A koncessziós szerződés fogalma

A koncessziós szerződés fogalma a következőképpen határozható meg: „A koncessziós szerződés a kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek (koncesszióköteles tevékenység) gyakorlásának visszerthes szerződéssel való átengedését jelenti. A szerződés az állam, mint magánjogi jogalany és egy természetes vagy jogi személy között jön létre.”(sic!)²⁵⁹.

Tekintettel arra, hogy dolgozatomban dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozom célszerű meghatározni a szolgáltatási koncesszió fogalmát is, hiszen a dohánytermékek árusítása ilyennek minősül.

Az ajánlatkérők által gyakran a köz érdekében kifejtett szolgáltatás-megrendelést tekintjük szolgáltatási koncessziónak. A tevékenységi körök rendkívül szerteágazóak, a szerződési feltételek fennállása esetén ide tartozik többek között az ivóvíz-, szennyvíz, hulladékgazdálkodás, mentőszolgálat, a telekommunikációs, pénzügyi és egyéb szolgáltatások, a közlekedés, az adatfeldolgozás, a kutatás-fejlesztés, a reklám, a könyvkiadás, oktatási szolgáltatások, valamint az egészségügyi és más szociális szolgáltatások körében megkötött szerződések és természetesen a dohánytermékek árusítása is.²⁶⁰

²⁵⁸ Pfeffer: i. m. 107-108. o. Vö. Varga Judit: PPP: Volt. Van. Lesz? Glossa Iuridica – Alkotmány és közigazgatás, II. évfolyam, 1. szám 41. o. és Kotán Attila: Pazarlás vagy Perspektíva? PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk, Competitio 4. évfolyam 2005/1. sz., 89-104. o.

²⁵⁹ Juhász Ágnes: A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződés, Sectio Iuridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVII/2. 2009, 525. o.

²⁶⁰ Gyulai-Schmidt Andrea: A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az Európai és magyar jogban, Iustum Aequum Salutare, VIII. 2012. 3-4. 87. o. Vö. Mitteilung der Kommission, Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement Brüssel, den 20.11.2007, KOM(2007) 725 endgültig, 6. o.; Ld. a kapcsolódó hatáskörmegosztási dilemmákat: Gyulai-Schmidt: Die Zukunft des Vergaberechts als Bestandteil der europäischen Binnenmarktpolitik, in: SCHÄFER, Wolf/ GRAF WASS VON CZEGE, Andreas (Hrsg.), Band „Aktuelle Probleme der europäischen Integration“ Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2012, 155. o.

2.2. A koncesszió egyes elemei és a hozzájuk kapcsolódó problematikák

A fentebb tárgyaltak alapján, és azokat némiképp kiegészítve a koncesszió egyes elemi kapcsán a következő felsorolást adhatjuk meg²⁶¹:

- a) kizárólagos jog biztosítása gazdasági szereplő(k) részére, egy adott tevékenység végzése tekintetében;
- b) jogszabályi szinten előre meghatározott speciális tárgykörökben;
- c) a gazdasági szereplő azáltal, hogy hasznosítási jogot szerez kockázatot is vállal;
- d) az állam speciális szerepe, kontrollja érvényesül;
- e) hosszabb időtartamra szól;
- f) a koncessziós jogosult kiválasztása erre szóló különleges eljárás során történik;
- g) amelynek végén szerződéses jogviszony keletkezik.

2.2.1. A kizárólagos jog biztosítása

A koncesszió alapja az, hogy egy szervezetnek kizárólagos jogot, vagyis monopóliumot biztosítunk egy adott tevékenység végzésére. Ez kötődhet egy bizonyos földrajzi területhez, pl. hulladékszállítás, vagy az egyedáruság tekintetében egy bizonyos termékhez, pl. dohányáru.

Ún. „tisztá monopóliumról” csak arról beszélhetünk, ha adott (földrajzi-vagy termék)területhez pusztán egy szereplő kizárólagos joga, monopóliuma csatlakozik. Ezzel ellentétben, amikor bizonyos tevékenységet több szereplő is végezhet, a dohányáru tekintetében erről van szó. Ez a konstrukció azonban együtt járhat az árak piaci viszonyokhoz képest történő elmozdulásával.²⁶²

2.2.2. Speciális tárgykörök

A koncessziós jog mindig meghatározott tevékenység biztosítására jön létre, amelyeket három alapvető kategóriába sorolhatunk.

Első kategória a közszolgáltatások nyújtása, ide tartozik többek között a hulladékszállítás és –kezelés egy adott településen, vagy üzemeltetési és építetési koncessziók.

A második kategóriába azok a tevékenységek tartoznak, amelyek azért kerültek a koncessziós jog tárgyai közé, mert a természeti törvényszerűségek folytán csupán korlátozott

²⁶¹ Pfeffer: i. m. 111. o.

²⁶² Adam Smith: A nemzetek gazdagsága I., Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959, 110-111. o. és Surányi-Unger Tivadar: Magyar Nemzetgazdaság és Pénzügy, Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T., 1936, 360-361. o. Vö. Pfeffer: i. m. 111-113. o.

erőforrások állnak rendelkezésre a tevékenység végzéséhez, így az állami kontroll feltétlenül indokolt. Remek példa erre a rádió- és tévéműsor szolgáltatásához szükséges frekvencia.²⁶³

Harmadik kategóriaként emelendő ki az olyan tevékenységek köre, amelyek versenyfeltételek mellett és minden további nélkül gyakorolhatóak, azonban az állam bizonyos megfontolások menték ezeket koncessziós tevékenységnek nyilvánítja. A közszolgáltatási jelleg ezekben az esetekben egyáltalán nem mutatható ki. Remek példa a harmadik csoportra a dohánytermék-kiskereskedelem, vagy éppen a szerencsejáték.²⁶⁴

2.2.3. Kockázat (át)vállalás

A közbeszerzési jog felől közelítve a kérdéshez a kockázat átvállalása tesz különbséget szolgáltatás megrendelés és szolgáltatási koncesszió között. A koncessziót megszerző jogosult tehát a koncessziós szerződés tartalmától függően valamilyen szintű kockázatot mindig vállal.²⁶⁵

2.2.4. Az állam pozíciója

Az állam, illetve az általa feljogosított szervezet meghatározó jogosultságokkal rendelkezik koncessziók terén. A koncessziós tevékenységek meghatározása, a koncessziós pályázatok, közbeszerzési eljárások kiírása, a feltételek meghatározása vagy a szerződések teljesítésének ellenőrzése tekinthetőek ilyen jogosultságnak.

Vitás ügyekben az állam gyakran szuverenitására hivatkozik, amikor koncessziós szerződések kötőerejét kívánja visszautasítani. A döntéshozó testületek általában fenntartották ezeket a megállapodásokat, azonban a mai napig vitatott probléma, hogy vajon a nemzetközi vagy a nemzeti jog biztosítja-e a lehetőséget az állam részére a koncessziós szerződés módosítására vagy megszüntetésére és az ilyen jogosultság visszautasítása mennyiben egyeztethető össze a szuverenitással. Korábban az államok részéről lehetőség volt immunitásukra hivatkozni polgári jogi ügyeletek tekintetében is, azonban napjainkban ez már csupán a közjogi jogviszonyokra áll, a kereskedelmiek tekintetében viszont semmiképp sem.²⁶⁶

²⁶³ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés k) pontja a rádióhullámok frekvenciatarományát az állam kizárólagos tulajdonába tartozó tárgyként határozza meg.

²⁶⁴ Pfeffer: i. m. 113-114. o.

²⁶⁵ Ld. D.468/12/2009. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2009. szeptember 18.) vö. 6 D.267/19/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. június 7.) és a Bíróság C-451/08. sz. Helmut Müller GmbH kontra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ügyben 2010. március 25-én hozott ítélete, EBHT [2010], I-2673. o. Vö. Pfeffer: i. m. 115-116. o.

²⁶⁶ Viktor Soloveyitchik: New Perspectives for Concession Agreements A Comparison of Hungarian Law and the Draft Laws of Belarus, Kazakhstan, and Russia, Houston Journal of International Law, Vol. 16, Issue 2 (Winter

Ide kapcsolódik még az ún. „befagyasztási klauzula” vagy a *freezing in clause* alkalmazása külföldi gazdasági társaság jogválasztása esetében, tekintettel arra, hogy fennáll a veszély, hogy ha a koncessziós jogosultságot az adott állam, mint szerződő fél biztosítja, az állam a koncessziós jogosult hátrányára változtatja meg a jogszabályi környezetet.²⁶⁷

2.2.5. Hosszabb időtartam

A koncesszió jogosultja tekintetében a jogviszony kezdeti szakaszában nagy beruházásokra van szükség, amely értelemszerűen akkor kifizetődő a jogosult részéről, ha befektetései megtérülnek. Ehhez hosszú időtartamra van szükséges, azonban mindenképpen kerülendő a túl hosszú vagy határozatlan idejű koncessziós szerződés megkötése. Ebben jár a jogviszony hátránya is, hogy sok esetben rendkívül hosszú időre megköti a döntéshozók kezét, így egy esetleges kormányváltás sem módosíthat „leosztott lapok állásán”.²⁶⁸

2.2.6. A jogosult kiválasztása

A koncessziós jogosult kiválasztását koncessziós vagy közbeszerzési eljárás kell, hogy megelőzze, ezzel eleget téve a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének. Az államháztartás tekintetében az eljárásoknak nyilvánosnak és átláthatónak kell lennie, továbbá lehetőséget kell biztosítani jogorvoslatra.²⁶⁹

2.2.7. Szerződéses jogviszony

A koncessziós pályázat, eljárás eredményeképpen a koncessziós tevékenység gyakorlására jogosultság keletkezik a pályázatot elnyerő oldalán. A tevékenység végzésére vonatkozó jogosultságok, továbbá a jogosultat terhelő kötelezettségeket szerződés rögzíti. A koncessziós szerződésben valamely jog, feladat, vagy tevékenység „átruházása” az állam vagy a jogkörrel rendelkező hatalmánál fogva történik, ellenérték fejében, ezzel gazdasági előnyhöz juttatva a koncesszió jogosultját.²⁷⁰

A szakirodalomban vita alakult ki arról, hogy való szerződésnek tekinthető-e a koncessziós szerződés, Glied azonban úgy érvelt, hogy „jogokról, a szó teljességében csak

1993), 265-266. o. és Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004, 153. o. Vö. Pfeffer 116-117. o.

²⁶⁷ Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog, Budapest. KRIM Bt., 2005, 204. o. Vö. Pfeffer: i. m. 117. o.

²⁶⁸ Pfeffer: i. m. 119-121. o.

²⁶⁹ Megan A. Kinsey: Transparency in Government Procurement: An International Consensus? Public Contract Law Journal, Vol. 34., No. 1., 2004, 158-159. o. Vö. Pfeffer: i. m. 121. o.

²⁷⁰ Papp: i. m. 2. o.

akkor beszélhetünk, ha létezik egy szerződés, mert a közigazgatási aktus csak lehetőségeket és felhatalmazásokat hoz létre”, amely meggyőzően zárta le a kialakult vitát.²⁷¹

Nem alakult ki azonban egyértelmű állásfoglalás a tekintetben, hogy közjogi vagy magánjogi szerződésről van-e szó. Ennek kapcsán három elmélet alakult ki:

- a) közigazgatási elméletek,
- b) magánjogi elméletek,
- c) komplex elméletek.

2.3. Koncessziós szerződés a dohánytermékek kiskereskedelmi jogosultságának átengedésére

2.3.1. Dohánytermék kiskereskedelmi koncessziós pályázat²⁷²

A koncessziós pályázatokról a Ktv. rendelkezik, azonban a dohánytermékek kiskereskedelmi koncessziós pályázatra vonatkozóan maga a törvény mondja, hogy az ágazati törvény a nyilvános pályázati felhívás közzétételére a Ktv-ben meghatározottnál rövidebb határidőt, illetve eltérő közzétételi helyeket is előírhat.

Továbbá a Ktv-től eltérően a pályázati kiírás a dohánytermék-kiskereskedelmi koncessziós pályázatok benyújtására 60 napnál rövidebb, de legalább 20 napot elérő határidőt határozhat meg.

Az ágazati törvény alapján megkötött koncessziós szerződésben a felek a Ktv. 16. §-ában foglaltaktól – azaz attól, hogy a koncessziós szerződésből eredő jogviták elbírálására (ha nemzetközi szerződés vagy a koncessziós szerződés másként nem rendelkezik) az általános hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság jogosult; valamint, a devizajogszabályok szerint külföldinek minősülővel kötött koncessziós szerződésből eredő jogviták elbírálása során (a felek ilyen megállapodása esetén) nemzetközi választott bíróság is eljárhat – eltérhetnek.²⁷³

Ezen felül, ha a koncesszió jogosultja e tevékenységét nem gazdasági társaság útján gyakorolja a törvény 17. és 20. § foglaltakról értelem szerűen eltérhetnek, mivel ezek kifejezetten csak gazdasági társaságokra vonatkozhatnak.

²⁷¹ U. o. Vö. *Pfeffer*: i. m. 122. o.

²⁷² Ktv. 10/B §

²⁷³ Ktv. 16. §

A dohánykiskereskedelem-ellátási feladatok elvégzésére vonatkozó koncesszió nyilvános pályázatot a miniszter írja ki. A nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban, vagy a miniszter által vezetett minisztérium honlapján kell meghirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam kezdő napját legalább 10 nappal megelőzően. A pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam nem lehet kevesebb húsz napnál. A miniszter a beérkezett pályázatokat a pályázatok benyújtására előírt időtartam lejártát követő 30 napon belül köteles elbírálni. A miniszter, illetve a miniszter által megbízott és a nevében eljáró természetes személy a pályázat nyertesével köti meg a koncessziós szerződést a pályázat eredményének kihirdetését követő 15 napon belül.²⁷⁴

2.3.2. Dohánytermék kiskereskedelmi koncessziós²⁷⁵

A pályázat nyertesével megkötött szerződés kimondja, hogy a dohánytermék kiskereskedelem az állam kizárólagos gazdasági tevékenységébe tartozó tevékenység, melynek ellátásáról az állam a Koncessziós Szerződés aláírásával gondoskodik.²⁷⁶

A felek megállapodnak, hogy a koncesszióba adó a szerződéssel az előzményekben írt pályázatban meghatározott dohánytermék kiskereskedelmi jogosultság gyakorlását határozott időre átengedi a jogosult javára egy területhez tartozó jogosultságra vonatkozóan, a szerződésben foglalt időtartamra, az abban meghatározott feltételekkel; azzal, hogy a jogosult a koncessziós jogokat egyéni vállalkozóként vagy gazdasági társaság formájában a koncessziót gyakorló útján jogosult és egyben köteles is gyakorolni. A szerződéssel átengedett dohánytermék kiskereskedelmi jogosultság alapján a jogosult a területen egy az Fdvtv. rendelkezései szerinti dohányboltot vagy 2000 fő alatt település esetén egy elkülönített helyet üzemeltethet létesíteni.

A jogosult és a koncessziót gyakorló a szerződés szerinti jogosultság gyakorlása ellenértékeként köteles a szerződésben meghatározott koncessziós díjat fizetni. A szerződések időbeli hatálya 20 évig tart.

A szerződés többek között megszűnik: ha a szerződésben meghatározott időtartam lejártával; ha a szerződés szerinti felmondással; és ha a jogosult a szerződés szerinti igazolási kötelezettségének határidőn belül nem tesz eleget.

²⁷⁴ Fdvtv. 10/A. §

²⁷⁵ Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Koncessziós szerződés a dohánytermékek kiskereskedelmi jogosultságának átengedésére http://nemzetidohany.hu/assets/Koncesszi%C3%B3s-szerz_d%C3%A9s-egys%C3%A9ges-szerkezetben2013-04-25_V%C3%89GS_nyomda_v2.pdf (2016. 04. 17.)

²⁷⁶ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban Nvtv.) 12. § (1) l) pontja

3. Alkotmányossági aggályok a dohánytermékek kiskereskedelmének koncesszióba adása körében

A dohánytermékek kiskereskedelmének koncesszióba adása körében meg kell emlékeznünk bizonyos alkotmányossági aggályokról is, amelyek 2013-ban alkotmányjogi panaszok formájában manifesztálódtak, sőt 2015 végéig több volt dohányterméket korábban árusító vállalkozó nyert pert a Magyar Állammal szemben a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, ami – nem túl nagy összegű – kártérítést ítélt meg a részükre.

3.1. Alkotmányossági aggályok és alkotmányjogi panasz

A fent említett alkotmányjogi panaszok rendre arra hivatkoztak, hogy az I. és III. fejezetben részletezettek következtében azok a vállalkozások, amelyek korábban dohánytermék kiskereskedelemmel foglalkoztak – hatósági engedély alapján – jelentős bevétel kiesést könyvelhettek el, amelyek tekintetében semmiféle ellentételezésben nem részesültek, hova tovább a kizárás tekintetében az árbevétel és nyereség kiesésnek köszönhetően a társaságok értéke is számottevően csökkent. Mindez – véleményük szerint – az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadsága, valamint XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét okozta. A tulajdonjog sérelmének megállapítása azért lehetséges, mert a jogosultak hatósági engedély alapján végeztek gazdasági tevékenységet – rendszeres jövedelemszerzés céljából –, ami így értelem szerűen gazdasági értéket is ad, így joggal tarthat igényt a tulajdonjogi védelemre. E tekintetben az elmaradt kártalanítás és a jogos várománytól (*legitimate expectation*) való elesés okozta a legnagyobb kárt.²⁷⁷ A vállalkozás szabadságának sérelmét szubszidiárius módon terjesztik elő, mégpedig a tekintetben, hogy ha a tulajdonjog sérelmét megállapítani nem lehet, úgy a dohánytermék kiskereskedelmet mindenképpen a vállalkozáshoz való jog gyakorlásának kell tekinteni, és e konstrukció csak a „monopolista” állam részére biztosít kereskedelmi lehetőséget. Ennek megfelelően kérték, hogy a testület mondja ki az Nvtv. 12. § (1) bekezdés 1) pontjának és az Fdvtv. 2. §-ának alkotmányellenességét, az alapjog lényeges tartalmának sérelme, azok szükségtelen és aránytalan korlátozása miatt.²⁷⁸

3.2. A 3194/2014. (VII: 15.) AB határozat

²⁷⁷ Ezt támasztja alá a panaszosok szerint a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata, és erre az eredményre jut a német alkotmánybíróság *engerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb* felfogása is, amely a bevezetett és gyakorolt kereskedelmi üzem tulajdonjogi védelmét deklarálja. Ezen felül megemlíthető az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is, példának okáért a *Tre Traktörer Aktiebolag kontra Svédország* ügy. ld. IV/1124-0/2013. iktatószámmon iktatásba vett Alkotmányjogi panasz

²⁷⁸ U. o.

A taláros testület a 16 hasonló tartalmú alkotmányjogi panaszról egy határozatban döntött, amelyhez dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolást, valamint dr. Bragyova András, dr. Lévy Miklós és dr. Kiss László alkotmánybírók különvéleményt csatoltak. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.²⁷⁹

3.2.1. A többségi határozat

A testület tulajdonhoz való alapjog sérelme kapcsán megállapította, hogy a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, és ebből rendszeres jövedelemre tettek szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető.²⁸⁰ A hatósági engedélyek ellentételezés nélküli visszavonásának tekintetében pedig megállapította, hogy dohánytermék árusítás kivételével nem került visszavonásra semmilyen korábban megadott hatósági engedély és amennyiben megfelelnek a megváltozott feltételeknek, továbbra is árusíthatnak ilyen termékeket.²⁸¹ A vállalkozás szabadságának tekintetében a testület megállapította, hogy szintén nem állapítható meg alkotmány-ellenesség, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően „közérdek szolgálatában” járt el a jogalkotó – nevezetesen a fiatalok egészségének védelme – amikor kizárólagos hatáskörébe utalta a dohánytermékek árusítását.²⁸²

3.2.2. A különvélemények

Dr. Bragyova András, dr. Lévy Miklós és dr. Kiss László alkotmánybírók különvéleményét csatoltak a többségi határozathoz.

3.2.2.1. Bragyova András különvéleménye

Bragyova bíró úr különvéleményében nem ért egyet a többségi elutasító határozattal. Véleménye szerint az Fdvtv. több tekintetben is alaptörvény-ellenesnek tekinthető. Kimondja továbbá, hogy a tekintetben ért egyet a többségi határozattal, hogy az állami dohánymonopólium bevezetése nem alaptörvény-ellenes, és *cum grano salis* azt is el tudja fogadni a meglévő és bevezetett üzlet – szemben a német Alkotmánybíróság vonatkozó

²⁷⁹ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [17]

²⁸⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [20]

²⁸¹ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [21]

²⁸² 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [26]-[32]

gyakorlatával – nem áll tulajdonjogi védelem alatt. Ugyanakkor úgy véli, hogy a vállalkozás szabadsága mindenképpen sérül, a tekintetben, hogy a foglalkozás szabad megválasztáshoz való jogot – hiszen a vállalkozás szabadsága a foglalkozás szabadságának egyik este – szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.²⁸³

„A panaszosok alapjogi sérelme abban áll, hogy a támadott jogi szabályozás következtében nem folytathatják tovább foglalkozásukat, mivel a trafiktörvény a foglalkozásuk gyakorlását lehetetlenné tette. A trafiktörvény *alapjogukat korlátozta*, mert a tény, hogy az eddig-trafikosok folytathatnak, ha tudnak más vállalkozást is vagy választhatnak más foglalkozást, ugyanaz, mintha *egy ember orvosi foglalkozástól eltiltását nem tekintenék a foglalkozás szabadsága megsértésének, mondván, alapjoga nem sérült, mert választhat magának más foglalkozást, lehet pl. trafikos*. A foglalkozás szabad megválasztása magában foglalja a már megválasztott foglalkozás – itt dohánytermék-kiskereskedelem – folyamatos újraválasztását, és ezzel a gyakorlását is. A többséggel ellentétben szerintem nekik (azaz a dohánytermék-kiskereskedőknek) *igenis alkotmányos joguk volt a foglalkozásuk gyakorlására és folytatására – ha egyszer ezt a foglalkozást választották*. A trafiktörvény ezt zárta ki azzal, hogy *ex lege* megszüntette foglalkozásuk gyakorlásának jogi feltételét.”²⁸⁴ (Kiemelés a szerzőtől)

Bragyova szerint az alapjog-korlátozás kettő természetű. Egyrészt a dohánytermékek kiskereskedelmének kivétele a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény hatálya alól, és annak az Fdvtv-ben történő szabályozása eleve megszüntette az addigi összes vállalkozás dohánykereskedelmi engedélyét, másrészt a korábban meglévőhöz képest harmadára csökkent a „dohányboltok” (értsd az olyan üzletek, ahol dohányterméket lehet vásárolni) engedélyezett száma, így belátható, hogy nem juthatott trafik-koncesszióhoz minden korábban ilyen tevékenységet végző vállalkozás. Ez az alapjog-korlátozás se nem szükséges, se nem arányos.²⁸⁵

Bragyova különvéleményében részletesen elemzi a dohánytermék kiskereskedelem alkotmányos értékeinek lehetőségét, azonban következtetésében arra mutat rá, hogy fiskális állami érdekeket nem nevezhetünk alkotmányos értéknek, főként arra való tekintettel sem, hogy a fiatalok dohányzásának visszaszorítása a meglévő hatósági intézkedések lévén is lehetséges volt.²⁸⁶ Az arányosság kérdéskörében ugyan erre a következtetésre juthatunk.

A különvélemény végül megállapítja, hogy az állami monopólium tekintetében a támadott törvényi rendelkezések ugyan nem Alaptörvény ellenesek, azonban szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot, ezen belül is a vállalkozás szabadságát, tekintettel arra, hogy a jogszabályban kitűzött érdek, ti. a fiatalok

²⁸³ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [64]-[71]

²⁸⁴ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [72]

²⁸⁵ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [73]-[76]

²⁸⁶ A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 1. pontja, annak hatályon kívül helyezéséig.

egészségének védelme, más módon (is) megvalósítható lett volna.²⁸⁷ Lévay Miklós a különvéleményhez csatlakozott.

3.2.2.2. Kiss László különvéleménye

Kiss alkotmánybíró úr a támadott törvényi rendelkezés *ex tunc* hatályú megszüntetését tartaná helyesnek, lényegét tekintve Bragyova különvéleményével megegyező indokolás mentén, amelybe azonban beemeli a „nyomos közérdek” fogalmát, illetve annak bizonyítási terhét a jogalkotóra telepíti.²⁸⁸ Véleménye szerint a többségi határozatnak jelen ügy keretén túlmutató jelentőség is van, mivel:

„Felveti ugyanis annak a veszélyét, hogy az alapjog-védelem a jövőben elveszítheti a reális alaptörvényi alapjait azáltal, ha pusztán törvényi szinten (vagy törvény preambulumban) deklarált célkitűzéseket is alkotmányos értékekké emelünk, illetve azzal, hogy az alapjogok korlátozásának szükségességéhez megelégszünk egy közelebből nem is vizsgált alaptörvényi deklarációval.”²⁸⁹

3.3. Következtetések

Alapvetően a magam részéről a többségi határozattal több tekintetben nem értek egyet, a hozzá csatolt párhuzamos indokolásokkal egyetemben, a különvélemények tekintetében viszont ezek szintézisét tartom a leghelyesebbnek, ki nem térve a tulajdonhoz való jog sérelmére, amelyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei fényében elemzek majd.

Álláspontom szerint a dohánytermék kiskereskedelem állami monopóliumba vétele szintén nem Alaptörvény ellenes, a többségi határozat érvelésének nyomvonalán, amelyet Bragyova is elismer, ti. az Alaptörvény 38. cikkére tekintettel az állam maga dönt arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam által kizárólagosan végezhető gazdasági tevékenységek közé.²⁹⁰

Az alapjog korlátozás²⁹¹ tekintetében úgy vélem – ezzel Bragyova, Lévay és Kiss gondolatmenetét követve –, hogy se a szükségesség se az arányosság nem állapítható meg.

Az taláros testület által kialakított szükségességi-teszt alapján:

²⁸⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [80]-[86]

²⁸⁸ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Kiss László különvéleménye [92], Vö. A 2007 óta kirajzolódó alkotmányértelmezési gyakorlatot ld. 26/2013. (IX. 30.) AB határozat, Kiss László különvéleménye. Ld. még Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány – Alkotmánybírószági gyakorlat 1990-2009, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 322. o. vö. 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 994-995.

²⁸⁹ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Kiss László különvéleménye [101]

²⁹⁰ Alaptörvény 38. cikk (1)-(2) és 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27]. Mindemellett kiemelendő az is, hogy több más államban is állami monopólium a dohánytermékek kiskereskedelme ld Ausztria. <http://www.jogiforum.hu/hirek/28360> (2016. 05. 07.)

²⁹¹ Az alapvető korlátozásának elméleti megközelítési összefoglalóját ld. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2009, 2011, 450-458. o.

„[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem *súlya megfelelő arányban legyen egymással*. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”²⁹² (Kiemelés a szerzőtől)

Megjegyzendő, hogy ahogy erre Kiss is rávilágít, létezik egy enyhébb alapjog korlátozási teszt is,²⁹³ azonban a támadott törvényi rendelkezés ennek sem felel meg, tekintettel arra, hogy a nyomós közérdek bizonyítása a jogalkotó részéről nem zajlott le sikeresen. A szükségesség csakis akkor lenne elfogadható indok az alapjog-korlátozás igazolására, ha elfogadjuk, hogy a fiatalok egészségének védelme, mint alapjogi erejű érték, vagy alkotmányos cél áll a vállalkozás szabadságával szemben. Egyrészt ahogy erre Bragyova helyesen rávilágít²⁹⁴, a szükségesség csak abban az esetben lenne akceptálható, ha a fiatalok védelme a dohányzás ártalmaitól egyéb módon nem, csak az állami monopólium létrehozásával lett volna elérhető cél. Másrészt megjegyzendő, hogy véleményem szerint alkotmányos cél – mint a fiatalok egészségének védelme – nem lehet „fontosabb” egy alapjog érvényesülésénél ld. ebben az esetben vállalkozás szabadsága; még akkor sem, ha olyan fontos értékről beszélünk, mint az egészség. Harmadrészt, ha konszenzus lenne az alapjog-korlátozás indokának elfogadottságában, logikai kapcsolat hiányában még akkor sem lehetne kimutatni, hogy a jogalkotó által alkalmazott eszköz önmagában csökkentette a dohányzás egészségre gyakorolt káros hatásait.²⁹⁵

Arányosság tekintetében hasonló érvelés alkalmazható, példának okáért az Fdvtv. olyan megoldást is választhatott volna, amely hasonló cél érdekében nem sérti meg a korábbi vállalkozók alapjogait, azzal, hogy alanyi jogon koncessziót adott volna a korábban ilyen tevékenységet űző személyeknek.²⁹⁶

²⁹² 30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171., A határozat hivatkozhatóságával kapcsolatban ld. Cseporán Zsolt: Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő joggyakorlata, különös tekintettel az ítéletek hivatkozhatóságára – Az Alkotmánybíróság esetjogának közjogi szempontú vizsgálata az Alaptörvény negyedik módosítása tükrében, Scriptura 2014. év I. szám 87-90. o.

²⁹³ 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 227. vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Kiss László különvéleménye [93]

²⁹⁴ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [77]

²⁹⁵ Dr. Kocsis Miklós habilitációs eljárása, tudományos előadás, dr. Stumpf István alkotmánybíró úr kérdésére adott válasz, az alkotmányos cél és alapjog viszonyában. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Kiss László különvéleménye [98], az alapjog-korlátozás indokoltságának elfogadhatóságával kapcsolatban. Továbbá érdekességként megjegyzendő Kiss bíró úr véleménye, miszerint lehetséges, hogy az ilyen módon létrehozott Nemzeti Dohányboltok éppen az ellenkező irányba befolyásolják a fiatalok dohányzását.

²⁹⁶ Ezt az álláspontot képviseli Bragyova is különvéleményében. ld. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [86]

4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítéletei

Ahogy az már korábban is megfigyelhető volt a hazai jogvédelem az európai alapjogi minimumtól folyamatosan távolodó pályán mozog. A magyar Alkotmánybíróság fent részletesen bemutatott és elemzett elutasító döntésével szemben a strasbourgi testület két ízben, először 2015 januárjában, majd novemberében²⁹⁷ az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban EJE) első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét állapította meg.²⁹⁸ A továbbiakban a Vékony v. Hungary ügy kapcsán mutatom be az ütköző álláspontokat.

4.1. A Bíróság ítélete

A strasbourgi bíróság az ügy érdemében a kialakult gyakorlatának megfelelően foglalt állást. A panaszos üzleti tevékenységének jelentős részét biztosító korábbi engedélyt autonóm tulajdonfogalmába értette, amelynek elvonását a tulajdonhoz való jog korlátozásának tekintette. A Bíróság az ilyen ügyekben szokásos tesztjét alkalmazta, amely a beavatkozás jogszerűségét (*prescribed by law*), közérdekűségét, (*public interest*), egy demokratikus társadalomban való szükségességét (*necessary in a democratic society*) és arányosságát tette a vizsgálat tárgyává. Mivel a nevezett feltételek konjunktívák, ezért bármelyikük hiánya egyezményesértést von maga után, a testület ennek kapcsán csupán az arányosság kérdésében foglalt állást.²⁹⁹

Az ítéletben a strasbourgi testület a közérdek és a panaszos jogai közötti egyensúly tekintetében a panaszos oldalán jelentős érdeksérelmét állapított meg, valamint az új szabályozás gyors ütemű elfogadását nem tartotta kellő átmeneti időnek, valamint az eljárási rendszer átláthatatlanságát és a jogorvoslati rendszer hiányát is a magyar Kormány terhére rótt. Hova tovább az „önkényesség határán” mozgónak nevezte a koncessziós eljárást, amely viszont már nem tartozik szorosan a Bíróság hatáskörébe, hiszen ez nem tekinthető pusztán az

²⁹⁷ Vékony v. Hungary no. 65681/13 13 January 2015 és Hodorog v. Hungary no. 46626/13 3 November 2015

²⁹⁸ EJE. 1. Első Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez Párizs, 1952. március 20. 1. cikk „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgetben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

²⁹⁹ Ságvári Ádám: Trafikügy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt – A széttartó alapjogvédelem tanulságai, 2015. január 20., <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/trafikugy-a-strasbourg150121> (2016. 05. 07.) Vö. Ságvári Ádám: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a dohány-kiskereskedelmi koncessziós ügyében, Jogesetek Magyarázata, 2015. évfolyam 2. szám

Egyezményrel való összhang vizsgálatának.³⁰⁰ A testület a magyar Kormányt kártérítés fizetésére kötelezte.

4.2. Következtetések

Az ügy visszhangjánál lényegesen nagyobb jelentőséggel bír a fent rögzítettek fényében a magyar és európai jogvédelem eltérő szintje, annak ellenére, hogy a magyar Alkotmánybíróság korábban több ízben³⁰¹ elvi élel kimondta, hogy a tulajdonvédelem felfogásában minden tekintetben az EJEE-vel és a strasbourgi bíróság gyakorlatával konzisztensen jár el. Ennek ellenére a fent részletesen elemzett határozatban az AB többségi határozata kimondta, hogy nem alkotmányellenes a tulajdon, sőt a vállalkozás szabadságának korlátozása, a fent levezetett indokok mentén, ti. a korábbi trafikosoknak lehetőségük volt koncessziós pályázaton indulni, más vállalkozási tevékenységet folytathatnak, és a testület a hatósági engedélyt nem tekinti a tulajdonjogi védelemben álló tárgynak. Különösen érdekes az, hogy a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat kimondja, hogy az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által meghatározott alapjogvédelmi szint, továbbá az AB akkor is köteles követni a strasbourgi gyakorlatot, ha saját korábbi határozataiból ez kényszerűen nem következne.³⁰²

A magam részéről kielégítőnek találom a strasbourgi testület álláspontját és ahhoz maradéktalanul csatlakozom, miszerint egy hosszú ideje meglévő, határozatlan időre szóló engedély, amely jelentős gazdasági előnyt hordoz, mindenképpen beleillik a *possession* tehát tulajdon kategóriájába.³⁰³ A vállalkozás folytatásához fűződő engedély visszavonása a tulajdonjog korlátozásának minősül.³⁰⁴ Így az által EJEE idézett első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének bekezdésében rögzített tulajdon védelme sérül a dohánytermék kiskereskedelmét lehetővé tévő engedély elvonásával, jogszerű kártalanítási összeg fizetése nélkül.³⁰⁵

³⁰⁰ Mindezt az izlandi Spano és dán Kjølbro szóna is tették az ítélethez fűzött párhuzamos indokolásukban. ld. Vékony v. Hungary no. 65681/13 13 January 2015

³⁰¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373 és 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520.

³⁰² ld. Ságvári: u. o. és 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás 2.2.. Az AB által ezzel ellentétesen felhozott határozatok: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123., illetve 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2041.; az említett gyakorlat megerősítése tekintetében ld.: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34].

³⁰³ Ld. *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, §§ 177-178, ECHR 2012

³⁰⁴ Ld. *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, § 130, ECHR 2005-XII (extracts); *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd v. Poland*, no. 51728/99, § 49, 28 July 2005; and *Bimer S.A. v. Moldova*, no. 15084/03, § 49, 10 July 2007

³⁰⁵ Ld. *Tre Traktörer AB v. Sweden*, 7 July 1989, § 53, Series A no. 159 és *Megadat.com SRL v. Moldova*, no. 21151/04, § 65, ECHR 2008; valamint *Malik v. the United Kingdom*, no. 23780/08, §§ 88-89, 13 March 2012

Mindezekon felül tiszteletben tartva a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó érvelését megjegyzendőnek tartom a tulajdonjog védelmével kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata 1992 óta következetesen tulajdonjogi védelemben részesítette a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokat is, továbbá az AB azóta ezt az oltalmat az eredetileg dologi jellegű vagyoni jogokon túl is kiterjesztette.³⁰⁶ E tekintetben említendő meg a 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, amely a következőképpen rendelkezett:

„a tervezési és szakértői *engedéllyel rendelkezők* számára ez a tevékenység *rendszeres jövedelemforrást* jelentett, kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkeztek; [...] Az Alkotmánybíróság ezért elfogadja, hogy a technikus végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt, rendszeres tervezői tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosított számukra, az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerint tulajdoni védelmet élvez.”³⁰⁷ (Kiemelés a szerzőtől)

Álláspontom szerint e tekintetben több párhuzam is vonható a dohánytermék kiskereskedelem állami monopóliumba vonása és az idézett ügy kapcsán. Egyrésztől mindkét esetben engedéllyel rendelkezők végeztek egy meghatározott tevékenységet, másrésztől mindkét ügyben rendszeres jövedelemforrást jelentett az adott tevékenység végzése.³⁰⁸

Párhuzam vonható a tekintetben is, hogy a technikusok tervezési és szakértői jogosultságának megszüntetési módja ugyan úgy nem biztosított kellő időt az új jogi helyzethez való alkalmazkodáshoz, ahogy történt az a dohánytermék kiskereskedelemmel kapcsolatban. E körülményt a strasbourgi testület is kiemelte.³⁰⁹ A párhuzamokra való tekintettel úgy vélem, hogy a dohánytermék kiskereskedelem ügyében is megállapítható lett volna az, hogy a határozatlan időre szóló gazdasági értékkel bíró jogosultság tulajdonjogi védelmet élvez.

Összefoglalva meggyőződéseem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a tulajdonjog korlátozását nem csak az európai, hanem az alkalmazott magyar gyakorlat tükrében.

5. Konklúzió

A magam részéről úgy vélem, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmének állami monopóliummá tétele egyáltalán nem szükséges, azonban az magyar állam részéről teljesen érthető, és gazdaságilag elfogadható lépés volt, amely nem alkotmányellenes, sőt, ahogy arra fentebb rámutattam más országokban is bevett és alkalmazott megoldás.

³⁰⁶ 17/1992. (III. 30) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.

³⁰⁷ 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, 1997, 282, Indokolás II. 4. pont

³⁰⁸ Holló András – Balogh Zsolt: i. m. 326-327. o.

³⁰⁹ 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, 1997, 286-287. Vö. Vékony v. Hungary no. 65681/13 13 January 2015

A koncesszió alkalmazása, a jogintézmény fenti bemutatása alapján tehát teljes mértékben reális és legitim módszer az ilyen és ehhez hasonló gazdasági tevékenységek végzésére, azonban mindenképpen megjegyzendő, hogy a médiában „trafikmutyi” elnevezéssel elhíresült eljárás sok tekintetben alkotmányossági, alapjogi aggályokat vet fel.

A koncessziós pályázatok körüli problémáktól, és a tulajdonjogi védelmet élvező tárgyaktól eltekintve is olyan alapjogi jellegű kérdésekben született meglátásom szerint alkotmányellenes jogszabály, amelyet az Alkotmánybíróságnak módjában állt volna *ex tunc* módon megszüntetni, elkerülve ezzel hazánk sorozatos, egészen 2015. novemberéig tartó elmarasztalását az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt – ahogy erre az általam ismerttetett alkotmányjogi panasz indítvány is helyesen rámutatott.

Álláspontom szerint, a fent leírtakat összegezve a dohánytermékek kiskereskedelmét szabályozó két jogszabály alkotmányellenes a tulajdonhoz való jog, valamint a vállalkozás szabadságának megsértése tekintetében.

Krausz Bernadett

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz civilisztika tagozatának tagja

A névjog megjelenése a Polgári Törvénykönyvben

I. Bevezetés

A névjog (vagy névviselési jog) egy olyan terrénuma a jognak, amely több jogágon átível. Megtalálható a közjogban, nevezetesen az alkotmányjogban, a közigazgatási jogban, valamint kapcsolatban áll a büntetőjoggal is. Jellemzően azonban a magánjogban foglal helyet, azon belül is a személyiségi jogok körében, valamint a családjogban, a társasági jogban és a szellemi alkotások jogában. A következőkben a névviselési jog bemutatását egy rövid történeti áttekintéssel kezdem, majd a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezései alapján elemzem.

II. Történeti áttekintés

Kialakulása során a névviselési joggal először a közjogban, azon belül is a büntetőjog keretein belül találkozhatunk. Az ókori Rómában már ismerték a jogtalan névhasználat intézményét, mint a hamisítás egyik esetét, a Digesta 48. könyvében, a hamisítás pedig közbűncselekménynek (crimennek) számított a Lex Cornelia de falsis szerint. Ha valaki rosszhiszeműen használt más nevet, mint ami a sajátja, akkor capitis deminutióval büntették, ami a teljes vagyonának elvesztését, státuszváltozást és száműzetést jelentett. A magyar jogban, a rendi korszakban a névviselési jog megsértése az infamia (becstelenség) egyik esetét jelentette. A római jogtól eltérően viszont delictum privatumnak, vagyis magánbűncselekménynek számított. Ez a bűncselekmény az álorcásság (larva) volt, melyet az valósított meg, aki „hiteles hely vagy az ország valamely rendes bírása előtt más nevében és kárára, a maga hasznára vagy előnyére bevallást tett, ill. aki más nemzetségébe ily módon próbált betolakodni.”³¹⁰ Azon gyermekek, akik szüleik tettéről tudva folytatták ezt a tevékenységet, szintén álorcásnak tituláltattak. A Tripartitum II. részének 16. címében a „de cujus vel quorum notitia” vagyis a záradékkal ellátott oklevelek körében szól az álorcásságról. Ez azt jelentette, hogy hiteles helyen, hiteles levelet úgy állítottak elő, hogy nem

³¹⁰ Béli Gábor: Magyar jogtörténet Tradicionális jog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 1999. 218. o.

az érintett személy jelent meg a Convent vagy Captalan előtt, hanem mást küldött maga helyett, vagy aki megjelent, másnak adta ki magát. Ilyenkor a káptalant vagy a konventet nem terhelte felelősség, mivel azt hitték, hogy az igazi személy jelent meg. A magáneliktumok jogkövetkezményét kellett az elkövetőkre alkalmazni, melyek a vagyonvesztés, a váltságfizetés, a perképesség elvesztése voltak és a megszégyenítés jeleit is magukon kellett viselniük. III. Károly 1723. évi XLVI. törvénycikke rendelkezik³¹¹ „az álorczás személyek büntetéséről, s védekezésről az ellen, hogy a törvényes birtokosokat hamis levelekkel ki ne forgassák; és a vértagadásról”, mellyel kiegészíti Werbőczy Hármaskönyve II. részének 16. címét és szolgálattal rendeli büntetni az álorcásságot, ezáltal annak az uralma alá kerülnek, akit megsértettek.³¹² A későbbiekben a magyar jogban is közbűncselekménynek számított ez a magatartás, a Csemegi-kódexben közokirat hamisításként jelenik meg.

A névjog ma már jellemzően a magánjogban foglal helyet, ugyanis a szakirodalom a 19-20. század óta a személyiségi jogok körében foglalkozik a névviselési joggal. Az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat deklarálta az általános személyiségi jogokat, többek között a névhez, a képmáshoz való jogot, a magántitok védelmét, és a kegyeleti jogokat. Bár az Mtj. javaslat maradt, a jogtudomány és a törvénytudományi gyakorlat továbbfejlesztette a személyiségi jogokat.³¹³

III. A névviselési jogviszony

A névviselési jogi jogviszonyok abszolút szerkezetűek, melyeknél a törvény a jogosultat határozza meg és vele szemben mindenki mást arra kötelez, hogy ne zavarja őt a törvény által biztosított hatalmi körben.³¹⁴ A személyiségi jogok alanya csak jogképes személy lehet,³¹⁵ vagyis minden természetes és jogi személy. A névviselés célja az egyén szempontjából az, hogy kifejezhesse különbözőségét a többi embertől, az állam szempontjából pedig az azonosítás. A névviselési jog összefoglalva azt a személyhez fűződő jogot jelenti Petrik Ferenc szerint, „amelynek alapján mindenki igényelheti, hogy neve olyan jelzőként szerepeljen a társadalom

³¹¹ Megyeri-Pálffy Zoltán: Név és jog. Gondolat, Budapest 2013. 116-118. o.

³¹² 1723. évi XLVI. törvénycikk 3. § Hogy az ilyenek, saját személyükre nézve azoknak, kiket megsértettek, jobbágyi alárendeltséggel örökös szolgáltságába kerüljenek: fiaikat pedig, kik nem önmaguktól, hanem szüleik álorczájának nyomdokait követvén, tudva és vakmerően, a felvett névben és személyiségben megmaradnak, tehát már nem mások tetteiben forognak, ha birtokosok, a hamis levelek készítőire s használóira kiszabott büntetésben, ha pedig semmijük sincs, a szolgáltság említett büntetésében marasztalják el.

³¹³ Megyeri-Pálffy: i. m. 2013. 94-95. o.

³¹⁴ Szladits Károly: Magyar Magánjog Vázlata. Budapest 1993. 179-180. o.

³¹⁵ Megyeri-Pálffy: i. m. 99.o.

tagjai előtt, amelyből kitűnik a társadalom kisebb vagy nagyobb közösségéhez való tartozása, ugyanakkor neve alkalmas legyen különböző felismerésre.”³¹⁶

IV. Személyiségi jogi vonatkozások a régi és az új Polgári Törvénykönyvben

Továbbiakban a személyiségi jogi vonatkozásában vizsgálom a névjogot, kezdve a régi Polgári törvénykönyv alapján, melynek a vonatkozó rendelkezése így szól:

„Ptk. 77. § (1) Mindenkinnek joga van a névviseléshez.

(2) Tudományos, irodalmi, művészi vagy egyébként közszerepléssel járó tevékenységet – *mások jogainak és törvényes érdekeinek sérelme nélkül* – felvett névvel is lehet folytatni.

(3) A jogi személy nevének különböznie kell azoknak a korábban nyilvántartásba vett jogi személyeknek a nevével, amelyek hasonló működési körben és azonos területen tevékenykednek.

(4) A névviselési jog sérelmét jelenti különösen, ha valaki jogtalanul más nevét használja, vagy jogtalanul máséhoz hasonló nevet használ. A tudományos, irodalmi vagy művészi tevékenységet folytató – *ha neve összetéveszthető a már korábban is hasonló tevékenységet folytató személy nevével* – az érintett személy kérelmére saját nevét is csak megkülönböztető toldással vagy elhagyással használhatja e tevékenység gyakorlása során.”³¹⁷

A törvény tehát mindenkit feljogosít arra, hogy nevet viseljen, mégpedig olyat, amely megkülönbözteti őt a többi embertől, felismerhetővé teszi, és személyiségét kifejezi a társadalom felé.³¹⁸ Ez azt is jelenti, hogy a jogviszony abszolút voltánál fogva, mindenki mást arra kötelez, hogy ezt a jogot tiszteletben tartsa, illetve kizárja a jogosulatlan névhasználatot.³¹⁹

A (2) bekezdés értelmében a névviseléshez való jog védelme kiterjed a felvett névre is. A tudományos, irodalmi, művészi vagy egyébként közszerepléssel járó tevékenységet folytató személyek a felvett nevet csak mások jogainak és törvényes érdekeinek sérelme nélkül használhatják, ilyen sérelmet jelenthetett például a névazonosság.³²⁰ Aki felvett nevet használ, közszereplése körén kívül használhatja az eredeti, saját nevét a mindennapi életében,³²¹ tehát a névviselési jog és a felvett név viselésének joga nem zárják ki egymást. Több művész közös

³¹⁶ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992. 62-63. o.

³¹⁷ Kiemelés a szerzőtől.

³¹⁸ Navratyil Zoltán: Gondolatok névjogról, szólásszabadságról. Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest 2015. 13. o.

³¹⁹ Zoltán Ödön: A személyhez és a szellemi alkotásokhoz fűződő jogok. In: A polgári törvénykönyv magyarázata 1. (szerk. Gellért György). KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2004. 283. o.

³²⁰ Petrik Ferenc: Személyiségi jogok. In: Polgári jog Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet (szerk. Petrik Ferenc). HVG ORAC, Budapest 2014. 122. o.

³²¹ Zoltán: i. m. 283. o.

név alatt is szerepelhet, amelyhez nincs szükség hatósági engedélyre vagy hozzájárulásra, elég a saját elhatározásuk.³²²

A névviselés joga megilleti a jogi személyeket is úgy, mint minden jogképes személyt. Itt azonban kikötést tartalmaz a jogszabály a tekintetben, hogy milyen nevet visel. A természetes személyekkel ellentétben különböznie kell ugyanis a korábban nyilvántartásba vett jogi személyek nevétől, de csak azokétól, akik hasonló működési körben és azonos földrajzi területen tevékenykednek. A törvényi követelmény mellett, vagyis, hogy a név ne sértse más névviselési jogát a bírói gyakorlat három követelményt támaszt a jogi személy nevével kapcsolatban, melyet a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 1. számú állásfoglalásában fogalmaztak meg a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételével kapcsolatban. Ezek pedig a névkizárólagosság, a névvalódiság és a névszabatosság követelménye. A Közigazgatási Kollégium 2. számú állásfoglalása továbbfejlesztve a korábbi állásfoglalást kimondta, hogy az alapítvány nyilvántartásba vétele során is vizsgálnia kell a bíróságnak, hogy a jogi személy neve megfelel-e a korábban említett elveknek.

A névkizárólagosság elve szerint a jogi személy nevének különböznie kell a hasonló tevékenységet végző és azonos földrajzi területen tevékenykedő, nyilvántartásba vett jogi személyek nevétől. Nyilvántartás alatt pedig a megfelelő kötelező nyilvántartást kell érteni.³²³ Amennyiben egy cég nevét már bejegyezték a cégjegyzékbe, nem jelenti azt, hogy ez a név ne sérthetné egy másik, korábban bejegyzett cég névviselési jogát hasonlóság miatt. Ha tehát a székhelyük, a tevékenységi körük hasonló, és a nevük összetéveszthető, akkor az a cég, amelyik régebb óta viseli a nevet, kérheti a másik cégtől a neve megváltoztatását.³²⁴ Az azonos tevékenységi kör megállapításánál a ténylegesen kifejtett tevékenységet kell figyelembe venni, nem pedig a cégnyilvántartásban meghatározottakat.³²⁵

A névvalódiság elvének követelménye, hogy a jogi személy neve a valóságot tükrözze, vagyis ne keltse azt a hamis látszatot, hogy a tevékenysége más jogi személyhez kötődik, hiszen ezzel sérti az érdekeit.

A névszabatosság elve szerint a névnek sajátosnak kell lennie, mely elhatárolja a többi jogi személytől, valamint megfelel a nyelvhelyesség szabályainak.³²⁶

³²² Petrik: A személyiség jogi védelme. 61. o.

³²³ Jogi személy névviselése. In: Polgári jogi fogalomtár (szerk. Sáriné dr. Simkó Ágnes). HVG ORAC, Budapest 2004. 138. o.

³²⁴ BDT2000. 158.

³²⁵ BH2001. 523.

³²⁶ Petrik: A személyiség jogi védelme. 70-72. o.

A névviselési jog megsértésének eseteit nem sorolja fel a törvény taxatív, hanem a legfontosabb sérelmeket exemplifikatív módon nevesíti, melyek a következők: ha valaki más nevét használja vagy jogtalanul máséhoz hasonló nevet használ. Nagyon fontos a névbitorlás során a „jogtalan” jelző használata, hiszen nincsen annyi név, mint ahány ember, valamint a szülők lehetőségei korlátozottak a névválasztáskor, főleg a családnév tekintetében, illetve a házasságkötés során a nők esetében. Ilyenkor, ha jogszabályszerűen választanak, akkor nem valószínű, hogy megsértés történjen. A közismert családi név jogtalan használata viszont megvalósíthatja a névjog sérelmét az utónév feltüntetése nélkül is.³²⁷ A személyiségvédelem során a felelősség objektív, nincs szükség felróhatóság megállapítására a jogsértéshez. A felróhatóság bizonyítása csak a kártérítési igény érvényesíthetőségéhez szükséges. A névbitorlást meg lehet valósítani passzív magatartással is, ilyen az, ha valaki engedi, hogy olyan néven szólítsák, ami nem az övé, ha ezzel sérti másnak a névhasználathoz való jogát és nem tesz eleget általános tájékoztatási kötelezettségének. Valamint, ha valaki az általa jogosan viselt nevet visszaélészerűen, mások megtévesztésére használja. (Pl. ha más, ugyanazon nevű ember helyett jelenik meg vagy elfogadja, hogy olyan tiszteletben részesítsék, ami a másikat illeti.)³²⁸ Nem valósul meg a névviselési jog sérelme azonban, ha valamely cég utónevet használ árujelzőként. Ha például egy toalettpapírt gyártó cég a „Nárcisz” nevet választja és így hozza forgalomba a terméket nem állapítható meg a névjog sérelme, feltéve, hogy nem hozható összefüggésbe konkrét személlyel.³²⁹

Ha két hasonló tevékenységet végző közszereplő neve összetéveszthető, akkor a régebb óta tevékenykedő személy kérelmére a másik csak megkülönböztető toldással vagy elhagyással használhatja a nevét a tevékenység gyakorlása során. Akkor számít összetéveszthetőnek a két név, ha mind a vezetéknév, mind a keresztnév egyezik, vagy minimális különbség van a kettő között. A régebb óta tevékenykedő alatt azt kell érteni, aki az adott tevékenységet hosszabb ideje űzi, tehát nem életkorhoz kötött.³³⁰ Ha például egy 30 éves ember már 10 éve ír, és kéri, hogy az az 50 éves, aki még csak 1 éve foglalkozik ezzel, változtassa meg a nevét, akkor a 30 évest illeti meg a névjogi védelem. Felmerül egy másik kérdés, hogy mit jelent a hasonló vagy azonos tevékenység. Vajon egy művészi illetve tudományos foglalkozás hasonlóknak számít, avagy sem? Nehéz ebben a kérdésben állást foglalni, hiszen ezen területek között nincs éles

³²⁷ BH1993. 548

³²⁸ *Törő Károly: Személyiségvédelem a polgári jogban.* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1979. 341-342. o.

³²⁹ BH2013. 149.

³³⁰ *Petrik: A személyiség jogi védelme.* 84. o.

határ, egy költői pálya például számíthat irodalminak valamint művészinak egyaránt. Petrik Ferenc álláspontja szerint a törvényben felsorolt területeket külön kell figyelembe venni, így tehát „pl. egy cirkuszművész nem kérheti egy biológiai professzortól, hogy változtassa meg a nevét. A megkülönböztető toldás vagy elhagyás általában egy betű megváltoztatását jelenti (pl. Kovács Béla helyett Kovács T. Béla), de lehet utónév megváltoztatása, valamint családi név kibővítése (pl. Kishont a Hont helyett) is.”³³¹

Ezen túlmenően a sérelmek közé tartozik még például: más nevének jogosulatlan nyilvánosságra hozatala, személy akarata ellenére történő megnevezése, név eltorzítása, önkényes megváltoztatása, gúnynév használata, más nevével való visszaélés, névhasználat akadályozása.³³²

A jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv a nevesített személyiségi jogok között említi a névviseléshez való jogot, amelynek megsértése különösen a személyiségi jogok sérelmét jelenti, valamint külön szakaszban rendelkezik a következőképp:

„2:49. § [Névviseléshez való jog]

(1) Irodalmi, művészeti, tudományos vagy közéleti szerepléssel járó tevékenységet felvett névvel is lehet folytatni, ha ez nem jár mások lényeges jogi érdekének sérelmével.

(2) Ha az irodalmi, művészeti, tudományos vagy közéleti szerepléssel járó tevékenységet folytató személy neve összetéveszthető a már korábban is hasonló tevékenységet folytató személy nevével, az érintett személy kérelmére a név - e tevékenység gyakorlása során - megkülönböztető toldással vagy elhagyással használható.”

A felvett névre vonatkozó részben változás, hogy míg a régi Ptk. 77. § (2) bekezdése a használatának korlátjaként mások jogainak és törvényes érdekeinek sérelmét, addig az új Ptk.-ban mások lényeges jogi érdekének sérelmét fogalmazta meg. Ilyen lehet például, ha elhunyt személy vagy alkotóművész nevét veszik fel. A felvett név, vagy egyes megfogalmazások szerint álnév is védelemben részesül mint személyiségi jog, feltéve, hogy nem visszaélésszerű. Megválasztása nincs nyilvántartásba vételhez vagy bármiféle alakiséghez kötve, szabad elhatározás és rendszeres használt útján létrejön.³³³

Az összetéveszthető név viselése kapcsán is módosult a törvényi szabályozás, hiszen a közéleti szerepléssel járó tevékenységet folytató személlyel kiegészült a felsorolás. A másik fontos átalakulás az, hogy a régi Ptk. szerint a névmódosulásra irányuló kérelem során a

³³¹ Vö. Petrik: A személyiség jogi védelme. 84. o.

³³² Navratyil: i. m. 14. o.

³³³ Felvett név. In: Polgári jogi fogalomtár. 93. o.

kötelezett a saját nevét is csak toldással vagy elhagyással használhatta. Jelenleg a hasonló tevékenység gyakorlása során kell megváltoztatnia a nevét, vagyis részleges névváltoztatási kötelezettséget ír elő.³³⁴ Ez azonban csak szövegbeli változás, nem tartalmi, hiszen a régi Ptk. Kommentárja szerint, mint arra már utaltam, a névváltoztatás nem hatott ki a mindennapi életre, csupán az irodalmi, művészi, tudományos tevékenységre.

A jogi személy névviseléshez való jogát a hatályos Ptk. a Harmadik Könyvben tárgyalja, mivel külön rendelkezik a természetes és jogi személyek személyhez fűződő jogairól. A 3:5 § szerint a jogi személy nevét a létesítő okiratban kell megjelölni. A 3:6 § a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma által meghatározott és az elemzésben korábban már ismertetett három követelményt nevesíti. Az (1) bekezdés a névkizárólagosság, a (2) a névvalódiság, a (3) pedig a névszabatosság elvét rögzíti. Az (1) bekezdés még kimondja, amit a BDT2000. 158. rögzített, vagyis, hogy a név viselésének joga azt illeti meg, aki elsőként nyújtotta be a kérelmet, ha több jogi személy nyilvántartásba vételét kéri azonos, avagy összetéveszthető név alatt. Ez a rendelkezés hasonlóságot mutat a 2:49 § (2) bekezdésével, hiszen a tudományos, irodalmi vagy művészeti tevékenységet végző személy is kérheti a hasonló vagy azonos felvett név viselésétől való eltiltást.

V. Családjogi elemzés

A másik jellemző terület nyilvánvalóan a családjog. A korábban már említett Petrik Ferenc által meghatározott fogalom szerint a névjog egyik célja, hogy az egyén kifejezhesse „a társadalom kisebb vagy nagyobb közösségéhez való tartozását”. Ebből az következik, hogy a természetes személyeket megilleti az a jog, hogy az egy családba tartozást az azonos családi névvel lehessen jelölni. Családi kapcsolat létesülhet születéssel, örökbefogadással vagy házassággal, így a következőben ezeknek a szabályozását kívánom bemutatni.

A gyermekek névviseléshez való jogát különböző nemzetközi egyezmények garantálják. A gyermekek jogairól szóló New York-i egyezmény (UN CRC), amit a magyar jogba az 1991. évi LXIV. törvénnyel implementáltak, a következő szerint: „A gyermeket születésekor anyakönyvezik és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek

³³⁴Csehi Zoltán – Navratyl Zoltán: Névviseléshez való jog. In: Az Új Polgári Törvénykönyv magyarázata – Kommentár a 2013. évi V. törvényhez. Menedzsment Praxis, 2014. 42-43. o.

neveljék.”³³⁵ Emellett az Egyesült Nemzetek Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya tartalmazza 24. cikkében, hogy: „Minden gyermeket közvetlenül születése után anyakönyvezni kell és nevet kell neki adni.”³³⁶ Ezen rendelkezéseket biztosítja, és a szabályozást részletezi az 2013. évi V. törvény (Polgári Törvénykönyv).

A 4:150 § és 4:151 § a gyermek nevének meghatározásáról szól. Eszerint a gyermek utónevét főszabályként a szülők határozhatják meg, vagyis a szülők közös jogaként jelenik meg. Ha ezzel a jogukkal nem élnek, tehát a gyámhatóság felhívásától számított 30 napon belül nem jelzik a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők a gyermek nevét, illetve, ha a gyermek minkét szülője ismeretlen, akkor ezt a gyámhatóság teszi meg helyettük. Legfeljebb két utónevet lehet választani (sorrendjüket a szülők határozzák meg) a Magyar Tudományos Akadémia honlapján található utónévjegyzékből. Ha olyan nevet kívánnak, amely nem szerepel a jegyzékben, akkor a központi anyakönyvi szerv a Magyar Tudományos Akadémiához fordul, az pedig harminc napon belül nyilatkozik, hogy anyakönyveztethető-e a név vagy sem. Ha igen, akkor haladéktalanul felveszik az utónévjegyzékbe.³³⁷

A gyermek családi neve szintén többféle lehet. Viselheti az anyjának vagy az apjának a családi nevét; emellett a szülők összekapcsolt családi nevét is abban az esetben is, ha a szülők házasságkötéskor ezt nem tették meg. A családi név ebben az esetben is legfeljebb kéttagú lehet, mint a házasságkötéskor felvett családi név, és ezeket kötőjellel kell egymáshoz kapcsolni.³³⁸ Ha a szülők házasságban élnek és több gyermekük születik, akkor azoknak csak azonos családi neve lehet, kivéve, ha szülők a házasság fennállása alatt módosították a családi nevüket és már előtte és utána is született gyermekük, akkor azok a testvérek más családi nevet viselhetnek. Ezt a rendelkezést a Ptk. azonban csak a házastársak közös gyermekeire rendeli alkalmazni, a házasságon kívül született több közös gyermekre nincs ilyen kitétel. Ha a gyermek apja ismeretlen, akkor viselheti az anyja családi nevét, mégpedig a születési vagy házasságkötéssel szerzettet, kivéve, hogyha azt az anya a házasságra utaló toldással használja. (Akár a teljes nevéhez vagy a családi nevéhez csatlakozik a toldás.) Valamint az anya kérheti a gyámhatóságnál, hogy a képzelt apa családi nevét jegyezzék be az anyakönyvbe, ugyanezt kérheti a gyermek is, ha nagykorúvá válik, illetve, a bejegyzés törléséről is rendelkezhet ekkor. Képzelt apaként viszont nem lehet bejegyezni az anya elvált férjének nevét, valamint ezt nem

³³⁵ 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 7. cikk

³³⁶ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről 2. § 24. cikk 2. pont

³³⁷ 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 44. § (3)-(4) bek.

³³⁸ 2010. évi I. törvény 44. § (2) bek.

is viselheti a gyermek.³³⁹ Emellett nem keletkeztet apasági vélelmet az, hogyha az anyával utóbb házasságot kötő férfi hozzájárul ahhoz, hogy a gyermek az ő családi nevét viselje, de a többi adat képzelt legyen.³⁴⁰

Itt kell még említést tenni az örökbefogadott gyermek nevééről, melyet a Ptk. 4:134 § szabályoz a következőképpen. Az örökbefogadott gyermek az örökbefogadó családi nevét viseli. Amíg a közös gyermek családi nevénél az anya és az apa születési vagy házasságkötéssel szerzett neve közül lehetett választani, addig ebben az esetben, csak az örökbefogadó családi nevét lehet választani. Itt is érvényesül a szabály, hogy ha házasságkötésre utaló toldással viseli az örökbefogadó a nevét, akkor ezt nem adhatják a gyermeknek. Abban az esetben viszont, ha a volt házasságából felvett nevet használ, az örökbefogadott gyermek családi neve is lehet az. Közös gyermekké fogadás esetén nyilatkozniuk kell az örökbefogadóknak, hogy melyikük nevét viselje a gyermek, illetőleg, hogyha az összekapcsolt nevüket kívánják családi névként adni. Kivételesen indokolt esetben, a gyámhatóság engedélyével lehetőség van arra, hogy a gyermek megtarthassa a korábbi családi nevét, illetve, hogy az utónevét is megváltoztassák. Az örökbefogadással egyidejűleg kell meghatározni a gyermek nevét, ha pedig ugyanaz a személy több gyermeket fogad örökbe, akkor azoknak – úgy, mint a házasságban született, több, közös gyermek esetén – a családi nevüknek egyezniük kell. Az örökbefogadás felbontása után is jogosult az örökbefogadott az örökbefogadó nevének viselésére, akkor is, ha az örökbefogadott magatartása vezetett a felbontáshoz. Indoka az, hogy ha a gyerek a nevet huzamosabb ideig, mégpedig a fejlődésének meghatározó időszakában viselte, ezen a néven illeszkedett be a környezetébe, megilleti a névviselési jog. Az 58/2001. (XII.7.) AB határozat alapján ez egy alkotmányos alapjog, amelyeket korlátozni csak a szükségesség és arányosság alapján lehet. Az egyedi esetekben kell tehát vizsgálni, hogy megalapozott-e a családi név viselésétől való eltiltás vagy nem.³⁴¹

A házastársak névviseléséről a Ptk. 4:27 § és 4:28 § rendelkezik. A feleséget, és 2004. január 1-jétől a férjet is megilleti a névválasztás joga a 2002. évi XLIV. törvénnyel módosított Családjogi törvény óta, ezt a szabályozást a Ptk. is megtartja. Erre a módosításra azért volt szükség, mert az emberi méltósághoz való jogba beletartozik az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog, melynek részjogosítványa a névjog.³⁴² Ez megilleti a férfiakat és a

³³⁹ BH1996. 339.

³⁴⁰ BH 1981. 103.

³⁴¹ BH2012. 174.

³⁴² A házastársak névviselése. In: A polgári törvénykönyv magyarázatokkal (szerk. Vékás Lajos). CompLex, Budapest 2013. 257-258. o.

nőket egyaránt. A házasságban a férfiak és nők közötti egyenjogúságot garantálják nemzetközi egyezmények, például az Emberi Jogok egyetemes Nyilatkozatának 16. cikkének 1. pontja.³⁴³ A magyar jogrendszerben elsősorban az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdésével összhangban a Ptk. 4:3 §-a a házastársak egyenjogúságát alapelvi szinten deklarálja, ebből következően át kell hatnia az egész Könyv rendelkezéseit. Az említett alapelvből szintén következik, hogy a férfiakat is megilleti az a jog, hogy a házastársuk nevét viseljék.

A 4:27 § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a feleség milyen neveket vehet fel a házasságkötéskor, a (2) bekezdés pedig a férj lehetőségeiről. Eszerint, ha adott pl. Kovács Anna és Tóth Gergő nevű személy, akkor a feleség maradhat Kovács Anna, de lehet Tóth Gergőné Kovács Anna, Tóthné Kovács Anna vagy Tóth Anna. A férj szintén megtarthatja a születési vagy házasságkötés előtti nevét, tehát jelen példánál maradhat Tóth Gergő vagy a felesége családi nevének felvételével lehet Kovács Gergő. A (3) bekezdés szerint összekapcsolhatják a családi nevüket, így lehetnek Kovács-Tóth Gergő és Kovács-Tóth Anna vagy Tóth-Kovács Gergő és Tóth-Kovács Anna. A képzett név viszont maximum kéttagú lehet, a korábbi tilalommal ellentétben.³⁴⁴ Ez utóbbi kivétellel csak egyikük veheti fel a másik nevét, melyről a felek közösen döntenek.³⁴⁵

Látható, hogy a törvény az összes logikailag lehetséges névverziót engedélyezi, azonban nem csak a születési nevet lehet tovább viselni illetve módosítani a házasságbeli névviselés szabályai szerint, hanem a házasságkötés előtt közvetlenül viselt nevét is. Lehetséges tehát, hogy mind a férj mind a feleség az előző házasságában felvett nevét viseli, amely egyáltalán nem egyezik meg a születési nevével. Ezáltal elveszik a névviselés egyik fő célja, mégpedig az, hogy az egyének az önazonosságukat kifejezhessék a társadalom többi tagja felé. A társadalom kisebb csoportjához tartozás igénye is sérülhet, hiszen azzal, hogy a korábbi házastársuk nevét használják, a külvilág számára olyan benyomást keltenek, mintha még mindig hozzájuk tartoznának. Ez a volt házastársakra is sérelmes lehet, hiszen az ő nevüket viselik tovább. Ha pedig közös gyermekeik születnek, azok szintén a volt feleség és férj nevét viselik.

Amennyiben megszűnik a házasság vagy érvénytelenítik, a felvett nevet tovább viselhetik az érintett személyek. Ha valamelyik fél ezt módosítani kívánja, akkor azt az

³⁴³ Emberi Jogok egyetemes Nyilatkozata 16. cikk 1.: Mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van fajon, nemzetiségen vagy valláson alapuló korlátozás nélkül házasságot kötni és családot alapítani. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartama alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak.

³⁴⁴ Boros Zsuzsa: A házastársak névviselése. In: Polgári Jog Kommentár a gyakorlat számára. II. kötet. (szerk. Petrik Ferenc). HVG-ORAC, 55. o.

³⁴⁵ Ptk. 4:25 § alapján a házastársak a házaselet és a család ügyeiben közösen döntenek.

anyakönyvezetőnek be kell jelentenie, de a feleség nem választhatja azt az opciót, hogy a férjének a családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, ami teljesen érthető, hiszen a házasság felbontása után kezdené el viselni a férje nevét, úgy, hogy a házasság fennállása során ezzel a jogával nem élt. A Ptk. viszont csak erre az egy esetre fogalmaz meg tilalmat, a többi házassági névviselési formát választhatják a váláskor.³⁴⁶ Akkor is viselhetik tovább a nevüket, ha új házasságot kötnek, ez alól viszont kivétel, ha a feleség a volt férjének családi nevét a házasságra utaló toldással viselte. Egy másik korlátja a házassági névviselési jognak, hogy ha a feleséget szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, akkor a férj kérheti a bíróságot, hogy a volt feleséget tiltsa el attól, hogy a házasságra utaló toldással használja a nevét. Ezt az indokolja, hogy a férj névjogát sérti, ha tovább viseli a volt feleség a nevét, összefüggésbe hozhatók és ez által a férj becsülethez és jó hírnévhez való joga csorbul, holott elképzelhető, hogy már semmi kapcsolat nincsen közöttük. Azonban megjegyzendő, hogy nem csupán a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt csorbulhat a jó hírneve a volt férjnek, viszont a Ptk. csak ebben az esetben engedélyezi a névviseléstől eltiltást. Azzal, hogy a Ptk. megengedi a korábbi házassági név további viselését, a külvilág számára nem szűnik meg a két volt házastárs közti kapocs és az egyikük cselekménye így kihatással van a másik névviselési jogára, amely keletkeztethet több sérelmet is, melyek hasonlóak a névbitorlás során említettekhez. A nevet jogosan viseli például egy híres és elismert művész volt férje vagy felesége, melyből a mindennapi életben előnyökhöz juthat, holott a valóságban már elképzelhető, hogy nem állnak semmilyen viszonyban egymással. Egy másik példa, ha a volt feleség olyan életmódot folytat, mely sérti a volt férj érdekeit és ebből hátránya származik a mindennapi életében, szóbeszéd vagy esetleges zaklatások tárgya lesz.

Indokolt lenne tehát a házasság megszűnése után a névviselést is korlátozni, hiszen ha a házastársak úgy döntenek, hogy felbontják az életközösségüket, akkor ennek a külvilág felé is realizálódnia kéne, hogy elkerülhetők legyenek az esetleges személyiségi – és névjogi – sérelmek. Ezt kétféle módon lehetne megoldani. Az egyik, ha a házasság felbontása után vissza kéne változtatni a családi nevet a korábbi, házasságkötés előtt viselt névre. Ennek hiányossága azonban, hogy ezzel korlátoznánk az illető névhasználathoz való alapjogát, hiszen hasonlóan az örökbefogadott gyermek említett esetéhez, ha ezen a néven ismerik az illetőt meg a szakmájában, a környezetében, indokolatlanul nagy érdeksérelemmel járna a névváltoztatásra kötelezés. Ezért a másik módszer az lehetne, hogy a névviselési jogtól való eltiltás köre

³⁴⁶ Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata. 22-23. o.

bővüljön és a 4:28 § (2) bekezdésében akkor is lehessen kérni az eltiltást, ha a házassági név további használata jogát vagy jogos érdekét sérti a volt házastársnak.

Szólni kell még egy, a házassághoz hasonló intézményről, a bejegyzett élettársi kapcsolatról a névjog tekintetében. A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény módosításának 3. § (3) bekezdés szerint nem lehet rájuk alkalmazni a házastársakra vonatkozó névviselési szabályokat. Emellett, ha az érintett személy a házassága megszűnése után bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni, a volt férje nevét házasságra utaló toldással a nem viselheti tovább. Ez a jog akkor sem illeti meg, ha megszűnik a bejegyzett élettársi kapcsolat. Ezután már csak a születési családi nevére módosíthatja a nevét.³⁴⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolat tehát mutat hasonlóságot a házassági névviselési joggal, hiszen itt sem engedik meg a „né” toldás használatát az új kapcsolatban.

VI. Összegzés

Összegezve tételmondataimat elmondható, hogy a névviselési jog egy olyan határterület, amely számos jogágban képviselteti magát, ezek közül a polgári jogi szabályozás áttekintésére szorítkoztam, azon belül is a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseinek elemzésére. A szakirodalom elsősorban a személyhez fűződő jogok körében tárgyalja a névjogot, tehát a természetes és jogi személyeket egyaránt megillető jogosultságról van szó. Az 1959-es Ptk. egy szakaszban rendelkezett a felvett névről és a jogi személyek nevééről, a hatályos Ptk. viszont ezt kettébontotta és két külön Könyvben rendelkezik róluk. Emellett még a családjogi névviselés szabályairól esett szó, azon belül is a gyermek és az örökbefogadott nevééről, valamint a házassági névről. Ezek részleteit korábban a Csjt. tartalmazta, a jogalkotó viszont külön Könyvvel emelte be az új Ptk.-ba.

³⁴⁷ 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról

Kühár Noémi Marianna

joghallgató (PTE-ÁJK), az ÓNSz elméleti-történeti tagozatának tagja

A dohányzás tilalma

I. Bevezető gondolatok

Tanulmányom célja a vármegyék rendészeti igazgatásának, azon belül is a dohányzás szabályozásának bemutatása. Témaválasztásom oka a dohányzás tilalmának aktualitásán túl az, hogy kutatásom középpontjában a XVI-XVIII. századi rendi vármegyék rendészeti igazgatása áll. Ebből az igen szerteágazó és sok területet lefedő ágazatból igyekeztem kiválasztani azokat, amelyek a mai napig is jogi szabályozás tárgyát képezik. Így témámat nemcsak a jogtörténet irányából kívánom megközelíteni, hanem az élő joggal párhuzamba állítva a hatályos szabályozást is ismertetem. Így próbálok az Olvasónak minél teljesebb képet festeni arról, hogy megjelenésétől kezdve miként is alakult a dohányzás jogi szabályozása, és tilalmának megjelenése hogy vezetett a ma hatályos törvényi szabályozáshoz.

A tanulmány felépítését tekintve először a dohányzás szokásának kialakulására és Európában való megjelenésére igyekszem fókuszálni, ezt követően a kontinens államaiban felmerülő szabályozási problémák kerülnek dolgozatom keresttüzébe. Ezek után bemutatom a magyar jogi szabályozást, a megjelölt időszak törvényein és törvényhatósági rendeletein keresztül, így nyújtva átfogó képet a XVI-XVIII. századi tilalmazásról. A dolgozat további részében a jogtörténeti bemutatást összehasonlítom a ma hatályos törvényi szabályozással, és végső következtetésként a két szabályozás közti ellentéteteket és hasonlóságokat igyekszem bemutatni.

II. A dohányzás eredete

A dohány, mint Amerikából származó, majd Európa egész területén fokozatosan elterjedő kultúrnövény nagy népszerűségnek örvendett, ugyanakkor óriási feszültséget is keltett a kontinens országaiban. Egyes országok azért tiltották a dohányzást, mert fogyasztása függőséget okoz, míg más országok engedélyezték orvossággént való használatát is. Ezt a kettősséget felülírta a dohány forgalmazásából származó haszon, mivel az országok –

felismerve a dohány fogyasztásának elterjedtségét – állami monopóliummá tették a belőle befolyt jövedelmet, mely az egyik legbiztosabb bevételi forrássá vált.

A dohány európai megjelenése a nagy földrajzi felfedezések korába repít minket vissza, ugyanis először Kolumbusz írta le 1492-ben Guanahan szigetén, hogy a partraszálláskor látott indiánok óriási füstfelhőket eregettek ki a szájukon és orrukon keresztül, melyet valamiféle összegöngyölt levelekből szívtak. Ezt követően Kolumbusz kísérője, Pane Romano szerzetes említi meg 1496-ban a dohányt, mint növényt. Ezek alapján természetesen nem meglepő, hogy Európában elsőként Spanyolországban terjedt el, és csak a XVI. század második felében kezdett a kontinens többi államában is megjelenni, és alapvetően megváltoztatni az emberek szokásait. A kezdeti időszakban még dísznövényként tekintettek rá, majd felismerve gyógyhatását, mint gyógynövényt kezdték el termesztetni, melyet burnót alakjában is használtak elsőként a francia, később más európai lakosok is.³⁴⁸

A dohányzás szokása is a spanyol matrózokhoz köthető, ugyanis ők kezdtek el pipázni, melynek hamarosan számos követője is akadt. Emiatt az Amerikából érkező hajók egyik legfelkapottabb árujává a dohány vált. Európában az 1570-es évektől orvossággént, csodafűként keresik; ezt bizonyítja az is, hogy Jean Nicot³⁴⁹ portugáliai nagykövet dohányport küldött Medici Katalinnak fejfájása ellen. Míg gyógynövényként csodatévő erőt tulajdonítottak neki, Európa-szerte egyre többen pipáztak és bagóztak. Angliában a dohányzás akkor vált népszerűvé, amikor Sir Francis Drake Nyugat-Indiából hazatérve fosztogatni kezdte a dohánynal megrakott spanyol gályákat. I. Erzsébet udvarában Sir Walter Raleigh tette sikké az úri füstölést. Nemesi körökben a szivar és pipadohány különleges ajándékká vált, sőt egyes helyeken a koldusok sem pénzért, hanem egy kis dohányért könyörögtek. Az újvilági gyarmatosítók tehát eljuttatták Angliába is a dohányzás szokását, majd az angol katonák megismertették Németországgal is, és innét terjedt tovább a 30 éves háború alatt Európa szinte minden országában.

A dohányzás indiánoktól eredő ősi formája a pipázás volt, azonban emellett egyes népeknél a dohány élvezetének más formái is megjelentek. Ilyen a tubákolás, mely a dohánypor orrba való felszippanthasát jelenti, vagy a bagózás, mely során a különlegesen előkezelt, préselt dohányt rágják el az ebben élvezetüket lelő személyek. Mivel a pipázás bizonyos fokig

³⁴⁸ A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye, II. kötet I. fele. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1890. 262.o.

³⁴⁹ Jean Nicot: francia diplomata volt, Portugáliából ő terjesztette tovább a dohányt az 1560-as években. Már kertjében, saját használatra dohányt is termesztett. Az ő nevét őrzi a dohány *Nicotiana tabacum* és alkaloidjának nikotin elnevezése.

nehézkes és időigényes volt, hamar megjelent az összesodort dohánylevelekből készült szivar, mely a pipázás óriási vetélytársává lett. Körülbelül 100 évvel ezelőtt kezdett elterjedni az először katonák által készített, papirosba csavart vagdalt dohánylevél, a cigaretta, mely a mai napig is a dohányzás legszokványosabb formájának számít. Jean Nicot orvos lévén gyógyítani próbált a dohánynal, sikertelen. Sokan hittek a gyógyhatásában, nyilván a tudományos ismeretek hiánya miatt, így használata egyre szélesebb körű lett. Fogfájásra dohányt rágtak, az orrjáratokat dohánypor beszippantásával „tisztították”. Népszerűsége azonban tragikus következményekkel is járt, a nikotin erős méregként gyorsan ölőnek bizonyult, így gyilkosságra vagy öngyilkosságra is alkalmas eszközzé vált, például 2-3 cigarettából készült tea megivása halált okozott.

A dohány nagyüzemi termesztése 1612-ben kezdődött, amikor Pocahontas hercegnő férje, John Rolfe virginiai birtokára szállíttatott néhány palántát. Míg 1619-ben 10 tonna dohányt hoztak be Európába, alig húsz évvel később ez a szám már meghaladta a 750 tonnát. A dohányt a kezdeti időszakban vetésforgóban termesztették, ám ez egy idő után nem tudta kielégíteni az európai keresletet. Emiatt a telepések elindultak a nyugati területekre, és óriási dohányültetvényeket hoztak létre, melyeken kezdetben szerződéses munkások, később rabszolgák dolgoztak.

Nehéz pontosan meghatározni, hogy milyen okok váltották ki az uralkodó hatalmakból a dohányzás iránti ellenszenvet, de igen határozott rendelkezésekkel tiltották ezt a szokást. A dohányzás ellen az egyházi és világi hatalom is fellépett, „emez, mert Amerika indián lakói a dohányt szent fűnek, a dohányzást pedig a napnak és a nagy szellemnek hozott áldozatként tekintették; emez, mert nemcsak a közbiztonságot, hanem az erkölcsiséget is veszélyeztető fényűzési cikknek tekintette a XVII. század theologusai és moralistái által is kárhoztatott „pokoli füstöt”. Több vallási vezető is erkölcstelen és istenkáromló cselekedetnek tartotta a dohányzást. 1634-ben I. Joaszaph moszkvai pátriárka megtiltotta a dohánytermékek értékesítését, és nagyon szigorú büntetéssel fenyegette a tilalom megszegőit. Nevezetesen arra, hogy orrlyukukat vágják fel, és hátukat addig korbácsolják, amíg a bőr le nem válik róla. 1642-ben VIII. Orbán pápa ítélte el a dohányzást, bullájában egyházi átkot mondott a dohányosokra és tubákolókra. Továbbá megtiltotta a sevillai püspökség templomaiban a tubákolást, és a pipázást a „sátán füstjének” nevezte. Az oszmán császár tilalmának indoka az volt, hogy a dohányzás veszélyezteti a közerkölcsöt és az egészségügyet is, míg Kínában Chongzhen császár rendeletben tiltotta be ezt a káros szokást.

További oka lehet a tilalomnak az is, hogy a XVII. században kiderültek mérgező tulajdonságai. Angliában I. Jakab király 1603-ban kiadta „*A dohány ellen*” című iratot, mellyel gyakorlatilag először szervezett dohányfüstmentes kampányt. A pipát a „pokol kéményének” nevezte, és elhatározta, hogy ennek az „ördögi tevékenységnek” véget vet. 1604-ben 4000 %-os adóemelést vetett ki a dohánytermékekre, de ez a rendkívüli intézkedés is hatálytalan maradt, mi sem bizonyítja jobban, minthogy ebben az időszakban, Angliában több mint hétezer dohánykereskedő működött. Az 1633-as konstantinápolyi tüzeset után IV. Murád szultán halálbüntetést szabott ki a dohányosokra, míg korábban „csak” a saját pipájukkal szúrták át az orrát annak, akit pipázáson kaptak rajta. Franciaországban XIII. Lajos megtiltotta a dohány kereskedelmi forgalmát, és csak gyógyszerként engedélyezte. Franciaország mellett Norvégiában és a spanyoloknál is rögtönítelő bíróságot vezettek be a dohányosok elleni perek lefolytatására, bár gyakran megelégedtek a fül levágásával. A svájciak ezzel szemben 1661-ban a tilalmat megszegő polgárok számára létrehozták a „dohányosok börtönét”.

Később az egyes uralkodók rádöbbenek, hogy kilátástalan harcot vívnak a dohányzás szokása ellen, hiszen nemcsak szokássá, hanem létszükségletté is vált. A tömegkultúra része lett, és bármilyen tiltó intézkedést vezettek életbe, a dohányosok száma nem csökkent számottevően. Megjegyzem ez a tendencia a mai napig jellemző. Így miután megtiltani nem tudták az uralkodók később jövedelmező állami monopóliummá tették a dohánytermesztést és -kereskedelmet. Az államfők rájöttek, hogy a dohány kimeríthetetlen pénzforrást jelent, és a korábbi tilalmak helyett megjelent az adóztatást és a dohány monopolizálása. Először 1627-ben Mantua hercegének jutott eszébe, hogy a dohányra és a szeszes italokra egyedáruságot létesítsen. Miközben Porosz- és Franciaországban már 1674-ben bevezették az állami monopóliumot a dohányra, Ausztriában csak 1783-ban honosodott meg.³⁵⁰

III. A dohányzás Magyarországon

Magyarországon is elég hamar, már az 1530-as években megjelent a dohányzás szokása, a Duna vidékén. A XVI. században hazánkat négy irányból érte el e nemes hagyomány: egyrészt a bécsi dohánykereskedők keresték fel áruikkal a közeli magyar városokat, másrészt az osztrák seregben szolgáló spanyol zsoldosok által, valamint számottevő a török és görög kereskedők által behozott dohány mennyisége is. A dohány terjesztésében Bornemissza Pál erdélyi

³⁵⁰ A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye, II. kötet I. fele. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1890. 262. o.

püspöknek volt szerepe, ugyanis ő hozta az első palántát 1568-ban. Báthori Kristóf erdélyi fejedelem a török követőtől szárított dohánylevelet és pipát kapott ajándékba 1576-ban, ez is bizonyítja, hogy milyen nagy értéke volt a dohánytermékeknek már akkor is. Azonban nagymértékű elterjedése a 17. század közepére tehető, mely valószínűleg török hatásnak tudható be. Ezt támasztja alá, hogy ebből az időszakból rengeteg tiltó intézkedés származik, melyek többsége természetesen hatástalan maradt. A történetek szerint II. Rákóczi Ferenc kurucok kezükben karddal, szájukban pipával vonultak hadba. II. József pedig egyenes pártolta uralkodása alatt a dohányzást és a pipázást.

1702-ben II. Lipót pápensben kihirdette, hogy Magyarországon mindenkinek szabad dohányt termeszteni, de felvásárolni, szállítani és eladni a birodalom más részeibe csak az erre feljogosított bérlőknek (appaldatorok) szabad. Ennek előzményeként meg kell említeni, hogy miután a dohánytermesztés kezdett jelentőssé válni, I. Lipót bérbe adta a dohánytermesztést a birodalomban. Magyarországon ezt 1702-ben szervezték meg, három komáromi és bécsi kereskedő kapta meg a jogot. Kezdetben csak három évre szólt a bérleti szerződés. Érdekesség még, hogy dohányzáshoz szükséges pipát is csak a bérlőktől lehetett vásárolni. Ez a rendszer egészen addig fennállt, amíg II. József be nem vezette a dohánymonopóliumot, 1784-ben. Magyarország – majdnem egy évszázados késéssel – 1851. március 1-jén létesített egyedáruságot a dohányra.

Mivel a XVII. században számtalan tüzesetet okozott Magyarország és Erdély területén a dohányzás, kihirdették VIII. Orbán 1642-ben kiadott bulláját, melyben kiátkozással sújtotta a dohányzó papságot, sőt azon híveket is, akik mise alatt pipáztak vagy dohányoztak. A magyar szabályozás ezt a tilalmat a protestáns papokra és hívekre is kiterjesztette. Magyarországon tehát főként rendészeti szempontból tiltották a dohányzást (*fumigatio*), ugyanis számos falu és szántó veszett oda a dohányzó emberek gondatlanságának és felelőtlenségének köszönhetően. A rendészet mai megközelítés szerinti társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból eredő veszélyek elhárítása. A veszély olyan állapot, élethelyzet, melyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése vagy értékgyarapító képességük elvesztése. A rendészeti igazgatás feladata a szándékos és gondatlan jogsértésekből eredő veszélyek megelőzése, megszakítása és elhárítása.

Magyarországon egészen egyedülálló módon törvényhatósági szinten szabályozták a dohányzást, így számos statútumot találunk, melyben e deliktum elkövetőit a vármegyei közgyűlés pénzbüntetéssel sújtotta. Egy 1671-es borsod megyei statútum a következő módon

rendelkezik erről a kérdésről: „Az minthogy a pogányok közül származott úgy pogány italnak is neme az büdös dohánynak szüntelen való itala és szivása, és az miatt gyakorta való gyulladások támadtanak, annak okáért valakik ennek utána az füstös dohánynak italában és szivásában tapasztaltatnak, az nem emberek tizenkét-két forintokkal, az szolgáló rendek és paraszt emberek peniglen hat hat forintokkal ugyanazon actusban minden kedvezés nélkül büntetessenek, azon executor birák által. Hasonlóképpen az kik árulják is. Melynek is fele az vármegyéé, fele peniglen az executoroké legyen.”³⁵¹ A nemesekre tehát a közgyűlés 12 forint pénzbírságot rótt, a szolgáló rendek és a paraszt ember büntetése pedig 6 forint volt abban az esetben, ha „az füstös dohánynak italában és szivásában tapasztaltattak”. A szabályrendelet hasonlóképpen büntette azokat is, akik a dohány árusításával foglalkoztak. A statútum értelmében a bírság összegének fele a vármegyét illette meg, míg másik fele a végrehajtók fizetsége volt. Gömör megyében egy évvel később szintén hasonló módon szabályozták a dohányzás kérdését. „...minthogy a dohányital miatt mind itt ez nemes vármegyében, s mind a szomszéd nemes vármegyékben sok faluk és városok conflagráltak, és naponként mezők is conflagráltak; annak okáért aféle véletlen esetekben eltávoztatásáért itt e nemes mi vármegyénkben minden rendektől a dohánynak mind árulás s mind szivása sub poena fl 12 irremessibiliter exigendorum prohibealtatik, melyet a contumaxokon minden falusi s városi birák, kapitányok, hadnagyok, tizedesek exigálhassanak és a nemes vármegye szolgabiráinak resignálják.”³⁵² A tilalom okát e megye is a tüzesetekben jelölte meg. Borsod megyéhez hasonlóan a poena összegét ebben a megyében is 12 forint összegben határozta meg a közgyűlés. A statútumból az is kiderül, hogy mely megyei tisztviselők feladata a bírság behajtása, így megtudjuk, hogy a falusi és városi bírák, kapitányok, hadnagyok és tizedesek kötelesek a dohányosoktól beszedni a büntetés összegét.

Amint e két statútumból is kitűnik a dohányzást – amellett, hogy pogány dolognak tekintették – tűzrendészeti okokból tiltották. Ennek megfelelően röviden kitérnék arra, hogy a gyújtogatást már Szent István igen szigorúan büntette; törvénye szerint azt a szándékos gyújtogatót, aki más épületét felperzselte az újjáépítés mellett 16 tinó átadásával büntette. A XIII. századtól úgy tekintették a szándékos gyújtogatókat, mint közönséges gonosztevőket, és ennek megfelelően halállal büntették azokat, akik ilyen deliktumokat követtek el. Sokáig hasonló büntetéssel sújtották azokat is, akik tűzzel vagy gyújtogatással fenyegettek, a Hármaskönyv szerint ezeket a személyeket büntetlenül meg lehetett ölni. A XVII. századtól a

³⁵¹ C.S II/I. 261-262. o.

³⁵² C.S. II/I. 265-266. o.

tüzek jelentős része a dohányzók gondatlansága miatt következett be, és amint az a fent említett két statútumból is kiderül, a vármegyék önálló deliktumként kezelték, és a megelőzés érdekében számos rendelkezést hoztak a megfékezésére. A kezdeti időszakban a dohányosokat és a kereskedőket rendi állásra tekintett nélkül marasztalták, ám a fenti borsodi statútumból is kitűnik, hogy a későbbi szabályozás már különbséget tesz aközött, hogy a nemes vagy paraszt ember követte el a deliktumot. A poena összege az egyes vármegyékben eltérő lehetett, de rendszerint 4, 6 és 12 forint körül mozogtak. Ha az elkövető nem tudta megfizetni a bírság összegét a korabeli szokások szerint büntetését botozásra váltották át.³⁵³

A vármegyék is rádöbbenek, hogy a sok tilalom ellenére is rohamosan terjed a dohányzás hagyománya, ezért már a XVIII. században adó módjára behajtandó, rendszeres, havi vagy éves bírság fizetésére kötelezték a dohányos embereket. Egy 1717-es veszprémi statútum a parasztokra havi 50 dénárt, majd 1734-ben a dohányzókra rendi állásra tekintet nélkül évi 1 forintot, aztán 1750-ben 25 dénárt rótt ki. Ugyanakkor a vármegyék néhány különösen veszélyes helyen továbbra is fenntartották a dohányosok büntetését. 1723-ben Közép-Szolnok vármegye egyeteme a Zilahon tartott gyűlésében azt határozta, hogy minden nemes vagy jobbágy, aki pipát vagy ahhoz való eszközöket tart és dohányozni mer, egy német forinttal büntetessék. Aki pedig pajtában, istállóban, szérűn, cséplésszalmán vagy szénahordás közben, boglya- vagy asztagrakás és hasonló alkalmakkor dohányozni merészel, „*tetten kaptván, in detensionem Hadadba vitessék és tizenkét forinttal büntetessék*”. Ha nemes ember az illető, tüstént törvénnyel persequáltassék.³⁵⁴ Ezzel a szabályozással egyidejűleg a szolgabírák utasítást kaptak, hogy járásaikban írják össze a dohányosokat, ezzel megkönnyítve az adók kivetését. Azonban a törvényhatóságok a gyakori tüzesetek megelőzése végett szükséges óvintézkedések megtételében igen erőtlennek bizonyultak. Ennek következménye III. Károly 1723. évi CIX. törvénycikke, mely a következő módon rendelkezik a tűzvészek megelőzéséről: „*A királyi helytartótanács feladata lesz, hogy a tűzvészek megelőzésére a megyék és városok részéről minden gondosabb óvintézkedés megtörténjék. 1.§ A szándékos és nyilvános gyujtogatókat pedig a fentebbi 11. törvénycikkelyben kiszabott büntetéssel kell elengedhetetlenül megbüntetni.*” Az itt említett XI. törvénycikk 13§-a pedig így rendelkezik: „*A nyilvános gyujtogatókat pedig élve kell megégetni, valamint a magán gyujtogatókat is, kik előre megfontolt gonosz szándékkal a háztetőkre vagy az aratott terményre és vetésekre tüzet*

³⁵³ Béli Gábor: Magyar jogtörténet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2014.131-132.o.

³⁵⁴ Petri Mór: Szilágy vármegye monográfiája I. kötet

vetnek, s azokat elégetik s így másokat megkárosítanak, súlyosb körülmények közt hasonló büntetéssel, könnyebbek közt pedig enyhébbel, de minden esetre életvesztéssel büntessék.”

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy dohányzás a vármegyékben a dohányzók gondatlanságából eredő tüzesetek megelőzése érdekében volt szigorúan tilos és büntetendő cselekmény. És bár a kezdeti időszakban pogánytól származó termékként tiltották, később rádöbbenek, hogy jelentős bevételek származhatnak a dohányosok megadóztatásából. Ez ma sincs másként, a dohányzás mind a mai napig komoly bevételi forrást jelent az egyes államoknak. A dohánytermékek, így a cigaretta, a szivar, a finomra vágott fogyasztási dohány, a jövedéki adóról szóló törvény hatálya alá esnek, és igen magas adóval terhelik meg. A következőkben a dohányzás törvényi szabályozásának mai helyzetét kívánom áttekinteni, kitérve azokra az okokra, melyek miatt napjainkban is sok esetben tilalmazott magatartásként lehet a dohányzásra tekinteni.

IV. Dohányzás szabályozása napjainkban

A dohányzás megítélése a mai napig nagyon negatív, ám a tilalom háttérében álló okok jellege részben megváltozott. Manapság bár nem sátántól való pokoli füstként tekintenek a dohányzásra, e szokásról alkotott negatív vélemények többsége hasonlóan elítélendő dolognak tartja. A mai tiltó rendelkezések háttérében egyrészt továbbra is tűzrendészeti célok állnak, másrészt a XX. században egyre inkább előtérbe került az egészséghez és az egészséges környezethez való jog. A továbbiakban elsőként a tűzrendészeti szabályozásra térek ki, majd azt követően a dohányzás tilalmának egészségügyi aspektusát vizsgálom, bemutatva az Európai Unió szabályozást, a nemdohányzók védelméről szóló törvényt, valamint ennek módosításait.

Az ember a történelme során megtanulta, hogy a tűz jó barát, ugyanakkor, ha nem kellő óvatossággal bánik vele, könnyen ellenséggé válhat. Így a tűzvédelem „az emberi élet védelmére megalkotott védekezési mechanizmus” alapvetően az emberi jogok biztosításán alapul, mely védelemben részesített jogok az Alaptörvényben szépen fellelhetők. Bár a dohányzás szabályozásánál jelenleg fontosabb szempont a nemdohányzók védelmében való rendelkezés, ma sem elhanyagolható a tűzrendészeti jellegű tilalmazás. A dohányzás és a nyílt láng használatának tilalma régen a tevékenység és az anyag jellegétől függött, hiszen jelentős kockázati tényező volt és mind a mai napig is annak számít. Ahogy már a vármegyei rendészeti jellegű statútumaiban is láthattuk, voltak olyan helyek, területek, ahol a dohányzást még súlyosabban büntették. Ezek a tilalmak általában a fokozottabban tűzveszélyes anyagok

közelében, valamint a nagyobb értékkel és számottevő gazdasági jelentőséggel bíró területeken voltak jellemzőek. Így a fentebb említett zilahi statútum a pajtát, istállót és szérút említi ilyen tűzrendészeti szempontból kiemelt fontosságú területként.

A mai szabályozás értelmében tűzvédelmi szempontból öt osztályba sorolhatjuk a területeket, A-tól E betűjelzéseket felhasználva. Dohányozni nem szabad az „A” – „C” tűzveszélyességi osztályba tartozó övezetben, szabadtéren és helyiségben, továbbá ott, ahol a tűz vagy robbanás kiváltására alkalmas. Az „A” veszélyességi osztályba a fokozottan tűz- és robbanásveszélyes anyagok tartoznak, melyeknél az anyag heves égése, robbanása indító gyújtásra bármely halmazállapotban bekövetkezhet. A „B” osztályba tartozó anyagok por formában a levegővel robbanásveszélyes keveréket képeznek. Ezzel szemben a „C” osztályba azokat a szilárd anyagokat sorolják, melyek gyulladási hőmérséklete legfeljebb 300 fok. Amikor a területek (irodák, műhelyek stb.) besorolása történik, azt az osztályt kell az illetékes hatóságnak választania, amelyik meghaladja a 40 %-ot az adott övezetet tekintetében. Az „A” és „B” osztályba sorolt helyiségekbe és szabadterbe gyújtóeszközt bevinni „csak az alkalmoszerű tűzveszélyes tevékenységre feljogosító, írásban meghatározott feltételek alapján szabad”. A belügyminiszter 54/2014. (XII. 5.) az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló BM rendelete a következő rendelkezéseket említi a dohányzással kapcsolatban. Tűzvédelmi szempontból tilos égő dohánytermék olyan helyre tenni vagy ott eldobni, ahol a tüzet vagy robbanást okozhat. Továbbá tilos a dohányzás olyan helyiségben vagy szabadtéren, ahol robbanásveszélyes osztályba tartozó anyagot előállítanak, tárolnak vagy feldolgoznak.³⁵⁵

A dohányzás tilalmazásának másik, napjainkban elég nagy nyilvánosságot kapó oka, az egészségre gyakorolt káros hatása. Míg a dohányzás európai elterjedésének kezdetén gyógyhatású szerként is tekintettek a dohányra, az orvostudomány fejlődésének köszönhetően, napjainkra világossá váltak negatív hatásai. Nem tudunk úgy kinyitni egy újságot vagy bekapcsolni a televíziót, hogy ne szembesülnénk, milyen káros következményei vannak annak, ha valaki dohányzik. Az orvostudomány az elmúlt évszázadban bebizonyította, hogy aki dohányzik számos káros tényezőnek és negatív hatásnak, betegségnek teszi ki magát. Nem elég, hogy aki dohányzik hajlamosabb sok más betegség mellett a szívinfarktusra, érszűkültre, tüdőrákra, a passzív dohányosokra a mások által elszívott dohány füstje kétszer olyan veszélyes. Ennek oka abban keresendő, hogy a mellékfüst sokkal nagyobb arányban tartalmaz káros anyagokat, mint a dohányos által belélegzett ún. főfüst. Ha valaki hosszabb ideig kénytelen

³⁵⁵ Györkös Tivadar: Tűzvédelem. CompLex Kiadó, Budapest 2012.

dohányfüsttel teli helyiségben tartózkodni, számos panasz jelentkezhet nála, például köhögés, hányinger, légzési gondok stb.

A fentiek alapján egyáltalán nem meglepő, hogy az Európai Unió is fellép a dohányzás ellen, és a nemdohányosokat is külön védelemben részesíti. A nyilvános helyeken való dohányzás tilalmáról szóló, 1989. július 18-i állásfoglalásban a Tanács felkérte a tagállamokat, hogy hozzanak dohányzást egyes nyilvános, zárt légtérű helyeken tiltó rendelkezéseket, és terjesszék ki a dohányzás tilalmát a tömegközlekedés valamennyi formájára. Az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Rákkutatási Ügynöksége a környezeti dohányfüstöt „emberre ismertén rákkeltő hatású anyagnak” minősítette, minekután a kutatások azt állapították meg, hogy a másodlagos dohányfüst-expozíció jelentős mértékben hozzájárul a halálozáshoz és a fogyatékoságokhoz az Európai Unióban (is). Egyes becslések szerint 2002-ben 7300 felnőtt (ebből 2800 nemdohányzó) halt meg a környezeti dohányfüstnek való munkahelyi kitettség következtében. Abból kiindulva, hogy mindenkinek joga van a magas szintű egészségvédelemhez, a Tanács a 2003/54/EK ajánlásában felkérte a tagállamokat, hogy olyan jogszabályokat hajtsanak végre, melyek védelmet nyújtanak a zárt légtérű munkahelyeken, a zárt nyilvános helyeken és a tömegközlekedésben a környezeti dohányfüst-expozíció ellen. Az Európai Parlament 2007. október 24-i „A dohányfüstmentes Európáért: Az Európai Unió politikai lehetőségei” című zöld könyvről szóló állásfoglalásában felszólította a tagállamokat, hogy két éven belül vezessenek be „átfogó dohányzásellenes” törvényeket. Továbbá felismerték, hogy a jogszabályok akkor a leghatékonyabbak, ha a dohánytermékek csomagolásán nyomatékos figyelmeztetéseket hordozó üzenetek, leszokást támogató programok és kampányok társulnak hozzájuk. A Lisszaboni Szerződés óta az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében olyan intézkedéseket állapíthat meg, melyeknek közvetlen célja a közegészségügy védelme, így a dohányzásra vonatkozóan is hozhat intézkedéseket kizárva a tagállami rendelkezésekkel való bármiféle harmonizációt.

Az uniós szabályok legfontosabb elemeinek ismertetése után rátérek a hatályos magyar szabályozásra, melyben sok helyütt természetesen visszaköszönnek az előbb bemutatott EU-s rendelkezések. A dohányzás törvényi szabályozásának bemutatását az 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Nvt.) jellemzésével kezdem, mely a nemdohányzók védelméről, és a dohánytermékek fogyasztásának és forgalmazásának egyes szabályairól szól. A törvénynek számos módosítása volt, nyilvánvalóan a jogalkotó igyekezett eleget tenni az uniós szabályozás által rárótt kötelezettségeknek. Így említést érdemel a 2011. évi XLI. törvény, mely számos ponton változtatott a jogszabály szövegén. Mindezek előtt azonban néhány szóval ismertetem

az egészséghez és az egészséges környezethez való jogot, mely az Alaptörvény szerint a testi és lelki egészséghez való jogot jelenti. Alkotmányunk szerint ez a jog mindenkit megillet. Az intézményi garanciák között a munkavédelmet, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését, a rendszeres testedzés biztosítását, az épített és természetes környezet védelmét, a genetikailag módosított élelmiszerektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférés és a sportolás biztosítását jelöli meg. A Nvt. preambulumban a jogalkotó a törvény megalkotásának egyik célját abban jelöli meg, hogy ezzel a jogszabállyal elősegíti az egészséghez és egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok megvalósulását és védelmét.

A törvény a dohánytermékek fogyasztásának alapvető szabályairól szóló fejezetben taxatív felsorolja azokat a területeket, ahol tilos a dohányzás. Így nem szabad dohányozni:

- a) közforgalmú intézménynek a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségeiben,
- b) közösségi közlekedési eszközön,
- c) munkahelyen,
- d) közterületnek minősülő

da) a gyalogosforgalom számára nyitva álló aluljárókban és egyéb, zárt légterű közforgalmú közlekedő összekötő terekben, valamint közterületi játszótereken, továbbá a játszóterek külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül,

db) a közforgalmú vasúti szolgáltatás nyújtására szolgáló vasúti üzemi létesítmények és a vasúti pálya tartozékainak személyforgalom számára megnyitott területein, közösségi közlekedési eszköz igénybevételének céljából létesített, illetve erre kijelölt megállóban, várakozó helyen, illetőleg helyiségben, valamint nyílt légterű megálló, várakozó hely esetén annak külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül, azzal, hogy ha a dohányzási korlátozás alá tartozó terület külső határvonala nem állapítható meg egyértelműen, akkor a dohányzás a megállót vagy várakozó helyet kijelölő táblától vagy más jelzéstől számított 5 méteres sugarú körnek megfelelő körzetben tilos.

Abban az esetben, ha valaki a dohányzási tilalmakat és korlátozásokat megszegi az illetékes személy köteles a jogsértőt felhívni a jogsértés haladéktalan befejezésére. Amennyiben a felhívás nem éri el célját, köteles felszólítani a közforgalmú intézmény, illetve közlekedési eszköz elhagyására, valamint eljárás lefolytatásának kezdeményezésére. Egészségvédelmi bírság csak azzal a természetes személlyel szemben szabható ki, aki a jogsértés idején 14. életévét már betöltötte, és rendelkezik saját jövedelemmel. Azzal szemben, aki tiltott helyen dohányzik, a bírság mértéke 20-50 ezer forint. A törvény betartásáért felelős személlyel

szemben 100-250 ezer forint, míg intézmény, szervezet, üzemeltető vagy gazdasági társaság esetében a bírság összege akár a 2 millió 500 ezer forintot is elérheti.

Világosan látszik a változás. Amíg a rendi vármegyékben még kizárólag a tűzrendészeti szempontokat vették figyelembe, amikor bizonyos területeken nem engedélyezték a dohányzást, addig a mai Magyarország a fő tényező az egészség. A fenti felsorolásból is jól látszik, hogy főként azokban az övezetekben tiltják a dohányzást, amely a nagy nyilvánosság számára nyitva áll, tehát valószínűleg nagyobb embertömeg fordul meg ott. A passzív dohányosok védelmében született szabályokkal állunk tehát szemben, mely azt is jól demonstrálja, hogy míg néhány évszázaddal korábban a vagyon sokkal jelentősebb értékkel bírt, hiszen azt féltették leginkább a gondatlan dohányosok által okozott tüzesetektől, napjainkban az egészség számít a legnagyobb kincsnek.

Ahogy I. Jakab is próbálkozott azzal, hogy a 4000 %-os adóemeléssel sikerül elérnie, hogy a dohányosok száma csökkenjen, úgy a dohányra kivetett magas adó ma is azt mutatja, hogy a jogalkotó próbál élni ennek visszatartó erejével. A fogyasztási cikkek közül a dohánytermékek viselik a legnagyobb adókat a világon. Ám ahogy Jakab sem járt sikerrel, ma sem csökken számottevően a dohányosok száma, csupán kevesebben jutnak legálisan dohánytermékhez. Az egyes kormányok többféle célra fordíthatják a dohányból befolyt adókat. Egyrészt a jövedéki adó és egyéb fiskális eszközök a legjobb módja a költségvetési bevételek növelésének, másrészt ezek az intézkedések a dohánytermékek fogyasztásának csökkentésével egészségügyi célkitűzések megvalósítását is kilátásba helyezhetik. Ugyanakkor azt is érdekes megfigyelni, hogy a legtöbb ország csak a gyári cigarettára vet ki rendkívül magas adókat, és bár a többi dohánytermék is (szivarkák, pipadohány stb.) jövedéki adó-köteles, ezekre általában jóval alacsonyabb adókulcsot vetnek ki. Ennek nyilvánvalóan az az oka, hogy mind a mai napig a cigaretta a leginkább elterjedt dohánytermék, a dohányosok jelentősen magas száma választja ezt a terméket. Így Magyarországon is ez a tendencia figyelhető meg: míg a cigarettára 25 %-os adókulcs vonatkozik, addig a szivarkára csupán 14 %.

V. Összegzés

Összegezvén tanulmányom gondolatait, megállapítható, hogy lényegét tekintve nem sok változás van a dohányzás szabályozásának vonatkozásában. Bár a tilalmazás okai az évszázadok folyamán átalakultak, és a tűzrendészeti okok helyébe egészségügyi célkitűzések léptek, a szabályozás sok hasonlóságot mutat. A jogszabályok napjainkban is megfogalmazzák

a dohányzás tilalmát, meghatározzák azokat a területek, ahol büntetés terhe mellett lehet csak hódolni a dohányzás szokásának. A törvényhatósági rendeletekhez hasonlóan ma is bírsággal sújtják azokat, akik nem megengedett helyen fogyasztanak dohányterméket, és ma is eljárás indul ellenük. És mivel a tiltó rendelkezések ellenére sem érték el számottevő csökkenést a dohányosok számának tekintetében, a jogalkotó rendkívül magas adókkal terheli meg a dohánytermékeket, különösen a cigarettát. S ahogy I. Lipótnál megfigyelhető, hogy csak meghatározott bérlőktől lehetett dohányt felvásárolni, valamint ahogy a későbbiekben megjelent a dohánymonopólium, napjainkban is hasonló kép tárul elénk, ha megismerjük, hogy meghatározott feltételeknek megfelelő kereskedőktől, meghatározott boltokban (trafikokban) lehet csak legálisan dohánytermékhez jutni. Véleményem szerint a dohányzásnak rendkívül sok negatív következménye van, és teljesen érthető, hogy az egyes kormányok megpróbálják visszaszorítani a dohányosok számát. Ám meglátásom szerint ezekkel a szigorú szabályokkal és magas adókkal nem a kívánt hatást érik el. A dohányosok, mint függő emberek, kevés esetben válnak meg az miatt szenvedélyüktől, mert magasabb adókulcsot vetettek ki a cigarettára, hanem megpróbálnak olcsóbban, akár rosszabb minőségű termékekhez jutni. Mivel ez csak illegális úton lehetséges, a magas adók kedveznek a csempészetnek, és a feketegazdaság fejlődésének.

Mohay Ágoston

adjunktus (PTE ÁJK), az ÓNSZ elnöke

Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben³⁵⁶

A 2015-ös év az Európai Unió történetében eddig nem látott intenzitású migrációs és menekültügyi kihívásokat hozott magával. A menekültügyre vonatkozó jogi szabályozás háromszintű rendszerben létezik Európában: nemzetközi jogi, uniós jogi, és tagállami jogszabályok egyaránt vonatkoznak rá, és e szabályozási rétegek metszéspontjaiban ellentmondásos helyzetek is előállhatnak. E tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a menekültjogra vonatkozó egyes nemzetközi jogi és uniós szabályai milyen viszonyban – netán kölcsönhatásban – állnak egymással.

1. A menekültügy uniós jogi szabályozása

Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének – azaz a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításának – egyik legtöbbet tárgyalt és vitatott eleme a menekültügy. A menekültügyi szabályozásra is igaz az, ami az egész szakpolitikára: az Unió eredendően nem „önmagáért való” módon, hanem a közös piac/belső piac megvalósításához és működtetéséhez szükséges területként fogott hozzá közös szabályok kialakításához.³⁵⁷

A kormányközi szinten induló, majd szupranacionálissá alakított uniós menekültügy az 1951-es genfi egyezmény menekült-definíciójából indul ki: az egyezmény és az uniós szabályozás összekapcsolását maga az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (1) bekezdése végzi el, kimondva, hogy az uniós menekültügynek összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezménnyel és annak 1967-ben elfogadott jegyzőkönyvével, valamint az „egyéb vonatkozó szerződésekkel.” A 78. cikk ezen túlmenően meghatározza az Unió által szabályozandó területeket, jogalapot biztosítva szekunder normák elfogadásához (beleértve átmeneti intézkedéseket is) [(2)-(3) bek.]. A menekültügy kérdése temrésztesen összefüggésben van a migrációs joggal és a határellenőrzésre és vízumokra vonatkozó szabályokkal (EUMSZ. 79. cikk).

Az Unió célja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) kialakítása, amely szabályrendszer a menekültügyi eljárások közös szabályaira³⁵⁸, a menedékkérők befogadásának feltételeire³⁵⁹, a nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerésre (kvalifikációra)³⁶⁰, a

³⁵⁶ E tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Kézirat lezárva: 2016. 01. 31.

³⁵⁷ Lásd erről Chetail, Vincent: The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System? (2015), különösen 1-3. o. (<http://ssrn.com/abstract=2564990>)

³⁵⁸ 2013/32/EU irányelv a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról [HL 2013 L 180]

³⁵⁹ 2013/33/EU irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról [HL 2013 L 180]

³⁶⁰ 2011/95/EU irányelv a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról [HL 2011 L 337]

menedékkérelem elbírálására vonatkozó tagállam meghatározására³⁶¹, és a menedékkérők azonosítására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az EU 2010-ben döntött továbbá a Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH) felállításáról, melynek feladata a tagállamok közötti menekültügyi együttműködés elősegítése, azon tagállamok támogatása, amelyek „menekültügyi és befogadási rendszereire különösen nagy nyomás nehezedik”, valamint a KEMR végrehajtásának javítása.³⁶² Említést kell még tenni az ún. átmeneti védelem biztosításának lehetőségéről szóló irányelvről, amelyet ugyanakkor a gyakorlatban még sohasem alkalmaztak.³⁶³

A fennálló jogi keretek kapcsán a gyakorlatban számos jogi felmerült már, többnyire emberi jog/alapjogi ill. adatvédelmi szempontból, a 2015-ös migrációs és menekültügyi válság – valamint az arra adandó uniós válaszok – pedig további kérdéseket vetettek fel. Az alábbiakban három olyan kérdést vizsgálók, amelyek vonatkozásában a nemzetközi jog és az uniós jog viszonya is releváns: az ún. dublini rendeletet érintő egyes alapjogi vonatkozásokat, a biztonságos származási országok kijelölését, illetve az EUNAVFOR MED művelet megvalósítását.

2. Dublini rendelet kontra emberi jogok?

Az EU a dublini rendeletet azért alkotta meg, hogy egyértelmű szabályok alapján lehessen meghatározni, hogy egy adott nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért melyik tagállam felelős, megelőzve az „asylum-shopping” jelenséget is. A szabályrendszert eredetileg az 1990-ben kötött dublini egyezményben³⁶⁴ fektették le, amelyet a 2003-ban elfogadott dublini rendelet követett („Dublin II”)³⁶⁵ – utóbbira a Maastrichti, ill. az Amszterdami Szerződés által a primer jogban véghezvitt változtatásoknak köszönhetően keletkezett jogalkotási felhatalmazása az Európai Közösségnek. A Lisszaboni Szerződés, amely az egész bel- és igazságügyi együttműködést szupranacionális szintre emelte, változtatott a menekültügyi szabályok jogalapján és a jogalkotási szabályokon is: immáron a Tanács és a Parlament főszabály szerint rendes jogalkotási eljárásban fogadhatja el többek között a menekültügyi szabályokat is. (A Lisszabon előtti közjogi keretek között 2003-ban a Tanács alkotta meg a vonatkozó dublini

³⁶¹ 604/2013/EU rendelet a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról [HL 2013 L 180]

³⁶² 439/2010/EU rendelet az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról [HL 2010 L 132]

³⁶³ 2001/55/EK irányelv a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről [HL 2011 L 212]. Az irányelvről és annak nem alkalmazásáról lásd *Ineli-Ciger, Meltem: The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive*. EU Law Analysis 16 November 2015 (<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html>)

³⁶⁴ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (1990) [HL 1997 C 254]

³⁶⁵ 343/2003/EK rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérel iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [HL 2003 L 50]

rendeletet, a Parlamenttel csak konzultálni volt szükséges. A Tanács korábbi döntését követően azonban már e szabályok elfogadása is az együtdöntési eljárás – a rendes jogalkotás „előfutára” – keretében történhetett volna.³⁶⁶) A Bizottság már 2008-ban javaslatot tett a rendelet felülvizsgálatára.³⁶⁷ A felülvizsgált dublini rendelet szabályainak kialakítására hatással voltak bírói döntések is, amelyek rávilágítottak a rendszer egyes problémáira.

2009-ben került az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé az M. S. S. ügy³⁶⁸, amelynek tényállása szerint M. S. S.-t, egy afgán állampolgárságú menedékkérőt, Belgium a dublini rendelet alapján átszállította Görögországba, a görög menekültügyi rendszer emberi jogi hiányosságaira tekintet nélkül. A kérelmező Törökországból érkezett Görögországba 2008-ban, ahol őrizetbe vették, majd szabadon engedésekor felszólították az EU elhagyására. Innen Belgiumba távozott, ahol menedékjogi kérelmet nyújtott be. A belga hatóságok az EURODAC adatbázis segítségével megállapították, hogy M. S. S. Görögországon keresztül érkezett az EU-ba, és a dublini rendelet alapján megkeresték Görögországot – a görög hatóságok a két hónapos határidőn belül nem reagáltak, ennek lejártával a belga hatóságok vélelmezték, hogy Görögország elfogadta a felelősséget, és rendelkeztek a férfi visszaszállításáról. A belső jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az EJEB elé benyújtott keresetében M. S. S. az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 2., 3. és 13. cikkeinek sérelmére hivatkozott. Az EJEB (egyebek mellett) megállapította, hogy Belgium megsértette az Egyezményben foglalt kötelezettségeit, konkrétan az EJEE 3. cikkét azáltal, hogy átadta Görögországnak a kérelmezőt: egyfelől ugyanis a görög menekültügyi rendszerben olyan fogva tartási és létfeltételek álltak fenn, amelyek megalázó bánásmódot eredményeztek; másfelől arra sem volt garancia, hogy a görög hatóságok szabályszerűen megvizsgálják M. S. S. menedékjogi kérelmét. Az Egyezmény megsértését Görögország részéről is megállapította az EJEB.³⁶⁹

Az M. S. S. ítélet általában véve az EJEE és az uniós jog viszonya, és az EU EJEE alapján történő felelősségre vonhatósága szempontjából is releváns, mivel végigkövethető rajta az EJEB uniós joggal kapcsolatos gondolatminta. A vizsgált kérdéskörünk szempontjából Belgium felelőssége érdekes, amely állam a görög menekültügyi rendszer emberi jogi hiányosságai ellenére átadta a menedékkérőt, egy uniós jogszabályt alkalmazva. Az EJEB pedig megvizsgálta egy EU tagállam felelősségét az EJEE potenciális megsértése kapcsán, uniós jogilag releváns kérdésben. Az ügyben szekunder uniós jog alkalmazására került sor: a dublini rendeletet alkalmazta Belgium. A rendelet közvetlenül alkalmazandó, minden elemében kötelező jellegű jogforrás, amelyet a tagállamok alkalmazni kötelesek. Az EJEB gyakorlata

³⁶⁶ Lásd az Európai Közösséget létrehozó szerződés 63. cikk 1. a) pontját és a 67. cikk (1) és (5) bekezdését. [HL 2006 C 321E]

³⁶⁷ COM (2008) 820

³⁶⁸ M. S. S. v. Belgium and Greece (application no. 30696/09)

³⁶⁹ Az M. S. S. ítélet óta hasonló tényállásokkal többször szembesülve az EJEB mindig részletesen vizsgálja a konkrét körülményeket. Nem állapított meg például rendszerszintű problémákat az olasz vagy a holland menekültügyi rendszer kapcsán (Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy, application no. 27725/10). A Mohammed v. Austria ügyben (application no. 2283/12) ugyan kimondta az EJEE 13. és 3. cikkének sérelmét Ausztria részéről (mivel dublini átadása tekintetében nem tulajdonítottak felfüggesztő hatályt annak, hogy egy második menedékkérelmet is benyújtott Ausztriában, miközben fennállt annak a lehetősége, hogy Magyarországra vonatkozó, embertelen bánásmódra hivatkozó állításai potenciálisan megállnak), de megállapította, hogy a kérelmező Magyarországra szállítása nem eredményezte emberi jogai megsértését.

szerint ugyanakkor szekunder uniós jogi aktusokért az uniós tagállamok akkor lehetnek felelősek az EJEE alapján, amennyiben az uniós jogi aktus biztosít számukra diszkrecionális jogkört az uniós jogi kötelezettség teljesítése során. Az EJEB szerint Belgiumnak volt mozgástere, mivel a dublini rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján az uniós tagállam megvizsgálhatja a harmadik ország állampolgára által hozzá benyújtott menedékkérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős (ez az ún. szuverenitási klauzula) – Belgium tehát dönthetett volna úgy, hogy nem szállítja át M. S. S.-t Görögországba.³⁷⁰

Az EJEB ítéletét követően az Európai Unió Bírósága elé is került egy hasonló tényállású ügy, előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Az N. S. és M. E. ügyben is afgán menedékkérőkről volt szó, az érintett tagállamok pedig az Egyesült Királyság és Görögország, egy olyan helyzetben, ahol az Egyesült Királyság a dublini rendeletet alkalmazva a menedékkérők Görögországnak történő átadásáról döntött. Az EJEB ítéletét kifejezetten megemlítve³⁷¹ az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós menekültügyi szabályozás alapja az, hogy alapvetően minden tagállam megfelel az Alapjogi Charta, az 1951-es Genfi Egyezmény és az EJEE követelményeinek – azonban e vélelem megdönthető. Így fennállhat olyan helyzet, amelyben a menedékkérő valamely tagállamnak történő átadása esetén alapvető jogaikkal összeegyeztethetetlen bánásmódnak lesz kitéve.³⁷² A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy amennyiben komolyan kell attól tartani, hogy a dublini rendelet alapján valamely menedékkérelmi kérelem elbírálásáért felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszeres zavarok tapasztalhatók, amelyek a Charta 4. cikke szerint értelmezett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen a Chartával.³⁷³ A Bíróság tehát a dublini átadások felfüggesztésének opcióját teremtette meg, kimondva, hogy az alapjogvédelem primer jogi kötelezettsége a tagállamokat arra kötelezi, hogy a tényállásban szereplő körülményekhez hasonló esetekben ne adják át a menedékkérőt a dublini rendelet szerint felelős tagállamnak, ha „tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező a Charta 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.”³⁷⁴

A dublini rendszert mindig is sok kritika érte, és megállapítható, hogy – noha egyik alapelve természetesen az, hogy minden menedékkérelmet meg kell vizsgálni – az államok, és nem a menedékkérők nézőpontjából valósít meg szabályozást.³⁷⁵ Az említett ítéletek is hozzájárultak ahhoz, hogy a dublini rendelet legutóbbi reformja során fokozottabb figyelmet

³⁷⁰ 339-340. pont.

³⁷¹ 88. pont

³⁷² 80-81. pont

³⁷³ 86. pont

³⁷⁴ 94. pont

³⁷⁵ *Mitsilegas, Valsamis*: The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual. Yearbook of European Law 2012/1. 334. o.

kapott az egyén helyzete: a dublini rendelet hatályos (harmadik) változata rendelkezik az őrizet lehetőségéről és korlátairól (28. cikk), az átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslat halasztó hatályának kérdéséről (27. cikk) és az N. S. és M. E. (és voltaképpen az M. S. S.) ítéletek „kodifikációjaként” arról, hogy amennyiben megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, amelyek okán a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a dublini eljárást lefolytató tagállam ne adja át a menedékkérőt e problematikus tagállamba [3. cikk (2) bek.].

A nemzetközi emberi jogi standardok hatást gyakoroltak tehát az uniós jogalkotásra, még ha a tagállami menekültügyi rendszerekben (potenciálisan vagy ténylegesen) jelentkező rendszerszintű problémákat ez utóbbi megoldás nem is zárja ki, de legalábbis igyekszik kezelni a problémát.

3. A biztonságos származási országok listája

A 2015-ös migrációs és menekültügyi válságra adott egyik válaszként az Európai Bizottság javaslatot tett egy közös, a biztonságos származási országokról rendelkező uniós lista elfogadására. A biztonságos származási ország koncepció a menekültügy egy sokat vitatott, ám összességében elfogadott eszköze: a fogalom lényege, hogy a biztonságosnak tekintett származási országba a menedékkérőt vissza lehet küldeni, mivel azt vélelmezi a hatóság, hogy az adott államban az adott személy biztonságban van, tekintettel az állam általános helyzetére az intézményrendszer demokratikus mivolta és az emberi jogok tiszteletben tartása szempontjából. A „biztonságosság” ugyanakkor egy megdönthető vélelem.

Az EU számára már egy ideje dilemmát jelent, hogy szükség van-e egy közös, az biztonságos származási országokat meghatározó európai listára. A korábbi menekültügyi eljárási irányelv elfogadása során a tanácsbeli tárgyalásokon – többek között az Egyesült Királyság javaslatára – felmerült, hogy a jogszabály tartalmazzon egy közös európai listát – a listára felveendő államokról azonban mintegy 18 hónapig vitáztak a tagállamok³⁷⁶, majd végül lista nem, hanem egy másodlagos jogalap került az irányelv szövegébe, amely alapján a Tanács külön aktusban határozhatta (volna) meg a biztonságos származási országokat.³⁷⁷ Az irányelv kimondta, hogy a biztonságos származási országoknak tekintendő harmadik országok közös minimumlistáját a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel fogadhatja el, ill. módosíthatja azt. A Parlament azonban megtámadta az irányelv e rendelkezését az Európai Bíróság előtt, megsemmisítési eljárás keretében, mivel érvelése szerint a közös minimumlisták elfogadásának (vagy módosításának) ugyanúgy az együttdöntési eljárás szerint kellene történnie, mint magának az irányelvnek, a Tanácsnak nincs joga új döntéshozatali eljárást kialakítani. A Bíróság kimondta,

³⁷⁶ Peers, Steve: Safe countries of origin: Assessing the new proposal. EU Law Analysis 14 September 2015 (<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/09/safe-countries-of-origin-assessing-new.html>)

³⁷⁷ 2005/85/EK irányelv [HL 2005 L 326]

hogy az „intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek”, és kizárólag a Szerződés hatalmazhat fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésben megállapított döntéshozatali eljárásoktól. Ha egy intézmény jogosult lenne arra, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akkor az adott intézmény olyan jogalkotási hatáskörhöz jutna, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörökön, megsértve az intézményi egyensúly elvét.³⁷⁸

Az átdolgozott, hatályos eljárási irányelv szerint egy biztonságos származási ország állampolgára (vagy korábban abban az országban szokásos tartózkodási hellyel bíró hontalan személy) vonatkozásában az adott ország biztonságosnak tekintendő, amennyiben nem adott elő semmilyen komoly indokot arra vonatkozóan, hogy az ő egyedi körülményei szempontjából és az ország nem minősül biztonságos származási országnak.³⁷⁹ Joglapot biztosít továbbá az uniós tagállamoknak, hogy nemzeti szinten, nemzeti joguk által biztonságos származási országgá nyilvánítsanak harmadik országokat – e rendelkezésekről tájékoztatni kell az Európai Bizottságot.³⁸⁰ A biztonságossá minősítés során a tagállamoknak széleskörű információs forrásokat kell alapul venniük, különös tekintettel a más tagállamoktól, az EMTH-től, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságtól (UNHCR), az Európa Tanácstól és más megfelelő nemzetközi szervezetektől származó információkra.³⁸¹ Az irányelv értelmében biztonságos származási országgá akkor minősíthető egy harmadik állam, ha a jogi helyzete és a demokratikus rendszerben való jogalkalmazás helyzete és az általános politikai körülmények alapján kimutatható, hogy általában és következetesen nem tapasztalható „üldöztetés”³⁸², nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést. Ennek megállapítása érdekében elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az adott államban

- milyen mértékben nyújtanak védelmet üldöztetés, vagy embertelen bánásmód ellen az állam jogszabályai, és alkalmazásuk módja;
- mennyiben tartják tiszteletben az EJEE-t és/vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE, 1966) és/vagy az ENSZ kínzás elleni egyezményét (1973),
- tiszteletben tartják-e a visszaküldés tilalmának elvét, illetőleg
- az említett jogok és szabadságok megsértése ellen hatékony jogorvoslati rendszer áll-e rendelkezésre.³⁸³

A hatályos eljárási irányelv már nem szól egy közös uniós lista elfogadásának lehetőségéről.

A biztonságos származási országgá nyilvánítás egyik legfontosabb gyakorlati következménye, hogy a biztonságos származási országból érkező személy kérelmét lehetőség

³⁷⁸ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-3189. o.], 56-57. pont. Bővebben lásd: *Mohay Ágoston*: Az Európai Parlament részvétele az uniós jogalap-vitákban. Európai Jog 2012/6. sz. 1-14. o.

³⁷⁹ 2013/32/EU irányelv, 36. cikk

³⁸⁰ 2013/32/EU irányelv, 37. cikk. Az irányelv előírja ugyanitt, hogy rendszeresen felül kell vizsgálni a nemzeti szinten biztonságos származási országnak nyilvánított harmadik országokban fennálló helyzetet.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Az üldöztetés fogalmát a 2011/95/EU irányelv 9. cikke határozza meg, a genfi egyezményhez összhangban.

³⁸³ 2013/32/EU irányelv, I. melléklet.

van gyorsított eljárásban vizsgálni.³⁸⁴ A nemzetközi jogi standardok szemszögéből pedig azért jelenthet potenciálisan problémát, mert a növeli a *refoulement* kockázatát. A *non-refoulement* elvét tartalmazza a genfi egyezmény, kimondva, hogy a szerződő állam nem utasíthatja ki vagy küldheti vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.³⁸⁵ Más nemzetközi szerződésekben, és az EU Alapjogi Chartájában a *non-refoulement* elv implicite a kínzás, vagy embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának (PPJNE 7. cikk, EJEE 3. cikk, az ENSZ kínzás elleni egyezménye 3. cikk, Alapjogi Charta 4. cikk) extraterritoriális értelmezéseként jelenik meg. Az UNHCR álláspontja szerint továbbá az elv az általános nemzetközi jog részét képezi, szokásjogként.³⁸⁶

Természetesen a biztonságos ország vélelme megdönthető, ám egy gyorsított eljárásban fokozottabb kockázat állhat fenn menedékkérők jogainak megsértése vonatkozásában.³⁸⁷

A migrációs és menekültügyi krízisre adandó egyik válaszként a Bizottság 2015 szeptemberében javaslatot terjesztett elő a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozására vonatkozóan.³⁸⁸ A Bizottság a releváns – különösen az Európai Külügyi Szolgálat, a tagállamok, az EMTH, az Európa Tanács, az UNHCR, valamint más érintett nemzetközi szervezetek által nyújtott – információk alapján azt javasolja, hogy Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró, Szerbia és Törökország minősüljön a 2013/32/EU irányelv értelmében vett biztonságos származási országnak. A javaslat elkészítésére a Bizottság már a 2015 májusában kiadott Európai Migrációs Stratégiában is utalt³⁸⁹, a jogi aktus tervezett jogalapja a 78. cikke (2) bekezdésének d) pontja (azaz az eljárási szabályok elfogadásának jogalapja) – a javaslat egyben az eljárási irányelv vonatkozó módosításáról is szól.

A listára javasolt államok esetében a Bizottság hangsúlyosan vette figyelembe azt, az adott állampolgáraik által benyújtott menedékjogi kérelmek mekkora hányadát fogadták el az uniós tagállamokban – az alábbi táblázat ezt szemlélteti.

³⁸⁴ 2013/32/EU irányelv, 31. cikk (8) bek. b) pont. - a gyorsított eljárás vonatkozásában megállapított, az elsőfokú határozatok elfogadására nyitva álló határidőnek ugyanakkor ésszerűnek kell lennie [Uo., (9) bek.]

³⁸⁵ Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetéről szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény, 33. cikk

³⁸⁶ UNHCR: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol (2007), 7. o. A Főbiztosság több alkalommal utalt arra is, hogy a *non-refoulement* a *ius cogens* normává válás útján halad, lásd pl. UNHCR General Conclusion No. 25 (1982): „reaffirming the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which was progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law.” Az elv *ius cogens* jellegének kérdéséről lásd (támogatólag): Allain, Jean: The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement. International Journal of Refugee Law 2001 533-558. o.

³⁸⁷ A biztonságos harmadik ország – talán még vitatottabb – koncepciója létjogosultságának vitatásáról lásd: Borchelt, Gretchen: The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards. Columbia Human Rights Law Review 2002 473-526. o. Gretchen szerint a biztonságos harmadik ország koncepció önmagában ellentétes a *non-refoulement* elvével (522. o.).

³⁸⁸ COM(2015) 452 final

³⁸⁹ COM(2015) 240 final, 15. o.

Állam	Elfogadott kérelmek száma	Elfogadott kérelmek aránya
Albánia	1040	7,8%
Bosznia-Hercegovina	330	4,6%
Kosзовó	830	6,3%
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	70	0,9%
Montenegró	40	3%
Szerbia	400	1,8%
Törökország	310	23,1%

A biztonságos származási országoknak javasolt államokból elfogadott menedékjogi kérelmek száma, ill. arányszáma 2014-ben.³⁹⁰

A Bizottság a javasolt országokat az Unió első lépésének tekinti e körben, és kilátásba helyezte, hogy a későbbiekben további országok jegyzékbe vételét fogja javasolni, prioritást adva olyan harmadik országok vizsgálatának, amelyekből jelentős számú személy kérelmez nemzetközi védelmet az Unióban (pl. Banglades, Pakisztán, Szenegál).

A Nyugat-Balkán országaira vonatkozó javaslat nem különösebben meglepő annak fényében, hogy egyfelől az utóbbi években ezekből az országokból megnövekedett a menedékkérők száma, ugyanakkor az elutasítási ráta igen magas volt³⁹¹; a bel- és igazságügyi összetételben üléselő Tanács is arra bízta a tagállamokat 2015 júliusában, hogy nyilvánítsák biztonságos származási országgá a nyugat-balkáni térség államait.³⁹² A Törökországból elfogadott kérelmek aránya ugyanakkor számottevően magasabb, mint a legrosszabb esetben is 10% alatti számokkal rendelkező balkáni országok helyzete – Törökország egy tagállam biztonságos származási ország listáján sem szerepel, és számos ellenvetés fogalmazható meg az ellen, hogy ezen államot is biztonságosnak nyilvánítsa az Unió.³⁹³ A Bizottság azon állítása, hogy a listára veendő államok közül a tagjelöltek mind teljesítik a koppenhágai kritériumokat

³⁹⁰ Forrás: COM(2015) 452 final, 3-7. o.

³⁹¹ Peers: Ibid.

³⁹² Outcome of the Council Meeting - Justice and Home Affairs, 20 July 2015 (11097/15), 8-9. o. A Tanács utalt az EMTH ezt alátámasztó értékelésére: Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – May 2015 Update (https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf)

³⁹³ Vö. Peers: Ibid. A Bizottság javaslatában utal továbbá az EJEB általi, az adott tagállamra vonatkozó 2014-es marasztaló ítéletekre, itt is magasan Törökország „vezet”: 2899 kérelemből 94 (azaz 3,2%) volt sikeres a török állam ellen.

alighanem szintén túlzó, különösen Törökország vonatkozásában, tekintettel egyebek mellett a kurd kisebbséggel való bánásmódra és a jogállamiság elve érvényesülésének problémáira.³⁹⁴

4. Az EUNAVFOR MED (Sophia) művelet

Szintén a 2015-ös migrációs helyzet kapcsán merült fel, hogy a tagállamoknak közös kül- és biztonságpolitikai műveletekkel fel kell lépniük a Földközi-tengeren zajló embercsempésztevékenység ellen – a cél az embercsempészek által használt hajók szisztematikus azonosítása, elfogása és megsemmisítése.³⁹⁵ Az intézkedés – amely melletti elkötelezettségét az Európai Tanács a 2015. április 23-i rendkívüli ülésén nyilvánvalóvá tette – a Bizottság által megfogalmazott, migráncsempészet elleni uniós cselekvési terv (2015-2020) egy eleme, fontos része a Migrációs Stratégiának.³⁹⁶ A fellépéssel kapcsolatos minden dokumentum hangsúlyozza, hogy a műveleteket a nemzetközi joggal összhangban kell megvalósítani. A fellépésre vonatkozó konkrét javaslatot a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő terjesztette elő, amely alapján a Tanács megalkotta a 2015/778/KKBP határozatot az EUNAVFOR MED művelet megindításáról.³⁹⁷

A helyzetre számos nemzetközi jogi norma vonatkozik, ill. vonatkozhat. Először is figyelembe kell venni az erőszak általános tilalmának elvét a nemzetközi jogban. Emellett releváns az 1982. évi tengerjogi egyezmény; a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény, és különösen az azt kiegészítő, a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészezte elleni fellépésről szóló, 2000. évi jegyzőkönyv; és az ugyanehhez az egyezményhez csatolt, az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, 2000. évi jegyzőkönyv. Tekintetbe kell venni a tengeri életbiztonságról szóló 1974. évi egyezményt (SOLAS), a tengeri felkutatásról és mentésről szóló, 1979. évi egyezményt (SAR), és potenciálisan a Földközi-tenger tengeri környezetének és partvidékének védelméről szóló, 1976. évi barcelonai egyezményt – emellett pedig természetesen mindvégig a genfi egyezménnyel és a *non-refoulement* elvével összhangban kell eljárni.³⁹⁸ Ehelyütt részletesebben csak az erőszak tilalmával, valamint a hajókon tartózkodó személyekre vonatkozó bánásmóddal foglalkozom.

Az uniós fellépés „modellje” a korábbi (2008-ban indult) ATALANTA művelet, amelynek célja a szomáliai partoknál folytatott kalóztámadások elleni fellépés.³⁹⁹

Az EU az EUNAVFOR MED művelet első fázisát 2015 júniusában kezdte meg, amely a Földközi-tengeri embercsempészek által használt hajókra vonatkozó információgyűjtésre és nyílt tengeri járőrtevékenységre terjedt ki. A második szakasz, amely ugyanezen év októberében kezdődött, a nyílt tengeri tevékenységre fókuszál: az uniós erők a „gyaníthatóan

³⁹⁴ Lásd erről European Council on Refugees and Exiles: Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive. October 2015, 11. o. (<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/1051.html>)

³⁹⁵ COM(2015) 240 final, 4. o.

³⁹⁶ COM(2015) 285 final, 4. o.

³⁹⁷ HL 2015 L 122

³⁹⁸ Erre a Tanács határozata is felhívja a figyelmet [preambulum, (6) bekezdés].

³⁹⁹ 2008/851/KKBP együttes fellépés (HL 2008 L 301)

embercsempészet vagy emberkereskedelem céljára használt hajók” fedélzetére lépnek, a hajókat átkutatják, és adott esetben lefoglalják és átirányítják azokat. A harmadik fázis pedig az érintett parti államok területére irányul, és minden olyan intézkedésre kiterjed, amely szükséges a „gyaníthatóan embercsempészet vagy emberkereskedelem céljára használt hajókkal és a kapcsolódó eszközökkel szemben”, így egyebek mellett megsemmisítheti, vagy használatra alkalmatlanná teheti ezeket.

A nemzetközi jog alapján az első szakaszhoz külön felhatalmazás nem szükséges. Ami a második fázist illeti, a tengerjogi egyezmény alapján egy hadihajó főszabály szerint nem, azonban bizonyos esetekben jogosult átvizsgálni egy idegen hajót a nyílt tengeren – még hozzá abban az esetben, ha alapos oka van azt feltételezni, hogy a hajó

- kalózkodással foglalkozik;
- rabszolga-kereskedéssel foglalkozik;
- engedély nélküli műsorszórást végez (és a hadihajó lobogója szerinti államnak van joghatósága);
- nem rendelkezik nemzeti hovatartozással; vagy
- bár idegen lobogót visel, illetve lobogója felvonását megtagadja, a valóságban ugyanolyan nemzeti hovatartozású, mint a hadihajó.⁴⁰⁰

Hasonlóképpen az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének a migránsok csempészetéről szóló kiegészítő jegyzőkönyve alapján bármely részes állam, amelynek alapos oka van azt feltételezni, hogy egy hajó migránsok tengeri csempészetével foglalkozik, és felségjelzés nélkül közlekedik, vagy valószínűsíthetően felségjelzés nélkül közlekedik, a hajó fedélzetére léphet, és a hajót átvizsgálhatja; továbbá amennyiben a gyanút alátámasztó bizonyítékok merülnek fel, meg kell tennie – a vonatkozó nemzeti és nemzetközi joggal összhangban – a megfelelő intézkedéseket.⁴⁰¹

Az Unió az EUNAVFOR MED második fázisának megkezdése előtt az ENSZ Biztonsági Tanácsához (BT) fordult felhatalmazásért. A BT 2015 októberében megadta a felhatalmazást, ugyanakkor kifejezetten csak a nyílt tengerre vonatkozóan, nem szólva a Líbia szuverenitása ill. szuverén jogai alá tartozó tengerrészekről.⁴⁰² A felhatalmazás a Líbiából érkező, vélhetően migránsok csempészetét ill. embercsempészetet végző hajók átvizsgálására vonatkozik a nyílt tengeren⁴⁰³, egy éves időtartamra. Vonatkozik a felhatalmazás továbbá e hajók lefoglalására is, azonos időtartamra (amennyiben bebizonyosodik, hogy migránsok csempészetére ill. embercsempészetre használják ezeket), valamint e hajók megsemmisítésére. Lobogó alatt közlekedő hajók esetében a határozat azt szabja a fellépés feltételül, hogy az Unió jóhiszeműen törekedjen a lobogó állama beleegyezésének beszerzésére, mielőtt élne a BT-felhatalmazással. A BT felhívja a felhatalmazással élő államokat arra, hogy a fellépés során tartsák tiszteletben a

⁴⁰⁰ Tengerjogi egyezmény, 110. cikk

⁴⁰¹ A nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménynek (2000) a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészetére elleni fellépésről szóló jegyzőkönyve, 8. cikk (7) bek.

⁴⁰² UN Security Council Resolution 2240 (2015)

⁴⁰³ A határozat megfogalmazása szerint „on the high seas off the coast of Lybia.”

vonatkozó emberi jogi kötelezettségeiket, ugyanakkor felhatalmazza őket bármely, az adott helyzetben szükséges eszköz alkalmazására (10. bek.).

A Líbia területén, nem a nyílt tengerhez tartozó tengerrészein történő fellépés tekintetében a BT határozata felhatalmazást nem tartalmaz, viszont felhívja tagállamait és azok regionális szervezeteit, beleértve az Uniót, hogy Líbia kérésére nyújtsanak segítséget a migráncscsempészet és az emberkereskedelem elleni fellépéshez szükséges képességek kiépítésében (2. bek.)

Az uniós fellépés és a BT felhatalmazás kapcsán felvethető, hogy a földközi-tengeri, Líbiához kötődő migráncscsempészet ill. emberkereskedelem jelensége veszélyezteteti-e önmagában a nemzetközi békét és biztonságot, a BT ugyanis erre tekintettel adhat felhatalmazást az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján. A Meijers Bizottság véleménye szerint, ellentétben a szomáliai kalózok elleni korábbi fellépéssel, ezt a szintet a földközi-tengeri helyzet nem éri el.⁴⁰⁴ A művelet az Unió szemszögéből sajátos azért is, mivel a korábbiaknál markánsabban kapcsolódik össze a biztonság belső és külső dimenziója: egy alapvetően belbiztonsági problémához vezető folyamatot kíván az unió külpolitikai (katonai) eszközökkel megállítani.⁴⁰⁵

Fontos továbbá, hogy az EUNAVFOR MED művelet⁴⁰⁶ során az eljáró tagállamoknak mindvégig figyelemmel kell lenniük emberi jogi kötelezettségeikre, illetőleg a *non-refoulement* elvére. Federica Mogherini, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője a BT előtt is megerősítette, hogy nem fog sor kerülni a migránsok kényszerített visszatérésére, az Unió a genfi egyezményt (is) tiszteletben tartva fog eljárni.⁴⁰⁷

Kérdéses marad, hogy a jövőben hogyan valósul meg az EUNAVFOR MED fellépése líbiai területen, amelyre vonatkozóan a BT határozat nem adott felhatalmazást. Líbia beleegyezésének beszerzése pedig annyiban is problematikus, hogy az országban kérdéses egy általánosan elismert, effektív kormány léte. Az uniós fellépés második szakaszának líbiai eleme, illetve a harmadik fázis egyelőre várat magára, felhatalmazás vagy beleegyezés

⁴⁰⁴ Meijers Committee: Military action against human smugglers: legal questions concerning the EUNAVFOR Med operation. 23 September 2015 (CM1513), 2. o. A Meijers Bizottság egy független szakértőkből álló holland testület, amely elsősorban a migráció, a menekültügy, és a diszkrimináció-tilalom jogi szabályozásának elemzésével foglalkozik.

⁴⁰⁵ Lásd erről még: Tardy, Thierry: Operation Sophia: tackling the refugee crisis with military means. European Union Institute for Security Studies Brief No. 30 (30 September 2015). Elérhető: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/operation-sophia-tackling-the-refugee-crisis-with-military-means/> Az Unió még 2011-ben célként fogalmazta meg bel- és igazságügyi politika és a kül- és biztonságpolitika kapcsolatának szorosabbra fűzését egy erre vonatkozó ütemtervben: Council of the European Union: Strengthening Ties between CSDP and FSJ – Draft Road Map 18173/11 [2011]

⁴⁰⁶ A műveletet időközben átnevezte az Unió: az egyik hadihajó fedélzetén a csempészhajókról átszállított migránsok egyike, egy szomáliai anya egy kislánynak adott életet – róla nevezték el a műveletet Sophiának. Lásd: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/28-eunavfor/>

⁴⁰⁷ High Representative/Vice-President Federica Mogherini's remarks at the UN Security Council, New York. http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150511_03_en.htm

hiányában. Erőszak potenciális alkalmazása esetén mindazonáltal az Uniónak tekintettel kell lennie a szükségesség és arányosság követelményére.⁴⁰⁸

Ami pedig a csempészhajók fedélzetén utazó személyeket illeti, a *non-refoulement* elvére az ő vonatkozásukban is tekintettel kell lenni, függetlenül attól, hogy a fellépés adott esetben a nyílt tengeren zajlik. Ezt az EJEB a Hirsi Jamaa ítéletében nyilvánvalóvá tette, ugyanis extraterritoriális kontextusban megállapította, hogy Olaszország megszegte az EJEE-t, tekintettel arra, hogy a nyílt tengeri helyszíntől függetlenül a szomáliai és eritreai kérelmezők az olasz állam joghatósága alatt álltak, márpedig az EJEE-ben foglalt jogokat a joghatóság alá eső személyek vonatkozásában kell biztosítani.⁴⁰⁹ Az ún. *push-back* tehát jogszerűtlen a nyílt tengeren is az EJEE-re tekintettel.

5. Záró gondolatok

Az Unió a menekültügyi és migrációs válságra (illetve általában e jelenségekre) számos választ igyekezett adni, ezek közül három kérdést emeltem ki vizsgálatra, ahol a nemzetközi jog és az uniós jog szabályrendszere találkozik. Az e tanulmányban vizsgált kérdéseken túlmenően is a migráció és a menekültügy szabályozásának olyan területei, ahol a nemzetközi és az uniós jog összefonódik – gondolhatunk példának okáért a külföldiek kiutasításának nemzetközi jogi összefüggéseire⁴¹⁰; FRONTEX közös visszatérési műveletek és az emberi jogi kötelezettségek relációjára⁴¹¹; arra a felvetésre, hogy az Unió területén kívül kellene a menedékkérők számára „gyűjtőpontokat” kialakítani⁴¹²; és Törökországnak a menekültáradat kezelésében való részvétele kapcsán szintén vannak nyitott kérdések.⁴¹³

⁴⁰⁸ E két elv tartalmának részletes elemzését lásd *Gardam, Judith: Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁴⁰⁹ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09). Az olasz hatóságok nem vizsgálták meg a kérelmezők menedékjogi kérelmét, visszatérítették őket Líbiába, átadva őket a líbiai hatóságoknak.

⁴¹⁰ A kérdés alapos elemzését lásd: *Molnár Tamás: A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái*. In: *Migráció és rendészet* (szerk.: Hautzinger Zoltán). Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015, 121-144. o.

⁴¹¹ E tekintetben ugyanakkor fontos eredmény a 656/2014/EU rendelet, amely a FRONTEX által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrzetére vonatkozó szabályokat állapítja meg, és amely külön rendelkezik az alapvető jogokról és a *non-refoulement* elvéről (4. cikk) [HL 2014 L 189].

⁴¹² A menedékjogi kérelmek harmadik országokban történő – azaz az uniós tagállamokba érkezés előtti – vizsgálatának lehetőségére áttételesen és potenciálisan utal(hat) az Európai Bizottság a 2015-ös Migrációs Stratégiában (noha az ezzel kapcsolatos szövegezés a végleges változatban enyhébben és még kevésbé konkrétan fogalmaz, mint a korábban kiszivárgott szövegváltozat); az Egyesült Királyság támogatja ezt a lehetőséget, illetve még az UNHCR is óvatosan utalt rá, hogy bizonyos körülmények között egy erre vonatkozó multilaterális együttműködés elképzelhető lenne. Lásd ezen álláspontokról és a kérdés általánosabb elemzéséről: *Liguori, Anna: The extraterritorial processing of asylum claims*. Jean Monnet Centre of Excellence on Migrants' Rights in the Mediterranean, 2015, 1-12. o., különösen 2-5. o. (<http://www.jmcmigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/07/The-Extraterritorial-Processing-of-Asylum-Claims-LIGUORI.pdf>)

⁴¹³ Az Unió és Törökország 2015 novemberében megállapodott egyebek mellett arról, hogy a török állam segítséget nyújt az illegális migrációs áramlat megfékezésében; a két fél közösen arra törekszik, hogy hatékonyan megakadályozza azon személyek belépést török, ill. uniós területre, „akik nem szorúlnak nemzetközi védelemre.” (Lásd: Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015 (870/15.) Törökország menedékjogi rendszerét számos kritika éri arra hivatkozással, hogy nem felel meg a nemzetközi emberi jogi standardoknak, mind NGO-k, mind nemzetközi szervezetek részéről – lásd pl. Amnesty International: Turkey: EU risks complicity in violations as refugees and asylum-seekers locked up and deported

Az EU gyakorlatilag minden, a menekültüggyel kapcsolatos tevékenysége kapcsán hangsúlyozza, hogy a nemzetközi jogi normák figyelembevételével jár el. A két jogrend, a nemzetközi jog és az Unió joga közötti viszony dogmatikai szempontból nem mentes a tisztázatlan elemektől, főképpen mivel a primer uniós jog (az EU által kötött nemzetközi megállapodásoktól eltekintve⁴¹⁴) nem rendezi a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát. A kiindulópont nem lehet más, minthogy az EU a nemzetközi jog alapján, annak szabályai szerint jött létre, hiszen az alapító államok, és a később csatlakozó államok nemzetközi szerződéseket kötöttek egymással. Nemzetközi közjogi gyökereitől függetlenül azonban az uniós jog egy elkülönült, önálló jogrendet képez, amelyet a szupranacionalitás jellemez: az uniós jog alapjait képező szerződések a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően saját jogrendszert hoztak létre, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik⁴¹⁵, ezért meg kell határozni a két jogrend viszonyát. Az Európai Bíróság gyakorlata megerősíti, hogy az Unió által kötött nemzetközi szerződések kötelezik az Uniót⁴¹⁶ (bár ez nem meglepő, sőt, szükségszerű); és a releváns nemzetközi szokásjog kapcsán is hasonló értelmezést követ a Bíróság.⁴¹⁷ A Kadi-ügy ítéletében⁴¹⁸ pedig a Bíróság megsemmisített egy olyan uniós rendeletet, amely egy ENSZ BT határozatot hajtott végre (a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén): formálisan egy rendelet semmisségét mondta ki a Bíróság, de tartalmilag egy BT határozatot nem tartott

(<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/turkey-eu-refugees-detention-deportation/>); és UN Human Rights Council: Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, on his mission to Turkey (25–29 June 2012)

(http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.23.46.Add.2_Turkey.doc). Noha fejlődés is megfigyelhető több területen (részben a menedékjog 2013-as újraszabályozásának köszönhetően), fontos hiányosság példának okáért, hogy Törökország továbbra is fenntartja a genfi egyezmény vonatkozásában a földrajzi korlátozást, azaz az egyezményt és kiegészítő jegyzőkönyvét csak az Európa Tanács tagállamaiból érkező menedékkérők-menekültek vonatkozásában alkalmazza, más államok állampolgárságával rendelkező menedékkérők számára csak „átmenti menedéket” nyújt. [Lásd erről: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report–Universal Periodic Review: The Republic of Turkey (2014), elérhető: www.refworld.org/pdfid/5541e6694.pdf]

⁴¹⁴ Mi több, az Unió nemzetközi szerződesei vonatkozásában is vannak kérdések ezek közvetlen hatálya vonatkozásában (lásd pl. a WTO-jog helyzetét), illetve abban a kérdésben, hogy megsemmisíthető-e szekunder uniós jogi aktus abban az esetben, ha az valamely, az Unió által kötött nemzetközi szerződésbe ütközik – e tekintetben lásd különösen az 1998. évi aarhusi egyezményt, és az Európai Bíróság közelmúltbeli kapcsolódó ítéleteit (C-401/12. P–C-403/12. P. sz. egyesített ügyek; C-612/13. P. sz. ClientEarth kontra Bizottság ügy), de említendő a korábbi Intertanko-ügyben (C-308/06. sz. Intertanko és társai kontra Secretary of State for Transport) hozott ítélet is. A nemzetközi szerződések közvetlen hatálya és az ütköző szekunder jog felülvizsgálhatósága ezen ügyekben össze is kapcsolódik – az Intertanko-ügy kapcsán lásd erről: Wessel, Ramses A.: Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach? In: International Law as Law of the European Union (eds.: Cannizzaro, Enzo – Palchetti, Paolo – Wessel, Ramses A.). Martinus Nijhoff, 2011. 14–15. o. Az aarhusi egyezménnyel összefüggésben pedig: Pánovics Attila: Tágra zárt kapuk: az Európai Unió az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága előtt. Európai Jog 2012/4. sz. 1–10. o. illetve Gáspár-Szilágyi, Szilárd: The relationship between EU law and international agreements: Restricting the application of the Fediol and Nakajima exceptions in Vereniging Milieudefensie. Common Market Law Review 2015/4. sz. 1059–1077. o.

⁴¹⁵ 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

⁴¹⁶ Az EU által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, e szerződések hatályba lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik. Lásd: 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [EBHT 1974, 449. o], 5. pont.

⁴¹⁷ Lásd pl. a Poulsen ítéletet: „(...) a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és következőképpen az említett 6. cikket és a körülírt alkalmazási területet a nemzetközi tengerjog tükrében kell értelmezni.” C-286/90. sz. Anklagemyndigheden kontra Poulsen és a Diva Navigation Corp ügy, 9. pont [EBHT 1992, I-6019]

⁴¹⁸ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács [EBHT 2008., I-06351. o.]

megfelelőnek az alapjogvédelem szempontjából. Ez a megközelítés a két jogrend olyan viszonyrendszerére enged következtetni, amely a korábbi hozzáállástól eltérően (amely az uniós jog és a nemzetközi jog már-már monista kapcsolatrendszerére utalhatott) inkább egy dualista-jellegű megközelítést sugall.⁴¹⁹ A többségében következetes gyakorlat azonban nem mentes az ellentmondásoktól sem.⁴²⁰ Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyát, a nemzetközi jog különböző forrásainak az uniós jogban történő érvényesülését mindenképpen egyértelműen kellene tisztázni, hiszen az Unió maga is a nemzetközi jog alanya, és tagállamainak nemzetközi jogon alapuló kötelezettségei is ütközhetnek az uniós joggal.⁴²¹ A kérdés gyakorlati jelentőségét jól mutatja példának okáért az EJEE menekültügyi kérdésekre vonatkozó, az uniós joggal is összefüggő gyakorlata is.

⁴¹⁹ *De Búrca, Gráinne*: The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi. Harvard International Law Journal 2010/1. sz. 2. o.

⁴²⁰ Lásd különösen a Sólyom-ügy vonatkozó érvelését. Bővebben: *Mohay Ágoston*: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében. JURA 2014/2. sz. 99-103. o.

⁴²¹ Az egyrészről egy vagy több tagállam, másrészről egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je (a Római Szerződés hatályba lépése) előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodások vonatkozásában ezt a kérdést EUMSZ. 351. cikke hivatott rendezni, miszerint az e nemzetközi megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik.

Niklai Dominika

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz elméleti-történeti tagozatának tagja

A népoktatás korszerűsítése Magyarországon 1848-1868 között

I. Előzmények

A XIX. század második felének politikusai megnyilvánulásaikban mind pozitív, mind negatív értelemben hangoztatták, hogy az állami oktatás már a felvilágosult abszolutizmus korában megvalósult hazánkban. Ezért szükséges, hogy az alábbi tanulmányban a vizsgált korszakon túl annak előzményei is említésre kerüljenek.

A XVIII. században a Habsburg Birodalmat felekezeti sokszínűség jellemezte, ők gondoskodtak az oktatásról, a gyermekek felekezeti iskolákban tanultak. A század második felének uralkodói, Mária Terézia és II. József birodalmukat a felvilágosult abszolutizmus jegyében igazgatták, ennek értelmében modernizálásra törekedtek, ugyanakkor a feudális rendszer lényegének felszámolása nélkül. Szükség volt az oktatási és nevelési rendszer megújítására is annak érdekében, hogy szakemberek segítsék elő a birodalom előrehaladását. A népoktatás korszerűsítésének érdekében a cél az állami irányítás volt. A korszak jeles személyisége, Joseph Sonnenfels is alátámasztotta az állami részvétel igényét az oktatás területén, hangsúlyozva, hogy az oktatás minőségétől függ az állampolgárok képzettsége,⁴²² így az állam befolyása alá vonhatja a közoktatást. Az oktatás modernizálásának alapelveit a kor másik neves jogtudósa, Anton Karl Martini foglalta össze. Az oktatás céljai között említette - ahogyan közel száz évvel később Eötvös József is hangsúlyozta, azzal az eltéréssel, hogy ő a kor eszméinek megfelelően az alattvaló kifejezés helyett állampolgárt említett - a jó kereszténnyé és jó alattvalóvá nevelést mint az egyház és az állam közös feladatát. Ő is kiemelte a nevelés és annak egységessége fontos szerepét az állam jövőjében.⁴²³

Mária Terézia a rekatolizáció jegyében több intézkedést tett, így a protestáns könyvkiadás felett katolikus felügyeletet valósított meg. 1761-ben a magyar iskolaügyek élére Barkóczy Ferenc érseket helyezte, feladatává téve egy oktatási reformprogram kidolgozását,

⁴²² *Mészáros István: Az iskolaügy története Magyarországon 996-1777 között. Akadémiai Kiadó, Budapest 1981. 633. o.*

⁴²³ *Mészáros: i. m. 649-650. o.*

melynek szintén nagy szerepe volt a rekatolizációs törekvések megvalósításában.⁴²⁴ Az érsek hatáskörébe tartozott a katolikus iskolák állami felügyelet alá helyezésének előkészítése, később feladatát a pozsonyi székhelyű magyar Tanulmányi Bizottság vette át. Az uralkodó az iskolaügy egységesítésének érdekében a Bizottsághoz utalta az összes iskolát. A lefektetett alapelvek mentén 1775-ben kidolgozták a reformtervezetet, melyet Mária Terézia 1776-ban rendeleti úton kihirdetett. Az így létrehozott rendszer állami igazgatású volt, tankerületeket hoztak létre, melyek élén királyi főigazgatók álltak, akik a Tanulmányi Bizottságnak feleltek. Az 1777-es Ratio Educationis kiadásával kialakult az állami felügyelet alatt álló, egységes népoktatási rendszer.⁴²⁵

A XIX. század meghatározó politikusai, mint Kossuth Lajos, Deák Ferenc és Eötvös József már a reformkorban felemelték hangjukat a népoktatás korszerűsítése, a vallásszabadság biztosítása és a felekezeti jogegyenlőség érdekében. Ekkor a népoktatás kérdése szorosan összekapcsolódott a magyar nyelv ügyével. Az 1843/44-es országgyűlés tervezetet dolgozott ki az oktatás tárgyában, amely azonban tervezet szintjén megrekedt.

A reformkorban a népoktatás alacsony színvonala összefüggésben állt a tanítóképzők minőségével. Az felekezeti oktatás uralkodó jellegét mutatja, hogy a tanítóképzők többsége egyházi fenntartással működött: tanítóképző intézeteket tartottak fenn a katolikusok, a protestánsok, a görögkeletiek és a görögkatolikusok is. Ugyan az állam szintén rendelkezett tanítóképzőkkel, de a katolikus vallás államvallási pozíciójából adódóan ezek is katolikus jelleggel működtek.⁴²⁶

A forradalomhoz közeledve kiéleződtek a konfliktusok és a nemzet egységének érdekében lépéseket kellett tenni, hogy az elsősorban a vallási eltérésekből adódó nézeteltéréseket kiküszöböljék. A forradalom időszakára a liberális nemesség és a polgárság elérkezettnek látta az időt a vallásszabadság és a felekezeti jogegyenlőség megteremtésére, ám a katolikus magas klérussal szemben ellenállásba ütköztek.⁴²⁷

A szabadelvű gondolkodók többségbe kerülése meglátszik már az 1847/48-as országgyűlési küldöttek követi utasításain is. A vallás kérdésének rendezését liberális elvek mentén képzelték el a vizsgált korszak kezdetekor, támogatásra lelt az egyenlőség és

⁴²⁴ Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010. 229. o.

⁴²⁵ Mészáros i. m. 660-666. o.

⁴²⁶ Nagyné Szegvári Katalin: A nők művelődési jogaiért folytatott harc hazánkban (1777-1918). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1969. 47. o.

⁴²⁷ Csizmadia Andor: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban. Akadémiai Kiadó, Budapest 1966. 76-77. o.

viszonosság elve, a zsidók emancipációja és vegyes házasság ügye.⁴²⁸ A liberális tábor a klerikusok háttérbe szorítását és a katolikus egyház előjogainak megszüntetését szorgalmazta. Felerősödött a katolikus egyház autonómia iránti igénye, ennek kapcsán a világi beavatkozást csak a külső ügyek esetében tartották lehetségesnek, melyek közé tartozott az oktatásügy mellett a vagyonkezelés, a kegyuraság és az egyházvédelem. A katolikusok autonómiájukat a többi felekezettel és az állammal szemben kívánták érvényre juttatni, a pápa és a püspökök hatáskörének megtartása mellett.⁴²⁹

A korszakban a vallás és az oktatás szoros kapcsolata már abból is kimutatható, hogy a két területet összekapcsolta a vallás- és közoktatási miniszter személye.⁴³⁰ A modernizáció és az egyházak kérdésköréhez szorosan kapcsolódott az oktatás területe, a következőkben a vonatkozó jogi dokumentumokat ebből a szempontból vizsgálom.

II. Az 1848. évi XX. törvénycikk a vallás dolgában

A Kossuth Lajos által 1848 március végén („A vallás dolgában”) benyújtott törvényjavaslattal lehetőség nyílt a felekezeti egyenlőség kimondására.⁴³¹ A törvény 2. §-a egyenlőséget és viszonyosságot állapított meg a katolikus, református, evangélikus, unitárius és a görögkeleti egyházak, tehát minden bevett felekezet vonatkozásában. E szakaszra való törekvés a protestánsok oldaláról jelentkezett a legélénkebben, ők egymás között korábban is egyenlők voltak, tehát a katolikus egyház államegyházi pozíciójának lebontásával szerették volna elérni az egyenlőséget a felekezetek között.

A következő szakaszok előrevetítették az iskolák helyzetének rendezését: az egyházi iskolák állami finanszírozását, valamint az egyházak iskoláinak mindenki számára nyitottságát, vallásra tekintet nélkül. A 3. § minden bevett vallásfelekezet egyházi és iskolai szükségleteit állami költségen rendelte fedezni és törvényjavaslat előterjesztését helyezte kilátásba a tárgyban.⁴³² A 4. § szerint vallásra tekintet nélkül mindenki igénybe vehette a bevett felekezetek iskoláit. Vallási és iskolai autonómiával rendelkezett ezután a görögkeleti egyház is, a rájuk vonatkozó rendezetlen kérdéseket zsinat hatáskörébe utalta a törvény.

⁴²⁸ Zeller Árpád: A magyar egyházpolitika 1847-1894. I. kötet. Boruth E. Könyvnyomdája, Budapest 1894. 1-2. o.

⁴²⁹ Herger: Polgári állam... 141. o.

⁴³⁰ Ld. Bölöny József: Magyarország kormányai 1848-1975. Akadémiai Kiadó, Budapest 1978. 47-53. o.

⁴³¹ Csizmadia: A magyar állam... 78.o.

⁴³² Az 1848. évi XX. törvénycikk a vallás dolgában. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5288> (2016. 05. 10.)

A törvény alapján tehát az oktatást állami költségen rendelték fenntartani, azonban a források biztosításának kérdése nem volt megoldott. Az egyházak bevételeik jelentős részétől ebben az évben elestek, így több panasz is érkezett arról, hogy az iskolákat nem tudják fenntartani. A felekezeti iskolák világivá alakítása során az állam számos nehézségbe ütközött, ezek között tehát sürgősen megoldást kellett találnia az állami fenntartás megvalósítására is, hogy ezzel egyrészt viaszorítsa az egyházi elégedetlenkedést, másrészt, hogy érvényt szerezzen a törvénynek.⁴³³

1848 márciusában a katolikus főrendek összegyűltek, hogy tanácskozzanak az egyház államhoz való megváltozott viszonyáról. Úgy vélték, hogy a mindenkori uralkodót illető főkegyúri jog a felelős minisztérium megalakulásával sem adható át a kormánynak, ezért ha az uralkodó nem gyakorolja, az az egyházra száll vissza. A megváltozott intézményi rendszerben a katolikus egyház maga számára is szeretne volna kivívni az autonómiát. A püspökök petícióval fordultak az uralkodóhoz március 20.-án, melyben kérték, hogy a főkegyúri jogot ne ruházza át az újonnan megalakított felelős minisztériumra, hanem azt a gyakorlatnak megfelelően ő gyakorolja tovább, egy egyházi és világi tagokból álló bizottságon keresztül. E bizottság feladatai közé sorolták az iskolák irányítását és felügyeletét, valamint a katolikus egyház javainak védelmét. A főkegyúri jog gyakorlásának mellőzése esetére pedig kérték az önkormányzatiság és autonómia biztosítását, arra is hivatkozva, hogy a kisebb számban jelenlévő felekezetek már rendelkeznek ezzel a szabadsággal, tehát a törvényben lefektetett egyenlőség csak akkor valósulhat meg, ha a katolikus egyház is rendelkezik önkormányzattal.⁴³⁴

A katolikus egyház képviselői az országgyűlésben is felemelték hangjukat, mivel a törvény bizonyos rendelkezései számukra nem voltak elfogadhatóak. A magas klérus már a főrendi ülésen állást foglalt. Az iskolák állami támogatását a katolikus egyházi javak kisajátításával lehetett volna megoldani, ezt igyekeztek elkerülni a katolikus főrendek. A katolikus egyház képviselői úgy vélték, a törvényben meghatározott egyenlőség csak akkor valósulhat meg, ha a protestánsokhoz hasonlóan a katolikus egyház is rendelkezik önkormányzattal. A katolikus autonómia-mozgalom a törvényben lefektetett egyenlőség és viszonyosság elve alapján kezdett kibontakozni. Ennek kapcsán a kormány hatalmát korlátozni kívánták az egyházi ügyek mellett a közoktatási ügyekben is. Hangsúlyozták, hogy az oktatás az egyház feladata, így próbálták megvédeni politikai befolyásukat a nevelésről való

⁴³³ Felkai László: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége. Akadémiai Kiadó, Budapest 1979. 72-74. o.

⁴³⁴ Zeller: i. m. 160-160. o.

gondoskodáson keresztül és gazdasági pozíciójukat a számottevő mértékű alapítványok feletti rendelkezés által.⁴³⁵ Az egyház képviselői annak érdekében, hogy vagyonuk egyházi kézben maradjon, az autonómia mellett érveltek, így a felekezeti iskolák támogatásának kérdéséről csak úgy voltak hajlandóak dönteni, ha javaik védelme biztosított. Az országgyűlés elé terjesztett petíciójukban kérték, hogy a protestánsokhoz hasonlóan önállóan kezelhessék alapítványaikat egy katolikusokból álló bizottságon keresztül. Sárkány Miklós apát, aki az alsótáblán képviselte a katolikus autonómia igényét, úgy vélte, hogy a viszonyosság elvének értelmében a katolikusokat is megilletnek „olyan szabadságok, amelyekkel más felekezetek már rendelkeznek”.⁴³⁶ Ezt segítő továbbá a püspökök megbízták Danielik Jánost, aki röpiratot készített az egyházi javak történetéről. Írásában összefoglalta, hogy az egyházi vagyon magánvagyonnak tekintendő, ugyanis az adásvétellel történő szerzésből, királyi birtokadományokból és magánadományokból származik.⁴³⁷

A főpapi kar az egyházi alapok és iskolák védelmét tehát autonóm módon képzelte el. Ezt fogalmazták meg a Rónay János csanádi követ által április 7.-én benyújtott petícióban, amely tartalmazta az elképzelt autonómia kereteit: többek között az iskolák védelme érdekében egyes bizottságok működtetését szorgalmazták egyházi és világi tagok részvételével mind országos, mind hitközségi, esperességi és egyházmegyei szinten. Törvényjavaslatot terjesztettek be a katolikus rendek a katolikus iskolák alapítása, felügyelete és az alapítványok kezelése iránt.⁴³⁸ Azonban a kérdés tárgyalását Deák Ferenc javaslatára - aki az idő szűkére hivatkozott - elhalasztották, ugyanis az országgyűlés nem támogatta, hogy a katolikus főrendek kezébe kerüljön az állam által kezelt alapok feletti rendelkezés.⁴³⁹

Az uralkodó végül ragaszkodott a legfőbb kegyúri jogához, de a kinevezési jogkörén kívül más nem maradt az ő hatáskörében. Azonban a kinevezést, ugyanígy az egyházi tárgyú rendeletalkotást a felelős minisztérium ellenjegyzéséhez kötötték, tehát ezután a jogköröket megosztva gyakorolták.⁴⁴⁰ Így a közalapítványi, nevelési és vallási alapra szánt javak kezelése a vallás- és közoktatásügyi miniszterre lett bízva.

A törvény hiányosságaként említhető, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket a zsidóság emancipációjával kapcsolatban, továbbá nem biztosított lelkiismereti- és

⁴³⁵ *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 75. o.

⁴³⁶ *Herger Csabáné*: Az államegyháziság után. Az állam és az egyházak kapcsolata 1848-49-ben. In: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetészek 1848-ról* (szerk. Mezey Barna – Vörös Imre). Logod Bt., Budapest 2001. 162-164. o.

⁴³⁷ *Herger*: Polgári állam... 142-143. o.

⁴³⁸ *Zeller*: i. m. 165. o.

⁴³⁹ *Herger*: Polgári állam... 142-145. o.

⁴⁴⁰ *Zeller*: i. m. 161-163. o.

vallásszabadságot a felekezeten kívüliek számára sem, akik azonban ekkor már nem elhanyagolható számot tettek ki.⁴⁴¹ A zsidók számára egy évvel később, 1849-ben garantálták a többi felekezet tagjaival egyenlő polgári és politikai jogokat.

Összességében a törvény kapcsán megállapítható, hogy nem került sor - egyéb hiányosságok mellett - a népoktatás korszerűsítésére sem. Bár a katolikus egyház államegyházi pozícióját lebontották, továbbra sem volt következetesen elkülönítve az állami intézményrendszertől. Ahogyan egy későbbi levelében Kossuth is megfogalmazta, az állam és a katolikus egyház összefonódása a korábbi időkben olyan mértékű volt, hogy az egyházat szinte állami intézményként tartották számon.⁴⁴²

Az 1848. évi XX. törvénycikk, különösen az abban foglalt egyenlőség és viszonyosság elvének végrehajtása az elkövetkező években váratott magára. Ezt a tényt támasztják alá az 1865-68-as országgyűlés elé beterjesztett kérvények, melyekben az több egyházkerület és a képviselők kéri a törvény életbeléptetését.⁴⁴³ Zsedényi Ede felszólalásában a felekezetek közötti egyenlőség gyakorlati megvalósulásának akadályoztatását szintén az 1848. évi XX. tc. végrehajtásának elmaradásában látta.⁴⁴⁴

III. Eötvös József és az 1848-as népoktatási törvényjavaslat

Az 1848-ban létrehozott Vallás- és Közoktatásügyi minisztérium élére a liberális katolikus báró Eötvös József került. A minisztérium hatáskörébe tartoztak az egyházi ügyek, tanulmányi- és vallásalapok, iskolák, illetve az egyéb nevelési célt szolgáló közintézetek.⁴⁴⁵ Az Erdéllyel való unió kialakítása során egyházi és oktatási ügyekben megállapították a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium illetékességét. Ezen felül kiterjesztették a bevett vallások egyenlőségét és viszonyosságát erre a területre is.⁴⁴⁶

Eötvös meg szeretne volna valósítani az egyház és az iskolák elválasztását, ugyanakkor az egyházi iskolákat is meghagyta volna az állami oktatás mellett.⁴⁴⁷ Úgy gondolta, a közoktatás olyan terület, amelynek minőségétől a nemzet jövője függ, ezért nagy hangsúlyt fektetett rá,

⁴⁴¹ *Csizmadia*: A magyar állam... 80. o.

⁴⁴² *Csorba László*: Az első népképviselői országgyűlés állásfoglalása a művelődés- és egyházpolitikai kérdésekben. In: *A magyar Országgyűlés 1848/49-ben* (szerk. Szabad György). Budapest 1998. 259. o.

⁴⁴³ A kérvényeket közli *Zeller*: i. m. 234-235., 237., 238. o.

⁴⁴⁴ *Zeller*: i. m. 239., 242-243. o.

⁴⁴⁵ *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 67. o.

⁴⁴⁶ *Csorba*: i. m. 262-263. o.

⁴⁴⁷ *Csizmadia*: A magyar állam... 81. o.

hogy a célnak megfelelő törvények szülessenek.⁴⁴⁸ A polgári átalakulás során az oktatás és a nevelés előkelő helyen szerepelt a megalkotandó törvények sorában, a felekezeti (és természetesen az ország területén élő nemzetiségekből adódóan a nyelvi) sokszínűség azonban megnehezítette a kérdés tárgyalása során az eredmények elérését.

A kultuszminiszter felismerte, hogy a népoktatás korszerűsítése érdekében szükséges a felekezetekkel való együttműködés, hiszen korábban ők tartották befolyásuk alatt az iskolákat. Ezért az elemi oktatás törvényi előkészítése során Eötvös komolyan vette az oktatók, a közvélemény, illetve az egyházak véleményét. Az evangélikus tanár és iskolaigazgató, Tavasi Lajos kezdeményezésére a tanárok kongresszus alkalmával tárgyalták meg a népoktatás ügyét, javaslataikat a miniszter nagymértékben figyelembe vette.⁴⁴⁹

Hírlevelet adott ki az egyházi és iskolai igények felmérésére, melyben arra kérte a felekezeteket, tájékoztassák őt a papok jövedelméről, illetve a tankerületek élén álló személyektől felvilágosítást várt a községek vallási összetételére, iskolák helyzetére, tanítókra és egyéb oktatási adatokra vonatkozóan. A felekezetek általában azonban megtagadták az együttműködést. A legélénkebben a katolikus egyház lépett fel az iskolák államosításával szemben: a püspökök feliratban arra kérték az uralkodót, hogy az egyházi alapok és a katolikus iskolák felügyeletére hozzon létre egyháztanácsot, törekvésük azonban megghiúsult.⁴⁵⁰

A katolikus püspöki karral és a tankerületek főigazgatóival egyetértésben nemzeti zsinatot hívtak össze szeptemberre, amelyre azonban nem kerülhetett sor egyéb (politikai és hadi) körülmények miatt. Az így külön megtartott tanácskozások eredményei eltérőek voltak: a magyarországi román görögkeletiek saját nyelvüket kívánták használni egyházaikban és a közoktatásban, valamint a protestánsok és az unitáriusok elzárkóztak az állami közös iskolák felállításától.⁴⁵¹

Eötvös törekvései során igyekezett együttműködni a katolikus egyházzal, azonban utóbbi féltette befolyását, így az iskolaügy előrehaladását a katolikus egyházi reakció általánosságban lassította. A miniszter egyházzal szembeni kíméletessége ellenére a javaslatának tárgyalása alatt sorra jelentek meg a katolikus folyóiratokban a közös iskolákat és a vallásoktatás degradálását kritizáló cikkek.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Ld. Eötvös József: *Levelek* (szerk. Oltványi Ambrus). Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest 1976.

⁴⁴⁹ *Felkai*: Eötvös József... 62-65. o.

⁴⁵⁰ *Felkai*: Eötvös József... 74-75. o.

⁴⁵¹ *Herger*: Az államegyháziság után... 167-168. o.

⁴⁵² *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 102-103. o.

A népoktatási törvénytervezet országgyűlési tárgyalása 1848. augusztus 3-án kezdődött meg, és hét napon át tartott, melynek során részletesen kibontakoztak a jelentősebb nézetek, melyek erre az időszakra jellemzőek voltak. Eötvös törvényjavaslata elsősorban kereteket kívánt nyújtani egy későbbi szabályozáshoz, nem részletesen szabályozni. Arra törekedett, hogy összeegyeztesse az állam és az egyház, illetve a magyarok és más nemzetiségek érdekeit. Ezt a felfogását a későbbiekben is hangoztatta.

A törvénytervezet előírta a tankötelezettséget. Állami feladatként fogalmazta meg annak a biztosítását, hogy minden község iskolát állítson, továbbá az ingyenesség garantálását. Az irányítás és a felügyelet szintén állami hatáskörként jelent meg. A vallásoktatást közvetlenül az adott felekezet lelkésze volt köteles ellátni, bár a kötelező tárgyak közé nem került be a vallás. Ugyanakkor a felekezeti iskolák megtarthatták e jogállásukat, ha a községben több felekezet és ugyanazon valláson legalább ötven iskolaköteles gyermek volt, egyébként közös iskolákat írt elő, vallásra való tekintet nélkül. Az állam közös, felekezeti jellegtől mentes iskolák fenntartására volt köteles, ugyanakkor a felekezeteket nem zárták el attól, hogy saját iskolákat alapíthassanak abban az esetben is, ha a feltételeknek nem felelne meg. Az iskolák felügyeletéről és irányításáról, valamint a tanítók megválasztásáról községi bizottmányok gondoskodtak.⁴⁵³

A tervezeten a képviselők központi válaszmánya változtatásokat végzett. Ezek között említhető az oktatás nyelvével kapcsolatban azt a kiegészítést tették, hogy ne feltétlenül az adott településen többségi helyzettel rendelkező nyelven történjen az oktatás, hanem a magyar legyen a főszabály, azonban azok a gyermekek, akik nem értik a magyar nyelvet, a saját anyanyelvükön tanulhassanak. További változtatás volt, hogy a nemzetiségek számára is lehetővé kívánták tenni az iskolaalapítást, a felekezetekre vonatkozó feltételekhez hasonlóan.

⁴⁵⁴ A kultuszminiszter elfogadta tervezetén eszközölt változtatásokat.⁴⁵⁵ Így ahol az oktatás nyelve már magyar volt, ott megtartották ezt akkor is, ha adott nemzetiség esetleg többségben is volt. A képviselők közül többen aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy ellentéteket szíthat a nemzetiségek körében, ha rájuk erőltetik a magyar nyelvű oktatást. Ezért azt javasolták, ne vezessék be egyelőre a magyar nyelvű oktatást, maradjon az eredeti tervezet szerint a többségi nyelv használata. Ioan Dragoș román képviselő szintén ezt az álláspontot támogatta az ellentétek elkerülése végett. Végül nem fogadták el a magyar nyelv elsőbbségére

⁴⁵³ Eötvös József: Kultúra és nevelés (szerk. Fenyő István – Illés Endre – Pándi Pál – Sötér István – Wéber Antal – Mezei Márta). Magyar Helikon, 1976. 294-296. o.

⁴⁵⁴ Eötvös: Kultúra és nevelés. 297-300. o.

⁴⁵⁵ Csorba: i. m. 265. o.; Eötvös: Kultúra és nevelés. 301. o.

vonatkozó javaslatot, hanem kompromisszumos jelleggel maradtak a többségen alapuló megoldásnál.⁴⁵⁶

A javaslatot ellenző képviselők az elhalasztására indokként felhosszák, hogy az ügyben a felekezetek véleményét nem kérték ki. Ezzel kapcsolatban a vitát Eötvös rövidre fogta azzal, hogy „a nevelés az országot és nem az egyes hitfelekezeteket illeti”, így nem tartja szükségesnek, hogy meghallgassák a felekezeteket a népnevelés tárgyában.⁴⁵⁷ A kultuszminiszter hangsúlyozta, hogy az oktatás és a vallás egymástól elhatárolandó területek, de a vallásoktatást az adott felekezet lelkészéhez kell utalni. Bár Eötvös célja a közös iskolák létrehozása volt, úgy vélte, a kérdés rendezését el kell halasztani, tekintettel a felekezeti és nemzetiségi viszonyokra, és meg kell hagyni számukra a külön iskola lehetőségét.⁴⁵⁸

A képviselők közül azonban többen nem értettek egyet álláspontjával. A közös vagy felekezeti iskolák körüli vita több napig elhúzódott, rendkívüli volt a felszólalók száma. A közös iskolák támogatói, így például Irányi Dániel, Kubinyi Ferenc, Halász Boldizsár, Patay József az Eötvös-féle törvényjavaslatot nem találták megfelelőnek. Irányi a közös iskolák támogatójaként a javaslat elhalasztását javasolta arra hivatkozva, hogy az ország függetlensége előbbre való, mint a nevelés kérdése.⁴⁵⁹ Zsembery Imre úgy vélte, a külön iskolák falakat emelnek a felekezetek tagjai közé már gyermekként, ezáltal gátolják a vallásegyenlőséget. Még a liberális elveket valló pap, Mujszer József katolikus képviselő is felemelte hangját a külön felekezeti iskolák ellen.⁴⁶⁰ Palóczy László szintén a közös iskolák létrehozását támogatta, érvei alátámasztásául saját példáján keresztül II. József alatti megvalósulásukra hivatkozott. Madarász László az előzőekhez csatlakozva alaptalannak tartotta az attól való félelmet, hogy a közös iskolák felekezeti viszályt szülnek majd.⁴⁶¹ Véleménye szerint a közös iskolákat kellene kiindulópontnak tekinteni, és ezek mellett csupán magánszemélyeknek engedte volna meg állami felügyelettel az iskolaalapítást, felekezeteknek nem.⁴⁶²

Pázmándy Dénes vitát indítványozott arról, hogy az állam által fenntartott közös iskolák mellett legyen-e joguk a felekezeteknek is iskolát állítani saját költségükön. Ezzel kapcsolatban felmerült szintén fontos kérdés, miszerint ha az iskolákat az állam köteles fenntartani, akkor

⁴⁵⁶ Herger: Az államegyháziság után... 271. o.

⁴⁵⁷ Eötvös: Kultúra és nevelés. 308-310. o.

⁴⁵⁸ Eötvös József válogatott pedagógiai művei (szerk. Felkai László). Tankönyvkiadó, Budapest 1957. 107-111. o.; Eötvös: Kultúra és nevelés. 301-306. o.

⁴⁵⁹ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi... 89. o.

⁴⁶⁰ Herger: Az államegyháziság után... 169. o.

⁴⁶¹ Csorba: i. m. 272-273. o.

⁴⁶² Wlassics Gyula (sajtó alá rendezte): Deák Ferencz munkáiból. I. kötet. Franklin-társulat magyar irodalmi intézet és könyvnyomda, Budapest 1906. 316-317. o.

megkapja-e a felekezetek erre elkülönített alapjait is. A vitában Deák Ferenc igazságügy miniszter is kifejtette véleményét. Szerinte az államnak nincs joga elvonni a felekezetek iskolára fenntartott magánalapítványait, azonban ez alól kivételt képez a katolikus alap, mivel az javarészt egyébként is az államtól származik, ellentétben a többi felekezet magánvagyonával. A közös iskolák létrehozásától nem remélte a felekezetek közötti viszályok megoldását, inkább ellenszenvük kiváltására alkalmas intézkedésnek vélte a felekezetek közös intézetekbe tömörülésre kényszerítését.⁴⁶³ Palóczy a II. József idején megvalósuló közös iskolákra való hivatkozásával szemben többen felhoztak kifogásokat, melyek közül némelyek a bevezetés kötelezőségét vitatták, mások a szülők választási jogaira hivatkoztak. A kormány pénzügyminisztere, Kossuth Lajos is felemelte hangját a törvénytervezet védelmében.⁴⁶⁴

A képviselők jelentős többséggel a közös iskolák mellett döntöttek. A felekezeti iskolák felállítását azzal a kikötéssel engedték volna csak meg, hogy azt a felekezethez tartozók többsége támogassa és az állam felügyelete érvényesüljön felette.⁴⁶⁵ Ezt Eötvös kudarcként élte meg, hiszen ő a közös iskolákat nem azonnali megoldásként szerette volna keresztülvinni, így ő és Kossuth lemondásukat helyezték kilátásba.

A kultuszminiszter és javaslata védelme érdekében Pázmándy Dénes házelnök újabb vitát indított arról, hogy a közös iskolákra kivetendő adót mindenki köteles-e fizetni, vagy csak azok, akiknek gyermekük a közös iskolába jár. Pázmándy áthidaló javaslatot tett a felekezeti iskolák fenntartására, indítványa vitához vezetett a radikálisok és a liberálisok között. Előbbiek azzal támadták az indítványt, hogy az adót mindenkinek fizetnie kell. A házelnök azzal zárta a vitát, hogy ő is úgy gondolja, a közös iskolákat fenntartására szánt adót egységesen vállalnia kell mindenkinek, javaslatának e része „csapda” volt az ellenzék számára; igazi célja ugyanis a felekezeti iskolaállítás szabadságának garantálása volt. Visszautalt a jozefinista közös iskolákra, melyek eredménytelensége éppen abban rejlett, hogy kényszerrel valósították meg, nem volt lehetőség a felekezetek számára arra, hogy válasszanak a közös és a felekezeti iskola között. Így kompromisszumos jelleggel a közös iskola mindenhol kötelezőként, a felekezeti iskola lehetőségként szerepelt az elfogadott javaslatban. Ezután a képviselők elfogadták az elemi iskolai törvényt, de a felsőház elhalasztotta megtárgyalását a felekezetek meghallgatásának hiányára, de elsősorban a politikai helyzetre hivatkozva.⁴⁶⁶ A

⁴⁶³ Deák Ferenc beszédét ld. uo. 317-323. o.

⁴⁶⁴ *Csorba*: i. m. 269.-270. o.

⁴⁶⁵ *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 93-94. o.

⁴⁶⁶ A felsőház álláspontjáról bővebben ld. *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 97-98. o.; *Csorba*: i. m. 273-278. o.

munkafolyamat a felsőház halasztása után megrekedt, rövid időn belül nem született olyan eredmény, amelyen továbbhaladva folytatódhatott volna a munka.

A kultuszminiszter ősszel külföldre távozott, helyét Szász Károly, majd Horváth Mihály vette át. Horváth törekvései kiterjedtek a katolikus egyház megújítására, melyben az alsópapság és a szerzetesrendek támogatták, de a szabadságharc bukása többek között az ő céljainak is gátat vetett.⁴⁶⁷ Így nem valósult meg az általános vallásszabadság biztosítása mellett a népnevelés reformálása sem, mégis hatással voltak az itt lefektetett elvek az elkövetkező évtizedek politikai törekvéseire.⁴⁶⁸

IV. A neoabszolutizmus időszaka

A szabadságharc leverését követő időszakban Ferenc József arra törekedett, hogy centralizálja birodalmát, így szüksége volt az egyházak támogatására is. Uralkodása alatt a római katolikus egyházra támaszkodott, hiszen egyrészt hithű katolikus volt, másrészt a katolikus egyház a Habsburg Birodalom meghatározó tényezőjévé vált az államegyházi státusza nyomán. A katolikus egyháznak meghatározó szerepe volt abban, hogy a birodalom nemzetiségeit összefogja, tekintet nélkül nyelvi, történelmi vagy etnikai különbségekre. A magyar és az osztrák egyház egységesítésére a római Szentszékeknek volt egyedül joga, hiszen a katolikus egyház szerkezetét tekintve elvileg nem nemzeti egyházakból, hanem püspökségekből állt. A katolikus egyház jóindulatának megőrzéséhez azonban elengedhetetlen volt, hogy felszámolja a 18. sz. végi jozefinizmus következményeit és maradványait. Ferenc József birodalmára irányuló centralizálási törekvéseihez meghatározó eszköz volt tehát az egyház, ezért törekedett arra, hogy megállapodásra jusson a Szentszékekkel, így 1855-ben az Osztrák Császárság konkordátumot kötött az egyházi állammal.⁴⁶⁹

A bécsi érsek, Joseph Othmar Rauscher az állam teljhatalmú megbízottjaként, az egész birodalomra kiterjedő szabályozás híveként folytatott tárgyalásokat a Szentszékekkel. Úgy vélte, hogy a soknemzetiségű és soknyelvű birodalom összetartására meghatározó befolyással lehet a vallás.⁴⁷⁰ Hatására az uralkodó is magáévá tette az egységes rendezés elvét, melybe a magyar specialitások nem fértek bele, és amely remekül illett a centralizáló abszolutista törekvésekhez.

⁴⁶⁷ Csizmadia: A magyar állam... 81-82. o.

⁴⁶⁸ Herger: Az államegyháziság után... 170. o.

⁴⁶⁹ Wandruszka Adam – Urbanitsch Peter (szerk.): Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Die Konfessionen. Band IV. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1985. 25. o.

⁴⁷⁰ Adriányi Gábor: A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája 1849-1859. Kairosz Kiadó, Győr 2009. 79-81. o.

A konkordátummal kapcsolatos tárgyalások ideje alatt - a bécsi 1849-es püspöki gyűléshez hasonlóan – a magyar püspöki kar konferenciára gyűlt össze Budán 1852-ben. Az első ülésükön megegyeztek hét pontban kívánságaikat illetően. Ezek között említették a korábbi rendelkezés visszaállítására irányuló kérelmüket, miszerint katolikus gyermekek nem járhatnak protestáns iskolába.⁴⁷¹ Később az osztrák kultuszminiszter, Leo von Thun-Hohenstein meghívta Scitovszky prímást, Kunszt kalocsai és Haulik zágrábi magyar érsekeket Bécsbe tárgyalni. Az érsekek fenntartották az egyház követeléseit, így az oktatással kapcsolatban a hitoktatók püspöki kinevezését, tankönyvekről való püspöki döntést, egyházi felügyelet alatt álló iskolákat.⁴⁷² A vallási és a tanulmányi alapot egyházi tulajdonként szerették volna megtartani.⁴⁷³ A Szentszék a konkordátum kidolgozása során ezekre a kérésekre igyekezett tekintettel lenni, az osztrák kormány azonban kéréseiket túl soknak ítélte.

A konkordátumot 1855. augusztus 18-án fogadták el és november 5-én császári pápensben hirdetették ki. Ferenc József és IX. Pius pápa között létrejött sajátos nemzetközi jogi szerződés értelmében számos állami feladat a katolikus egyház hatáskörébe került, ugyanakkor az állam felügyeleti joga ezek felett nem volt biztosítva. Az egyház hatáskörében világi hatalomgyakorlóként működött. A konkordátum több pontban szabályozta a katolikus egyház helyzetét úgy, hogy hatálya az egész Habsburg Birodalomra kiterjedt, bár a magyar jogtörténetírás kifejezetten csak osztrák konkordátumnak tekinti a magyar alkotmányos szervek hiánya miatt.⁴⁷⁴

A konkordátumban alapján a katolikusok oktatása teljes mértékben az egyház hatáskörébe tartozott, a püspökök számára jogot biztosított a konkordátum a katolikus ifjúság nevelésének felügyeletére (5.§).⁴⁷⁵ Az iskolákban az egyházi dogmák alá volt rendelve a tudomány, így a püspököket cenzúrajog illette meg a világi könyvekkel szemben.⁴⁷⁶ A tankönyveket a püspökök határozták meg. A katolikus gimnáziumok és középiskolák oktatói csak katolikus vallásúak lehettek (7.§), ugyanakkor továbbra is az állam felügyelete alatt működtek, bár ezek tanárai közvetlenül az egyház felügyelete alatt álltak (8.§).⁴⁷⁷ Kijelenthetjük, hogy a vallásoktatás ezzel teljes egészében egyházi hatáskörbe tartozott.

⁴⁷¹ Uo. 107-110. o.

⁴⁷² Uo. 113-115. o.

⁴⁷³ Herger: Polgári állam... 146. o.

⁴⁷⁴ Csizmadia Andor: *Rechtliche Beziehungen von Staat und Kirche in Ungarn vor 1944*. Akadémia Kiadó, Budapest 1971. 68. o.

⁴⁷⁵ Wilhelm Brauner: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig* (ford. Kajtár István). JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1994. 182. o.

⁴⁷⁶ Hermann Baltl –Gernot Kocher: *Österreichische Rechtsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Leykam Buchverlag, Graz 2008. 232. o.

⁴⁷⁷ Wandruszka – Urbanitsch: i. m. 31. o.; Baltl – Kocher: i. m. 232. o.

Azonban az iskolai főfelügyelőket ettől kezdve már nem a püspökök, hanem az uralkodó nevezte ki az ő javaslatuk alapján. A magyar klérus kérését e tekintetben nem vették figyelembe.⁴⁷⁸ Az állam garantálta az egyház tulajdonhoz és bevételhez való jogát, ezzel az erre vonatkozó korlátozások megszűntek. A konkordátum a vallási és oktatási pénzalap átadására kötelezte az államot, és meghatározta, hogy ezeknek felhasználása csak egyházi célokat szolgálhat; a tanulmányi alap kizárólag a katolikusok oktatására fordítható (31. §).

A konkordátum alapján az 5. § szerint nyert felügyeleti joguknak megfelelően a püspökök ellenőrizni kívánták a tankönyveket. A 7. § rendelkezésének megfelelően kérték a nem katolikus tanítók elmozdítását a pozsonyi reáliskolából. A 8. szakasszal kapcsolatban a magyar püspökök vétőjogot kértek a tanítók kinevezéséhez, mivel elvileg a kinevezés mellett az elbocsátás is őket illeti, mégis nehézségeik támadtak, amikor protestáns tanítót akartak elküldeni katolikus iskolából.⁴⁷⁹

A konkordátum következtében a katolikus egyház kivételezett helyzetbe került és erőteljes befolyást nyert az oktatásügyre. Emellett IX. Pius pápa azért is elégedett volt vele, mivel a jozefinista államegyházi rendszer felszámolását jelentette úgy, hogy mindeközben az Osztrák Császárság továbbra is katolikus hatalomként jelölte meg magát. Az 1855-ös konkordátum értelmében a katolikus egyház ismét az államélet fontos meghatározójává vált. Ezáltal az állam megszüntette 1848-ban megfogalmazott semlegességét a felekezetekkel szemben és a katolikus egyház számára széleskörű előjogokat biztosított. A konkordátummal ugyan a katolikus egyház és az állam viszonya rendezésre került, a többi felekezettel szemben ez a lépés még váratott magára.

A konkordátum rendelkezései a többi felekezet, valamint a liberálisok részéről heves tiltakozásokat váltottak ki. A kiegyezéshez közeledve a püspökök kénytelenek voltak belátni, hogy nem tarthatják fenn a konkordátumot, mert azzal elszakadnának a nemzeti törekvésektől, melyek az 1848-as alkotmányos állapotok helyreállítását kívánták.⁴⁸⁰ Így az elkövetkező években fokozatosan visszaszorult érvényesítése, majd 1874-ben hatályon kívül helyezték.

V. Az osztrák-magyar kiegyezést követő időszak

A kiegyezéssel létrejött dualizmus idején a magyar korona országai adták a Monarchia egyik meghatározó felét, míg a másik oldalon a ciszlajtániai tartományok összessége állt. A hatalom

⁴⁷⁸ *Adriányi*: i. m. 153-156. o.

⁴⁷⁹ Uo. i. m. 156-165. o.

⁴⁸⁰ Uo. i. m. 173. o.

súlypontja ebben az időszakban folyamatosan áthelyeződött az uralkodóról a népképviselői szervekre, így az összetartó erő egyre gyengébb lett, és végül felbomláshoz vezetett.⁴⁸¹ A dualizmus idején a közös ügyek közé tartozott a hadügy, a külügy, és az ezek fedezésére szolgáló pénzügy, tehát az egyházak és az oktatás kérdésében Magyarország önálló szervei által – bár természetesen az uralkodó hozzájárulása mellett – dönthetett.

1867-ben Eötvös József az Andrássy-kormány vallás- és közoktatási minisztereként folytathatta az elemi oktatás modernizálását, azonban lehetőségei szűkebbek voltak.⁴⁸² Célja továbbra is a közoktatás korszerűsítése volt, azonban óvatosabban kellett eljárnia tekintettel a kiegyezésre és így a közjogi helyzet megváltozására. A modernizációt jelentősen nehezítették maguk a kormányok is, akik az elkövetkező években nem tekintették kívánatosnak a cselekvést.⁴⁸³ Az országgyűlés ekkor már nem a közös iskolákat támogató képviselők felszólalásaitól volt hangos, hanem a felekezeti iskolák mellett állást foglalók voltak többségben.

A törvény megalkotása során Eötvös az állam jogainak és kötelességeinek terjedelmével kapcsolatban állásfoglalásában kifejtette, hogy „senki igazságosan nem vonhatja kétségbe azt sem, hogy a népnek nevelése s így oktatása is, minden egyház legszebb feladatai közé tartozik.”⁴⁸⁴ Beszédében hangsúlyozta az egyház szerepét a népoktatás terén és kiemelte érdemét az elmúlt évszázadokban a művelődés terjesztése kapcsán. Ennek ellenére azonban úgy gondolta, az egyház nem képes egyedül ellátni a feladatot. Utóbbi állítását nemzetközi kitekintéssel támasztotta alá, majd összegzésképp megállapította, hogy szükséges az államra bízni „azt, amit az egyház maga nem érhet el.” Az oktatás színvonalának emeléséhez és fenntartásához szükséges az állami szerepvállalás. Az állam és az egyház között párhuzamot vonva állította, hogy ugyanúgy feladata az egyháznak, hogy jó keresztényeket neveljen, mint az államnak az, hogy jó állampolgárokat. E fenti gondolatsorból vezette le az állam kiegészítő szerepét az oktatás területén a szülők és az egyházak mellett,⁴⁸⁵ melyet a felsőházi tárgyalás megkezdésekor elmondott beszédében is hangsúlyozott.⁴⁸⁶ A felekezeti iskolák fenntartásának védelmében is felszólalt a miniszter. Emlékeztette a képviselőket, hogy korábbi gyakorlatban a felekezeti iskolák voltak jellemzőek a magyar területeken. Ragaszkodik iskoláihoz az egyház is, és a szülőket is megnyugtatja a fenntartásuk. Eötvös véleménye szerint ellenkező esetben –

⁴⁸¹ Brauner: i. m. 193-194. o.

⁴⁸² Csizmadia: A magyar állam... 83. o.

⁴⁸³ Ld. Felkai: Eötvös József közoktatásügyi... 145. o.; Csizmadia: A magyar állam... 85. o.

⁴⁸⁴ Eötvös: Kultúra és nevelés. 401. o.

⁴⁸⁵ Eötvös: Kultúra és nevelés. 402-403. o.

⁴⁸⁶ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi... 179. o.

ahogyan arra Deák is figyelmeztetett 1848-ban⁴⁸⁷ - a törvény ellenállást idézhetne elő. Így azonban a felekezeteknek nem lehet okuk fellépni a törvénnyel szemben, hiszen elismerték a fennálló felekezeti iskolákat, emellett újakat is alapíthatnak a felekezetek, továbbá a közös iskolák felállítását csak ott rendeli a törvény, ahol a felekezetek nem tartanak fenn iskolát. Reményét fejezte ki az iránt, hogy az egyházak azért is pozitívan értékelik majd a törvény által felállított közoktatási rendszert, mert vallási nézeteikkel az oktatott tárgyak nem lesznek ellentétesek, sőt – ellentétben az 1848-as elvekkel - kötelező tárgyként határozták meg a hit- és erkölcsant, melynek tanításáért az egyház felel.⁴⁸⁸

Eötvös későbbi utódja, Trefort Ágoston javaslatára a tervezetet minden felekezet képviselőjével alakított bizottság tárgyalta, biztosítva a felekezeti hozzászólás lehetőségét. A felekezetek éltek a lehetőséggel és szakértőket (papokat és tanárokat) ajánlottak a javaslat további tárgyalásához. Ők állásfoglalásaikban főleg a felekezeteket érintő pontokról nyilatkoztak. Emellett továbbra is hangsúlyozták az oktatás felekezeti jellege fenntartásának fontosságát. A tanítóképzőkre vonatkozó rendelkezéseket nem találták megfelelőnek: a felekezeti képviselők szerint nem szükséges az állami tanítóképzők felállítása, mivel így a felekezeti iskolák hátrányba kerülnének az állami fenntartásúakkal szemben a világi képzéssel rendelkező tanítók miatt. A felekezeti tanítóképzésre vonatkozó megszorítások ellen felszólaltak a befolyásukat megtartani szándékozó katolikusok, az autonómiájukat féltő reformátusok, és a nemzetiségi érdekeket védő görögkeletiek és görög katolikusok. Ugyanakkor nem csak ellenzők akadtak, többen védelmükbe vették a javaslat vonatkozó részeit.⁴⁸⁹

A közös iskolákra tekintettel fizetendő 5%-os adóval kapcsolatban felmerült, hogy így azok, akik eddig a felekezeti iskolákat anyagi hozzájárulással támogatták, ezután nem teszik majd meg. Ezért Eötvös ismét felszólalt a törvény védelmében és elmagyarázta, hogy a közös iskolák fenntartásához annyiban kell e személyeknek hozzájárulni a törvény 36. szakasza alapján, amennyiben a felekezeti iskolának tett hozzájárulása az 5%-ot nem meríti ki. Így a felekezeti iskolák nemhogy elesnek a támogatástól, de esetleg ez még ösztönözheti is azokat a támogatókat, akik eddig kevesebbet ajánlottak fel, hogy – elkerülendő a közös iskolák támogatását – annyit fizessenek a felekezeti iskolák javára, amennyi az 5%-ot eléri.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ Deák Ferencz munkáiból. 317-323. o.

⁴⁸⁸ Eötvös: Kultúra és nevelés. 405-406. o.

⁴⁸⁹ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi... 155-158. o.

⁴⁹⁰ Eötvös: Kultúra és nevelés. 415. o.

Az állami felügyeletet a felekezetek azonos módon ellenezték, azonban máshogy juttatták volna érvényre álláspontjukat. A protestánsok úgy vélték, az iskolafenntartót illesse a közvetlen felügyeleti jog, az állam pedig olyan mértékben gyakorolja befolyását, míg ezt nem veszélyezteti. A katolikusok kötelezőként kívánták előírni a felekezeti iskola fenntartását, a vallást nélkülözhetetlennek tartották a nevelés során. Álláspontjuk szerint a nevelés az egyház joga. A görögkeleti és görög katolikus vallások képviselői ismét a nemzetiségi érdekeket szerették volna érvényre juttatni, hiszen a felekezeti iskolák számukra nemzetiségi összetartozásukat is erősítették. Összességében elmondható a bizottság munkájával kapcsolatban, hogy a felekezetek között nem sok támogatásra lelt a törvényjavaslat.⁴⁹¹ A különböző felekezetek hozzászólásai a népoktatási bizottságra befolyással bírtak, velük szemben igyekezett óvatosan rendelkezni, ugyanakkor a tervezetet már nem vehették le napirendről, elérkezettnek látták az időt a népoktatás korszerűsítésének megvalósítására.

Az 1868. évi XXXVIII. törvénycikk deklarálta a tanítás szabadságát, e körben részletezték a szülők kötelezettségét gyermekeik taníttatására. A tankötelezettséget 6 éves kortól 12, illetve 15 éves korig állapították meg, ami teljesíthető volt nyilvános iskolában, magán intézetben és házi tanítással is. A 10.§ előírta, hogy felekezetek is alapíthatnak és fenntarthatnak nyilvános tanintézeteket, emellett az állam, a községek, társulatok és egyének is rendelkeztek e joggal. A felekezetek által felállított tanintézetekről ezután külön fejezet rendelkezett. A 11. § szerint „a hitfelekezetek, mindazon községekben, hol hiveik laknak, saját erejükből tarthatnak fenn és állíthatnak föl nyilvános népoktatási tanintézeteket”, és erre igénybe vehetik a hívek anyagi hozzájárulásait, megválaszthatják a tanárokat és azok fizetését, meghatározhatják a tankönyveket. A felekezeti iskolaalapítás és fenntartás szabadságát azonban feltételekhez kötötték, melyeket a törvény tételesen előírt. Ilyen feltételek voltak a közegészségügyi és biztonsági szabályoknak való megfelelés, a fiúk és lányok elkülönített oktatása, a tanító által tanított gyermekek maximális számának a meghatározása. Taxatívén felsorolta a törvény azokat a tantárgyakat is, melyeket oktatni kellett a felekezeti iskolákban is. A törvény megalkotása során tekintettel voltak arra, hogy a többség mezőgazdasággal foglalkozott, így falun az oktatás ideje egy évben 8 hónap volt (városban 9 hónap), és - az egyház gyakorlati oktatással szembeni véleménynyilvánítása ellenére - kötelezően előírták a gyakorlati ismeretek oktatását. Az iskolát fenntartó felekezetek kötelesek voltak gondoskodni a tanuláshoz szükséges eszközökről. A felekezet fenntarthatott tanítóképzőket is. Ugyanakkor a 14.§ világosan kijelentette, hogy „minden hitfelekezetbeli népoktatási tanintézet az állam

⁴⁹¹ Bővebben ld. *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 161-165. o.

felügyelete alatt áll.” Az állam e körben jogosult és köteles volt a felekezeti iskolákat rendszeresen ellenőrizni, és arra az esetre, ha a törvényben megjelölt feltételeket nem tartották meg, szankciókat írt elő.

Tehát a fenti szakaszok értelmében az állam a felekezeti iskolákra csak bizonyos tekintetben gyakorolt befolyást, így például az egészségügyi szempontok érvényesülésével, a tanszerekkel, szorgalmi idővel kapcsolatban. Azonban továbbra is a felekezetek rendelkezettek a tankönyvekről, a tanítás módszeréről, megválaszthatták tanítóikat. Sőt, ahogyan azt Eötvös is kifejtette, a tanítók tekintetében a felekezetek saját iskoláikban magas fokú önállósággal rendelkeztek: maguk rendelkezettek a tanítók fizetéséről, felfüggesztéséről, elbocsátásáról és felvételéről.⁴⁹²

A törvény megalkotása során már nem a közös iskolákat kívánták egységesen megvalósítani, hanem a felekezeti iskolák megtartása mellett kiegészítő jelleggel írták elő a közös iskolák létrehozását állami költségen ott, ahol nem voltak egyházi iskolák. Ezekben a közös iskolákban felekezeti hovatartozásra tekintet nélkül tanulhattak a gyermekek (23-24.§§). Közösségi iskolává minősítették továbbá azokat a felekezeti iskolákat, amelyeket községi vagyonból tartanak fenn, de a község számára meghagyták a lehetőséget, hogy továbbra is támogassa a felekezeti iskolákat, azonban ha így tesz, akkor a felekezetek között igazságosan kell megosztania a hozzájárulást (25.§). Ezt a rendelkezést megerősíti a törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonyosságáról szóló 1868. évi LIII. törvénycikk 23. szakasza: „Különböző vallásfelekezetük által lakott községben és városban, mely házi pénztárából egyházi célokra, vagy valamely felekezeti iskola javára segélyt szolgáltat ki, e segélyben igazságos arány szerint minden ottan létező vallásfelekezet részesítendő.”⁴⁹³ Lehetővé tették a felekezeti iskolák számára is, hogy ha ugyan fenntartható volna a felekezeti iskola is, de a község különböző felekezetei úgy döntenek, hogy közösen tartanak fenn iskolát, akkor igénybe vehetnek állami támogatást és létrehozhatnak közös iskolát (26.§). Ezután már nem csak a katolikus egyház alapíthatott iskolát, hanem ez lehetővé vált az állam, társulatok és egyének számára is.

A módosított javaslat alapján a felekezeti iskolák felett az állam csak a főfelügyelet jogával rendelkezett. A tanítók megválasztása, fizetésük meghatározása, tankönyvek, tanítási rendszer megállapítása már a felekezetek jogaként szerepelt, nem pedig az iskolaalapítás feltételeként. A vallási érzület tiszteletben tartása végett kimondták, hogy ha adott felekezethez

⁴⁹² Eötvös: Kultúra és nevelés. 414-415. o.

⁴⁹³ 1868. évi LIII. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5375> (2016. 05. 11.)

tartozó gyermek – saját felekezeti iskola hiányában – másik felekezet iskolájába köteles járni, vallásoktatásáról akkor is saját felekezete gondoskodhat.⁴⁹⁴

A felsőházi tárgyalása során szintén felemelte hangját a közös iskolákkal szemben a magas klérus. Simor János esztergomi és Haynald Lajos egri érsekek kihangsúlyozták beszédeikben, hogy a közös, felekezeti jelleget nélkülöző iskolák nem lehetnek semmi jónak forrásai, mert mellőzhetetlen a vallásos nevelés. Mások – főleg világi főrendek, de több püspök is – üdvözlötték a tervezetet, és helyesnek tartották a közös iskolák létrehozását, az állami főfelügyeletet, ugyanakkor a felekezeti iskolák meghagyását.⁴⁹⁵

A törvényjavaslat vitája során felmerült a vallásos érzület közös iskolák általi gyengülésének lehetősége. Erre Eötvös kifejtette, hogy szerinte a vallásos érzület erősödése vagy gyengülése nincsen összefüggésben a felekezeti vagy a közös iskolákkal, hiszen a hittan oktatását a közös iskolában is az egyházi tanító végezné, valamint a felekezeti iskolában a nem valláshoz kapcsolódó tárgyakat is világi oktató tanítja. Tehát a vallásos neveltetésnek nem lehet gátja a közös iskola, ugyanis a vallásoktatás egyházi tanítókra van bízva. Beszédének zárásaként ismét összekapcsolta az állam és az egyház érdekeit a népnevelés terén. Bizonyosságát fejezte ki aziránt, hogy a felekezetek lelkiismeretesen fogják megadni a diákoknak a vallásos, erkölcsös nevelést, és az állam is elismeri, hogy a szilárd vallásosság egyben polgári erény, mely buzdít a vallásos kötelezettségek mellett a haza iránti köteleességek teljesítésére is.⁴⁹⁶ A javaslatot végül elfogadták a felsőházban a klérus szembenállása ellenére is.

A törvény hiányosságaként értékelhető, hogy a végrehajtásról nem gondoskodtak megfelelően. A 25-26. szakaszok végrehajtásával kapcsolatban félreértelmezések adódtak, melyeket a vallás- és közoktatásügyi miniszter november 11-én kelt körrendeletében igyekezett helyreilleszteni. Eszerint az iskola tulajdonosa jogosult dönteni afelől, hogy a felekezeti iskolát fenntartsák vagy közössé alakítsák. Tehát nem feltétlenül a felekezet jogosult a felekezeti jogállást községivé alakítani, csak akkor, ha ez a tulajdonosa is. Azonban ha a község a tulajdonos, úgy ez dönthet az átalakítás felől. Amennyiben a tulajdonos a felekezet és a község az anyagi támogatást nyújtja, úgy utóbbi a hozzájárulás folytatásáról vagy megszüntetéséről és közös iskolára fordításáról dönthet, de a felekezeti iskola közössé alakításáról nem.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ *Felkai*: Eötvös József közoktatásügyi... 171. o.

⁴⁹⁵ Uo. 181-184. o.

⁴⁹⁶ *Eötvös*: Kultúra és nevelés. 411-414. o.

⁴⁹⁷ *Eötvös*: Kultúra és nevelés. 424. o.

VI. Összegzés

A XIX. századi Magyarországon a polgári átalakulás magját képezte a vallásszabadság megteremtése, az állam és az egyház elválasztása, illetve a felekezetek jogegyenlősítése. A korszak liberális politikusai a nemzet egységének érdekében igyekeztek feloldani az ellentéteket, melyekhez hozzájárultak a - sokszor egymással átfedésben is lévő - felekezeti és nemzetiségi sokszínűségből fakadó konfliktusok. E kérdéskörhöz szorosan kapcsolódott az oktatás kérdése. Az oktatás feletti állami felügyelet már a felvilágosult abszolútizmus korában megjelent, a XIX. századi politikusok megnyilvánulásaikban többször hivatkoztak a XVIII. századi elvek megvalósulására. A reformkorban már felszólaltak a népoktatás korszerűsítése érdekében, de a kérdés megoldása még váratott magára.

1848-ban napirendre kerültek az egyházak és az állam oktatáshoz való kapcsolatát érintő legfontosabb kérdések. Ezek közé tartozik a vallási- és tanulmányi alapok állami vagy egyházi tulajdonba kerülése, a felekezeti illetve közös iskolák létrehozása körüli vita. A vallás és közoktatásügyi miniszter, Eötvös József báró e kérdések kereteit lefektető törvény megalkotását helyezte kilátásba; a közös iskolákat szeretett volna létrehozni, de az időt nem találta erre alkalmasnak, így támogatta a felekezeti iskolák megtartását. Azonban a forradalom előestéjén jelentős eredményeket nem értek el. A népoktatás korszerűsítése nem valósult meg. Az 1848-as elveknek a forradalom és szabadságharc leverése, majd az elkövetkező évek politikai válságát vetett, bár a liberális politikai elit nem tett le róluk, mégis jó időre megrekedt érvényre juttatásuk.

A neoabszolútizmus legfontosabb dokumentuma a téma szempontjából az 1855-ös, Ferenc József által a Szentszékkal kötött konkordátum. A dokumentum által a katolikusok dominanciája érvényesült, így a vallásoktatás felett is a katolikus püspöki kar gyakorolt felügyeletet. Azonban a vizsgált korszak végén a megváltozott közjogi helyzet miatt a konkordátum már nem volt fenntartható.

Eötvös József második minisztersége idején született meg a népoktatási törvény. A törvény meghagyta a felekezeti iskolákat, a közös iskolák létrehozását kiegészítő jelleggel írta elő. Előbbiekre befolyást az állam csak annyiban gyakorolt, amennyiben előírta a kötelező tárgyakat (melyek közé ekkor már a hitoktatás is bekerült) és a létesítés feltételeit. Bár a törvény megalkotása során a magas klérus felemelte hangját a közös iskolákkal szemben, ennek ellenére a javaslatot többen támogatták és elfogadták. 1868-ban így folytatódhatott, bár korántsem fejeződött be a népoktatás korszerűsítésének folyamata.

Pókecz Kovács Attila

egyetemi docens (PTE ÁJK), Rómajogi Tanszék

A magister officiorum*

A *magister officiorum* tisztségét betöltő személy a késő császárkori Római Birodalom egyik legfontosabb állami főtisztviselőjeként – hivatalára tekintettel – az államtanácsnak (*sacrum consistorium*) is tagja volt.⁴⁹⁸ Az államtanács tagjai közül (*quaestor sacri palatii*, *comes sacrarum largitionum*, *comes rerum privatarum*, majd a későbbiekben a *praepositus sacri cubiculi* voltak még *comites consistoriani*) ő volt a rangidős, s hivatali címe alapján a *magister officiorum* ténylegesen is gyakorolta a 'hivatalok főnöke' jogköreit. A *consistorium* működtetésének központi személyisége volt, ami megmutatkozott abban is, hogy ő léphetett be először az üléseire.⁴⁹⁹ Főudvarmesterként az állami ceremóniák felelőse volt, aki kezdetben *clarissimus*, majd 372-től *spectabilis*, végül 384-től kezdődően *illustris* címet viselt.⁵⁰⁰ Gyakran előfordult, hogy nem csak a főcsászárok (*Augusti*), hanem az alcsászárok (*Caesares*) mellett is tevékenykedtek ilyen rangú személyek. A *dominatus* hivatali rendjét szabályozó *Notitia Dignitatum* alapján a *magister officiorum* irányítása alá tartozott a palotaőrség (*scholae palatinae*), a titkosügynökök (*agentes in rebus*), a fegyvergyárak (*fabriciae*) és a birodalmi posta (*cursus publicus*) is. Felügyelete alatt álltak a kancelláriai hivatalok (*scrinia*), a *sacrum consistorium* jegyzőkönyveit elkészítő *notariusok* és számos kisebb jelentőségű palotai alkalmazott is. Feladatai rendkívül sokrétűek és alapvető fontosságúak voltak. Hivatali megjelölése is mutatta, hogy elsősorban a palota hivatalainak (*officia*) irányítója volt, s ebben

* A tanulmány a Bolyai János Kutatói Ösztöndíj (2013-2016) támogatásával készült.

⁴⁹⁸ Bonfante, Pietro: *Historie du droit romain* II. Sirey, Paris 1928. 13-14. o.; De Martino, Francesco: *Storia della costituzione romana* V. Jovene, Napoli 1962. 224-226. o.; Burdese, Alberto: *Manuale di diritto pubblico romano*. Unione Tipografici-Editrice Torinese, Torino 1975. 208. o.; Gaudemet, Jean: *Institutions de l'Antiquité*. Sirey, Paris 1982². 676-677. o.; Szabó Béla: *Előadások a római állam- és jogtörténet köréből*. Bíbor Kiadó, Miskolc 1999. 73. o.; Humbert, Michel: *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*. Dalloz, Paris 2011¹⁰. 477. o.; Petrucci, Aldo: *Corso di diritto pubblico romano*. Giappichelli, Torino 2012. 170. o.; Feissel, Denis.: *L'empereur et administration impériale*, In: *Le monde byzantin I. L'Empire romain d'Orient (330-641)*, (Sous la direction Morisson Cécile) Presse universitaire s de France, Paris 2012². 98-99. o.

⁴⁹⁹ Delmaire, Roland: *Les institutions du Bas-Empire romain de Constantin à Justinien*. I. Les institutions civiles palatines. CERF, Paris 199. 31. o.

⁵⁰⁰ A késő császárkor rangcsoportjai kialakulásához l. Alföldy Géza: *Római társadalomtörténet*. Osiris, Budapest 2002. 180. o.; Kelemen Miklós: *A Birodalom kormányzása. A Késő-római Birodalom közszoigalata – jogi források alapján*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2007. 63. o.

a minőségében összekötő szerepet játszott a császár és a provinciák között. Egyfajta belügyminiszterként is eljár az egyes feladatok ellátására kiküldött ügynökei és a postaszolgálat irányítása révén. Az államtanács üléseinek igazgatása, meghallgatások tartása, küldöttek, követek fogadása és küldése révén a külügyminiszterihez hasonló feladatokat látott el. Szerteágazó jogköreinek teljesítésében kiterjedt udvari hivatali adminisztráció segítette.

Tanulmányomban ennek a kiemelt szerepet játszó állami főhivatalnoknak a működését kívánom elemezni. Elsőként a tisztség megjelenését, majd ezt követően az udvari hivatalok körében kialakult vezetői ('kancellári') feladatait, majd a belügyi ('belügyminiszteri') és külügyi ('külügyminiszteri') jogköreit, végül katonai jellegű hatásköreit vázolom.⁵⁰¹

1. A *magister officiorum* tisztségének kialakulása

A *magister officiorum* méltóság megjelenése pontos időpontjának megállapítása nehézségekbe ütközik, mivel a 4. század eleji források nem tesznek róla említést.⁵⁰² Emiatt a történettudomány több hipotézist is felállított, hogy megmagyarázza az új tisztség létrejöttét. Az első olyan forrás, amely a *magister officiorum* létezését tanúsítja, a *Codex Theodosianus*ban található.⁵⁰³ A szövegben a *tribunus et magister officiorum* megjelölés szerepel. Seeck úgy vélte, hogy ez a cím a *praetorianus* testőrgárda első *tribunus*-át jelölte, aki a korábbi testőr csapatok feloszlása után a *schola palatinae* vezetője lett.⁵⁰⁴ Boak arra a következtetésre jutott, hogy mivel az egyes hivatalokat vezető *magisterek* számára vonatkozó ismereteink nem teljesek, lehetetlen megmondani, hogy milyen hivatalt vezetett a *tribunus et magister officiorum*.⁵⁰⁵ Clauss szerint ellenben a *magister* terminus tartalma meghatározható, mégpedig akként, hogy e kifejezéssel jelölték minden kisebb vagy nagyobb igazgatási és végrehajtó hatalommal rendelkező udvari hivatali egység (*officia palatina*) vezetőjét.⁵⁰⁶ Álláspontja szerint a *magister officiorum* tisztség előképe lehetett a Caracalla idején, a 3. században már kialakult *principes officiorum*, akik egy

⁵⁰¹ Demandt, Alexander: Die Spätantike. Römische Geschichte von Diocletian bis Justinian 284-565 n. Chr. Verlag C. H. Beck, München 2007. 278-281. o.

⁵⁰² Clauss, Manfred: Der *magister officiorum* in der Spätantike (4.– 6.) Jahrhundert). Das Amt und sein Einfluß auf die kaiserliche Politik. Verlag C. H. Beck, München 1980. 7-14. o.

⁵⁰³ CTh 16, 10, 1. (320/1 Dec. 17), Imp. Constantinus A. ad Maximun: *Si quid de palatio nostro aut ceteris operibus publicis degustatum fulgore esse ...de qua ad Heraclianum tribunum et magistrum officiorum scribseras, ad nos scias esse perlata.*

⁵⁰⁴ Seeck, Otto: Geschichte des Untergangs des antiken Welt 2. Metzler, Stuttgart 1922. 90-91. o.

⁵⁰⁵ Boak, Arthur Edward Romilly: The roman Magistri in the Civil and Military Service of the Empire. Harvard Studies in Classical Philology 1915/26. sz. 162. o.

⁵⁰⁶ Clauss: i. m. 7. o.

meghatározott udvari hivatalt vezettek. A *princeps officiorum* jelentőségét támasztja alá az megtiszteltetés is, hogy a császár köszöntésekor (*salutatio*) a *praefectus praetorio* után következett.⁵⁰⁷ Egyúttal mint *amici et principes officiorum* a *principatus* korában a császár *consilium*ának is tagja volt. A *tribunus* szó az elnevezésben arra utalt Clauss szerint, hogy a katonai egységek és még a titkosügynökök (*agentes in rebus*) is az irányítása alá tartoztak. Magát a titkosügynöki tisztséget legkésőbb 319-re már létrehozták.⁵⁰⁸ A *magister officiorum* megjelenése Constantinus reformjainak köszönhető, és 326-ra tehető, amikor a császár egyesítette a birodalmat.⁵⁰⁹ Az első ismert *magister officiorum*i tisztséget betöltő személy Licinius lehetett.⁵¹⁰ A *praefectus praetorio* státuszának és jogköreinek reformjára is ekkor került sor,⁵¹¹ ettől kezdődően ő ugyanis a területi igazgatásban kapott vezető szerepet, így indokoltnak látszott a korábbi császár környezetében gyakorolt katonai jogköreinek egy új tisztviselőre való átruházására, aki a palota polgári hivatalnokainak vezetője is lett.⁵¹² A *magister officiorum*i tisztség megerősödése annak volt köszönhető, hogy 346-tól kezdődően már a *comes* címet is viselte.⁵¹³

Jelenlegi ismereteink szerint tehát a *magister officiorum* megjelenése Constantinus reformjaihoz köthető, aki a *praefectus praetorio*i jogkörök átalakításának eredményeképp a 4. század második évtizedétől kezdődően őt kívánta a központi igazgatás meghatározó főhivatalnokává megtenni.

2. Az udvari hivatali adminisztráció vezetőjeként gyakorolt hatáskörei

A *magister officiorum* elméletileg az összes katonai és polgári császári hivatali vezetője volt,⁵¹⁴ a gyakorlatban azonban ez korántsem volt így, mivel nem tartoztak felügyelete alá a két pénzügyekkel foglalkozó főhivatalnok, a *comes sacrarum largitionum* és a *comes rerum privatarum* irányítása alatt álló hivatalnokok (*palatini*). Nem ő irányította a *comes sacri cubiculi* fennhatósága alatt álló beosztottakat és számos alacsonyabb rendű hivatalnokot sem, hanem azok a palota intendánsának, a *castrensis*nek a beosztottjai voltak. A *magister officiorum*

⁵⁰⁷ Kelemen: i. m. 20. o.

⁵⁰⁸ CTh 6, 35, 3.

⁵⁰⁹ Stein, Ernest: Histoire du Bas-Empire 1. De l'État romain à l'État byzantin (284-476). Declée de Brouwer, Paris 1959. 11-13. o.

⁵¹⁰ Clauss: i. m. 166. o.

⁵¹¹ Havas László – Hegyi W. György – Szabó Edit: Római történelem. Osiris, Budapest 2007. 734. o.

⁵¹² Delmaire: i. m. 75-77. o.

⁵¹³ CTh 12, 1, 38.

⁵¹⁴ CTh 16, 4, 4.

felügyelete alatt álltak ellenben a kancelláriai hivatalok, a titkosügynökök (*agentes in rebus*), a *notariusok*, a *consistorium* mellett tevékenykedő segédszemélyzet, az *admissionales* és számos kisebb jelentőségű udvari alkalmazott is.

2.1.A kancelláriai hivatalnokok

A kancelláriai hivatalok jelentős fejlődésen mentek keresztül a *principatus* végétől. Az ügyosztályok száma ugyan a folyamatos összevonások és átszervezések következtében gyakran változott, de számuk általában hat volt: így a pénzügyi kérdésekkel foglalkozó *a rationibus*, a magánszemélyek által vitás jogi kérdésekben a császárhoz forduló ügyeit intéző *a libellis*, a császári nyilvántartásokat kezelő *a studiis*, a jogi döntvényeket előkészítő *a cognitionibus*, a császár hivatalos levelezését bonyolító *ab epistulis* és a személyzeti ügyekkel és a naplók vezetésével foglalkozó *a memoria*.⁵¹⁵ Az egyes ügyosztályok vezetői (*magister scrinii*) a 3. századtól gyakran viselték a *magister* címet.⁵¹⁶ Ezek az ügyosztályok – a pénzügyi igazgatás kivételével, amit jelentős mértékben átszerveztek – Constantinus óta a *magister officiorum* felügyelete alá kerültek, és ettől kezdődően *scrinia* (a szó jelentése az archívumok fadobozaira utal) megjelölést alkalmazták ezekre az igazgatási egységekre.⁵¹⁷ A *scriniumok* létszámát 314-ben Constantinus háromra csökkentette,⁵¹⁸ és közöttük egy hierarchikus viszony is kialakult. Az első a császári döntéseket formába öntő *scrinium memoriae*, a második a hivatalos levelezést végző *scrinium epistularum*, a harmadik a beadványok jogi elbírálásával megbízott *scrinium libellorum* volt.⁵¹⁹ A hivatali előmenetel szerint az ügyosztály vezetői előbb a *scrinium libellorum*, majd az *scrinium epistularum*, végül pedig a *scrinium memoriae* *magisterei* lehettek. Keleten az 5. század előtt még görög nyelvű levelezéssel foglalkozó ügyosztály is működött, időlegesen e három kancelláriai egység alárendeltségében, illetve a fogadások és az utazások

⁵¹⁵ Pókecz Kovács Attila: A principátus közjoga. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2016. 91-94. o.

⁵¹⁶ Bury, John Bagnell: *Magistri scriniorum ἀντιγραφῆς, and ρεφερενδάρτοι*. Harvard Studies in Classical Philology 1910/ 21. sz. 23-29. o.

⁵¹⁷ Maga a *scrinia* kifejezés (”in scriniis nostris”) Constantinus 314. október 29-én kelt rendeletében jelent meg először. L. CTh 6, 35, 1.

⁵¹⁸ Bolognesi Recchi Franceschini, Eugenia: The Scholae of the Master of the Offices as the Palace Praetorium. *Anatolia Antiqua* 2008/16. sz. 239-240. o.

⁵¹⁹ Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest 2015²⁰, 58. o.

szervezésére egy *scrinium dispositionum*ot is felállítottak.⁵²⁰ Az egyes hivatalok működését a *Notitia Dignitatum* részletesen meghatározta.⁵²¹

A *scrinium memoriae* hivatalnokai (*memoriales*) kérvények véleményezésével (*adnotatio*) és az azokat elutasító vagy nekik helyt adó császári döntésekre adott válaszok szerkesztésével foglalkoztak. Emellett kinevezési okmányokat (*probatoria*) is kiállítottak az ügynökök (*agentes in rebus*) számára. Ebben a kancelláriai ügyosztályban Keleten I. Leo (457-474) császár uralkodása alatt 62 főt alkalmaztak. Közülük 12 főt a *quaestor sacri palatii*⁵²² mellé jelöltek ki adminisztratív feladatok ellátására, illetve 372-ben négy személyt (*antiquarii*)⁵²³ a görög, hármat a latin nyelvű régi törvények őrzésével, illetve összeállításával bíztak meg.

A *scrinium libellorum* a vitás jogi ügyekre adott válaszokat intézte, de vizsgálatokat is folytatott. Ezért a későbbiekben Iustinianus idején a *scrinium libellorum et sacrarum cognitionum* elnevezést is felvette.⁵²⁴ I. Leo császár uralkodásának idején 34 fő (*libellenses*) látott itt el szolgálatot, amely főként *constitutio*k lejegyzésében, bizonyos udvari alkalmazottak és általában a provinciai kormányzóknál magasabb rangú tisztek kinevezési okmányainak kiállításában öltött testet. Egyúttal ők végezték az eljárási okiratok átírását, és a döntések közzétételéről is ők gondoskodtak. A *libellenses* feladatai közé tartozott a császári leiratok felolvasása és az államtanács ülésain a követek szavainak lejegyzése is. Előkelő, *illustris* címet viselő személyek ellen indított pereknél a császár által kijelölt bírakat, a *praefectus praetoriót* és Keleten 440-től a *quaestor sacri palatii* segítették a fellebbezési ügyeknél azzal, hogy az elsőfokú ítélet alapjául szolgáló okiratokat összegyűjtötték, az eljárási jegyzőkönyveit lemásolták és kiadták a feleknek.⁵²⁵

A *scrinium epistularum* hivatalnokai (*epistulares*) válaszolták meg a bírák által a császárhoz intézett leveleket (*consultationes*), és fogadták az államtanácsban a *praefectus praetorió*val megjelenő városok és provinciák küldöttségeit.⁵²⁶ Ők bocsátották ki a provinciák, a *vicariusok* és a *praefectus praetoriók* hivatalnokainak kinevezési okmányait is. Az *epistulares* Keleten a *praefectus praetorio* és a *quaestor sacri palatii* segítői is voltak az előbbiekhöz érkező

⁵²⁰ Delmaire: i. m. 66-67. o.

⁵²¹ ND Or. 19 és ND Occ. 17.

⁵²² Harries, Jill: The Roman Imperial Questor from Constantine to Theodosius II. The Journal of Roman Studies 1988/78. sz. 159-164. o.

⁵²³ CTh 14, 9, 2.

⁵²⁴ CJ 1, 17, 2, 9 és CJ 12, 19, 15.

⁵²⁵ CJ 3, 24, 3 és CJ 7, 62, 32, 4.

⁵²⁶ ND Or. 19, 8-9 és ND Occ. 18, 12; CTh 12, 12, 10.

fellebbezések elbírálásánál, amelyeknél *spectabilis* rangú bírák hoztak első fokon ítéletet. Keleten 410-416 között még nem működött görög nyelvű levelezési osztály, a *Notitia Dignitatum* azonban már egy különleges *magister (magister epistularum graecarum)* irányítása alatt álló *scriniumot* jelölt meg, amelynek feladata a görög nyelvű levelek megírása és a latin nyelvűek görögre fordítása (*eas epistolas, quae graece solent emitti, aut ipse dicat aut latine dictatas transfert in graecum*) volt.⁵²⁷ I. Leo törvénye, amely az egyes *scriniumok* létszámát határozta meg 470-474 között, a görög nyelvű levelezéssel foglalkozókat visszahelyezte a *scrinium epistularumhoz*.⁵²⁸

E három kancelláriai hivatalról összefoglalóan megállapítható, hogy bizonyos hatásköröket, így a kinevezések kibocsátását, a kérvények megválaszolását és a fellebbezési ügyeknél való segítséget elosztották közöttük. A forrásainkban fennmaradt pontos hatásköri leírások ellenére számos esetben a szövegek csak a *scrinia* vagy a *memoriales* elnevezést tartalmazták. A *memoriales* kiemelkedő szerepe annak is köszönhető volt, hogy a hamisítások elleni fellépés jegyében csak egy általuk ismert sajátos írást alkalmaztak (*litterae caelestesnek* nevezett, felfelé elnyújtott betűkkel). Mindhárom kancelláriai osztály személyzetet biztosított a jogi ügyekben eljáró másik udvari főméltóságnak, a *quaestor sacri palatii*nek is.⁵²⁹

A három nagy kancelláriai egység mellett létrejött egy kisebb, az utazásokat és a császári meghívásokat előkészítő osztály, a *scrinium dispositionum*, amely jogkörénél fogva a szállásmesteri feladatokat végző hivatalnokokkal (*mensores*) szorosan együttműködve látta el feladatait.⁵³⁰ Valentinianus (364-375) idejében még a *scrinium memoriae* belül foglaltak helyet, de már 381 előtt önállósultak, végül pedig 397-től váltak külön *scriniummá*. Keleten a hierarchiában a három fő *scrinium* mögött helyezkedett el, Nyugaton pedig a *scrinia memoriae* után következett.⁵³¹ A *scrinium dispositionum* élén is *magister* állt, akit belső előléptetéssel neveztek ki, rangban pedig a másik három kancelláriai *scriniumot* vezető *magister* mögött állt a *proximi* beosztásúakkal egy sorban.⁵³² Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy 397-ben már a *clarissimus* címet viselve, nyugdíjba vonulásakor tiszteletbeli *vicarius* lett.⁵³³ Később a többi a *proximi* beosztásával együtt harmadik osztályú *comesszé* vált 416-ban, majd ezt követően második osztályú *comes* lett 426-ban. A *magister dispositionum* tisztséget betöltő személyt

⁵²⁷ ND Or. 19, 13-13.

⁵²⁸ Delmaire: i. m. 71. o.

⁵²⁹ Delmaire: i. m. 71-72. o.

⁵³⁰ Bonfils de, Giovanni: Il comes et questor nell'età della dinastia costantiniana. Jovene, Napoli 1981. 59-68. o.; Clauss: i. m. 18. o.

⁵³¹ CTh 6, 26, 2 és 10; CJ 12, 28, 2, CJ 12, 19, 1 és CJ 3, 4, 11; ND Or. 11, 16 és ND Occ. 9. 11.

⁵³² CTh 6, 26, 2; CTh 6, 26, 10; CTh 6, 26, 12; CTh 6, 26, 2, 18; CJ 12, 19, 1.

⁵³³ Nyugaton: CTh 6, 26, 2; Keleten: CTh 6, 26, 10.

*comes dispositionum*nak nevezték 401 óta, majd megbízatásának köszönhetően 443-ban már a *consistorium comese* lett. Jelentős változások történtek az 5-6. században a *scrinium dispositiones* tekintetében, mivel a 438-ben elkészült *Codex Theodosianus* még nem tartalmazta ezt a nevet, az 534-ben kiadott *Codex Iustinianus* több *constitutio*ja pedig már említést tett róla.⁵³⁴ Az egyes *scriniumok* *magisterei* közül többen a hivatali idejük lejárta után, vagy kivételesen már alatta is a *consistoriumi* tagsággal is járó, nagy tekintélynek örvendő *quaestor sacri palatii* méltóságot is betöltötték.⁵³⁵

2.2.A császári titkosügynökök (*agentes in rebus*)

A titkosügynökök (*agentes in rebus*) a Diocletianus idején még működő hadiszállítókat, *frumentariusok*at váltották fel.⁵³⁶ Az *agens in rebusi* hivatal kialakulása a többségi irodalmi álláspont alapján a 4. század első felére tehető.⁵³⁷ A többségi álláspont szerint a *Codex Theodosianus* alapján 319-ben hozták létre az intézményt, de Mommsen⁵³⁸ szerint ezt a *constitutió*t csak később, 352-ben adták ki.⁵³⁹ A francia Delmaire 326-ra datálja a vitatott forráshely megjelenését, s ebből azt a következtetést vonja le, hogy 326 előtt már működtek titkosügynökök.⁵⁴⁰ Sály álláspontja szerint Diocletianus⁵⁴¹ szervezte át a visszaéléseik miatt gyűlöltté vált *frumentarii* működését, és hozta létre az új ügynöki szervezetet (*agentes in rebus*), melyet Constantinus kivett a *praefectus praetorio* irányítása alól, és a *magister officiorum* alá helyezte.⁵⁴² A források keletkezési időpontja körül kialakult vita ellenére megállapítható, hogy a Constantinus (306-337) nevéhez köthető államreformok eredményeként jött létre az *agentes in rebus* a 4. század első felében. Katonai jellegű feladatokat is elláttak, de egyértelműen a *magister officiorum* irányítási hatalma alatt álltak, mind keleten, mind nyugaton.⁵⁴³ A titkosügynökök a korábban már hivatalt viselt személyek közül kerültek ki, de különösen a városi tanácsnokok, *curialisok*⁵⁴⁴ körében volt vonzó a tisztség, mivel így számos, őket terhelő

⁵³⁴ CJ 12, 19, 1, 3 és 11.

⁵³⁵ Delmaire: i. m. 72-73. o.

⁵³⁶ Sály Pál: Titkos ügynökök a császárkori Rómában. Debreceni Szemle 2002/4. sz. 528–536. o.

⁵³⁷ Stein: i. m. 113. o.

⁵³⁸ Mommsen, Theodor: Das theodonische Gesetzbuch. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 1900/21. sz. 183-185. o.

⁵³⁹ CTh 6, 35, 3.

⁵⁴⁰ Delmaire: i. m. 98-99. o.

⁵⁴¹ Williams, Stephen: Dioclétien. Le renouveau de Rome. Infolio, Dijon 2006. 285. o.

⁵⁴² Sály: i. m. 531-532. o.

⁵⁴³ ND Or. 11, 11 és ND Occ. 9, 9.

⁵⁴⁴ Ganghoffer, Roland: L'évolution des institutions municipales en Occident et en Orient au Bas Empire. Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, Paris 1963. 53-152. o.

közigazgatási feladat alól mentességet kaphattak.⁵⁴⁵ A testületbe való lépés feltétele a szabad emberként való születés és a megfelelő erkölcsök, valamint a korábbi szolgálatok vizsgálata is szükséges volt.⁵⁴⁶ A *schola agentum in rebus*ba való felvételhez a tagok többségének a jóváhagyása kellett, ezt követően a *magister officiorum* tett javaslatot a felvételre, de 399-től kezdődően a császár már egyedül döntött a testületbe való belépésről.⁵⁴⁷ Miután a frissen kinevezett *agens in rebus* Keleten I. Leo császár idején átvette a *scrinium memoriae* által kiállított okiratot (*probatoria*),⁵⁴⁸ bejegyezték a *magister officiorum adiutor*a által vezetett nyilvántartásba (*matricula*).⁵⁴⁹ Kezdetben 50 fő lehetett a teljes állomány létszáma, de az ellátandó feladatok sokrétű bővülése miatt e státusszal rendelkezők száma gyors növekedésnek indult, s már I. Leo uralkodása alatt 1248 főben maximalizálták az *agentes rebus scholá*ba tartozókat.⁵⁵⁰ A katonai hierarchiában való előrelépésük a lovassági hadrend szerint történt, így felülről lefelé haladva *ducenarii*, *centanarii*, *biarchi*, *circitores* és *equites* rangosztályok léteztek.⁵⁵¹ Az előléptetés a szolgálati idő és a teljesítmény figyelembevételével történt. Miután a lovasságnál az e rangok szerinti hierarchia továbbra is fennmaradt, az *agentes in rebus* megjelölésére a *veredarii* kifejezést is alkalmazták.⁵⁵² A szolgálati idő korábban 20 év volt, majd 435-ben felemelték 25 évre. Nyugállományba vonulásukkor nagy presztízzsel járó címeket adományozhattak számukra. Bár az *agentes in rebus officium*át a *magister officiorum* vezette, ő is tetszőleges számú alkalmazottat vehetett maga mellé.⁵⁵³ A *schola agentum in rebus* élén a *principes officiorum ex agentibus in rebus* állt, aki *ducenariusi* beosztású volt, s rendszerint a többi titkosügynök közül kiválasztva nevezték ki.⁵⁵⁴ A többi *ducenariusi* rangú közül az egyik rendszerint a *magister officiorum* segéde (*adiutor*) volt.⁵⁵⁵ Az idők folyamán már kilenc *subadiuva* tartozott a *magister officiorum* által irányított *schola agentum in rebus*hoz. Közülük kettő *adiutor*, három a fegyvergyárakért felelős *subadiuva fabricarum*, négy pedig a külügyi kapcsolattartásért felelős *subadiuva barbarorum* (a birodalom négy nagy

⁵⁴⁵ Sáy: i. m. 533. o.

⁵⁴⁶ CTh 6, 27, 4.

⁵⁴⁷ CTh 1, 9, 1-2; CTh 16, 5, 29; CTh 6, 27, 11; CTh 6, 27, 17.

⁵⁴⁸ CJ 12, 20, 3; CJ 12, 59, 10, 3.

⁵⁴⁹ CTh 1, 9, 1 és 3.; CTh 6, 27, 3.

⁵⁵⁰ CJ 12, 20, 3.

⁵⁵¹ Clauss: i. m. 24. o.

⁵⁵² Hieron. Abd. 1: *eos enim, quos nunc agentes in rebus vel veredarios appellabant, veteres frumentarios niminabant.*; CTh 8, 5, 17.

⁵⁵³ Várady László: Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik. A római birodalom utolsó évszázada (376-476). Akadémiai Kiadó, Budapest 1961. 56. o.; Giardina, Andrea: Aspetti della burocrazia nel Basso Impero. edizioni dell'ateneo & bizarri, Roma 1977. 55-64. o.

⁵⁵⁴ Giardina: i. m. 21-23. o.

⁵⁵⁵ Delmaire: i. m. 103-106. o.

területi egysége szerinti elosztásban: *subadiuva Orientis, subadiuva Asianae, subadiuva Ponticae, subadiuva Traciarum et Illyrici*)⁵⁵⁶ keretében működött.⁵⁵⁷

Az *agentes in rebus* feladatai között a források a császári üzenetek továbbítását jelölik meg, melyek között császári parancsokat, idézéseket, letartóztatásokat, rendeletek és ítéletek végrehajtását szolgáló utasításokat találunk. Emellett számos palotán kívüli és az udvari igazgatóshoz tartozó feladatot is elláttak. A palotán kívüli tevékenységük körében ellenőrizték az állami posta működését (*cursus publicus*), külföldi követek fogadása és császári udvarhoz kísérése céljából pedig gyakran küldték őket a határokhöz.⁵⁵⁸ Az állami postaszolgálat (*cursus publicus*) felügyelete körében egyrészt ellenőrizték a posta szolgáltatásait igénybe vevők engedélyeit, másrészt jelentést készítettek minden olyan cselekményről, amelynek politikai vonatkozásai lehettek.⁵⁵⁹ A tartományokban a hivatalnokok és a lakosság véleményéről beszámolót készítettek, így titkosügynöki jellegű feladatokat is elláttak (*curiosi*).⁵⁶⁰ Számos alkalommal előfordult, hogy fontosabb politikai és vallási rendezvényeken császári megfigyelőként is részt vettek, hogy azokról jelentéseket készíthessenek az uralkodónak. Ezek azonban csak eseti jellegű megbízások voltak, nem a fő tevékenységi körükhöz tartoztak.⁵⁶¹

2.3.A notariusok

A császári jegyzőket gyakran jelölték a *tribunus et notarius* megjelöléssel, ami nem felel meg teljes mértékben a gyakorlatnak, hiszen a jegyzők mindegyike nem rendelkezett *tribunusi* címmel. Fő feladatuk a császári meghallgatások összefoglalóinak leírása és az államtanács üléseinek jegyzőkönyvbe foglalása volt.⁵⁶² Ez utóbbi bizalmas szerepük miatt kezdték el őket az 5. századtól a *consistoriummal* egyenértékű megjelölés, a *secretis* miatt titkároknak (*secretarii*) is nevezni.⁵⁶³ Emellett ellátták a császári levelek, parancsok és utasítások

⁵⁵⁶ ND OR. 9.

⁵⁵⁷ Kelemen: i. m. 28-29. o.

⁵⁵⁸ Impallomeni, Giambattista: 'Agentes in rebus. in: Novissimo Digesto Italiano I, Unione, Torino 1958. 399-400. o.

⁵⁵⁹ Crozier-Petrequin, Sylvie — Delmaire, Roland — Desmulliez, Janine — Gatiez, Pierre-Louis: Les correspondances: des documents pour l'histoire du cursus publicus? in: Correspondances. Documents pour l'histoire de l'Antiquité tardive. Université de Lille, Lille 2003. 143-166. o.

⁵⁶⁰ Purpura, Gianfranco: I curiosi et la schola agentum in rebus. Annali del Seminario Giuridico della Università di Palermo 1973/34. sz. 168-231. o.

⁵⁶¹ Lopuszanski, Georges: La Police romaine et les Chrétiens. L'antiquité classique 20/1 (1951). 5-46. o.; Sárosi, i. m. 534-535. o.

⁵⁶² CTh 6, 10, 2 és CTh 6, 25, 7.

⁵⁶³ Kelemen: i. m. 32. o.

továbbítását is. Több esetben teljesítettek bizalmas jellegű egyéb feladatokat, mint például idézések elvitelét, száműzetésbe küldés közlését, letartoztatások fogyanatosítását, vizsgálatok lefolytatását, követként való eljárást, újoncok sorozását, az államkincstár részére készpénz továbbítását, vagy éppen ha a helyzet úgy hozta, a helyi katonai vezetőkkel együttműködve egy adott provincia védelmének megszervezését.⁵⁶⁴ Az 5. századtól gyakran találkozhattunk velük mint egyházi *sinodusok* szervezőivel és elnökeivel.⁵⁶⁵

Közvetlenül a császár felügyelete alatt álltak, de a jegyzéket (*matricula*) a *magister officiorum* vezette.⁵⁶⁶ A jegyzők külön testületet (*schola notariorum*) alkottak, melynek élén a három *principales* állt. Közülük a legrégebben hivatalban lévő, a *primicerius notariorum* vezetésével működtek.⁵⁶⁷ Őt egy *secundicerius*, majd egy *tertiocerius* személy követte a rangsorban. A harmadik vezető (*tertiocerius*) – aki csak az 5. és a 6. századi forrásokban jelenik meg – I. Leo (457-474) uralkodását megelőzően a *pragmatica sancti*ók szerkesztésével foglalkozó hivatali szervezet (*pragmaticarii*) élén állt, amely elkülönült mind a többi udvari hivattaltól, mind az *agentes in rebus* testületétől. A *secundicerius* a testület vezetőjének a helyettese (*adiutor*) volt, a *primicerius* pedig 382-től egy olyan *proconsuli* rangú személy, aki a több tartományt felügyelő *vicariust* is megelőzte a hivatali rangsorban.⁵⁶⁸ A *Notitia Dignitatum* rangsora alapján a *notariusok primiceriusa* a második *spectabilis* rangú méltóság a *cubiculum primiceriusa* után. Zeno császár (474-491) a korábban határozott ideig fennálló *primiceriusi* tisztséget két évben korlátozta, majd nyugdíjba vonulásakor tiszteletbeli (*vacant*) *magister officiorum* lett, megelőzve valamennyi tiszteletbeli *illustris* személyt.⁵⁶⁹ A jegyzők *primiceriusa* egyúttal a legfontosabb polgári és katonai tisztséget viselők jegyzékének, a *laterculum maius*nak a vezetéséért is felelős volt,⁵⁷⁰ ennek következtében az előléptetések, a kinevezések és a kinevezési okmányok kiállítása a feladatai közé került, amelynek ellátásában a *laterculenses*nek nevezett hivatalnokok segítettek. A *notariusok* a késői császárság időszakában jelentős társadalmi megbecsülésnek örvendtek, és karrierlehetőségeik jelentősen bővültek a korábbi rabszolga származású császári írnokokhoz képest. Ezt a felemelkedést jól szemlélteti, hogy 371-ben Theodorust, a *notariusok secundiceriusát* Antiochiában halálra ítélték, mert Valens helyét kívánta elfoglalni a trónon. Iohannes, a *notariusok primiceriusa* már

⁵⁶⁴ Sáy: i. m. 535. o.

⁵⁶⁵ Delmaire: i. m. 52-53. o.

⁵⁶⁶ Clauss: i. m. 22. o.

⁵⁶⁷ Jones, Arnold Hugh Martin: The Later Roman Empire 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey I. Basil Blackwell, Oxford 1964. 337. o.

⁵⁶⁸ CTh 6, 10, 2.

⁵⁶⁹ CJ 12, 7, 2.

⁵⁷⁰ ND Or. 18, 3-6 és ND Occ. 16, 4-5.

szerencsésebbnek mondhatta magát, mivel 423-ban Honorius (395-423) után császár (igaz *usurpatorként*) lett.⁵⁷¹

2.4.A *consistorium* mellett tevékenykedő segédszemélyzet, az *admissionales*

A *dominatus* időszakában az államtanács (*sacrum consistorium*) volt a hivatalos politikai élet központja, ahol a legfontosabb döntéseket megtárgyalták és meghozták, így a működését biztosító hivatali apparátus is kiemelt jelentőséggel bírt. A császár emellett a magánszemélyek és a hivatalnokai számára meghallgatásokat (*admissiones*) is tarthatott.⁵⁷² Míg a *principatus* idején még rabszolgák és császári felszabadítottak feleltek a császári udvar tanácskozásainak és meghallgatásainak megszervezéséért,⁵⁷³ hivataluk a *dominatus* idején *officium admissionum* formájában élt tovább azzal a jelentős változással, hogy szabad emberekből álló hivatalnokok látták el a szolgálatot a *magister officiorum* irányításával.⁵⁷⁴ A városi közterhek alól mentesített *admissionales* hivatalnokokat az 5. századtól Keleten a *scrinium libellorum* által kiállított kinevezési okmánnyal (*probatoria*) iktatták be hivatalukba.⁵⁷⁵ Teremőri feladatokat ellátva az *admissionales* részt vettek a *sacrum consistorium* működésének biztosításában, mivel ők vezették be a meghívottakat. Minél magasabb beosztású *admissionales* körbe tartozó személy volt a bevezető, annál nagyobb megtiszteltetést jelentett ez a meghívott vendégnek. A szervezet élén egy *magister* állt, aki kezdetben *clarissimus* rangú méltóság volt, majd még 414 előtt *vicarius* címet viselő *spectabilis* lett, végül a 6. századra *comesi* címet kapott (*comes admissionum*). A hierarchiában utána következő személy a *proximus* volt. Az *admissionales* személyzete a palotában a csendre felügyelők (*silentiariusok*) közül került ki.⁵⁷⁶

2.5. Az alacsonyabb rendű alkalmazottak

Számos kisebb jelentőségű udvari alkalmazott is a *magister officiorum* irányítása alá tartozott.⁵⁷⁷ Közülük elsőként az ajtónálló (*decani*) tisztséget viselők feladatait látom szükségesnek bemutatni annak ellenére, hogy a *Notitia Dignitatum* nem tesz róluk említést.

⁵⁷¹ Delmaire: i. m. 54. o.

⁵⁷² Stein: i. m. 282-283. o.; Clauss, i. m. 19. o.

⁵⁷³ Suet. Vesp. 14.

⁵⁷⁴ CTh 6, 35, 3; ND Or. 11, 17 és ND Occ. 9, 14.

⁵⁷⁵ CJ 12, 59, 10.

⁵⁷⁶ Delmaire: i. m. 43-44. o.

⁵⁷⁷ Guillard, Rodolphe: Le décanos et le référendaire. Revue des études byzantines 1947/ 5. sz.. 90-100. o.

Ókori szerzők gyakran hasonlítják szerepüket a korábbi *lictoroké*hoz, amihez az is hozzájárult, hogy a jelvényük a bot volt. Gyakorlatilag a császári lakosztályok és a főbb termek őrei, ritkábban kisebb jelentőségű küldemények továbbítói voltak. Jelentős számuknak köszönhetően saját testületet, *scholát* (*schola decanorum*) alkottak, amit négy osztályra osztottak, élükön egy-egy *primiceriusszal*, akik pedig szolgálati idejük hossza alapján nyerték el kinevezésüket, és két évig maradtak tisztségükben.⁵⁷⁸ A császárné szolgálatára szintén rendelték *decani* tisztséget betöltőket, aki üzeneteket továbbítottak és meghívókat juttattak el a címzettekhez.⁵⁷⁹ Fontos megemlíteni, hogy a *decani* elnevezést viselték még a templomok és az egyházi szolgálatban állók is, de ők nem keverhetők össze a császári adminisztrációhoz tartozó személyzettel.⁵⁸⁰

A *princeps* mellett működő fáklyavivők (*lampadarii*) már a *principatus* korában is fontos gyakorlati szerepkörrel és szimbolikus tekintéllyel is bírtak. Ezt annak köszönhették, hogy a diadalmenet lángjára emlékeztető tevékenységük számos vallási kultusz ceremóniájára is utalt, illetve ők előzték meg az uralkodót a birodalom városaiba történő látogatások alkalmából rendezett ünnepi keretek között való belépéskor, ami az iránta való tisztelet jele is volt egyben.⁵⁸¹ A kezdetekben csak Keleten működtek fáklyavivők,⁵⁸² majd a későbbiekben III. Valentinianus (425-455) 450-ben kiadott novellája már arról tanúskodott, hogy Nyugaton is a *magister officiorum* felügyelte a fáklyavivők testületét.⁵⁸³ A Nyugati Birodalomban a *lampadarii* testületét egy *primicerius* rangú személy igazgatta, akinek három évre szólt a megbízatása. A testületbe tartozókat egy, kettő, illetve három fokozattal is visszavethették, ha két, három vagy négy évet igazolatlanul voltak távol a szolgálattól. Az ötödik év után a szankció a nyilvántartásból való törlésben állt. Keleten I. Leo császár idején a *lampadariusok* kinevezési okmányát a *scrinium libellorum* állította ki.⁵⁸⁴

A *magister officiorum* bíróságának alacsony beosztású őrei (*cancellarii*) a *Notitia Dignitatum* alapján csak Nyugaton léteztek.⁵⁸⁵ Első megjelenésük 326-ra tehető, amikor az

⁵⁷⁸ CTh. 6, 33, 1 (416. Nov. 4). Imp. Honorius et Theodosius AA. Helioni Comiti et magistro officiorum. *Quattuor, qui ex corpore decanorum ad primum militiae gradum pervenerint, biennii spatio primiceriatus gerant officium, neque ulterius cuiquam hoc loco liceat immorari, ut omni gratia et ambitione cessante post duorum annorum curricula succedant prioribus subsequentes.*

⁵⁷⁹ CJ 12, 26, 2 és CJ 12, 59, 10, 5.

⁵⁸⁰ Guillard: i. m. 90-94. o.

⁵⁸¹ Alföldi András: Die Ausgestaltung des monarchischen Zeremoniells am römischen Kaiserhofe. Mitteilungen des Deutschen Archäologischen Instituts, Römische Abteilung 1934/49. sz. 111-118. o.

⁵⁸² ND Or. 11, 12

⁵⁸³ Valentin II. Novellae 30.

⁵⁸⁴ CJ 12, 59, 10, 5.

⁵⁸⁵ ND Occ. 9, 15.

agentes in rebus és a pénzügyi hivatalok (*largitionales et officiales comitum rerum privatarum*)) mellett töltöttek be alacsonyabb rangú tisztségeket.⁵⁸⁶

Jelentős a *Notitia Dignitatum* által is említett szállásadói, kvártélyozási feladatokat láttak el *mensores*nek nevezett személyek.⁵⁸⁷ Fő tevékenységük a katonák és a tisztviselők számára lakóépületek (*hospitum* vagy *hospitalitas*) kijelölésében állt, s így már elkülönültek a kiosztásra kerülő gabonát kimérő *mensorestől*.⁵⁸⁸ A *mensores* külön testületet (*schola mensorum*) alkottak, amelynek élén a *primicerius* állt, aki egy 405-ben kelt császári rendelet alapján két év szolgálat után az *agentes in rebus* listájára is felkerülhetett.⁵⁸⁹ A császár utazásai és *Constantinapolis*ban való tartózkodásakor a házak küszöbfáira feljegyezték az ott elszállásolni kívánt személyek nevét. A szállásul kijelölt házakat három részre osztották, melyek közül a tulajdonos kiválaszthatta a saját lakrészét. A második részt az állandó jelleggel ott elszállásolt személynek jelölték ki, míg egy harmadik szintén valaki kvártélyozására szolgált.⁵⁹⁰ A súlyos terhek alól a rangosabb személyek kedvezményeket kaptak, így az *illustris* rangú hivatalnokok csak házuk felét jelölték ki, míg a műhelyek (*ergastaria*) és üzletek tulajdonosai felmentést kaptak a beszállásolás alól, kivéve olyankor, ha a kijelölt lakhely nem rendelkezett istállóval, és azt a tulajdonosa nem orvosolta.⁵⁹¹ Ezt a felmentést 404-től a fegyverüzemek dolgozói is megkapták az udvar távolléte alatt.⁵⁹² A későbbiekben, az 5. században az ilyen mentességgel rendelkezők köre fokozatosan bővült, például a tanárok, a festők, illetve számos állami hivatalnok vonatkozásában.⁵⁹³

A levélhordó (*cursores*) szintén nem kerül említésre a *Notitia Dignitatum*ban, ennek ellenére *Constantinapolis*ban saját *scholát* alkottak, s így a *magister officiorum* felügyelete alatt álltak. Kinevezési okmányukat ők is *scrinium libellorumtól* kapták.⁵⁹⁴ A levelek továbbításával más hivatalnokokat is megbízhattak, így különösen a *notariusok*, a *silentiariusok* vagy éppen a magánlakosztályokban szolgálatot teljesítő *cubiculariusok* is elláthatták ezt a feladatot.⁵⁹⁵

⁵⁸⁶ CTh 6, 27, 1.

⁵⁸⁷ ND Or. 11, 12.

⁵⁸⁸ Delmaire: i. m. 81. o.

⁵⁸⁹ CTh 6, 34, 1, 8.

⁵⁹⁰ Kelemen: i. m. 153-154. o.

⁵⁹¹ CTh 7, 8, 4-5.

⁵⁹² Clauss: i. m. 19-20. o.

⁵⁹³ Delmaire: i. m. 81-82. o.; Kelemen, i. m. 154-155. o.

⁵⁹⁴ CJ 12, 59, 10, 5.

⁵⁹⁵ Clauss: i. m. 21. o.; Delmaire: i. m. 82. o.

3. Belügyi kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök

A *magister officiorum* meghatározó jelentőséggel bírt a birodalom belügyeinek irányításában. A kancelláriai hivatalok révén összekötő szerepet játszott a császár és a provinciai igazgatás között, törvények és *rescriptumok* szerkesztésében vett részt, valamint ő állította ki a kinevezési okmányokat is.

Az állam belügyeinek intézése körében és a birodalmi politika alakítása szempontjából is elsőrangú tény volt, hogy a *magister officiorum* készítette elő és vezette az államtanács (*sacrum consistorium*) üléseit. A birodalom minden részéből érkező, a városok és a provinciák küldötteit is ő fogadta.⁵⁹⁶ A *consistoriumban* ő olvasta fel a kérelmeket, és bemutatta a meghallgatásra váró méltóságokat. Az államtanács ülésein kívül eljárva tiszteletbeli címeket adományozott, illetve Nyugaton ő nevezte ki a provinciák kormányzóit.⁵⁹⁷ Több alkalommal is előfordult a késői császárság történetében, hogy a *magister officiorumot* kérték fel arra, hogy egy új császár trónra lépése alkalmából rendezett ceremóniák elnöke legyen. Ennek fő oka feltehetően az volt, hogy ő ismerte leginkább az udvari etikettet, de hozzájárulhatott az a tény is, hogy ő volt palotaőrség parancsnoka.⁵⁹⁸

A *magister officiorum* felügyelte a kancelláriai hivatalok által szerkesztett törvények és rendeletek kiadását. Ő kapta meg a *quaestor sacri palatii* által szerkesztett császári rendeleteket, gondoskodott azok továbbításáról és kihirdetéséről, illetve a *constitutiókat* megerősítette, valamint felügyelte alkalmazásukat is.⁵⁹⁹ A legtöbb általános érvényű polgári jogi tartalmú okiratot hozzá intézték, különösen azokat, amelyek valamennyi bírót érintették, mivel a provinciai hatóságokkal ő állt kapcsolatban.⁶⁰⁰

Jelentős vizsgálói feladatokat is ellátott, amit a császárral kialakított bizalmas jellegű viszonyának is köszönhetett. A tényleges vizsgálatokat természetesen általában a beosztottjai, főként a titkosügynökök állományának tagjai (*agentes in rebus*) végezték, de személyesen is eljárta a felelősségteljes eljárást igénylő politikai, katonai vagy vallási ügyek esetében.⁶⁰¹

⁵⁹⁶ Ammianus 28, 6, 8: *Quibus compertis romanus misso equite velocissimo magistrum officiorum petit remigium, affinem suum vel rapinarum participem, ut provideret imperatoris arbitrio cognitionem huius negotii vicariosibique deferri.*

⁵⁹⁷ CJ 2, 7, 20.

⁵⁹⁸ Delmaire: i. m. 91. o.

⁵⁹⁹ CTh 1, 8, 1-3.

⁶⁰⁰ Delmaire: i. m. 91-92.

⁶⁰¹ Purpura: i. m. 231-275. o.

A provinciai kormányzókkal kapcsolatban meghatározó jogköröket gyakorolt. Így ő kapta meg az általa kinevezett vezetők és felügyeletük alatt álló hivatalnokok, valamint a birodalmi posta felügyelőinek (*curagendarii*, akiket a népnyelv *curiosinak* is nevezett)⁶⁰² jelentéseit.⁶⁰³ Egy Numus nevű *magister officiorum*hoz intézett császári *constitutio* előírta, hogy a provinciai kormányzók számára adott címek az ő megítélésétől függenek.⁶⁰⁴

Jelentős és sokrétű jogszolgáltató jogkörrel is bírtak a *magister officiorum* méltóság viselői. Elsőként a valamennyi udvari méltóságot, illetve állami főtisztviselő által gyakorolt jogszolgáltató hatáskört kell említeni, amelynek alapján a felügyelete alatt működő hivatalnokok vétkes magatartással okozott cselekményeit bírálta el.⁶⁰⁵ Ennek egyik példája volt, hogy 359-ben még a *praefectus praetorio* járt el egy postai tisztviselő ügyében, ellenben 384-ben már egy a lovak minőségét ellenőrző istállómeister (*strator*) rangú beosztottja azt követelte, hogy ügyében a *magister officiorum* járjon el.⁶⁰⁶ Másodikként a felügyelete alatt működő szolgálatok működési körébe eső vétkes cselekményeket is joga volt elbírálni.⁶⁰⁷ Ennek alapján a *magister officiorum* a *praefectus praetorio*val együtt járt el a birodalmi postai szolgáltatást engedély nélkül nyújtó személyek bűncselekményeinél.⁶⁰⁸ Harmadikként maga a császár is átruházhatta (delegált jogkörként) számára azokat az ügyeket, amelyekben saját maga nem kívánt ítélni, vagy éppen fellebbezési ügyeket. Végül Keleten az 5. században a *magister officiorum* fokozatosan kizárólagos joghatóságot szerzett a kancellária személyzet ellen folytatott eljárásoknál.⁶⁰⁹

4. A *magister officiorum* és a külügyek

A *magister officiorum* külügyekkel kapcsolatos jogkörei elsősorban az udvari hivatalnokok irányában gyakorolt vezetői tevékenysége és a ceremóniamesteri teendői során szerzett tapasztalatainak, illetve a hivatali etikettet jól ismerő képességeinek köszönhetően alakultak ki.⁶¹⁰ A 4. századtól felruházták a külföldi uralkodókkal való kapcsolattartási feladatkörökkel,

⁶⁰² CTh 6, 29, 1. (355 Iul. 22) Imp. Constantius A. Ad Lollianum Praefectum Praetorio: *Ii, quos curagendarios sive curiosos provincialium consuetudo appellat, ...*

⁶⁰³ *Purpura*: i. m. 168-231. o.

⁶⁰⁴ CJ 1, 24, 4.

⁶⁰⁵ *Kelemen*: i. m. 150-153. o.

⁶⁰⁶ CTh 6, 29, 3.

⁶⁰⁷ *Clauss*: i. m. 78-79. o.

⁶⁰⁸ CTh 6, 29, 3.

⁶⁰⁹ *Delmaire*: i. m. 93. o.

⁶¹⁰ *Ferenczy Endre – Maróti Egon – Hahn István*: Az ókori Róma története. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1998. 390. o.

ezért hivatali apparátusában helyet kaptak azok a titkosügynökök (*agentes in rebus*) is, akik tolmácsként (*interpretes diversarum gentium*) működtek, akik a követeket kísérték, vagy éppen az uralkodóhoz intézett beszédek, iratokat fordították le.⁶¹¹

A *magister officiorum* és hivatalnokai fontos feladatokat láttak el a külföldi követeknek a birodalom határától a császár előtti megjelenéséig tartó út minden egyes szakasza során. Először fogadó küldöttséget delegáltak a határra a külföldi követeknek szóló meghívólevéllel a fővárosba, és az utazáshoz szükséges lovakat és öszvéreket a meghívott rendelkezésére bocsátották. A *Constantinapolis*ba tartó út során *Antiochia* környékén újabb titkosügynököt menesztettek a külföldi küldöttség üdvözlésére, s felajánlották, hogy hajón vagy szárazföldön folytathassa útját.⁶¹² Újabb szakaszt jelentett a külföldi *legatus* utazásában a kis-ázsiai város, *Chalcedon*, ahol a *magister officiorum* felügyelete alatt működő *scrinium barbarorum* vezetőjével (*optio*) találkozott, aki az utazási kiadásait megtérítette, és átadta az üdvözlő ajándékot. Ezt követően maga a *magister officiorum* üdvözölte személyesen, felajánlotta szolgálatait, s biztosította arról a külföldi delegációt, hogy a fővárosban méltó módon elhelyezik. A fővárosban – miután a számára kijelölt tartózkodási helyre megérkezett – a *magister officiorum* ismételen személyesen üdvözölte, újból ajándékot küldött számára a *scrinium barbarorum* vezetőjén keresztül, és az úti fáradalmak után erejének mielőbbi visszanyerését kívánta. A megérkezését követő második vagy harmadik napon meglátogatta a *magister officiorum*ot, aki a *legatus* uralkodója családja és utazása felől érdeklődött. A *dominus* döntése után a *magister officiorum* vagy a császár meghívta a *consistorium* ülésére. Miután a császár elfoglalta helyét a trónon, a követet bevezették az ülésterembe. Az üdvözlési formulák után az ajándékok kölcsönös átadására került sor. A meghallgatást követően a császár elbocsátotta a követet, és a *magister officiorum* bezárta a *consistorium* ülését.⁶¹³

A külföldi vendégek és küldöttségek fogadásának minden szakaszában jelen volt a *magister officiorum* és hivatalnokai. Közülük is kiemelkedett a *scrinium barbarorum* ügyosztály, amely nemcsak a külügyekkel foglalkozott, hanem minden barbár népekkel kapcsolatos ügy intézésében részt vett. A *scrinium barbarorum* ügyosztály vezetője az *optio* volt.⁶¹⁴ A *magister officiorum* azonban nemcsak a külföldi követek fogadása révén volt részese a külügyek irányításának, hanem személyesen vagy titkosügynökei és *notariusai* közvetítésével

⁶¹¹ A tolmácsok tekintetében l. ND Or. 11, 46.

⁶¹² Const. Porph. Cer. 1, 87.

⁶¹³ Clauss: i. m. 64-67. o.; Delmaire: i. m. 83-84. o.

⁶¹⁴ Clauss: i. m. 65. Ezzel szemben Delmaire az *optio*t a *dominatus* hadseregének egyik altisztjének tartja, aki az utazási költségek és az ajándékok felelőseként inkább a *scrinium barbarorum* pénztárnoka lehetett. L. Delmaire: i. m. 84-85. o.

részt vett külföldi országokba küldött delegációkban. Ha személyesen nem ő utazott, akkor a *legatus*oknak ő adta át a császár üzenetét, és ő rendelkezett az utazási költségek kiutalásáról is.⁶¹⁵

5. Katonai jellegű hatáskörei

Korábban már utaltunk rá, hogy a *magister officiorum* a palotaőrség parancsnoka is volt. Nyugaton öt, Keleten kezdetben hét, majd a későbbiekben tizenegy *scholae palatinae* egység tartozott az irányítása alá, mindegyikben ötszáz ember teljesített szolgálatot. Az új testőrgárdát Constantinus hozta létre, miután a Milvius hídnál folytatott csatát követően (312. október 28)⁶¹⁶ a korábbi testőrcsapatokat (*cohortes praetoriae*) feloszlatta.⁶¹⁷ Az új, ötszáz főből álló egységeket (*scholae*) egy *tribunus* parancsnoksága alá osztották be. A *scholae palatinae*hez került katonák a *militia armata* körébe tartoztak, de magasabb zsoldot kaptak.⁶¹⁸ Egy 396-ban hozott törvény alapján különbséget tettek harcoló és palotacsapatok között.⁶¹⁹ Miután a palotaőrséget ellátó *scholae* a testőreit saját maga képezte ki, ezért vezetőik, a *tribunus*ok nem tartoztak egyetlen reguláris katonai parancsnokság alá sem, hanem a *magister officiorum* irányítása alá kerültek.⁶²⁰ Ennek köszönhetően a *magister officiorum*nak ráhatása volt a *scholae* katonáinak felvételére, fegyelmi helyzetére, javadalmazásukra és egyben joghatóságot is gyakorolt felettük.⁶²¹ A *Notitia Dignitatum* a *magister officiorum* irányítása alatt álló intézmények listájának élén helyezte el a testőrséget, ami ennek a különleges egységnek a jelentőségét mutatja.⁶²² A palotaőrség legfontosabb feladata a császár személyének védelme volt. Az alapos katonai felkészültség érdekében a harci gyakorlattal rendelkező csapatok köréből válogatták őket.⁶²³ A *magister officiorum* egészen I. Leo császár reformjáig megmaradt a testőrség parancsnoka, s így a fővárosban előforduló zavargások leverésével is gyakran megbízták.⁶²⁴

⁶¹⁵ Delmaire: i. m. 85. o.

⁶¹⁶ Stein: i. m. 91. o.; Maraval, Pierre: Constantin le Grand. Empereur romain, empereur chrétien 306-337. Éditions Tallandier, Paris 2014². 78-80. o.

⁶¹⁷ Zlinszky János: Ius publicum. Osiris-Századvég, Budapest 1994. 190. o.

⁶¹⁸ Clauss: i. m. 40. o.

⁶¹⁹ CTh 7, 4, 23 . . . *ad omnium utique numerorum sive vexillationum aut etiam scholarum tribunos...*

⁶²⁰ Bats, Maria – Benoist, Stéphane – Lefebvre, Sabine: L'empire romain au III^e siècle de la mort de Commode au Concile de Nicée. Atlande, Tournai 1997. 151. o.

⁶²¹ Clauss: i. m. 78. o.

⁶²² Zos. 5, 45, 6.

⁶²³ Amm. 16, 4, 1.

⁶²⁴ Cosme, Pierre: L'armée romaine. VIII^e s. av. J.-C. – V^e s. ap. J.-C. Armand Colin, Paris 2009. 243. o.

II. Theodosius 443-ban egy törvényi felhatalmazást adott a *magister officiorum*nak a határ menti csapatok megszervezésére, s e feladatainak ellátásáról éves rendszerességgel be is kellett számolnia. Egy idő után a határ menti csapatok katonáinak jogvitáival kapcsolatban jogszolgáltató hatáskört is kapott.⁶²⁵ Bár az idők folyamán a *magister officiorum* korai feladataira jellemző katonai jelleg a civil jogkörökkel szemben háttérbe szorult a késői császárság teljes időszakában, gyakorolta katonai parancsnoki hatalmát, katonai műveletekben részt vett.⁶²⁶

További fontos katonai jellegű hatásköre volt a katonai eszközöket előállító manufakturális fegyvergyárak irányítása. Ezt kifejezi a *Notitia Dignitatum* általi megjelölés, amelyben ezeknek a manufaktúráknak a termékeit (íj, lándzsa, kard, pajzs, sisak, a páncélzat egyes elemei) találjuk. Korábban a fegyvergyárak irányítása a *praefectus praetorio* ellenőrzése alatt állt, majd ez a hatáskör a 4. században átkerült a *magister officiorum*hoz.⁶²⁷ A felügyeleti jogkör átszállásának idejét Lydus 395-ben jelölte meg, azonban pontos dátumot a források alapján nem lehet megállapítani.⁶²⁸ A szakirodalomban Macmullen és Clauss által képviselt álláspont szerint ez a feladatátszállás már 390-ben bekövetkezett, mivel a területet szabályozó császári *constitutió*kat 390-ig a *praefectus praetorió*hoz, ezt követően a *magister officiorum*hoz címezték.⁶²⁹ Ezzel szemben Giardina, James és Delmaire úgy vélik, hogy a fegyvert gyártók (*fabricae*) már Constantinus óta a *magister officiorum* felügyelete alá tartoztak attól kezdődően, hogy a *praefectus praetorió*t katonai jogköreitől megfosztották, és azok átkerültek a *magister equitum*hoz, valamint a *magister peditum*hoz.⁶³⁰ A *Notitia Dignitatum* Nyugaton húsz, Keleten tizenöt hadiüzemet helyezett a *magister officiorum* irányítása alá.⁶³¹ A fegyvergyárak nagyjából

⁶²⁵ Kelemen: i. m. 21. o.

⁶²⁶ Delmaire: i. m. 86. o.

⁶²⁷ Delmaire: i. m. 86. o.

⁶²⁸ Lyd, Mag 2, 10.; Clauss, i. m. 51-53. o.

⁶²⁹ Macmullen, Ramsey: *Inscriptions on Armor and the Supply of Arms in the Roman Empire*. American Journal of Archeology 1960/64/1. sz. 32. o.; Clauss: i. m. 52. o.

⁶³⁰ Giardina: i. m. 67-68. o.; James, Simon: *The Fabricae; State arms factories of the Later Roman Empire*, Proceedings of the Fourth Roman Military Equipment Conference. British Archaeological Reports, International Series 1988/394. sz. 291-294. o.; Delmaire: i. m. 88. o.

⁶³¹ Keleten (ND. Or. 11, 18-39) az alábbi fegyvergyárak működtek az egyes hadianyag típusokra szakosodás és a területi eloszlás szerint. Általános fegyverek (*arma, armamentaria*), páncélzatok (*clibanaria*), pajzsok (*scutaria*), dárdák (*hastaria*). Fegyveripari központok voltak az alábbi városokban: Antiochia, Damascus, Edessa (Rocha), Irenopolis (Cilicia), Cesarea Capp. (Kesaria), Nicomedia (Izmid), Sardes Kula), Hadrianopolis (Edirne), Marcianapolis (Preslav, Mercenopoli), Thessalonica (Saloniki), Naissos (Nis), Ratiaria (Argulgrad) Herreomagus (Morava). Nyugaton (ND. Occ. IX, 16-38) a fegyverüzemek szakosodás szerint a következők lehettek: általános (*arma*), ostromgépek (*ballistaria*), páncélzatok (*clibanaria*), mellvérték (*loricaria*), pajzsok (*scutaria*), íjjak (*arcuaria*), nyilak (*saggitaria*), pallosok (*spatharia*). Fegyvereket gyártó ipari központok az alábbi helyeken működtek: Sirmium (Mitrovic), Aquincum (Óbuda), Cornutum (Németóvár), Lauriacum (Lorch), Salona (Spalato), Concordia, Verona, Mantua, Cremona, Ticinum (Pavia), Luca (Lucca), Argentomagus (Strasbourg), Matisco (Magon), Augustodunum (Autun), Suessiones (Soissons), Remi (Reims), Treveri (Trier), Ambiani (Amiens).

egyenlő módon oszlottak ugyan meg a birodalomrészek között, de Nyugaton a szakosodás magasabb színvonalra jutott.⁶³² A fegyvergyárak irányítását a *magister officiorum* a *scrinium fabricarum* hivatalnokain keresztül valósította meg, amelyet egy *subadiuava* személy vezetett.⁶³³ A fegyvergyárak munkásai (*fabricenses*) katonai szolgálatot teljesítettek, és szolgálataikért *annonaet* kaptak.⁶³⁴ Egyúttal a fegyverkovácsok testületének is örökletes tagjai lettek.⁶³⁵ Besorozásukkor 398-tól kezdődően a katonai újoncoknál szokásos kötelező karbélyegzést kaptak.⁶³⁶ A testületbe lépésük előtt megvizsgálták, hogy nem voltak-e valamelyik városi szenátus tagjai (*curiales*), illetve nem állt-e fenn tartozásuk vagy kötelezettségük valamelyik város számára. Keleten 405-től mentesültek a beszállásolás terhe alól, illetve 438-tól az örökös nélkül elhunytak vagyona a testületre szállt.⁶³⁷ Jogvitáik esetén 467-től a *magister officiorum* joghatósága alatt álltak.⁶³⁸ A *fabricenses*, mivel katonai szolgálatot láttak el, annak hierarchiája szerint tagolódtak (*biarchi*, *centenarius* és *ducennarius*), közülük a legmagasabb rangú látta el két éven keresztül a *primiceriusi* tisztelet.⁶³⁹

A katonai jellegű hatásköröknek köszönhetően a *magister officiorum*nak tehát a fegyverkészítő műhelyek felügyeletén kívül a hadjáratok alkalmával a hadsereg utánpótlásának biztosítása és az 5. századra a teljes határvédelem ellátása is feladatai közé került.

Rövid tanulmányom összefoglalásaként megállapítható, hogy a *magister officiorum* formailag a császári udvarban szolgálatot teljesítő szinte valamennyi hivatalnok felettese volt. Ezen túl a titkosügynökök (*agentes in rebus*), az udvari testőrség (*scholae palatinae*) és a postaszolgálat (*cursus publicus*) ellenőrzése is feladatkörébe tartozott. A *magister officiorum* tevékenysége azonban nem korlátozódott kizárólag az igazgatásra, hanem katonai téren a tartományi hadseregek felügyelete körében fellebbviteli bírói jogköröket is gyakorolt. Sokrétű hivatali tapasztalatának köszönhetően az udvari fogadások, szertartások irányítója és a külügyek intézője is lett.

⁶³² Várady: i. m. 108-109. o.

⁶³³ ND Or. 11, 44 és ND Occ. 9, 43.

⁶³⁴ Kelemen: i. m. 164-165. o.

⁶³⁵ Várady: i. m. 107. o.

⁶³⁶ CTh 10, 22, 4 (398 De. 15) impm Arcadius et honorius AA. Hosio Magistro officiorum. Stigmata, hoc est nota publica, fabric

⁶³⁷ Th. II Nov. 6.; l. Delmaire: i. m. 89. o.

⁶³⁸ CJ 11, 10, 6.

⁶³⁹ Kelemen: 107-111. o.

Róna Bence

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz közjogi tagozatának tagja

A gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés az Európai Unió Bírósága gyakorlatában

1. Bevezetés

Az Európai Unió versenypolitikája az egyik meghatározó elem a belső piac hatékony, a vásárlói igényeket kielégítő, alacsony árakat, széles választékot, és magas minőségű termékeket és szolgáltatásokat nyújtó működésében.⁶⁴⁰ Szükséges, és hasznos az EU-s szintű gazdasági versenyszabályozás, hiszen az európai integráció, a globalizáció és a nemzetközi interdependencia fokozódása növeli annak veszélyét, hogy az egyes államokban megvalósított, vagy akár több állam joghatóságán átívelő cselekmények versenytorzító hatása egész nagy régiókra, sőt, adott esetben akár a teljes belső piacra negatív hatást fejtsen ki, veszélyeztetve, vagy csökkentve a fogyasztói jólétet. Ez indokolja, hogy a gazdasági verseny torzulásmentes működése Uniós szintű hatáskört is jelentsen.⁶⁴¹ Kétségtelen tény, hogy a verseny végső célja, hogy a piaci szereplők jobbak legyenek vetélytársaiknál, és hogy kiszorítsák azokat. Továbbá az is igaz, hogy a verseny innovációra sarkallja a vállalkozásokat, jót tesz a hatékonyságnak, ugyanakkor az Európai Unió versenypolitikájának középpontjában a fogyasztói érdekek védelme áll,⁶⁴² ezért a szabályozás a piac egész struktúráját, felépítését, és működését a fogyasztói érdekek védelmének elsődlegessége alapján látja el. Mindazonáltal le kell szögezni, hogy az EU versenyjoga olyan rendszert alkot, amelynek nem a tökéletes, hanem a működő („hatásos”) verseny fenntartása, és nem csak a versenytársak, vagy fogyasztók érdekeinek

⁶⁴⁰ Overview: making markets work better (http://ec.europa.eu/competition/general/overview_en.html, 2016.04.09.)

⁶⁴¹ Uo.

⁶⁴² Versenypolitika – Hogyan szolgálja az uniós versenypolitika a fogyasztók érdekeit?, Az Európai Unió Kiadó Hivatala, Luxemburg, 2012, 2.o.

közvetlen védelme, hanem „magának a versenynek a védelme is” célja,⁶⁴³ hiszen az egyéb célok nem lennének elérhetőek e premissza nélkül.

Az Unió versenypolitika tehát fontos sarokköve a gazdasági integrációnak, elsősorban a közös piac stabil, hatékony és méltányos működésének biztosítása révén, másrészt kétségtelen célja, és feladata a fogyasztói jólét már elért színvonalának megtartása, valamint növelése.

Az EU versenypolitikája, és szabályozása több különböző területet ölel fel, ezek a következők:

- a. Vállalatokra vonatkozó szabályok (gazdasági versenyt korlátozó megállapodások tilalma, gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés tilalma, fúziókontroll),
- b. Államokra vonatkozó szabályok (kereskedelmi jellegű állami monopóliumok, állami és különleges, kizárólagos jogokkal felruházott vállalatok, állami támogatások tilalma).⁶⁴⁴

Jelen dolgozat a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés európai jogi szabályozása, pontosabban elsősorban a szabályozás alapján kialakult, és továbbfejlesztett Európai Unió bírósági gyakorlat áttekintő jellegű bemutatására tesz kísérletet, kiemelt figyelmet fordítva az erőfölényes vállalkozások különleges, fokozott felelősségére.

2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélésről általában

2.1. A szabályozás rövid története és hatályos szövege

Mivel a domináns piaci helyzettel történő visszaélés tilalma a versenypolitika egyik neuralgikus pontja, ezért nem meglepő, hogy az anyagi szabályokat az elsődleges jogforrások, a Szerződések szabályozták és szabályozzák. Az Eu-s versenyjogi szabályok eredeti szövegének megfogalmazásáról és indokolásáról nem maradt fenn túl sok dokumentáció, de alapvetően három befolyásoló tényező predesztinálta a megalkotásukat: egyrészt az ordoliberalis iskola, másrészt a Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződése, harmadrészt pedig az Egyesült Államok antitröszt jogszabályai.⁶⁴⁵

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélést először a Római Szerződés 67. cikkelye szabályozta a következő módon:

⁶⁴³ Christa Tobler, Jacques Beglinger, Wessel Geursen: Az EU versenyjogának szemléltető összefoglalása, HVG-ORAC, Budapest, 2011 (továbbiakban: versenyjogi összefoglaló), 18. o.

⁶⁴⁴ Dán Judit: Bevezetés az Európai Közösség versenyjogába, SZTE ÁJK Nemzetközi és Európa-jogi Tanszék, Szeged, 2005, 14. o.

⁶⁴⁵ Robert O'Donoghue, A Jorge Padilla: The Law and Economics of Article 82 EC, Hart Publishing, Oxford, 2006, 8. o.

„A közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés a közös piac területén vagy annak egy jelentős részén akár egy, akár több vállalat által, ha ez alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.

Ez a visszaélés különösen a következő formákban valósul meg:

a) méltánytalan beszerzési vagy eladási árak, egyéb üzleti feltételek közvetett vagy közvetlen kikényszerítése;

b) a termelésnek, a forgalmazásnak vagy a műszaki fejlesztésnek a fogyasztók hátrányára történő korlátozása;

c) azonos ügyletek esetén eltérő feltételek előírása a különböző kereskedelmi partnerekkel szemben, hogy azok így hátrányos versenyhelyzetbe kerüljenek;

d) a szerződés megkötésének olyan többlétszolgáltatásokhoz kötése a szerződő felekkel szemben, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem állnak kapcsolatban a szerződés tárgyával.”

A vonatkozó szabályok az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződésben (EK Szerződés) a 82. cikkbe kerültek:

„A közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a közös piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;

b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;

c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;

d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

Az elsődleges jogforrások hatályos szövege (Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikk) pedig a következőket rögzíti:

„A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;

b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára; c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

Látható, hogy a szabályozás már az első megfogalmazásban kiforrott volt, és lényegi változásokat nem eszközöltek rajta a módosítások során, sőt tulajdonképpen változatlanul ültették át a szöveget. Ez egyrészt azért megfelelő megoldás, mert a megfogalmazás kellően általános, és az elkövetési magatartásokat sem sorolja fel taxatív, nyitva hagyva a lehetőséget a jogalkalmazói jogfejlesztés, és értelmezés számára, másrészt éppen általánosságából fakadóan, és tág kereteinek köszönhetően minden gazdasági erőfölényes történeti tényállásra megfelelően alkalmazható.

Bizonyos speciális szabályozást igénylő területeken, így például a mezőgazdaság, biztosítás, szellemi szabadfoglalkozásuk, technológiaátadás, közlekedés, posta, energia, telekommunikáció másodlagos jogforrások is születtek.⁶⁴⁶

Az eljárási szabályokat az 1/2003/EK rendelet és a 773/2004/EK rendelet tartalmazza.⁶⁴⁷

2.2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának célja

Az erőfölénnyel való visszaélés tilalma nincs kötve egyéb feltételhez, így az alkalmazásának lehetősége nem kötődik egy korábbi hatósági vagy bírósági tilalomhoz, ezért a 102. cikk közvetlen hatállyal és alkalmazhatósággal rendelkezik. Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság, EUB) kimondta, hogy a rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azok alkalmasak legyenek egyrészt a szankció alkalmazásának alapjaként a tagállamok bíróságai számára, másrészt hogy egyéni jogokat konstituáljanak, amivel a nemzeti bíróságok a magánszemélyek számára is jogi védelmet biztosíthatnak a visszaélésekkel szemben.⁶⁴⁸ Az előbbi mondat utolsó fordulata a fogyasztói jólét fogyasztóvédelmi vonatkozását hangsúlyozza,

⁶⁴⁶Versenyjogi összefoglaló, 19. o.

⁶⁴⁷Uo.

⁶⁴⁸Competition Law: European Community Practice and Procedure Article-by-Article Commentary (Gen. Edit.: Prof Dr Günther Hirsch, Dr Frank Montag, Prof Dr Franz Jürgen Säcker, Cons. Edit. Dr Philip Marsden, Rob Murray), Sweet & Maxwell, London, 2008, (továbbiakban: Competition Law Commentary), 1064. o.

aminek az ad különös jelentőséget, hogy a piaci erővel rendelkező vállalkozásokkal szemben az individuum kiszolgáltatott helyzetben van, ezért az Unió megkülönböztetett figyelmet kell, hogy fordítson az egyének érdekeinek védelmére.

A 102. cikk azon jogi keret része, amely a szabad és zavartalan versenyt biztosítja. A 102. cikk az érdemi versenyt („competition on the merits”) hivatott védeni. A cikk azon vállalkozások irányába mutat, amelyek jelentős piaci erővel rendelkeznek. Ennek az a felismerés az alapja, hogy a működő versenyt veszélyezteti a gazdasági helyzetből adódó erőfölény, és az ehhez kapcsolódó potenciál arra, hogy a megmaradt piacot akadályozzák. A 102. cikk célja az is, hogy védje a domináns helyzetben lévő vállalkozások üzleti partnereit és ügyfeleit azon hátrányoktól is, amelyek abból fakadnak, hogy az erőfölényes vállalkozások versenybeli nyomása egyedül abból fakad, hogy megszervezzék az üzleti kapcsolataikat.⁶⁴⁹ Utóbbi annyit jelent, hogy a domináns vállalkozás képes lehet arra, hogy fennmaradt piacot, és a fogyasztókat is úgy „szervezze meg”, vagy legalábbis arra kényszerítse, hogy azok tevékenységüket úgy szervezzék meg, ami tovább rombolja a meglévő piac pluralitását.

Azok a vállalkozások, amelyek csak csekély mértékű versenyben állnak vagy egyáltalán nincs is rajtuk nyomás, sokkal kevésbé ösztönöztek arra, hogy fejlesszék a szolgáltatásaikat, valamint, hogy a lehető legjobb árukat és szolgáltatásokat nyújtsák mind a minőség mind az árak tekintetében.

A fentiekből megállapítható, hogy a cikk két irányban hat: egyrészt a versenynyomás hiányában jelentkező azon képességgel szemben reaktív, hogy a domináns vállalkozás bizonyos mértékig az üzleti partnerektől és fogyasztóktól függetlenül viselkedjen, másrészt azon képességet ellensúlyozza, amely lehetővé teszi, hogy az érintett vállalkozás akadályozza a versenytársakat. Tehát nem csak az a célja, hogy a hatékony verseny⁶⁵⁰ elvének megtartására kényszerítse a domináns vállalkozást. Ebben az értelemben a versenyhelyzet maga részesül védelemben, azaz a versenytársak védelme nem önálló célja a szabályozásnak, hanem inkább egy eszköz, amely funkciója és leképeződése a hatékony verseny intézményének.⁶⁵¹

⁶⁴⁹ Competition Law Commentary, 1065. o.

⁶⁵⁰ C-26/76: „Az EGK Szerződés 3. és 81. cikkeiben szereplő, a verseny torzulásának elkerülésére vonatkozó követelmény működőképes versenyt kíván meg a piacon, azaz a verseny olyan fokát, amely a szerződés alapvető követelményeinek tiszteletben tartásához, és célkitűzéseinek eléréséhez, különösen a hazai piachoz hasonló körülményeket teremtő egységes piac létrehozásához szükséges.” (Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Complex Kiadó, Budapest, 2007, 54. o.)

⁶⁵¹ Competition Law Commentary, 1066. o.

2.3. Alapfogalmak

A 102. cikk szövege tág, általános megfogalmazást használ, és több kulcsfogalom meghatározását is a jogalkalmazóra bízta. Nem definiálja jogszabály a vállalkozást, az érintett piacot, az erőfölény pontos mértékét, a visszaélés típusait.

2.3.1. Vállalkozás

A vállalkozásra meglehetősen széles definíciót alakított ki a gyakorlat, ugyanis vállalkozásnak tekinthető „*minden olyan entitás, amely gazdasági tevékenységet fejt ki*”.⁶⁵² Ezt a tág értelmezést a Bizottság (Bizottság Egységes Jogalkalmazási Közleménye (2008)), és elsősorban a Bíróság határozta meg ügyek sorozatában.

A fogalom alapvető jelensége abban áll, hogy megállapítása előfeltétele annak, hogy egyáltalán lehet-e alkalmazni a cikket.⁶⁵³

Ebben a kérdésben a United Brands⁶⁵⁴ ügyben foglalt először állást a Bíróság. A Höfner kontra Marcotron⁶⁵⁵ ügyben egyértelművé tette a Bíróság, hogy a közszféra entitásai is a 102. cikk hatálya alá tartoznak, amennyiben gazdasági tevékenységet folytatnak. Akár hatóságok nem független szervei is minősülhetnek vállalkozásnak, ahogy intézmények, állami vállalatok, és kormányzati munkaügyi ügynökségek is.⁶⁵⁶ Azonban az állami intézmények nem minősülnek vállalkozásnak, amennyiben közhatalmat gyakorolnak.⁶⁵⁷

Az érem másik oldaláról az mondható el, hogy negatív példákat is találunk, vagyis a Bíróság több esetben kimondta azt is, hogy mely entitások nem tekinthetők vállalkozásnak a versenyjogi szabályozás tekintetében.⁶⁵⁸

Továbbá a Bíróság azt is több ízben leszögezte, hogy a vállalkozás fogalma nem korlátozódik az EU-ban létesített vállalkozásokra.⁶⁵⁹

Összefoglalva az mondható el, hogy a Bíróság egyfajta funkcionális értelmezéssel élt a vállalkozás terén. Tág fogalom, amelybe minden gazdasági tevékenységet végző személy vagy szervezet beletartozik, legyen az akár termelés, forgalmazás, vagy szolgáltatás. Ezért

⁶⁵² Versenyjogi összefoglaló, 20. o.

⁶⁵³ Tóth: i.m. 70. o.

⁶⁵⁴ C-27/76

⁶⁵⁵ C-41/90

⁶⁵⁶ C-55/96

⁶⁵⁷ Competition Law Commentary, 1084. o.

⁶⁵⁸ C-67/96, C-159/91. és C-160/91. sz. egyesített ügyek, C-264/01, C-306/01, C-354/01 és C-355/01. sz. egyesített ügyek, C-205/03, C-343/95

⁶⁵⁹ C-28/77, Woodpulp (C-89/85)

érintőlegesen például nonprofit szervezet is lehet, ha adott esetben gazdasági, kereskedelmi jellegű tevékenységet folytat, azaz közömbös az entitás létrejöttének módja, magánjogi vagy közjogi státusa, jogi formája, hogy székhelye az EU területén található-e, hogy profitorientált-e, illetve hogy milyen a finanszírozásának módja.⁶⁶⁰ Vagyis nem maga az entitás áll a középpontban, hanem a gazdasági tevékenység.⁶⁶¹

2.3.2. Gazdasági tevékenység

Az előbbi megállapítás alapján érdemes megvizsgálni, hogy mit ért a Bíróság gazdasági tevékenység alatt. Az írott jog ezt sem definiálja, hanem a jogalkalmazó adott szintén funkcionális értelmezést. Negatív meghatározásra jutott a Bíróság a Wouters⁶⁶² ügyben, amikor kimondta, hogy nem gazdasági tevékenység, ha a tevékenység közhatalmi jellegű, vagy természete, célja alapján nem a gazdasági rendszer része hanem, például szociális vagy egyéb szférához tartozik.⁶⁶³ A FENIN⁶⁶⁴ ügyben pedig az mondta ki az ítélet, hogy a beszerzés nem feltétlenül gazdasági tevékenység.⁶⁶⁵ A kizárólag szociális feladatokat ellátó szervezetek nem végeznek gazdasági tevékenységet.⁶⁶⁶ Ezt az AOK, és a német betegbiztosítási ügyekben⁶⁶⁷ állapította meg a Bíróság.

2.3.3. Érintett piac

A releváns, érintett piac meghatározása elengedhetetlen feltétel, sine qua non az érdemi döntéshez.⁶⁶⁸ Amikor az érintett piacról beszélünk, akkor három különböző dimenziót kell figyelembe vennünk. A Bizottsági Közlemény az érintett piac meghatározásáról (1997)⁶⁶⁹ szóló dokumentum alapján vizsgálandó a termékpiac és a földrajzi piac. A jogirodalom ismeri az időbeli dimenziót is.⁶⁷⁰

⁶⁶⁰Tóth: i.m. 70. o.

⁶⁶¹Versenyjogi összefoglaló, 20. o.

⁶⁶²C-309/99

⁶⁶³Tóth: i.m. 71. o.

⁶⁶⁴C-205/03

⁶⁶⁵Tóth: i.m. 71. o.

⁶⁶⁶Tóth: i.m. 73. o.

⁶⁶⁷AOK, C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01

⁶⁶⁸Versenyjogi összefoglaló, 21. o.

⁶⁶⁹A Bizottság 97/C 372/03-as Közleménye

⁶⁷⁰Versenyjogi összefoglaló, 21. o.

- a. Termékpia (Árupia)⁶⁷¹: Mindazon termékek, szolgáltatások, melyeket különböző szempontok alapján (jellemzői, ára, tervezett felhasználás) a fogyasztók felcserélhetőnek tekintenek.⁶⁷² Például a United Brands ügyben a Bíróság megállapította, hogy a banán külön piacot jelent az összes gyümölcs piacát tekintve, ugyanis vannak olyan sajátos tulajdonságai, amelyek ezt megalapozza.⁶⁷³
- b. Földrajzi pia⁶⁷⁴: Az a terület, amelyet a vállalkozás tevékenysége érinti, a versenyfeltételek kellően homogének, és amely a szomszédos területektől megkülönböztethető versenyfeltételekkel elhatárolható.⁶⁷⁵
- c. Időbeli pia⁶⁷⁶: Időben határozott pia lehet releváns.⁶⁷⁷

2.3.4. Erőfölény

Kétséget kizáróan az erőfölényes helyzet megállapítása az érdemi döntés központi előfeltétele, legfontosabb eleme.

A gazdasági erőfölény koncepcióját a Hoffmann la Roche⁶⁷⁸, a Michelin I⁶⁷⁹, és a United Brands ügyekben dolgozta ki a Bíróság.

A gazdasági erőfölény „egy vállalkozás által élvezett olyan gazdasági helyzet, amelynél fogva a releváns piacon a hatékony verseny fenntartását megakadályozhatja azáltal, hogy versenytársaitól, vásárlóitól és a fogyasztóktól érezhető mértékben függetlenül viselkedhet.”⁶⁸⁰ Az erőfölényhez nem feltétlenül szükséges, hogy a vállalkozás önállóan tudja meghatározni a

⁶⁷¹ Continental Can (C-6/72), Commercial Solvents (joined C-6/72 és 7/73 sz. egyesített ügyek), United Brands (C-322/81), Michelin (C-27/76)

⁶⁷² Tóth: i.m. 84. o.

⁶⁷³ Tóth: i.m. 224. o.

⁶⁷⁴ Suike Unie (1975), Michelin (1983), Magill (C-241/91 és 242/91 egyesített ügyek), NVV (T-151/05)

⁶⁷⁵ Tóth: i.m. 84. o.

⁶⁷⁶ United Brands (1983), 1998 Football World Cup ügy (2000/12/EC Bizottsági Döntés)

⁶⁷⁷ Versenyjogi összefoglaló, 47. o.

⁶⁷⁸ C-85/76 Összefoglaló 4.pont: „The dominant position referred to in article 86 of the treaty relates to a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enables it to prevent effective competition being maintained on the relevant market by affording it the power to behave to an appreciable extent independently of its competitors, its customers and ultimately of the consumers. Such a position does not preclude some competition, which it does where there is a monopoly or a quasimonopoly, but enables the undertaking which profits by it, if not to determine, at least to have an appreciable influence on the conditions under which that competition will develop, and in any case to act largely in disregard of it so long as such conduct does not operate to its detriment.” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61976CJ0085&from=EN>, 2016.04.18.)

⁶⁷⁹ C-322/81, I. 3. (b) „All those factors give Michelin NV such complete freedom of action vis-à-vis its competitors and customers that it can prevent effective competition on the relevant market and adversely affect trade between Member States. Consequently Michelin NV enjoys a dominant position on the relevant market.”

⁶⁸⁰ Tóth: i.m. 228. o.

piaci történéseket, hanem már az is elég, ha jelentős mértékben befolyásolni tudja a versenykörülményeket.⁶⁸¹

Az erőfölény lényegében képesség arra, hogy a vállalkozás a versenytársaktól, vevőktől és fogyasztóktól független magatartást tanúsítson. Az autonóm piaci magatartás képessége azonban önmagában még nem jelent visszaélést, ugyanis egy vállalkozás nem csak a versenytársak ellehetetlenítése miatt kerülhet domináns pozícióba, hanem mert példának okáért más piacralépési akadályokból jár jól, vagy a fogyasztók hajlandóak versenyár feletti árat is fizetni a magasabb minőség miatt.⁶⁸²

Az EU-s versenyjog szempontjából lényeges, hogy az erőfölény a közös piac jelentős részén álljon fenn. Ha az erőfölény a „jelentős résznél” kisebb mértékű, akkor a tagállami hatóság feladata elbírálni. A jelentőség nem földrajzi, hanem gazdasági szempontok alapján ítélandó meg, ezért viszonylag kis területet is jelentős résznek minősíthet a Bíróság, pl. a Suiker Unie⁶⁸³ ügyben Luxemburg területe minősült jelentős résznek, de akár jelentős forgalmat lebonyolító repterek, kikötők is beleszámíthatók e minősítésbe.⁶⁸⁴ Lehetséges úgynevezett oligopolisztikus (Italian Flat Glass⁶⁸⁵ ügy), azaz olyan dominancia is, amelyben több vállalkozás együtt áll domináns helyzetben.⁶⁸⁶

Az erőfölényes helyzet kritériumaiként a vizsgálat során a következő indikátorokat kell vizsgálni:

- a) Piaci részesedések
- b) Vertikális integráltság
- c) Pénzügyi és szellemi források, hozzáférés a tőkepiachoz
- d) Vevők piaci súlya
- e) Vállalkozás magatartása.

Ezeket együttesen kell értékelni, esetleg még más szempontokat is figyelembe véve, továbbá az is lényeges, hogy mely gazdasági ágazatot vizsgáljuk. Egy ún. „new economy”, high tech, informatikai ágazatban a magas piaci részesedés nem feltétlenül jelent piaci függetlenséget.⁶⁸⁷

⁶⁸¹Tóth: i.m. 229. o.

⁶⁸²Competition Law Commentary, 1088.o.

⁶⁸³C-40/73

⁶⁸⁴Tóth: i.m. 231. o.

⁶⁸⁵T-68/89, T-77/89 és T-78/89. sz. egyesített ügyek

⁶⁸⁶Tóth: i.m. 231. o.

⁶⁸⁷Tóth: i.m. 232. o.

Az indikátorok fontossági, alkalmazási sorrendjét *expressis verbis* nem határozta meg a Bíróság, azonban általában elsődlegesen a piaci szerkezetet vizsgálják, a vállalkozás jellemzőit csak akkor, ha előbbi nem teremtett megfelelő, egyértelmű alapot.⁶⁸⁸

A piaci részesedés mértékére nincs tételes jogi szabály, hanem a gyakorlat alapján 70 százalék felett nincs szükség további bizonyítékra.⁶⁸⁹ 50 százalék felett nagy valószínűséggel megállapítható az erőfölény, ugyanakkor 25 és 50 százalék között már alapos mérlegelésre van szükség.⁶⁹⁰ Ezek az úgynevezett „hüvelykujjszabály” vélelmek, amelyek megdönthetőek⁶⁹¹ (pl. AKZO Chemie⁶⁹² ügy).

Tehát nincs olyan arány, amely megdönthetetlen bizonyíték lenne önmagában, hanem az egyedi ügyek összes helyzetről-helyzetre változó egyéb körülményeit is értékelni kell. E körülmények körébe tartozhatnak például a vállalkozás mérete, infrastruktúra, műszaki és technológiai előnyök, potenciális verseny hiánya.

A részesedés kiszámítása általában árbevétel, vagy homogén termékpiacon mennyiség alapján történik. Hangsúlyozni kell, hogy mindig a többi piaci szereplőhöz viszonyítva kell megítélni a piaci helyzetet. További fontos kritérium, hogy a dominanciának tartósnak kell lennie, hiszen csak ekkor okozhat káros hatást.⁶⁹³

Az erőfölény megállapítása során azt is vizsgálni kell, hogy van-e olyan potenciális versenytárs, amely „*reális költségfordítással, rövid időn belül be tud lépni a piacra*”⁶⁹⁴, vagy ellenkező esetben vannak piacralépési akadályok. Figyelembe kell venni a versenytárak terjeszkedési korlátjait is. Ha vannak ki nem használt kapacitásaik, azok kihasználása ellensúlyozhatja a potenciális dominánst. A domináns pénzügyi forrásaink nagyságát, vagyis az esetleges mögöttes tőkét (pl. anyavállalat) is figyelembe kell venni, amely egy kevésbé jelentős (30-40%) piaci részesedésnél megalapozhatja a domináns helyzetet. Szembetűnő lehet a vállalkozás magatartása is, amelyet csak domináns helyzetben lévő vállalkozás képes kifejteni (pl. hűségjutalom).⁶⁹⁵

Az Európai Unió Bírósága gyakorlatában rámutatott, hogy a domináns vállalkozások különös felelőssége, a hatékony és zavartalan verseny megléte független a domináns helyzet okaitól és eszközeitől, ezért teljesen mindegy, hogy az érintett vállalkozás kizárólag a magasabb

⁶⁸⁸ Competition Law Commentary, 1098.o.

⁶⁸⁹ Competition Law Commentary, 1098.o.

⁶⁹⁰ Tóth: i.m. 233. o.

⁶⁹¹ Versenyjogi összefoglaló, 48.o.

⁶⁹² C-62/86

⁶⁹³ Tóth: i.m. 234. o.

⁶⁹⁴ Tóth: i.m. 236. o.

⁶⁹⁵ Tóth: i.m. 236. o.

szintű teljesítmény miatt, vagy más okból (pl. véletlen piaci események, állami megállapodások, stb.) van ebben a helyzetben. Ezért a szabályozás alapvetően nem tesz különbséget a dominancia mértéke szerint, azonban a káros hatás tekintetében meghatározó kérdés, hogy a magatartás olyan mérték-e, hogy az megalapozza a jogsértést.⁶⁹⁶

2.3.5. Visszaélés

Harmadik konjunktív feltétel a tényállás megvalósításához, hogy a domináns vállalkozás visszaéljen az erőfölényével. Visszaélést jelent, ha az erőfölénnyel rendelkező entitás a verseny struktúrájára vagy a fogyasztói érdekekre hátrányos módon él helyzetével. Általánosságban olyan jogtalan magatartás, amely során valaki egy őt megillető jogot, üzleti magatartást, úgy használ fel, hogy az a köz, illetve az érintett fogyasztók számára káros következményekkel jár.⁶⁹⁷ A visszaéléseket rendszerint két kategóriába csoportosítja a jogirodalom, és egyrészt kizsákmányoló, másrészt kizsároló visszaélésekről beszélhetünk.⁶⁹⁸

Az erőfölény visszaélésszerű használata kapcsán jelentkezik a vállalkozások különös felelősség, ugyanis számos, szokásosnak mondható üzleti és marketing megoldás tiltott számára és előre nem tudhatja –ha elég felkészült csak sejtheti– hogy jogsértést valósít-e meg. Ez csak utólag derül ki, amikor már a Bíróság megállapítja, hogy a magatartás jogsértő volt.⁶⁹⁹

A konkurencia visszaszorítása, az előnyös helyzet megszerzése megengedett, azonban a domináns helyzettel való visszaélés tilos, hiszen a „*a társadalom, mint egész számára nem cél a verseny megszűnése [ezért] a versenynek soha véget nem érő történetnek kell lennie*”⁷⁰⁰

Mondhatni érvényes a „nagy erő nagy felelősséggel jár” közhely a piaci erővel rendelkező vállalkozásokra, hiszen minél nagyobb egy adott vállalat gazdasági ereje, annál inkább képes a saját érdekei szerint alakítani, torzítani a piacot.

„Az érintett vállalkozások azonban különleges felelősséget viselnek azért, hogy magatartásuk ne károsítsa a tényleges, torzulásmentes versenyt a közös piacon. A 82. cikk a versenyjog egyik legfontosabb elemének jogi alapja, és hatékony érvényesítése hozzájárul ahhoz, hogy a piacok az üzleti vállalkozások és fogyasztók érdekében hatékonyabban működjenek. Ez különösen az integrált belső piac elérésére vonatkozó átfogóbb célkitűzés

⁶⁹⁶ Competition Law Commentary, 1067.o.

⁶⁹⁷ Tóth: i.m. 242. o.

⁶⁹⁸ Dán: i.m. 53. o.

⁶⁹⁹ Tóth i.m. 218. o.

⁷⁰⁰ Tóth: i.m. 250. o.

szempontjából lényeges.⁷⁰¹ [...] Az ítélkezési gyakorlat szerint az erőfölény fennállása különös felelősséggel ruházza fel az érintett vállalkozást, amelynek mértékét minden eset vonatkozásában az egyedi körülmények fényében kell vizsgálni.”⁷⁰²

Tehát a különös felelősség kapcsán az a kérdés, hogy hol húzódik a határ a versenyhez való jog és a piac hatékony működését károsító visszaélés között.⁷⁰³

2.4. Visszaéléstípusok

A fokozott felelősség tartalmát leginkább úgy lehet meghatározni, hogy megvizsgáljuk, hogy a Bíróság gyakorlatában milyen magatartásokat talált eddig visszaélésszerűeknek.

Előjáróban érdemes leszögezni, hogy nem kell bekövetkeznie ténylegesen a hatásnak, elégséges, ha az potenciálisan alkalmas ilyen hatás kiváltására.⁷⁰⁴

Az Európai Unió Bírósága több évtizedes gyakorlatában állapította meg azokat a magatartásokat, amelyek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmába ütköznek, emellett a lista mégsem taxatív, mivel újabb és újabb típusok jelenhetnek meg, amelyekre eddig nincs gyakorlat. A 102. cikk is csak példálózó felsorolásban említ négy típust.

2.4.1. Tisztességtelen árazás

A 102. cikk a) pontjában rögzítette a jogalkotó, hogy tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése visszaélésnek minősül.

A túlzottan magas ár lényegében a gazdasági értékhez képest aránytalanul drágán megszabott árat jelenti, de más mércék is szóba jöhetnek, mint például más piacon versenyhelyzetben levők árai, hasonló tartalmú szolgáltatások díjai.⁷⁰⁵ A már említett United Brands ügyben is az egyik visszaélés a túlzott vagyis olyan ár, amelynek esetében az ár és a szállított áru gazdasági értéke között nem áll fenn ésszerű kapcsolat.⁷⁰⁶

⁷⁰¹ A Bizottság Közleménye (2009/C 45/02) – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról 1. pont

⁷⁰² 2009/C 45/02 9. pont

⁷⁰³ Tóth: i.m. 280. o.

⁷⁰⁴ Tóth: i.m. 244. o.

⁷⁰⁵ Tóth: i.m. 251. o.

⁷⁰⁶ Tóth: i.m. 252. o.

A túlzás iránya azonban negatív is lehet, pontosabban lehetséges, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás olyan alacsony árat állapít meg, amelyet a vetélytársak képtelenek felvenni a versenyt. Ezt nevezik felfaló/ragadozó árnak.

Egyik esetben sem lehet megállapítani egy állandó értékkel bíró, éles választóvonalat az élénk árversenytől. A visszaélésszerűség egyik referenciapontja az árú előállításához szükséges költségek.⁷⁰⁷

A tisztességtelen árazást kifogásolta a Bizottság az AKZO⁷⁰⁸ ügyben, amely kifogással a Bíróság is egyetértett. Az AKZO vegyipari vállalat az árai drasztikus csökkentésével igyekezett kiszorítani kisebb ellenfelét a piacról. A visszaélés megállapítható volt, ugyanis az AKZO közvetlen fenyegetéseket tett az ECS felé, hogy kiszorítja a piacról, ésszerűtlenül alacsony áron kínálta termékeit az ECS vásárlóinak, az Egyesült Királyságban hosszabb ideig mesterségesen alacsonyan tartotta bizonyos kémiai adalékanyagok árát, amit az ECS-hez viszonyított lényegesen jobb pénzügyi helyzete tett lehetővé.⁷⁰⁹

A domináns vállalkozások különleges felelőssége ezekben az esetekben egyrészt azért indokolt, mert lehetőségük van olyan magas árat megszabni termékeikért és szolgáltatásaikért, amik hatékony versenykörülmények között teljesen irreálisak lennének, így a fogyasztókat és a versenytársakat is jelentős hátrány érheti. Másrészt a túlzottan alacsony árak alkalmasak arra, hogy a versenytársakat kiszorítsák a piacról. Ha pedig a versenytársak kiszorulnak a piacról, akkor az nem csak a hatékony és tényleges versenyt szünteti meg, hanem annak következményeként a fogyasztók is kiszolgáltatottá válnak a domináns vállalkozás árpolitikájának, ami hosszú távon azt is jelentheti, hogy miután az erőfölényben lévő vállalkozás kiszorította a többi piaci szereplőt túlzottan magas árat is megállapíthat. A két visszaéléstípus egymást kiegészítő alkalmazása így akár a domináns vállalkozás monopolhelyzetéhez is vezethet.

2.4.2. Árdiszkrimináció

A 102. cikk c) pontjában meghatározott tényállás egyik formája. Ugyanazon a piacon az erőfölényes vállalkozás indokolatlanul eltérő árazást szab az egyes vevők között, amely elvben tilos. Az EU gyakorlatában elsősorban a tagállami hovatartozáson alapuló versenytorzító

⁷⁰⁷ Tóth: i.m. 253. o.

⁷⁰⁸ C-62/86

⁷⁰⁹ Competition Cases from the European Union: The Ultimate guide to the leading cases of the EU and all 27 Member States: General editor: Ioannis Kokkoris, Sweet & Maxwell, London, 2008, 104. o.

hatásokat szankcionálják. Nem szükséges az árak közötti különbséget számszerűsíteni, elég a versenytorzulást elméletileg, logikailag bizonyítani.⁷¹⁰ Azonban fontos, hogy azonos értékű vagy jellegű üzletek esetén tiltott csak az árdiszkrimináció, ezáltal megengedett az, hogy például nagyobb felvásárlás esetén árkedvezményt nyújtson az eladó.⁷¹¹

A United Brands ügyben földrajzi alapon tettek különbséget az árakban, amelyet a Bíróság a tilalomba ütközőnek értékelt, hiszen a földrajzi alapon történő megkülönböztetés az egységes belső piac alapvető célkitűzésével ellentétes, hiszen széttartó hatással van a piacra, felosztja azt.⁷¹²

A British Airways⁷¹³ ügyben a Bíróság megállapította, hogy a brit légitársaság erőfölényes helyzetben volt az utazási ügynökségekkel kötött megrendelések piacán, és e helyzetével oly módon élt vissza, hogy meghatározott eladási célok elérése, vagy meghaladása esetén bónusz jutalékos szerződéseket kötött a célt elérő vagy meghaladó vállalkozásokkal.⁷¹⁴

E visszaéléstípus torzítja a versenyt, és a hatékony, versengésen alapuló piaci folyamatokat mesterségesen kialakított és fenntartott rendszerrel váltja fel. A domináns vállalkozás lényegében szelektál a versenytársak között, és erőfölényes helyzeténél fogva képes kiszorítani olyan piaci szereplőket is, akik rendes versenykörülmények között hatékonyan tudnák végezni a gazdasági tevékenységüket.

2.4.3. Árukapcsolás

Az árukapcsolás során a domináns pozícióban levő vállalkozás egy dominált termék eladását egy másik terméke együttes megvételétől teszi függővé.⁷¹⁵ Ez a magatartás a 102. cikk d) pontjába ütközik.

„A Hilti-t és a Tetra Pak II ügyekben körvonalazódott gyakorlat alapján az árukapcsolás az EKSz. 82(d) cikkébe ütközik az alábbi öt feltétel fennállása esetén: (i) gazdasági erőfölény léte a fő- vagy kapcsoló termék piacán, (ii) a kapcsoló és a kapcsolt termékek önálló terméknek minősülnek, (iii) az árukapcsolás megfosztja a fogyasztókat attól a

⁷¹⁰Tóth: i.m. 258. o.

⁷¹¹A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, (http://www.gvh.hu/data/cms1001309/GVH_vkk_kiadvanyok_erofoleny_m.pdf, 2016.04.19.), 7. o.

⁷¹²Maier Dabbah: European Union competition law Module B: Abuse of a dominant position (http://www.londoninternational.ac.uk/sites/default/files/european_union_competition_law.pdf, 2016. április 19.), 37. o.

⁷¹³C-95/04

⁷¹⁴Dabbah: i.m. 38. o.

⁷¹⁵Tóth: i.m. 266. o.

lehetőségtől, hogy a két termékre külön tegyenek szert, (iv) és mindez korlátozza a versenyt, amire (v) az eljárás alá vontnak nincsen objektíve elfogadható mentsége a visszaélés üzleti gyakorlat tekintetében.”⁷¹⁶

A Microsoft, amely cég az operációs rendszerek piacán 90 százalék körüli részesedéssel rendelkezett az árukapcsolás egy nem tipikus formáját valósította meg azzal, hogy a Windows operációs rendszerrel automatikusan települt a Windows médialejátszó is. Ugyanis ezzel komoly értékesítési előnyre tett szert versenytársaival szemben, amit utóbbiak nem tudtak ellensúlyozni, hiszen az operációs rendszerrel együtt telepített médialejátszó mellett nem valószínű, hogy letöltenének vagy használnának más lejátszót még akkor sem, ha az magasabb minőséget is képviselne.⁷¹⁷

Ez a visszaéléstípus korlátozza a fogyasztók választási szabadságát, mivel ha meg akarják vásárolni az egyik terméket, akkor ahhoz csak úgy juthatnak hozzá, ha a másikkal együtt szerzik be. Ezzel egyik oldalon növekednek a fogyasztók költségei, a másik oldalon, a versenytársak oldalán pedig versenyhátrány jelentkezik. Mivel a kapcsolt terméket a fogyasztó más forrásból is beszerezhetné –olyan forrásból, ahol adott esetben a fő termékre domináns vállalkozás nincs olyan kedvező piaci helyzetben- ezért, ha a megvásárolni kívánt domináns termék megvásárlásának feltételeként megszabja, hogy a kapcsolt terméket is meg kell vásárolni, azzal erőfölényes helyzetét kiterjesztheti az addig nem dominált piacra is. Ezzel elzárja a fogyasztókat a választás lehetőségétől, a versenytársakat pedig kiszorítja.

2.4.4. Árprés

Árprésről akkor beszélhetünk, amikor „egy alapanyag, félkész termék gyártója, valamilyen infrastruktúra tulajdonosa erőfölénnyel bír, arra más cégek is rá vannak utalva, miközben ő ezekkel a cégekkel versenyezve egyúttal a fogyasztókat is kiszolgálja.”⁷¹⁸

A nagykereskedelmi input díj és a kiskereskedelmi termék fogyasztói ára közötti árrest az erőfölényes nagyon szűken határozza meg, így nem teszi lehetővé a versenytársak számára, hogy azok a szolgáltatást nyereségesen nyújtsák. Ez is az árpolitikához kötődik. Elsősorban a

⁷¹⁶Lenk Zsuzsanna: Az európai Microsoft-ügyben folytatott alapeljárás az és Elsifokú Bíróság ítéletének összefoglalója

(http://www.gvh.hu/data/cms1024165/gvh_vkk_rendezyeny_beszeltgetesek_delidoben_Microsoft_Lenk_ossze_fglalo.pdf, 2016. április 18.), 10. o.

⁷¹⁷Lenk: i.m. 12. o.

⁷¹⁸A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, (http://www.gvh.hu/data/cms1001309/GVH_vkk_kiadvanyok_erofoleny_m.pdf, 2016.04.19.), 7. o.

távközlés liberalizációja során nyert teret. Ezzel a versenytársak költségeit növeli indokolatlan módon. Azt kell vizsgálni, hogy az árres biztosítja-e a kiskereskedelmi forgalmazás költségeit. Negatív árres esetén alkalmas lehet a kiszorításra, kismértékű pozitív árresnél további vizsgálat szükséges.⁷¹⁹

A Bíróság a Deutsche Telekom⁷²⁰ ügyben kimondta, hogy az árprés is lehetséges elkövetési magatartása a 102. cikkben rögzített tényállásnak. A Deutsche Telekom a telekommunikációs szektort liberalizációja előtt jogi monopóliummal rendelkezett Németországban és a liberalizáció után is a Telekom üzemeltette a helyhez kötött német telefonhálózatot, valamint ő biztosította a helyi hurokhoz való hozzáférést. A hálózati hozzáférést a Telekom magasabb áron biztosította a versenytársainak, mint a végfelhasználók számára megállapított kiskereskedelmi árak, ami azt eredményezte, hogy a versenytársak csak magasabb áron tudták volna a szolgáltatásukat kínálni a végfelhasználók részére.⁷²¹ A Bizottság 12,6 millió euróval bírságolta meg a Telekomot, amit a társaság megtámadott a Bíróságon, azonban a Bíróság elutasította a kérelmét, és helybenhagyta a Bizottság azon álláspontját, miszerint a vállalat visszaélt erőfölényével.

Ebben az esetben tehát a versenytársak kiszorításáról van szó, amire azért volt lehetősége a telekommunikációs óriásvállalatnak, meg kezében volt az infrastruktúra, így képes volt a versenytársakat hátrányos helyzetbe hozni, és rákényszeríteni őket, hogy a sajátjánál magasabb áron nyújtsák a szolgáltatásaikat. Ez azért jelent veszélyt a piacra, mert a versenytársak így nem tudnak ügyfeleket szerezni, ami azt eredményezi, hogy kiszorulnak a piacról, ami lényegében a verseny megszűnését jelenti. A fogyasztók tehát közvetve rosszul járhatnak –annak ellenére, hogy a vetélytársak kiszorításáig alacsonyabb áron jutnak a termékhez vagy szolgáltatáshoz- mivel hosszú távon az egyetlen piaci szereplőként megmaradt vállalkozás áremelésbe kezdhet, mivel nincs árversenyre kényszerítve.

2.4.5. Elzárkózás/ az üzleti kapcsolat megtagadása

A szerződéskötés szabadsága a modern jogrendszerek és a piaci verseny egyik központi eleme, amely csak szűk körben, a legszükségesebb mértékig korlátozható. Azonban jól mutatja a domináns vállalkozás fokozott felelősségét, hogy az nem zárkózhat el objektív indok nélkül a

⁷¹⁹Tóth: i.m. 257. o.

⁷²⁰T-271/03

⁷²¹Court of Justice of the European Union PRESS RELEASE No 104/10 (Court of Justice of the European Union PRESS RELEASE No 104/10, 2016. április 19.)

szerződéskötéstől.⁷²² Persze éppen ezért mindig nagyobb óvatossággal kell megközelíteni a kérdést, hiszen az általános szabály az, hogy a vállalkozás megválaszthatja a vásárlóit.

Azonban ez a szabadság nem terjed ki arra a szituációra, amikor az üzleti kapcsolat megtagadása következményeként a verseny folyamata, szerkezete sérül –vagy legalább ennek reális veszélye fennáll- a fogyasztók vagy az egész társadalom kárára, valamint ha az elzárkózás visszafordíthatatlan kárt okozhat egy meghatározott fogyasztó vagy vásárló részére.⁷²³

Erre a típusú visszaélésre példa a Commercial Solvents⁷²⁴ ügy. Ebben az ügyben egy olasz vállalat (Istituto) nagy mennyiségben adott el bizonyos alapanyagként szolgáló vegyszert egy másik cégnek (Zoja), amely cég egészségügyi készítményeket készített, és ebből a vegyszerből másik anyagot állított elő. Miután Istituto is elkezdte gyártani ezt a másik anyagot, akkor az Istituto többségi tulajdonosa, a CSC elhatározta, hogy, az alapanyagként szolgáló bizonyos vegyszert többé nem forgalmazza az Istituto-t kivéve más vállalatok részére.⁷²⁵

Ebben az ügyben a bíróság kimondta, hogy az alapanyag piacán erőfölényes vállalkozás magatartásának versenykorlátozó hatása lehet a származékos termék piacán, és ezért ezeket a hatásokat figyelembe kell venni, még akkor is, ha a származékos termék nem rendelkezik külön, saját piaccal. Ha egy vállalkozás domináns helyzetben van az alapanyag piacon, és maga is állít elő a származékos termékből, valamint ezzel párhuzamosan azzal a céllal tagadja meg az alapanyag értékesítését azon versenytársa részére, aki szintén állít elő a származékos termékből, hogy saját termelése részére tartsa fenn az alapanyagot, akkor ez a magatartása visszaélésnek minősül, amennyiben ezzel veszélyezteti a vásárló versenyben maradását.⁷²⁶

A Magill⁷²⁷ ügyben heti TV újságok írországi, és Északír megjelentetése kapcsán alakult ki jogvita. Egy televíziós műsorszolgáltató és egy kiadó kiadták a saját heti tv újságukat a tagállami szerzői jogi védelem alatt, és más kiadók számára csak egy nappal előre tették lehetővé a műsor kiadását, ezzel megakadályozva, hogy más kiadók is összeállítsanak egyhetes műsorújságokat.⁷²⁸ A Bíróság megállapította, hogy a műsorszolgáltató monopóliummal rendelkezik a heti műsort illető információkkal kapcsolatban, ezért olyan helyzetben vannak,

⁷²²Tóth: i.m. 268. o.

⁷²³Maher Dabbah: European Union competition law Module B: Abuse of a dominant position (http://www.londoninternational.ac.uk/sites/default/files/european_union_competition_law.pdf, 2016. április 19.), 31. o.

⁷²⁴C-6/74 és C-7/74. sz. egyesített ügyek

⁷²⁵Dabbah: i.m. 31. o.

⁷²⁶Commercial Solvents Összefoglaló 2-3. pont (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61973CJ0006&from=EN>, 2016. április 19.)

⁷²⁷C-241/91 és C-242/91 sz. egyesített ügyek

⁷²⁸Dabbah i.m. 31. o.

hogy megakadályozhatják a heti műsorújságok piacán a hatékony versenyt. Továbbá a Bíróság azt is kimondta, hogy egy domináns vállalkozás magatartása önmagában nem menthető ki azzal, hogy a tagállam szerzői joga jogvédelemben részesíti.⁷²⁹

2.4.6. Kimentés

Habár főszabály szerint 102. cikk abszolút tilalmat határoz meg, mégis korlátot jelent az objektív igazolhatóság.⁷³⁰

Ahhoz, hogy a magatartás igazolható legyen, azt kell bizonyítani, hogy az objektíve indokolható. A szubjektív vállalkozási érdekek nem írhatják felül a versenyhez fűződő közérdeket. Ez a különleges felelősséghez kapcsolódik, amely során kérdés, hogy hol húzódik a határ a versenyhez való jog és a piac hatékony működését károsító visszaélés között.⁷³¹ Objektív igazolhatóságot állapított meg a Bíróság a *Benzine en Petroleum*, valamint⁷³² a *Kanal 5*⁷³³ ügyekben. Előbbi ügyben az olajválság hatására jelentkező hiány szolgált az objektív igazolhatóság alapjául⁷³⁴, míg utóbbi szerzői jogdíjjal kapcsolatos ügyben a közszolgálati és kereskedelmi televíziós műsorszolgáltatók feladatai és finanszírozás módjai közötti különbséget jelölte meg a Bíróság, mint lehetséges igazolás.⁷³⁵

3. Konklúzió

A bemutatott jogesetek alapján, és az Európai Unió gazdasági, politikai, szociális célkitűzéseire figyelemmel leszögezhetjük, hogy a gazdasági versenyjog kiemelten fontos jelentőséggel bír az európai jog rendszerében, sőt az Unió egész társadalma mindennapi életében. E célok többek között a belső piac zavartalan, torzulásmentes működése.

⁷²⁹ Magill Összefoglaló 1-2. pont (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61991CJ0241>, 2016. április 19.)

⁷³⁰ Versenyjogi összefoglaló, 22. o.

⁷³¹ Tóth: i.m. 280. o.

⁷³² C-77/77

⁷³³ C-52/07

⁷³⁴ Case 77/77 Judgement

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db5ffd94f6ba3c4db0a78bd16808b2bfa1.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLchr0?text=&docid=89658&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=129725>, 2016. április 20.), 3. pont

⁷³⁵ C52/07 összefoglaló (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0052>, 2016. április 20.), 2. pont

A modern piacgazdaság alappillére a szabad verseny, kiegészítve az állam hibákat korrigáló fellépésével. A verseny védelmének fő oka, hogy a verseny alapvető társadalmi és gazdasági funkciókat (forráselosztás, fejlesztés, társadalompolitika) képes ellátni.⁷³⁶

A minél tökéletesebb integráció, a verseny egészséges működéséhez fűződő közérdek és a fogyasztók érdekeinek védelme indokolja a különféle magán és az állami versenyt korlátozó intézkedések elleni Uniós szintű fellépést.⁷³⁷

A gazdasági erőfölénnyel visszaélés tilalma az egyik sarokköve ennek a védelemnek. Ez a tilalom rögzíti, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Vagyis, ahogy korábban kifejtettük, a domináns vállalkozások nem élhetnek vissza piaci pozíciójukkal oly módon, hogy károsan befolyásolnák a tagállamok közötti kereskedelmet, a belső piac rendeltetésszerű működését.

A szabályozás a szabad, tisztességes, és zavartalan versenyt védi, amely mögött az a feltevés áll, hogy egy olyan helyzetben, ahol egy domináns piaci szereplő is jelen van, a fogyasztók érdekeiket legjobban egy olyan rendszer fenntartása szolgálja, amelyben a versenytársak a szolgáltatási képességeik és a termékeik minősége alapján juthatnak sikerre. Ennek fényében mondta ki a Bíróság is, hogy nem csak azok a magatartások visszaélésszerűek, amelyek közvetlen hátrányt okoznak, hanem azok is, amelyek a hatékony verseny struktúrájának megbontásával közvetett hátrányt indukálnak.⁷³⁸

Ez indokolja, hogy egy domináns vállalkozás nem szabhatja meg úgy az árait, ahogy akarja, hanem kizárólag úgy, hogy ez ne irányuljon a verseny torzítására, a versenytársak kiszorítására, pontosabban, hogy ne álljon fenn annak veszélye, hogy sérül a piac működése, a tagállamok közötti kereskedelem. Továbbá ezért szankcionálja az EU joga az egyéb olyan magatartásokat is, amelyek ilyen hatást fejtenek ki, mint például az árprés alkalmazása, az üzleti kapcsolatok megtagadása, az árdiszkrimináció, az elzárkózás az üzletkötéstől, és más magatartások.

Éppen ebben rejlik a piaci erővel rendelkező vállalkozások fokozott felelőssége. A rendes piaci körülmények között elfogadott üzleti stratégiákat, taktikákat, megoldásokat nem használhatják korlátlanul, sőt a verseny végső célját –az összes vetélytárs kiszorítását– nem érhetik el, mivel az nemcsak torzítaná, hanem egyenesen megszüntetné a piacot.

⁷³⁶ Tóth: i.m. 27. o.

⁷³⁷ Tóth: i.m. 51. o.

⁷³⁸ Competition Law Commentary 1068. o.

Összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió Bírósága által kikristályosított elvek, definíciók tükrében az erőfölényes vállalkozások különös felelőssége abban áll, hogy körültekintőbben kell folytatniuk a gazdasági tevékenységüket a kisebb vetélytársaikhoz képest. A domináns entitások érdekeik szerint versenyezhetnek, és objektíve indokolt esetekben élhetnek erőfölényükkel, azonban a főszabály az, hogy nem használhatják ki előnyös pozíciójukat a piac megváltoztatására, befolyásolására, torzítására.