



Krónika

Az Óriás Nándor Szakkollégium a 2013/2014-es tanév végeztével működésének eddigi legtermékenyebb időszakát tudhatja maga mögött. A megalakulást követő hónapokban lefektetett alapokon nyugodva számtalan konferenciát, versenyt és egyéb programot sikerült naptárunkba iktatnunk, amelyeken részben meghívottként, részben szervezőként képviseltük a Szakkollégiumot, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karát.

Az operatív jellegű változásokat vizsgálva egyrészt a leköszönő és a felvételt nyert szakkollégisták személyére, másrészt a szakkollégium vezetőségének átalakulására érdemes kitérnünk. Az őszi felvételi eljárás során négy új tagot vettünk fel: Vajdai Anitát és Schmidt Virágot az Elméleti-történeti Tagozatba, Diseri Ágnes és Szabó Eszter Szimonettát pedig a Bűnügyi Tagozatba. A tavaszi felvételi eljárás során további tizenegy hallgató csatlakozott hozzánk: Arnold Bernadett, Biró Zsófia és Kis Kelemen Bence az Elméleti-történeti Tagozatba, Németh Konrád a Bűnügyi Tagozatba, Mannó Csilla és Molnár Márk a Civilisztikai Tagozatba, Bárány Viktória Fanny, Havasi Bianka, Balaskó Angéla és Molnár Máté pedig a Közjogi Tagozatba nyertek felvételt. Mindemellett a távozó szakkollégistákról sem szabad megfeledkeznünk: Tavaszi Renáta, Cseh Balázs és Máté Eszter az Elméleti-történeti Tagozatot, Dezső Lili, Péter-Szabó Petra és Nagy Eszter a Bűnügyi Tagozatot, Raus Csaba, Tokorcsi Katalin, Kiss Evelin és Nagy Viktor a Civilisztikai Tagozatot, Szabó Anett, Pál Emese és Rinfel János pedig a Közjogi Tagozatot hagyta el az őszi félév végeztével (elsősorban azért, mert egyetemi tanulmányaik végéhez értek). Mindez a tagozatok vezetésén is éreztette hatását: Pulai Gábor az Elméleti-történeti Tagozat, Kaiser Kristóf a Bűnügyi Tagozat, Bendes Ákos a Civilisztikai Tagozat, Lukonits Ádám pedig a Közjogi Tagozat irányítását vette át a leköszönő tagozatvezetőktől. Ezzel párhuzamosan megválasztottuk szakkollégiumunk első titkárát is Cseporán Zsolt személyében. Azonban nem csak a szakkollégisták, hanem a mentorok terén is történtek változások: dr. Peres Zsuzsanna adjunktus asszonyt dr. Jusztinger János adjunktus úr váltotta az Elméleti-történeti Tagozat élén. Külön örömeinkre szolgál, hogy a megalakuláskor lefektetett felvételi szabályok kitűnően megállták a helyüket az őszi és a tavaszi felvételi eljárások alkalmával.

Az Óriás Nándor Szakkollégium az elmúlt évben közel tíz konferencián képviseltette magát. Az őszi szemeszter elején a PTE ÁJK fennállásának kilencven éves évfordulója alkalmából szerveztünk tudományos rendezvénysorozatot: az Elméleti-történeti Tagozat kartörténeti kiállítást szervezett, a Bűnügyi Tagozat perbeszédversenyt írt ki, amelyen a PTE ÁJK, valamint az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának hallgatói vettek részt, a Civilisztikai Tagozat kerekasztal-beszélgetést szervezett öregdiákokkal Óriás Nándor emlékére, a Közjogi Tagozat pedig menekültügyi kutatásainak eredményeit prezentálta, amelyben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai is részt vettek. Még az őszi szemeszter végén Közjogi Tagozatunk két tagja, Daka Marija és Lukonits Ádám, valamint dr. Mohay Ágoston adjunktus úr Vilniusban képviselték a Szakkollégiumot, valamint a pécsi jogi kart, ugyanis meghívást kaptak a Vilnusi Egyetem társszervezésében megrendezésre kerülő „Application of International Law in Domestic Courts” című nemzetközi tudományos konferenciára. Ezt követően a tavaszi szemeszter elején a Pécsi Hittudományi Főiskola Berényi Zsigmond Szakkollégiumával közösen egyházjogi témában szerveztünk interdiszciplináris konferenciát, amelyre olyan neves előadókat fogadták el meghívásunkat, mint Prof. Dr. Schanda Balázs (PPKE JÁK), Dr. Ádám Antal professor emeritus (PTE ÁJK), Dékány Sixtus O. Cist. zirci főapát, és Nyúl Viktor egyetemi lelkész atya. Mindemellett Cseh Balázs és Lukonits Ádám szakkollégisták is előadtak a rendezvényen. Március közepén szakkollégiumunk meghívást kapott a kolozsvári Mikó Imre Jog- és Közgazdaságtudományi Szakkollégiumtól, amelynek eleget téve Bűnügyi Tagozatunk (Szabó Eszter Szimonetta, Diseri Ágnes, Kaiser Kristóf, Pintér Rómeó, Németh Konrád, valamint dr. Hornyák Szabolcs adjunktus úr) – büntetőjogi témakörű előadások tartásával képviselte az ÓNSZ-t. Március végén szakkollégiumunk két tagja, Kis Kelemen Bence és Lukonits Ádám részt vettek a PTE ÁJK Európa Központ társszervezésében megvalósuló „Freedom, Security and Justice – Crossing Borders” című nemzetközi tudományos konferencián, ahol brit, ír, horvát, litván és holland hallgatókkal karöltve közös kutatómunkát folytattak. A konferenciához egyébiránt más szálon is kapcsolódik az ÓNSZ: elnökünk, dr. Mohay Ágoston adjunktus úr társszervezőként segítette a program megvalósítását. A rendezvénysorozat ideje alatt egy másik konferencián is érdekelt volt szakkollégiumunk, mivel négy szakkollégistánk – párban: Daka Marija és Cseporán Zsolt, valamint Pulai Gábor és Lukonits Ádám –

harmadik, illetőleg második helyezést érték el a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kiírt „Jó Állam koncepció” közigazgatási-fejlesztési pályázaton, amelynek köszönhetően kétszer tizenöt percben lehetőségük nyílt munkájukat prezentálni az érdeklődők, valamint a szervezők (így többek között dr. Répássy Róbert államtitkár úr) előtt.

Az ezt követő hetek sem teltek tétlenül. Előbb a PTE ÁJK Hallgatói Önkormányzata jóvoltából szervezhettünk tudományos előadásokat a pécsi jogi Kar éves tavaszi fesztiválján. A rendezvényen jogesetmegoldó versennyel, választásokkal kapcsolatos előadásokkal, valamint perbeszédversennyel vett részt az ÓNSZ, illetőleg lehetőséget biztosítottunk a hallgatók számára, hogy neves pesti ügyvédi irodák ügyvédeitől kérdezhessenek a pályakezdés, valamint a pályán maradás körülményeit illetően. Mindemellett a PTE ÁJK Sportolaw (a sportért felelős kari hallgatói szervezet) közreműködésével kerekasztal-beszélgetést szerveztünk a stadionépítések és fejlesztések aktuális kérdéseire vonatkozóan. Pár héttel később, április közepén meghívást kaptunk az I. Pécsi Szakkollégiumi Napokra. A konferencián Biró Zsófia és Németh Konrád ismertették szakkollégiumunk felépítését és tevékenységét. Ezt követően tudományos vetélkedőn vettünk részt, ahol harmadik helyezést értünk el. Az eredményt illetően feltétlenül kiemelendő Mannó Csilla és Pulai Gábor közreműködése, mivel ők prezentálták pályamunkánkat a bírálóbizottság és az érdeklődő közönség előtt. A Szakkollégiumi Napokkal párhuzamosan egy másik rendezvény is folyt, a III. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia. E konferencián a doktoranduszok mellett a legkiválóbb, graduális képzésben résztvevő hallgatók is előadhatnak: külön öröm volt számunkra, hogy az ÓNSZ-ből két szakkollégista (Cseporán Zsolt és Lukonits Ádám) is meghívást kapott előadás tartására. Mindemellett kiemelendő, hogy a konferencia közjogi szekcióját Közjogi Tagozatunk mentora, dr. Kocsis Miklós adjunktus úr vezette. Örömmünket pedig még tovább fokozza, hogy Cseporán Zsolt prezentációjával „legjobb előadó” díjat nyert. Április végén szakkollégiumunk meghívást kapott az ELTE Bibó István Szakkollégiumának harminc éves jubileumi konferenciájára, ahol olyan neves előadókkal volt szerencsénk megismerkedni, mint dr. Jakab András alkotmányjogász, dr. Kukorelli István volt alkotmánybíró, illetőleg dr. Stumpf István jelenlegi alkotmánybíró. Mindemellett nemcsak szakkollégiumi, hanem tagozati szinten is aktívak

voltunk: Civilisztikai Tagozatunk május elején a PTE BTK TTI Régészeti Tanszékével karöltve szervezett tudományos előadást, amelyen többek között a Seuso-kincs történetébe nyerhettek bepillantást az érdeklődők. Május végén pedig – immáron második alkalommal – külföldön is képviseltettük szakkollégiumunkat, Kis Kelemen Bence és Lukonits Ádám ugyanis részt vettek az Európai Parlament által szervezett „European Youth Event 2014” című kétnapos rendezvénysorozaton Strasbourgban.

A tudományos konferenciák és előadások mellett főként a különféle szakmai vetélkedők határozták meg tagozataink tevékenységén az elmúlt évben. Még az őszi szemeszterben Közjogi Tagozatunk második helyezést ért el a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata által kiírt országos tudományos publikációs pályázaton. A tavaszi szemeszterben szakkollégiumunk harmadik helyezést ért el az I. Pécsi Szakkollégiumi Napok keretei között megrendezett városi szakkollégiumi vetélkedőn. A Szakkollégiumi Napokkal párhuzamosan Bűnügyi Tagozatunk két tagja, Pintér Rómeó és Kaiser Kristóf az Országos Büntetőjogi Perbeszédversenyen képviselték az ÓNSZ-t, valamint a pécsi jogi kart. A tavaszi szemeszter vége felé közeledve szakkollégiumunk első helyezést ért el a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Praetor Szakkollégiuma által szervezett országos jogász szakkollégiumi vetélkedőn. Nem sokkal ezt követően pedig Közjogi Tagozatunk két tagja, Bárány Viktória Fanny és Havasi Bianka első helyezést értek el a Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Szamel Lajos tudományos ösztöndíj-pályázatán.

A konferencia-részvételeken és a versenyeredményeken kívül szakkollégistáink a jogtudomány és az élet egyéb területein és szép sikereket könyvelhettek el az elmúlt évben. Ennek megfelelően több hallgatónk is ez évben teljesítette kötelező szakmai gyakorlatát (olyan helyeken például, mint a brüsszeli és luxemburgi magyar nagykövetség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, és az Országgyűlés Hivatala), valamint voltak olyanok is, akik Erasmus ösztöndíjjal külföldön folytathattak tanulmányokat (így például Bécsben, Grazban, Berlinben, Brüsszelben, valamint Barcelonában). Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a Nemzeti Kiválóság Programban mind hallgatói, mind oktatói részről rendelkezünk támogatott kutatási pályázattal Cseporán Zsolt és dr. Mohay Ágoston jóvoltából. Mindemellett Rinfel János és Lukonits Ádám első helyezést értek el csapatukkal a Pécsi Tudományegyetem karok

közötti kézilabda bajnokságában. Végezetül pedig a 2013/2014-es tanév elvitathatatlan sikereként könyvelhetjük el a Scriptura folyóirat elindítását is, amely reményeink szerint hosszú éveken át színesíti majd a hazai jogtudomány palettáját.

Elnökség

Balaskó Angéla – Molnár Máté Bálint

joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagjai

A közigazgatás és az emberek

*„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,
a közigazgatásnak «emberarcúvá» kell válnia.” (Magyary Zoltán)*

A modern kor társadalma a gyors változások, egyre növekvő igények, a materializálódás korszakát éli. A globalizáció hatására az emberek számukra eddig ismeretlen problémákkal kénytelenek szembesülni, amelyekre a megoldást jórészt az államtól, mint felelős, biztonságot nyújtó hatalomtól várják.

A közösségi szféra újonnan felmerült, legégetőbb kérdései szoros összefüggésben állnak a közigazgatással, mivel az államhatalom a közigazgatás szervein keresztül jut el a polgárokhoz.

Az egyének mindennapi életére kiható legfontosabb jelenségek között kiemelkedő jelentőséggel bír a gazdasági válság, amelynek következményeként egyre szűkösebb keretből kell az államoknak gazdálkodniuk, holott az exponenciálisan növekvő társadalmi igények egyre jobb, differenciáltabb szolgáltatásnyújtást követelnek meg. Ezzel összefüggésben megemlíthendő a társadalom szinte összes szintjén megjelenő adófizetési hajlandóság csökkenése,¹ amely azért okoz különösen nagy gondot, mert az egyre szerteágazóbb társadalmi igények kielégítéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő mennyiségű állami bevétel rendelkezésre állása. A redisztribúció, vagyis az állampolgárok jövedelme egy részének beszedése, majd szociális alapon történő központi újraelosztása a szolgáltató, gondoskodó állam egyik nélkülözhetetlen ismérve, működésének alapfeltétele.

¹ Ercsey Zsombor: Az Sza- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. Doktori értekezés (PTE). Pécs 2012. 26. o.

A fent vázolt problémák azt jelzik, hogy a közigazgatásban – így az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban egyaránt – szemléletváltás szükséges ahhoz, hogy az állam kellőképpen fel legyen vértézve a gazdasági és szociális biztonságot veszélyeztető jelenségekkel szemben. Tudományosan megalapozott koncepciók és hatékony reformprogramok útján olyan „új közigazgatás” megteremtése lenne szükséges, amely legfontosabb alapvető feladataként a polgárok optimális kiszolgálását határozza meg. A közigazgatási reformoknak mind strukturálisan, mind financiálisan és a személyzeti politikát tekintve is változást kell hoznia annak érdekében, hogy a közigazgatás valóban polgár-közeli, ügyfélbarát legyen. Az állammal és a kormányzással szemben tehát komoly társadalmi elvárások fogalmazódnak meg: az állam legyen a mindennapi élet aktív szereplője, legyen a „cselekvés” állama.

Esszénkben ezért Magyary Zoltán tudományos munkássága előtt tisztelegve, egy általa is kutatott örökérvényű témát, a magyar közigazgatás és az emberek viszonyát fogjuk vizsgálni. A kérdéskört a jelen kor aktualitásainak megfelelően, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott, a híres közjogászról elnevezett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program tükrében fogjuk elemezni.

I. A Magyary Programról röviden

„A haza üdvére és a Köz szolgálatában” jelmondatú Magyary Program (MP) első kiadását 2011. június 10-én adta közre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. A program alapvető célkitűzése a magyar közigazgatás új céljainak s e célok megvalósítási útvonalának meghatározása. A program megalkotói az első kiadás, az MP 11.0 kereteinek kijelölésénél nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy a társadalmi-gazdasági elvárások kellő figyelmet kapjanak.

A program második, bővített kiadása az MP 12.0. Ennek igénypontjai között fajsúlyos szerepet kap a polgár-közelség, amely az érthetőség, a megszólító jelleg és az értéktartalmúság kulcsszavaiban nyer megfogalmazást.

A 3. igénypont szerint a program érthetőségének lényege, hogy a Magyary Programnak olyan közlése, terjedelme, ábrázolása és nyelvezete van, hogy elvárható legyen, hogy a

folyamatokban résztvevő kollégák tételesen és pontosan ismerjék. A program jól érthető leírása és ábrázolása a kiismerhetőséget szolgálja.

A megszólító jelleg azt hivatott biztosítani, hogy az MP emberi, épít a kollégák személyes érzelmi, támogató viszonyulására mint kiemelt erőforrásra. Erre utal a jelmondatban szereplő „a Köz szolgálatában” fordulat is.

Fontos elvárás az MP 12.0-val szemben, hogy értéktartalma legyen. Az 5. igénypont alapján a program olyan értékekre és hagyományokra épít, amelyek a közigazgatást magát is értékteremtő folyamatként határozzák meg, s egyben egy sikeres nemzet kibontakozásának részét képezik.

Mint arra az említett igénypontok is rávilágítanak, a Magyar Program keretében az állam (és ennek szervei), valamint az egyén viszonyát új alapokra kívánják helyezni a hatékony együttműködés és a közjó érdekében. E körben került megfogalmazásra a Jó Állam koncepció mint alkalmazandó államvezetési modell. A programalkotók definíciószerű meghatározást adtak arra a kérdésre, hogy mit is jelent pontosan a Jó Állam. Ez alapján „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”²

A Magyar Program 12.0 a magyar közigazgatás helyzetének felmérése során kritikákat fogalmazott meg az MP 11.0 végrehajtásával szemben. Az értékelés alapján felállították a magyar közigazgatás gyengeség-listáját, amely a legégetőbb problémákra mutat rá. Ezek a közül a legfontosabbak:

- az eljárások elhúzódása (ennek kiküszöbölése érdekében a program alkotói a személyzet minőségi javítását tartják szükségesnek),
- az érdekegyeztetés sokszor csak formális (ennek leküzdésére tényleges és értelmező társadalmi egyeztetés bevezetését javasolják),
- a feladat- és létszámalapú tervezés nem általános (megoldásként az ösztönző és érdekeltségi rendszer kiépítése merült fel).

A fent vázolt kritikus pontok arra világítanak rá, hogy a hazai közigazgatás teljesítőképessége erősen korlátolt, amely korlátokat a hatékonyság és az emberek

² <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

általános elégedettsége elérése érdekében szükséges mihamarabb lebontani. Az akadályokat pedig elsősorban a közigazgatás azon szintjén kell elhárítani, amely a legközebb áll az emberekhez és a legszorosabban érinti mindennapjaikat: az önkormányzatoknál.

II. Az önkormányzatiságról

A rendszerváltozással az embereknek új kihívásokkal kellett szembenézniük, mivel a korábbi erőskezű államot a modern, piacgazdaságon alapuló államiság váltotta fel. Ennek megfelelően a tanácsi rendszert felszámolták, s bevezették az önkormányzati rendszert. A közigazgatás új alapokra helyezése általános optimizmussal töltötte el a magyar társadalmat, s a lakosság a politikai és állami intézmények működését illetően bizakodó volt.³ Azonban a gazdasági átmenet következtében újonnan felmerülő problémák (infláció, munkanélküliség, egyre növekvő társadalmi egyenlőtlenségek) és a gyakori kormányváltások következtében a mindenkori kormány tevékenységének megítélésével együtt az önkormányzatok iránti bizalom szintje is megingott. Az önkormányzatok lakosság általi megítélését feltérképező közvélemény-kutatások kimutatták, hogy az emberek az önkormányzatokat jórészt „semlegesen” ítélik meg.⁴ Természetesen e kérdőívek nem az önkormányzatiság egészének megítélését tárják fel, mivel amikor a válaszadók elismerően vagy marasztalóan nyilatkoznak az önkormányzat működéséről és hatékonyságáról, mindig saját településük politikai intézményeiről nyilvánítanak véleményt. Ennek megfelelően az egyes településeken megmutatkozó, egyértelműen pozitív vagy egyértelműen negatív értékelés alapján áll össze az önkormányzatiság mint egész általánosan semleges megítélése. Ennek jobbítása érdekében az önkormányzatnak, a helyi vezetőségnek a közbizalom elnyeréséért határozott lépéseket kell tennie.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésének értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek. Az önkormányzatok a lakosság, a helyi közösség érdekében fejtik ki tevékenységüket. A

³ Kákai László: Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság? In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 153. o.

⁴ Kákai: i. m. 158. o.

politikai intézmények közül ezek a szervek állnak legközelebb az állampolgárokhoz, éppen ezért a hatékony önkormányzás lényeges eleme a helyi lakosság igényeinek megfelelő munkavégzés. Az önkormányzat mint a decentralizált feladat-végrehajtás letéteményese, a központi hatalom ellensúlyozásának legfőbb elemeként jelenik meg.

Az önkormányzat nem a képviselő-testület, nem annak bizottságai, nem annak hivatala, nem a polgármester.⁵ Az önkormányzat Mi vagyunk, maguk a polgárok. Az önkormányzati rendszerben különös kapcsolatban áll egymással e szisztéma két szereplője: maga az önkormányzat illetve annak szervei és a másik oldalon a lakosság. E kapcsolatot sokféle objektív tényező is befolyásolhatja, így az önkormányzat igazgatása, gazdasága és szolgáltatásai függnék a település fekvésétől, megközelíthetőségétől, történelmétől, hagyományaitól, a vállalkozók számától, a népesség demográfiai jellemzőitől.⁶ A helyi közigazgatásnak e jellemzőket adaptálnia kell ahhoz, hogy megfelelően tudja szolgálni a település polgárait.

Jelenleg egy kiterjedt államigazgatási reform zajlik, amely a helyi önkormányzatok jogállását, feladatait is érinti.⁷ A Jó Állam Fejlesztési Program elemei között kiemelt szerepet kap az önkormányzati reform, amely mélyreható változásokat hozott mind az igazgatás, mind az állampolgárok mindennapi élete területén, ugyanis a közjogi rendszer széleskörű átalakítására került sor. A korábbi, az önkormányzati rendszer kialakításáról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) az Országgyűlés hatályon kívül helyezte és elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.).

A Mötv. megszületésével egyfajta „új önkormányzatiság” vette kezdetét, mivel az önkormányzatok helyi közösségekben betöltött szerepe újrapozicionálásra került. A régi rendszerben a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok sokkal szerteágzóbbak, szélesebb körűek voltak. Az átfogó reform a helyi önkormányzatok tehermentesítése érdekében profiltisztítást hajtott végre, így például több, eddig a jegyző illetékessége alá

⁵ Csefkó Ferenc: Települési önkormányzás – lakossági kapcsolatok. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 173. o.

⁶ Csefkó: i. m. 176. o.

⁷ Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és közigazgatás 2013/2. sz. 5. o.

tartozó feladatot az újonnan felállított járási hivatalokhoz rendelt. A folyamat eredményeként a helyi önkormányzatok feladatai gyakorlatilag a helyi közügyek intézésére és a helyi közszolgáltatások ellátására korlátozódtak.

A Mötv. meghatározza a helyi közügy fogalmát. Eszerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az új szabályozás alapján a helyi közszolgáltatások nyújtása megoszlik az önkormányzat és az államigazgatási szervek között. A feladatok hatékony ellátásához azonban szükség van lakossági együttműködésre is. „A közigazgatási feladatok ellátását elsősorban a közigazgatási szervekre kell bízni, de korántsem mindegy, hogy államigazgatási vagy önkormányzati szervekre. Ha helyi közügről van szó, annak ellátását az önkormányzatokhoz kell telepíteni, megfelelő forrásokat biztosítva számukra.” Az önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyúttal kötelessége meghozni a lakosságot érintő döntéseket. A rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása jelentős szankciókat vonhat maga után. Amennyiben a képviselő-testület nem tesz eleget rendeletalkotási kötelezettségének, a megyei kormányhivatal vezetője pótolhatja az elmulasztott közigazgatási aktust. Ezen kívül bírságok kiszabására is van lehetőség, amely jogintézmény szintén arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy aktívan munkálkodjanak feladataik ellátásában.

Annak ellenére, hogy a Mötv. a helyi közügy fogalmára pontos definíciót ad, a közfeladat fogalmát nem határozza meg, holott ez az önkormányzati igazgatás másik lényeges tartalmi eleme. Erre a kérdésre az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény ad választ. Eszerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami, vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez. A Mötv. 13. §-a felsorolja a helyi önkormányzat által különösen ellátandó feladatokat. A szabályozás értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősül különösen például a településfejlesztés, a településrendezés, a településüzemeltetés, az egészségügyi alapellátás, az óvodai ellátás, a kulturális szolgáltatások támogatása, a szociális és

gyermekjóléti szolgáltatások ellátása, a helyi adóval, a gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása, közreműködés a település közbiztonságának biztosításában, a távhő- és víziközmű-szolgáltatások nyújtása. Mindazonáltal törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Az önkormányzat által kötelezően ellátandó több mint húszféle feladatkör ellátásának módja ágazati törvényekben kerül részletezésre.

Az új önkormányzati törvény megalkotásának szükségességét több tényező indokolta. Elengedhetetlen faktor az önkormányzatok világának átalakításában, hogy a helyi önkormányzatoknak lényegesen feszebb keretek között kell a létszámgazdálkodást megvalósítaniuk. Az önkormányzatoknál az elmúlt évek folyamán felhalmozódott adósság túlzottan nagy terhet rótt az önkormányzatokra és azok intézményeire. Az adósságtólvállalás viszont konszolidálta az önkormányzatok működését: a magyar települések hátramaradt adósságát a kormány átvállalta, viszonzásul pedig azt várja a települések vezetőitől, hogy a helyi gazdaság élénkítésén intenzívebben és hatékonyabban munkálkodjanak. Ugyanakkor kritikaként elmondható, hogy a prudens gazdálkodást folytató önkormányzatok vezetői (akik a rendelkezésre álló anyagi keretet nem vagy csak minimálisan lépték túl) nem kaptak megfelelő kompenzációt a törekvéseikért. A települések számára fejlesztési célra nyitva álló anyagi források nagy része uniós támogatásokból származik. Ehhez azonban az önkormányzatnak megfelelő önrészt kell biztosítania és meg kell felelnie a pályázati feltételeknek. Ezek általában hosszú távú beruházások, amelyek kivitelezésére az esetek döntő többségében helyi vállalkozókat választanak, ezzel is támogatva az adott település szakembereit. Az uniós településfejlesztés növeli az infrastruktúrát, munkát biztosít a helyi lakosoknak, amelynek következtében nő a fogyasztás is.

Az új önkormányzati törvény a polgármester hatáskörét megerősíti: ha a képviselő-testület döntéshozatala eredménytelen, a polgármester az át nem ruházható testületi hatáskörök kivételével döntést hozhat.⁸ A polgármester személye rendkívül meghatározó egy település életében, mivel ő „a település első embere”, aki közvetlenül a választópolgároktól nyeri a megbízatását. A polgármester és a jegyző

⁸ Kákai: i. m. 161. o.

viszonyrendszerében a polgármester mint politikus jelenik meg, míg a jegyző a „törvényesség őre”, a szakember, aki jogi vagy közigazgatási menedzseri végzettséggel rendelkezik. A jegyző elsősorban a fogadóórák alkalmával találkozik közvetlenül a helyi lakosok problémáival.

A Mötv. szerint az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a lakosság a település választópolgárainak közössége, akiket megillet a választás joga. Tehát a helyi közakarat abban nyilvánul meg, hogy a közösség a helyi választás alkalmával gyakorolja a választás jogát. Azzal, hogy a polgár részt vesz a helyi választáson, kifejezésre juttatja politikai akaratát. A szavazat leadásával átruhazza a közhatalom gyakorlásának jogát a megválasztott képviselő-testületre. A törvény alkalmazásában választópolgár fogalma alatt azt értjük, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat. A képviselő-testület és a helyi lakosság közti együttműködés, a közvetlen állampolgári részvétel a helyi döntések alakításában több fórumon nyilvánul meg, ilyen például a helyi népszavazás és a közmeghallgatás.

Az állampolgárok számára a választás az egyik legfontosabb lehetőség arra, hogy kifejezzék politikai véleményüket hivatalos keretek között, s ezáltal részt vegyenek a helyhatóságok tevékenységének alakításában, beavatkozzanak településük irányításába. Ezért is nagyon fontos és célszerű lenne a lakosság körében a választási hajlandóság magas szintre emelése. Kiváltképp igaz ez az önkormányzati választásokra, mivel ebben az esetben saját, közvetlen környezetük jövőjének alakulása a tét.⁹ A választáson való részvétel egyúttal a demokrácia fokmérőjeként is felfogható: ezáltal nyílik lehetősége a polgároknak arra, hogy törvényes módon befolyásolják a hatalomgyakorlók kiválasztását és döntéseit. Az önkormányzati választáson való részvételi hajlandóság Magyarországon az európai átlaghoz képest igen alacsony.

⁹ Kákai: i. m. 165. o.

Ennek magyarázatára több ok is szolgál: egyrészt a közvetlen közeli ismeretség és a személyes befolyás adott esetben inkább taszító hatással lehet a választópolgárokra, másrészt az országgyűlési képviselők választását követően zajló önkormányzati választások kampánya kevésbé erőteljes, így a választópolgárok a helyhatósági voksolás tétjét kevésbé érzékelik.¹⁰ A helyi önkormányzat legitimációs bázisa tehát maga a lakosság, a helyi társadalom. A fentiekben kifejtett gondolatok alapján az emberek elviekben érdekeltek abban, hogy részt vegyenek a helyi politikában, ennek ellenére a gyakorlati élet tapasztalatai mégis közömbös hozzáállást mutatnak, amely valószínűleg annak tudható be, hogy az emberek nem értik a politika rendszerét, nem látják át a problémák összetettségét, nem bíznak a helyi szintű döntéshozatal erejében, eredményességében.

Más a helyzet a lakosság társadalmi, civil szerveződéseit illetően. A civil szervezetek rendkívül fontos szerepet játszanak az önkormányzat és a helyi lakosság viszonyrendszerében. A Mötv. 6. § a) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt. A civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) funkciója elsősorban az érdekérvényesítés, így a lakosság körében felmerült problémákat integráltan és célirányosan, egységes fellépéssel képesek közvetíteni a település vezetőségéhez, amely ennek következtében a döntéshozatalnál figyelembe veszi a civil szervezet kívánalmait. Az elmúlt években azonban megváltozott a civil szervezetek szerepe, ugyanis jelentős részük képviselőket juttat a helyi képviselő-testületbe, s ezáltal e szervezetek tevékenysége átalakul, az érdekérvényesítés mellett politikai célzatú törekvések is megjelennek. A civil szervezetek elpolitizálódása és politikai értékek mentén való elkülönülése ellenségeskedéshez vezet, amely által csorbulhat a civil szervezetek eredeti funkciójának ellátása.

Az önkormányzati reformmal kapcsolatban a szakirodalom és a gyakorlati szakemberek (jegyzők, polgármesterek, helyi képviselők) fogalmaztak meg kritikákat. Sokak számára fájó pont a centralizáció, amely értelmében az eddig önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok jelentős része államigazgatási hatáskörbe, a járási

¹⁰ Kákai: i. m. 167. o.

hivatalokhoz került. A helyi önkormányzás tartalmának „kiüresítése” megváltoztatta az önkormányzat autonómiájának határait, ugyanis az önkormányzati igazgatás hatóköre a központi igazgatástól függ. A települési igazgatást e két nagy rendszer relációja határozza meg. A legtöbb kétely az egészségügy és a köznevelés „államosítása” körében merült fel. E két terület ugyanis a legszorosabban függ össze a polgárok mindennapi életével: az közoktatásban az emberek szülőkként, diákokként kerülnek kapcsolatba az önkormányzattal, az egészségügyi intézményekkel pedig mint betegek találkoznak.¹¹

Azáltal, hogy ezeket a jelentős területeket az önkormányzatok elveszítették, csorbulhat a helyi problémákra való érzékenység. Ugyanis több gyakorlati szakember véleménye szerint e két szektorban előnyösebb lenne a helyi viszonyok ismeretén alapuló és a speciálisan helyi problémákra fókuszáló együttműködés az oktatási illetve az egészségügyi szolgáltató intézmény és az igazgatási szerv között. A centralizációnak könnyen az lehet a következménye, hogy a lakosság önkormányzatok iránti bizalma megrendül. A rugalmas, polgár-közeli működés és működtetés hosszú távon sok szakember szerint ideálisabb lehet. A rendszer mindezek alapján még finomításra szorul. Az önkormányzatok megerősítése, mozgásterének kiterjesztése, az állampolgárok hatékony bevonása a közszférába kívánatos lenne, mivel a jó önkormányzás szerves részét képezi a jó államnak.

III. A járások kialakításáról

A járás mint a magyar közigazgatás régi-új szereplője a területi államigazgatás újjászervezése körében különleges jelentőséggel bír, ugyanis a reform ezen ágának célja az, hogy a megyei szintnél alacsonyabb, általános elsőfokú hatáskörrel rendelkező szervezetrendszert hozzon létre. A járási hivatalok a megyei (fővárosi) kormányhivatalok kirendeltségeként, szervezeti egységeiként jönnek létre, így a megyei kormányhivatalok általános másodfokú hatóságként funkcionálnak. A történelmi alapokon nyugvó, klasszikus járási rendszert 1983-ban megszüntették,¹² s háromszintű közigazgatási

¹¹ Csefkó: i. m. 178. o.

¹² Fekete Géza: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: A járási hivatal. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 291. o.

rendszert hoztak létre: helyi, megyei és országos szervek között oszlott meg a közfeladatok ellátása. A tavalyi évben, 2013-ban újra járásokra osztották fel az ország területét, amelynek eredményeként 175 vidéki és 23 budapesti járás került kialakításra. Azonban a járási rendszer megszüntetése és 2013-as bevezetése között eltelt 30 év, mialatt a „járás” mint közjogi fogalom eltűnt az emberek tudatából, így sokak számára „archaikusnak” tűnhet a járási felosztás újonnan történő bevezetése.

A járások kialakításának egyik fő oka abban rejlik, hogy a települési önkormányzatnak egyben fenntartó, működtető és munkáltató szerepet kellett betöltenie a közigazgatásban, így az állam nem rendelkezett a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy a helyi közigazgatást alakítsa. A fenntartó önkormányzatok számára nyilvánvalóan a saját helyi érdekek érvényesítése, igények kielégítése élvezett primátust,¹³ így gyakorta előfordult, hogy a nem szakmai feladatok ellátása hiányos volt, a rendelkezésre álló anyagi keretek felhasználása nem a legcélszerűbb módon történt. Ennek következtében az önkormányzatok túlterheltek lettek, a kötelezően ellátandó feladatok színvonala hanyatlásnak indult, s az államigazgatási feladatok ellátása nem volt biztosítva. Az eljárási szabályok pontos követése, a határidők betartása csorbát szenvedett.

E hibák orvoslása céljából 2011-ben kiadásra került az 1299/2011 Kormányrendeletet a járások kialakításáról. Ennek értelmében a járás az ország alsószintű területi és szervezeti egysége a település és a megye között. Ezt követően a járások kialakításának elvei törvényben is rögzítést nyertek: az Országgyűlés 2012. június 25-én elfogadta a járások kialakításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. A járási felosztás célhatáridejeként 2013. január 1-jét határozták meg.

A járási hivatalok kialakításának legfőbb célkitűzése a jegyző illetve a polgármester tehermentesítése, amelynek keretében az államigazgatási feladatokat áttelepítik a járási hivatalokhoz. A reform értelmében a járási hivatalokhoz kerülnek az okmányirodai feladatok, egyes gyermekvédelmi ügyek, a szociális igazgatási ügyek, a köznevelési feladatok, az építésfelügyelet és az építésügy. Az eredeti célkitűzésekkel szemben nem minden államigazgatási feladat került át a járási hivatalokhoz: a jegyzőnél maradtak például egyes építésügyi igazgatási feladatok, a kereskedelmi igazgatás, a helyi

¹³ Fekete: i. m. 292. o.

önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások, a gyermekvédelmi támogatások, az anyakönyvi igazgatás.¹⁴ A gyakorlati életben sokszor problémát okoz, hogy a szabályozás nem elég pontos az egyes szervek közötti hatásköri és illetékességi megoszlás terén.

A reform kivitelezése nem volt problémamentes humánpolitikai szempontból. A létszámkeretek jelentősen megváltoztak, más-más képesítési előírások vonatkoztak a megyei, illetve a helyi önkormányzatoknál tevékenykedő köztisztviselőkre. A köztisztviselők áthelyezésének módja, az újonnan betöltendő státuszuk bizonytalan volt. A járási hivatalokban – amelyek a megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működnek – vegyes szakembergárdák jöttek létre: a különböző önkormányzatoktól, eltérő fejlettségű szervektől érkezett dolgozók között kiütközött az eredeti önkormányzati hivatalok közti különbség. A közös munkavégzés, a kooperáció így kezdetleges nehézségekbe ütközött.

A járási felosztás akkor képes elérni kitűzött céljait, ha a szabályozás megfelelően precíz, pontos, a hatáskörök kellően tisztázottak, az ügyfelek tájékoztatása pedig korrekt. Szükséges továbbá, hogy rendelkezésre álljanak a modern közigazgatás megvalósításához szükséges technikai eszközök (az elektronikus ügyintézés körében például az ügyfélkapu rendszer). A teljes körű feladatellátás szakmai és személyi kapacitást egyaránt igényel. Az új rendszer lakosság általi elfogadásának elengedhetetlen feltétele a megfelelő tájékoztatás, az ügyfélorientált ügyintézés. Éppen ezért az itt dolgozó ügyintézőkkel szemben elvárás, hogy oly módon tájékoztassák az ügyfelet, hogy ő az eljárás minden szakaszában értse, mi történik a folyamatban lévő ügyben, tudja, hogy mik a teendői, ismeretében legyen lehetőségeinek.

Kérdéses azonban, hogy az előírányozott célt valóban el tudja-e érni a járási hivatalok működtetése, mivel jelenleg a rendszer lassúbb és bonyolultabb. Viszont mindenképpen üdvözlendő, hogy a reform következtében a közigazgatás valóban közelebb került a polgárokhoz, az ügyintézés ügyfélcentrikusabb lett. Az egységes ügyintézési gyakorlat átláthatóbb, közérthetőbb, kontrollálhatóbb rendszert hozott létre. Az ügyfélorientáltság elvének érvényre juttatása nagy jelentőséggel bír, a közigazgatás színvonala emelkedni

¹⁴ Fekete: i. m. 297. o.

látszik. A járási hivatalok kialakításának eddigi pozitívumai azt jelzik, hogy a rendszer hosszú távon is képes lesz biztosítani az államigazgatási ügyek hatékony, gyors, polgárközei intézését.

IV. A kormányablakokról

Ha a közigazgatás és az emberek kapcsolatát vizsgáljuk, az elsők között merülhet fel az ügyfélbarát közigazgatás fogalma. Az ügyfélbarát közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott meghatározása, az egyes szerzők különböző álláspontokon vannak. Az ügyfélbarát közigazgatás tartalmába beletartozik az, hogy az emberek (az ügyfelek) gyorsan, jogszerűen, kényelmesen, azaz a lehető legkisebb ráfordítással – amely lehet fizikai, pénzbeli vagy időbeli ráfordítás – intézhessék ügyeiket, az ügyintézők, pedig szakmailag felkészültek és udvariasak legyenek.

Fontos azt is hozzátenni, hogy a közigazgatás ügyfélbarát jellegének úgy kell érvényesülnie, hogy nem csak az adott ügyben szereplő ügyfél igényeinek megfelelően járjon el a közigazgatás, hanem az összes többi állampolgár érdekeit is képviselve.¹⁵ Ahhoz, hogy a közigazgatást ügyfélközpontúnak lehessen nevezni, soha nem elég egy szempont vizsgálata, mindig több jellemző együttes figyelembe vétele szükséges.¹⁶

Jogosak az ilyen és ehhez hasonló elvárások az emberek részéről, mivel Alaptörvényben biztosított joga mindenkinek az, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.¹⁷ Az alaptörvényi szabállyal összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) az alapelveket és alapvető rendelkezéseket tartalmazó I. fejezetében rögzíti, hogy az ügyfeleket illeti a tisztességes ügyintézéshez való jog, a határidőben meghozott döntéshez való jog és az anyanyelv használatának joga.¹⁸

Másrészt azért támaszthatnak elvárásokat az emberek a közigazgatással szemben, mert az a közjót szolgálja, közérdekű tevékenységet végez. A modern, demokratikus

¹⁵ Kerekasztalon a Magyar Program. Magyar Közigazgatás 2011/2. sz. 10. o.

¹⁶ Fábrián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 149. o.

¹⁷ Alaptörvény XXIV. cikk (1)

¹⁸ 2004. évi CXL. törvény 4. § (1)

jogállamok egyre több feladatot látnak el, egyre több – a történelmi fejlődés során egyre növekvő számú – szolgáltatást nyújtanak polgáraiknak. A magyar kormányzati kommunikációban többször is hangsúlyozták, hogy 2010 óta az állam szolgáltató jellegét erősítve zajlik a közigazgatás rendszerének átalakítása. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások minősége kiemelkedő jelentőségű az ügyfélcentrikus közigazgatás kialakítása szempontjából, a megfelelő minőséget, pedig úgy lehet biztosítani, ha adnak a polgárok véleményére.

A 2011-ben indult Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, amely része a Jó Állam Fejlesztési Koncepciónak szintén nagy hangsúlyt fektet az ügyfélbarát közigazgatás megteremtésére. A Magyar Program átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése,¹⁹ e cél elérése érdekében a Magyar Program négyes célrendszert is felállít, amelynek lényege, hogy megnevez négy olyan kategóriát, beavatkozási területet, amelybe az összes felmerülő, közigazgatással kapcsolatos kérdést, intézkedést be lehet sorolni.²⁰

Ez a négy beavatkozási terület: a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. A Magyar Program éppen a kormányablakokat hozza fel példaként arra, hogy vannak olyan kérdéskörök, amelyek több vagy esetleg az összes beavatkozási területhez is tartoznak. Mégis van egy olyan beavatkozási terület, ahová elsődleges jellege alapján besorolható. A kormányablakok esetében ez az eljárás kategóriája.²¹

Az eljáráson mint beavatkozási területen belül a Magyar Program további célokat is megfogalmaz úgy, mint a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, amely magába foglalja a minőségi jogalkotást, a sztenderdizálást és a visszacsatolást is. Továbbá az eljárás célrendszerén belüli alcél az ügyfélkapcsolatok javítása is, kiemelt figyelemmel az ügyfélközpontú szolgáltatások megvalósítására.

A Magyar Program már indulásának évében, 2011-ben jelentős előrelépést kívánt tenni többek között a jó ügyfélkapcsolatok terén, ez az igény összefüggésben áll a kormányablakok kialakításával.

¹⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 18. o.

²⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 22. o.

²¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 22. o.

2011-ben, a Magyar Program kiadásakor feltétlenül szükséges volt a javulás, mert az MP 11.0 megállapítása szerint a közigazgatás történelmi válságát élte. Az ügyfélszolgálat vonatkozásában pedig elmondható, hogy az államigazgatás két évtizede nem alakított ki modern és szolgáltató jellegű, az állampolgárok számára könnyen megközelíthető, egységes ügyfélszolgálati rendszert.²²

A nevesített statisztikákból²³ az derül ki, hogy az ügyfelek megítélése szerint nőtt a korrupció mértéke a közigazgatásban (az ügyintézésben), illetve, hogy az előző évtized végére a közigazgatási ügyintézés minősége nem változott, vagy inkább csak romlott a korábbi évekhez képest. A nemzetközi felmérések szintén romló színvonalat mutattak ki. (A változás tehát elkerülhetetlen volt, de a magyar közigazgatás nemzetközi megítélését tekintve már fordult a kocka, mert 2014 elején a közigazgatási és igazságügy miniszter egy konferencián elmondta, hogy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD referenciaként ajánlja más országok számára a magyar közigazgatási reformot.)²⁴

A rossz eredmények hátterében több lehetséges okot is említ a Program. Így például azt, hogy szinte minden hivatalnak saját eljárása, űrlapjai, szokásai voltak, amelyek ezért bonyolulttá tették az ügyek intézését. Gondot jelentett, hogy az állam nem vagy csak alig alkalmazta a modern elektronikus megoldásokat az ügyintézés során, illetve az ügyfelek tájékoztatása is hiányos volt, ami szintén elégedetlenséghez vezetett. Virág Rudolf a Magyar Program indulásakor működő ügyfélszolgálati rendszer negatívumai közé sorolta, hogy azok csak egyes ügycsoportokhoz kötődnek, egymással semmilyen kapcsolatban nincsenek és egymás ügyeiről nincs információjuk. Az ügyfelek számára hátrányos, hogy csak munkaidőben közelíthetők meg az ügyfélszolgálatok, és egyik sem alkalmas arra, hogy adott ügycsoporton túl bármely más ügy intézésében segítséget nyújtson az állampolgárnak.²⁵

A fent jelzett problémákra válaszul a Magyar Program célul tűzte ki az ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítását, az eljárások egyszerűsítését és magas színvonalú

²² Virág Rudolf: A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás 2013/1. sz. 27. o.

²³ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 9-10. o.

²⁴ <http://tinyurl.com/ptb4one> (2014. 04. 29.)

²⁵ Virág: i. m. 27. o.

szakmai működést is. Ennek érdekében jött létre az a kormányzati ügyfélszolgálati rendszer, amely lehetőséget teremt az egyablakos ügyintézésre, biztosítva a kulturált környezetet és a magasan képzett ügyintézőket is. Tehát 2011. január 3-án megkezdte működését az országban 29 új típusú, többcsatornás, integrált ügyfélszolgálati iroda, azaz kormányablak. A kezdeti tervek alapján 2013 végéig 300 darab kormányablakot kívántak létrehozni Magyarországon. A területi közigazgatás átalakításának végső célja az egyablakos ügyintézés megvalósítása. Az egyablakos ügyintézés lényege, hogy a kormányablak minden államigazgatási ügyben legalább (részletes) információt adjon az állampolgárnak az eljárás menetéről, az ügyféli jogokról, a költségekről. A következő lépcsőfokot jelenti, ha a kormányablak közreműködő hatóságként jár el meghatározott ügyekben, végül bizonyos ügyek esetén érdemi ügyintézésre kerül sor. Ha valóban létrejön a kormányablakok láncolata, amelyek a területi közigazgatási szerveknek továbbítják az ügyeket, ez a végeredmény – talán – megéri az időt, az energiát és az átalakítás kockázatát – véli Fábíán Adrián.²⁶

A kormányablakok létrehozásának és működésének jogi hátterét a Ket., valamint az annak végrehajtásául szolgáló kormányrendeletek adják. A Ket. – ahogy az a törvény nevéből is következik – csak általános rendelkezéseket, keretszabályokat tartalmaz a kormányablakokkal kapcsolatban.

A Ket. kimondja, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben a kormányablak az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett.²⁷ Más esetekben a kormányablak közreműködő hatóságként jár el, tehát azokban az esetekben, amikor az ott (erre a célra szolgáló formanyomtatványon) benyújtott kérelmeket meghatározott határidőn belül továbbítja, a kérelem elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.²⁸ Továbbá rögzíti a Ket. azt is,

²⁶ Fábíán Adrián: Járások az átalakuló területi közigazgatásban: érvek és remények. Új Magyar Közigazgatás 2013/4. sz. 37. o.

²⁷ 2004. évi CXL. törvény 19. § (1a)

²⁸ 2004. évi CXL. törvény 38/A. § (1)

hogy a kormányablak kizárólag a jogszabályban meghatározott hatósági szolgáltatásokat nyújt.²⁹

A kormányablakokkal kapcsolatos részletszabályokat kormányrendeletek tartalmazzák, legfontosabb ezek közül az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról. A kormányablakok szakmai irányítását a közigazgatás szervezéséért felelős miniszter végzi. A szakmai irányítás keretében a miniszter ellátja az ügyfélszolgálati működés fejlesztésével, ellenőrzésével, elemzésével kapcsolatos feladatokat is.³⁰

Ez a jogszabály a kormányablakok helyével összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a kormányhivatal a járási hivatalokban (a járási hivatalok 2013. január 1-je óta működnek a fővárosi, megyei kormányhivatal szervezeti egységeiként)³¹ kormányablakot működtet.³² A kormányhivataloknak a kormányablakok szakmai működtetésében, üzemeltetésében van szerepük. Az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben szabályozott kormányablak nem azonos a 288/2010. (XII. 21.) a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló Korm. rendeletben szabályozott kormányablakokkal. Erre az előbbi rendelet utal, amikor kimondja, hogy ha jogszabály kormányablakról rendelkezik – a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet kivételével – ott e rendelet szerinti kormányablakot kell érteni.³³ A 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet szerinti kormányablak a megyei kormányhivatal szervezeti egysége, szemben az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti, a járási hivatalokban funkcionáló (járási) kormányablakokkal.

A 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet kimondja, hogy a kormányablak elhelyezése a kormány egyedi döntése alapján történhet az állami vagyonról szóló törvény szabályai szerint állami tulajdonban lévő, legalább többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok által üzemeltetett olyan ingatlanokon, amelyek az állampolgárok széles köre

²⁹ 2004. évi CXL. törvény 169/A. § (2)

³⁰ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (2)-(3)

³¹ Kéki Zoltán: jó államigazgatást a falvakban, városokban. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 68. o.

³² 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (1)

³³ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 15. § (5)

számára biztosítják a kormányablakok megközelítését, különösen vasúti és autóbusz pályaudvarokon.³⁴

A fentiekkel összhangban áll az Erekly terv 4. üteme (a Magyar Program részeként Erekly Terv néven történik annak megvalósítása, hogy a kormányzat teherbíró-képessége szerint legmegfelelőbb elhelyezést és felszerelést biztosítsák a szervezetek és a személyi állomány számára),³⁵ amelynek keretében a területi közigazgatás, a kormányhivatalok épület- és informatikai infrastruktúrájának konszolidációja és az integrált üzemeltetés valósul meg. Így az állami cégek, például a MÁV Zrt., a Volánbusz Zrt. vagy a Magyar Posta tulajdonában/használatában lévő ingatlanokon alakítanak ki kormányablakokat. E cél realizálódásának egyik példája, hogy a MÁV-val kötött megállapodás alapján a jelenleg felújítás alatt álló pécsi főpályaudvaron is működik majd kormányablak a 2015-ös átadást követően. Azonban nem csak állami cégek ingatlanjain működhetnek kormányablakok, hanem más forgalmas, központi helyeken is mint például hipermarketekben (a KIM a Tesco-val is kötött megállapodást). Teljes körűen akadálymentesített kormányablakok is nyíltak az elmúlt hónapokban, a fővárosban és vidéken egyaránt – derül ki a kormányzati portál híreiből. Utóbbi amellet, hogy pozitív fejlesztés, felveti azt a problémát is, hogy a többi, nem akadálymentesítettként átadott kormányablak akkor a fogyatékkal élő személyek számára nehezebben megközelíthető. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a területi államigazgatás célja az is, hogy az államigazgatási szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést biztosítsa.³⁶

A kormányablakok kialakítását segítette a meglévő okmányirodák hálózata. Polner Eörs, a Csongrád Megyei Kormányhivatal főigazgatója a vele készült interjúban elmondta, hogy területi közigazgatás szintjén fejlődő egyablakos ügyintézés eszköze a kormányablak. Hozzátette, hogy az a lényeg, hogy az okmányirodák, az informatikai háttér, a kormányablakok, a háttérszervezetek és a szakigazgatási szervek egyszer összeérjenek és az ügyfél a hivatali ügyein valóban egyablakos ügyintézással essen túl. Kijelentette, hogy a kormányablakok és az okmányirodák nem konkurálnak, a kormányablakok csak erősebbek lesznek a jól működő okmányirodákban felhalmozott

³⁴ 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. § (1)

³⁵ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 27. o.

³⁶ Zöld-Nagy Viktória: A járások és járási hivatalok kialakítása. Jegyző és közigazgatás 2012/3. sz. 5. o.

tudás és tapasztalat átvételével.³⁷ A témához kapcsolódva Zöld-Nagy Viktória, a Közigazgatás és Igazságügy Minisztérium helyettes államtitkára egy előadásában megerősítette, hogy a kormányablakok hálózata támaszkodik az okmányirodák rendszerére. Elmondta, hogy minden okmányirodával ellátott településen működik kormányablak, ahol minden, a járási hivatalhoz tartozó ügyet lehet intézni. Utóbbi miatt pedig nem okoz a korábbinál nagyobb kényelmetlenséget az állampolgároknak az ügyek elintézése a járási rendszer kialakításával sem.³⁸ A kormányablakok lényeges ügyintézési területe az okmányirodai feladatok ellátása, ezt az államigazgatási feladatot korábban a jegyzők látták el, így az államnak kevesebb befolyása volt ezen a területen. Most a kormányablakok révén az állam teljes befolyással rendelkezik, ami előnyös az egységes színvonal fenntartása, a finanszírozás és a fejlesztés szempontjából.

A Ket. szabályozásához képest jóval differenciáltabban határozza meg a kormányablakok feladatait az 515/2013. Korm. rendelet. Erre a felhatalmazást maga a Ket. adja meg, amikor úgy rendelkezik, hogy felhatalmazza a Kormányt arra, hogy rendeletben jelölje ki a kormányablakot, illetve rendeletben határozza meg a feladat- és hatáskörét.³⁹

A kormányrendelet hat csoportba, ügykörszintbe sorolja a kormányablakok feladatait. Az első két csoportba azok az ügykörök tartoznak, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el. A két csoport közötti differenciát az jelenti, hogy egyes ügyek azonnali elintézésére van lehetőség, míg más ügyeket az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül intéz el a kormányablak. Azonnal intézhető – ha az ügyfél a kérelem benyújtásakor az összes jogszabályi feltételt biztosítja – ügyek közé több mint harminc ügy tartozik, például járművekkel kapcsolatos ügyek, különböző igazolványok kiállítása, kiadása iránti kérelmek, igazolványok elvesztésének bejelentése. A második

³⁷ Okmányirodák és Kormányablakok – köszönet a jegyzőknek. Interjú Dr. Polner Eörs főigazgatóval. Jegyző és közigazgatás 2012/2. sz. 9. o.

³⁸ A területi államigazgatás fejlesztésének, mint a járási rendszer kialakításának és működésének a településüzemeltetést érintő fontosabb vonatkozásai. Beszámoló Dr. Zöld-Nagy Viktória előadásáról. Jegyző és közigazgatás 2012/3. sz. 38. o.

³⁹ 2004. évi CXL. törvény 174/A. § (3)

csoportba negyvennél is több ügy tartozik például útlevéllel, vezetői engedéllyel, egyéni vállalkozói engedéllyel/tevékenységgel kapcsolatos kérelmek elintézése.⁴⁰

A harmadik ügykörcsoport vonatkozásában a kormányablak közreműködő hatóságként jár el. A kormányablakban benyújtott beadványokat a kormányablak haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz, főszabály szerint elektronikus úton.⁴¹ A kormányrendelet utóbbi rendelkezése is erősíti azt a kormányzati szándékot, hogy a modern elektronikus, internetes kommunikációs formákat jobban kihasználják a közigazgatásban. Czímer István szerint a kormányablakoknak kiemelt szerepük van abban, hogy az elektronikus szolgáltatásokat közvetítsék azokhoz az állampolgárokhoz, akik számára az e-közigazgatás egyébként láthatatlan.⁴² A kormányablaknál továbbítás céljából több mint száz különböző típusú beadvány terjeszthető elő, ezek közé tartozik például az építési engedély kiadása iránti kérelem, az anyakönyvi kivonat kiállítása iránti kérelem és a különböző támogatásokkal kapcsolatos kérelmek is.

A Ket. közreműködő hatóságra vonatkozó keretszabályai a kormányablakokban való ügyintézés gyorsítása és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében módosultak. Ha az ügyfél a kormányablak mint közreműködő hatóság előtt kíván ügyet intézni, elegendő a kérelmet és a csatolandó dokumentumokat egy példányban benyújtani, függetlenül egyéb jogszabályok előírásaitól. Az ügyfelek számára az is kedvező a Ket. szabályozásában, hogy a kormányablak közreműködő hatósági eljárása esetén az érdemi ügyintézését végző hatóságra is irányadó ügyintézési határidő is a kérelemnek a kormányablakhoz való megérkezését követő napon kezdődik.⁴³

Az első három csoportba tartozó ügyekhez kapcsolódóan a kormányablak feladata az ügyfelek tájékoztatása, valamint a segítségnyújtás számukra. A kormányablak tájékoztatása kiterjed az eljárás menetére, az ügyfél jogaira és kötelezettségeire az adott eljárással összefüggésben, tehát részletesen tájékoztatja az ügyfelet a kormányablak. A segítségnyújtás a beadványok kitöltéséhez kapcsolódik.

⁴⁰ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 3-4. §

⁴¹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. §

⁴² Czímer István: Úton a digitális földhivatalok felé. Új Magyar Közigazgatás 2013/10. sz. 1. o.

⁴³ Ld. Ket. indokolás

A negyedik csoportba tartozó ügyekkel kapcsolatban a kormányablak kötelezettsége kizárólag a részletes tájékoztatás megadása az ügyfeleknek.⁴⁴

Az ötödik csoportba a kormányablak által nyújtott hatósági szolgáltatások tartoznak.⁴⁵ A hatósági szolgáltatás különösen a kisebb településeken élők számára könnyítheti meg az ügyintézését, illetve annak elérhetőségét. A hatósági szolgáltatások körét bővítő rendelkezések lehetővé teszik, hogy jogszabályban kijelölt hatóság, valamint a kormányablak jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget vagy ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatásokat biztosítson, illetve a Ket. 2011. évi módosítása óta jogszabályban arra feljogosított szervezet is nyújthatja a jogszabály által lehetővé tett hatósági szolgáltatásokat.⁴⁶ A törvény kommentárja hozzáteszi, hogy ez a szabályozás több szempontból előnyös az ügyfelek számára. Egyrészt azért, mert többféle lehetőségük nyílik ügyeik elintézésére, másrészt új, elektronikus szolgáltatásokat is igénybe vehetnek, harmadrészt pedig a lakóhelyükhöz közelebb kerül a hagyományos ügyintézés lehetősége,⁴⁷ ami kényelmesebbé teszi az ügyintézését.

A hatodik csoportba olyan feladatok tartoznak, amelyeket a kormányablakok hivatalból látnak el.⁴⁸ A kormányablakok által intézett ügykörök száma az évek folyamán fokozatosan bővült, és jelenleg sem végleges, tehát jövőben újabb ügyek kerülhetnek a kormányablakok által ellátandó feladatok közé, a cél az, hogy minden államigazgatási ügyben legalább tájékoztatást adjanak a kormányablakok. Az új ügyek, ügykörök kormányablakban való intézhetősége vizsgálatáról, az új ügyekhez kapcsolódó ügykörszintek megállapításáról a szabályozásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező miniszter köteles gondoskodni.

A magas szakmai színvonal biztosítása és fenntartása, illetve a korszerű megoldások alkalmazása szempontjából érdemes megemlíteni a kormányablak-tudástárat, amely a kormányhivatalokban dolgozó személyzet munkáját segíti. Ez egy online felületen elérhető, folyamatosan frissített, digitális adatbázis, amelyet a Közigazgatási és

⁴⁴ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. §

⁴⁵ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 7. §

⁴⁶ Ld. Ket. kommentár

⁴⁷ Ld. Ket. kommentár

⁴⁸ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 8. §

Igazságügyi Hivatal működtet. A tudástár tartalmazza – élethelyzetek szerint csoportosítva – a kormányablakokban intézett, ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörökre vonatkozó információkat, valamint ellátja az előzetes tájékoztatást adó országos telefonos ügyfélszolgálatot.⁴⁹ A jól átlátható, könnyen kezelhető adatbázis tehát elsősorban az ügyintézők részére készül, fontos szerepet játszik a szakmai önképzésükben.

A 2012-ben kiadott Magyar Program 12.0 értékeli a kezdeti 29 kormányablak működésének első évét. A Program kiemeli, hogy 2012 májusáig több mint háromszáz-ezer ügyfél fordult a kormányablakokhoz, illetve, hogy az ügyfélforgalom 2012. elején ötven százalékkal nőtt 2011. azonos időszakához képest. Tavaly júliusban pedig már a hétszázezredik ügyfelet fogadta a kormányablakok rendszere. A Magyar Program számára kiemelten fontos a visszacsatolás, így megemlítendő, hogy az ügyfelek elégedettsége a kormányablakokkal majdnem száz százalékos. Az ügyfelek elégedettségét kérdőíves módszerekkel mérik, véleményüket nagyban befolyásolhatja a kormányablakok egységes, modern arculata; jó megközelíthetőségük és a szakmailag felkészült ügyintézők is.

A Magyar Program 12.0 a kormányablakok előnyei között említi a 8:00 és 20:00 óra közötti ügyfélfogadási időt, ezt valóban ügyfélbarát megoldásnak tartom, mert az emberek többsége reggeltől délutánig dolgozik, így nincs idejük máskor az ügyeiket intézni. A napi munka végeztével viszont megtehetik, mert a kormányablakok estig nyitva vannak. A gyakorlati tapasztalatok alapján eleinte az állampolgároknak is szokniuk kellett az átlagosnál hosszabb igénybe vehetőséget. A nyújtott nyitvatartási idő a munkaidővel és a családra fordítható idővel való takarékossgot is lehetővé teszi – állapítja meg Virág Rudolf.⁵⁰

A Magyar Program 11.0 kiemelten fontosnak tartotta a magas szakmai színvonalú munkát a kormányablakokban dolgozó ügyintézők részéről. Ezzel az elvárással összhangban van az az intézkedés, hogy 2012 szeptemberétől a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) képzik a kormányablakok leendő munkatársait.⁵¹ Ezt egyrésről

⁴⁹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 12-13. §

⁵⁰ Virág: i. m. 27. o.

⁵¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 54-56. o.

nagyon előnyös lépésnek gondolom, mert az, hogy a kormányablakok jövőbeli ügyintézőit speciálisan erre a célra létrehozott felsőoktatási képzés keretében oktatják valóban a minőségi és hatékony munka záloga lehet. Másrészt viszont hátrányos rendelkezés, mivel csak egy, fővárosi egyetemre koncentrálnak – bár hozzá kell tenni, hogy a vidéki jogi karok is részt vesznek ebben a munkában az NKE szervezésében – ezzel a vidéki egyetemektől vesz el hallgatókat. (Természetesen az első kormányablakok ügyintézőinek kiválasztása és képzése is hasonlóan magas elvárások alapján történt.)

Mivel a Magyar Program 12.0 megjelenésekor a kormányablakok kialakításának folyamata még nem fejeződött be, a Program további célokat is megfogalmazott. Az elkövetkezendő fejlesztéseknek érinteniük kell egyebek mellett az ellátott ügykörök bővítését, a kormányablakok fizikai megjelenését, egységes arculatát és a kormányablakok számának növelését. Utóbbihoz kapcsolódóan a Magyar Program 12.0 megismételte a MP 11.0-nak azt célkitűzését, hogy 2013 végére 300 kormányablak jöjjön létre.

Barta Attila a Magyar Program eredményeinek értékelésekor az erősségek között említi az ügyfélközeliséget, amely abban nyilvánul meg, hogy a kormányablakok felállítása és hálózatuk bővítése, valamint az ügymenetek egyszerűsítése egyértelműen az ügyfelek érdekét szolgálja. Ugyanakkor megnevez még egy okot, ami az integrált ügyfélszolgálati irodák létrehozását indokolta: a kormányhivatalok útján a Kormány a közigazgatás középszintjén érdemi jelenlétét kívánta biztosítani, amit a kormányablakok és a járási hivatalok csak tovább fokoznak.⁵²

A fentiek alapján elmondható, hogy a kormányablakokkal összefüggő intézkedések valóban elősegítik az ügyfélközpontú közigazgatás megteremtését, ezt alátámasztják az első felmérések adatai is. Hozzá kell tenni – különös tekintettel az ügyfelek elégedettségére vonatkozó adatokra –, hogy ezek „csak” statisztikák adatai, ahhoz hosszabb időnek kell eltelnie, hogy a közgondolkodás érdemben megváltozzon a közigazgatással kapcsolatban. Ez idő alatt az is szükséges, hogy a közigazgatás

⁵² Barta Attila: A területi államigazgatás változásai az elmúlt 20 évben. Új Magyar Közigazgatás 2012/2. sz. 8-9. o.

reformja továbbra is következesen haladjon előre a most kijelölt célok elérése érdekében.

Azt is figyelembe kell venni, hogy ezek az adatok csak a kormányablakok működésének korai tapasztalatait tükrözik. Részletesebb, több érdemi információt adó összefoglalók csak a későbbi években várhatóak, ezzel összefüggésben sajnálatos, hogy a Magyar Program 13.0 még nem elérhető 2014 áprilisában.

V. Az e-közigazgatásról

A XXI. században a modern közigazgatás számára nélkülözhetetlen, sőt magától értetődő a legújabb számítástechnikai, internetes eszközök használata a közigazgatás különböző területein (például az ügyintézés során, a tájékoztatásban, az adatbázisok kezelésekor). Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása egyszerűbbé teszi a közigazgatásban dolgozók munkáját, de az ügyfelek terheit is csökkenti, így elterjedésük mindenképpen hasznos.

Az e-közigazgatás kategóriájába azonban nem csak az infokommunikációs eszközök széles körű alkalmazása tartozik, hanem számos további elem is. Az e-közigazgatást és az e-kormányzást (e-government) a szakirodalom általában szinonim fogalomként kezeli.⁵³ Az e-kormányzás általános célja a hatékonyság elérése, ennek érdekében a modern kormányzással kapcsolatos, szakirodalmi elvárások közé tartozik egyebek mellett a minőségi és hatékony állami szolgáltatások nyújtása, ügyfélbarát ügyintézés biztosítása az állami szervek részéről, illetve az állami rendszerek sokcsatornás megközelítésének lehetősége.⁵⁴

A modern kormányzás fő célja a hatékonyság elérése, e ponton pedig megfigyelhető a párhuzam a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program átfogó céljával, amely nem más mint a hatékony, nemzeti közigazgatás megteremtése. Ennek következtében a Magyar Programban is több helyen szerepel az e-közigazgatás a kormányzat által megfogalmazott elvárások és célok között.

⁵³ Fábíán Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 38. o.

⁵⁴ Fábíán: Közigazgatás-elmélet. 38-39. o.

A Magyar Program 11.0 a négy beavatkozási terület közül az „eljárás” célrendszerében helyezte el az e-közigazgatás kérdéskörét, hozzátéve, hogy a későbbiekben – a technika további fejlődésével és elterjedésével – akár önálló beavatkozási területté is válhat. Czímer István hozzáteszi, hogy a tudományos életben egyre nagyobb igény mutatkozik az e-közigazgatás önálló tudományterületként való elismerésére.⁵⁵ A Program hozzá teszi azt is, hogy – más területekhez hasonlóan – az e-közigazgatás fejlesztésekor figyelembe kell venni a nemzetközi gyakorlatot, illetve más országok tapasztalatait. Utóbbit segítheti az a tény, hogy a 2011. év első félévi EU elnöksége révén a magyar közigazgatás sokkal jobban integrálódott az EU szakmai szervezetébe, mint korábban. Ennek az adottságnak a fenntartását szintén célként jelöli meg a Magyar Program.⁵⁶

Bár a Magyar Program 11.0 az e-közigazgatást az „eljárás” beavatkozási területhez sorolja, az e-közigazgatás kiterjesztését a „feladat” célrendszerének kibontásakor tárgyalja.⁵⁷ A Program szerint az e-közigazgatás alapos, eredményes fejlesztése érdekében fontos az alapelvek rögzítése.

Az e-közigazgatás fejlesztésének legfontosabb alapelvei a Magyar Program szerint:

- a modernizálás során párhuzamosan kell fejleszteni az infrastruktúrát, az alkalmazásokat és az ehhez szükséges emberi erőforrásokat,
- az állam számára esküt tett tisztviselők közül álló, informatikus személyi állomány kell,
- a biztonságos működés fontossága (hálózati biztonság, illetve az adatvagyon kezelésével kapcsolatban),
- a lehető legnagyobb fokú központosítás a rendszerek biztonságos működésének keretei között.⁵⁸

Az alapelveket vizsgálva megállapítható, hogy az e-közigazgatás fejlesztésekor hangsúlyos a biztonság követelménye. Ez pedig csak helyeselhető, mivel a közigazgatásban alkalmazott rendszerekben (is) nagymennyiségű személyes adatot

⁵⁵ Czímer: i. m. 1. o.

⁵⁶ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 16. o.

⁵⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 36. o.

⁵⁸ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 36. o.

kezelnek, illetve ezeknek az informatikai rendszereknek mindig megbízhatóan kell működniük a hatékony munkavégzés érdekében.

Előnyös a Magyar Program alapelvei közül az is, hogy fontosnak tartja a saját informatikus személyi erőforrás alkalmazását. Csak kiegészítő jelleggel lehet jelen e téren, hogy az e-közigazgatással kapcsolatos feladatok elvégzésére külsős személyeket kérjenek fel.

A fenti alapelvek figyelembe vételével született döntés a Magyar Program keretében egyebek mellett a Nemzeti Egységes Kártya rendszerről (NEK), a kormányzati hálózatbiztonság és a védelmi képesség helyreállításáról, valamint az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer alkalmazásáról.

A Magyar Program 2011-es indulása óta alapvető elvárás a szervezetrendszer átalakítása során az egységesítés és az egyszerűsítés. Vannak olyan szervek, amelyek horizontális feladatokat látnak el és tulajdonképpen több tárca felügyelete alá tartoznak. Az egyik ilyen a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, amelynek kiemelt szervezeti feladata az e-közigazgatás megerősítése és stabillá tétele a területi közigazgatásban, illetve a kormányablakokban. A Hivatalt a Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium (KIM) irányítása mellett közösen működteti a Belügyminisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM).⁵⁹

A Nemzeti Nyilvántartó Hivatal mellett érdemes megemlíteni a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-t is. E gazdasági társaság által tudja az NFM végrehajtani, hogy az elvárásoknak megfelelően és takarékosan működjön a közigazgatás kommunikációs hálózata.⁶⁰

Czímer István felhívja a figyelmet arra, hogy az e-közigazgatásnak nincs általános érvényű fogalma. Több irányból is megközelíthető, összetett fogalom áll a sokak által sokféle értelemben használt elektronikus közigazgatás kifejezés mögött.⁶¹

Ahogy a Magyar Program 12.0 is jelzi, az e- közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott definíciója. Az OECD meghatározása szerint az e-kormányzás (e-

⁵⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 21. o

⁶⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 21. o

⁶¹ Czímer: i.m. 1. o.

közigazgatás) informatikai és kommunikációs technikák alkalmazását jelenti a jobb kormányzás érdekében.⁶² Az MP 12.0 is bevezet egy e-közigazgatás fogalmat, amely – összhangban a Program átfogó céljával – a hatékonyság oldaláról közelíti meg a meghatározást: az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés azon törekvése – mint átfogó feladat –, hogy az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében alkalmazza az informatika által kínált legmagasabb lehetőségeket. Az e-közigazgatás definiálása azért szükséges, mert így pontosan lehatárolható az e-közigazgatás területe, amely pedig előfeltétele a célszerű forrásfelhasználásnak és fejlesztéseknek.⁶³

A kérdéskör bonyolultságát mutatja, hogy a Magyar Program nyolc különböző, de egymást részben metsző halmazzal ábrázolta az e-közigazgatás beavatkozási területeit. E nyolc kategória szükséges ahhoz, hogy minden e-közigazgatási adottság és fejlesztés megfelelően értelmezhető legyen. Ez a nyolcas beavatkozási terület-csoport a Magyar Program négyes általános, átfogó célrendszerének mintájára készült. Logikailag utóbbin belül helyezkedik el, szintén alátámasztva az e-közigazgatás fejlesztésének összetettségét, illetve azt, a Magyar Program 11.0-ban megfogalmazott állítást, miszerint az e-közigazgatás nem alkot különálló általános beavatkozási területet.

A fentiekben alapján kitűnik, hogy a Magyar Program keretében döntés született a NEK-ről, a kormányzati hálózatbiztonság növeléséről és az egységes iratkezelési rendszerek alkalmazásáról is. Az MP 12.0 az előbb említett nyolc e-közigazgatási beavatkozási terület valamelyikébe sorolva elemzi a végrehajtott és a folyamatban lévő fejlesztéseket e kérdéskörökkel kapcsolatban.

Az „informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt” beavatkozási területen tett intézkedések körében kerül sor az adatvagyon törvény következetes végrehajtására, illetve talán legfontosabb intézkedésként a kormánytisztviselői személyzet képzésére, szakmai utánpótlásának biztosítására ösztöndíjak, valamint az életpályamodell bevezetése révén.⁶⁴

⁶² Fábíán: Közigazgatás-elmélet. 38. o.

⁶³ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 42. o

⁶⁴ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 43.o

Az informatika általi szolgáltatás-hozzáféréshez mint beavatkozási területhez tartozik a NEK. A NEK keretében kerültek kibocsátásra az új típusú diákigazolványok, polgárőr igazolványok, illetve a kormánytisztviselői kártyacsalád is 2012-2013 folyamán.

Az intézkedések közé tartozik az elektronikus iratkezelési módszerek alkalmazása ügyintézői és vezetői szinten. Az egységes iratkezelés megvalósult több minisztériumban – így a Közigazgatási és Igazságügy Minisztériumban – és háttérintézményben. Az EU-ban kialakult trend az e-közigazgatással összefüggésben az elektronikus dokumentumkezelés. A papíralapú iratkezelés mára elérte határait. Az iratok továbbításának gyorsítása és a költségkímélés jegyében célszerű az e-dokumentumokra való áttérés. Utóbbi az e-közigazgatás önálló és igen lényeges területét képezi.⁶⁵

Az e-közigazgatás fejlesztéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő infrastruktúra biztosítása. Ezzel összefüggésben az Erekly Tervet kell megemlíteni, amelynek keretében az egyes informatikai felszereléssel kapcsolatos kérdések kerültek rendezésre. Az egyértelmű, hogy a mai közigazgatásban a naprakész számítástechnikai felszerelések elengedhetetlenek a kormánytisztviselők megfelelő és hatékony munkavégzéséhez. Mindez ráadásul elkerülhetetlen, mert a közigazgatásban használt eszközök túlnyomó többsége négy évnél idősebb (még tíz évesnél idősebb eszközök is használatban vannak),⁶⁶ így elmondható, hogy a közigazgatásban működő informatikai felszerelések alapvetően elavultak. Az új, korszerű IT berendezések alkalmazása egyébiránt a biztonságos működés szempontjából sem elhanyagolható kérdés.

Az e-közigazgatás kívánt fejlődéséhez a megfelelő jogszabályi háttér is szükséges, ezért az utóbbi években a joganyag is átalakult az e-közigazgatás fejlesztésével párhuzamosan. Ennek megfelelően 2011-ben a 2011. évi CLXXIV. törvénnyel sor került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) módosítására. E módosítás során – az e-közigazgatás vonatkozásában – a Ket. X. fejezete jelentősen átalakult, amely az elektronikus ügyintézésről szól. A változások 2012. április 1-je óta hatályosak, 2013. közepén viszont egyes rendelkezések módosultak vagy hatályon kívül kerültek. A Ket. X. fejezetébe beépült két korábbi jogszabály (az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX.

⁶⁵ Tózsza István: Az elektronikus közszolgáltatások helyzete. Új Magyar Közigazgatás 2012/5. sz. 4-5. o.

⁶⁶ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 45.o (kördiagram)

törvény és a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tártivevényről szóló 2009. évi LII. törvény), amely az e-közigazgatást önálló területként kezelte.

Elmondható, hogy az információs technológiára a szinte állandó és gyors ütemű fejlődés jellemző. A kialakított törvényi rendelkezéseket emiatt folyamatosan felül kell vizsgálni, és a legújabb lehetőségekhez kell igazítani. A meglévő szabályozás akkor töltheti be leghatékonyabban a szerepét, ha képes a modern megoldások befogadására az egyes részterületeken. Ezt a célt szolgálja három, az Államreform Operatív Program keretében megvalósult projekt (ÁROP 1.2.10., ÁROP 1.2.14. és ÁROP 1.2.17.).

E programok közül kiemelendő az ÁROP 1.2.10. számú projekt, amelynek témája az elektronikus ügyintézésre vonatkozó jogszabályi környezet felülvizsgálata. A programot a Ket. 2011-es e-közigazgatással kapcsolatos módosításai tapasztalatainak kiértékelése, a megkezdett szabályozási munka folytatása céljából valósította meg a Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium az Európai Unió társfinanszírozásával. A projekt meghatározó eleme volt az új szabályokat alkalmazó kormánytisztviselők képzése is hagyományos tantermi és – a korszerű megoldásokat előnyben részesítve – e-learning oktatás során.

A Ket. indokolása alapján elmondható, hogy a X. fejezet 2011-es módosításakor a reális viszonyokra tekintettel voltak, a szabályozás tehát figyelembe veszi a közigazgatási szervek informatikai ellátottságát, a megvalósult és a folyamatban lévő e-közigazgatási fejlesztéseket. A 2012 áprilisától hatályos törvényi rendelkezések eljárás centrikusak és lehetőség szerint technológia-független szabályozást adnak.⁶⁷ A technológia semlegesség vonatkozásában kiemelendő, hogy az új szabályozás nem egyetlen informatikai infrastruktúrát jelöl ki a jogszabályban, hanem a műszaki megvalósítás módjától független követelményeket tartalmaz. Az ügyintézással kapcsolatos informatikai döntéseket oda kívánja telepíteni a jogalkotó, ahol erre megfelelő szervezeti önállóság és a megfelelő döntéshez szükséges információ is rendelkezésre áll. Ez egyfajta decentralizációt is jelent az új szabályozásban, amelynek célja ezzel, hogy ne legyen végrehajthatatlan jogszabályi rendelkezés.⁶⁸

⁶⁷ <http://tinyurl.com/pj2bvaw> (2014. 04. 29.)

⁶⁸ Patyi András (Szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 628. o.

A törvény keretet kíván adni a jövőbeli fejlesztésekhez is, így az egyes részletszabályokat végrehajtási rendeletek bontják ki. A szabályozáskor – ahogy ez a Magyar Programban is elvárás volt – a jogalkotó figyelemmel volt a vonatkozó EU-s joganyagra, illetve az e-közigazgatásban jelentős eredményeket elért államok tapasztalataira. Az EU az e-közigazgatással kapcsolatban négy majd 2007-től öt fejlettségi szintet határozott meg: információ, interakció, tranzakció, transzformáció és targetizáció. Kiemelendő, hogy a targetizáció szofisztikációs szintjét az Unió az ügyfélbarát közigazgatás jegyében alakította ki. Lényege, hogy a hatóság nemcsak pénzbehajtási céllal kezdeményez interaktív elektronikus igazgatási eljárást, hanem az állampolgárok számára előnyös lehetőségekkel, opciókkal összefüggésben is.⁶⁹

A projekt tartalmazza a már megalkotott jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát is, amely elsősorban arra irányul, hogy feltárja a szabályozás előnyeit, gyengeségeit és értékelje a megszerzett tapasztalatokat. E feladat eredményeképpen jogszabály-módosítási tervezetek kerültek kidolgozásra és később elfogadásra, amelyek 2013. július 1-jén hatályba lépve módosították a Ket. X. fejezetét.

A szabályozás az ügyfél ügyintézését a kölcsönös előnyök, és az információs önrendelkezés alapján kívánja elősegíteni.⁷⁰ Az elektronikus ügyintézés körében a hatóságok főszabály szerint kötelesek biztosítani az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét. A hatóság választhat, hogy mely kapcsolattartási módok (ezeket a Ket. és végrehajtási rendeletek tartalmazzák) révén kívánja biztosítani az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét.⁷¹ Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevétele az ügyfelek számára opcionális, korlátozhatják vagy akár teljesen ki is zárhatják az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Amennyiben az elektronikus ügyintézészt választják rendelkezésük alapján a hatósággal való kapcsolattartásuk szintjét is meghatározhatják.

Az elektronikus ügyintézés azoknak az eljárási cselekmények az összessége, amelyek során az ügyfél vagy az ügyintézészt biztosító szerv elektronikus nyilatkozatot tesz, vagy az ügyintézészt biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézészt biztosító szerv nem

⁶⁹ Tózsza: i. m. 4-5. o.

⁷⁰ Ld. 2004. évi CXL. törvény indokolása

⁷¹ Ld. 2004. évi CXL. törvény kommentár

elektronikus nyilatkozatát elektronikus nyilatkozattá alakítja át és azt az eljárás során felhasználja.⁷² A törvény definiálja az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatásokat is: a hatóság által az elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében kialakított informatikai háttér, tekintet nélkül arra, hogy az informatikai háttér biztosítása során harmadik személy szolgáltatásait igénybe vette-e, és milyen mértékben. Vagy az előbbi eseten kívül jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet által a hatóság vagy az ügyfél számára az elektronikus ügyintézés megvalósítása vagy használata érdekében ingyenesen vagy ellenérték fejében nyújtott, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás.⁷³

A hatóságok választhatnak, hogy melyik elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat nyújtják, bizonyos szolgáltatások biztosítását azonban, jogszabály kötelezővé teheti. Egyes szolgáltatások elérhetővé tételével kapcsolatban azonban a Ket. korlátozza a szolgáltatók lehetséges alanyi körét, így előírhatja, hogy adott szolgáltatást például csak kijelölt állami szolgáltató nyújthatja. Az ilyen szolgáltatások jellemzően kiemelt jelentőségűek, valamint számottevő adatkezeléssel járnak, így az ügyfelek védelmében célszerű az alanyi kör szűkítése.⁷⁴

A szolgáltatás nyújtásának előfeltétele, hogy azt a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltató az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnél – amely a KIM E-közigazgatásért Felelős Helyettes Államtitkárságának szervezetén belül működik – bejelentse, bizonyos szolgáltatások nyújtását pedig kormányrendelet a Felügyelet engedélyéhez kötheti. Az elektronikus ügyintézési szolgáltatás megszűnését szintén be kell jelenteni a Felügyeletnél.

A Felügyeletnél való bejelentés intézménye azért előnyös, mert a szerv így átfogó képet kaphat az elektronikus ügyintézés magyarországi helyzetéről,⁷⁵ amely segítheti az e-közigazgatás további fejlesztéseit. Az említett ÁROP projekt a szabályozási modellt is átdolgozta. Felső szinten megmaradt a keretjellegű törvényi és végrehajtási kormányrendeleti szintű szabályozás, alsóbb szinten pedig bevezetésre került az ajánlási forma, amelyet a Felügyelet bocsát ki. Az ajánlás kötelező erővel nem bíró dokumentum,

⁷² 2004. évi CXL. törvény 172. § c) pont

⁷³ 2004. évi CXL. törvény 172. § d) pont

⁷⁴ Ld. 2004. évi CXL. törvény kommentár

⁷⁵ Ld. 2004. évi CXL. törvény indokolása

amely a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatást nyújtó szolgáltatóknak ad segítséget. Az ajánlások tehát tulajdonképpen útmutató jellegűek, és az e-közigazgatással kapcsolatos legjobb gyakorlatokat, aktuális trendeket mutatják be. A Felügyelet feladata továbbá az is, hogy ellenőrizze a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (amelyek az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos szolgáltatások szűkebb körét jelentik) jogszerűségét.

A Ket. az elektronikus ügyintézés általános szabályainak rögzítése mellett, néhány szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásról is részletesen rendelkezik. Ezek a legfontosabb szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások. A Ket. mellett kiemelendő a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet, amely szintén a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások témakörét szabályozza. Ez a rendelet a teljesség igényével ad részletszabályokat.

A Ket. által nevesített – legjelentősebb – szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások közül kiemelném az ügyintézési rendelkezést, mivel esetében kifejezetten ügyfélcentrikus megoldásról van szó. Ez az ügyintézési szolgáltatás azt jelenti, hogy az ügyfél eldöntheti, hogy milyen ügyintézési módokat kíván igénybe venni. Ügyintézési rendelkezésében az ügyfél nyilatkozik arról, hogy kíván-e elektronikus úton kapcsolatot tartani, ha igen meghatározhatja annak biztonsági fokát és meghatározhatja az értesítési formákat is. Mindebből látszik, hogy az ügyfelek döntési szabadsága széleskörű, mivel a saját igényeik szerint határozhatják meg ügyintézésük megoldásait, ez, pedig fokozza az ügyek elintézésének kényelmét. A Ket. kommentárja kiemeli az ügyintézési rendelkezéssel kapcsolatban, hogy ez az intézmény a törvény 2011. évi módosításával megteremtett jogi környezet egyik központi eleme, amelynek a korábbi hazai elektronikus ügyintézési modellekben nem volt elődje, tehát alapvetően új megoldásról van szó.⁷⁶ Az ügyintézési rendelkezés olyan szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás, amelyet kötelezően – és kormányrendeletben kijelölt szerv útján kizárólagosan – az állam nyújt.⁷⁷

⁷⁶ Ld. Ket. kommentár

⁷⁷ Ld. Ket. kommentár

A Ket.-ben rögzített további szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás az azonosítási szolgáltatás, a kézbesítési szolgáltatás, az iratérvényességi nyilvántartás vezetése és a hatósági szolgáltatás (lásd: a kormányablakokról szóló fejezet). Emellett a törvény felsorolja az állam által kötelezően nyújtandó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat is, amelyek körét a 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet tovább bővíti. A Ket. 172. § j) pontjában a fentiek mellett több mint húsz további szolgáltatást nevesít, amelyek részletszabályai az előbbi kormányrendeletben találhatók.

Kiss Attila írásában kiemeli, hogy Magyarországon az e-közigazgatási szolgáltatásokat több mint egymillióan használják. Az okostelefonok és táblagépek terjedésével az online e-közigazgatás jelentősége is nőtt, az Interneten keresztül is elérhető ügyfélkapun már régóta lehetőség van egyes ügyek elektronikus indítására, előzetesen időpont foglalására.⁷⁸

Nemzetközi összehasonlításban Magyarország azért még csak a középmezőnyben van az e-közigazgatás vizsgálatakor.⁷⁹ Az ENSZ E-közigazgatási Felmérő Programja rendszeresen felméri és megszerkeszti a tagállamaira vonatkozó e-közigazgatási készenléti index rangsort. (Az index három területről integrál adatokat: a web szolgáltatások szintje, az ICT telekom infrastruktúra, az emberi erőforrás). Jelenleg ez a legkomplexebb index, ami tájékoztatást ad az egyes országok közszolgáltatásainak modernizációjával kapcsolatos fejlettségi szintjéről - véli Tózsá István. Hátránya, hogy nem ad választ arra, hogy hányan használják érdemben az elérhető szolgáltatásokat.⁸⁰

Az e-közigazgatás fejlesztésében Magyarországon annak érdemi, 2001-es megjelenése óta több szemléletváltás is történt, nem kis részben a változtatások kudarcai miatt. A Magyar Program és Államreform Operatív Program keretében a 2010-es évek elejétől újult erővel átfogó, összetett fejlesztés indult meg ezen a területen (is). A reformok eredményeit csak később lehet majd értékelni. Annyi azonban már most is elmondható, hogy a szabályozás igyekszik alkalmazkodni a valósághoz és követni a technika gyors

⁷⁸ Kiss Attila: A 2011. évi új adatvédelmi törvény értelmezése és vizsgálata az önkormányzati tartalomszolgáltatás során megvalósítandó elvárások tükrében. Új Magyar Közigazgatás 2012/7. sz. 45-46. o.

⁷⁹ Az EU tagállamainak e-közigazgatási készenléti indexe alapján készült rangsorban.

⁸⁰ Tózsá: i. m. 8-9. o.

fejlődését. Ennek hátránya lehet, hogy a gyorsan változó jogszabályok megnehezítik a jogalkalmazást. Mindazonáltal ahhoz, hogy jelentős előrelépést lehessen elérni az e-közigazgatás fejlesztésében az is szükséges, hogy az emberek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a korszerű technikáról és, hogy merjék használni is azt.

VI. A kormányhivatalok létrehozásáról

A kormány a hatékony, megbízható, polgár-barát és szolgáltató közigazgatás megteremtése érdekében 2010 tavaszán hozzájárult a magyar állam újjászervezéséhez. Az átalakítás eredményeként az Országgyűlés 2010 novemberében elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt. A jogszabály alapfilozófiája a jó állam kialakításán nyugszik. Fő irányvonalai között szerepel a területi államigazgatási szervezetrendszer működésének egységessé és hatékonyabbá tétele, ezáltal a területi államigazgatási feladatellátás fejlődése és színvonalának növelése, valamint az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósítása.

A kormányhivatalok 2011. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogutódjaként megkezdték működésüket, a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiként. A kormányhivatal, illetve annak szakigazgatási szervei jogszabály alapján bármely államigazgatási ügyben eljárhatnak.

A kormányhivatal vezetője a kormány megbízott, aki vezeti a kormányhivatalt, gyakorolja annak feladat-és hatásköreit. Távolléte vagy akadályoztatása esetén a főigazgató helyettesíti, aki a kormányhivatal hivatalszervezetét vezeti. A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (törzshivatal), ágazati szakigazgatási szervekből (szakigazgatási szerv) és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (járási hivatal) áll. A törzshivatal és a szakigazgatási szervek szervezetileg főosztályokra és osztályokra tagolódnak.

A 288/2010 (XII.21.) Kormányrendelet tartalmazza a fővárosi és megyei kormányhivatalokra vonatkozó legfontosabb részletszabályokat. A rendelet szerint a megyei kormányhivatal illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi

kormányhivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki.

A rendelet a kormányhivatalok főbb feladatait a következőkben határozza meg: a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában. Ennek keretében a törzshivatal koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el.

A kormányhivatal összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi szintű végrehajtását. Államigazgatási hatósági jogkört gyakorol, amelynek keretében a különböző ügyekben (ilyenek például az építésügy, a gyámügy és az adóügyek) első vagy másodfokon jár el. Ellátja a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, valamint a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács és a regionális fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét is. Ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve az ilyen feladatokat ellátó szerveket.

A kormányhivatal és az emberek viszonylatában fontos kitérni arra, hogy a kormányhivatal képzési, továbbképzési feladatokat is ellát, e körben: éves terv alapján szervezi a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését, gondoskodik tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról, elemzi a képzés, továbbképzés színvonalát és eredményességét.

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes szavait idézve, „a reform annyit ér, amennyit az emberek éreznek belőle.” A kormányzat kormányhivatalok létrehozásának céljaként az elburjánzott bürokrácia, az áttekinthetetlen feladat-és hatásköri rendszer zavarainak orvoslását, az elavult módszerek korszerűsítését jelölte meg. A kormányhivatalok létrehozása akkor éri el sikerét, ha azzal az állampolgárok megelégedését is elnyerik.

A kormányhivatalok életre hívásával átlátható, hatékony, szolgáltató és ügyfélbarát közigazgatás áll a polgárok rendelkezésére. A gyors és korszerű ügyintézés európai követelmény. A megyei kormányhivatalok kialakítását a szakmabeliek többsége üdvözli, mert ígéretes megoldást kínálhat a magyar közigazgatás problémáinak leküzdésére.

Azonban ahhoz, hogy ez az újonnan kialakított rendszer valóban hatékonyan tudjon működni, időt kell hagyni a polgároknak arra, hogy a „gépezet beinduljon” és a szervek közti szakmai összehangolás megtörténjen.

VII. A Megyei Intézményfenntartó Központok létrehozásáról

Az „intézményfenntartó állam” jegyében került sor a megyei intézmények konszolidációjára.⁸¹ Ennek értelmében jelentős területek (egészségügyi, oktatási, szociális és múzeumi intézmények) egységesítése történt meg. Az egészségügy esetében a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI), a többi szektorban pedig a Megyei Intézményfenntartó Központok (MIK) vették át a megyei intézményeket. Az átalakítás indoka a nagyszámú megyei intézmények szétagolt, átláthatatlan rendszere volt, s a reform céljaként e problémák kiküszöbölését fogalmazta meg. A kormányzat ugyanis a MIK-ek létrehozásától a rendszer egyszerűsödését, hatékonyságának növekedését várja. Az intézményfenntartó központ kialakításával az állam arra törekedett, hogy az ügyfelek kiszolgálása területén országosan egységes színvonalat biztosítson. Ezen intézkedések végső célja az volt, hogy egy átlátható rendszer kerüljön kialakításra, amely felett „az állam szeme őrködik”.

Az átvett intézmények között művelődési központok, levéltárak, könyvtárak, múzeumok és egyes szociális intézmények találhatók. A Megyei Intézményfenntartó Központok önállósága nem volt hosszú életű, mivel a Megyei Intézményfenntartó Központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Kormányrendelet 18. § (2) bekezdése alapján a megyei intézményfenntartó központok 2013. március 31.-én beolvadtak a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságokba.

A kormányrendelet értelmében a Megyei Intézményfenntartó Központok általános jogutódjaivá a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságok váltak. Ezen intézmények feladata a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartása.⁸² A

⁸¹ <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

⁸² <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/alaptevekenyseg-feladat-es-hataskor> (2014. 04. 29.)

főigazgatóságok kulcsszerepet játszanak a szociális szakellátásban, így tevékenységük a társadalom számára kiemelkedő jelentőséggel bír.

Fontos humánpolitikai szempont, hogy a főigazgatóságok a megyék egyik legnagyobb munkáltatói is egyben, mivel e szektor rendkívül sok munkavállaló számára biztosít stabil munkahelyet. A kormányzati indokolás szerint az átalakítás biztonságot és garanciát jelent az itt dolgozók számára, mert így az alkalmazottak biztosak lehetnek abban, hogy díjazásukat megkapják és az ügyfelek minden szolgáltatáshoz könnyen hozzájutnak.

A főigazgatóságok létrehozásának legfőbb célja az uniós elvárásoknak megfelelő magas színvonalú munka végzése, amely által az ellátottak életminősége javuló tendenciát fog mutatni.⁸³ A főigazgatóságok ügyfelei leggyakrabban szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű emberek. Éppen ezért alapvető követelmény a főigazgatóság alkalmazottaival szemben, hogy empátikus, emberséges bánásmódban részesítsék a hozzájuk fordulókat.

VIII. A szociális ellátó rendszer változásairól a rendszerváltás óta

Az állampolgárok szociális biztonságát az állam a szociális rendszerek működtetésével biztosítja. Az állami ellátások rendszere a kilencvenes évek eleje óta jelentős változásokon esett át. Paradigmaváltás következett be a rendszerváltással, mivel a szociális ellátás megszervezése decentralizáción ment keresztül: E feladatok ellátása a központi államhatalomtól a helyi önkormányzatokhoz került. Az önkormányzatok széles körű autonómiával rendelkeztek a rendszer működtetésében. Azonban rövid időn belül megmutatkoztak a decentralizáció problémái, főként az egyes önkormányzatok közti egyenlőtlenségek. Ennek megoldása érdekében központilag újra kellett szabályozni a pénzbeli ellátások rendszerét: megjelent a normatív támogatás, amely már jelentős mértékben fedezte a szolgáltatások biztosítására eszközölt kiadásokat.⁸⁴

A rendszerváltozást követően lejátszódó társadalmi folyamatok, így például az európai integrációs törekvések szintén sürgették a szociális ellátó rendszer átalakítását. A

⁸³ <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/kuldetesnyilatkozat> (2014. 04. 29.)

⁸⁴ <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/a-szocialis-ellatorendszer-a-rendszervaltas-ota> (2014. 04. 29.)

gazdasági nehézségek miatt néhány éven belül problémák léptek fel a szakellátás rendszerének megszervezésében és irányításában, amelynek következtében az eltérő anyagi helyzetben lévő megyék között a szolgáltatások nyújtása terén jelentős különbségek voltak észlelhetők. Például a fővárosban és az ország nyugati megyéiben az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások színvonala jóval meghaladta a szerényebb anyagi forrásokból gazdálkodó déli és keleti megyékét. Tovább rontott a helyzeten, hogy e problémát sokszor szervezeti átalakítások kísérték. Az átszervezések gyakorisága (összevonások, egyes intézmények megszüntetése, szervezeti átalakítások) akadályozták a szociális feladatok teljesítésének ellátását. E folyamat megállítása érdekében szükségessé vált az ellátási rendszer újraszervezése. Ennek első lépcsője a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény. A törvény értelmében az eddig a megyei önkormányzati fenntartásban lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények 2012. január 1-től állami fenntartás alá kerültek. A tavalyi év január 1-jétől az átvett intézmények fenntartói feladatait a 316/2012 (XI.13.) Kormányrendelet alapján a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) látja el.

A főigazgatóság legfontosabb fenntartói hatáskörében szervezi, irányítja és ellenőrzi a fenntartott intézmények feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi feltételeket. Módszertani feladat-és hatáskörében pedig útmutatókkal, ajánlásokkal és egyéb kiadványokkal segíti a szolgáltatók és az intézmények szakmai feladatainak teljesítését.

A kormányrendelet értelmében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság gyakorolja a fenntartói feladat és hatásköröket olyan jelentős intézmények tekintetében mint például az Emberi Erőforrások Minisztériuma Mozgássérült Emberek Rehabilitációs Központja (MEREK) és az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi Szolgáltató Központja.

IX. A köznevelés átszervezéséről

A magyar társadalomban súlyos problémát jelent a viszonylag széles körben jelen lévő alacsony iskolai végzettség. Ezzel kapcsolatban a legaggasztóbb, hogy az alacsony iskolázottság jellemzően újratermeli magát, így a kevésbé iskolázott szülő gyermeke

nagy valószínűséggel ugyanazokkal a problémákkal küzd majd, mint szülei.⁸⁵ Éppen ezért egy tudatosabb, értékteremtő társadalom megteremtése érdekében paradigmaváltás vált szükségessé a közoktatás és köznevelés területén is.

Az ország felemelkedésének előfeltétele a versenyképes tudást biztosító iskolarendszer. Az oktatás az állam fenntarthatóságának legfőbb biztosítéka. Az állam kitüntetett feladatként kezeli az oktatást és a nevelést, ez megnyilvánul abban is, hogy a kormány a köznevelést és az oktatás közszolgáltatnak és nem szolgáltatásnak tekinti.

Az köznevelési rendszer jobbítása érdekében a törvényhozó megalkotta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényt. A nevezett jogszabály preambulumból kitűnik megalkotásának célja: „a nemzet felemelkedésének zálogaként a magyar oktatásügy nemes hagyományait a jelen kor elvárásaival és a jövő lehetőségeivel ötvözve, a felnövekvő nemzedékek hazafias nevelése és minőségi oktatása érdekében az Alaptörvényben foglalt művelődéshez való jog, a nemzetiségek anyanyelvi oktatáshoz való jogának megvalósítása, a köznevelés résztvevői kötelességeinek és jogainak meghatározása, továbbá korszerű tudást biztosító köznevelési rendszer irányítása és működtetése céljából.” A rendszer átalakításától mindezek alapján a marginalizált helyzetben lévők felzárkóztatását, jövőorientált oktatást, a köznevelés szereplői (pedagógusok, diákok, szülők) közti együttműködést és színvonalas, a kor igényeinek megfelelő oktatást várnak.

A köznevelés megreformálását több tényező indokolta. Ezek közül a leglényegesebbek: a gyermeklétszám csökkenése, a fenntartói források szűkössége, a köznevelési rendszer széttagoltsága, átláthatatlansága. Ezen tényezők fennállása esetén kétségesse vált az oktatás eredményessége, az egyéni kompetenciák fejlesztése. Nem érvényesült megfelelően a költséghatékonyság. A reform megvalósítására a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénymódosításáról szóló 2012. évi CXXIV. törvény szolgáltatta a jogszabályi háttérrel. A részletes szabályokat a Klebelsberg Intézményfenntartó Központól szóló 202/2012 (VII.27) Kormányrendelet tartalmazza. Az állami intézményfenntartás jogi háttérét a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati

⁸⁵ Rózsás Eszter: Az átszervezett közoktatás alapjai. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatástudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 191. o.

fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény szolgáltatja.

Az iskolák alapvető feladata nemcsak a tanulók oktatására szorítkozik, hanem nevelést is magában foglalja.⁸⁶ Ez a törvény szövegében a következőképpen jelenik meg: „a törvény célja olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a köz érdekeivel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.” A törvény rögzíti, hogy az egyes gyermekek, fiatalok mint individuumok kibontakozását kívánja elősegíteni, s ennek megfelelően korszerű, a tanulók egyedi képességeire fókuszáló oktatási módszert kíván létrehozni. Az állampolgárságra nevelés a köznevelési reform kiemelt célkitűzése, az értékteremtő oktatás egyik lényegi eleme.

A tanár-diák-szülő viszonyrendszerről a törvény a következőképp rendelkezik: A köznevelés középpontjában a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek kötelességei és jogai egységet alkotnak. A köznevelésben a nevelés és oktatás feladatát a gyermek szülei, törvényes képviselői megosztják a köznevelési intézményekkel és a pedagógusokkal. E közös tevékenység alapja a bizalom, az intézmény és a pedagógusok szakmai hitele. A gyermek mindenképp felett álló érdeke megköveteli a szülők és a köznevelési intézmények közti együttműködést, mivel együtt képesek a legtöbbet tenni a gyermekért. A sikeres együttműködés alapja pedig a szülő bizalma a pedagógus iránt. Olyan tanárookra, nevelőkre van tehát szükség, akik az oktatási-nevelési tevékenységet nemcsak munkájuknak, hanem egyben hivatásuknak is tekintik.

Kiemelkedő rendelkezés a Nemzeti alaptanterv (NAT) kidolgozása, amely meghatározza a gyermekek által elsajátítandó általános műveltségi minimumot. Az iskolák a helyi tantervüket a NAT alapján készítik el.⁸⁷ A magyar kormány által jóváhagyott Nemzeti alaptanterv előírásai között szerepel az állampolgárságra,

⁸⁶ Rózsás: i. m. 192. o.

⁸⁷ http://www.kormany.hu/download/c/c3/90000/MK_12_066_NAT.pdf (2014. 04. 29.)

demokráciára nevelés elve. Ennek alapján az iskola köteles megteremteni azt a lehetőséget, hogy a tanulók megismerjék a főbb állampolgári jogokat és kötelezettségeket. Eszerint az általános iskola felső tagozatos tanulói a társadalmi, állampolgári és gazdasági modul keretében sajátíthatják el az alapvető állampolgári ismereteket, így az erkölcs és a jog fogalmát, a gyermeki jogok rendszerét és a demokratikus együttélés alapelveit. A tavalyi évtől a kötelező tanórai foglalkozások részét képezi az erkölcstan vagy a hit- és erkölcstan óra, amelyek közül a szülők választhatják meg, hogy melyik órára járjon gyermekük.

A törvény alapján változik a tankötelezettség alsó és felső korhatára is. Ez azt jelenti, hogy a gyermek vagy abban az évben válik tankötelessé, amelynek augusztus 31-dik napjáig a 6. életévét betölti, vagy az azt követő évben. A tanköteles kor leszállításra került, így a tanuló – a korábbi 18 helyett – 16. életévének betöltéséig köteles iskolába járni. Olyan személyek számára, akik az általános iskola elvégzését követően akadályokba ütköztek a köznevelési hídprogramok biztosítanak továbbtanulási lehetőséget.

A jövőre vonatkozó elképzelések szerint 2016-tól az érettségi bizonyítvány kiadásának előfeltétele 50 óra közösségi szolgálat teljesítésének igazolása lesz. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény Értelmező rendelkezései alapján közösségi szolgálat szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló szervezett keretek között folytatott anyagi érdektől független egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozását jelenti. Mindezek alapján tehát a közösségi szolgálat olyan tevékenység, amelyet a diákok értékeik mentén választanak, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végeznek, azzal a helyi közösség érdekeit szolgálják, és amellyel saját személyiségüket, különféle készségeiket fejlesztik. Községi szolgálatot sokféle motivációból végezhet a diák: célja lehet, hogy megismerjen egy foglalkozást, mások érdekeit szolgálja, egy új közösséghez tartozzon, a környezet szépüléséért dolgozzon, bizonyos tulajdonságainak fejlődését elősegítse, hasznos módon töltse az idejét, segítsen a rászorulókon, védje a környezetet. A 20/2012 (VIII.31.) EMMI rendelet tartalmazza a közösségi szolgálat részletszabályait. Ez alapján a közösségi szolgálat keretei között egészségügyi, szociális és jótékonyági, oktatási, kulturális, környezetvédelmi sport- és szabadidős területen folytatható tevékenység. A közösségi

szolgálat bevezetésének indokát a kormány abban látja, hogy ezzel a diák egyrészt a helyi közösség javát szolgálja, másrészt saját kreativitása, felelősségérzete is fejlődik. A magyar oktatást gyakran éri az a kritika, hogy nem elég gyakorlatias, csak az elméleti ismeretek átadására koncentrál. A közösségi szolgálat ezekre a véleményekre választ adva gyakorlati terepre készíti a tanulókat, ahol elsajátíthatják a munkavállaláshoz szükséges alapvető készségeket. Az 50 órás közösségi szolgálat teljesítésére 3 év áll a diákok rendelkezésére.

Az új szabályozás a pedagógusok eddigi státuszát is radikálisan átalakítja. A pedagógiai szakszolgálat intézményei a reform révén állami intézmények lettek. Így országosan egységes szakmai irányítás mellett folyik a nevelési tanácsadás, szaktanácsadás, továbbképzések szervezése. A törvény újításokat hoz a pedagógus életpályamodell vonatkozásában is, ugyanis rögzíti az előmeneteli rendszert. Ennek alapján a kétéves gyakornoki időszakot követően négy fokozatot különíthetünk el a pedagógus életpályánál (Pedagógus I-II, Mesterpedagógus és Kutatótanár). A bértábla ezekhez a fokozatokhoz igazodik, így az oktatók a minősítés megszerzését követően béremelésre számíthatnak. A pedagógusok minősítési eljárásának szervezése a kormányhivatalok feladata. Bevezetésre került az országos pedagógiai szakmai ellenőrzés, mely egy ciklikus, ötévenként ismétlődő vizsgálat. Az ellenőrzés arra irányul, hogy a pedagógusok munkáját egységes kritériumok szerint értékelje. Az intézmény ellenőrzését köznevelési szakértők végzik. Az intézkedés bevezetésének célja az oktatás minőségének javítása.

A nemzeti köznevelésről szóló törvény kiemelt relevanciával bíró novumai között megemlíthető, hogy 2013. január 1-től az óvodai ellátás kivételével a köznevelési intézmények fenntartója az állam, amely feladat és hatáskörét a megyei kormányhivatalokon keresztül gyakorolja. Ennek értelmében a települési önkormányzatok köznevelési kötelezettségei megszűntek, azokat centralizálták.⁸⁸ A tavalyi év január elsejétől működik ugyanis egy új központi hivatal, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), amely országos illetékességgel ellenőrzi fenntartóként a pedagógiai programban foglaltak végrehajtását. E szerv mellett működnek a tankerületek, amelyek a KLIK területi (járási illetékességgel bíró) szervei. A

⁸⁸ Rózsás: i. m. 196. o.

rendelkezés célja az egyenlőtlenségek orvoslása – például a pedagógusok fizetését illetően – és a hatékonyabb, egységes, minőségileg jobb oktatás megteremtése. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ olyan országos szerv, amelyet az elnök vezet s gondoskodik a fenntartói, szakmai irányítási és működtetői feladatok ellátásáról. Emellett 19 megyeközponti tankerület működik, amelyek szakképzést, szakszolgálatot megyei illetékességgel teljesítenek. Az országot összesen 198 tankerületre osztották fel, amelyek járási illetékességgel működnek, élükön tankerületi igazgatók tevékenykednek.⁸⁹

A legtöbb településen (a 3000 fő feletti lakosságszámú településeken) az intézmények működtetése az önkormányzatnál marad, ellenben a fenntartás állami kézbe kerül. A 3000 főt meg nem haladó lakosságszámú települési önkormányzat vállalhatta az illetékességi területén lévő saját tulajdonában álló köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről való gondoskodást. Ennek egyedi feltételeit az intézményfenntartó központtal kötött szerződésben lehetett megállapítani.⁹⁰

E körben fontos a két fogalom egymástól való elhatárolása: a törvény alkalmazásában fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. Működtető az a települési önkormányzat, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyont üzemelteti. A fenntartó legfontosabb feladatai közé tartozik az irányítás, a szakmai felügyelet, valamint a pedagógusok bérének finanszírozása. A működtető feladata ezzel szemben az intézmény üzemeltetése, a dologi kiadások eszközlése. A működtetőnek és a fenntartónak együtt kell működnie a hatékony munkavégzés érdekében. Ezért a jogszabályban meghatározottak szerint a működtetőnek a fontosabb kérdésekben egyetértési vagy véleményezési joga van: az SZMSZ és a házirend azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra, a működtetőre többletkötelezettség hárul, a fenntartó, a működtető egyetértése szükséges. A

⁸⁹ <http://klik.gov.hu/tankeruletek1> (2014. 04. 29.)

⁹⁰ <http://tinyurl.com/q5d4hgh> (2014. 04. 29.)

pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra, a működtetőre többletkötelezettség hárul, a fenntartó, a működtető egyetértése szükséges.

Az alapfokú átalakítás szükségessége a már említett okok folytán elvitathatatlan, azonban a pedagógusok részéről több kritika is megfogalmazódott az átalakítások módját illetően. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) álláspontja szerint a közoktatásnak ill. a köznevelésnek továbbra is önkormányzati feladatnak kellene maradnia.⁹¹ Ugyanis a települések nagy része továbbra is szeretné sajátjának tekinteni az iskolát, azonban forrás hiányában nincs lehetősége anyagi támogatás nyújtására. Sérlemzik továbbá, hogy a közoktatás, köznevelés területén az állami felelősség meghatározó, ezért indokolt lenne, hogy az intézményvezető a működtető önkormányzatnak is tartozzon felelősséggel.

A tanárok, az oktatási intézmények elvesztése fájó pont sok önkormányzat számára. A helyi érdekek érvényre juttatása különösen fontos e téren. Azonban az egységes, a jelenkor elvárásainak megfelelő oktatás ellenőrzését csak az állam képes biztosítani. Az ország egyes területei közti egyenlőtlenségek felszámolása az oktatás terén égetően szükséges.

A köznevelésben és közoktatásban a legfontosabb elv továbbra is a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényesülése. E princípiumnak kell a reformok középpontjában állnia.

X. A területfejlesztésről és a fejlesztéspolitikáról

Az emberek életminőségét, lehetőségeit, közösségi tevékenységeiket nagyban befolyásolják lakhelyük és környékük meglévő adottságai fejlettsége, és jövőbeni fejlődése.⁹² A települések vezetőinek célja éppen ezért az, hogy minél több fejlesztést valósítsanak meg.⁹³

⁹¹ <http://tinyurl.com/n98crlu> (2014. 04. 29.)

⁹² Göndöc András: Merre tovább a helyi-területi fejlesztésekkel? In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 277. o.

⁹³ Göndöc: i. m. 277. o.

A rendszerváltozást követő években a területfejlesztés mindenekelőtt a hátrányos helyzetű (kelet-magyarországi megyék) felzárkóztatását célozták. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény meghozatala idején kiemelkedett a környező országok területfejlesztési koncepciói közül, mivel tartalmilag elsőként felelt meg az EU fejlesztési elvárásainak.⁹⁴ Kialakult a területfejlesztés intézményrendszere, amely alapján az önkormányzatok ellátták feladataikat és finanszírozták fejlesztéseiket. A 2000-es években azonban a közigazgatási intézményrendszer az egyre romló finanszírozási lehetőségek miatt megújításra szorult.⁹⁵ E téren a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény megalkotásának pozitív hatásai voltak az önkormányzatok közti együttműködésre, azonban a finanszírozási problémákra nem kínált hatékony megoldást. Magyarország Európai Unió csatlakozását követően a fejlesztési források túlnyomó része az Európai Unió által finanszírozott támogatások lettek. Azonban az EU-s támogatások megszerzéséhez szükséges önerő biztosítása és a növekvő működési költségek alapjaiban bontották meg az önkormányzati rendszer pénzügyi egyensúlyát.⁹⁶ Tovább rontott a helyzeten, hogy a tisztán hazai finanszírozású, decentralizált támogatások megszűntek.

A Mötv. hatálybalépésével a megyei önkormányzatok korábbi szerepe teljesen megváltozott, ugyanis az új szabályozás értelmében a korábbi, szerteágazó feladataiból csupán a területfejlesztés, területrendezés és vidékfejlesztés maradt meg.⁹⁷ Ezzel egyidejűleg a társulási rendszert is jelentősen átalakították. Az új önkormányzati törvény kizárólag jogi személyiségű társulások létrehozását engedi. Az átalakítástól a kormány átgondoltabb, hatékonyabb, összehangoltabb és szervezettebb fejlesztési lehetőségeket vár.

A területfejlesztés hazai rendszerének megreformálásában kiemelkedő szerepe van a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításának, amely alapjaiban újította meg az intézményrendszert. Ennek eredményeképpen 2012-

⁹⁴ <http://www.vati.hu/files/sharedUploads/docs/hun00.pdf> (2014. 04. 29.)

⁹⁵ Göndöc: i. m. 282. o.

⁹⁶ <http://tinyurl.com/ppfasyq> (2014. 04. 29.)

⁹⁷ Ld. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

től megszűntek a regionális fejlesztési tanácsok, a területfejlesztés megyei szintjén jelentkező feladatokat ezentúl a megyei önkormányzatok látják el.

A területfejlesztés a gyakorlatban jórészt fejlesztési programok által valósul meg.⁹⁸ Ezek az egyes megyék adottságaihoz igazodó célokat, beavatkozásokat továbbá intézményi megoldásokat fogalmazznak meg. A fejlesztési programok területi jellegzetességeken alapulnak. E körben olyan faktorok említendők meg mint a területi dinamizáló elemek (pl. autópályák, nagy létszámot foglalkoztató üzemek), a területi potenciálok (például természeti értékek, helyi kultúra), valamint a területi kihívások és nehézségek (például aprófalvas vidékek).⁹⁹ Ezek alapján a megyei fejlesztési programok célja egyrészt a területi dinamizáló elemek és a területi potenciálok megerősítése, másrészt a területi nehézségek csökkentése, enyhítése.

A megyei fejlesztési siker eléréséhez szükséges a helyi szereplők együttműködése, a helyi igények határozott képviselése, valamint a megyei és térségi projektek megvalósítása. A fejlesztési programok célja, hogy minél több, a megye számára hasznot hozó forrás érkezzen az adott térségbe. A fejlesztési forrásokat úgy kell felhasználni, hogy azok a megye társadalmi-környezeti helyzetét tartósan javítsák. A fejlesztési programok alapelve, hogy a célokhoz kell rendelni az eszközt. A konkrét célok megvalósítása tehát legyen elsődleges, majd a rendelkezésre álló forrásokból kell megoldani a projekt finanszírozását. Az elsődleges célkitűzések közt szerepel a gazdasági aktivitás emelése, a tőkevonzó képesség erősödése, a piacok bővítése. Ha ezek megvalósulnak, pozitív következmények láncolatát eredményezik: új munkahelyek jönnek létre, fokozódik a helyi fogyasztás, növekszik a turizmus. Mindez maga után vonja az emberek általános komfortérzetének, életminőségének javulását.

A fejlesztési program a megye társadalmi, gazdasági és politikai szereplőitől együttműködést vár el. Az összefogás célja, hogy pontos és alapos ütemtervek kerüljenek kidolgozásra, amelyek alapján kialakulhat a fejlesztési központok hálózata. Ehhez elengedhetetlen társadalmi követelmény, hogy a megyék városai és községei életerőt mutassanak.

⁹⁸ <http://tinyurl.com/py2fb2a> (2014. 04. 29.)

⁹⁹ http://www.tolnamegye.hu/teruletfejleszes_2014/Pestterv.pdf (2014. 04. 29.)

A fejlesztési programokkal szemben alapvető elvárás, hogy azok összeegyeztethetők legyenek az uniós fejlesztési intézményrendszerrel. A brüsszeli intézmények összeurópai, általános célok megvalósulását kérik számon, a megyei intézmények viszont a konkrét, helyi szándékokhoz és lehetőségekhez igazodó projekteket valósítják meg.

A közigazgatási látótér nem szűkíthető le egy adott ország területére, ezért határokon átnyúló transznacionális együttműködésre is szükség van.¹⁰⁰ Ennek előmozdítására hivatott az Európai Területi Társulások (ETT) rendszere. Az ETT jogszabályi háttérét az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK-rendelet (European Grouping of Territorial Cooperation, rövidítve: EGTC) rögzíti. A rendeletet a 2007. évi XCX. törvény honosította meg hazánkban, majd a 16/2010 (XII.15) KIM rendelet szövege egyszerűsítette le a magyar elnevezést ETT-re. Az ETT létrehozásának célja az egyes országok határain átfelölő projektek menedzselése mint például az országok közti turizmus erősítése, nemzetközi médiaszolgáltatások nyújtása, vállalkozásfejlesztés, megújuló energiahasznosítás, a határon átnyúló tömegközlekedés harmonizálása, agrárreform. Így európai szintű, a kor szellemének megfelelő közszolgáltatási struktúra kerülhet kialakításra.

Magyarország területi elhelyezkedése folytán az ország kiemelkedő stratégiai funkciót tölt be egyes határon átnyúló programok menedzselésében. Így például magyar-horvát, magyar-szlovák, magyar-román együttműködésben.¹⁰¹

XI. A magyar közigazgatás egyik súlyos problémája: a korrupció – ahogyan azt a lakosság és az Európai Bizottság látja

A magyar kormány 2012-ben elfogadott egy két évre szóló korrupció-megelőzési programot.¹⁰² A program célja a közigazgatás tekintetében a prevenció, így például hivatásetikai kódexek összeállítása, korrupció-ellenes képzések szervezése.

Az Európai Bizottság által 2013-ban kiadott korrupciós jelentés Magyarországról szóló szakasza alapján az Európai Unió elismeri a magyar kormány erőfeszítéseit a korrupció

¹⁰⁰ <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

¹⁰¹ http://www.szpi.hu/index.php?action=recordView&type=places&category_id=227&id=317487 (2014. 04. 29.)

¹⁰² http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf (2014. 04. 29.)

csökkentésére, ugyanakkor megjegyzi, hogy ennek hatása egyelőre kevésbé érzékelhető.¹⁰³

A Bizottság jelentésében üdvözölte ezen törekvéseket, azonban kritikát fogalmazott meg a tekintetben, hogy a program nem tér ki sem az országgyűlésre, sem pedig a helyi önkormányzatokra. A politikai és üzleti szereplők viszonyrendszerére vonatkozóan pedig szintén nem tartalmaz rendelkezést. A Bizottság dicséretesnek tartja, hogy az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozata mindenki számára hozzáférhető az interneten, azonban komoly aggályát fejezte ki azt illetően, hogy a vagyonynyilatkozatok ellenőrzése korlátok közé van szorítva, mivel az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága csak akkor ellenőrizheti azokat, ha az ellenőrzést kérő személy tényszerű bizonyítékot csatol arról, hogy a nyilatkozatban „gyanús tételek” vannak. A jelentés szerint elégtelen a pártfinanszírozás ellenőrzése, nem kellően tisztázott a közbeszerzési eljárás szabályszerűsége, továbbá súlyos problémát jelent, hogy a magyar emberek nagy része általánosnak véli az egészségügyi ellátásokért fizetendő hálapénz intézményét is.

A korrupciót illetően elengedhetetlen a lakosság véleményének vizsgálata, amelyet közvélemény-kutatási eredmények alapján ismerünk meg.

2013-ban készült egy Eurobarometer felmérés, amely annak feltérképezésére irányult, hogy a magyar lakosság miként értékeli a korrupció jelenlétét az országban.¹⁰⁴ A kutatás lesújtó eredményekre mutatott rá, ugyanis a magyar válaszadók 89%-a vélte úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt Magyarországon. A 79%-os európai uniós átlaggal összehasonlítva e szám igen magasnak mondható. Ennek ellenére a magyar válaszadóknak csak 19%-a érzi úgy, hogy a korrupció a mindennapi életben érinti őket. Ez alapján elmondható, hogy a magyarok e jelenséget nem tartják a mindennapi életüket meghatározó, aggasztó problémának. Arra a kérdésre, hogy egyes tevékenységeikért elvárták-e tőlük valaha „csúszópénz” fizetését, a magyar lakosság viszonylag magasnak mondható, 13%-a válaszolt igennel. Az Európai Unió, 4%-os átlaghoz képest ez az érték sokkal rosszabb eredményt mutat. A korrupciós esetek jelentős része a válaszadók szerint az egészségügyi szektorban fordul elő. A lakosság

¹⁰³ <http://tinyurl.com/oxcs59k> (2014. 04. 29.)

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (2014. 04. 29.)

többsége úgy véli, hogy a megfelelő, színvonalas egészségügyi szolgáltatás igénybevételéhez hálapénzt kell adnia.

A megkérdezett magyarok 47%-a szerint a korrupció széles körben elterjedt a közbeszerzéseknél is. A válaszadók túlnyomó többsége példaként a közbeszerzési eljárásban résztvevők egyikének előnyben részesítését, a homályos értékelési szempontokat, illetve az ajánlattevők és ajánlatkérők közötti összejátszást nevezte meg.

XII. Hogyan tovább? A 2014. április 6-i választás eredményének tükrében

A 2014. évi áprilisi országgyűlési választáson kétharmados többséggel ismételt kormányzati pozícióba került FIDESZ-KDNP koalíció az előző parlamenti ciklusban megkezdett reformprogramok folytatásához és célkitűzéseik eléréséhez a jogszabályi háttér adott, azonban a programok kialakítása során figyelemmel kell lennie a magyar lakosság, a külföldi kormányok, valamint az Európai Unió szervei által megfogalmazott bírálatokra. Önkritikusan kell szemlélnie, hogy az eddig megtett intézkedések ténylegesen elérték-e céljukat. A fentebb vázolt problémák, így a gazdasági nehézségek, a korrupció elterjedtsége valamint az egyre növekvő társadalmi igények kielégítésének követelménye olyan feladatokat fogalmaznak meg, amelyek megoldása, a helyes módszerek kidolgozása a mindenkori kormányzati hatalom feladata.

Mint ahogyan az eddig vizsgált reformokból is kitűnik a kormányzati politika jelszava a közigazgatásban is az értékteremtés. E filozófia érvényre juttatására való törekvés nyilvánul meg a közszféra egyes szegmenseiben, így a köznevelés, közoktatás átszervezésében és a területfejlesztési koncepciók kialakításában. Az értékteremtés azonban egy elvont fogalom, amelynek gyakorlati megvalósítására konkrét programok keretében kerül sor. A projektek akkor teljesítik be az értékteremtéshez fűzött reményeket, ha eléri, hogy az emberek, vállalkozások, a közösségek és a települések értékteremtő képessége növekedjen. A siker záloga jelen esetben is az egyének és közösségek teljesítményében rejlik.

A választópolgárok bizalmat szavaztak a megkezdett reformok folytatására, amelyért a kormány felelősséggel tartozik. Csak akkor mondhatja magát igazán sikeresnek, ha

tevékenységével mindvégig az ország fejlődését, az állampolgárok megelégedését szolgálja.

Biró Zsófia

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

Hol éri meg nőnek lenni?

I. Bevezetés

Napjainkban az a szerencse ér minket, hogy hazánkban a nők és férfiak teljes mértékben egyenjogúak, legalábbis a jog szerint mindenképpen, de nem mindig volt ez így.

A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy – a biztosított jogokat tekintve – hol lenne kedvezőbb nőként élni, közelebbről az ókori Rómában, vagy a hajdani Magyar Királyságban volt-e kedvezőbb helyzete a „gyengébbik nemnek”.

Elsőként rögzítendő, hogy a célszerűség érdekében a munka csak a legtöbb joggal rendelkező „női állapotokat” vizsgálja, így a szabad (*liber*), római polgár (*civis Romanus*), önjogúakat (*personae sui iuris*), illetve hatalomalattiakat (*personae alieni iuris*) a családi állapotok bizonyos esetei miatt, továbbá hazánkban a magyar nemes nőket (*nobiles*) a fiúsításra (*praefectio*) is kiterjedően. Az értekezés megállapításai a továbbiakban rájuk értendőek.

II. Római jogi szabályozás

1. Jogképesség

„Jogalanyiség, más szóval jogképesség az embernek ill, a jogi személynek az a jogrend adta lehetősége, hogy jogviszonyok alanya lehet, vagyis, hogy jogok illethetők és kötelezettségek terhelhetők.”¹ Teljes jogképesség birtokosa a római polgár.

„A teljes római polgárjog (*civitas Romana*) közjogi és magánjogi jogosultságok foglalata: a) a közjog területén jelenti a *ius suffragiit*, a *ius honorumot* és a *ius militiaet*; b) a magánjog területén pedig a *ius connubiit* és a *ius commerciiit*.”² A nők esetében csak magánjogi jogképességről (*ius connubii* és *ius commercii*), beszélhetünk, arról is csak bizonyos korlátozások mellett. Például „nem lehetnek családi hatalmi jogai (*patria potestas, manus*), gyámságot nem viselhet, kivéve az anyát és nagyanyát a juszteniánuszi jogban; a nő öröklő képessége a régebbi jogban korlátozott: törvényes öröklés esetén az oldalági nőrokonok, az örökhagyó nővérét kivéve, nem örökölhettek.”³ A SC *Vellaeanaum* (Kr.u. I. sz.) egyik rendelkezése pedig kijelenti, hogy a nő esetében a téves jogismeret (*ignorantia iuris*) mentesíti a hátrányos jogkövetkezmények alól. El kell ismerni, ha nem is egyenjogúak a nők a férfiakkal, ez a rendelkezés igenis hasznos a számukra, sőt, mondhatni több joggal rendelkeznek ilyen esetekben, mint a férfiak, őket ugyanis a jog nemtudása nem mentesíti a hátrányos jogkövetkezmények alól.

2. Önjogúság

A magánjog területén lényeges, hogy egy nő önjogú vagy hatalom alatti. Az *alieni iuris* családtagnak is van magánjogi jogképessége, de ezt korlátozza a *paterfamilias* vagy a *manusos* férji hatalom. Ugyanis a hatalom alatti mindig a *paterfamilias*nak szerez, illetve férjének, ha *manusos* házasságban élnek.⁴ Ugyanakkor „a családtagok vagyoni

¹ Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 107. o.

² Benedek – Pókecz: i. m. 114. o.

³ Benedek – Pókecz: i. m. 118. o.

⁴ Megjegyzendő, hogy amennyiben a férj személye nem egyezik meg a *paterfamilias* személyével, akkor a *manus* alatti feleség a férje családja *paterfamilias*ának szerez.

önállósága a feleség esetében a *manus* eltűntével már viszonylag korán elismerésre jutott.”⁵

2.1. A patria potestas megszűnése

A nők számára a *patria potestas* egészen élethosszig tart, hacsak valamely állapot azt meg nem szünteti. Ilyen a halál, ha a lány Vesta-szűz lesz, az *adoptio* (más hatalmába adás) vagy az *emancipatio*, azaz a hatalom alóli elbocsájtás, önjogúsítás. Nők *emancipatio*ja esetén a családfő egyszer adja a bizalmi ember *manicípium*ába a hatalom alattit, így az önjogúvá válik. „Az *emancipatio* joghatása a *capitis deminutio*: az *emancipatus* önjogúvá válik, de agnát rokonsága eddigi családjával megszűnik.”⁶

2.2. Önjogú nők a közéletben

Már Paulus megállapította, a nők is rendelkeznek kellő ítélőképességgel, de mégis bevett hagyomány, hogy nem láthatnak el közhivatalt.⁷ A Kr. u. II. századra a különböző gazdasági, társadalmi folyamatok eredményeképp a „gyengébbik nem” akár családi kisvállalkozást is vezethet, ugyanakkor továbbra is tiltott működési területnek számít a közszereplés és a nyilvánosság előtti fellépés. Nem tölthetnek be tisztséget, másokért nem vállalhatnak felelősséget, csak saját ügyeikben járhatnak el. Ha valamelyik mégis bekövetkezne, az érintett nő negatív értékítélet alá esne, sőt, női mivoltát is kétségbe vonnák.

Ugyanakkor, mint önjogú nő: perképes; magánjogi peres eljárásban gyámja jóváhagyásával félként részt vehet, magát akár személyesen is képviselheti, bár elvárás, hogy ezt helyette valamely férfi rokona, bizalmi embere tegye meg. Érdekesség Maesa esete, aki nő léte – vélhetően büntető perben – saját magát képviselte. Mivel rendelkezett az ékesszólás és a jó meggyőzőképesség tudományával, ráadásul érvei is helytállóak voltak, felmentették.⁸

⁵ Benedek – Pókecz: i. m. 126. o.

⁶ Benedek – Pókecz: i. m. 130. o.

⁷ D. 5.1.12.2. (*Paulus libro septimo decimo ad edictum*)

⁸ Péter Orsolya: A nők közszereplésének és nyilvánosság előtti fellépésének megítélése a klasszikus római jog és irodalom forrásaiban. Miskolci Jogi Szemle 2008/2. sz. 79-93. o.

3. A házasság

Ha a nő megházasodik, általában férji hatalom (*manus*) alá kerül,⁹ amely a férj teljes magánjogi uralma a feleség felett személy- és vagyoni jogi tekintetben egyaránt. A férji hatalom megszerzésének két formászerű és egy formátlan módja volt ismert az ókori Rómában. A plebejusok rendes *manus*-alapító ügylete a *coemptio*, egy, a nővétel gyakorlatából kialakuló sajátos *mancipatió*s ügylet (*imaginaria venditio*) volt.¹⁰ Ezt a színelv vételt a férj eleinte a nő atyjával (önjogú nő esetében gyámjával), később magával a nővel köti, az utóbbi esetben tehát nem más, mint a nő ön-*mancipatió*ja atyja vagy gyámja hozzájárulása mellett. A patríciusok között szokásos *manus*-szerző mód ezzel szemben a *confarreatio* szakrális ügylete volt, mely abban állt, hogy a felek tíz tanú jelenlétében kenyéradózatot (*panis farreus*) mutattak be a *pontifex maximus* és a *flamen Dialis* közreműködésével.¹¹ Abban az esetben, ha a házassági kötelék formátlanul jött létre, anélkül, hogy a felek *manus*-alapító ügyletet vittek volna véghez, az ún. *usus* útján keletkezhettek a férji hatalom. Ebben az esetben a férj a házassági életközösség egy éven keresztül folyamatos fenntartásával, elbirtoklás (*usus*) révén szerezte meg a *manust*, ami szintén feltételezte a nő atyjának vagy gyámjának legalább hallgatóságos hozzájárulását.

Római házasságot *ius connubi*vel rendelkező nő köthetett. Lényegében a nő kikerül addigi *agnatió*jából és bekerül férje *agnatió*jába, így a továbbiakban az új agnát rokonság *paterfamilias*ának szerez. „Nemzetségnevét megtartja, és azt férje nemzetségnevével együtt viseli. Osztozik férje rangjában, részese férje *sacra*inak és férje

⁹ Fontos megemlíteni, hogy a *manus* intézménye a köztársaság utolsó századáig áll csak fenn.

¹⁰ A *coemptio* intézménye jól mutatja, hogy a *mancipatio* a római jog egyik legősibb – már a XII táblás törvény előtti korra visszanyúló – formászerű, a *res mancipi* tulajdonának, illetve a szabad személyek feletti hatalom átruházására szolgáló ügyleteként milyen sokrétű funkciót töltött be, s korántsem lehet azt pusztán a készvétel azonosítani. Ezen ősi intézmény gazdasági szerepéről, a *per aes et libram* ügyleti formában végbemenő színelv adásvételekről általában ld. Jusztinger János: A vételár meghatározása és szolgáltatása a konszenzuális adásvétel római jogi forrásaiban. PhD-értekezés (Pécs 2012), 14-15. o.

¹¹ Mivel bizonyos papi tisztségekre (*rex sacrorum*, *flamenek*) csak *confarreatio*s házasságból származók pályázhattak (legalább három alkalmas pályázó kellett), a *confarreatio* olyan családokban volt használatos, amelyek e tisztségek betöltőit szokták hagyományosan adni. Vö. Benedek – Pókecz: i. m. 131-132. o.

családjában *materfamilias* tiszteletben részesül. Alá van vetve a családfő házi fegyelmi jogának, de már a legrégibb időtől fogva nem lehet eladni vagy *noxába* adni.”¹²

Megjegyzendő, hogy a hazai tankönyvirodalomban van olyan, kisebbséginek tekinthető nézet, mely szerint a feleség, még ha *manus* alatt áll is, nem kerül át férje *agnatió*jába. Az *agnatio* kettős természettel rendelkezik, melyből az egyik az apai ágon alapuló leszármazás. Tehát a feleség a *manus* miatt ugyan a *paterfamilias patria potestas*a alá tartozik, de magának az *agnatió*nak nem tagja. Másrészt az *agnatio* hatalmi köteléken alapuló rokonságot jelent, így az *agnatió*ba tartozik a szűkebb család, az *uxor in manut* kivéve, továbbá a közelebbi agnát rokonok és végül a nemzetség.¹³

3.1. Női vagyonjog a házasságban

Vagyoni szempontból szintén az új *agnatio* számára szerez a *manus* alatti feleség, illetve ha házasság előtt önjogú volt, teljes vagyona a férjére (vagy a *paterfamilias*ra) száll. Amennyiben hatalom alatti nő *manus* alá kerüléséről van szó, a családfő a férj számára bizonyos vagyont juttat, kárpótlást nyújtva az elveszett öröklési lehetőségek pótlására.

A nőnek lehetősége van mindezt elkerülni: ha a házasságkötés *manus* nélkül valósul meg (attól még érvényes, jogszerű római házasságról beszélünk, mert fenn áll az *affectio maritalis*), és évenként egymást követő három nap erejéig a nő máshol tartózkodik, meggátolja a *manus* elbirtoklás útján történő megszerzését (*trinoctium; usurpatio trinoctii*), így ha önjogú, magánvagyonra megmarad. Ulpianus szerint: „*Cui fuerit sub hac condicione legatum " si in familia nupsisset", videtur impleta condicio statim atque ducta est uxor, quamvis nondum in cubiculum mariti venerit. nuptias enim non concubitus, sed consensus facit.*” Azaz: „A házasságot nem az elhálás, hanem a megegyezés hozza létre.” (D. 35,1,15). A *manus* nélküli házasságot jogi ténynek, nem pedig jogintézménynek tekintik. Az önjogú feleség nem kerül be férje *agnatió*jába, civil jogi értelemben sem lesz családtaggá. Gyermekai után sem örököl (akiket férje

¹² Benedek – Pókecz: i. m. 137. o.

¹³ Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest 2013. 240. o.; Brósz Róbert: Ist die uxor in manu ein Agnat. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Sectio iuridica 1976. 3-15. o.; „*Sunt autem agnati per virilis sexus personas cognatione iuncti, quasi a patre cognati.*” „Agnát rokonok pedig azok, akiket férfiak által közvetített rokonság fűz egybe, vagyis az [azonos] apától [származó] rokonok.” (Gai. 1, 256)

agnatiójába szül) és azok sem örökölnék anyjuk után.¹⁴ Érdekeség azonban, hogy a *praetori* és császári jog szerint a túlélő házastárs számára megnyílik a törvényes öröklés, hiába nem tartoznak azonos *agnatió*ba.

3.2. Házasságból fakadó női különjogok

A házassági vagyontársaság ismeretlen a római jogban, így a feleség, ha hatalomalatti, akkor a *paterfamilias*nak szerez, ha önálló, akkor saját vagyona, a női szabadvagyon (*parapherna*), kizárólagos használata és a felette való rendelkezés továbbra is őt illeti. Ha akarja, vagyonának kezelését *mandatum* formájában bárkire bízhatja, de első sorban a férjre szokás, aki *diligentia quam in suis rebus* tartozik azt kezelni. Ebben az esetben a feleségnek törvényes zálogjoga áll fenn a férj teljes vagyonán biztosíték gyanánt.¹⁵

A házasság alatt a feleséget megilleti továbbá a *honor matrimonii*, ami megkülönbözteti őt, mint *uxort*, a *concubinától*. A házassági hűség is elsősorban a feleséget kötelezi, a házasságtörésen tetten ért nejét a férj büntetlenül megölheti. (Akárcsak a magyar jogban, itt száz százalékos az egyezés.) „Egymás javainak eltulajdonítása esetén csak az *actio rerum amotarum*nak van helye. (...) Tilos és érvénytelen (semmiss) a *donatio inter virum et uxorem*, a házastársak és azok közti ajándékozás, akik velük a *potestas* viszonyában állnak.”¹⁶ *Manus* nélkül kötött házasság esetén is a férjet terheli a felesége eltartása, azonban a házasság alatt a nő által szerzett vagyonra felállították a *Praesumptio Mucianát*, mely szerint: a házasság alatt a feleség által szerzett javak a férjtől származnak, mindaddig, amíg ennek ellenkezője be nem bizonyosodik.¹⁷

3.3. A manusos házasság megszűnése

¹⁴ Föld – Hamza: i. m. 251-252. o.

¹⁵ Brósz Róbert – Pólay Elemér: Római jog. Tankönyvkiadó, Budapest 1984. 155-156. o.

¹⁶ Benedek – Pókecz: i. m. 137. o.

¹⁷ Brósz – Pólay: i. m. 155-156. o.

„A nőknek a férji hatalomtól való idegenkedése miatt a *manus*-alapító ügyletek is *desuetudo*-ba kerülnek a köztársaság utolsó századában.”¹⁸

A *manus* megszüntetésére két ügylet szolgált; a *remancipatio*, melynek következtében a feleség visszakerül a korábbi *paterfamilias* hatalma alá, vagy amennyiben önjogú volt, akkor egy bizalminak *mancipálják*, aki a nőt *manumittálja*, így annak patrónusa, gyámja lesz. A *confarreati*ót (főleg arisztokrácia által alkalmazott ünnepélyes formája a házasságkötésnek) pedig *diffarreati*óval szüntethető meg.

Az egyik legnagyobb különbség a római és a régi magyar jog között a házasság megszüntetésében áll. Ugyanis a római házasság megszűnhet (akár a felek akaratából: válás – *divortium*, *repudium* –, akár akaratukon kívüli okokból, pl.: házastárs halála).

Érdekesség, hogy a keresztény császárság idején is megmaradt a római jog válás intézménye, melyet ugyan az egyház nem nézett jó szemmel.

4. Cselekvőképesség

„A cselekvőképesség bármely (szabad vagy nem szabad) érett eszű és épelméjű embernek az a képessége, hogy cselekedeteivel joghatásokat tud előidézni. A cselekvőképesség két irányban nyilvánul meg: ügyletképesség (*negotiorum capacitas*) és vétőképesség (deliktum-képesség: *delictorum capacitas*). A cselekvőképesség részbeni hiánya a korlátozott ügyletképesség. Ez abban áll, hogy egy önjogú személy bizonyos ügyleteket önállóan végezhet, másokhoz viszont gyámja jóváhagyására, ill. gondnoka beleegyezésére van szükség.”¹⁹

4.1. Női gyámság (*tutor mulieris*)

A nők esetében is fennáll a korlátozott ügyletképesség, így gyámság alá kerül minden serdült korú nő élete végéig, amennyiben nem áll *patria potestas* vagy *manus* alatt. Ha törvényes gyámságról esik szó (lehet végrendeleti vagy hatósági gyámság is), az a gyámolt legközelebbi agnát férfi rokonát illeti meg. Mivel törvényes úton ez a személy örökölné a gyámolt esetleges halála bekövetkeztével, így saját érdeke is ahhoz fűzi,

¹⁸ Benedek – Pókecz: i. m. 132. o.

¹⁹ Benedek – Pókecz: i. m. 144. o.

hogy a rábízott vagyont megfelelően kezelje.²⁰ A nő gyámja (*tutor mulieris*) hivatott megakadályozni, hogy a nő a maga vagyonát a családtól elvonhassa, vagy elvesztegesse. A női gyámság szükségességét a leginkább a gyámoltak könnyelműségével indokolták. Feladata a nő személye feletti felügyeletet jelentette, a vagyonkezelés jogát a gyám már a korai köztársaság idején elveszítette. Lényegében csak a gyámi *auctoritas* megadása maradt feladata.

Jellemző, hogy amint a női gyámság intézménye már nem a családi érdekeket, hanem a gyámoltét szolgálja, azonnal hanyatlásnak indul. A köztársaság korától a nőnek lehetősége nyílik megszabadulnia gyámjától, vagy lecserélni azt. Az utóbbi esetben a gyám jóváhagyásával a nő egy bizalmi emberrel (*coemptionator*) színleges házasságra lép, hogy az majd az új, kiszemelt férfi gyámsága alá adja. A formasággá vált intézményt végül a principátus eleji jogalkotás számolja fel.²¹

Összességében megállapítható, hogy a női jogok a római jog alapját képező családtól, családi állapottól, a házasságtól és az önjogúságtól függenek, következésképpen az ókori Rómában szabad, római polgárságú, emancipált patrícus nőnek éri meg lenni, aki házasságban él, de jogi megkötöttségek (*conferratio, manus*) nélkül.

III. A tradicionális magyar jog szabályozása

1. Jogképesség

A tradicionális magyar jog szerint minden ember jogképességgel rendelkezik, jogok alanya lehet és kötelezettségek terhelhetik. E fogalom a teljes jogképességet írja le, de az korlátozható nem, vallás és társadalmi státus alapján. A jogképesség, akárcsak a római jogban, a születéstől visszafelé számított háromszázadik napra tehető, amennyiben a gyermek élve születik. A vélelem megdönthető. Teljes jogképességgel tehát 1848 előtt a magyar férfi nemesek bírnak.²²

²⁰ Bessenýő András: Római magánjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 189. o.

²¹ Benedek – Pókecz: i. m. 150. o. A *cura minorum* szabályai természetesen a női gyámság alatt álló önjogú serdült, de kiskorú nőre is vonatkoznak, ameddig a női gyámság egyáltalán fennállott. Ilyenkor a *curator minoris* és a *tutor mulieris* a maga jogkörében volt illetékes.

²² Béli Gábor: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999. 32-53. o.

2. Önjogúság

Önjogú minden olyan személy, aki nem áll más hatalma alatt (atyai, gyámi, gondnoki); huszonnegyedik életévét betöltötte; férfi – legalábbis jogállásából eredően – (korábban akkor válhatott valaki önjogúvá, ha atyja megosztott, azaz osztályt tett a vagyonban). A nők a házassággal vagy fiúsítás útján válnak önjogúvá. A cselekvőképességet tekintve a nők tizenkettő (később az egységesítés után tizennégy) éves koruktól korlátozottan cselekvőképesek, a teljes cselekvőképességet házasság által, de legkésőbb tizenhat évesen érik el.²³ Mindezekből következik, hogy a „legszebb”, legszabadabb női állapot, ha valaki tizennégy évesen (fiúsítva) férjhez megy egy nemeshez, majd azonnal megözvegyül (ráadásul az elhunytak még rokonai sincsenek...).

3. Nemessé válás

Ahhoz, hogy érthető legyen, hogy hol helyezkedik el a nemesség elnyerésénél a fiúsítás, röviden meg kell vizsgálni a nemessé válás lehetőségeit. Nemessé válni eredeti és származékos úton lehet. Az eredeti úton történő nemessé válásnak szintén két variációja van.

Általánosan nyeri el a nemességet, aki:

- a királytól kapja (*veri barones*): címeres nemesítő levéllel, azaz a király pénzért cserébe címet és címert adományoz
- királyi adománnyal: a nem nemes nemessé válik és címet kap

A nemesség elnyerésének különös formái:

- örökbefogadás: Az örökbefogadónak halála közeledtével még mindig nincsen leszármazója, így, hogy ne történjen magszakadás, királyi engedéllyel végbe megy az örökbefogadás
- királyi kegyelemmel való törvényesítés: ha a nemesnek nincsen törvényes gyermeke, de balkézről született, akkor a gyermek a királytól, eredeti módon szerez nemességet

²³ Béli: i. m. 53. o.

- ünnepélyes honfiúsítás: („másképpen állampolgárrá fogadás”) Leginkább idegeneket szoktak, akik tettek a hazáért; a király és a rendi országgyűlés törvényben felveszi az idegent a magyar nemesek sorába. Ezután már magyar nemesi birtokot is szerezhet (egyébként csak magyar nemes juthat Magyarországon nemesi birtokhoz)
- fiúsítással: amennyiben a nemesnek nem született fiú gyermeke, a lányát királyi engedéllyel örökössé teszi férfiak módjára; királyi kegyelem szükséges, hogy a családi vagyon ne szálljon vissza a királyra a magszakadás miatt. A királyi birtokban történő fiúsítás érvényét veszítette, ha a nemesnek utóbb törvényes házasságból fiú gyermeke született.²⁴

4. Fiúsított nemes nők

A fiúsítás (*praeffectio*) eredetileg az egykori magyar öröklési jog intézménye volt, de most, mint állapot szerepel a vizsgálat tárgyaként.

„A XIII. századtól a (nemes) nők minden vagyoni jogi viszonyra kiterjedő jogképességgel bírtak ugyan, de az ősiség elvén nyugvó jogrendszerben a férfikkal egyenlő jogokat soha nem élveztek, jogképességük tehát nem volt teljes, kivéve azt az esetet, ha királyi kegyből fiúsítva lettek.”²⁵

Eredetét tekintve Károly Róbert tett 1332-ben kivételt, amikor is egy csatában mellette, érte elesett egy egész nemesi család összes férfi tagja, és akkor ő az otthon maradt, túlélő családtagot, Nádasd nembeli Gersei László leányát, Margitot, Magyar Pál feleségét tette „igazi örökössé” apja minden birtokában. „Jellemző, hogy 1) ezért külön törvényt kellett hoznia, 2) ezt a rendelkezését óriási felzúdulás követte, és joggal hivatkoztak arra, hogy egész Európában nincs ehhez fogható, és 3) az ellenzők találtak

²⁴A nemesség származékos úton is megszerezhető, úgy mint: *barones solo nomine*: családon keresztül nyerik a nemességet; nemes atya: törvényes házasságából születik; nemes anya, illetve nem nemes apa házasságából születik: fél nemes; Nem nemes nő, nemes férfi házasságából születik: a nő férje jogán nemességet szerez (+ a gyermek is nemes), de ha a nő másodikra nem nemeshez megy hozzá (csak protestánsoknál lehetséges a válás, újra házasodás), akkor a nő elveszíti nemességét; A fiúsított nemes nőtől és nemes férfitől származó gyermeknek jogi szempontból két apja van; fiúsított nőnek nem nemessel való házasságából született gyermeke a nő után továbbörökli a nemességet, mert jogilag férfi a női nemes. Vö. Béli: i. m. 36-38. o.

²⁵ Béli: i. m. 51. o.

is valahogy egy másod-unokatestvért, akit aztán a király elé hoztak, mondván: íme, az igazi örökös...”²⁶ I. Lajos már gyakorlottan alkalmazta az intézményt, több mint hatvan nőt fiúsított, Luxemburgi Zsigmond esetében ez a szám pedig csak növekedett. Alapjául a nyugat-európai női hűbér szolgálhatott. Elterjedése a XIV. századtól jellemző, a XV. század végére pedig bevett aktussá vált. Amint azt már említettem, a fiúsított női nemes azonos jogokkal rendelkezett, mint egy férfi nemes, úgy mint:

- nemesi birtokszerzés
- nemesi cím viselése
- nemesi címer viselése
- nemesi tisztség viselése
- közgyűlésen, országgyűlésen való megjelenés (fiúsított nemesek képviselőt/követet küldtek maguk helyett)
- nem köteles adót fizetni, a vérével adózik, ha támadás éri az országot: honvédő háború (országhatáron kívülre az 1222-es Aranybulla értelmében nem köteles menni). Ez a jog kicsit nehezen megfogható, valószínűleg ilyen esetben a fiúsított nemes katonákat küldött ugyan, de ő maga nem vett részt a nemesi felkelésben.
- nem lehet szabadságától megfosztani törvényes bírójuk ítélete nélkül (a nemes bírója pedig a király), továbbá csak tettenérés esetén lehet letartóztatni a következő esetekben: szándékos emberölés, rablás, útonállás, erőszakos közöszlész (női elkövető nem nagyon fordult elő), gyűjtogatás, végül, de nem utolsónak sorban lopás esetén (1841-től váltó hamisítás miatt is)

Minden más társadalmi státuszúaknak korlátozott a jogképessége: félnemesek, honoráciorok, jászok, kunok, székelyek, izraeliták, izmaeliták és végül a nők. Ezért is volt szerencsés, ha valakit fiúsítottak.

A fiúsított nők a házasság szempontjából nők, csak a saját családjuknak vagyoni szempontjából férfiak, így a nők különös vagyoni jogai is megilletik őket, úgy mint:

- a leány negyed
- a hajadoni jog

²⁶ Falvai Róbert – Szilágyi Rita: Magyar királynék és nagyasszonyok-7. kötet: Nő a magyar trónon. Duna Kiadó, Budapest 2012. <http://dunakiado.hu/hu/konyvek/magyar-tortenelem/437-no-a-magyar-tronon.html>

- a hozomány
- a jegyajándék
- a hitbér
- az özvegyi jog
- az özvegyek öröklési joga és
- a közszerzemény.

4.1. Fiúleány intézmény

A fiúsítás kapcsán érdemes megemlíteni a székelyek fiúleány intézményét: II. Ulászló lemondott a háramlási jogról a népcsoport esetében (ezt nevezik urafogyott öröklésnek), így nem kellett fiúsítani, automatikusan a fiúleány örökölhette.²⁷

IV. Összegzés

Végül, az antik római és a tradicionális magyar jog előírásai által biztosított főbb női jogokat összehasonlítva, a következőket lehet megállapítani.

A római jog esetében a szabad, római polgársággal rendelkező patrícius nőknél is csak magánjogi jogképességről beszélhetünk, ezzel szemben a magyar jogban a fiúsított nemes nő teljes jogképességgel bír.

A római jog korlátozza a nő vagyonjogait, ugyanis az, amennyiben nincs emancipálva, a *paterfamilias*nak vagy férjének szerez (*manus*), ráadásul a nők számára a *patria potestas* életük végéig kitart (ha nincs emancipálva). Megjegyzendő, hogy a *manus* eltűnésével a vagyoni önállóság elismerésre jutott.

Ugyan a római nő *emancipatio* útján önjogúvá válik, de korlátozottan ügyletképes volta miatt így is gyámság alá kerül, melynek intézményét a principátus számolja fel. (Azonban a gyám a vagyonkezelés jogát már a korai köztársaság idején elveszíti.) Míg

²⁷ Béli: i. m. 134. o.

a magyar jog szerint a nők házassággal vagy fiúsítás során önjogúvá lesznek, ráadásul a fiúsított nőnél minden, a férfi nemesekre vonatkozó jogok is beállnak.

Házasság esetén a római jog szerint a nőnek rendelkeznie kell *ius connubi*vel, míg a tradicionális magyar jogban elismert házasságkötéshez külön jogra nem volt szükség. Amennyiben az ókori Rómában a házasságkötés szerencsésen, *manus* nélkül valósult meg és a feleség előtte önjogú volt, akkor az is maradt, magánvagyonra (*parapherna*) kizárólagos használója és rendelkezőjeként él tovább. A feleséget a házasság során megilleti továbbá a *honor matrimonii*. A hozomány és a jegyajándék intézménye mindkét jogrendszerben fennáll.

A római és a tradicionális magyar jog között a legnagyobb különbséget a házasság megszűnése jelenti. Utóbbinál ugyanis nem volt lehetséges a házasság felbontása, ténylegesen érvényesült az „ásó, kapa, nagyharang” elv. Legfeljebb az ágytól és asztaltól való elválasztást mondták ki engesztelhetetlen gyűlötség esetén. Magyarországon a válás egyedül a protestánsok esetében volt engedélyezett, szintén az előbbi okból, de ott is előbb kétszer öt éven keresztül megpróbálták kibékíteni a feleket, s csak ha ez sikertelenül zárult, akkor került sor a válásra. A római jogban ez minden probléma nélkül lement, akár mindkét fél közös elhatározása, akár az egyikük döntése alapján.

Fontos kiemelni a római jogban az „*ignorantia iuris*” szabályát, azaz, a nő esetében a téves jogismeret, vagy a jog nemismerése mentesít a hátrányos jogkövetkezmények alól, ellenben Magyarországon ez nem volt elmondható.

Visszatérve a fiúsított nőre, ő még a következő jogokkal is rendelkezik: nemesi birtokszerzés, nemesi cím viselése, nemesi címer viselése, nemesi tisztség viselése, közgyűlésen/országgyűlésen történő részvétel (bár nem éltek vele), leány negyed, hajadoni jog, hitbér, közszerzemény. Tulajdonképpen a fiúsított nemes nőnél már csak az ország főméltóságai és a király rendelkezett több joggal.

Jól látszik tehát, hogy a római nő életútja leginkább azzal írható le, hogy az egyik hatalom alól kikerül, de legtöbbször azonnal bekerül egy másik alá, még az emancipált nő sem teljesen önálló a gyámi fennhatóság miatt (a principátusig). Míg magyar esetben

a fiúsított nőnél az összes, magyar nemesre vonatkozó jogok beállnak, nemre való korlátozás nélkül, ugyanis, mint azt már említettem, jogilag a fiúsított nő férfinak tekintendő (kivéve házasság jogi szempontból).

Megállapításaink összegzéseként levonhatjuk azt a következtetést, hogy egy esetleges időgéppel, az *ignorantia iuris* kétségkívül vonzó elve ellenére (mely jogászok és joghallgatók számára irreleváns), de – a biztosított jogok összességét tekintve – az újkori Magyar Királyságba lenne érdemes látogatást tenni fiúsított magyar nemesként.

Czapári Dóra

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ civilisztika tagozatának tagja

Tokorcsi Katalin

jogász, az ÓNSZ civilisztika tagozatának volt tagja

Alkotmányosság a magánjogban –

Az alkotmányos normák érvényesülésének elméleti problémái a magánjogi jogviszonyokban

I. Bevezető gondolatok; a közjog – magánjog kettősségének problematikája

A jog fejlődésének történetében a jogágak közül elsőként a magánjog jelent meg (pl. már az emberiség legkorábbi századaiban ismerték elődeink az „enyém” és a „tiéd” fogalmakat, elismerték a másik embert tulajdonosnak, a felesleges javak felhalmozásával létrejött a cserekereskedelem intézménye stb.), s mind a mai napig is a civiljogot tekinti a jogtudomány a dogmatikailag legkidolgozottabb jogágnak. Jelentősége aligha vitatható, hiszen egy olyan jogágról van szó, amely a legközvetlenebb összefüggésben áll a gazdasági viszonyokkal, amelyek az emberi létezés alapjait teremtik meg.

A magánjog alapvető elvei közé sorolhatjuk az igazságosságot, szabadságot, egyenlőséget, a kiegyenlítő igazságosság érvényesítését. A szabadság és egyenlőség elfogadásának következménye, hogy mindenki saját elhatározásából, és egyenlő feltételekkel lehessen jogviszony részese. A magánjog lehetőséget nyújt a kiegyenlítő igazságosság elvének érvényesülésére, amely szűkebb értelemben a szerződési jogban azt jelenti, hogy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűek legyenek, a

kártérítési jogban pedig a kár kiegyenlítése teljes legyen. Tágabb értelemben azt a követelményt értjük alatta, hogy magánjogi jogviszonyokat csak olyan szabályok határozhatnak meg, amelyeket a felek maguk alkottak. A magánjognak a személyi autonómián és személyhez fűződő jogokon kell alapulnia. Ezért az európai kódexek ma is a szabadság, egyenlőség, igazságosság alapelveire épülnek.¹

A közjogi jogágak kifejlődése a civiljoghoz képest lényegesen későbbre tehető, ezek kialakulása ugyanis szorosan összefügg az államiság megjelenésével. Ugyanakkor a jogfejlődés során viszonylag korán, már a római jogban elhatárolták egymástól a közjog és a magánjog területeit, amely felosztás ma is a kontinentális jogrendszerek legalapvetőbb jellemzője. Ennek ellenére a közjog és a magánjog közötti különbségtétel a modern jogtudományban az egyik leginkább vitatott jogi kérdés. Egyre inkább úgy tűnik, hogy a közjog és magánjog merev elhatárolása a modern jogviszonyokban aligha tartható fenn.

Evidens, hogy a nemzeti alkotmányok, így a magyar Alaptörvény is, a közjog részét képezik. Az Alaptörvénybe foglalt normák olyan értékrendszert képeznek, amelyek a közjogban közvetlenül tudnak hatni. Viszont az alaptörvényi normarendszer nemcsak a közjogban meghatározó, hanem a magánjogi jogviszonyokra is kihatással van. A civiljogban azonban ez az értékrend csak közvetetten, azaz az alkotmányos rendelkezéseknek a magánjogi normákon való átsugárzása folytán érvényesülhet.²

Az alkotmányos normák közül is kiemelkedő jelentőségűek az alapvető emberi jogok. Elsőként a francia forradalom időszakában fogalmazódott meg annak az igénye, hogy az egyént jogi eszközökkel is védelmezni kell a hatalom túlkapásaival szemben. Európa szerte olyan deklarációk láttak napvilágot, amelyek alanyi jogokat és szabadságjogokat biztosítottak az emberek számára. Ezek a jogosultságok ún. negatív, tartózkodási kötelezettségként jelentek meg az állam oldalán, ezért ezek az ún. status negativus körébe tartoznak.

¹ Gárdos Orosz Fruzsina: Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori értekezés, Győr 2010. 26-31. o.

² Paczolay Péter: A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai. Előadás, a Magyar Jogász Egylet miskolci tagozata által szervezett konferencia. (2013. február 1.) 1. o.

A további jogfejlődés azonban rámutatott arra a tényre, hogy egyáltalán nem elegendő az állami tartózkodás az alapvető jogok érvényesülése érdekében, hanem az államnak aktívan is cselekednie kell. Az állam egy sor olyan pozitív előjelű funkciót vállalt magára, amely a történelem korábbi századaiban elképzelhetetlen volt (pl. szabad sajtó állam általi támogatása).

A XX. században felbukkanó globális problémák (háborúk és gazdasági válságok) rámutattak arra, hogy az egyén sokkal kiszolgáltatottabb a hatalmi rendszerek túlkapásainak, mint valaha. Egyértelművé vált, hogy nemcsak az alkotmányokban vagy nemzetközi dokumentumokban kell megfogalmazni az alapvető jogokat és szabadságokat, hanem állami feladattá vált a magánszemélyek közötti alapjogvédelem is, azaz, hogy az alkotmányokba foglalt jogok érvényesülését a magánjogi jogviszonyokban, magánjogi jogállású jogalanyok között is biztosítani kell.³

Jelen dolgozat célja, hogy megvizsgálja, mennyiben képesek hatni az alapjogok, emberi és szabadságjogok, valamint az egyéb alkotmányos normák a magánjogi jogviszonyokban. Az alapjogok elsősorban a jogosultak és az állami szervek közötti jogviszonyokban érvényesülnek, ezt nevezzük vertikális hatálynak. Az alapjogok azonban rendelkeznek ún. horizontális hatállyal is, ami azt jelenti, hogy az alapvető jogok harmadik személyek vonatkozásban is válhatnak ki bizonyos jogi hatásokat – ezt a jelenséget nevezzük harmadhatálynak, azaz a *Drittwirkung* problematikájának.⁴

A probléma szoros összefüggésben áll a közjog-magánjog elhatárolásával, elsőként tehát ezt a kérdéskört kell górcső alá venni.

A közjog-magánjog közötti különbségtétel ugyan a római jogig, Ulpianusig nyúlik vissza, de a rómaiak számára nyilvánvaló volt, hogy a jog tudományos vizsgálata szempontjából az elhatárolás nem releváns, nem jelent lényegi különbségtételt. A *ius privatum* a polgárok személyi, családi és vagyoni viszonyait hangsúlyozta, míg a *ius publicum* a vallási kérdések, papi és állami tisztségek szabályait jelentette. A római jogi alapú további jogfejlődés eredményeit kitűnően illusztrálja Placentinus és Azo közti vita:

³ Gárdos: i. m. 268-270. o.

⁴ Chronowski Nóra: Az integráció alkotmányjogi dimenziói (http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Chronowski_PhD_ertekezes_2004.pdf) (2014. 04. 12.)

Placentinus szerint a *ius publicum* és *privatum* különállóak, míg Azo szerint csak módszertani különbségek vannak.⁵

A XVIII. században azonban szigorú kettéosztásra került sor az észjogi irányzatok hatására, amely elsősorban azon a gondolaton alapult, hogy a közjog mentes a bírói kontroll alól. A XIX. századi liberális felfogás – a *laissez faire* szellemében – a magánszférát teljesen elhatárolt kategóriának tekintette, s egyáltalán nem találta elfogadhatónak, hogy az állam a magánjogi jogviszonyokba beavatkozzon. Egyre inkább megfogalmazódott a *tertium non fatur* igénye, vagyis az a törekvés, hogy minden jogszabály besorolható legyen valamilyen kategóriába. E felfogás még a XX. században sem volt idegen a jogbölcselettől. Hivatkozhatunk akár Moór Gyula elméletére is: „közjog mindaz, ami az állam magatartására vonatkozik, magánjog pedig az, ami a magánszemélyekre és jogi személyekre.” Ő is azon az állásponton állt, hogy valamennyi jogszabály kategorizálható, de a szoros kapcsolat következtében vannak olyanok, amelyek mindkét kategóriába illenek, ezeket kétszeresen szerepeltetni kell. Ezen probléma felszámolására létrehozott egy hármas rendszertani tagozódást, amelyben önállóként kezelte a közjog és magánjog közti határsávot. Búza László pedig megalkotta azon szabályok kategóriáját, amelyek egyszerre fogalmoznak meg szabályokat a magáncselekvésre és az állami cselekvésre nézve. Ilyen szabálynak tekinthetjük az alkotmányokat.

A jogfejlődés századaiban számos olyan elmélet látott napvilágot, amely szintén az elválasztás mellett tört pálcát. Az *érdekelmélet* azt hangsúlyozta, hogy a közjog közérdeket szolgál, a magánjog pedig magánérdeket. (Ezt a tézist Nipperdey azzal cáfolta, hogy mind a közjognak, mind a magánjognak érvényesíteni kell a közérdeket.) Az *alanyelmélet* szerint a közjoghoz kapcsolódik az állam jogviszonyainak a szabályozása, a magánjogba pedig a nem állami szereplők viszonyaié. Tehát a közjogi jogviszonyban az egyik félnek államnak kell lennie, a magánjogban pedig két egyenlő pozícióban lévő fél lép jogviszonyba. Az *ügygondnok-elmélet* azon az állásponton áll, hogy ha a résztvevők egyike a köz érdekében jár el, akkor közjogi jogviszonyról kell

⁵ Gárdos: i. m. 19-20. o.

beszelnünk. A kombinációs elméletek szerint pedig az eddigi elméletek közös alapokon nyugszanak, mindegyik igaz bizonyos mértékben.

A XIX. század második felében azonban rengeteg olyan elmélet keletkezett, ami cáfolja az elválasztás indokoltságát. A XIX. században John Salmond visszatért az ulpianusi gondolatokhoz: a common law országokban ma sincs éles határ magánjog és közjog két területe között. A francia jogirodalom is vitatta a közjog-magánjog elválasztásának lehetőségét, inkább osztályozási szempontnak tartotta.⁶ Hans Kelsen teljesen elítélte a közjog és magánjog elválasztását: véleménye szerint bizonyos különbségek vannak köztük, de ezek nem lényegiek.

Az éles határvonal tagadásával egy lépcsőzetes rendszer alakul ki, ahol a közjogi és a magánjogi jogviszonyok között olyanok találhatóak, amelyeknek mindkettő elemeit vegyítik. A horizontális hatály tanának megjelenése is cáfolta a közjog és magánjog éles elhatárolódását.⁷

Az elmúlt években-évtizedekben az alkotmányjogi változásokkal párhuzamosan a magánjog is jelentős átalakuláson ment át. Az alkotmányjog és a magánjog fejlődése egy irányba, az alapvető emberi jogok széleskörű elismerésének és horizontális kikényszerítésének irányába mutat. A magánjog közjogiasodása a klasszikus liberalizmus korának végén kezdődött el. Azon alapult, hogy a francia forradalom utáni gazdasági és társadalmi átalakulások felvetették azt a problémát a magánjogban is, hogy mikor kell elkezdeni korlátozni a szabadságot a szabadság érdekében. Az egyenlőtlenségek egyre nőttek, ami felélesztette az igényt az állami beavatkozásra. Az állami beavatkozás elsőként is a magánjog alapintézményeit érintette: megjelent a tulajdon szociális funkciója. Elfogadták, hogy a tulajdon kötelezettségekkel terhelt, illetve úgy kell a tulajdont élvezni, hogy az egyben a közjó szolgálatában álljon. A jogalkotó korlátozni kezdte a szerződési szabadságot, különösen a munkaszerződések tekintetében. Valamint a bíróságok is sokszor módosították a szerződések tartalmát generálklauzulákra hivatkozva. A XX. században az is szükségessé vált, hogy az állam aktív gazdasági szereplőként lépjen fel.

⁶ Gárdos: i. m. 20-23. o.

⁷ Gárdos: i. m. 27-29. o.

A magánjog közjogiasodásának egyik fontos eleme a személyhez fűződő jogok rendszerének az átalakulása volt. Ez magával hozta a természetjog hódítását, aminek következtében a személy, a személy méltósága került a magánjog központjába. A Draft Common Frame of Reference polgári jogi alapelvként említi az emberi méltóságon és diszkriminációtilalmon alapuló személyhez fűződő jogok védelmét. Így előtérbe kerül az emberi jogok horizontális érvényesülése. Ezt főként az alapozhatja meg, ha az emberi jogok megsértése miatt a magánjogi jogalanyok egymás közötti jogvitájuk során a bíróságtól jogvédelmet kérhessenek. A magánjogban egyre inkább terjed a gyengébb fél védelmének követelménye, ami a méltányosságból vezethető le, ami generálklauzulákon át képes leginkább hatását kifejteni. Konklúzióként levonható, hogy társadalmi változásokhoz igazodóan a szociális szempontok megjelenése, a személyhez fűződő jogok erősödő védelme, a magánjog általános céljainak módosulása mind közelebbi kapcsolatot alakít ki a magánjog és az alkotmányokban rögzített emberi jogok közt.⁸

II. A Drittwirkung, azaz a harmadhatály a polgári jogviszonyokban

Amíg a ma alapvető jogként ismert fogalmak elnyerték a napjainkban elfogadott tartalmukat, hosszú fejlődésre volt szükség. Az első eredményeknek bizonyos angol törvényeket és nyilatkozatokat tekinthetünk⁹, valamint az 1774-es philadelphiai kongresszus által elfogadott Declaration of Rights és az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatot. Ezekben kikényszerítő erővel még nem bírva, alapelvekként jelentek meg az alapvető jogok. A következő állomásnak a francia forradalom tekinthető, amikor az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata „az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt” jogait említi. Megdöbbenő, de az amerikai alkotmány eredetileg nem tartalmazott rendelkezéseket az alapvető jogokról, csak később, 1791-ben egészült ki tíz alapvető jogokat tartalmazó alkotmány-kiegészítéssel, a Bill of Rights-cal. A kiegészítés az állam számára tartózkodásban megnyilvánuló kötelezettségeket írt elő az állampolgárok jogainak védelmében. A XIX. és XX. századi európai alkotmányok alanyi

⁸ Gárdos: i. m. 42-50. o.

⁹ 1628. évi Petition of Rights, az 1679. évi Habeas Corpus Act, az 1689. évi Bill of Rights

jogként tartalmazzák az alapvető jogokat, amelyek az állammal szemben kikényszeríthetők voltak.

Az említett történeti fejlődés alapján az alapvető jogokat három csoportba sorolhatjuk: egyrészt az *első generációs alapvető jogok* csoportjába, amelyeket szabadságjogoknak is nevezünk, és az jellemzi őket, hogy nem kívánnak meg tevőleges magatartást az államtól, csupán tartózkodást, be nem avatkozást. A másik csoport a *második generációs alapvető jogok* csoportja, ami már nem pusztán tartózkodást, hanem aktív magatartás kifejtését várja el az államtól. Valamint megkülönböztetünk még *harmadik generációs jogokat* is, amelyeknek gyakran csak a tárgyi oldalát ismeri el az állam, így alanyi jogként nem érvényesíthetőek.

Az alapvető jogokat az írott alkotmányok nem csak deklarálják, hanem gondoskodnak hatékonyságukról is, meghatározzák védelmük eszközét és módját. Ez a második világháború hatására kialakult emberi jogi jogvédelmi rendszerre vezethető vissza, amikor elsődleges cél lett az alapvető jogok alkotmányos jogként való kikényszeríthetősége.¹⁰

A jogtudomány mai állása elismeri, hogy az alapjogok valamilyen szinten érvényesülnek a polgári jogviszonyokban is, abban a tekintetben azonban vita van, hogy ez milyen mértékben valósul meg. Az alapjogoknak a polgári jogi jogviszonyokban való érvényesülésére négy alapvető modell állítható fel.

Az **első modell** szerint az alapjogok és a magánjog olyan két, világosan elkülönített jogterületet alkotnak, amelyek között nincsen átjárás. Ez a nézet tehát ragaszkodik a közjog és magánjog merev elválasztásához, amely azonban napjainkban már nem tartható.

A **második modell** azt vallja, hogy az emberi jogok egyetemesek, tehát a magánjogi jogviszonyokban is kötelező módon érvényesülniük kell – ez a gondolat azonban (egyelőre) túlságosan idealisztikus, megvalósíthatatlan.

¹⁰ Gárdos: i. m. 31-35. o.

A **harmadik modell** elismeri, hogy az emberi jogok érvényesülése nem lehet közvetlen, de a magánjogi kódexek generálklauzulái közvetíthetik azokat. Ma ez a többségi álláspont a jogirodalomban.

A **negyedik modell** szerint az alapjogok közvetlenül a magánjogi jogalanyokat nem, csak az államot kötelezik, azonban az államnak kötelessége ezeket a magánjogi jogviszonyokban érvényesíteni a bíróságok döntésein keresztül.¹¹

Az első kivétellel bármelyik modellt is fogadjuk el, az biztos, hogy a horizontális hatály létezése ma már nem vitatható. Ezt támasztja alá az *Európai Unió* joggyakorlata is, amely mind a közvetlen, mind a közvetett alkalmazhatóságra kiváló példát nyújt. Az Európai Unió alapító szerződése alapvetően közjogi jellegű normákból állnak, azonban az Európai Bíróság (EB) jogfejlesztő gyakorlata ezeknek jelentős hányadát magánjogi jelleggel is felruházta. Az EUMSZ 114. és 115. cikke alapján az Unió a civiljogi jogalanyokat közvetlenül érintő normákat is kibocsáthat. Ezek elsősorban az egységes piac működését szolgálják. Nem ritka az EU-ban, hogy uniós jogszabályok vagy éppen az EB gyakorlata kimondja valamely uniós norma közvetlen horizontális hatályát, innentől kezdve az uniós jog magánjoggá válik, tehát az ilyen jellegű rendelkezések alanyi jogot konstituálnak a magánjogi jogállású felek (pl. szerződő partnerek) számára. Ezt nevezzük a közvetlen horizontális hatály jelenségének.

Ugyanakkor az uniós jogban az ún. közvetett horizontális hatály is érvényesül, amit a harmonius interpretation kötelezettségének nevezünk. Ez azt jelenti, hogy a belső nemzeti jogszabályokat az uniós joggal összhangban kell értelmezni, azaz a tagállami bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy a polgári jogi kódexeik generálklauzuláin átderengve érvényesüljenek az uniós szabályok.¹²

Az európai országok közül többek között *Írország* és *Lengyelország* ismerte el a közvetlen horizontális hatály tételét. Az alapvető emberi jogokat elviekben közvetlenül alkalmazhatónak tekinti abban az esetben, ha semmilyen más jogalapon nem képzelhető el az alapjog érvényesülése.¹³ A *common law* rendszerében is egyértelműen

¹¹ Paczolay: i. m. 9. o.

¹² Gárdos: i. m. 208-209. o.

¹³ Gárdos: i. m. 91-92. o.

elhatárolható az a terület, ahol az alkotmány közvetlen alkalmazhatósága felmerülhet (szerződésen kívüli károkozás területe).¹⁴

Az ismertetett modellek közül kettő verseng egymással a jogtudomány neves szerzői körében: sokan amellett teszik le a voksukat, hogy az alapvető jogok közvetlenül is hatnak a magánjogi jogviszonyokban, szép számmal akadnak azonban olyan nézetek is, amelyek szkepszissel közelítenek e témához, s csak az alkotmányos normák közvetett érvényesülését ismerik el. Úgy tűnik, utóbbiak vannak többségben, akik a közvetett hatály mellett érvelnek. Az alábbiakban bemutatom azokat az érveket, amelyeket e két tábor ütköztet nézetének alátámasztásául.

III. Érvék és ellenérvek az alapjogok és az alaptörvényi normák közvetlen alkalmazhatósága tekintetében

Az alapvető jogok és az egyéb alaptörvényi normáknak a polgári jogi jogviszonyokban való érvényre juttatásával kapcsolatban az egyik uralkodó álláspont a magyar jogtudományban az, hogy az alkotmányos szabályok magánjogi téren is közvetlenül alkalmazhatóak. Ennek a nézetnek a hívei elsősorban avval érvelnek, hogy egyetlen magyar jogszabály sem rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság (AB) alkotmányértelmezési hatásköre kizárólagos lenne. Sőt, rámutatnak arra, hogy maga a testület rögzítette a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában, hogy *„az Alkotmány értelmezésére nem kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Az Országgyűlést is megilleti az a jog, hogy hiteles értelmezést fűzzön az Alkotmány valamely rendelkezéséhez, s ezen túlmenően, tevékenységük ellátása során a jogalkotó és jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt.”*¹⁵ Az egyetlen lényegi különbség tehát a testület és a rendes

¹⁴ Gárdos: i. m. 98. o.

¹⁵ Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány tekintetében tett megállapításai az Alaptörvényre nézve is megállják a helyüket, hiszen maga a testület emelte ki a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”,* tekintettel arra, hogy az alkotmányos követelmények és az alapjogok terén az Alaptörvény és az Alkotmány lényegében megegyeznek egymással.

bíróságok alaptörvény-értelmező tevékenysége között az, hogy az AB általi értelmezés erga omnes hatályú.

Ezzel szemben a Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntésében arra mutatott rá, hogy kizárólag az Alkotmánybíróság rendelkezik az alkotmányértelmezés monopóliumával.¹⁶ A 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban pedig Zlinszky János alkotmánybíró a különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés jogértelmező-alkotmányértelmező határozata csak egy a lehetséges értelmezések közül, de kötelező erővel egyáltalán nem rendelkezik. A magyar jogirodalom több kiváló szerzője a jogalkalmazó szervek tevékenységére is vonatkoztatja ezt a megállapítást.¹⁷

Ugyanakkor az Alaptörvény T) cikkének (3) szakasza rögzíti, hogy *„jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”* A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (4) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a *„jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”* Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy a rendes bíróságoknak kötelessége az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat félretenni a jogalkalmazás során, az ilyen jogi normákat nem vehetik figyelembe az eseti döntések meghozatalában. Márpedig ahhoz, hogy fény derüljön arra, hogy melyek azok a jogszabályok, amelyek nem állnak összhangban az Alaptörvénnyel, a bíróságoknak óhatatlanul értelmezniük kell az Alaptörvényt. Közelebbről nézve: a rendes bíróságok is – akárcsak az AB –végeznek normakontrollt mindennapi gyakorlatuk során.

A közvetlen horizontális hatály kritikusai szerint azonban hiba lenne akár az Alaptörvényből, akár a Jat.-ból a fenti következtetéseket levonni. Az Alaptörvény ugyanis – amely minden állami szerv hatáskörét és legalapvetőbb funkcióit részletesen meghatározza – sehol nem hatalmazza fel kifejezetten a magyar bíróságokat alkotmányértelmező tevékenység folytatására, tehát abból, hogy külön jogszabály nem tiltja a bíróságok alaptörvény-értelmezését, még nem következik automatikusan az a

¹⁶ BH 1994.1.

¹⁷ Vincze Attila: Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgár jogviszonyokban. Polgári Jogi Kodifikáció 2004/3. sz. 3. o.

tény, hogy a bíróságok jogosultak lennének a jelzett tevékenység elvégzésére.¹⁸ Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a magánjogi viszonyok alanyai nem közvetlen címzettjei az alaptörvényi normáknak.

Az Alaptörvény közvetlen alkalmazhatósága mellett érvelők arra is hivatkoznak, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése értelmében „*az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek*”. A grammatikai értelmezés módszerét segítségül hívva, a rendelkezés valóban utalhat arra, hogy a polgári jogviszonyokban is alkalmazni kell az alaptörvényi normákat, hiszen a „mindenki” kategóriába a magánfelek is beletartoznak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában kifejtette, hogy önmagában a nyelvtani értelmezés a legtöbb esetben nem kielégítő módszer az alkotmányos szabályok pontos értelmének megtalálásához. A testület legtöbbször a rendszertani értelmezés eszközéhez nyúlt, amikor kétségesnek találta valamely jogi norma tartalmát.

Vizsgáljuk meg közelebbről a rendszertani elemzés szabályai alapján az alaptörvényi normákat! Vékás Lajos már a korábbi, ámde hatályba nem lépett új Ptk. kodifikációja során rámutatott arra, hogy az alapjogok mint az egyén „harci jogai” fő funkciója az egyéneknek az államhatalommal szembeni védelme, tehát ezek a status negativus körébe tartoznak. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az alapjogok az államot és az állami szerveket kötik, másrészt azt, hogy az állami cselekmények köre csak addig terjedhet, ameddig az Alaptörvény az államot tevékenységére kifejezetten feljogosítja, mert csakis így módon biztosítható a magánjog világának lényegi összetevője, az elvileg korlátozhatatlan magánautonómia. Az alapjogok éppen azért alakultak ki, hogy olyan privát szférát biztosítsanak a magánosoknak, ahol nem kell tartaniuk az állami beavatkozástól, vagyis garantálják, hogy a magánjogi jogviszonyaik ne fűggenek a közjogi szabályoktól. Azt tehát, hogy a polgári jogviszonyokban a bíróságok nem alkalmazhatják közvetlenül az alaptörvényi normákat, inkább védelmi eszközként kell értékelni, s nem a bíróságoknak egy fontos jogosultságtól való megfosztásaként.

Ha az eljárási alapjogokat vesszük górcső alá (pl. tisztességes bírói eljáráshoz való jog vagy a jogorvoslathoz való jog), ezek tekintetében is megállapítható, hogy az államot

¹⁸ Vincze: i. m. 4. o.

kötelezik közvetlenül, míg az eljárásban résztvevő feleket csupán közvetetten, az eljárási törvények közvetítése által. Vannak olyan alapjogok is, amelyekről pedig minden kétséget kizáróan meg tudjuk állapítani, hogy egyáltalán nem „mindenkihez” szólnak, hanem csak egy meghatározott alanyi körhöz (pl. menekültek, bevándoroltak, nemzetiségek stb). A harmadik generációs alapjogok pedig csak ún. közvetítő normák segítségével képesek hatni. Az Alaptörvény „*mindenkire kötelezőek*” kitételét tehát nem lehet úgy tekinteni, hogy az alanyi közjogot konstituál, hanem inkább formai, alaki alkotmányosság követelményként, a törvény előtti egyenlőség megfelelőjeként kell rá tekinteni. „Kétséges a mindenki kifejezést a horizontális, közvetlen alkalmazhatóságként értelmezni, különös tekintettel a jogviszonyok különmeműségére.”¹⁹

A szkeptikusok gyakran hivatkoznak arra is, hogy az alaptörvényi normák közvetlen alkalmazása megbontaná a hatalmi ágak megosztásával nyert egyensúlyt a jogalkotás és a jogalkalmazás között, mivel a bírói hatalom túlzott felértékelődését jelentené. Mások azonban nem osztják ezeket az aggályokat. A klasszikus montesquieu-i elv a mai modern democráciákban úgy valósul meg, hogy a nemzeti alkotmányok pontosan rögzítik az egyes állami szerveket megillető kompetenciákat, és a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrizhetőségének módozatait. Ugyanakkor a hatalommegosztás azt is jelenti, hogy a hatalmi szerveknek együtt kell működniük egymással az egységes célok elérése érdekében. Tehát nem feltétlen probléma az, hogy a rendes bíróságok – mint harmadik hatalmi ág – olyan feladatokat is kapnának, amelyek korábban inkább másik hatalmi kompetenciájába tartoztak. A cél ugyanis az, hogy a hatalommegosztás elvét úgy kell megvalósítani, hogy az az alapjogok lehető legnagyobb védelmét szolgálja. Nem lehet tehát ördögtől való jelenségeként értékelni a rendes bíróságok alkotmányértelmező tevékenységét. A bíró megállapíthatja az alapjog tartalmát, azonban arra ügyelnie kell, hogy alapjogot nem korlátozhat. Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy az AB amúgy is felülvizsgálhatja a rendes bíróságok alaptörvény-értelmezést is megvalósító határozatait, ezzel máris helyreállítható a hatalmi egyensúly esetleges meg bomlása.²⁰

¹⁹ Vincze: i. m. 6-7. o.

²⁰ Gárdos: i. m. 273-276. o.

Az alapjogok korlátozása egy olyan gondolathoz is elvezet, amely szintén a kritikusok vesszőparipája. Gyakran hivatkoznak arra is, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmazhatnak alaptörvényi normákat és alapjogokat, mert ezzel a jelzett alapjogok korlátozását valósítanák meg. Márpedig alapjog-korlátozást csak törvényben lehet megvalósítani. Ezen álláspont vallói azonban figyelmen kívül hagyják, hogy az alapjog tartalma magába foglalja annak a korlátját is, tehát, amikor a bíró az adott jogi normát értelmezi, s megállapítja, hogy annak tartalma összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, akkor valójában pont az alapjog a jogszabályba foglalt alkotmányos korlátozását, mint az alapjog tartalmának összetevőjét vizsgálja. Arra a kérdésre keresi valójában a bíró a választ, hogy hogyan értelmezhető a korlátozás úgy, hogy az az alkotmányossági kritériumoknak még megfeleljen.²¹

IV. Az alapjogok tartalmának megállapítása a magánjogi jogviszonyokban

Akár a közvetlen, akár a közvetett alkalmazhatóság mellett érvelünk, egy biztos: a rendes bíróságoknak az alapjogok érvényesítése érdekében oly módon kell értelmeznie az Alaptörvényt, hogy azt össze kell vetni a vizsgálandó jogszabállyal – vagy éppen annak hiányával. Ez azonban korántsem egyszerű feladat. Nem felejtethetjük el, hogy az alapvető jogok általában nem abszolút természetűek, tehát tartalmuk mindig attól a pillanattól függ, amelyben az egyén alkotmányosan él a jogaival és szabadságaival. A bíróságoknak tehát esetről esetre kell megállapítaniuk az alapjogok terjedelmét.

A rendes bíróságok számára az első jelentős problémát az jelenti, hogy miként kezeljék az alkotmányos normákat: szabályként vagy jogelvekként tekintsenek-e rájuk. Az alapvető jogok ugyanis kettős természetűek: sokszor annyira egyértelmű rendelkezéseket tartalmaznak, hogy lényegében hasonló jogszabályi rendelkezéseknek tekinthetők, mint például egy törvény meghatározott szakasza. Másrészt azonban vannak olyan alkotmányos normák is, amelyek a rendeltetésüknél fogva az egész jogrendszert átható alapelvekként funkcionálnak. Előbbiek alapján a bíróság könnyűszerrel eldöntheti az ügyet, míg utóbbiak csak útmutatással szolgálnak a bíró

²¹ Gárdos: i. m. 167-168. o.

számára. A magyar jogtudományban uralkodó álláspont szerint nem egyszerű jogszabályi rendelkezéseknek kell tekinteni az alaptörvényi normákat és az alapjogokat, hanem szabály és jogelv sajátos kombinációjának.²²

Mennyiben hat ki ez a megállapítás a bíróságok által alkalmazott jogszabály-értelmezési módszerekre? Pontosítva a kérdést: mennyiben kell a bírónak speciális alkotmányértelmezési módszereket használnia?

Két klasszikusnak mondható álláspont verseng egymással a civilisztika tudományában: vannak, akik úgy vélik, hogy a bíró alapjogi bíráskodást csak annyiban végezhet, hogy az egyedi ügyben alkotmánybírósági határozatokat elemez; mások szerint azonban az bíróság által végzett alaptörvény-értelmezésnek pont olyannak kell lennie, mint a magánjogi generálklauzulák értelmezése. A kettő közötti közvetítő álláspontot Jakab András képviseli, aki szerint az alkotmányértelmezés alapvetően nem különbözik a jogszabály-értelmezéstől, de azt a bíróságoknak el kell fogadniuk, hogy az AB által kidolgozott „precedensrendszerre” mindenképpen tekintettel kell lenniük. A bíró tehát csak akkor térhet el mind a saját maga korábbi, mind az AB álláspontjától, ha az eltérést indokolni tudja. Közelebbről: a rendes bíróságoknak alkotmányjogi mérlegelést kell végezniük, de nem tekinthetnek el a vonatkozó alkotmánybírósági határozatoktól.

Az alapvető jogok tartalmának megállapítása során elengedhetetlen, hogy a rendes bíróságok is ugyanazokat az alapjog-korlátozási teszteket alkalmazzák, amelyeket az AB fejlesztett ki, hiszen az alapvető jogok megfogalmazása absztrakt, tehát a hagyományos jogértelmezési módszerek segítségével nem állapítható meg (a maga teljességében) azok valódi tartalma. Ez azonban nagyfokú alkotmányjogi dogmatikai tudást vár el a magyar bíróságoktól. A bíróságok az alábbi alkotmányossági teszteket alkalmazhatják: a lényeges tartalom korlátozhatatlansága; a szükségességi-arányossági teszt; s végül speciális alkotmányossági tesztek is rendelkezésre állnak.

A lényeges tartalom korlátozhatatlanságának tesztje arra hívja fel az a rendes bíróságok figyelmét, hogy a jogszabály-értelmezés során érintetlennek kell maradnia az alapvető jogok lényeges tartalma. A legfontosabb kérdés azonban annak eldöntése, hogy melyik

²² Gárdos: i. m. 166-170. o.

alapjog milyen lényeges tartalommal rendelkezik. Sólyom Lászlónak az AB halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozatához fűzött, méltán híres párhuzamos véleménye fogalmazta meg azt a mind a mai napig uralkodó álláspontot, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alapvető jogok érinthetetlen magja. Sólyom azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy egyáltalán nem biztos, hogy mindaddig korlátozható is az alapjog, amíg az nem sérti az életet vagy az emberi méltóságot. Minden egyes alapjognál tehát eltérő lehet a lényeges tartalom, s ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog inkább feltétele, s nem lényeges tartalma az egyes alapjogoknak.

A szükségességi-arányossági teszt az AB másik klasszikus tesztje, amelynek 3 fő elemét különböztethetjük meg. Az első elem a cél és az eszköz, azaz a jogszabályi rendelkezés logikai kapcsolatának a vizsgálatát jelenti, míg a második elem pedig arra szolgál, hogy rámutasson: a korlátozás elkerülhetetlen. Ez az első két elem alkotja a „szükségesség” kategóriáját. A harmadik elem pedig már az „arányosság”, amelynél a bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a jogszabály által megvalósított korlátozás arányban áll-e azzal a céllal, amelyet a korlátozás szolgál.

Mind az AB-nak, mind a rendes bíróságoknak speciális tesztek is rendelkezésére állnak, ha az előbbiek alkalmazása eredménytelen maradna. Így speciális teszt kötődik pl. a tulajdonhoz való joghoz (szükségesség helyett a közérdek fennállása) vagy éppen a véleménynyilvánítás szabadságához. Az alapvető jogokkal szemben az alkotmányos jogok pedig amúgy is könnyebben korlátozhatóak, ezért ezekre vonatkozóan az AB az ún. ésszerűségi tesztet alakította ki: elegendő azt vizsgálni, hogy kellően ésszerű, racionális okból történt-e a jogalkotó általi korlátozás, mert ha igen, nem állapítható meg az alapjogok sérelme.²³

A megfelelő alkotmányossági tesztek vizsgálatát követően a bíróságnak mérlegelnie kell, hogy miként alkalmazhatja úgy a jogi normákat, hogy az alkotmányos tartalom is érvényre jusson. Mérlegelés alatt azt értjük, hogy „a mérlegelést végző objektív, az alkotmányban foglalt jogok és eljárások együttes, rendszerszerű értelmezésének

²³ Gárdos: i. m. 173-191. o.

eredményeképp kialakított kritériumok mentén vizsgálja egyes esetekben az alkotmányban foglalt jogok tartalmát.”²⁴

Számos esetben éppen a bírói mérlegelés objektivitásával van a legnagyobb probléma. Sokszor önkényesen történik az alapjogok mérlegelése, különösen, amikor alapjogok ütköznek egymással. A bíróságok a leggyakrabban a lehető legkevesebb korlátozás tesztjét alkalmazzák az alapjogok szembeállításakor, ez azonban nem minden esetben alkalmazható. Márpedig egy hibás alkotmányossági vizsgálat lefolytatása téves eredményekhez vezethet a tekintetben, hogy melyik a fontosabb alapjog.²⁵

Összességében vizsgálva látható, hogy a magyar bíróságok meglehetősen bizonytalanok az alapjogok alkalmazása tekintetében. Azonban ha a rendes bíráskodási gyakorlat megakad, mert az alkalmazandó jogszabályt alkotmányellenesnek találja a bíróság vagy nem talál olyan jogi normát, amely alkotmányos megoldást eredményez, mindenképpen szükség van az Alkotmánybíróság közbenjárására – erre szolgálhat a bírói kezdeményezés, illetve az alkotmányjogi panasz intézménye: ezek azonban már túllépnek a magánjog keretein.²⁶

Cseporán Zsolt

jogász, az ÓNSZ közjogi tagozatának volt tagja

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő joggyakorlata, különös tekintettel az ítéletek hivatkozhatóságára –

²⁴ Gárdos: i. m. 192. o.

²⁵ Gárdos: i. m. 191-197. o.

²⁶ Gárdos: i. m. 281. o.

Az Alkotmánybíróság esetjogának közjogi szempontú vizsgálata az Alaptörvény negyedik módosítása tükrében¹

A nemrég lezajlott és nagy vitát kiváltott „Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása” igen érdekes, és egyben a szakma által erősen bírált rendelkezést is tartalmazott, amely 2013. április 1-jétől már a hatályos jog része. Az említett rendelkezés az Alkotmánybíróság több mint húszéves jogfejlesztő gyakorlata eredményeként kialakult esetjogát érinti: az Alaptörvény negyedik módosítással megalkotott Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjában szabályozott kitétel szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”

Az említett rendelkezés azonban – a közéleti felháborodáson túl – felettébb komoly közjogi problémát is felvet: hogyan értelmezhető a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja, és milyen lehetőségek adódnak az Alkotmánybíróság számára?

Mielőtt azonban a hatályos rendelkezésből fakadó helyzetet elemeznénk, érdemes megvizsgálni az új Alaptörvény hatályba lépése óta végbement folyamatot is, kezdve az egyik 2012. évi alkotmánybírósági határozattal.

I. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében, az Alaptörvény értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára hozta meg a 22/2012.

¹ A tanulmány létrejöttében Petrétai József professzor úrnak elévülhetetlen érdemei vannak. A tagozat nevében ezúton szeretném megköszönni iránymutató észrevételeit és odaadó segítségét.

(V. 11.) AB határozatát, amelyben kifejtette álláspontját az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseinek alkalmazhatóságáról.

„Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.”²

A testület saját álláspontja szerint tehát az eddigi gyakorlata során, a döntéseinek alátámasztásul szolgáló indokolásaiban kimunkált érveire a továbbiakban is hivatkozhat, amennyiben az adott ügyben az Alaptörvény konkrét rendelkezésének az értelmezése azonos vagy hasonló tartalmú. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság – visszaélve e határozatában kimondottakkal – a jövőben minden esetben és kizárólag az Alkotmány alapján már kialakított esetjogára fog támaszkodni, mivel a testületnek a mindenkori feladata az alkotmányos rendnek – és ennek alapjának, az Alaptörvénynek – a védelme.

„Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya.”³

Ezzel azonban nem zárult le az Alkotmány idején meghozott döntések „sorsának” kérdése.

² 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]

³ Uo.

II. Az Alaptörvény negyedik módosításának tervezete: eltérő szövegezés, eltérő probléma

Az Alkotmánybíróság precedensei kapcsán a következő „állomás” a 2013. február 8-án benyújtott alaptörvény-módosító javaslat volt. A Kormány által előterjesztett tervezet számos rendelkezés módosítása mellett a következő 19. cikket tartalmazta: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.”⁴ A Javaslat a részletes indokolásában kitér az előterjesztő a rendelkezés miéértjére:

„E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A Javaslat e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”⁵

A rendelkezés ilyen formában történő megfogalmazása és a hozzá kapcsolódó indokolás egy másik, ám hasonlóan megosztó kérdéskört vetett fel a szakmán belül: van-e precedens-bíráskodás Magyarországon vagy nincs – azaz, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül-e?

A vita folyamán a szakma egyik fele azt hangoztatta, hogy mivel Magyarország jogi berendezkedése nem a common law, hanem a kontinentális jogrendszerhez tartozik, a szó ilyen értelmében vett precedens-bíráskodás sincs. Ebből pedig az adódik, hogy az Alkotmánybíróságot – lévén, hogy azok nem precedensek – nem kötik a saját, korábbi döntései, tehát nincs is mit megtiltani. A másik oldal szerint az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül és így a testület *quasi precedens-bíráskodást* folytat. Az

⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (T/9929. számú indítvány)

⁵ Uo.

álláspontot alátámasztandó, ennek a nézőpontnak a hívei három érvet sorakoztattak fel. Az első indok, hogy a testület már több korábbi határozatában is kimondta, hogy az új ügyekben „értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.”⁶ A második az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) azon rendelkezése, amelyben kimondja: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.”⁷ A törvényszövegben szereplő „mindenkire” megfogalmazásba pedig az Alkotmánybíróság is beletartozik. Ez utóbbival szorosan összefügg a harmadik érv, amely a határozatok kötőerejéből⁸ indul ki: a testület a jogállamiság részét képező jogbiztonság érvényesülésével kapcsolta össze a precedensalapú döntéshozatalt: „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság lényegi összetevőjének tekinti saját döntései összhangjának védelmét, annak az elvnek a következetes érvényesítését, hogy az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseit nem hagyhatja figyelmen kívül.”⁹ Ebből következően az Alkotmánybíróság döntéseinek kötőerejét csak alkotmánymódosítással lehet lerontani – azonban ebben az esetben is „akadályba” ütközünk: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni” [Alaptörvény R) cikk (3) bek.]. Azaz, ha más nem is, de a jogállamiságról, az emberi jogok értelmezéséről, továbbá az alapvető államszervezeti kérdésekről szóló eddigi alkotmánybírósági határozatok érvényessége *feltétlenül* és változatlanul fennáll.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja ezzel a szövegezéssel – bármelyik álláspontból kiindulva – nem vezet célra: a rendelkezés értelmezhetetlen (lenne).

⁶ 652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754-755.

⁷ Abtv. 39. § (1) bek.

⁸ „A precedensalapú döntéshozatal magában foglalja mind a horizontális, mind a vertikális értelemben vett precedensköttettséget. A horizontális hatás azt a vélelmet fejezi ki, hogy a precedensdöntést hozó bíróságot köti a korábbi, hasonló ügy eldöntésekor megfogalmazott szabály. Klasszikus értelemben a precedensek vertikális hatása pedig azt jelenti, hogy a precedensbíróságon kívüli szabályalkalmazók (a kontinentális típusú alkotmánybíráskodásban: más hatalmi ágak, alkotmányos szereplők) kötelesek a precedensdöntésben foglalt szabályt követni.” D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009/4. sz. 91. o.

⁹ 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 745, 746. Ld. még D. Tóth: i. m. 90. o.

III. A hatályos Alaptörvény megfogalmazása

A módosító javaslat szövegezése a viták folyamán változott, így a fent említett 5. pont is más megfogalmazást kapott. A jelenleg is hatályos rendelkezés a következő: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Ennél a megoldásnál is felmerül azonban a fent említett alapkérdés: miként értelmezhető a szabályozás? Ez az alapkérdés ebben az esetben egy közjogi fogalomhoz kapcsolódik: a jogforráséhoz, valamint annak hatályosságához.

3.1. A probléma megoldásához éppen ezért a jogforrás definícióját kell meghatároznunk. A jogforrás tág értelemben a jogi norma általános fogalmával azonos: azaz minden jogi normával, amelynek normatív jellege, jogi relevanciája van, illetve mindaz, amiből egyáltalán jogi normák eredhetnek. Szűk értelemben viszont a jogforrásnak csak azok a jogi normák – jogszabályok – tekinthetők, amelyek mindenkre kötelező absztrakt-általános magatartásszabályt írnak elő, illetve azok a szervek, amelyek e jogszabályokat megalkotják.¹⁰ Kibővítve és továbbgondolva a definíciót, az Alkotmánybíróság a határozatában kifejtette, hogy „a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik.”¹¹ Ebből adódóan az alkotmánybíróság határozatai – lévén, hogy azok nem jogszabályok – nem minősülnek ebben az értelemben jogforrásoknak. Megjegyzendő azonban, hogy mivel maguk a döntések mindenkre nézve kötelezők [lásd Abtv. 39. § (1) bek.], sajátos megítélés alá esnek, és ebből a szempontból célszerűbb „quasi jogforrásként” kezelni őket.

„Az Alkotmánybírósági határozatoknak több vonatkozásban is jogforrási jellegűk van. Egyrészt az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatai a jogszabálynak mindenkre nézve kötelező (erga omnes) hatályú megsemmisítését eredményezik, vagyis a jogszabályok derogációjához vezetnek, és ennek következtében az alkotmánybírósági döntések a jog forrásaivá válnak. Az Alkotmánybíróság

¹⁰ Petrétei József: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. Kodifikáció 2012/1. sz. 8. o. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam> (2013. 06. 20.)

¹¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1028

jogszabályt [...] megsemmisítő hatásköre következtében ugyanis negatív jogalkotás történik: a döntés ugyan – fő szabály szerint – új jogi normát nem foglal magába, de jogi hatása az, hogy az általa megjelölt jogforrás megszűnik, azaz normatív hatását tekintve a korábban szabályozott életviszony esetében a továbbiakban már nem áll fenn a jogi rendelkezés.”¹²

A fenti „negatív” jogalkotási aspektus mellett ki kell emelni „[a]z Alkotmánybíróság olyan, immár intézményessé vált megoldásai, mint a határozat rendelkező részébe kiemelt, kötelező erejű elvi tételek, amelyek nem egyszer pozitív rendelkezéseket tartalmaznak, mindig túlmennek a normakontrollra és megsemmisítésre irányuló indítványon.”¹³ Ehhez kapcsolódik az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely szerint a jogszabály alkotmányos vizsgálata során megállapítja, hogy az adott rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények.¹⁴

„Az >>alkotmányos követelmények<< megállapítása a vizsgált norma alkotmányos értelmezését jelenti, de nem önálló jogszabály-értelmezést, hanem a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának elvont meghatározását: melyek az adott jogszabály tárgyában azok a követelmények, amelyek alapján a norma alkotmányosnak tekinthető.”¹⁵

Ezekben a helyzetekben a testület nem alkalmazza a megsemmisítés szankcióját,¹⁶ de az alkotmányos követelmények meghatározásával módosíthatja az adott normát – sőt előfordul, hogy új normát is alkothat.¹⁷ Ennek lehetséges esetei, amikor az Alkotmánybíróság i) a követelmények meghatározásával a normaszövegből – a jogalkotói akarathoz képest – tartalmilag jelentős részek figyelmen kívül hagyását rendeli el; ii) a jogszabályban szereplő, fogalmilag lehetséges alternatívákból az egyiket

¹² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 158. o.

¹³ Sólyom László alkotmánybírónak a 42/1998. (X. 2.) AB végzéshez fűzött különvéleménye

¹⁴ „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.” [Abtv. 46. § (3) bek.]

¹⁵ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 158. o.

¹⁶ „Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározását együtt alkalmazza a vizsgált jogszabály megsemmisítésével, akkor – mivel nincs mit értelmezni – az alkotmányos szabályozási lehetőségek meghatározása a jogalkotónak szól: ez már a jövőbeni szabály tartalmának pozitív előírása, még ha elvont fogalmakkal is.” Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 159. o.

¹⁷ Az alkotmányos követelményekről bővebben ld. Sólyom László: Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 364-372. o.

választja, és így előfordulhat, hogy a jogalkotó szándékával ellentétesen dönt; iii) a jogszabályt kiterjesztően értelmezi, mivel olyan követelményt állapít meg, amely – anélkül, hogy a vizsgált normához nyúlna – teljesen megváltoztatja annak hatását; iv) új, a vizsgált jogszabályban nem szereplő előírást állapít meg.¹⁸

Mindezek alapján az alkotmánybírósági határozatok – a testület gyakorlatában benne rejlő, „pozitív” jogalkotási szerepéből adódóan is – tágran értelmezett jogforrásnak minősülnek, amit igazol a döntéseknek az a jellege is, hogy a bennük kifejtett jogelvek, jogtételek meghatározzák más jogszabályi rendelkezések alkotmányos tartalmát és értelmét.¹⁹

3.2. A hatályosság problémájánál szintén annak fogalmából célszerű kiindulnunk. E szerint hatályos az a jogforrás (jogszabály vagy jogi norma), amelyik lehetővé teszi a jogi hatás tényleges bekövetkezhetőségét. A jogi hatás bekövetkezhetősége – a tényleges hatás kiváltása – pedig az alkalmazhatóság, végrehajthatóság során valósul meg.²⁰ Ezen túlmenően a jogforrás hatályosságának területi, személyi és időbeli jellegét, kiterjedését lehet megjelölni, ami az alkalmazhatóság egy-egy szeletét jelzi.²¹ Jelen esetben az időbeli hatály a releváns, ami azt az időszakot jelöli, amelytől kezdődően és ameddig a jogforrásban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll. Lévéen azonban, hogy nincs általános előírás arra vonatkozóan, hogy a jogforrások – jogszabályok – mely időpontban lépnek hatályba, ezért a hatálybalépésről minden jogszabályban kifejezetten rendelkezni kell.²²

Az alkotmánybírósági határozatok a benne foglalt rendelkezés hatályba lépéséről határoznak – ami lehet *ex tunc*, *ex nunc* vagy *pro futuro*.²³ Maga a határozat – tehát nem annak adott jogszabályra vonatkozó rendelkezéseinek – hatálya kapcsán azonban legfeljebb azt az értelmezést követhetjük, ami a döntés mindenkire nézve kötelező voltára épül, amely joghatás pedig a közzététellel válik „hatályossá”. Itt azonban az alkalmazhatóság kérdése a releváns – vagy, ha úgy tetszik problémás –, mivel a két

¹⁸ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 158. o.

¹⁹ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 158. o.

²⁰ Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. 17. o.

²¹ Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. 18. o.

²² Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. 18. o.

²³ Vö. Petréte: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 127. o.

fogalom – ti. a hatályosság és az alkalmazhatóság – nem szinonim, a kettő eltérhet egymástól.²⁴ Éppen ezért a hatályon kívül helyezés nem minden esetben eredményez alkalmazhatatlanságot. Meglátásom szerint jelen esetben a határozatok az alkalmazhatóság fokozat szerinti elhatárolása²⁵ révén értelmezhetőek. Az Alkotmánybírósági határozatok főszabály szerint kógens jellegűek – azaz kivétel nélkül, mindig, feltétlenül, eltérést nem engedők –, mivel azok mindenkire nézve kötelezőek [Abtv. 39. (1) bek.], azaz kötelezően alkalmazandók. Miután tehát az alaptörvény-módosítás hatályon kívül helyezte az Alaptörvény előtti döntéseket, azok alkalmazhatósága – szűken vett jogszabály esetében, főszabály szerint – szintén megszűnne. Álláspontom szerint azonban, mivel az alkotmánybírósági döntések kötelezőek, azok alkalmazhatósága nem szűnhet meg teljes mértékben: az Alaptörvénybe beemelt rendelkezés csupán „lerontja” a határozatok alkalmazhatósági fokozatát. Ezek alapján a „rég” alkotmánybírósági döntések bár immár nem kötelezőek – tehát hatályon kívüliek –, de „feltételes jelleggel feltétlen” alkalmazandóak.

Befejezésként ezeknek a „feltételeknek” a meghatározására, kijelölésére kívánok rámutatni.

IV. Következtetések

Az Alaptörvény negyedik módosítása során, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseivel kapcsolatban felmerült variációk bármelyikének szigorú betartása célszerűtlen és veszélyes, mivel az Alaptörvény „nem minden alanyi joggal kapcsolatos szakasza ölti tételes norma jellegét, hanem szélesebb mérlegelési lehetőséget nyújtó elvként jelenik meg.”²⁶ Ez arra vezethető vissza, hogy az alkotmányok szövege a maga „lakonikus” mondataival önmagában nehezen

²⁴ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 121. o.

²⁵ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 128. o.

²⁶ Petrétei: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 188. o.

alkalmazható, éppen ezért mindig szükség van a segédfogalmak (dogmatika) és a levezetett tézisek rendszerére.²⁷

A hatályos rendelkezés nem írhat elő kötelezettséget az Alkotmánybírósággal szemben, így az dönthet arról, hogy egy jövőbeni ügyben – ha annak feltételei fennállnak – felhasználja korábbi határozatait és érveit vagy sem, esetleg azoktól eltér.²⁸ E mellett, pontosítva a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, a testület a következő elveket fektette le egyik 2013-as döntésében:

„[31] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

[32] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”²⁹

A testület ez alapján alkalmazhatja az eddigi gyakorlata során kikristályozódott jogelveit, amennyiben azok nem összeférhetetlenek az Alaptörvény értelmezési szabályaival, kritériumaival, valamint az indokolás teljességéhez szükséges a rájuk

²⁷ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 303. o.

²⁸ „[...] az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012 (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]

²⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]-[32]

történő hivatkozás³⁰ – és ezzel, véleményem szerint kompromisszumra lépett azzal a szándékkal is, ami az alaptörvény-módosítás háttérében meghúzódni látszott.

Ennek fényében, Jakab András szavaira utalva, az elmúlt húsz év alkotmánybírósági jogfejlesztő tevékenység eredménye tehát vélhetően nagyrészt túl fogja élni az alkotmány szövegének cseréjét.³¹

³⁰ Ezek alapján arra, amikor az Alkotmánybíróság előző döntésére hivatkozik lásd például: „Az Alkotmánybíróság megállapította: minthogy az Alaptörvény B) cikke (3)–(4) bekezdése, a C) cikke (2) bekezdése, a 29. cikke (1) bekezdése, a 45. cikke (1) bekezdése, 46. cikke (1) és (3) bekezdése tartalmi hasonlóságot mutat az ABh1.-ban hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezésekkel, és a többi feltétel (a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése) is fennáll, a konkrét ügyben végzendő alkotmányos vizsgálathoz felhasználja az ABh1. fent idézett megállapításait.” 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [145]

³¹ Jakab: i. m. 303. o.

Czapári Dóra

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ civilisztika tagozatának tagja

Tokorcsi Katalin

jogász, az ÓNSZ civilisztika tagozatának volt tagja

Alkotmányosság a magánjogban –

Az alkotmányos normák érvényesülésének elméleti problémái a magánjogi jogviszonyokban

I. Bevezető gondolatok; a közjog – magánjog kettősségének problematikája

A jog fejlődésének történetében a jogágak közül elsőként a magánjog jelent meg (pl. már az emberiség legkorábbi századaiban ismerték elődeink az „enyém” és a „tiéd” fogalmakat, elismerték a másik embert tulajdonosnak, a felesleges javak felhalmozásával létrejött a cserekereskedelem intézménye stb.), s mind a mai napig is a civiljogot tekinti a jogtudomány a dogmatikailag legkidolgozottabb jogágnak. Jelentősége aligha vitatható, hiszen egy olyan jogágról van szó, amely a legközvetlenebb összefüggésben áll a gazdasági viszonyokkal, amelyek az emberi létezés alapjait teremtik meg.

A magánjog alapvető elvei közé sorolhatjuk az igazságosságot, szabadságot, egyenlőséget, a kiegyenlítő igazságosság érvényesítését. A szabadság és egyenlőség elfogadásának következménye, hogy mindenki saját elhatározásából, és egyenlő feltételekkel lehessen jogviszony részese. A magánjog lehetőséget nyújt a kiegyenlítő igazságosság elvének érvényesülésére, amely szűkebb értelemben a szerződési jogban azt jelenti, hogy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűek legyenek, a

kártérítési jogban pedig a kár kiegyenlítése teljes legyen. Tágabb értelemben azt a követelményt értjük alatta, hogy magánjogi jogviszonyokat csak olyan szabályok határozhatnak meg, amelyeket a felek maguk alkottak. A magánjognak a személyi autonómián és személyhez fűződő jogokon kell alapulnia. Ezért az európai kódexek ma is a szabadság, egyenlőség, igazságosság alapelveire épülnek.¹

A közjogi jogágak kifejlődése a civiljoghoz képest lényegesen későbbre tehető, ezek kialakulása ugyanis szorosan összefügg az államiság megjelenésével. Ugyanakkor a jogfejlődés során viszonylag korán, már a római jogban elhatárolták egymástól a közjog és a magánjog területeit, amely felosztás ma is a kontinentális jogrendszerek legalapvetőbb jellemzője. Ennek ellenére a közjog és a magánjog közötti különbségtétel a modern jogtudományban az egyik leginkább vitatott jogi kérdés. Egyre inkább úgy tűnik, hogy a közjog és magánjog merev elhatárolása a modern jogviszonyokban aligha tartható fenn.

Evidens, hogy a nemzeti alkotmányok, így a magyar Alaptörvény is, a közjog részét képezik. Az Alaptörvénybe foglalt normák olyan értékrendszert képeznek, amelyek a közjogban közvetlenül tudnak hatni. Viszont az alaptörvényi normarendszer nemcsak a közjogban meghatározó, hanem a magánjogi jogviszonyokra is kihatással van. A civiljogban azonban ez az értékrend csak közvetetten, azaz az alkotmányos rendelkezéseknek a magánjogi normákon való átsugárzása folytán érvényesülhet.²

Az alkotmányos normák közül is kiemelkedő jelentőségűek az alapvető emberi jogok. Elsőként a francia forradalom időszakában fogalmazódott meg annak az igénye, hogy az egyént jogi eszközökkel is védelmezni kell a hatalom túlkapásaival szemben. Európa szerte olyan deklarációk láttak napvilágot, amelyek alanyi jogokat és szabadságjogokat biztosítottak az emberek számára. Ezek a jogosultságok ún. negatív, tartózkodási kötelezettségként jelentek meg az állam oldalán, ezért ezek az ún. status negativus körébe tartoznak.

¹ Gárdos Orosz Fruzsina: Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori értekezés, Győr 2010. 26-31. o.

² Paczolay Péter: A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai. Előadás, a Magyar Jogász Egylet miskolci tagozata által szervezett konferencia. (2013. február 1.) 1. o.

A további jogfejlődés azonban rámutatott arra a tényre, hogy egyáltalán nem elegendő az állami tartózkodás az alapvető jogok érvényesülése érdekében, hanem az államnak aktívan is cselekednie kell. Az állam egy sor olyan pozitív előjelű funkciót vállalt magára, amely a történelem korábbi századaiban elképzelhetetlen volt (pl. szabad sajtó állam általi támogatása).

A XX. században felbukkanó globális problémák (háborúk és gazdasági válságok) rámutattak arra, hogy az egyén sokkal kiszolgáltatottabb a hatalmi rendszerek túlkapásainak, mint valaha. Egyértelművé vált, hogy nemcsak az alkotmányokban vagy nemzetközi dokumentumokban kell megfogalmazni az alapvető jogokat és szabadságokat, hanem állami feladattá vált a magánszemélyek közötti alapjogvédelem is, azaz, hogy az alkotmányokba foglalt jogok érvényesülését a magánjogi jogviszonyokban, magánjogi jogállású jogalanyok között is biztosítani kell.³

Jelen dolgozat célja, hogy megvizsgálja, mennyiben képesek hatni az alapjogok, emberi és szabadságjogok, valamint az egyéb alkotmányos normák a magánjogi jogviszonyokban. Az alapjogok elsősorban a jogosultak és az állami szervek közötti jogviszonyokban érvényesülnek, ezt nevezzük vertikális hatálynak. Az alapjogok azonban rendelkeznek ún. horizontális hatállyal is, ami azt jelenti, hogy az alapvető jogok harmadik személyek vonatkozásban is válhatnak ki bizonyos jogi hatásokat – ezt a jelenséget nevezzük harmadhatálynak, azaz a *Drittwirkung* problematikájának.⁴

A probléma szoros összefüggésben áll a közjog-magánjog elhatárolásával, elsőként tehát ezt a kérdéskört kell górcső alá venni.

A közjog-magánjog közötti különbségtétel ugyan a római jogig, Ulpianusig nyúlik vissza, de a rómaiak számára nyilvánvaló volt, hogy a jog tudományos vizsgálata szempontjából az elhatárolás nem releváns, nem jelent lényegi különbségtételt. A *ius privatum* a polgárok személyi, családi és vagyoni viszonyait hangsúlyozta, míg a *ius publicum* a vallási kérdések, papi és állami tisztségek szabályait jelentette. A római jogi alapú további jogfejlődés eredményeit kitűnően illusztrálja Placentinus és Azo közti vita:

³ Gárdos: i. m. 268-270. o.

⁴ Chronowski Nóra: Az integráció alkotmányjogi dimenziói (http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Chronowski_PhD_ertekezes_2004.pdf) (2014. 04. 12.)

Placentinus szerint a *ius publicum* és *privatum* különállóak, míg Azo szerint csak módszertani különbségek vannak.⁵

A XVIII. században azonban szigorú kettéosztásra került sor az észjogi irányzatok hatására, amely elsősorban azon a gondolaton alapult, hogy a közjog mentes a bírói kontroll alól. A XIX. századi liberális felfogás – a *laissez faire* szellemében – a magánszférát teljesen elhatárolt kategóriának tekintette, s egyáltalán nem találta elfogadhatónak, hogy az állam a magánjogi jogviszonyokba beavatkozzon. Egyre inkább megfogalmazódott a *tertium non fatur* igénye, vagyis az a törekvés, hogy minden jogszabály besorolható legyen valamilyen kategóriába. E felfogás még a XX. században sem volt idegen a jogbölcselettől. Hivatkozhatunk akár Moór Gyula elméletére is: „közjog mindaz, ami az állam magatartására vonatkozik, magánjog pedig az, ami a magánszemélyekre és jogi személyekre.” Ő is azon az állásponton állt, hogy valamennyi jogszabály kategorizálható, de a szoros kapcsolat következtében vannak olyanok, amelyek mindkét kategóriába illenek, ezeket kétszeresen szerepeltetni kell. Ezen probléma felszámolására létrehozott egy hármas rendszertani tagozódást, amelyben önállóként kezelte a közjog és magánjog közti határsávot. Búza László pedig megalkotta azon szabályok kategóriáját, amelyek egyszerre fogalmoznak meg szabályokat a magáncselekvésre és az állami cselekvésre nézve. Ilyen szabálynak tekinthetjük az alkotmányokat.

A jogfejlődés századaiban számos olyan elmélet látott napvilágot, amely szintén az elválasztás mellett tört pálcát. Az *érdekelmélet* azt hangsúlyozta, hogy a közjog közérdeket szolgál, a magánjog pedig magánérdeket. (Ezt a tézist Nipperdey azzal cáfolta, hogy mind a közjognak, mind a magánjognak érvényesíteni kell a közérdeket.) Az *alanyelmélet* szerint a közjoghoz kapcsolódik az állam jogviszonyainak a szabályozása, a magánjogba pedig a nem állami szereplők viszonyaié. Tehát a közjogi jogviszonyban az egyik félnek államnak kell lennie, a magánjogban pedig két egyenlő pozícióban lévő fél lép jogviszonyba. Az *ügygondnok-elmélet* azon az állásponton áll, hogy ha a résztvevők egyike a köz érdekében jár el, akkor közjogi jogviszonyról kell

⁵ Gárdos: i. m. 19-20. o.

beszelnünk. A kombinációs elméletek szerint pedig az eddigi elméletek közös alapokon nyugszanak, mindegyik igaz bizonyos mértékben.

A XIX. század második felében azonban rengeteg olyan elmélet keletkezett, ami cáfolja az elválasztás indokoltságát. A XIX. században John Salmond visszatért az ulpianusi gondolatokhoz: a common law országokban ma sincs éles határ magánjog és közjog két területe között. A francia jogirodalom is vitatta a közjog-magánjog elválasztásának lehetőségét, inkább osztályozási szempontnak tartotta.⁶ Hans Kelsen teljesen elítélte a közjog és magánjog elválasztását: véleménye szerint bizonyos különbségek vannak köztük, de ezek nem lényegiek.

Az éles határvonal tagadásával egy lépcsőzetes rendszer alakul ki, ahol a közjogi és a magánjogi jogviszonyok között olyanok találhatóak, amelyeknek mindkettő elemeit vegyítik. A horizontális hatály tanának megjelenése is cáfolta a közjog és magánjog éles elhatárolódását.⁷

Az elmúlt években-évtizedekben az alkotmányjogi változásokkal párhuzamosan a magánjog is jelentős átalakuláson ment át. Az alkotmányjog és a magánjog fejlődése egy irányba, az alapvető emberi jogok széleskörű elismerésének és horizontális kikényszerítésének irányába mutat. A magánjog közjogiasodása a klasszikus liberalizmus korának végén kezdődött el. Azon alapult, hogy a francia forradalom utáni gazdasági és társadalmi átalakulások felvetették azt a problémát a magánjogban is, hogy mikor kell elkezdni korlátozni a szabadságot a szabadság érdekében. Az egyenlőtlenségek egyre nőttek, ami felélesztette az igényt az állami beavatkozásra. Az állami beavatkozás elsőként is a magánjog alapintézményeit érintette: megjelent a tulajdon szociális funkciója. Elfogadták, hogy a tulajdon kötelezettségekkel terhelt, illetve úgy kell a tulajdont élvezni, hogy az egyben a közjó szolgálatában álljon. A jogalkotó korlátozni kezdte a szerződési szabadságot, különösen a munkaszerződések tekintetében. Valamint a bíróságok is sokszor módosították a szerződések tartalmát generálklauzulákra hivatkozva. A XX. században az is szükségessé vált, hogy az állam aktív gazdasági szereplőként lépjen fel.

⁶ Gárdos: i. m. 20-23. o.

⁷ Gárdos: i. m. 27-29. o.

A magánjog közjogiasodásának egyik fontos eleme a személyhez fűződő jogok rendszerének az átalakulása volt. Ez magával hozta a természetjog hódítását, aminek következtében a személy, a személy méltósága került a magánjog központjába. A Draft Common Frame of Reference polgári jogi alapelvként említi az emberi méltóságon és diszkriminációtilalmon alapuló személyhez fűződő jogok védelmét. Így előtérbe kerül az emberi jogok horizontális érvényesülése. Ezt főként az alapozhatja meg, ha az emberi jogok megsértése miatt a magánjogi jogalanyok egymás közötti jogvitájuk során a bíróságtól jogvédelmet kérhessenek. A magánjogban egyre inkább terjed a gyengébb fél védelmének követelménye, ami a méltányosságból vezethető le, ami generálklauzulákon át képes leginkább hatását kifejteni. Konklúzióként levonható, hogy társadalmi változásokhoz igazodóan a szociális szempontok megjelenése, a személyhez fűződő jogok erősödő védelme, a magánjog általános céljainak módosulása mind közelebbi kapcsolatot alakít ki a magánjog és az alkotmányokban rögzített emberi jogok közt.⁸

II. A Drittwirkung, azaz a harmadhatály a polgári jogviszonyokban

Amíg a ma alapvető jogként ismert fogalmak elnyerték a napjainkban elfogadott tartalmukat, hosszú fejlődésre volt szükség. Az első eredményeknek bizonyos angol törvényeket és nyilatkozatokat tekinthetünk⁹, valamint az 1774-es philadelphiai kongresszus által elfogadott Declaration of Rights és az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatot. Ezekben kikényszerítő erővel még nem bírva, alapelvekként jelentek meg az alapvető jogok. A következő állomásnak a francia forradalom tekinthető, amikor az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata „az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt” jogait említi. Megdöbbentő, de az amerikai alkotmány eredetileg nem tartalmazott rendelkezéseket az alapvető jogokról, csak később, 1791-ben egészült ki tíz alapvető jogokat tartalmazó alkotmány-kiegészítéssel, a Bill of Rights-cal. A kiegészítés az állam számára tartózkodásban megnyilvánuló kötelezettségeket írt elő az állampolgárok jogainak védelmében. A XIX. és XX. századi európai alkotmányok alanyi

⁸ Gárdos: i. m. 42-50. o.

⁹ 1628. évi Petition of Rights, az 1679. évi Habeas Corpus Act, az 1689. évi Bill of Rights

jogként tartalmazzák az alapvető jogokat, amelyek az állammal szemben kikényszeríthetők voltak.

Az említett történeti fejlődés alapján az alapvető jogokat három csoportba sorolhatjuk: egyrészt az *első generációs alapvető jogok* csoportjába, amelyeket szabadságjogoknak is nevezünk, és az jellemzi őket, hogy nem kívánnak meg tevőleges magatartást az államtól, csupán tartózkodást, be nem avatkozást. A másik csoport a *második generációs alapvető jogok* csoportja, ami már nem pusztán tartózkodást, hanem aktív magatartás kifejtését várja el az államtól. Valamint megkülönböztetünk még *harmadik generációs jogokat* is, amelyeknek gyakran csak a tárgyi oldalát ismeri el az állam, így alanyi jogként nem érvényesíthetők.

Az alapvető jogokat az írott alkotmányok nem csak deklarálják, hanem gondoskodnak hatékonyságukról is, meghatározzák védelmük eszközét és módját. Ez a második világháború hatására kialakult emberi jogi jogvédelmi rendszerre vezethető vissza, amikor elsődleges cél lett az alapvető jogok alkotmányos jogként való kikényszeríthetősége.¹⁰

A jogtudomány mai állása elismeri, hogy az alapjogok valamilyen szinten érvényesülnek a polgári jogviszonyokban is, abban a tekintetben azonban vita van, hogy ez milyen mértékben valósul meg. Az alapjogoknak a polgári jogi jogviszonyokban való érvényesülésére négy alapvető modell állítható fel.

Az **első modell** szerint az alapjogok és a magánjog olyan két, világosan elkülönített jogterületet alkotnak, amelyek között nincsen átjárás. Ez a nézet tehát ragaszkodik a közjog és magánjog merev elválasztásához, amely azonban napjainkban már nem tartható.

A **második modell** azt vallja, hogy az emberi jogok egyetemesek, tehát a magánjogi jogviszonyokban is kötelező módon érvényesülniük kell – ez a gondolat azonban (egyelőre) túlságosan idealisztikus, megvalósíthatatlan.

¹⁰ Gárdos: i. m. 31-35. o.

A **harmadik modell** elismeri, hogy az emberi jogok érvényesülése nem lehet közvetlen, de a magánjogi kódexek generálklauzulái közvetíthetik azokat. Ma ez a többségi álláspont a jogirodalomban.

A **negyedik modell** szerint az alapjogok közvetlenül a magánjogi jogalanyokat nem, csak az államot kötelezik, azonban az államnak kötelessége ezeket a magánjogi jogviszonyokban érvényesíteni a bíróságok döntésein keresztül.¹¹

Az első kivétellel bármelyik modellt is fogadjuk el, az biztos, hogy a horizontális hatály létezése ma már nem vitatható. Ezt támasztja alá az *Európai Unió* joggyakorlata is, amely mind a közvetlen, mind a közvetett alkalmazhatóságra kiváló példát nyújt. Az Európai Unió alapító szerződése alapvetően közjogi jellegű normákból állnak, azonban az Európai Bíróság (EB) jogfejlesztő gyakorlata ezeknek jelentős hányadát magánjogi jelleggel is felruházta. Az EUMSZ 114. és 115. cikke alapján az Unió a civiljogi jogalanyokat közvetlenül érintő normákat is kibocsáthat. Ezek elsősorban az egységes piac működését szolgálják. Nem ritka az EU-ban, hogy uniós jogszabályok vagy éppen az EB gyakorlata kimondja valamely uniós norma közvetlen horizontális hatályát, innentől kezdve az uniós jog magánjoggá válik, tehát az ilyen jellegű rendelkezések alanyi jogot konstituálnak a magánjogi jogállású felek (pl. szerződő partnerek) számára. Ezt nevezzük a közvetlen horizontális hatály jelenségének.

Ugyanakkor az uniós jogban az ún. közvetett horizontális hatály is érvényesül, amit a harmonius interpretation kötelezettségének nevezünk. Ez azt jelenti, hogy a belső nemzeti jogszabályokat az uniós joggal összhangban kell értelmezni, azaz a tagállami bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy a polgári jogi kódexeik generálklauzuláin átderengve érvényesüljenek az uniós szabályok.¹²

Az európai országok közül többek között *Írország* és *Lengyelország* ismerte el a közvetlen horizontális hatály tételét. Az alapvető emberi jogokat elviekben közvetlenül alkalmazhatónak tekinti abban az esetben, ha semmilyen más jogalapon nem képzelhető el az alapjog érvényesülése.¹³ A *common law* rendszerében is egyértelműen

¹¹ Paczolay: i. m. 9. o.

¹² Gárdos: i. m. 208-209. o.

¹³ Gárdos: i. m. 91-92. o.

elhatárolható az a terület, ahol az alkotmány közvetlen alkalmazhatósága felmerülhet (szerződésen kívüli károkozás területe).¹⁴

Az ismertetett modellek közül kettő verseng egymással a jogtudomány neves szerzői körében: sokan amellett teszik le a voksukat, hogy az alapvető jogok közvetlenül is hatnak a magánjogi jogviszonyokban, szép számmal akadnak azonban olyan nézetek is, amelyek szkepszissel közelítenek e témához, s csak az alkotmányos normák közvetett érvényesülését ismerik el. Úgy tűnik, utóbbiak vannak többségben, akik a közvetett hatály mellett érvelnek. Az alábbiakban bemutatom azokat az érveket, amelyeket e két tábor ütköztet nézetének alátámasztásául.

III. Érvek és ellenérvek az alapjogok és az alaptörvényi normák közvetlen alkalmazhatósága tekintetében

Az alapvető jogok és az egyéb alaptörvényi normáknak a polgári jogi jogviszonyokban való érvényre juttatásával kapcsolatban az egyik uralkodó álláspont a magyar jogtudományban az, hogy az alkotmányos szabályok magánjogi téren is közvetlenül alkalmazhatóak. Ennek a nézetnek a hívei elsősorban avval érvelnek, hogy egyetlen magyar jogszabály sem rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság (AB) alkotmányértelmezési hatásköre kizárólagos lenne. Sőt, rámutatnak arra, hogy maga a testület rögzítette a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában, hogy *„az Alkotmány értelmezésére nem kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Az Országgyűlést is megilleti az a jog, hogy hiteles értelmezést fűzzön az Alkotmány valamely rendelkezéséhez, s ezen túlmenően, tevékenységük ellátása során a jogalkotó és jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt.”*¹⁵ Az egyetlen lényegi különbség tehát a testület és a rendes

¹⁴ Gárdos: i. m. 98. o.

¹⁵ Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány tekintetében tett megállapításai az Alaptörvényre nézve is megállják a helyüket, hiszen maga a testület emelte ki a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”,* tekintettel arra, hogy az alkotmányos követelmények és az alapjogok terén az Alaptörvény és az Alkotmány lényegében megegyeznek egymással.

bíróságok alaptörvény-értelmező tevékenysége között az, hogy az AB általi értelmezés erga omnes hatályú.

Ezzel szemben a Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntésében arra mutatott rá, hogy kizárólag az Alkotmánybíróság rendelkezik az alkotmányértelmezés monopóliumával.¹⁶ A 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban pedig Zlinszky János alkotmánybíró a különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés jogértelmező-alkotmányértelmező határozata csak egy a lehetséges értelmezések közül, de kötelező erővel egyáltalán nem rendelkezik. A magyar jogirodalom több kiváló szerzője a jogalkalmazó szervek tevékenységére is vonatkoztatja ezt a megállapítást.¹⁷

Ugyanakkor az Alaptörvény T) cikkének (3) szakasza rögzíti, hogy *„jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”* A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (4) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a *„jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”* Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy a rendes bíróságoknak kötelessége az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat félretenni a jogalkalmazás során, az ilyen jogi normákat nem vehetik figyelembe az eseti döntések meghozatalában. Márpedig ahhoz, hogy fény derüljön arra, hogy melyek azok a jogszabályok, amelyek nem állnak összhangban az Alaptörvénnyel, a bíróságoknak óhatatlanul értelmezniük kell az Alaptörvényt. Közelebbről nézve: a rendes bíróságok is – akárcsak az AB –végeznek normakontrollt mindennapi gyakorlatuk során.

A közvetlen horizontális hatály kritikusai szerint azonban hiba lenne akár az Alaptörvényből, akár a Jat.-ból a fenti következtetéseket levonni. Az Alaptörvény ugyanis – amely minden állami szerv hatáskörét és legalapvetőbb funkcióit részletesen meghatározza – sehol nem hatalmazza fel kifejezetten a magyar bíróságokat alkotmányértelmező tevékenység folytatására, tehát abból, hogy külön jogszabály nem tiltja a bíróságok alaptörvény-értelmezését, még nem következik automatikusan az a

¹⁶ BH 1994.1.

¹⁷ Vincze Attila: Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgár jogviszonyokban. Polgári Jogi Kodifikáció 2004/3. sz. 3. o.

tény, hogy a bíróságok jogosultak lennének a jelzett tevékenység elvégzésére.¹⁸ Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a magánjogi viszonyok alanyai nem közvetlen címzettjei az alaptörvényi normáknak.

Az Alaptörvény közvetlen alkalmazhatósága mellett érvelők arra is hivatkoznak, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése értelmében „*az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek*”. A grammatikai értelmezés módszerét segítségül hívva, a rendelkezés valóban utalhat arra, hogy a polgári jogviszonyokban is alkalmazni kell az alaptörvényi normákat, hiszen a „mindenki” kategóriába a magánfelek is beletartoznak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában kifejtette, hogy önmagában a nyelvtani értelmezés a legtöbb esetben nem kielégítő módszer az alkotmányos szabályok pontos értelmének megtalálásához. A testület legtöbbször a rendszertani értelmezés eszközéhez nyúlt, amikor kétségesnek találta valamely jogi norma tartalmát.

Vizsgáljuk meg közelebbről a rendszertani elemzés szabályai alapján az alaptörvényi normákat! Vékás Lajos már a korábbi, ámde hatályba nem lépett új Ptk. kodifikációja során rámutatott arra, hogy az alapjogok mint az egyén „harci jogai” fő funkciója az egyéneknek az államhatalommal szembeni védelme, tehát ezek a status negativus körébe tartoznak. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az alapjogok az államot és az állami szerveket kötik, másrészt azt, hogy az állami cselekmények köre csak addig terjedhet, ameddig az Alaptörvény az államot tevékenységére kifejezetten feljogosítja, mert csakis ily módon biztosítható a magánjog világának lényegi összetevője, az elvileg korlátozhatatlan magánautonómia. Az alapjogok éppen azért alakultak ki, hogy olyan privát szférát biztosítsanak a magánosoknak, ahol nem kell tartaniuk az állami beavatkozástól, vagyis garantálják, hogy a magánjogi jogviszonyaik ne fűggjenek a közjogi szabályoktól. Azt tehát, hogy a polgári jogviszonyokban a bíróságok nem alkalmazhatják közvetlenül az alaptörvényi normákat, inkább védelmi eszközként kell értékelni, s nem a bíróságoknak egy fontos jogosultságtól való megfosztásaként.

Ha az eljárási alapjogokat vesszük górcső alá (pl. tisztességes bírói eljáráshoz való jog vagy a jogorvoslathoz való jog), ezek tekintetében is megállapítható, hogy az államot

¹⁸ Vincze: i. m. 4. o.

kötelezik közvetlenül, míg az eljárásban résztvevő feleket csupán közvetetten, az eljárási törvények közvetítése által. Vannak olyan alapjogok is, amelyekről pedig minden kétséget kizáróan meg tudjuk állapítani, hogy egyáltalán nem „mindenkihez” szólnak, hanem csak egy meghatározott alanyi körhöz (pl. menekültek, bevándoroltak, nemzetiségek stb). A harmadik generációs alapjogok pedig csak ún. közvetítő normák segítségével képesek hatni. Az Alaptörvény „*mindenkire kötelezőek*” kitételét tehát nem lehet úgy tekinteni, hogy az alanyi közjogot konstituál, hanem inkább formai, alaki alkotmányosság követelményként, a törvény előtti egyenlőség megfelelőjeként kell rá tekinteni. „Kétséges a mindenki kifejezést a horizontális, közvetlen alkalmazhatóságként értelmezni, különös tekintettel a jogviszonyok különmeműségére.”¹⁹

A szkeptikusok gyakran hivatkoznak arra is, hogy az alaptörvényi normák közvetlen alkalmazása megbontaná a hatalmi ágak megosztásával nyert egyensúlyt a jogalkotás és a jogalkalmazás között, mivel a bírói hatalom túlzott felértékelődését jelentené. Mások azonban nem osztják ezeket az aggályokat. A klasszikus montesquieu-i elv a mai modern democráciákban úgy valósul meg, hogy a nemzeti alkotmányok pontosan rögzítik az egyes állami szerveket megillető kompetenciákat, és a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrizhetőségének módozatait. Ugyanakkor a hatalommegosztás azt is jelenti, hogy a hatalmi szerveknek együtt kell működniük egymással az egységes célok elérése érdekében. Tehát nem feltétlen probléma az, hogy a rendes bíróságok – mint harmadik hatalmi ág – olyan feladatokat is kapnának, amelyek korábban inkább másik hatalmi kompetenciájába tartoztak. A cél ugyanis az, hogy a hatalommegosztás elvét úgy kell megvalósítani, hogy az az alapjogok lehető legnagyobb védelmét szolgálja. Nem lehet tehát ördögtől való jelenséggént értékelni a rendes bíróságok alkotmányértelmező tevékenységét. A bíró megállapíthatja az alapjog tartalmát, azonban arra ügyelnie kell, hogy alapjogot nem korlátozhat. Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy az AB amúgy is felülvizsgálhatja a rendes bíróságok alaptörvény-értelmezést is megvalósító határozatait, ezzel máris helyreállítható a hatalmi egyensúly esetleges megbomlása.²⁰

¹⁹ Vincze: i. m. 6-7. o.

²⁰ Gárdos: i. m. 273-276. o.

Az alapjogok korlátozása egy olyan gondolathoz is elvezet, amely szintén a kritikusok vesszőparipája. Gyakran hivatkoznak arra is, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmazhatnak alaptörvényi normákat és alapjogokat, mert ezzel a jelzett alapjogok korlátozását valósítanák meg. Márpedig alapjog-korlátozást csak törvényben lehet megvalósítani. Ezen álláspont vallói azonban figyelmen kívül hagyják, hogy az alapjog tartalma magába foglalja annak a korlátját is, tehát, amikor a bíró az adott jogi normát értelmezi, s megállapítja, hogy annak tartalma összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, akkor valójában pont az alapjog a jogszabályba foglalt alkotmányos korlátozását, mint az alapjog tartalmának összetevőjét vizsgálja. Arra a kérdésre keresi valójában a bíró a választ, hogy hogyan értelmezhető a korlátozás úgy, hogy az az alkotmányossági kritériumoknak még megfeleljen.²¹

IV. Az alapjogok tartalmának megállapítása a magánjogi jogviszonyokban

Akár a közvetlen, akár a közvetett alkalmazhatóság mellett érvelünk, egy biztos: a rendes bíróságoknak az alapjogok érvényesítése érdekében oly módon kell értelmeznie az Alaptörvényt, hogy azt össze kell vetni a vizsgálandó jogszabállyal – vagy éppen annak hiányával. Ez azonban korántsem egyszerű feladat. Nem felejtethetjük el, hogy az alapvető jogok általában nem abszolút természetűek, tehát tartalmuk mindig attól a pillanattól függ, amelyben az egyén alkotmányosan él a jogaival és szabadságaival. A bíróságoknak tehát esetről esetre kell megállapítaniuk az alapjogok terjedelmét.

A rendes bíróságok számára az első jelentős problémát az jelenti, hogy miként kezeljék az alkotmányos normákat: szabályként vagy jogelvekként tekintsenek-e rájuk. Az alapvető jogok ugyanis kettős természetűek: sokszor annyira egyértelmű rendelkezéseket tartalmaznak, hogy lényegében hasonló jogszabályi rendelkezéseknek tekinthetők, mint például egy törvény meghatározott szakasza. Másrészt azonban vannak olyan alkotmányos normák is, amelyek a rendeltetésüknél fogva az egész jogrendszert átható alapelvekként funkcionálnak. Előbbiek alapján a bíróság könnyűszerrel eldöntheti az ügyet, míg utóbbiak csak útmutatással szolgálnak a bíró

²¹ Gárdos: i. m. 167-168. o.

számára. A magyar jogtudományban uralkodó álláspont szerint nem egyszerű jogszabályi rendelkezéseknek kell tekinteni az alaptörvényi normákat és az alapjogokat, hanem szabály és jogelv sajátos kombinációjának.²²

Mennyiben hat ki ez a megállapítás a bíróságok által alkalmazott jogszabály-értelmezési módszerekre? Pontosítva a kérdést: mennyiben kell a bírónak speciális alkotmányértelmezési módszereket használnia?

Két klasszikusnak mondható álláspont verseng egymással a civilisztika tudományában: vannak, akik úgy vélik, hogy a bíró alapjogi bíráskodást csak annyiban végezhet, hogy az egyedi ügyben alkotmánybírósági határozatokat elemez; mások szerint azonban az bíróság által végzett alaptörvény-értelmezésnek pont olyannak kell lennie, mint a magánjogi generálklauzulák értelmezése. A kettő közötti közvetítő álláspontot Jakab András képviseli, aki szerint az alkotmányértelmezés alapvetően nem különbözik a jogszabály-értelmezéstől, de azt a bíróságoknak el kell fogadniuk, hogy az AB által kidolgozott „precedensrendszerre” mindenképpen tekintettel kell lenniük. A bíró tehát csak akkor térhet el mind a saját maga korábbi, mind az AB álláspontjától, ha az eltérést indokolni tudja. Közelebbről: a rendes bíróságoknak alkotmányjogi mérlegelést kell végezniük, de nem tekinthetnek el a vonatkozó alkotmánybírósági határozatoktól.

Az alapvető jogok tartalmának megállapítása során elengedhetetlen, hogy a rendes bíróságok is ugyanazokat az alapjog-korlátozási teszteket alkalmazzák, amelyeket az AB fejlesztett ki, hiszen az alapvető jogok megfogalmazása absztrakt, tehát a hagyományos jogértelmezési módszerek segítségével nem állapítható meg (a maga teljességében) azok valódi tartalma. Ez azonban nagyfokú alkotmányjogi dogmatikai tudást vár el a magyar bíróságoktól. A bíróságok az alábbi alkotmányossági teszteket alkalmazhatják: a lényeges tartalom korlátozhatatlansága; a szükségességi-arányossági teszt; s végül speciális alkotmányossági tesztek is rendelkezésre állnak.

A lényeges tartalom korlátozhatatlanságának tesztje arra hívja fel az a rendes bíróságok figyelmét, hogy a jogszabály-értelmezés során érintetlennek kell maradnia az alapvető jogok lényeges tartalma. A legfontosabb kérdés azonban annak eldöntése, hogy melyik

²² Gárdos: i. m. 166-170. o.

alapjog milyen lényeges tartalommal rendelkezik. Sólyom Lászlónak az AB halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozatához fűzött, méltán híres párhuzamos véleménye fogalmazta meg azt a mind a mai napig uralkodó álláspontot, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alapvető jogok érinthetetlen magja. Sólyom azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy egyáltalán nem biztos, hogy mindaddig korlátozható is az alapjog, amíg az nem sérti az életet vagy az emberi méltóságot. Minden egyes alapjognál tehát eltérő lehet a lényeges tartalom, s ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog inkább feltétele, s nem lényeges tartalma az egyes alapjogoknak.

A szükségességi-arányossági teszt az AB másik klasszikus tesztje, amelynek 3 fő elemét különböztethetjük meg. Az első elem a cél és az eszköz, azaz a jogszabályi rendelkezés logikai kapcsolatának a vizsgálatát jelenti, míg a második elem pedig arra szolgál, hogy rámutasson: a korlátozás elkerülhetetlen. Ez az első két elem alkotja a „szükségesség” kategóriáját. A harmadik elem pedig már az „arányosság”, amelynél a bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a jogszabály által megvalósított korlátozás arányban áll-e azzal a céllal, amelyet a korlátozás szolgál.

Mind az AB-nak, mind a rendes bíróságoknak speciális tesztek is rendelkezésére állnak, ha az előbbiek alkalmazása eredménytelen maradna. Így speciális teszt kötődik pl. a tulajdonhoz való joghoz (szükségesség helyett a közérdek fennállása) vagy éppen a véleménynyilvánítás szabadságához. Az alapvető jogokkal szemben az alkotmányos jogok pedig amúgy is könnyebben korlátozhatóak, ezért ezekre vonatkozóan az AB az ún. ésszerűségi tesztet alakította ki: elegendő azt vizsgálni, hogy kellően ésszerű, racionális okból történt-e a jogalkotó általi korlátozás, mert ha igen, nem állapítható meg az alapjogok sérelme.²³

A megfelelő alkotmányossági tesztek vizsgálatát követően a bíróságnak mérlegelnie kell, hogy miként alkalmazhatja úgy a jogi normákat, hogy az alkotmányos tartalom is érvényre jusson. Mérlegelés alatt azt értjük, hogy „a mérlegelést végző objektív, az alkotmányban foglalt jogok és eljárások együttes, rendszerszerű értelmezésének

²³ Gárdos: i. m. 173-191. o.

eredményeképp kialakított kritériumok mentén vizsgálja egyes esetekben az alkotmányban foglalt jogok tartalmát.”²⁴

Számos esetben éppen a bírói mérlegelés objektivitásával van a legnagyobb probléma. Sokszor önkényesen történik az alapjogok mérlegelése, különösen, amikor alapjogok ütköznek egymással. A bíróságok a leggyakrabban a lehető legkevesebb korlátozás tesztjét alkalmazzák az alapjogok szembeállításakor, ez azonban nem minden esetben alkalmazható. Márpedig egy hibás alkotmányossági vizsgálat lefolytatása téves eredményekhez vezethet a tekintetben, hogy melyik a fontosabb alapjog.²⁵

Összességében vizsgálva látható, hogy a magyar bíróságok meglehetősen bizonytalanok az alapjogok alkalmazása tekintetében. Azonban ha a rendes bíráskodási gyakorlat megakad, mert az alkalmazandó jogszabályt alkotmányellenesnek találja a bíróság vagy nem talál olyan jogi normát, amely alkotmányos megoldást eredményez, mindenképpen szükség van az Alkotmánybíróság közbenjárására – erre szolgálhat a bírói kezdeményezés, illetve az alkotmányjogi panasz intézménye: ezek azonban már túllépnek a magánjog keretein.²⁶

²⁴ Gárdos: i. m. 192. o.

²⁵ Gárdos: i. m. 191-197. o.

²⁶ Gárdos: i. m. 281. o.

Cseporán Zsolt

jogász, az ÓNSZ közjogi tagozatának volt tagja

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő joggyakorlata, különös tekintettel az ítéletek hivatkozhatóságára –

Az Alkotmánybíróság esetjogának közjogi szempontú vizsgálata az Alaptörvény negyedik módosítása tükrében¹

A nemrég lezajlott és nagy vitát kiváltott „Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása” igen érdekes, és egyben a szakma által erősen bírált rendelkezést is tartalmazott, amely 2013. április 1-jétől már a hatályos jog része. Az említett rendelkezés az Alkotmánybíróság több mint húszéves jogfejlesztő gyakorlata eredményeként kialakult esetjogát érinti: az Alaptörvény negyedik módosítással megalkotott Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjában szabályozott kitétel szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”

Az említett rendelkezés azonban – a közéleti felháborodáson túl – felettébb komoly közjogi problémát is felvet: hogyan értelmezhető a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja, és milyen lehetőségek adódnak az Alkotmánybíróság számára?

¹ A tanulmány létrejöttében Petrétai József professzor úrnak elévülhetetlen érdemei vannak. A tagozat nevében ezúton szeretném megköszönni iránymutató észrevételeit és odaadó segítségét.

Mielőtt azonban a hatályos rendelkezésből fakadó helyzetet elemeznénk, érdemes megvizsgálni az új Alaptörvény hatályba lépése óta végbement folyamatot is, kezdve az egyik 2012. évi alkotmánybírósági határozattal.

I. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében, az Alaptörvény értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára hozta meg a 22/2012. (V. 11.) AB határozatát, amelyben kifejtette álláspontját az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseinek alkalmazhatóságáról.

„Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.”²

A testület saját álláspontja szerint tehát az eddigi gyakorlata során, a döntéseinek alátámasztásul szolgáló indokolásaiban kimunkált érveire a továbbiakban is hivatkozhat, amennyiben az adott ügyben az Alaptörvény konkrét rendelkezésének az értelmezése azonos vagy hasonló tartalmú. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság – visszaélve e határozatában kimondottakkal – a jövőben minden esetben és kizárólag az Alkotmány alapján már kialakított esetjogára fog támaszkodni, mivel a testületnek a mindenkori feladata az alkotmányos rendnek – és ennek alapjának, az Alaptörvénynek – a védelme.

„Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az

² 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]

összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya.”³

Ezzel azonban nem zárult le az Alkotmány idején meghozott döntések „sorsának” kérdése.

II. Az Alaptörvény negyedik módosításának tervezete: eltérő szövegezés, eltérő probléma

Az Alkotmánybíróság precedensei kapcsán a következő „állomás” a 2013. február 8-án benyújtott alaptörvény-módosító javaslat volt. A Kormány által előterjesztett tervezet számos rendelkezés módosítása mellett a következő 19. cikket tartalmazta: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.”⁴ A Javaslat a részletes indokolásában kitér az előterjesztő a rendelkezés miéértjére:

„E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A Javaslat e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”⁵

A rendelkezés ilyen formában történő megfogalmazása és a hozzá kapcsolódó indokolás egy másik, ám hasonlóan megosztó kérdéskört vetett fel a szakmán belül: van-e precedens-bíráskodás Magyarországon vagy nincs – azaz, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül-e?

³ Uo.

⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (T/9929. számú indítvány)

⁵ Uo.

A vita folyamán a szakma egyik fele azt hangoztatta, hogy mivel Magyarország jogi berendezkedése nem a common law, hanem a kontinentális jogrendszerhez tartozik, a szó ilyen értelmében vett precedens-bíráskodás sincs. Ebből pedig az adódik, hogy az Alkotmánybíróságot – lévén, hogy azok nem precedensek – nem kötik a saját, korábbi döntései, tehát nincs is mit megtiltani. A másik oldal szerint az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül és így a testület *quasi precedens-bíráskodást* folytat. Az álláspontot alátámasztandó, ennek a nézőpontnak a hívei három érvet sorakoztattak fel. Az első indok, hogy a testület már több korábbi határozatában is kimondta, hogy az új ügyekben „értелеmszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.”⁶ A második az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) azon rendelkezése, amelyben kimondja: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.”⁷ A törvénytörvényben szereplő „mindenkire” megfogalmazásba pedig az Alkotmánybíróság is beletartozik. Ez utóbbival szorosan összefügg a harmadik érv, amely a határozatok kötőerejéből⁸ indul ki: a testület a jogállamiság részét képező jogbiztonság érvényesülésével kapcsolta össze a precedensalapú döntéshozatalt: „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság lényegi összetevőjének tekinti saját döntései összhangjának védelmét, annak az elvnek a következetes érvényesítését, hogy az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseit nem hagyhatja figyelmen kívül.”⁹ Ebből következően az Alkotmánybíróság döntéseinek kötőerejét csak alkotmánymódosítással lehet lerontani – azonban ebben az esetben is „akadályba” ütközünk: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni” [Alaptörvény R) cikk (3) bek.]. Azaz, ha más nem is, de a jogállamiságról, az emberi jogok értelmezéséről, továbbá

⁶ 652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754-755.

⁷ Abtv. 39. § (1) bek.

⁸ „A precedensalapú döntéshozatal magában foglalja mind a horizontális, mind a vertikális értelemben vett precedensköttetséget. A horizontális hatás azt a vélelmet fejezi ki, hogy a precedensdöntést hozó bíróságot köti a korábbi, hasonló ügy eldöntésekor megfogalmazott szabály. Klasszikus értelemben a precedensek vertikális hatása pedig azt jelenti, hogy a precedensbíráskodáson kívüli szabályalkalmazók (a kontinentális típusú alkotmánybíráskodásban: más hatalmi ágak, alkotmányos szereplők) kötelesek a precedensdöntésben foglalt szabályt követni.” D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009/4. sz. 91. o.

⁹ 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 745, 746. Ld. még D. Tóth: i. m. 90. o.

az alapvető államszervezeti kérdésekről szóló eddigi alkotmánybírósági határozatok érvényessége *feltétlenül* és változatlanul fennáll.

Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontja ezzel a szövegezéssel – bármelyik álláspontból kiindulva – nem vezet célra: a rendelkezés értelmezhetetlen (lenne).

III. A hatályos Alaptörvény megfogalmazása

A módosító javaslat szövegezése a viták folyamán változott, így a fent említett 5. pont is más megfogalmazást kapott. A jelenleg is hatályos rendelkezés a következő: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Ennél a megoldásnál is felmerül azonban a fent említett alapkérdés: miként értelmezhető a szabályozás? Ez az alapkérdés ebben az esetben egy közjogi fogalomhoz kapcsolódik: a jogforráséhoz, valamint annak hatályosságához.

3.1. A probléma megoldásához éppen ezért a jogforrás definícióját kell meghatároznunk. A jogforrás tág értelemben a jogi norma általános fogalmával azonos: azaz minden jogi normával, amelynek normatív jellege, jogi relevanciája van, illetve mindaz, amiből egyáltalán jogi normák eredhetnek. Szűk értelemben viszont a jogforrásnak csak azok a jogi normák – jogszabályok – tekinthetők, amelyek mindenkre kötelező absztrakt-általános magatartásszabályt írnak elő, illetve azok a szervek, amelyek e jogszabályokat megalkotják.¹⁰ Kibővítve és továbbgondolva a definíciót, az Alkotmánybíróság a határozatában kifejtette, hogy „a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik.”¹¹ Ebből adódóan az alkotmánybíróság határozatai – lévén, hogy azok nem jogszabályok – nem minősülnek ebben az értelemben jogforrásoknak. Megjegyzendő azonban, hogy mivel maguk a döntések mindenkre nézve kötelezők [lásd Abtv. 39. § (1) bek.], sajátos

¹⁰ Petrétei József: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. Kodifikáció 2012/1. sz. 8. o. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam> (2013. 06. 20.)

¹¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1028

megítélés alá esnek, és ebből a szempontból célszerűbb „quasi jogforrásként” kezelni őket.

„Az Alkotmánybírósági határozatoknak több vonatkozásban is jogforrási jellegűk van. Egyrészt az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatai a jogszabálynak mindenkre nézve kötelező (erga omnes) hatályú megsemmisítését eredményezik, vagyis a jogszabályok derogációjához vezetnek, és ennek következtében az alkotmánybírósági döntések a jog forrásaivá válnak. Az Alkotmánybíróság jogszabályt [...] megsemmisítő hatásköre következtében ugyanis negatív jogalkotás történik: a döntés ugyan – fő szabály szerint – új jogi normát nem foglal magába, de jogi hatása az, hogy az általa megjelölt jogforrás megszűnik, azaz normatív hatását tekintve a korábban szabályozott életviszony esetében a továbbiakban már nem áll fenn a jogi rendelkezés.”¹²

A fenti „negatív” jogalkotási aspektus mellett ki kell emelni „[a]z Alkotmánybíróság olyan, immár intézményessé vált megoldásai, mint a határozat rendelkező részébe kiemelt, kötelező erejű elvi tételek, amelyek nem egyszer pozitív rendelkezéseket tartalmaznak, mindig túlmennek a normakontrollra és megsemmisítésre irányuló indítványon.”¹³ Ehhez kapcsolódik az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely szerint a jogszabály alkotmányos vizsgálata során megállapítja, hogy az adott rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények.¹⁴

„Az >>alkotmányos követelmények<< megállapítása a vizsgált norma alkotmányos értelmezését jelenti, de nem önálló jogszabály-értelmezést, hanem a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának elvont meghatározását: melyek az adott jogszabály tárgyában azok a követelmények, amelyek alapján a norma alkotmányosnak tekinthető.”¹⁵

Ezekben a helyzetekben a testület nem alkalmazza a megsemmisítés szankcióját,¹⁶ de az alkotmányos követelmények meghatározásával módosíthatja az adott normát – sőt

¹² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 158. o.

¹³ Sólyom László alkotmánybírónak a 42/1998. (X. 2.) AB végzéshez fűzött különvéleménye

¹⁴ „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.” [Abtv. 46. § (3) bek.]

¹⁵ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 158. o.

¹⁶ „Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározását együtt alkalmazza a vizsgált jogszabály megsemmisítésével, akkor – mivel nincs mit értelmezni – az alkotmányos szabályozási lehetőségek meghatározása a jogalkotónak szól: ez már a jövőendő szabály tartalmának pozitív előírása,

előfordul, hogy új normát is alkothat.¹⁷ Ennek lehetséges esetei, amikor az Alkotmánybíróság i) a követelmények meghatározásával a normaszövegből – a jogalkotói akarathoz képest – tartalmilag jelentős részek figyelmen kívül hagyását rendeli el; ii) a jogszabályban szereplő, fogalmilag lehetséges alternatívákból az egyiket választja, és így előfordulhat, hogy a jogalkotó szándékával ellentétesen dönt; iii) a jogszabályt kiterjesztően értelmezi, mivel olyan követelményt állapít meg, amely – anélkül, hogy a vizsgált normához nyúlna – teljesen megváltoztatja annak hatását; iv) új, a vizsgált jogszabályban nem szereplő előírást állapít meg.¹⁸

Mindezek alapján az alkotmánybírósági határozatok – a testület gyakorlatában benne rejlő, „pozitív” jogalkotási szerepéből adódóan is – tágran értelmezett jogforrásnak minősülnek, amit igazol a döntéseknek az a jellege is, hogy a bennük kifejtett jogelvek, jogtételek meghatározzák más jogszabályi rendelkezések alkotmányos tartalmát és értelmét.¹⁹

3.2. A hatályosság problémájánál szintén annak fogalmából célszerű kiindulnunk. E szerint hatályos az a jogforrás (jogszabály vagy jogi norma), amelyik lehetővé teszi a jogi hatás tényleges bekövetkezhetőségét. A jogi hatás bekövetkezhetősége – a tényleges hatás kiváltása – pedig az alkalmazhatóság, végrehajthatóság során valósul meg.²⁰ Ezen túlmenően a jogforrás hatályosságának területi, személyi és időbeli jellegét, kiterjedését lehet megjelölni, ami az alkalmazhatóság egy-egy szeletét jelzi.²¹ Jelen esetben az időbeli hatály a releváns, ami azt az időszakot jelöli, amelytől kezdődően és ameddig a jogforrásban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll. Lévéen azonban, hogy nincs általános előírás arra vonatkozóan, hogy a jogforrások – jogszabályok – mely időpontban lépnek hatályba, ezért a hatálybalépésről minden jogszabályban kifejezetten rendelkezni kell.²²

még ha elvont fogalmakkal is.” *Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények.* 159. o.

¹⁷ Az alkotmányos követelményekről bővebben ld. Súlyom László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest 2001. 364-372. o.

¹⁸ *Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények.* 158. o.

¹⁹ *Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények.* 158. o.

²⁰ *Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága.* 17. o.

²¹ *Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága.* 18. o.

²² *Petrétei: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága.* 18. o.

Az alkotmánybírósági határozatok a benne foglalt rendelkezés hatályba lépéséről határoznak – ami lehet *ex tunc*, *ex nunc* vagy *pro futuro*.²³ Maga a határozat – tehát nem annak adott jogszabályra vonatkozó rendelkezéseinek – hatálya kapcsán azonban legfeljebb azt az értelmezést követhetjük, ami a döntés mindenkire nézve kötelező voltára épül, amely joghatás pedig a közzététellel válik „hatályossá”. Itt azonban az alkalmazhatóság kérdése a releváns – vagy, ha úgy tetszik problémás –, mivel a két fogalom – ti. a hatályosság és az alkalmazhatóság – nem szinonim, a kettő eltérhet egymástól.²⁴ Éppen ezért a hatályon kívül helyezés nem minden esetben eredményez alkalmazhatatlanságot. Meglátásom szerint jelen esetben a határozatok az alkalmazhatóság fokozat szerinti elhatárolása²⁵ révén értelmezhetőek. Az Alkotmánybírósági határozatok főszabály szerint kógens jellegűek – azaz kivétel nélkül, mindig, feltétlenül, eltérést nem engedők –, mivel azok mindenkire nézve kötelezőek [Abtv. 39. (1) bek.], azaz kötelezően alkalmazandók. Miután tehát az alaptörvénymódosítás hatályon kívül helyezte az Alaptörvény előtti döntéseket, azok alkalmazhatósága – szűken vett jogszabály esetében, főszabály szerint – szintén megszűnne. Álláspontom szerint azonban, mivel az alkotmánybírósági döntések kötelezőek, azok alkalmazhatósága nem szűnhet meg teljes mértékben: az Alaptörvénybe beemelt rendelkezés csupán „lerontja” a határozatok alkalmazhatósági fokozatát. Ezek alapján a „rég” alkotmánybírósági döntések bár immár nem kötelezőek – tehát hatályon kívüliek –, de „feltételes jelleggel feltétlen” alkalmazandóak.

Befejezésként ezeknek a „feltételeknek” a meghatározására, kijelölésére kívánok rámutatni.

IV. Következtetések

Az Alaptörvény negyedik módosítása során, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseivel kapcsolatban felmerült variációk bármelyikének szigorú betartása célszerűtlen és veszélyes, mivel az Alaptörvény „nem

²³ Vö. *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 127. o.

²⁴ *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 121. o.

²⁵ *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. 128. o.

minden alanyi joggal kapcsolatos szakasza ölti tételes norma jellegét, hanem szélesebb mérlegelési lehetőséget nyújtó elvként jelenik meg.”²⁶ Ez arra vezethető vissza, hogy az alkotmányok szövege a maga „lakonikus” mondataival önmagában nehezen alkalmazható, éppen ezért mindig szükség van a segédfogalmak (dogmatika) és a levezetett tézisek rendszerére.²⁷

A hatályos rendelkezés nem írhat elő kötelezettséget az Alkotmánybírósággal szemben, így az dönthet arról, hogy egy jövőbeni ügyben – ha annak feltételei fennállnak – felhasználja korábbi határozatait és érveit vagy sem, esetleg azoktól eltér.²⁸ E mellett, pontosítva a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, a testület a következő elveket fektette le egyik 2013-as döntésében:

„[31] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

[32] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”²⁹

²⁶ Petrétei: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 188. o.

²⁷ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 303. o.

²⁸ „[...] az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012 (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]

²⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]-[32]

A testület ez alapján alkalmazhatja az eddigi gyakorlata során kikristályozódott jogelveit, amennyiben azok nem összeférhetetlenek az Alaptörvény értelmezési szabályaival, kritériumaival, valamint az indokolás teljességéhez szükséges a rájuk történő hivatkozás³⁰ – és ezzel, véleményem szerint kompromisszumra lépett azzal a szándékkal is, ami az alaptörvény-módosítás háttérében meghúzódni látszott.

Ennek fényében, Jakab András szavaira utalva, az elmúlt húsz év alkotmánybírószági jogfejlesztő tevékenység eredménye tehát vélhetően nagyrészt túl fogja élni az alkotmány szövegének cseréjét.³¹

³⁰ Ezek alapján arra, amikor az Alkotmánybíróság előző döntésére hivatkozik lásd például: „Az Alkotmánybíróság megállapította: minthogy az Alaptörvény B) cikke (3)–(4) bekezdése, a C) cikke (2) bekezdése, a 29. cikke (1) bekezdése, a 45. cikke (1) bekezdése, 46. cikke (1) és (3) bekezdése tartalmi hasonlóságot mutat az ABh1.-ban hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezésekkel, és a többi feltétel (a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése) is fennáll, a konkrét ügyben végzendő alkotmányos vizsgálathoz felhasználja az ABh1. fent idézett megállapításait.” 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [145]

³¹ Jakab: i. m. 303. o.

Cseporán Zsolt – Daka Marija – Kovács Mihály – Lukonits Ádám –

Pál Emese – Rinfel János – Szabó Anett

joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagjai

A menekültügy aktuális kérdései, jogalkalmazási problémák és javaslatok – a dublini rendelet és a menekültügyi őrizet tükrében¹

BEVEZETÉS

A téma exponálása az aktuális problémák tükrében

*„Globalizálódó világunkban egyre nagyobb méreteket ölt a migráció,
már-már modern népvándorlásokról beszélhetünk, amelynek okai
a fejlett országok rohamos előregedése és gazdasági vonzereje, illetve
a fejlődő országok mérhetetlen szegénysége, túlnépesedése,
a helyi háborúk és egyes esetekben az állami keretek szétesése.”²*

¹ Az MRTT Migrációs Tagozata és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Főigazgatója által kiírt tudományos pályázaton II. helyezést elért tanulmány

A kézirat lezárta: 2013. 09. 15.

² Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó, Budapest 2011. 9. o.

A területi menedékjog nyújtásának kérdése nemzetközi jogi, uniós jogi és tagállami közjogi szinten egyaránt vizsgálatra érdemes, sőt, szükséges téma. A menekültügy problémái a XXI. század elejére globális méreteket öltöttek, a globális méretű problémák mellett pedig már nem lehet szó nélkül elmenni. Az egységes szabályozás hiánya, vagyis az államok eltérő menedékpolitikája, ezáltal pedig az emberi jogok csorbulása egyre inkább olyan helyzet kialakulásához vezet, amely alapjaiban veszélyezteti az államok, a társadalmak, valamint az egyének életét.

Jelen tanulmányban a szerzők erre a bizonytalan helyzetre reagálva tesznek fel jogilag és társadalmilag is releváns kérdéseket, amelyekre nemzetközi, uniós és hazai szinten egyaránt megpróbálnak választ adni.

1. A menekültügy aktuális kérdéseinek áttekintése

Elsődlegesen az államok joga meghatározni, hogy kit milyen feltételekkel minősítenek menekültnek, azonban a menekültkérdés szabályozásában a nemzetközi jogalkotás is részt vesz, ezáltal pedig korlátozza az államok döntési szabadságát (noha a nemzetközi szabályok kötelező hatályát az államok saját döntésük alapján ismerik el). Remek példája ennek az, hogy a menekült fogalmát mára már nemzetközi szerződések határozzák meg, illetve egyfajta nemzetközi kooperáció is megvalósulni látszik a menekültek problémáinak kezelésére.

Az 1951-es Genfi Menekültügyi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967-es New York-i Jegyzőkönyv azok a jogi alapidokumentumok, amelyek meghatározzák a menekült és a hozzá kapcsolódó menedékjogi eljárás fogalmi elemeit.³ A Genfi Konvenció kidolgozása idején még csupán ötvenegy ország csatlakozott az egyezményhez, azóta viszont már szinte valamennyi állam elfogadta magára nézve kötelezőnek.⁴ Ahogyan azt később látni fogjuk, a módosított egyezmény mellett, hogy meghatározza a

³ Ezen kívül számos nemzetközi szerződés érinti a menekültügy kérdését, így többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), az Európai Szociális Charta (1961), a Módosított Európai Szociális Charta (1996), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) is.

⁴ A magyar jogban a 1989. évi 15. tvr. hirdette ki.

menekült definícióját, három alapelvet is rögzít a részes államok irányába. Ezek közül az első a non refoulement elve, amelynek értelmében a menekültet tilos visszaküldeni olyan országba, ahol élete vagy szabadsága veszélyben forogna.⁵ A második a család egységének elve, azaz ha a család egyik tagja menekült, akkor a menekültstátuszt ki kell terjeszteni a család közvetlen körére – így a házastársa és a kiskorú gyermeke – is. Végül pedig harmadik alapelvként rögzíti, hogy nem szabad a menekülők között indokolatlan különbségeket tenni – ezt nevezzük a diszkrimináció tilalmának.⁶

Az 1990-ben megkötött dublini egyezmény részleges sikertelensége miatt az Európai Unió tagállamai 2003. február 25-én elfogadták a Dublini Végrehajtási Rendeletet (ismertebb nevén a Dublin II. rendeletet), amely igyekszik minden elképzelhető variációra meghatározni, hogy mely tagállam köteles egy menedékkérelem elbírálására, és e döntésnek minden tagállamra nézve kötelező hatályt biztosít. Célja ezzel az, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő küldését és vándorlását. Az eljáró állam meghatározása korábban igen lassú procedúra volt, bizonytalanságban tartva ezzel a kérelmezőt. Ezen a téren lényeges változást a rendelet sem hozott, ugyanis ugyanazokra az elhibázott alapelvre épül, mint az egyezmény, amelyet fel kívánt váltani – vagyis arra, hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség továbbra is szoros kapcsolatban áll az unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel.

A Dublin II. rendelet működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott „EURODAC” rendszer, amely elsősorban az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként működik. Segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban vagy sem. A rendelet mindazonáltal komoly problémákat vet fel mind jogi, mind erkölcsi téren – semmi sem garantálja például azt, hogy minden egyes tagállamban azonos módon ítélnék meg egy felvetődő problémás kérdést, illetve a jogorvoslati lehetőségek igencsak eltérőek lehetnek az egyes tagállamokban.

⁵ Fontos megjegyezni, hogy a visszaküldés tilalma a nemzetközi szokásjog része, azaz ezt azon államok is kötelesek tiszteletben tartani, amelyek amúgy az egyezménynek nem részesei.

⁶ Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei <http://ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=29> (2013. 09. 05.)

A Községek menekültügyi szabályozásának történetében az ún. kvalifikációs irányelv megjelenése sarkalatos pontnak mutatkozott, mivel több szempontból is megfelelő támpontot nyújt az eljáró hatóságoknak, megkönnyítve ezzel munkájukat. Általa kerültek meghatározásra a menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeire, illetve az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok.⁷

A téma hazai vonatkozásának taglalásnál érdemes kitérni annak alkotmányi jogi vetületére, azon belül is az Alapvető Jogok Biztosának két évtizedes munkásságára, amely során kiemelkedő szerepet vállalt a hazai menekültügy alakulásában és alakításában az egyedi ügyek elbírálásával és az proaktív, hivatalból indított vizsgálataival. A kilencvenes évek vége felé számos egyedi panasz, nemzetközi és hazai civil szervezettől érkező jelzés alapján hivatalból indított vizsgálat tárgya lett az idegenrendészeti hatóságok által elrendelt kijelölt helyen való tartózkodás és az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának gyakorlata. A vizsgálatok megállapították, hogy a közösségi szállásokon tartózkodók elhelyezési, ellátási körülményei ugyan megfelelőek, de a közösségi szállások kötelező tartózkodási helyként történő kijelölése és annak hosszabb ideig tartó fenntartása az eljárás alá vontak döntő többségének jelentős sérelmet okoz.⁸ Az idegenrendészettel kapcsolatban a kétezres években új típusú panaszok vizsgálatára is sor került. Több panaszos, valamint az érintett rendőri szervek vezetői is segítséget kértek, mert bizonytalanságot éreztek annak a rendelkezésnek az értelmezésében, amely a külföldi személyek huzamosabb tartózkodását anyagi fedezethez köti. A biztos megállapította, hogy a szabályozás a jogállam, illetve ebből eredően a jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot valósít meg.

Az alapjogvédelem mellett a belügyi igazgatás körébe tartoznak a rendészeti igazgatási feladatok is, köztük a határrendészet, az idegenrendészet és a menekültügyi igazgatás. E komplexitás a szervezetrendszer területén is megmutatkozik. Nemzetközi szinten az

⁷ A magyar jogba az új menedékjogi törvénnyel került átültetésre, jelentősen átalakítva annak rendszerét.

⁸ Ezek a személyek ugyanis létfeltételeik javításához semmiféle jogosultsággal nem rendelkeznek: nem vállalhatnak munkát, nem folytathatnak jövedelemszerző tevékenységet, nem részesülhetnek szociális támogatásban, még ideiglenes tartózkodási engedélyt sem kaphatnak.

UNHCR,⁹ regionális szinten budapesti képviselete, míg helyileg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal rendelkezik kompetenciával menekültügyben.

Magyarországra évente átlagosan 3.500-4.000 menedékkérő érkezik, legtöbbjük a volt Jugoszlávia, Afrika és a Közel-Kelet országaiból. Az Európai Unió által hazánkra gyakorolt nyomás, valamint a 2010. évi kormányváltás következtében Magyarország egyre szigorúbb menekültügyi politikát folytat. Ennek oka hazánk földrajzi elhelyezkedéséből adódik, hiszen a Schengeni övezet külső hataraként hatalmas felelősség hárul Magyarországra. Ezek tekintetében vitathatatlan a menekülttáborok és idegenrendészeti fogdák szükségessége, még ha az egyre égetőbbé váló problémákat teljes egészében – jelen helyzetben legalábbis – ezek sem tudják orvosolni.¹⁰

2. Problémafelvetés

A jelenlegi viszonyok között, amikor a menekült-probléma egyre nyilvánvalóbb feszültségekhez vezet, kiemelkedő fontosságú, hogy az Európai Unió és az egyes tagállamok, így a stratégiai szerepet betöltő Magyarország (amely rendelkezik külső schengeni határral) hogyan reagálnak a változásokra.

A dublini rendszert ért kritikák – így főként hatékonyságának hiánya és működésének embertelen következményei –, valamint a magyar szabályozás bizonytalansága és gyakori életidegensége cselekvésre sarkallnak. Éppen ezért megkerülhetetlen a felismerés, hogy a menekültügy eltérő szintjeinek szabályozásai közti eltérések könnyedén alááshatják a menedék intézményét Európában.

Jelen tanulmányban a menekültügy és a migráció általános rendszerének és ez Európai Unió közös menekültügyi rendszerének felvázolását követően a problémák nemzetközi gyökeréből indulunk ki, alapul véve az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát, miközben tudatosan nagy hangsúlyt fektetünk a hazánk

⁹ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága. Az UNHCR 2008-ban Budapesten hozta létre az ún. Globális Szolgáltató Központot, így a szervezet bizonyos adminisztratív egységei (pénzügyi, szállítmányozási, személyzeti osztályok) Genfből hazánk fővárosába kerültek.

¹⁰ Jelenleg öt idegenrendészeti fogda és két menekülttábor működik Magyarország területén: a békéscsabai, a nyírbátori, a kiskunhalasi tábor, valamint a budapesti reptér (az ún. idegenrendészeti fogdák), illetve a debreceni és a bicskei tábor (az ún. menekülttáborok).

földrajzi helyzetéből adódó problémák elemzésére és célirányosan foglalkozunk a menekültkérdés közigazgatási-rendészeti vetületével is, kiváltképp a szabályozási rendszer legújabb intézményének, a menekültügyi őrizetnek a bemutatásával.

NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI UNIÓS VETÜLET

Menekültügy és migráció nemzetközi és európai uniós viszonylatban

Menekültekkel a történelem szinte bármely korszakában találkozhatunk. Elegendő, ha felelevenítjük az első nemzetközinek tekinthető szerződéseket (így például a II. Ramszesz fáraó és III. Hattusilis hettita király közti szövetségi szerződést),¹¹ amely már tartalmazott rendelkezéseket az uralkodó ellen lázadók kölcsönös kiszolgáltatásáról is.¹²

A XX. század eseményei – a világháborúk, a forradalmak és a természeti katasztrófák – hatására a menekültügy dimenziói megváltoztak, a menekültügy maga pedig mára tömegjelenséggé vált. A nemzetközi jog különféle módokon próbálja meg kezelni a legális migráció problémakörét. Léteznek olyan egyezmények, amelyek a migránsok, mint munkavállalók helyzetét kívánják rendezni, vannak szerződések, amelyek a menekültekkel, a menedékjoggal, az állampolgárság megszerzésének feltételeivel, illetve a hontalanság (azaz az állampolgárság nélkülség) kérdésével kapcsolatosak, valamint léteznek olyan emberi jogi egyezmények is, amelyek a migráns személyek helyzetével és jogaival foglalkoznak.

A nemzetközi jog sajátosságából adódóan a nemzetközi szabályozás eltérő lehet attól függően, hogy mely államról van szó, hiszen az egyes egyezmények részes államai már önmagukban is eltérőek lehetnek. Ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés kötelező hatállyal bírjon egy államban, az adott államnak a szerződést alá kell írnia és ratifikálnia kell. Magyarországon, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának úgynevezett dualista felfogása következtében ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés a belső jogban alkalmazható és hivatkozható legyen, transzformációra (vagyis beültetésre) van

¹¹ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 43. o.

¹² Bruhács János: Nemzetközi jog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 221.o.

szükség, azaz a nemzetközi szerződést ki kell hirdetni magyar jogszabályban.¹³ Erről az Alaptörvény Alapvetés részének Q) cikke rendelkezik, mely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.¹⁴

Az európai szabályozás megkésve, vagyis nem párhuzamosan haladt a nemzetközi egyezmények meghozatalával. Ebben főként az Európai Közösség, majd később az Európai Unió fejlődésfolyamata játszott közre. Az első menekültüggyel foglalkozó egyezményt – a berlini fal leomlásának és a délszláv háborúnak a hatására – 1990. június 15-én írta alá az Európai Közösség akkori 12 tagországa. Az egyezmény nem bizonyult tartósnak, így 2003-ban – immár rendeleti formában – újraszabályozták és megszületett a 2003/343/EK rendelet, vagy ismertebb nevén a Dublin II. rendelet. Mindazonáltal, ahogyan azt később is látni fogjuk, nem csak és kizárólag ez az egyetlen egy rendelet vonatkozik az uniós menekültügyre.

3. A menekültügyet és a migrációt szabályozó nemzetközi és uniós dokumentumok

Annak ellenére, hogy a globális migráció nem élvez teljes és részletes szabályozottságot, megkíséreltük összegyűjteni azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyek a menekültüggyel generális, speciális, univerzális illetve regionális szinten foglalkoznak. Ezt megelőzően, fontosnak tartottuk röviden megválaszolni azt a kérdést, kik is azok a menekültek? A menekültek azok a természetes személyek, amelyek különböző okok miatt hazájukat elhagyva más állam területén kérték védelmet.¹⁵ E védelem kiterjed a tartózkodási engedély megadására, az életfeltételek biztosítására, az alapvető emberi jogok elismerésére, valamint – a később bemutatásra kerülő – non refoulement elvére is. Területi menedékjognak tekinthető, hiszen az állam – a diplomáciai menedékjoggal ellentétben – a saját területén nyújt menedéket a menedéket kérőnek.

¹³ http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/37_1.pdf (2013. 05. 03.)

¹⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2013. 08. 04.)

¹⁵ Bruhács: Nemzetközi jog II. 221.o.

3.1. Nemzetközi jogi szabályozás

A nemzetközi konszenzust tükröző Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – az ENSZ közgyűlési deklaráció lévén – jogi kötőerővel nem rendelkezik ugyan, de mindenképpen mérföldkőnek tekinthető a szabályozás tekintetében. A 14. cikke *expressis verbis* deklarálja, hogy minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.¹⁶

A nemzetközi közjog menekültügyi tárgyú szabályai közül kiemelkedő jelentőséggel rendelkezik az univerzálisnak tekinthető – ENSZ égisze alatt született – 1951. évi Genfi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967. évi New York-i jegyzőkönyv, melyeket idehaza az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki.¹⁷ Jogi kötőerejét tekintve kötelező erejű (*pacta sunt servanda*), emellett mára már több mint száz állam vállalt szerződéses kötelezettséget az egyezményben foglaltak betartására.¹⁸

A módosított egyezmény 1. cikke szerint „(...) menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” A fogalmi elemek közül elsődleges a személy állampolgársága szerinti országon kívül (hontalan esetében a szokásos tartózkodási helyén kívül) tartózkodás. Ez azt jelenti, hogy a kérelmező csak olyan személy lehet, aki már nincs a „saját” országában. Ezzel szemben a fenyegetés nem csak a származási országban érheti a kérelmezőt. A második komponens a jól megalapozott félelem, amely egyrészt objektív tényezőből áll (mint például egy adott állam vallási, kulturális állapota), másrészt pedig szubjektív tényezőből (amely az illető túréhatárát jelenti). Az üldözés – mint harmadik elem – alatt súlyos hátrány kilátásba helyezését, nagyon erős

¹⁶ <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng> (2013. 08. 02.)

¹⁷ <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/egyezmények/az-1951-es-egyezmény-es-az-1967-es-kiegészítő-jegyzőkönyv.html> (2013. 06. 27.)

¹⁸ <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (2013. 06. 27.)

pszichés nyomást értünk. Üldözésnek minősülhet például a diszkrimináció magas foka is. Végezetül az üldözés okaival válik teljessé a definíció. Ezen okok sokfélék lehetnek, így beszélhetünk faji megkülönböztetésről (ilyennek minősül minden megkülönböztetés, ami faj, bőrszín, nemzetiség miatt éri az adott személyt), de üldözés végbemehet valamely nemzetiséghez tartozás miatt, továbbá vallási meggyőződés vagy éppen vallástalanság okán is. További okok még az adott személy politikai nézetei, vagy egy adott társadalmi csoporthoz való tartozása. Az előbbiekből kivehető, hogy a definíció kizárja a gazdasági menekülteket, holott ők jelentenék a legnépesebb kategóriát. Az egyezmény alapján a menekültkénti státusz elismerésére a befogadó ország jogosult, amely az illetékes hatóságokon keresztül ellenőrzi a tényeket és a kizáró okokat, továbbá a menekültstátusz megszerzése mellett a státusz megszűnéséről is rendelkezik az egyezmény. Mindemellett a fenti menekült-definíciónak a hangsúlyozása azért is kiemelkedően jelentős, mert valamennyi nemzetközi egyezmény (így például az Európai Szociális Charta,¹⁹ de még az uniós Dublin II. rendelet is) e definícióhoz igazodik. Az egyezmény ezzel egyidejűleg a kizáró okokról is rendelkezik.²⁰

A 3. cikk általános kötelezettséget fogalmaz meg, amely szerint „minden menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, különösképpen az, hogy magát az ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek alávetse”. Meglátásunk szerint ez a rendelkezés korrelációt létesít a menekültkénti státusszal együtt járó, a menekülteket megillető jogok valamint az őket terhelő kötelezettségek között. Az egyezmény ezen felül rögzíti a diszkrimináció tilalmának elvét is. Expressis verbis rögzített jogosultság emellett a szabad vallás gyakorlása (amely kiterjed a gyermekek vallási nevelésének szabadságára is), vagy legalábbis olyan kedvező elbánás biztosítására, amelyet az adott szerződő állam a saját állampolgárai számára biztosít. Az, hogy az egyezmény a

¹⁹ Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény

²⁰ A menekültekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy ad a) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el (*delicta iuris gentium*); ad b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; ad c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös (így például az emberi jogok tiszteletben tartásában, vagy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában). <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml> (2013. 08. 02.)

gyermeknek vallási nevelésének a szabadságáról rendelkezik, véleményünk szerint implicite magába foglalja a család egységének az elvét is.

Az ideiglenes intézkedések körében az egyezmény a szerződő állam számára mozgásteret ad, kimondva, hogy az egyezmény egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy valamely szerződő állam háború vagy más súlyos és kivételes körülmények között egy meghatározott személlyel kapcsolatban ideiglenesen olyan intézkedéseket tegyen, amelyeket az állam biztonsága szempontjából szükségesnek tart, egészen addig, amíg megállapítja, hogy az adott személy ténylegesen menekült és ügyében az intézkedések fenntartására az állam biztonsága érdekében van szükség. Az egyezmény rendelkezik továbbá arról is, hogy a menekültet bármely szerződő állam területén megilleti a bírósághoz fordulás joga. A bírósági eljárás során jogsegély, valamint perköltség-biztosíték alóli mentesség illeti. A menekülteknek a közoktatás valamint az állami segélyek tekintetében azonos elbánást biztosítanak. Az egyezmény rendelkezik továbbá a mozgásszabadságról, valamint az útiokmányok kibocsátásának a rendjéről is.

A 31. cikk az illegális migrációra vonatkozóan kimondja: „(...) a szerződő államok az országba való jogellenes belépésük vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, ennek azonban az a feltétele, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”

A 32. cikk rendelkezik a kiutasítás lehetőségéről kimondva, hogy a kiutasítás csak állambiztonsági vagy közrendi okok alapján történhet, megfelelő jogi eljárás keretében, de a jogorvoslat valamint a képviselet joga ilyenkor is megilleti a menekültet.

Az egyezmény neuralgikus pontjának a 33. cikk tekinthető, amely a kiutasítás vagy visszaküldés (az ún. „refoulement”) tilalmáról rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy „egyetlen szerződő állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) 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”. Ezt követően a második

bekezdés korlátot állít, az említett, abszolútnak nem tekinthető rendelkezésnek. Ugyanis az említett kedvezmény nem illeti meg azt a menekültet, akiről „alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve”. A non refoulment elvet más egyezmények is deklarálják, így például a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen szóló egyezmény (UNCAT),²¹ az Európai Unió Alapjogi Chartája valamint a közös európai menekültügyi szempontból jelentős Dublin II. rendelet is.²² A non refoulement elv – (még) nem teljesen egységes álláspont szerint,²³ de a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) gyakorlata szerint mindenképp – a nemzetközi jog szokásjogi erejű szabályának tekinthető.²⁴ Ez nem jelent mást mint hogy a nemzetközi jog általános szabályaként a non refoulement elv a nemzetközi közösség valamennyi tagját kötelezi, nem csak egy adott szerződésben részes, szerződéses kötelezettséget vállaló államot, azaz ún. erga omnes hatályú.

Más, emberi jogokat szavatoló nemzetközi dokumentumok is tartalmazzak rendelkezéseket a migránsok alapvető jogaira vonatkozóan, így a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény) 22. cikke a menekültstátusz elismerése és az azzal járó védelem, illetve humanitárius támogatás biztosítása mellett foglal állás. A szabályozásból szintén kiolvasható a család egységének az elve valamint a nemzetközi intézményesített együttműködés fontossága.²⁵ Az ENSZ a nevezett dokumentumokon kívül, az 1967. évi ENSZ Közgyűlési deklarációban is a területi menedékjoggal és a non refoulment elvel foglalkozott,²⁶ de jelentős a faji megkülönböztetés valamennyi formájának a kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény is.²⁷ Az 1966-os Polgári és Politikai Jogok

²¹

http://www.ittvagyunk.eu/userfiles/File/jogszabaly/Nemzetkozi%20szerzodesek/1984_k%C3%ADn%C3%A1s%20elleni.pdf (2013. 08. 02.)

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:HU:HTML> (2013. 08. 28.)

²³ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1802800 (2013. 08. 22.)

²⁴ <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> (2013. 08. 28.)

²⁵ <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r025.html> (2013. 08. 04.)

²⁶ <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/v4dta.html> (2013. 08. 04.)

²⁷ <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/nemzetkozi-menekultjog/>

Nemzetközi Egyezségokmánya²⁸ (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya²⁹ (kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet) szintén kiemelendő. Emellett a nemzetközi szervezett bűnözés (embercsempészet és emberkereskedelem) elleni 2000. évi Palermói Egyezmény és jegyzőkönyvei (kihirdette a 2006. évi CII. törvény) jelentős, tengerjogi szempontból pedig az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezményének³⁰ egyes hajótöröttekre vonatkozó rendelkezései relevánsak.

A regionális nemzetközi szerződések közül kiemelendő az 1969. évi Addis Abeba-i egyezmény. Az egyezmény visszautal az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, hivatkozik továbbá az 1951.évi Genfi Egyezményre valamint 1967.évi kiegészítő jegyzőkönyvre például az 1. cikkben a menekült fogalmának a meghatározásakor.³¹ Az 1984.évi Cartagénai Nyilatkozat – az Afrikai Unió égisze alatt – szintén a genfi fogalmat használja a menekült definiálásához.³² Ami az öreg kontinenst illeti, az Európai Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) a menekültek emberi jogait részesíti védelemben. Ilyen kötelezettséget fogalmaz meg az egyezmény, kimondva az emberi jogok tiszteletben tartását, a kínzás, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalmát. A 6. cikkben foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jog gyakorta szerepel felperesi beadványokban.³³

3.2. Az Európai Unió releváns szabályozása

A Dublin I. egyezményt 12 tagállam írta alá (úgy mint Németország, Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Spanyolország, Portugália, Görögország és Dánia) és 1997-ben lépett hatályba,

a-faji-megkulonboztetes-valamennyi-formajanak-kikuszoboleserol-szolo-nemzetkozi-egyezmeny.html (2013. 08. 05.)

²⁸ <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (2013. 08. 04.)

²⁹ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (kihirdette az 1976. évi 9. tvr.)

³⁰ http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.html (2013. 08. 05.)

³¹ http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Refugee_Convention.pdf (2013. 07. 31.)

³² <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1984-cartagena-declaration-on-refugees.html> (2013. 08. 02.)

³³ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (2013. 08. 01.)

később pedig csatlakozott hozzá Svédország, Ausztria és Finnország, valamint a nem uniós tagállamok közül Norvégia, Svájc és Izland. Célja egy olyan jogi eljárás lehetőségének a megteremtése volt, amely akkor kerül alkalmazásra, ha valaki a részes államok bármelyikében menedékkéremért folyamodik. Az egyezményben a tagállamok vállalták, hogy minden kérelmet megvizsgálják, függetlenül attól, hogy azt a határon vagy az ország belső területén nyújtották be. A menekültkérdéssel kapcsolatos kooperáció szempontjából elengedhetetlen volt a tagállamok illetékességének meghatározása, ehhez járult hozzá jótékonyan az ún. „EURODAC” rendszer, amelynek felállítása 1999-től zajlott.

Ezt követően 2001-ben, a bel- és igazságügyi miniszterek Stockholmban tartott ülésén tárgyalásokat tartottak a menekültügy közösségi szinten való szabályozásáról, a dublini keretegyezmény finomításáról, illetve kitűzték célként a közösségi joganyag bővítését is, és pedig az európai menekültügyre vonatkozó szabályok összességével. A tárgyalások két fő kérdéskörre összpontosultak: a harmadik országbeli állampolgárokat hátrányosan érintő szabályozások és a reptéri korlátozások lazítására, illetve egy bizonyos jogi tanácsadás igénybevételének a lehetőségére, amelyet a menekültkérelmek elbírálásánál kellene figyelembe venni. Ennek megfelelően az Európai Bizottság javaslattal állt elő, amely szerint mind a menekültkérelemmel kapcsolatos kritériumokat, mind az eljárás rendjét rendeletben kellene szabályozni. Lényegében az egyezmény alapelvei változatlanok maradnának, de létrejönne egy közös európai menekültrendszer, amelynek előképe már 1999-ben, Tamperében megfogalmazódott. A javaslat több szigorító rendelkezést is tartalmazott, így például a tagállamok hatóságai saját hatáskörükben léphetnének fel az illegális migránsokkal szemben, illetve a korábbi 6 hónapos eljárási idő 65 munkanapra csökkenne, míg a kérelem sikerességének közlésére vonatkozó határidő is egy csupán egy hónap lenne. Ezek után 2003. február 25-én, az Európai Unió tagállamai által elfogadásra került a Dublin II. rendelet (2003/343/EK rendelet), amely a Dublin I. alapelveit követve meghatározza a tagállamok felelősségét a menedékkérelem elbírálásában az Európai Unión belül, továbbá meghatározza, hogy melyik állam rendelkezik illetékességgel az adott ügyben.

A Dublin II. rendelet minden elképzelhető variációra meghatározza, hogy mely tagállam köteles eljárni, és e döntésnek minden tagállamra nézve kötelező hatályt biztosít. Célja, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő vándorlását vagy küldését. Az eljáró állam meghatározása korábban sokszor igen lassú procedúra volt, bizonytalanságban tartva a kérelmezőt, ugyanakkor – mint utóbb kiderült – ezen a téren lényeges változást a rendelet sem tudott hozni, ugyanis ugyanazokra az elhibázott alapelvekre épült, mint a korábbi egyezmény, vagyis hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség továbbra is szoros kapcsolatban áll az Európai Unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel.³⁴ Az általános illetékességi szabályok mellett egyéb, különös illetékességi okokkal is lehet benne találkozni (így például amennyiben a menedékkérő kísérő nélküli kiskorú, a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam az, ahol a menedékkérő családtagja jogszerűen tartózkodik, feltéve hogy a kiskorú érdekeit ez szolgálja a legjobban).

A rendelet működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott „EURODAC” rendszer, amely főként az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként működik – segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban. A dublini keretegyezmény alapján az a tagállam a felelős az egyéni kérelmek elbírálásáért, ahol az egyén a határt átlépte, viszont az újabb módosítás értelmében a felelősség csupán az első 12 hónapra korlátozódik, egy év elteltével pedig az az állam tartozik felelősséggel, ahol a menekült legalább 5 hónapot töltött. Gyakorlatilag ennek kiküszöbölésére hozták létre az „EURODAC” rendszert, amely 2003. január 15-től már minden tagállamban működik, kiegészülve Norvégiával, Izlanddal és Svájcjal, viszont Dániában nem került bevezetésre. Több problémás eleme is van, így például adatvédelmi konfliktusokat is felvet, a jogorvoslati lehetőségek is jelentős mértékben eltérhetnek.³⁵ Nem oly régen, 2007-ben sor került a dublini rendszer felülvizsgálatára. Ennek megfelelően az Európai Bizottság megállapította többek között azt, hogy a menekültrendszer jogi alapjainak

³⁴ Berkes Lilla: Fél lábbal a paradicsomban – Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitenkintéssel. *Iustum Aequum Salutare* 2008/1. sz. 87. o.

³⁵ Berkes: i. m. 88. o.

harmonizálása sikeresen végbement, valamint megállapításra került az „EURODAC” sikeressége is, amely mint kiderült, nagyban megkönnyíti a menedéki eljárást.³⁶

Az Európai Unió menekültügyét további irányelvek is szabályozzák. Elsőként említendő meg ezen közül az ún. kvalifikációs irányelv, amely megjelenése sarkalatos pontnak tekinthető az Európai Unió menekültügyének szabályozása terén. Benne kerülnek meghatározásra a menekültként, vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeire és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok. A magyar jogba menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénnyel került átültetésre, jelentősen átalakítva annak rendszerét. Az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló irányelv (2001/55/EK) a tömeges menekülések esetén nyújt segítséget, amelynek tényét a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel állapítja meg. (A gyakorlatban ezt az lehetőséget még soha sem alkalmazták.) Átmeneti védelem maximum egy évre rendelhető el, de hat hónapos időszakonként meghosszabbítható további egy évre, megszűnése pedig az idő elteltével, vagy a Tanács többségi döntése nyomán következhet be. A Tanács 2005/85/EK irányelve szól a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól. Legnagyobb pozitívuma a származási országokra vonatkozó pontos és naprakész adatok felhasználásának megkövetelése, az eljárás során ugyanis az országinformáció a legfontosabb bizonyítékok egyike. A rendszer hiányzó elemeként elvileg ezzel az irányelvvel alkották volna meg a biztonságos származási országok listáját, ez azonban elmaradt.

Bár az uniós menekültügyi rendszer elméletileg működőképesnek bizonyult, egyes események mégis rávilágítottak arra, hogy az Európai Unió menekültügyi struktúrája változtatásokra szorul. Ezek előkészítése idén indult meg, tartalmukat tekintve pedig a menedékkérelmek elbírálásának módjára, határidejére, illetve a menedékkérők alapvető jogaira terjednek ki. A változások leglényegesebb eleme az egységes határidő bevezetése. Az új szabályok az eltérő rendszerek közti különbségek kiküszöbölése céljából egységesen hat hónapos határidőt írnak elő. Emellett a tagállamoknak ezentúl szigorúbb szabályok mentén kell kiképezniük a menedékkérőkkel foglalkozó

³⁶ http://elib.kkf.hu/edip/D_15098.pdf (2013. 08. 03.)

személyzetet, és ügyelniük kell a kísérő nélkül érkező kiskorúak és egyéb sérülékeny csoportok speciális igényeire is. A befogadásra vonatkozó minimumfeltételek több ponton is megváltoznak. Elsősorban meghatározásra kerül, hogy milyen alapon vehető őrizetbe a menedékkérő. Ezen felül kötelezővé válik a tisztességes életkörülményekre és őrizetre vonatkozó feltételeket betartása, a menedékkérők lehető leghamarabb elvégzendő orvosi és pszichológiai vizsgálata, a menekültügyi őrizetbe vett személyen külön intézményben történő elhelyezése, valamint felgyorsul a munkaerőpiacok megnyitása is a menedékkérők előtt (hiszen ennek ezentúl a menedékkérelem benyújtásától számított kilenc hónapon belül kell megtörténnie). Az új szabályok egyik lényeges eleme, hogy a menekülteket nem szállíthatják vissza olyan uniós tagállamba, ahol fennáll a lehetőség arra, hogy embertelen vagy megalázó bánásmódban részesülnek. A szabályok olyan korai figyelmeztető-mechanizmust is tartalmaznak, amelyek még a válság kitörése előtt jelzik, hogy nem megfelelő az adott nemzeti menekültügyi rendszer. A fokozott alapjogi garanciák az Európai Bíróság alább kifejtendő N. S. és M. E. ügyben hozott ítélete következtében kerültek be a módosítások közé: gyakorlatilag a bíróság által kimondottak kodifikációjáról van szó, mivel ezen ítéletben beszélt a Bíróság arról, hogy egyes tagállamokban rendszerszintű hibák állhatnak fenn a menekültügyben, aminek következtében megdőlhét az a vélelem, mely szerint az uniós tagállamok menedékjogi szempontból biztonságos országnak minősülnek.³⁷

Végezetül a tagállamok rendőrségei és az EUROPOL szakemberei ezentúl – a terrorizmus elleni küzdelem és bűnüldözés céljából – hozzáférhetnek a menedékkérők EURODAC adatbázisban tárolt ujjnyomataihoz. Mindemellett a Parlament kifejezett kérésére szigorúbb adatvédelmi szabályok garantálják majd, hogy az adatokat más célra ne használják fel.³⁸

A tagállamok közötti menekültügyi szolidaritás pénzügyi intézkedéseket is von maga után, ezért a Hágai Program nyomán a Bizottság egy egységes, általános projektbe

³⁷ C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyek N. S. és Secretary of State for the Home Department és M. E. és társai kontra Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20130607IPR11389/html/A-Parlament%C3%Baj-eur%C3%B3pai-menek%C3%BClt%C3%BCgyi-rendszer-mellett-voksolt> (2013. 08. 26.)

foglalta bele a menekültüggyel és migrációval kapcsolatos intézkedéseket, ami a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” program nevet viseli, elkerülve ezzel külön költségvetési kategóriák megalkotását.

A 2007 és 2013 közti időszakra a Bizottság egy négy pilléren nyugvó monetáris rendszert dolgozott ki, ami a már említett általános program részét képezi. A négy milliárd eurós költségvetésből felállították az Európai Integrációs Alapot, az Európai Visszatérési Alapot, a Külső Határok Alapot, valamint továbbfejlesztették a már meglévő Európai Menekültügyi Alapot.³⁹

A pénzügyi bázisokat a tagállamok éves vagy többéves programok alapján használják fel. A projektben képet állítanak a jelenlegi helyzetről, felállítják a célkitűzéseket, és lefektetik az új irányokat. A támogatás társfinanszírozás formájában valósul meg, ezért a tagállamoknak a már meglévő pénzügyi forrásaikról is be kell számolniuk pályázatukban. Az egyes tagállamokra jutó allokáció összegét az Európai Unió évente pontosítja a tényleges statisztikai adatok alapján. Magyarország esetében a 2007-2013-as időszakra 115 millió euró kerülhet felhasználásra, amit a hazánk 25%-os társfinanszírozással egészít ki.

Az Európai Menekültügyi Alap (EMA) bázis célja, hogy anyagi eszközökkel a menekültek, az oltalmazottak, a menedékesek és a menedékkérők helyzetét javítsák, a migrációs áramlások effektívebb kezelésére irányuló célkitűzéseket elősegítsék, a befogadási feltételeket fokozatosan fejlesszék, a menekültügyi eljárások hatékonyságát és minőségét javítsák. A támogatható intézkedések lehetnek mind nemzeti, mind transznacionális intézkedések, valamint az egész unióra kiterjesztettek. A nemzeti

³⁹ Az Európai Integrációs Alap (a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap) általános célja, hogy a harmadik országból érkező különböző gazdasági, kulturális, vallási, nyelvi és etnikai háttérű állampolgároknak segítséget nyújtson az európai unió tagállamaiban való beilleszkedésben. Az Európai Visszatérési Alapból támogatják azon harmadik országbeli állampolgárok önkéntes hazatérését, illetve kitoloncolását, akik nem, vagy már nem teljesítik azon feltételeket, amelyek tagállamba történő belépés és tartózkodás esetén állnak fenn. Az Európai Menekültügyi Alap nem egy újonnan kidolgozott pénzügyi eszköz. Rendeltetése a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítása, a migrációs áramlások effektívebb kezelésére irányuló célkitűzések elősegítése, a befogadási feltételek fokozatos fejlesztése, valamint a menekültügyi eljárások hatékonyságának és minőségének javítása érdekében tervezett lépések támogatása. A Külső Határok Alap lehetőséget biztosít az integrált határellenőrzés hatékonyságának növelésére, az egységes európai határőrizeti rendszer fejlesztésére, a külső határok magasabb szintű védelmére, valamint a harmadik országokban lévő konzuli szolgáltatások javítására. További célja, hogy az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságát növeljék.

intézkedések végrehajtása a tagállamok kötelessége, amit többéves projekt keretében hajtanak végre. A nemzeti intézkedésekhez tartoznak a belföldi menekültügyi eljárások, az orvosi ellátás, a finansziális támogatások, és a jogsegélyszolgálat biztosítása. Az alap hozzájárul a menekültügyi politika fejlesztéséhez, az információs csatornák bővítéséhez és a szükséges statisztikák elkészítéséhez. A transznacionális és uniós szintű intézkedések esetén a több tagállamot átívelő szervek közötti kommunikációs hálózatok, együttműködési intézkedések és a legalább tíz tagállamban jelen lévő civil szervezetek élveznek támogatást.

4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Bíróságnak esetjoga

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Bíróságnak az esetjogában szép számmal találkozhatunk menedékjoggal összefüggő ítéletekkel. Ilyennek tekinthetők az M.S.S. kontra Görögország és Belgium ügy és az N. S. és M. E. egyesített ügyek is. Ezen felül az 1996-os Ahmed kontra Ausztria ügy, amelyben az EJEB kiemelte, hogy a menekültstátusz megvonásakor nem hagyható figyelmen kívül annak vizsgálata, hogy a kitoloncolás esetén a kiutasított hazájában milyen következményeknek lesz kitéve. A Szövetségi Menekültügyi Hivatal ugyanis a Bíróságnak a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelme ellenére is törvényesnek tartotta a határozat végrehajtását, majd miután megállapította, hogy a kérelmező Szomáliában kínzásnak lenne kitéve, akkor is csak egy évre függesztette fel a döntés foganatosítását. Az 1999-es Selmouni kontra Franciaország ügyben pedig az EJEB a kínzással kapcsolatban megfordította a bizonyítási terhet: az állam lett köteles bizonyítani, hogy a hatóságok nem alkalmaznak erőszakot, illetve azt is, hogy amennyiben mégis megtörténne, úgy minden ilyen esetet kivizsgálnak és az érintetteket felelősségre is vonják.⁴⁰

4.1. Az M. S. S. kontra Görögország és Belgium ügy

M. S. S. afgán állampolgár kérelmező 2008-ban Iránon és Törökországon keresztül érkezett meg Görögországba, ahol nem nyújtott be menedékkérelmet, ezt ugyanis

⁴⁰ Berkes: i. m. 86. o.

2009-ben Belgiumban tette meg. A belga hatóságok a Dublin II. rendeletre hivatkozva kérelmezték, hogy a görög hatóságok járjanak el az ügyben, tekintettel, hogy ők minősülnek ún. felelős tagállamnak. Miután a görög hatóságok a megjelölt határidőn belül, vagyis két hónap alatt nem adtak választ e kérelemre, hallgatás beleegyezés elve alapján a belga hatóságok a kérelmezőt felszólították, hogy térjen vissza Görögországba. Annak ellenére, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa levélben hívta fel a belga hatóságok figyelmét a görög menedékkérelem-eljárás hiányosságaira, a kérelmezőt kiutasították a Dublin II. rendeletre hivatkozva. E döntés ellen a kérelmező ugyan fellebbezett, de fellebbezését a hatóságok elutasították. Miután visszaszállították Görögországba, már az athéni repülőtéren őrizetbe vették és egy közeli épületbe vitték ahol embertelen körülmények között tartották, minimális nagyságú helyet, élelmet és mellékhelyiség-használatot biztosítva. A szabadon bocsátását követően az utcán élt, majd amikor el akarta hagyni Görögországot, hamis bolgár útiokmánya miatt ismét letartóztatták és a már említett épületbe szállították, ahol állítása szerint többször megverték. Ezt követően ismét az utcára került. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához címzett beadványában kifogásolta Görögországgal szemben a fogvatartás körülményeit és a jogorvoslat hiányát, Belgiummal szemben pedig az EJEE 2. cikkében foglalt élethez való jogának veszélyeztetését és 3. cikkben foglalt kínzás tilalmának megsértését, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmét. A döntést végül a Nagykamara hozta meg. Az ügy fontosságát jelzi, hogy az eljárásba több fél (így például Hollandia, vagy a Menekültügyi Főbiztos) is beavatkozott. A bíróság először a kérelmezőnek Görögországgal szemben megfogalmazott panaszait vizsgálta. A bíróság elítélte a görög hatóságok magatartását, ugyanis amikor a kérelmező személy az athéni repülőtérre érkezett – annak ellenére, hogy személyazonossága ismert volt számukra – azonnal őrizetbe vették. Ennek a gyakorlatnak a létezésére több nem kormányközi szervezet is felhívta a figyelmet, hangsúlyozva, hogy a menedékkérőket már a menedékkérelem benyújtásakor szisztematikusan elzárják, megfelelő tájékoztatás nélkül.⁴¹ További sérelem érte a kérelmezőt a fogvatartás alatt, ahol embertelen körülmények között tartották, ami a bíróság szerint az EJEE 3. cikkébe ütköző magatartás. A görög hatóságok nem tájékoztatták megfelelően a kérelmezőt a lakhatási

⁴¹ E szervezetek szót emeltek a rendőri hatalom visszaélészerű használatára ellen is.

lehetőségeiről sem. A kifogásolt helyzet egyértelműen a menekültstátuszhoz kapcsolódik, ha tehát a görög hatóságok azt időközben rendezték volna, nem került volna sor az embertelen és kínzó eljárásokra sem. Így Görögország megsértette az EJEE 3. cikkében foglaltakat. A hatékony jogorvoslatot garantáló 13. cikkel összefüggésben a bíróság vizsgálta, hogy létezett-e megfelelő eljárási garancia az önkényes visszaküldésekkel szemben. A bíróság megállapította, hogy Görögország megsértette a római egyezmény 13. cikkét, tekintettel arra, hogy a jogi képviselő hiánya mellett egyéb kommunikációs zavarok is fennálltak. Belgium tekintetében a bíróság úgy foglalt állást, hogy az szintén megsértette az EJEE 3. cikkét azáltal, hogy a kérelmezőt átadta Görögországnak (mivel Görögországot elmarasztalták a fogvatartás rossz körülményei miatt) és a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét úgyszintén megállapította a belga kiadatási eljárás során.⁴² Amint az látható, az ítélet nehezen egyeztethető össze a Dublin II. rendelettel, megkérdőjelezi a közös menekültügyi rendszer egyik pillérét jelentő kölcsönös bizalmat, valamint az Európai Alapjogi Charta célkitűzéseivel és az abban foglalt rendelkezésekkel (mint amilyen például a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma) szintén nehezen egyeztethető össze.⁴³

4.2. Az N. S. és M. E. egyesített ügyek

Az Európai Bíróság esetjogából jelentőségét tekintve kiemelkedik a 2010-es N. S. és M. E. egyesített ügyekben, 2011 decemberében hozott ítélet.⁴⁴ Az egyik alapeljárás felperese N. S. afgán állampolgár volt, aki az Egyesült Királyságba irányuló utazása során többek között Görögországon is átutazott. Görögországban, 2008. szeptember 24-én letartóztatták, de nem nyújtott be menedékjogi kérelmet. Szerinte őt a görög hatóságok négy napon keresztül fogva tartották, majd kiszabadulását követően arra kötelezték, hogy 30 napon belül hagyja el Görögországot. Állítása szerint bár megpróbálta elhagyni Görögországot, a rendőrség letartóztatta és visszaküldte Törökországba, ahol két hónapon át sanyarú körülmények között tartották fogva. A

⁴² <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050> (2013. 07. 28.)

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.html> (2013. 08. 28.)

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0411:HU:HTML> (2013. 08. 04.)

törökországi fogvatartásból megszökve sikerült eljutnia az Egyesült Királyságba, ahová 2009. január 12-én érkezett meg, és ahol ugyanezen a napon menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderült, hogy akkoriban a görög menekültügyi eljárásoknál súlyos hiányosságok voltak tapasztalhatók, a szükséges alaki követelményeknek nehéz volt megfelelni, a kérelmezők nem kaptak elegendő tájékoztatást és segítséget, valamint a kérelmeiket sem vizsgálták meg alaposan. Ezen kívül rendkívül alacsony arányban adták meg a menedékjogot, illetve a bírósági jogorvoslatok nem bizonyultak elegendőnek, és egyébként is igen nehezen voltak hozzáférhetőek. Ezek a megállapítások hűen tükrözik, hogy a dublini rendszer nem működik tökéletesen, attól függetlenül, hogy az eset miatt elsődlegesen Görögország került górcső alá.

Rendkívül fontos a bíróságnak azon megállapítása az ügygel kapcsolatban, amely szerint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállami bíróságok kötelessége nem átadni a menedékkérőt a „felelős tagállamnak” (még akkor sem, ha egyébként megtehetnék), és pedig akkor, ha a felelős tagállamról alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve. Az Európai Bíróság ítélete sok tekintetben az EJEB fent elemzett M. S. S. ügyben hozott ítéletével összhangban született, ez pedig jól jelzi a két bírói fórum joggyakorlatának állandó kölcsönhatását.

5. A menekültüggyel és a migrációval foglalkozó nemzetközi és uniós szervezetek

Intézményi oldalról tekintve, 1951-től az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), mint az ENSZ autonóm szerve hivatott elsősorban a menekültek és más nemzetközi védelemre szorulókat oltalmazására. A Főbiztosság a genfi egyezményben foglaltak végrehajtásának a legfőbb letéteményese (az államok mellett). Feladata – a taxáció igénye nélkül – a menekültek védelme, helyzetük javítása, a jogvédelem, a befogadási körülmények ellenőrzése, a hontalanok és a hátrányos helyzetűek védelme, valamint az anyagi segítségnyújtás.⁴⁵ Szervezeti oldalról nézve a Főbiztosságot a Menekültügyi

⁴⁵ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> (2013. 08. 02.)

Főbiztos (jelenleg António Guterres, volt portugál miniszterelnök) irányítja, akit az ENSZ Közgyűlése választ meg a főtitkár jelölése alapján. Munkáját a főbiztos helyettes és a védelmi és operatív főbiztos helyettesek segítik. A védelmi és operatív főbiztos helyetteseknek alárendelve működnek a különböző kontinensekre kiterjedő UNHCR irodák.⁴⁶ Az UNHCR központja Genfben van, Budapesten pedig a Közép-Európai Regionális Képviselőlet található.

A migráció terén kiemelkedő szerepet vállal a szintén 1951-ben alapított Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM). A Szervezet együttműködést biztosít a több mint 151 tagország között.⁴⁷ A Szervezet tevékenysége magában foglalja a nemzetközi migrációs jog, a tanácsadás, és a migráns jogvédelem kérdéskörét, valamint a migráció egészségügyi és a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos dimenziójának előmozdítását is. A Szervezet nagy hangsúlyt fektet a kutatásra és a migráció kapcsán feltárt adatok elemzésére, amely keretében például két évente nemzetközi migrációs jelentést jelentet meg („World Migration Report” címmel). A Szervezet struktúráját tekintve a tagállamok egy-egy képviselőjéből álló Tanácsra, illetve Igazgatóságra (azon belül is a főigazgatóra, főigazgató-helyettesekre és meghatározott számú személyzetre) tagolódik. Székhelye Genfben található.⁴⁸

A menekültüggyel foglalkozó uniós szervezetek közül elsőként a FRONTEX említendő meg. A szónak francia gyökerei vannak, teljes nevén Európai Unió Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökségnek hívják. Közel tíz éve, 2004-ben hozták létre,⁴⁹ székhelye pedig Varsóban van. A FRONTEX koordinálja a tagállamok közötti kooperációt a külső határok tekintetében, támogatást nyújt a határőrök kiképzésében, kockázatelemzést végez, figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzését, kutatómunkát végez, hogy lehetne a technológiai hiányokat megszüntetni a határokon, valamint támogatást nyújt a tagállamoknak a közös visszatérítési

⁴⁶ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/about-us/governance-and-organization/unhcr-organigram.html> (2013. 08. 04.)

⁴⁷ <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/members-and-observers/governments/memberstates.html> (2013. 08. 04.)

⁴⁸ <http://www.ittvagynk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=29> (2013. 08. 04.)

⁴⁹ A Tanács 2007/2004 EK rendeletével.

műveletek során.⁵⁰ Néhány éve, 2008-ban a Bizottság egy új programot indított el, amelynek a célja a FRONTEX hatékonyabbá tétele lett, amelyet a problémás harmadik államokkal – így például a balkáni és az észak-afrikai országokkal – való együttműködésben láttak megvalósulni. Az együttműködés keretében jobb ellenőrzési és megfigyelési berendezéseket beszerzése szükséges, amely nemcsak az illegális bevándorlók megállítására szolgálna, hanem a bűnözés hatékonyabb visszaszorítására is.

Az 1168/2011/EK rendelet módosításaként az Európai Tanács és az Európai Parlament felruházta a FRONTEX-et, hogy biztosítsa a szükséges segítséget az európai határvédelmi rendszer fejlődésében. Ez alapján jött létre az EUROSUR, amelynek pán-európai határvédelmi rendszerként három nagy feladata van. Az első, hogy csökkentse az illegális bevándorlók számát; a második, hogy egyes esetekben megvédje azokat az illegális bevándorlókat, akik veszélyes körülmények között – kiváltképp a tengereken – próbálnak meg az Európai Unió területére bejutni; illetve a harmadik, hogy a belső biztonságot növelje. Az EUROSUR keretein belül az információcsere „helyzetképek” segítségével történik, amelyek információkból és hírszerzési adatokat tartalmazó grafikus felületekből állnak.

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatalt (EASO) az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EK rendelete alapján hozták létre. Célja, hogy megerősítse a menekültügy terén folytatott gyakorlati együttműködést, segítse a közös európai menekültügyi rendszer jobb végrehajtását, operatív támogatást nyújtson a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamoknak, illetve tudományos és technikai segítséget nyújtson az Unió jogalkotásához és stratégiatervezéséhez. Feladata az információcsere előmozdítása, illetve a bevált gyakorlatok azonosítása és egymáshoz való közelítése a menekültügy területén, valamint a Hivatal tevékenységei közé tartozik a menedékkérők származási országaival kapcsolatos információk gyűjtése és a származási országokról szóló jelentések készítése és elemzése is.

⁵⁰ <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (2013. 08. 04.)

6. A menekültügyet és a migrációt szabályozó hazai jogszabályok

Magyarországon a külföldiekre való utalás már Szent István Imre herceghez írt Intelmeiben is megjelenik „a vendégek befogadásáról és gyámolításáról” című szakaszban, Kálmán király pedig törvényeiben a külföldiek belépéséhez már azt is megkövetelte, hogy egy honos személy vállaljon kezességet értük, valamint erősen diszkriminált egyes népcsoportokat (pígy például az izmaelitákat). Mindazonáltal érdekesség, hogy Kálmán király nevéhez fűződik a menedékjog megsértésének egy igen kirívó esete is, ugyanis a megvakított Álmos herceget úgy végeztette ki, hogy a herceg közben a dömösi egyház Szent Margit oltárába kapaszkodott.⁵¹ A külföldiek igazgatására vonatkozó törvény megalkotásának igénye szignifikánsan a reformkorban jelentkezett. Az első bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot Irányi Dániel nyújtotta be, amelynek folyamodványaként megszületett a községekről szóló 1886. évi XXVII. törvénycikk, amely értelmében „a külföldi a községben lakhatik, települhet és a község kötelékébe felvétethetik”, ha teljesíti a meghatározott törvényi feltételeket.

Míg a korai népességmozgások többnyire befelé irányultak, az 1880-as évek és az első világháború között a kivándorlások száma ugrott meg jelentősen, olyannyira, hogy „keserű magyar hagyományként” is szokták jellemezni ezt az időszakot, amikor is kétmillió ember hagyta el az országot, főleg gazdasági okokból.⁵² A második világháború, valamint az azt követő békeszerződések további vándorlási hullámot eredményeztek, jelentősen átrajzolva ezzel Közép-Európa etnikai térképét. A határok később, az 1965-os forradalom hatására valamelyest megnyíltak, így a következő három hónapban mintegy százezren menekültek el az országból Ausztrián keresztül. A menekültek egy része végül az Egyesült Államokban telepedett le, míg másik része ötven különböző országban területén szóródott szét.

⁵¹ <http://lexikon.katolikus.hu/M/mened%C3%A9kjog.html> (2013. 07. 25.)

⁵² <http://menedek.hu/magyarorszagi-menekultugy-tortenete> (2013. 08. 02.)

Napjaink helyzetét tekintve elmondható, hogy míg 2012-ben összesen 2157 ember kért menekültstátust Magyarországon, addig 2013-ban csupán május végéig közel 7500, (főként koszovói, pakisztáni, afgán, algériai és szír állampolgárok), januártól pedig megnőtt azoknak a menedékkérőknek a száma, akik megpróbálnak visszaélni a menekültügyi eljárással. Ők gazdasági menekültek, akiket nem politikai, vallási, etnikai hovatartozásuk miatt üldöznek, csupán kilátástalan saját országukban az életük.⁵³

7.1. Menekültügy és migráció az Alaptörvényben

Alaptörvényünk két ponton szabályozza a menekültügy és a migráció kérdéskörét, ezek pedig a XIV. és a XXVII. cikkek, vagyis a mozgásszabadságra és a menedékjogra vonatkozó rendelkezései.

A XIV. cikk első és második bekezdése szerint „magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.” A XXVII. cikk szerint pedig „mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.” A mozgásszabadság joga ezek alapján egy első generációs emberi jog, bár mára már vannak egészen modern aspektusai is, melyeket főleg a XXI. század globális migrációinak köszönhet. Szoros kapcsolatban áll az egyéni méltósághoz való jog dinamikus oldalával, illetőleg a személyi szabadsághoz való joggal is, hisz a mozgásszabadság jelölhető akár annak egyik fokozataként is. A címzettek az önkéntesség elve alapján gyakorolhatják, vagyis törvény keretei között mindenki szabad elhatározása szerint élhet vele. Alanyai elvileg az állampolgárok, de státus jellege az

⁵³ <http://www.origo.hu/itthon/20130620-ugrasszeruen-megnott-a-magyarorszag-i-menekultek-szama.html> (2013. 08. 02.)

európai integrációval összefüggésben bizonyos tekintetben oldódni kényszerül. Az állampolgársági jelleg abból adódik, hogy az állam belső szuverenitása körében megkülönböztetheti, valamint eltérő jogállást biztosíthat a területén tartózkodó állampolgároknak és idegeneknek (így például a hontalanoknak, a menekülteknek, vagy a bevándorlóknak), illetőleg az idegenek között további differenciálást is végezhet (így például az alapján, hogy turizmus, munkavállalás vagy tanulmányok folytatása végett érkeznek-e hazánkba). Tárnya a mozgás, vagyis az egyén helyváltoztatása és helykiválasztása (így például utazás, költözés vagy kényszervándorlás, illetve a lakóhely vagy tartózkodási hely kiválasztása). Egyénileg vagy közösségileg is gyakorolható, de funkcióját tekintve mindvégig személyes szabadságjog marad (függetlenül attól, hogy egyszerre hányan gyakorolják ténylegesen). Tartalmát tekintve megkülönböztetjük vertikális és horizontális oldalát, utóbbin belül pedig annak statikus és dinamikus olvasatát. A mozgásszabadság vertikális olvasatban a közlekedési szabadságra terjed ki (így például a közúti közlekedésben való részvételre, vagy a közterületek használatára), illetőleg a fogyatékos személyeknek az érzékelhető, akadálymentes környezethez, valamint a közlekedési eszközök igénybevételehez és a megfelelő lakhatási forma kiválasztásához való jogára. A mozgásszabadság a horizontális olvasat statikus oldala alapján a tartózkodási hely és lakóhely szabad megválasztásának a jogát, a külföldiek állandó tartózkodáshoz vagy letelepedéshez való jogát és a menekültként való elismerés jogát jelenti, míg a horizontális olvasat dinamikus oldala szerint a külföldre utazáshoz és az útlevélhez való jogot, a hazatéréshez vagy a kivándorláshoz való jogot, a külföldiek be-, ki-, áttutazásának a jogát és az üldöztetésből fakadó meneküléshez való jogot. Azonban a mozgásszabadsághoz való jog nem korlátlan, hiszen eleve csak azokat illeti meg, akik törvényesen tartózkodnak az ország területén. További korlátozásnak tekinthetők a közlekedési szabadság vagy az országon belüli mozgás korlátai, a külföldre utazás korlátai és a külföldiek beutazásának és tartózkodásának a korlátai. Korlátozásra okot adhat még egyéb nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közegészségi körülmény, illetőleg a közérkölc, a közrend vagy más közérdek is, ezen felül pedig különleges jogrend idején is korlátozható. Azonban a korlátozásnak is van korlátozása: a non refoulement elv, a saját állampolgár kiutasításának a tilalma, a csoportos kiutasítás tilalma, külföldiek esetén pedig a

törvényes határozat követelménye (még akkor is, ha a külföldi illegálisan tartózkodik az országban).

A menedékjogról az Alaptörvény XIV. cikkének harmadik bekezdése rendelkezik, amely szerint „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Ezek alapján könnyen úgy tűnhet, hogy a menedékjog egy kérelemre elnyerhető jogcím, amely a Magyarországon belüli tartózkodásra, illetőleg a kiutasítás, a kiadatás és a visszaküldés elleni védelemre jogosít fel. Alkotmányjogi szempontból viszont emberi jognak tekintendő, amely funkcióját tekintve sokkal inkább egy szabadságjog jellegű védőjog, mint alanyi jog, és amely elnyerése menekült, oltalmazott vagy menedékes státuszt eredményez. Az Alaptörvény – az 1951. évi genfi egyezményrel összefüggésben – felsorolja az üldöztetés öt fajtáját, úgymint a faji vagy vallási okból történő üldöztetést, a nemzeti vagy a társadalmi csoporthoz való tartozás miatti üldöztetést, illetőleg a politikai vélemény miatti üldöztetést. Mindazonáltal, a menedékjog nem korlátlan, hiszen érdemtelenség vagy rászorultság hiányában nem nyerhető el. Emellett a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény is felállított néhány korlátot elnyerésével szemben, így például a kiinduló országba való visszatérés esetén, a régi állampolgárság visszaszerzése esetén, egy új állampolgárság megszerzése esetén, az alapul szolgáló körülmény megszűnése esetén, vagy hamis dokumentumok, valótlan tények szolgáltatása esetén meg kell vonni a menedékjogot. Azonban a korlátozásnak itt is van korlátozása, hiszen a non refoulement elv betartása a menedékjog megvonásával kapcsolatban is kötelező zsinórmérték.⁵⁴

⁵⁴ Chronowski Nóra: Mozgásszabadság, menedékjog. Előadás, PTE ÁJK, Pécs (2013.09.27.)

7.2. Menekültügy és migráció a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben

A hazánkban felmerülő menekültügyi és a migrációs kérdéseket elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szabályozza. Alapvetően fontos, hogy a törvényt minden esetben a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményrel, valamint az azt kiegészítő 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvvel, továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezményrel összhangban kell alkalmazni és értelmezni.

A törvény háromféle központi státuszt különböztet meg a menekültügy terén: a menekült státuszt, az oltalmazott státuszt és a befogadott státuszt. Azok, akik menekült státuszt nyernek el hazánkban, a magyar állampolgárokhoz hasonló státuszt kapnak, hisz a magyar állampolgárokkal azonos jogokat élveznek, kivéve a parlamenti választás jogát, három év folyamatos magyarországi tartózkodás után pedig akár állampolgárságot is kérelmezhetnek, amennyiben a további törvényi feltételeknek is megfelelnek. A magyar jog szerint oltalmazott státuszra az jogosult, aki nem menekült, ugyanakkor fennáll annak a valós veszélye, hogy visszaküldése esetén úgynevezett „súlyos sérelemnek” lenne kitéve. Az oltalmazottak státusza és jogi helyzete nagyon hasonlít a menekültekéhez, és ezáltal a magyar állampolgárokéhoz. Végül a magyar jog befogadottnak nevezi azt a nemzetközi védelemre szoruló külföldit, akit nem lehet hazájába visszaküldeni, mert ott üldözés, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy halálbüntetés áldozata lenne, de mégsem jogosult sem menekült, sem oltalmazott státuszra. A befogadott státuszt egy évre adják (bár lejártával egyidejűleg meghosszabbítható) és magába foglalja a munkavállalás lehetőségét is, mindazonáltal a befogadottak részére a magyar állam semmilyen magyar úti okmányt nem ad (akkor sem, ha semmilyen úti okmánnyal nem rendelkeznek).

7.3. A menekültügyi őrizet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben

A törvény számtalan rendelkezése közül napjainkban az úgynevezett „menekültügyi őrizet” intézménye váltja ki a legtöbb vitát. A menekültügyi őrizet a rendészeti őrizetnek egy olyan speciális formája, amelynek alanya a menedékjogot kérelmező külföldi

természetes személy, és amelyet csakis hat feltétel együttes teljesülése esetén lehet alkalmazni. E feltételek a menekültügyi őrizet céljára, korlátaira, módjára, időtartamára, helyére és a menedékjogot kérelmező külföldi természetes személy tartózkodási jogcímére vonatkoznak.⁵⁵

Az őrizet célját tekintve egyrészt arra irányulhat, hogy a menekültügyi eljárás lefolytatását biztosítsa – vagyis annak megállapítását, hogy fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének törvényi feltételei. Ezzel kapcsolatban a törvény taxatív felsorolhat olyan okot, amelyek esetén menekültügyi őrizet rendelhető el (példának okáért akkor kerülhet rá sor, ha az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, bár ennek megállapítása szükséges, vagy pedig ha az elismerését kérő a hatóság előtt elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza). Másrészt pedig azt célozhatja meg, hogy amennyiben a menedékjogi kérelem előzetes vizsgálata során kiderül: a dublini rendelet alkalmazásának van helye és a rendelet szerint a menedékjogot kérelmező átvételére és kérelmének megvizsgálására másik tagállam köteles, akkor biztosítva legyen a kérelmező átadása a másik tagállamnak azáltal, hogy a külföldi az átadás végrehajtásáig, de legfeljebb hetvenkét óráig a számára kijelölt tartózkodási helyet az átadás végrehajtásának biztosítása érdekében nem hagyhatja el.

Az őrizet több oldalról is korlátok közé van szorítva. Alaptétel szerint nem rendelhető el menekültügyi őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet terjesztett elő – magyarán szükség van további feltételekre is. E további feltételek szükségességére utal az is, hogy a törvény szövege szerint a menekültügyi őrizet elrendelésére egyedi mérlegelés esetén és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedések alkalmazásával nem biztosítható – magyarán az őrizet, ahogyan az Csizmadia Tamás, a Belügyminisztérium sajtófőnökének szavaiból is kiderül,⁵⁶ csakis egyfajta ultima ratio-ként szolgálhat, vagyis csakis akkor rendelhető el, ha a rendelkezésre álló egyéb eszközök nem alkalmazhatóak. Éppen ezért az őrizet elrendelése előtt a menekültügyi hatóság minden esetben köteles mérlegelni, hogy az elérendő célok a rendelkezésre állást biztosító

⁵⁵ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 31/A. § (1)-(10) bek.

⁵⁶ http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=MaVp963bCso (2013. 08. 05.)

intézkedések alkalmazásával (mint például a menekültügyi hatóság előtti rendszeres jelentkezésre kötelezéssel, vagy menekültügyi óvadék kiszabásával) biztosíthatóak-e. Ezen felül további korátokkal is találkozhatunk a törvényben, így például nem rendelhető el menekültügyi őrizet a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérővel szemben sem, valamint az őrizet kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben csak végső intézkedésként, a gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve rendelhető el.

Az őrizet elrendelésének módjáról a törvény akként rendelkezik, miszerint a menekültügyi őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre is kell hajtani. Ezen felül – a házastársak kivételével – a férfiakat a nőktől, valamint a kiskorú gyermekkel rendelkező családokat – a magánélet megfelelő védelmének biztosításával – a többiektől el kell különíteni, a különleges bánásmódot igénylő személyek elhelyezéséről pedig sajátos szükségleteikre figyelemmel kell gondoskodni.

A menekültügyi őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el. E hetvenkét órás őrizetet a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az őrizet helye szerinti járásbíróság legfeljebb három alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja, azonban az őrizet teljes egészében sosem lehet hosszabb hat hónapnál, a kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében pedig harminc napnál. Ezen felül a törvény felsorolja azokat az eseteket is, amikor a menekültügyi őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni, így például akkor, ha az elrendelésének oka megszűnt, vagy pedig ha az őrizetbe vett elismerését kérő egészségügyi állapota miatt huzamos kórházi kezelést igényel.

A menekültügyi őrizetet a menekültügyi hatóság csakis az erre a célra kijelölt, az őrizet végrehajtására szolgáló intézményben hajthatja végre. A jelenlegi tervek szerint Békéscsabán, Debrecenben (egy a jelenlegi táboron belüli régi épületben) és Nyírbátoron lesznek erre szolgáló intézmények. Végül pedig hatodik feltételként említendő meg, hogy az őrizet csakis olyan kérelmező ellen rendelhető el, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul – magyarán azért tartózkodik Magyarország területén jogszerűen, mert menekültügyi kérelmet nyújtott be, de azt jogerősen még nem bíráltak el.

A menekültügyi őrizet roppant fiatal jogintézmény, hiszen csupán 2013. július 1-jétől alkalmazzák. Jogszabályi hátteréről a már említett menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szolgál, amelybe az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény révén került be. Bevezetésének indoka egy négylépcsős ok-okozati láncként vázolható fel. Magyarországon 2012 közepére – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) szavaival élve – az idegenrendészeti őrizetbe vétel az addigi kivételes előfordulás helyett általánossá vált. Erre reflektálva az UNHCR és az Európai Bizottság éles kritikával illette a magyar gyakorlatot – utóbbi kötelezettségszegési eljárást is indított hazánk ellen –, hiszen véleményük szerint nem lehet vélelmezni azt, hogy minden menekült bűnöző lenne.⁵⁷ E kritikát csak megerősítette az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága hazánkat nem oly régen két alkalommal is elmarasztalta a menedékkérők jogellenes, önkényes fogvatartása terén. Mindkét ügyben a hazánkban menekültstátuszért folyamodó külföldiek (egy palesztin és két iraki személy) azért fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához, mert mindaddig a személyes szabadság teljes megfosztásával járó őrizetben kellett maradniuk, amíg a menekültkérelmük ügyében született döntésre vártak. Elzárásuk a nyírbátori idegenrendészeti fogdán közel fél évig tartott, bár végül mindhárman védelmet kaptak hazánkban. A Bíróság döntéseit elsősorban a Lokpo és Touré Magyarország elleni ügyére alapozta, az akkori döntés releváns szakaszait hosszasan, szó szerint idézve. A Bíróság már akkor kimondta, hogy önkényesnek minősül – és ezáltal az Egyezmény 5., a szabadsághoz és biztonsághoz való jogról szóló cikkével ellentétes –, ha a menedékkérőket az érdemi eljárásra utalást követően is idegenrendészeti őrizetben tartják fogva. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a menedékkérők fogvatartása esetén különös figyelmet kell fordítani arra a körülményre, hogy nem bűnözőkről, hanem olyan személyekről van szó, akik gyakran életüket féltve menekültek el saját hazájukból. Mindenkor érvényes továbbá az a szabály, miszerint a fogvatartás nem lehet hosszabb annál, mint amit az elérni szándékozott cél feltétlenül megkíván.⁵⁸

Ennek megfelelően 2013 elején a menekültügyi szabályozást a törvényhozó hatalom megváltoztatta, azonban a kritikusok nagy meglepetésére nyár elején felvetődött egy, a

⁵⁷ ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR): A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések

⁵⁸ <http://helsinki.hu/ket-nyertes-ugy-strasbourgban> (2013. 08. 13.)

korábbi gyakorlattal lényegében teljesen megegyező intézmény bevezetésének ötlete, amelyet menekültügyi őrizetnek neveztek el. A bevezetés legfőbb oka – ahogyan azt az intézmény legelső ismertetésekor Kósa Lajos, a kormánypárt ügyvezető alelnöke is kiemelte – az volt, hogy a túl liberális szabályozás miatt január elsejétől megháromszorozódott a menekültek száma, és ezzel együtt több lett a menekültek által elkövetett szabályértés és bűncselekmény is.⁵⁹ A törvénymódosításnak a menekültügyi őrizet bevezetését előíró része tehát főleg e problémára reflektál. Bár minket elsősorban az érdekel, hogy a menekültügyi helyzet alakulása hazánkra nézve milyen hatásokkal jár, ezt csakis úgy érthetjük meg teljes egészében, ha legalább egy gondolat erejéig nemzetközi kontextusba helyezzük témánkat. Kétségtelen, hogy a liberális szabályozás is oka lehet a menekültügyi mutatók jelentős megugrásának, azonban ennél jóval többről van szó. Példának okáért az afganisztáni biztonsági helyzet, a szíriai polgárháború és az európai országok menekült-kezelési taktikái – vagyis a nyugat-európai államok azon gyakorlata, amely alapján igyekeznek arra szorítani a kelet-európai országokat, hogy maguk fogadják be a határátlépőket – szintén jelentősen megváltoztatják a statisztikai mutatókat.⁶⁰

8. A menekültüggyel és a migrációval foglalkozó hazai szervezetek

Mindenekelőtt fontos tisztáznunk, hogy hazánkban a rendészeti igazgatási feladatok ellátása – vagyis a határrendészet, az idegenrendészeti és a menekültügyi igazgatás – a belügyi igazgatás részét képezi. A határrendészet hazánk országhatárainak az ellenőrzését jelenti, érdemben pedig azokon a határszakaszokon megy végbe, amelyek olyan országoktól választanak el minket, amelyek nem részes államai az 1990. évi schengeni egyezménynek. A határrendészeti feladatokat a Rendőrség látja el, a határőrizettel kapcsolatos irányadó jogszabályi rendelkezéseket pedig az előbb említett egyezmény tartalmazza. Az idegenrendészeti jog ezzel szemben a harmadik országbeli állampolgárok (nem EGT- és nem magyar állampolgárok) be- és kiutazási, valamint tartózkodási szabályait határozza meg, a leggyakrabban eljáró szervek közül pedig a

⁵⁹ <http://index.hu/belfold/2013/05/21/menekultugy/> (2013. 08. 22.)

⁶⁰ <http://www.jogiforum.hu/hirek/30262> (2013. 08. 20.)

belügyminiszter, a külügyminiszter, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), annak regionális igazgatóságai, a konzuli tisztviselők, valamint a Rendőrség emelendők ki. Ezen felül egyes idegenrendészeti eljárásokban szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ és a Rendőrség is eljárhat.

Számunkra viszont sokkal fontosabb ezeknél a hazai menekültügyi igazgatás szervezeti felépítése. Itt alapvetően hét főbb szereplőt különböztethetünk meg, ezek pedig az UNHCR Közép-Európai Regionális Képvisellete és Globális Szolgáltató Központja, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Központi Menekültügyi Nyilvántartás, a különféle menekülttáborok, a Magyar Vöröskereszt, az Alkotmánybíróság, illetőleg az Alapvető Jogok Biztosa.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala, az UNHCR 1989 óta működik Magyarországon. A kezdeti időszakban elsősorban Magyarország kormányzatát segítette a nemzetközi menekültjoggal harmonizált nemzeti jogszabályok megalkotásában, valamint a menekültellátó infrastruktúra kiépítésében. A szervezet emellett a román és jugoszláv menekültek és menedékkérők kezelésében is támogatta az országot. Mandátumának megfelelően az UNHCR a menedékkérelmek elbírálásában is részt vett, mivel Magyarország földrajzi korlátozással csatlakozott az 1951. évi egyezményhez, nevezetesen az ország csak európai menedékkérők esetében vizsgálta, hogy teljesülnek-e a menekültstátusz kritériumai. Ma a szervezet magyarországi irodája az UNHCR Közép-Európai Regionális Képviseletének keretei között működik. A budapesti székhelyű Regionális Képviselet a térség hét államában fejt ki tevékenységét: Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában, Szlovéniában és Magyarországon.⁶¹ Főbb céljai közé tartozik többek között elérni, hogy a befogadás és az ellátás körülményei megfeleljenek az elvárt színvonalnak úgy a befogadó állomásokon, mint a menekültellátó rendszer többi intézményében, valamint, hogy az ott tartózkodó menedékkérők és menekültek tiszteletteljes bánásmódban részesüljenek, amely figyelembe veszi az életkorukból, társadalmi nemükből és sokszínűségükből fakadó különleges szükségleteiket. Ezen kívül törekszik biztosítani a tisztességes és hatékony menekültstátusz-meghatározó eljárást,

⁶¹ <http://www.unhcr-centraleurope.org> (2013. 08. 29.)

illetve azt, hogy a nemzeti jog előírásai és a menekültstátuszt megállapító hatóságok tevékenysége összhangban legyen a mérvadó nemzetközi normákkal és színvonallal.

A Kormány az egységes migrációs szervezet kialakításának első fázisaként, a 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelettel, önálló központi hivatalként, 2000. január 1-jei hatállyal hozta létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalát. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés folyamatában a jogharmonizáció és intézményfejlesztés végrehajtása érdekében az Országgyűlés 2001. május 19-én törvényt alkotott a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint módosította a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt. Ezzel megnyílt a jogi lehetőség az egységes migráció szervezet országos kiépítésére. A Kormány a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) létrehozásáról szóló 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelet módosításával 2002. január 1-jei hatállyal létrehozta a központi hivatal területi szerveit, a regionálisan szervezett igazgatóságokat. A BÁH a belügyminiszter, valamint az egyszerűsített honosítással kapcsolatos eljárások tekintetében a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítása és felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező, önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi hivatal.⁶²

A Központi Menekültügyi Nyilvántartás egy olyan nyilvántartás, amely a menekültügyi hatóság által menekültként vagy menedékesként elismertek, továbbá az elismerésüket kérelmező külföldiek személyes adatait, a tartózkodásukkal, az őket megillető ellátásokkal és támogatásokkal összefüggő adatokat, továbbá az ezekben az adatokban bekövetkező változásokat tartalmazza. Különleges adatokat is tartalmaz, amelyek a nemzeti, nemzetiségi hovatartozásra, illetőleg a vallásos meggyőződésre vonatkoznak. A nyilvántartásban kezelt adatok tekintetében – az újjnyomat kivételével – adatkezelő és adatfeldolgozó a központi menekültügyi hatóság, vagyis a BÁH.

A menekülttáborok átmeneti, ideiglenes megoldást nyújtanak a menekültek számára. Jelenleg öt idegenrendészeti fogda, és három menekülttábor működik Magyarország területén. Idegenrendészeti fogdák működnek Békéscsabán, Nyírbátoron, Kiskunhalason, valamint a Budapest Repterén. Menekülttábori intézmény működik

⁶² <http://www.bmbah.hu> (2013. 08. 22.)

Debrecenben és Bicskén, illetve 2013. augusztus 5-én nyitotta meg kapuit a Vámoszabadiban kialakított menekülttábor. A debreceni menekülttábor nyitott menekülttábor, ahol a menekültügyi eljárás ideje alatt tartózkodhatnak a menedékkérők. A bicskei intézmény elismert menekültek részére fenntartott integrációs központ, ahol a menekültek felkészítést kapnak a magyarországi integrációjukhoz. Debrecen, Magyarország legnagyobb befogadó állomása a menekültügyi eljárás idejére biztosít szállást és ellátást a megfelelő okmányokkal érkező menedékkérőknek. Azok, akik végül megkapják a menekült státuszt vagy kiegészítő védelemben részesülnek, Bicskére kerülnek, ahol felkészítést kapnak a magyarországi beilleszkedéshez.⁶³

A Magyar Vöröskereszt feladatkörének tekinti a táborok és az idegenrendészeti fogdák rendszeres látogatását, valamint a folyamatos szükségletfelmérést, monitorozást és az egészségügyi szükségletek felmérését az intézményekben elhelyezett menekültek körében. További feladatának tekinti az adományok gyűjtését és osztását mind a menekülttáborokban, mind pedig az idegenrendészeti fogdákból. Kapcsolatot tart a hatóságokkal valamint más hazai partnerszervezetekkel, a külföldi szervezetekkel, a NGO-kal a pályázatok és egyéb bevételi források felkutatásának érdekében.⁶⁴

Ahogy az uniós vetület elemzésénél nem mehettünk el szó nélkül az EJEB és az Európai Bíróság gyakorlata mellett, úgy a hazai vetület elemzésénél sem hagyhatjuk figyelmen kívül az alkotmányos szempontból roppant meghatározó Alkotmánybíróság gyakorlatát. A taláros testület ugyan több alkalommal is foglalkozott a menedékjog kérdéskörével, gyakorlata ennek ellenére mégis szegényesnek nevezhető, hiszen sarkalatos megállapításokat nem tett egyikkel kapcsolatban sem. Mindazonáltal kiemelendő a 21/1996. (V. 17.) AB határozat, amelyben kimondták, hogy „az emberi jogok mindenkit megilletnek, az állampolgári jogok értelemszerűen a magyar állampolgárokat, egyes jogoknál az Alkotmány maga határozza meg a sajátos jogosulti

⁶³ <http://www.voroskereszt.hu/menekueltuegy.html> (2013. 08. 23.)

⁶⁴ <http://www.voroskereszt.hu/menekueltuegy.html> (2013. 08. 22.)

kört (menedékjog, választójog)”. Magyarán az alkotmányozó hatalom jogosult arra, hogy a menedékjog lehetséges alanyainak körét meghatározza.⁶⁵

Az Alapvető Jogok Biztosa a kilencvenes évek közepén kezdett el foglalkozni a menekültügy kérdéskörével. Az elsők között tapasztalta meg a rendszerváltással együtt járó országhatár-megnyitásokban rejlő problémákat. Így például a megnövekedett migráció eredményeként egyre több állampolgárság iránti kérelem érkezett be, amelyek elbírálása rendkívül hosszadalmasnak bizonyul (akár évekig is elhúzódhatott), valamint az állampolgársági alkotmányos alapismeretekre vonatkozó vizsgáztatási gyakorlat is egészen eltérő volt megyénként. Ezen felül az idegenrendészeti hatóságok által kijelölt helyen való tartózkodás és az idegenrendészeti őrizet végrehajtása számos érintettnek sérelmet okozott (hiszen például nem folytathattak jövedelemszerző tevékenységet, nem részesülhettek szociális támogatásban, sőt még ideiglenes tartózkodási engedélyt sem kaphattak). Ezek orvoslása végett az ombudsman változatos módszereket alkalmazott. Először is megállapította, hogy az állampolgárság iránti kérelmek ugrásszerű növekedésére a magyar közigazgatás nem volt felkészülve, illetve sikerült elérnie, hogy az állampolgárságukat kérelmezőket értesítsék az eljárás befejezésének várható időpontjáról. Ezen felül helyszíni vizsgálatok során ellenőrizte többek között Nyírbátor, Miskolc, Győr és Balassagyarmat közösségi szállásait, illetve a külföldiekkel napi kapcsolatban álló útlevélkezelők és a közösségi szálláson szolgálatot teljesítő határőrök munkakörülményeit is megvizsgálta, valamint sikerrel kezdeményezte több ponton is az általa kritizált idegenrendészeti törvény módosítását és a konzuli védelemről szóló törvény megalkotását. A kétezres évek elején a világszerte növekvő gazdasági és politikai migráció, a helyi háborúk és súlyos válságok következményei, valamint a magyar állampolgárok utazási kedve nehezen megoldható feladatok elé állította az illetékes magyar hatóságokat. Már ekkor felmerült például, hogy azok a külföldiek, akik érvényes okmányok nélkül kérik menekültként való elismerésüket, jogtalanul tartózkodnak Magyarországon területén. E problémákat az ombudsman különféle módon orvosolta. Megállapította, hogy a menedékjog legfontosabb sajátossága, hogy ez az egyetlen olyan alkotmányos jog, amelyet Magyarország kizárólag külföldi

⁶⁵ Az Alkotmánybíróság menekültügyet érintő további határozatai: 20/1992. (V. 26.), 16/1999 (VI. 11.), 55/2001. (XI. 29.), 775/B/2006., 39/2007 (VI. 20.), 74/2009. (VII. 10.) AB határozatok.

állampolgárok számára biztosít. Ezen felül megállapította többek között azt, hogy az országban törvényesen tartózkodó menekültkénti elismerését kérő személyre az idegenrendészeti szabályokat mindaddig nem lehet alkalmazni, amíg a külföldi itt-tartózkodása jogszerű. Amennyiben pedig a jogalkotó az országban jogszerűen tartózkodó menedékkérők mozgási szabadságát korlátozni kívánja, azt nem a külföldiekre általában irányadó törvényben vagy végrehajtási rendeleteiben, hanem a menedékjogról szóló törvényben kell szabályozni. Mindezek mellett rámutatott arra, hogy helytelen dolog nemzetiségi hovatartozás alapján sorrendet állítani a kérelmet benyújtók között, illetőleg sikeresen kezdeményezte a kitoloncolási eljárásról szóló jogszabály megalkotását is. Nem sokkal később, 2006-ban pedig megkapta az első olyan beadványt, amely az Európai Unió tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek koordinált elbírálását szabályozó Dublini Rendelet hazai alkalmazását kifogásolta. A biztos munkája azonban itt nem állt meg, azóta is folyamatosan törekszik a menekültüggyel és a Dublini Rendelettel kapcsolatos problémák felderítésére és a problémák orvoslásának megkísérlésére.

KRITIKÁK

A dublini rendszer aktuális problémái

9. Kritikák a nemzetközi és az uniós szabályozási megoldásokkal kapcsolatban

A dublini rendszert születése óta számos súlyos kritika érte a hatékonyság hiánya és a működés embertelen következményei miatt, továbbá azért, mert aláássa a menedék intézményét Európában. Jól mutatja ezt a helyzetet egy tavaly januárban történt iráni férfi tragédiája. A férfi a saját keze által vetett véget életének. Pszichés zavarait az átmeneti szállásaként funkcionáló menekülttáborban észrevették, majd a würzburgi klinika vizsgálata után visszaszállították.⁶⁶ Az orvosok környezet- és életmódváltozást javasoltak, de ez egyszerűen nevetségesnek hatott. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy ezzel az indokkal, a kormányhoz vagy a közösségi szállás igazgatójához benyújtott

⁶⁶ <http://magyarnarancs.hu/kulpol/fogadjisten-83693>, 2013.08.04

családegyesítési kérelem, esetleg egy bérlakás igénye azonnal, gyorsított eljárásban lehetségessé válna. Így a tábor elviselhetetlensége, az embertelen bánásmód, a jogfosztottság és a tehetetlenség logikusan vezethettek a férfi halálához.

Ahogy azt korábban már bemutattuk, a rendszert az uniós tagállamok elsősorban azért hozták létre, hogy csökkentsék a menedéjjoggal való visszaélés lehetőségét és javítsák a menekültügyi döntéshozatal hatékonyságát azáltal, hogy biztosítják: egy menedékkérelem ügyében csakis egy ország jár el az Európai Unión belül. Az ellentmondások és a problémák egyrészt a rendeleten belüli hiányosságoknak, másrészt pedig a rendkívül törékeny koncepciónak köszönhetőek, amely azon az elgondoláson alapult, hogy Európán belül azonos feltételeket lehet teremteni harmonizált védelmi szintekkel.

A Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE) és partnerszervezetei, továbbá az UNHCR egyetértenek abban, hogy hosszú távon szükséges a dublini rendszer alapelveinek alapvető felülvizsgálata, figyelembe véve a menedékkérők és bizonyos tagállamok kapcsolatát is. Az egyes tagállamokban markáns különbségeket állapíthatunk meg a dublini rendelet alkalmazása során. Ennek eredményeképpen a Dublini II. rendelet hatálya alá tartozó menedékkérők menedékkérelmei nem mindig részesülnek tisztességes és hatékony vizsgálatban.⁶⁷ Az Európában védelmet kereső menedékkérőket a dublini rendszer gyakran hosszú ideig bizonytalanságban tartja. A dublini rendszer adott esetben megnyilvánuló ésszerűtlenségét szemlélteti az, hogy az egyes tagállamok gyakran ugyanannyi menedékkérőt fogadnak, mint amennyit átadnak egymásnak.

A mostani rendszer nem nyújt elegendő védelmet a menedékkérők számára, sőt a rendelet több pontban egyenesen akadályozza a menekültkérők személyes jogainak vagy jólétének biztosítását, egyes esetekben még a menedékkérelmük megfelelő elbírálását is, de gondokat okoznak a tagállamok között egyenlőtlenül eloszló menedékkérelmek is. A menedékkérők kényszerű átszállítása a megállapított felelős országokba olyan problémákat hordoz magában, mint a családok szétválasztása vagy az átszállítás elleni fellebbezés hatékony lehetőségének megtagadása. A dublini

⁶⁷ <http://helsinki.hu/> (2013. 09. 08.)

rendszer ráadásul növeli a nyomást az unió külső határrégióin, ahol a menedékkérők túlnyomó többsége belép az unió területére.

Az embertelen körülmények elítélendők, az az Európai Uniónak pedig fel kell lépnie a túlkapásokkal szemben. Félő, ha a tagállamokra bízják a problémák megoldását, akkor a tagállami intézkedések igen eltérőek lennének. A kérdés az, hogy azok a nyugat-európai országok, amelyek állandó küzdelmet vívnak a volt gyarmatokról érkező vendégmunkások és leszármazottaik társadalomba való integrálásával, fordítanak-e elég energiát arra, hogy esetlegesen még több idegen kultúrájú érkezzon hozzájuk, ergo hajlandók-e hozzájárulni a saját társadalmi képük még drasztikusabb átalakulásához? A kérdésre gyakorlatilag megkaptuk a választ a 2013 júniusában elfogadott változtatásokkal. A fennmaradó kérdés már csupán az, hogy ezek a változtatások elegendők lesznek-e az egységes menekültügyi rendszer reformjához. A választ természetesen a jövő szele hozza majd el számunkra, mindenesetre a reformok pozitívként értékelendők.

10. Kritikák a hazai szabályozási megoldásokkal kapcsolatban

A menedékjogi törvény önmagában nem megszorító jellegű, ám a végrehajtása annál inkább. A 2012-es évben mindössze a kérelmezők három százaléka kapott menekült státuszt Magyarországon (1.698 kérelmezőből 47 fő), további hét százaléka pedig kiegészítő védelemben részesült, amely kevesebb joggal jár, és nehezíti az ilyen státusszal rendelkezők integrációját.⁶⁸

Nagy hiányosság, hogy Magyarországnak nincsen átfogó bevándorlási stratégiája. A bevándorlási szándékkal érkezők egy részének nincs más lehetősége arra, hogy legálisan bejusson Magyarországra, mint az, hogy menedékkérelmet nyújt be – miközben a menekültügyi hatóság igyekszik kiszűrni a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket, esetenként az igazi menekültekkel szemben is szigorúbban lép fel. A menedékkérők helyzetét gyakran kommunikációs problémák, vagy kulturális

⁶⁸ <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2012/> (2013. 09. 07.)

különbségek is nehezítik.⁶⁹ Az írni-olvasni nem tudó, magyarul nem beszélő időskorú menedékkérők számára pedig különösen nehéz lehet, hogy menedékkérelmet vagy fellebbezést nyújtsanak be, vagy megértsék a menekültügyi eljárás menetét. A menekültek mindennapjait a magyarországi társadalmi légkör is befolyásolja, mivel az utóbbi időben nőtt az idegenellenesség és az intolerancia, amely esetenként diszkriminációban is megnyilvánul.

Pozitívumokat is találunk ugyanakkor a magyar szabályozásban. A Dublini II. rendelet akként rendelkezik, hogy a menedékjog iránti kérelemért felelősként meghatározott tagállam köteles átvenni a menedékkérőt, és kérelmét elbírálni. Amennyiben az a tagállam, amelyben menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért, felkérheti a másik tagállamot, hogy vegye át a kérelmet.⁷⁰ E követelménynek például a menekültügyi őrizet teljesen megfeleltethető, hiszen a menekültügyi őrizet egyik fentebb említett főbb célja épp az, hogy amennyiben egy kérelem elbírálásakor kiderül: a Dublin II. rendelet alkalmazása kötelező, akkor biztosítva legyen a kérelmező személy átadása az illetékes tagállamnak. Így tehát hazánk a maga részéről elősegíti a Dublin II. rendelet megvalósulását. Mi a helyzet azonban akkor, ha Magyarország „az asztal másik végére ül le”, vagyis ha egy adott kérelmező esetén nem mint átadó, hanem mint átvevő ország jelentkezik?

A helyzet itt már jóval összetettebb. A menekültügyi őrizettel kapcsolatban például a legfőbb aggodalomra az ad okot, hogy a rendelkezés alapján minden, papírok nélkül érkező menekült őrizetbe vehető (az is, aki egyből Magyarországra érkezik és az is, akit a Dublin II. rendelet alapján másik európai országból szállítottak hazánkba). Azonban, ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy friss ítélete is mutatja,⁷¹ a magyar gyakorlat sokat javult e téren. Már 2012-ben számottevően csökkent a fogvatartott kérelmezők száma, hiszen a fogvatartás azokra korlátozódott, akik képtelenek voltak az országba lépésüket követően azonnal benyújtani kérelmüket, vagy akik képtelenek voltak az illetékes hatóság felé kommunikálni a menekültként való

⁶⁹ Például az afgánok között szinte elképzelhetetlen, hogy a férfi menedékkérők a menekültügyi eljárás során egy női ügyintézőnek számoljanak be az általuk átélt traumákról.

⁷⁰ 343/2003/EK rendelet 16. cikk (1)

⁷¹ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120073> (2013. 08. 28.)

elismerésükre irányuló szándékukat. Bár az ítélet, az előbb említetteken felül is, számos elismerő szót intéz hazánk irányába, van néhány olyan kérdés, amelyek előtt egyelőre megválaszolatlanul állunk, és amelyekre csak a jövőben kapunk majd választ. Kérdéses így az, hogy hazánk rendelkezik-e azokkal az elkülönített intézményekkel, amelyeket a törvény előír a menekültügyi őrizet lebonyolítására, kiváltképpen a speciális igényekkel rendelkező személyekre nézve. Kérdéses az is, hogy a menekültügyi őrizet – a benne foglalt határidők ellenére – nem fog-e olyan hosszadalmas eljárásokat okozni, amelyek a kérelmezők alapvető jogait és érdekeit sértik majd. Kérdéses továbbá az is, hogy a menekültügyi őrizet intézménye mennyiben illeszkedik majd bele az Európai Unió újonnan induló közös európai menekültügyi rendszerébe. Végezetül pedig kérdéses az is – és talán ez a legfontosabb kérdés –, hogy az a kiszolgáltatottság, amelybe az egyre fokozódó menekültügyi áradat sodorja a menekülteket és az európai államokat (így hazánkat is), kezelhetővé válik-e ezen intézmény révén. Magyarán olyan intézményként tekinthetünk-e rá, amely egyszerre segíti a menekültek és hazánk helyzetét (példának okáért a gyors népességcsökkenés kezelését) – ezáltal pedig közvetve az európai államok helyzetét is, akik mint „jó példára” tekinthetnének később ezen intézményre –, vagy csupán egy olyan intézkedés ez a kormány részéről, amellyel a menekülteket megint csak elrettenteni kívánja Magyarországról (ahogyan tette azt az első igazán éles UNHCR kritikák előtt is). Annak ellenére, hogy egy relatíve fiatal jogintézményről beszélünk, már ez idáig is számos kritika érte a különféle nemzetközi szervek, jogvédő szervezetek, politikusok és magánszemélyek részéről. A Magyar Helsinki Bizottság például úgy véli, hogy a menekültügyi őrizet csupán látszatomegoldás a migrációs szakterületen észlelhető anomáliák kezelésére, valamint az Európai Bizottság, az UNHCR és más szervezetek által megfogalmazott kritikákra, illetve főszabály lesz a kivételtől, hiszen a törvényt kibontó kormány- és belügyminisztériumi-rendeletek gyakorlatilag súlytalanná teszik a fogvatartási alternatívákat.⁷²

⁷² <http://helsinki.hu/velemen-y-a-migracios-joganyag-legujabb-modositasanak-tervezeterol> (2013. 09. 04.)

11. Konklúzió

Az Európai Bíróság alapjogvédelmi szempontból meghozott ítéletei (amelyek az EJEK ítéletére is figyelemmel születtek) ahhoz vezettek, hogy az uniós jogalkotók a vonatkozó szekunder uniós jog módosítása mellett döntöttek. Ez, illetve magyar viszonylatban a menekültügyi őrizettel kapcsolatos szándékok, aggályok és az EJEK Mohammed ítélete jól mutatják a kérdés hatékony és alapjogvédelmi standardoknak is megfelelő szabályozásának nehézségeit; az EU bel- és igazságügyi együttműködésének alapját elvileg képező kölcsönös bizalom problémáit. A problémáknak aktualitást adnak a szíriai folyamatok, ehhez képest például az átmeneti védelemről szóló uniós irányelvet még mindig nem alkalmazták a gyakorlatban, pedig ez a tagállamok közötti szolidaritás megnyilvánulása is lenne.

Szükséges lenne tehát tovább mélyíteni az államok közti összhangot a menekültügy kezelése terén, hiszen kezelendő folyamatok és megoldandó problémák szép számmal akadnak a nagyvilágban. Éppen ezért bízunk benne, hogy pályázatunkkal sikerült átfogó képet adnunk a nemzetközi, az uniós és a hazai menekültügy és migráció általános felépítéséről, illetőleg a napjainkban zajló világméretű folyamatokról, az ezekre adott uniós és hazai válaszokról, valamint azok gyakorlati sikeréről vagy kudarcáról. Reméljük, hogy kutatási eredményeink hasznosnak bizonyulnak majd és alkalmasak lesznek arra, hogy a döntéshozók figyelmét is felkeltsék, sőt, ösztönzőleg hassanak munkájukra.

Cseporán Zsolt – Lukonits Ádám – Mannó Csilla – Pulai Gábor

joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi, civilisztika és elméleti-történeti tagozatának tagjai

A túlnépesedéstől a népességfogyásig – a jog mint demográfiai tényező¹

„Túlnépesedés vagy népességcsökkenés? Míg a Föld egyik felén a túlnépesedés okozza a legnagyobb problémát, addig a nyugati fejlődő társadalmakban évről évre csökken a népesség, egyre kevesebb gyermek születik.”

(Farkas Attila, 2012)

1. Bevezető gondolatok

Az Óriás Nándor Szakkollégium tagjai – a többi szakkollégista és mentor építő jellegű gondolatainak felhasználásával – jelen írás keretei között arra tesznek kísérletet, hogy bemutassák: miként lehet a jog eszközeivel eredményesen fellépni a túlnépesedés, valamint vele korrelációban a népességfogyás jelenségével szemben.

A rövid elméleti alapvetést követően, amelyben arra keressük a választ, hogy miért is fontos a jog által szabályozni a túlnépesedés és a népességfogyás kérdésköreit, egy koherens gondolati íven keresztül mutatjuk be e témakörök szabályozási lehetőségeit. Ahogy halad előre a tanulmány, úgy jut el a tisztán külföldi jelenségektől és jogi megoldásoktól a magyar problémákhoz és megoldási kísérletekhez, amelyek felett írásunk utolsó nagy részében, a jelen és a jövő kor kívánalmainak megfelelően,

¹ Az I. Pécsi Szakkollégiumi Napokon (2014) III. helyezést elért pályamunka bővített és továbbgondolt változata

értékítéletet is nyilvánítunk, valamint ezzel kapcsolatban, mintegy zárásként, megfogalmazzuk építő jellegű javaslatainkat.

2. A jog szerepe napjaink demográfiai változásaiban

A túlnépesedés és a népességfogyás jog általi szabályozásakor minden esetben felmerül a kérdés: mennyire etikus lépés az, amikor a jogalkotó a „kevesebb ember”, vagy ezzel ellentétben a „több ember” érdekében alkot meg vagy alakít át jogszabályi rendelkezéseket?

A jogalkotói akarat a különféle társadalmi változásokra (amilyen például a túlnépesedés vagy a népességfogyás is) a lehető legmagasabb, legelvontabb szinten hivatott reagálni. A társadalmi változások mögött azonban egyéni érdekek és akaratok húzódnak meg, amelyeket ugyan a közösség ösztönszerűen (természetéből fakadóan, minden további nélkül) csoportosít és fejez ki, a rájuk történő válaszadás, esetleg maguknak a változásoknak a kordában tartása már összetett, előre lefektetett feltételek mentén történő szabályalkotás révén valósul meg. Ilyen értelemben tehát elmondhatjuk, hogy amíg a társadalmat alkotó egyének érdekei és akaratai a nagyobb családdal, az önmegvalósítással vagy épp a külföldön történő huzamosabb idejű munkavállalással kapcsolatosan ösztönszerűen alakulnak ki és öltenek testet, addig ezek megfelelő limitálása – magának a társadalomnak a fennmaradása, működőképességének megőrzése érdekében – csakis adekvát, komplex és mindenre kiterjedő jogszabályi rendelkezések révén valósulhat meg.

Jól láthatjuk tehát: az, hogy e jogszabályok etikusak-e vagy sem, egyszerre relatív és irreleváns. Ennél sokkal fontosabb azt megválaszolni, hogy e kétség kívül nélkülözhetetlen jogi megoldások milyen alakot vegyenek fel ahhoz, hogy a lehető legmegfelelőbb módon szolgálják a társadalom céljait. Jelen tanulmány keretei között ezért mindenekelőtt azt kell megválaszolni, hogy jogi eszközök segítségével miként szabályozható megfelelően a túlnépesedés és a népességfogyás kérdésköre?

A válasz, vagyis az ideális jogi eszközök kialakításában és kiválasztásában alapvető szerepe van a népesedéspolitikának. A népesedéspolitika a társadalomnak, az államnak, vagy bármilyen nagyobb emberi közösségnek olyan irányú törekvése, hogy a népesedési folyamatokat és struktúrákat a társadalmi, állami vagy közösségi igények szerint befolyásolni lehessen. Az elérni kívánt cél szerint megkülönböztetünk expanzív és restriktív népesedéspolitikát, amelyek közül a restriktív célok inkább túlnépesedés, az expanzív célok pedig inkább népességfogyás esetén kívánatosak, azonban van egy cél, amely mindkét esetben azonos: mind számában, mind korösszetételében állandó népesség alakuljon ki, valamint maradjon fenn. Az államok szabályozása ennek megfelelően széleskörű, hiszen a születések és bizonyos értelemben a halálozások koordinálásán túl kiterjed a külső vándorlások (migráció) befolyásolására is.² Mindehhez a népesedéspolitika különféle közvetlen és közvetett eszközökkel járul hozzá (közvetlen eszközök például az abortuszt legalizáló törvények, vagy ezzel ellentétben a fogamzásgátlás lehetőségének korlátozása, közvetett eszköznek pedig például a jövedelmi adórendszer, valamint az oktatáspolitikai demográfiai szempontú alakítása tekinthető).³ A hatékony népesedéspolitika kialakítása azonban nem egyszerű feladat, hiszen már a legkisebb diszfunkciója is súlyos következményekkel járhat.⁴

3. A túlnépesedés jogi szabályozása

Míg a Földön 1950-ben alig 3 milliárd ember élt, e szám ma már a 7,2 milliárdot is meghaladja. Az előrejelzések szerint 2050-re elérjük a 9,6 milliárdos lélekszámot,

² *Miltényi Károly*: Népesedéspolitika és népesedéselmélet. In: Magyarország a XX. században. II. kötet: Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság (főszerk. Kollega Tarsoly István). Babits Kiadó, Szekszárd 1996-2000. 243. o. [ld. bővebben itt: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/221.html> (2014. 04. 10.)].

³ A politikai eszközöket egy másik megközelítés szerint is csoportosíthatjuk, mégpedig az alapján, hogy tartalmaznak-e kényszerelemeket vagy sem (tipikus kényszerelem a művi abortusz teljes vagy részleges tilalma). Fontos azonban kiemelni, hogy az eszközök jelentős része nem foglal magában kényszerelmet (ld. a családi pótlékot, a különféle adókedvezményeket vagy az anyasági támogatást).

⁴ Üzbegisztánban például sterilizációs programot vezettek be, amely végül abba torkollott, hogy a nőket önkényesen fosztották meg az anyaság örömeitől, semmibe véve a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jogukat [lásd bővebben itt: <http://www.bbc.com/news/magazine-17612550> (2014. 04. 10.)]. A legszigorúbb szabályozás Kínában alakult ki, ahol a rezsim az egygyermekes családmódellet máig törvényben írja elő, és akik ezt megszegik, súlyos bírságra számíthatnak (bár a képet némileg árnyalja, hogy napjainkban finomodni látszik a „one-child policy”).

amely a század végére akár 10,9 milliárdra is felszökhet. Az ENSZ ezzel kapcsolatosan három csoportba (alacsony, közepes és magas termékenységi szint) osztotta a Föld országait. Megállapította továbbá, hogy amíg azokban az államokban, ahol a termékenységi szint alacsony vagy közepes (így a fejlett államokban, vagyis tipikusan Európa országaiban), a népességszám a század végére megfogytatkozik, addig a magas termékenységi szintű országok (így a fejlődő országok, vagyis az afrikai, ázsiai és a latin-amerikai térségek) népességnövekedési görbéje töretlenül ível felfelé és 2100-ig akár az is előfordulhat, hogy megháromszorozódik az ott élők száma.⁵ Fontos kiemelnünk, hogy e népességrobbanás alapvető kiindulópontja az olyan globális problémáknak, mint az éhínség, a felmelegedés vagy a környezetszennyezés, éppen ezért a kormányok számára elengedhetetlen a népességnövekedés megfelelő szabályozása. Mivel azonban Magyarország népességszáma a rendszerváltás óta enyhén csökken, és ez a tendencia a szakértők álláspontja szerint csak gyorsulni fog, túlnépesedésről és népességnövekedési jogi megoldásokról országunk tekintetében nem igazán beszélhetünk. Tanulmányunk harmadik részében ezért előbb az ENSZ megoldási javaslatait tekintjük át (mint a legáltalánosabb, szinte minden országra kiterjedő szabályozási szintet), majd ezt követően a legjellegzetesebb népesedéspolitikai eszközökkel operáló államok konkrét szabályozási gyakorlatát ismertetjük aszerint, hogy azok az európai és az ázsiai út közül melyiket is járják.

3.1. Az ENSZ megoldásai a túlnépesedés ellen

A szervezet szabályozási gyakorlatát azért kell a többi szabályozási szint előtt tárgyalnunk, mert a Föld szinte valamennyi országára nézve irányadó. Az ENSZ Népesedésügyi Szakosztályának mint a népesedésügyért felelős szervezeti alegységnek a részletes bemutatása helyett e téren csupán két megoldási kísérletre szeretnénk felhívni a figyelmet: a fenntartható fejlődésről, gazdasági növekedésről és népesedésről szóló

⁵ Központi Statisztikai Hivatal, Népeségtudományi Kutatóintézet: A világ népességének várható alakulása – az ENSZ új népesség-előreszámítása. Népesedési Hírlevél 2011. XI. évfolyam 2. sz. 1-2. o.

1994-es Kairói Akcióprogramra, valamint a fenntartható fejlődésről szóló 2012-es Addisz-Abebai Jelentésre.

Az ENSZ 1994 szeptemberében Nemzetközi Népesedésügyi és Fejlesztési Konferenciát tartott Kairóban, amelyen különböző országok, civil szervezetek, vallási csoportok, valamint az ENSZ ügynökségei, illetőleg a média vettek részt. A résztvevők által elfogadott akcióprogram mérföldkőnek számított az ezt megelőző két konferenciához képest, mivel a fenntartható fejlődésre, a gazdasági növekedésre és a népesedésre úgy fókuszált, hogy közben a reprodukzív egészséghez való jogra, valamint a nők helyzetének megerősítésére is tekintettel volt. A résztvevők elismerték, hogy szükség van átfogó népességgazdasági és szoros együttműködésre, amennyiben meg akarják szüntetni az elavult kulturális szokásokat (mint például a fogamzásgátlás tiltását vagy a női nemi szervek csonkítását). Mindezek mellett a konferencia megerősítette az egyetemesen elismert emberi jogok irányadó alkalmazását a népesedési programok minden területén és a résztvevők deklarálták, hogy az akcióprogram megvalósításában olyan alapelvek fogják őket vezérelni, mint az élethez, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog tiszteletben tartása, a diszkrimináció tilalma, a reprodukzív egészséghez való jog tiszteletben tartása és a család védelmének és támogatásának az elve.⁶ Végezetül az akcióprogram vallja, hogy a nők és a gyermekek jogainak szélesebb körű biztosításával és érvényesülésével, valamint a fogamzásgátlás hozzáférhetővé tételével még stabilizálható a Föld népessége (erőszakos állami beavatkozásokra tehát nincs szükség). Fontos azonban kiemelni, hogy az akcióprogramban megfogalmazott stratégia gyakorlatra kifejtett hatása csekélynek mondható (annak ellenére, hogy a program a mai napig él). Ebből kifolyólag 2014 szeptemberére az

⁶ Kiemelendő ezek közül a reprodukzív egészséghez való jog, amelyet immáron mint alapvető emberi jogot ismer el az akcióprogram. Fontos kiemelni, hogy a program szerint a reprodukciós egészség nem csupán a betegség és fogyatékosság hiányát jelenti, hanem a teljes mentális, fizikális és társadalmi jólét állapotát. Ezen túlmenően magába foglalja azt az emberi szabadságot is, amellyel a nők és férfiak eldönthetik, hogy akarják-e a reprodukciót, és ha igen akkor mikor és milyen gyakran. Sőt, az előbbi feltételben benne foglaltatnak további jogok is úgy, mint a tájékoztatáshoz való jog; a biztonságos, hatékony és megfizethető, általuk választott családtervezési és termékenységi szabályozási módszerhez való jog; valamint a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés joga.

ENSZ különleges ülést hívott össze, amelynek célja a fentebb megfogalmazott célok és intézkedések gyakorlatba történő átültetése lesz.⁷

Ahogy az a Kairói Akcióprogram is megmutatta, a népesedésügy és a fenntarthatóság szoros kapcsolatban állnak egymással, mivel utóbbi jelentős mértékben képes hatni az emberek életkörülményeire, illetőleg ezen keresztül a lélekszáma is. A fenntarthatóság terén pedig – amennyiben itt is eltekintünk az egyes ENSZ-en belüli szervezeti kérdések bemutatásától – kiemelkedő jelentősége van a 2012-ben elfogadott Addisz-Abebai Jelentésnek. A jelentés átfogóan összegzi mindazokat a kívánalmakat, amelyek a Föld élhetőbbé tétele során ciklikusan, újra és újra felbukkannak (ilyen például a szegények és a gazdagok közti szakadék szűkítése, vagy a fenntarthatóság-központú gondolkodásmód kialakítása az emberekben, a piacokon és a kormányoknál). Ezen felül konkrét menetrendet is megfogalmaz a fenntarthatóság kialakítása végett, amely program három fő lépésből áll: a folyamatos szabályalkalmazás, tanulás és cselekvés szakaszaiból.⁸ Mindvégig az egyéneket helyezi a középpontba, hiszen alapgondolata szerint „minél nagyobb befolyásunk van a társadalomra, annál nagyobb eséllyel gyakorolhatunk hatást a bolygóra és annál nagyobb felelősséggel tartozunk az iránt, hogy fenntarthatóság-konform módon viselkedjünk, cselekedjünk”. A jelentés közel 40-45 konkrét ajánlást tesz a kormányok és egyéb szereplők irányába a fenntarthatóság elérése érdekében, így joggal állíthatjuk, hogy minuciózus módon sikerült kezelnie a Földre egyre jobban rátelepedő pazarló-romboló életmódot, bár ezeknek az ajánlásoknak a gyakorlatban történő érvényesülése – az akcióprogramhoz hasonlóan – igencsak kérdéses és vitatható.⁹

⁷ UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs: Report of the international conference on population and development [ld. bőven itt: <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html> (2014. 04. 10.)].

⁸ Bár e téren a jelentés kiemeli, hogy ilyen irányú lépések már korábban is történtek, azok sem elég mélyek, sem elég gyorsak nem voltak.

⁹ UN Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability: Resilient people, resilient planet. A future worth choosing [ld. bővebben itt: www.un.org/gsp/gsp/report (2014. 04. 10.)].

3.2. Egyes országok megoldásai a túlnépesedés ellen

A világ államai – főként az államformák, a kultúrák és népességi mutatók közti eltérések okán – máshogy közelítik meg a túlnépesedés problémakörét. A különféle megoldások alapvetően két csoportba sorolhatók: azok vagy az európai utat, vagy az ázsiai modellt követik.

Egyes területeken (jellemzően az ázsiai térség országaiban) a legfőbb gondot a magas születési arányok jelentik, emiatt pedig közkedvelté válhattak az olyan jogi megoldások, mint az állami születésszabályozás. Kínában például 1979-ben lépett hatályba az a családtervezési törvény, amely a mai napig hatályban van, és amelynek célja a rohamosan növekvő kínai népesedés visszaszorítása, majd annak adott szinten történő fenntartása. Számos szakértő drákói szigorú törvényként aposztrofálja, mivel rendelkezései szerint például a házasságkötés alsó határa a nők esetében 20, a férfiaknál 22 éves kor volt, ezen felül kötelezően követendő volt az „egy házaspár, egy gyermek” elv, illetőleg a „jobb minőségű gyermekeket” elv is, amely azt jelenti, hogy amennyiben valószínűsíthető a magzat fogyatékosága, az anya köteles abortusznak alávetni magát. Ha pedig ezeket az előírásokat a párok megszegték, egy vagy két éves fizetésnek megfelelő pénzbírsággal sújthatták őket, valamint az állami juttatásoknak és a közsférában való elhelyezkedésnek a lehetőségének is megvonhatták tőlük.¹⁰ A kínai „one-child policy” ma már kifutóban van, hiszen a legújabb hírek szerint nemsokára – lakóhelytől függetlenül – bármely házaspár vállalhat két gyermeket, ehhez pedig egyedül azt kell igazolniuk, hogy legalább az egyik házastárs egyke.¹¹ Indiában valamivel korábban, 1976-ban vezettek be először népességnövekedési korlátozást, amelynek célja a kétgyermekes családmodell kialakítása volt. Óriási közfelháborodást keltett aztán, hogy a hatóságok csak kényszersterilizálással tudtak elképzeléseiknek

¹⁰ A törvény differenciált abból a szempontból, hogy még a városokban kizárólag az egygyermekes modellt támogatja az állam, addig vidéken két gyermek a megengedett. 2011 tavaszán újabb engedménnyel bővítették a jogszabályi rendelkezéseket: immáron a városban élő szülők is vállalhattak második gyermeket, azonban ezt nagyon szigorú feltételekhez kötötték: a pár mindkét tagjának egykének kellett lennie, a két gyermek között 4 év korkülönbségnek kellett fennállnia és az anyának a 28. életévét be kellett töltenie (ld. bővebben itt: Xu Yan Yi: A mikroközösség demográfiai változásai az ezredforduló Kínájában. Demográfia 2012/4. 318-327. o.).

¹¹ <http://www.forbes.com/sites/alexberezow/2014/03/25/chinas-disastrous-one-child-policy/> (2014. 04. 12.)

értvényt szerezni. Ez odáig vezetett, hogy egységes, egész országra kiterjedő népesedési megoldásokat a mai napig nem mernek kezdeményezni Indiában, ehelyett inkább az egyes partikuláris, helyi megoldások kerülnek előtérbe (így például készpénzzel, autókkal és különböző értékes ajándékokkal próbálják ösztönözni az embereket a kitűzött célok elérésére).¹² Végezetül pedig Irán is megemlíthető, ahol alig két évtizede Khamenei ajatollah szorgalmazta először az iráni népesedési folyamatok befolyásolását. Ennek egyik legjelentősebb módszere a párok kötelező születésszabályozási kurzusokon való részvétele lett, e megoldás pedig olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy a gyermekvállalások száma a felére esett vissza az országban.¹³

A másik oldalról nézve viszont vannak olyan területek is (jellemzően az európai térség államai), ahol nem a születések magas száma, hanem a migránsok özönvízszerű beáramlása okoz komoly nehézségeket. Ezeket az államokat egyre inkább szigorú migrációs politika kezdi jellemezni (így például Angliát), bár megfigyelhető egy olyan európai uniós tendencia is, amely – a megosztott hatáskör ellenére – egészen intenzíven törekszik a legális migráció serkentésére (lásd például a jól menedzselte legális migráció vagy az illegális migráció elleni küzdelem területeit, illetőleg a képzett külföldi munkaerő folyamatos bevonását, valamint a családegyesítés fokozatos lehetővé tételét).¹⁴

4. A népességfogyás jogi szabályozása

A kilencvenes évek különféle politikai fórumain egyre gyakrabban vetődött fel egy kérdés: miért fogy a magyar? E kérdéskör elsősorban arról szólt (és szól a mai napig), hogy a népesség száma Magyarországon zuhanó pályára állt. Az első világháború után 8-8,5 millióan éltek Magyarországon, a XXI. század közepére szóló előrejelzések pedig azt vetítik előre, hogy vissza fogunk térni ehhez a lakosságszámhoz. Mi, magyarok

¹²

http://kitekinto.hu/kelet-azsia/2011/07/31/india_lesz_2030-ra_a_legnepesebb_orzag/#.U0cRbVecBKk (2014. 04. 10.)

¹³ Farzaneh Roudi-Fahimi: Iran's family planning program: responding to a nation's need [lásd bővebben itt: http://www.prb.org/pdf/iransfamplanprog_eng.pdf (2014. 04. 10.)]

¹⁴ Mohay Ágoston: A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniói szabályozásának példája. In: Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között (szerk. Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid). Publikon Kiadó, Pécs 2011. 207-226. o.

mindezt egyfajta válságként éljük meg. Mindemellett a statisztikákból az is kitűnik, hogy a lakosság összetétele egyre jobban előregszik.¹⁵ Kiemelt fontosságú kérdés tehát, hogy hányan leszünk, de még ennél is jobban meghatározza jövőbeli helyzetünket a népesség életkori összetétele. Mindezek következtében idehaza is szükség van arra, hogy a közhatalmat gyakorlók a helyes irányba tereljék a magyar demográfiai viszonyokat. A továbbiakban ezért az erre vonatkozó megoldásokat mutatjuk be és pedig aszerint, hogy azok közvetlen vagy közvetett módon szabályozzák-e a népességfogyás problémakörét, valamint megfogalmazzuk javaslatainkat tekintetben, hogy miként lehetne a „helyes irányba való terelést” az elérni kívánt cél szempontjából még hatékonyabbá tenni.

4.1. Hazánk megoldásai a népességfogyás ellen

A hazai megoldásoknak – kiváltképp a népesedéspolitika fokozatos térnyerése okán – egyre szélesebb a tárháza, így ma már a család-, a jövedelem-, a foglalkoztatás-, a szociál-, az egészség-, valamint a bevándorlási politika területeire is kiterjed. E megoldások lehetnek egyfelől direkt népesedési célú jogszabályok, intézkedések (amelyek például az élve születést, a házasságkötést, a válást, illetve a vándorlásokat közvetlenül befolyásolják), másfelől olyan ösztönző gazdasági, politikai, társadalmi, kulturális jogszabályok, intézkedések, amelyek a népesedés egyes folyamataira indirekt, közvetett hatással bírnak.¹⁶

A *családpolitika*, mint a magyar népességszabályozás jogi alapja és közvetlen indikátora, a kormányzati tevékenységnek sokrétű, igen összetett területe, és a népesedési kérdések mellett érint egészségpolitikai, szociálpolitikai, oktatás- és neveléspolitikai problémákat, családjogi és munkajogi kérdéseket, valamint egy sor

¹⁵ Az elmúlt évtized jellemző folyamata volt még a házasságkötések számának folyamatos csökkenése, ennek következtében a házasság nélküli együttélés arányának növekedése, a párkapcsolatokból egyre nagyobb arányúvá váltak a házasságkötés nélküli együttélések, élettársi kapcsolatok [ld. bővebben itt: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orosz_2011.pdf (2014. 04. 10.)].

¹⁶ Gyémánt Richárd – Katona Tamás: Demográfia. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2010. 305. o.

más tevékenységi kört.¹⁷ A jogi eszközök a családpolitika színterén már az Alaptörvény rendelkezései között is markánsan megjelennek.¹⁸ E rendelkezések – igazodva a népesedéspolitika alapjaihoz – a gyermekvállalást hivatottak elősegíteni azáltal, hogy a családot jelölik meg a nemzet fennmaradásának alapjául.¹⁹ Megállapíthatjuk tehát, hogy az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot.²⁰ Problémákat vetett fel azonban a család jogi fogalmának a meghatározása, kiváltképp a gyermekek szempontjából. A vita az Alkotmánybíróság döntésével zárult, amelyben a testület végül a család-definíció tág értelmezése mellett tört lándzsát.²¹ Ehhez kapcsolódva pedig hozzátette, hogy gyermek és gyermek között bármilyen közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetést tenni (különösen a családtámogatás során) aszerint, hogy a szülő milyen társkapcsolati formában (így házasságban, élettársi kapcsolatban vagy bejegyzett élettársi kapcsolatban) él, alaptörvény-ellenességet eredményez.²² Végezetül pedig az Alaptörvény L) cikkének (2) bekezdésére hívnánk fel a figyelmet, amely szerint „Magyarország támogatja a gyermekvállalást.” Ez a rendelkezés önmagában is a népesedéspolitika alapja és közvetlen indikátora, hiszen a normatív tartalom mellett egy olyan társadalmi célkitűzést is megfogalmaz, amely az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget ír elő. Ezek alapján megállapítható, hogy a fent említett alaptörvényi rendelkezések a családpolitika elsődleges meghatározói és így az általános népesedéspolitika alkotmányos „alapvetései”.

A népességszabályozás adójogi aspektusaként *hazánk jövedelempolitikája* emelendő ki. Az általános népesedéspolitika e részterületének elsődleges célja a szegénység, azon belül is a gyermekek szegénységének enyhítése. E cél elérése érdekében a jogalkotó

¹⁷ S. Molnár Edit: Családi értékek – családpolitika. In: Népesedés és népességpolitika (szerk. Cseh-Szombathy László – Tóth Pál Péter). Századvég Kiadó, Budapest 2001. 70. o.

¹⁸ Ld. Magyarország Alaptörvényének L) cikkét. Az alaptörvényi szabályozás mellett ki kell még emelni a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt, illetve a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényt is.

¹⁹ Érdekes kérdés ezzel kapcsolatosan, hogy lehet-e egy alkotmány népnevelő-jellegű vagy sem? Anélkül, hogy állást foglalnánk, annyit mindenképpen leszögezhetünk, hogy akár hordozhat az alkotmány ilyen jelleget, akár nem, az Alaptörvény megalkotóinak a szándéka egyértelműen kiterjedt a népnevelésre.

²⁰ Láposy Attila – Szabó-Tasi Katalin – Szajbély Katalin: A családban marad? – Döntés után, avagy az Alkotmánybíróság családképe. Családi Jog 2013/2. sz. 4. o.

²¹ Ld. a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatot.

²² Láposy Attila – Szabó-Tasi Katalin – Szajbély Katalin: A család(fogalom) és más alapjogok – alkotmányjogi megközelítésben. Családi jog 2013/1. sz. 8. o.

különbféle eszközökkel operál, így például a családi adókedvezménnyel, amely az egyik legjelentősebb népesedést ösztönző állami beavatkozás a jövedelempolitika szektorában.²³ Azért is fontos kiemelni, mert a reá vonatkozó szabályanyag 2014. január 1-jétől megváltozott: ezentúl a személyi jövedelemadó mellett a járulékból is levonható a családi adózással összefüggő családi járulékkedvezmény. A gyakorlat azt mutatja, hogy rendre a többet kereső házastárs veszi igénybe a kedvezményt, a fennmaradó összeget pedig a másik házastárs igényli vissza az év végi adóbevallásában, így a házastársak összesített személyi jövedelemadója mellett a 7%-os egészségbiztosítási és 10%-os nyugdíjjárulékból is levonhatóvá válik a családi adókedvezmény. A módosításoknak köszönhetően ma már 260 ezer család él e kedvezménnyel, amelynek igénybe vehető maximuma azóta 33%-ra nőtt.²⁴

A *bevándorlási politika* azok számára kíván sikeres beilleszkedést támogató, valamint biztosító feltételeket és intézkedéseket teremteni, akik kényszer vagy szabad elhatározás alapján Magyarországon akarnak élni, dolgozni.²⁵ Ezzel kapcsolatban 2011-től új korszak kezdődött el az állampolgársági jogban: megszületett a kedvezményes honosítás törvénye.²⁶ E szerint nincs szükség többé magyarországi lakóhelyre a honosításhoz, mivel a Magyarországhoz való kötődést immáron az is bizonyítja, ha valaki magyar állampolgár felmenővel rendelkezik vagy valószínűsíti magyar származását, valamint igazolja nyelvtudását.²⁷

A *foglalkoztatás-politika*, kiváltképp a munkajog kiemelt szerepet játszik a gyermekvállalási kedv ösztönzésében, ezen keresztül pedig a népesedési politika alakításában, mivel a munkaviszonyok nem megfelelő szabályozása könnyen terhesebbé teheti, sőt akár el is lehetetlenítheti az amúgy sem egyszerű gyermekvállalást és családalapítást. Éppen ezért az új munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény megalkotásakor a jogalkotó, a fent említett megfontolásokon túl, már a szociálpolitikai

²³ Emellett meg kell említeni még a lakástámogatást, amely a 2009. július 1-jét követően született gyermekek után lakásépítési kedvezményt is biztosít a feltételek fennállása esetén.

²⁴ <http://officina.hu/8-kalkulator/14-csaladi-adokedvezmeny-2014-valtozasok-es-csaladi-adokedvezmeny-kalkulator-2014> (2014. 04. 9.)

²⁵ Gyémánt – Katona: i. m. 306. o.

²⁶ Ld. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdését.

²⁷ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 191. o.

szempontból lényeges EU irányelvekre is tekintettel volt.²⁸ Ennek köszönhetően a törvénykönyvet olyan kollektív attitűd hatja át, amely a munkavállalók magán- és családi életét előtérbe helyezi.²⁹ E beállítottság köszön vissza például a törvénykönyv 55. §-ában is, amely felsorolja mindazokat az eseteket, amikor a munkavállaló mentesül a munkavégzés alól. Két szociálpolitikai jelentőségű esettel bővült e szakasz a korábbi szabályozáshoz képest: mentesül a munkavégzés alól egyrésztől az, aki jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelésben vesz részt (a kezelés tartamára), másrésztől pedig a szoptató anya a szoptatás első hat hónapjában naponta kétszer egy, ikergyermekek esetén kétszer két órára, a kilencedik hónap végéig naponta egy, ikergyermekek esetén naponta két órára.³⁰ Míg az előbbi közvetlenül segíti az emberi reprodukciós eljárásban részt vevő munkavállalókat,³¹ utóbbi esetben nem szorul magyarázatra milyen fontos és praktikus igényeket elégít ki a munkavégzés alóli mentesítés.

A jogi szabályozási módszerek közül kétség kívül *a társadalombiztosítási és a szociális alapú juttatások* a legdirektebb és a leginkább kézzel fogható eszközei a népesedéspolitikának. A társadalombiztosítás területén a 2013. évi CCXXIV. törvény emelendő ki, amelynek 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján a különböző korú gyermekek után egyidejűleg több ellátás is adható,³² emellett a gyermek egy éves kora előtt – főszabály szerint – nem lehet munkát végezni, a gyermek egyéves kora után pedig az a szülő, aki gyermekgondozási díjat kap, az ellátás további folyósítása mellett dolgozhat.³³ A napi munkavégzésnek ezzel szemben nincs időkorlátja, vagyis az akár 12 óra is lehet. Mindemellett a törvény – bizonyos többletfeltételekhez kötve – kiterjesztette a gyermekgondozási díjra jogosultak körét a

²⁸ Így különösen az 2010/18 EK irányelvre (ld. bővebben itt: Kiss György: Munkajogi Ismeretek. KOMPKONZULT, Budapest 2013. 13. o.)

²⁹ A teljesség igénye nélkül: a felmondási tilalomnál, felmondási időnél, munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás feltételeinél, a rendkívüli munkaidő elrendelésénél, a munkaszerződés módosításánál, a munka- és pihenőidőknél, a pótszabadságnál, valamint a fizetés nélküli szabadságnál a gyermekes, illetőleg a gyermekvállalás előtt álló munkavállalókra kedvezőbb szabályok vonatkoznak.

³⁰ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 55. § (1) bekezdés b) és e) pontok.

³¹ Ld. az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 1. számú mellékletét.

³² A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 39. § (4) bekezdése.

³³ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/C. §.

felsőoktatási intézményben nappali tagozatos hallgató édesanyákra is.³⁴ E díjat egyébként a vérszerinti apa is megkaphatja, amennyiben az anya meghal, vagy ha a feltételek hiányában az anya nem kaphatja meg az ellátást.³⁵ Egy másik fontos jogforrás, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, az állam egyik legfontosabb feladataként deklarálja a gyermekvállalás feltételeinek javítását.³⁶ A törvény ennek megfelelően a családok számára szociális alapon juttatást biztosít, amelyet a Magyar Államkincstárnál lehet igényelni (ilyen juttatás például a családi pótlék, a különféle gyermekgondozási támogatások, vagy az anyasági támogatás). Végül e témakörben érdemes említést tenni a fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi. CLXXIV. törvényről is. A törvény értelmében a tizennyolcadik életévét még be nem töltött gyermek számára szülei vagy hozzátartozói Start-számlát nyithatnak, amely különféle kedvezményekkel jár (így például egyszeri alaptámogatás, illetve kedvező kamatfeltételek kapcsolódhatnak hozzá, valamint a gyermek az összegyűlt pénzt tizennyolcadik életévének betöltése után adómentesen veheti fel).³⁷

4.2. Lehetséges irányok Magyarország számára

Jól látható, hogy a magyar szabályozás mind alaptörvényi, mind ágazati jogszabályi szinten részleteiben foglalkozik a népességfogyás témakörével. A különféle jogi eszközök többnyire a család intézménye köré csoportosulnak, mivel hol kisebb, hol nagyobb mértékben, de szinte mindegyik a családalapítást és fenntartást hivatott szolgálni. Kérdéses azonban, hogy e megoldási kísérletek valóban alkalmasak-e az általuk megcélzott hatások kiváltására, illetőleg az is érdekes kérdéseket vet fel, hogy milyen irányba lenne érdemes továbbfejleszteni az egyes jogintézményeket.

Az ideális jövedelempolitika kialakításakor mindvégig fontos a horizontális és a vertikális méltányossági elvek kombinálására való törekvés, vagyis hogy az azonos piaci jövedelmű szülők esetében több jusson azoknak, akik több gyermeket nevelnek, illetve akik sajátos körülmények között nevelnek gyermekeket. Emellett kiemelendő elvárás,

³⁴ Ez a gyermekgondozási díj azonban több szempontból is eltér a már meglévő gyermekgondozási díjtól.

³⁵ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/E. §.

³⁶ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 3. § (1) bekezdése.

³⁷ A fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi. CLXXIV. törvény 1-4. §.

hogy a hivatásos anyaság választása elismert lehetőség legyen, ehhez pedig elengedhetetlen, hogy a jövedelempolitika elismerje annak munka-értékét.³⁸

A kedvezményes honosítás bevezetésének célja eredetileg az volt, hogy megkönnyítse a határon túl élő magyarok számára az anyaországgal való kapcsolattartást, és biztosítsa számukra, hogy – szülőföldjükön maradva – jogi értelemben is kötődhessenek az anyaországhoz. Az új szabályozás azonban számos jogi és jogpolitikai nehézséget felvetett. Alkotmányjogi problémát eredményezhet, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező új állampolgárok nem élhetnek azokkal a jogokkal, amelyek gyakorlása belföldi lakóhelyet igényel (így például a politikai részvétel, az állami védelem, vagy – a témánk szempontjából különösen jelentős – szociális ellátások igénybevételének jogával). Emellett jogpolitikai aggályként emelendő, hogy a külföldön lakó és egzisztenciával rendelkező magyar állampolgárok Magyarországon nem adóznak, vagyis nem járulnak hozzá a hazai közterhek viseléséhez.³⁹ Hátránya még a szabályozásnak, hogy a területi elv mellőzése miatt az állampolgár és az állam közötti tényleges kapcsolat az egyén szintjén hiányos lesz, ha nem él Magyarországon, ez pedig a nemzetközi jogi szintéren okozhat bonyodalmakat.⁴⁰ Éppen ezért óvatosan kell eljárni a kedvezményes honosítás gyakorlatban való alkalmazásakor.

Az egyének szemszögéből nézve az egyik legsikeresebb reformterületnek a munkajogi törvénykönyv rendelkezései tekinthetők, így célszerű lenne azokat megtartani, esetleg további kedvezményekkel bővíteni. Mindez azonban a gyakorlat által megfogalmazott igénytől függ, amely – tekintve, hogy az egyének többnyire munkavállalók és jelenleg ők vannak kedvezményezett helyzetben, nem a munkaadók – kétség kívül egyre csak fokozódni fog.

A különféle társadalombiztosítási és a szociális alapú juttatások terén pedig nehéz „jó gyakorlatot” megfogalmazni, mivel az egyes részterületek közül talán ezek azok, amelyek a leggyakrabban változnak. Vannak persze olyan elemei, amelyek már hosszú idők óta permanensen jelen vannak (így például a családi pótlék), egyes megoldási

³⁸ Gyémánt – Katona: i. m. 305. o.

³⁹ Herbert, Küpper: A „távolsági honosítással” járó nemzetközi jogi kérdések. Jura 2010/2. sz. 70. o.

⁴⁰ Vö. Tóth Judit: Az állampolgárság szerepe a migránsok beilleszkedésében. In: Magyarrá válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái (szerk. Kovács András). MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest 2011. 13-64. o.

kísérletei mégis alig néhány évesek (így például a Start-számla program). Ennek fényében az tűnik a legcélszerűbbnek, ha a régi, jól bevált módszerek megtartása mellett tovább folytatódik az egyes társadalmi igények szünet nélküli monitorozása, valamint az azokra reagáló rövid távú jogintézmények kialakítása (szükség esetén akár külföldi minta alapján).

5. Záró gondolatok

Pályamunkánkkal arra tettünk kísérletet, hogy a túlnépesedés és a népességfogyás nemzetközi, külföldi és hazai szabályozásának ismertetésén, valamint különféle normatív javaslatok megfogalmazásán keresztül bemutassuk e két témakör relevanciáját és súlyát. Fontos megjegyeznünk, hogy a népességfogyás és a túlnépesedés közül egyik sem fontosabb a másiknál, mivel ugyanannak az éremnek a két oldaláról beszélünk, amelyet ráadásul egy acélból kovácsoltak.

Cseporán Zsolt

jogász, az ÓNSZ közjogi tagozatának volt tagja

A művészet szabadságának mozgástere az Alaptörvény keretei között

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) a művészetek szabadságát az alapjogok között, a véleménynyilvánítás szabadságának speciális fajtájaként értelmezi. Az alapjog funkciójára tekintettel alapvetően kettős jelleggel rendelkezik: a szabadságjogok közé sorolható amennyiben a véleménynyilvánítás sajátos formáját jelenti, azonban a kulturális jogok kapcsán is megemlíthető, hiszen a művészet kétségtelenül a kultúra részét képezi. A korábbi Alkotmány¹ és a jelenleg hatályos Alaptörvény szabályozási koncepciója is a szabadságjogi elemet emeli ki, amit megerősít azzal, hogy kifejezetten beveszi az Alaptörvény szövegébe az állam tartózkodási kötelezettségét.²

Jelen tanulmányban arra törekszem, hogy rámutassak a hatályos magyar szabályozás megfelelőségeire és hiányosságaira. Az elemzésben alapul használok fel a magyar közjogi gondolkodás elmúlt két évtizedének időtálló és kimunkált megállapításait, amelyet saját meglátásaimmal kiegészítve kívánom kibontani az alkotmányos, az egyes jogágakkal összefüggő, valamint nem tisztán jogi aspektusok széles skáláját.

¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

² Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petréttei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 594. o.

A művészet szabadsága az Alaptörvényben

X. cikk

(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.

1. „Magyarország biztosítja...”

Az Alaptörvény X. cikkének kezdő fordulata alapján Magyarország „biztosítja” a művészet szabadságát. E megoldás némi nyelvtani, illetve ebből következően tartalmi változást is eredményez az Alkotmányhoz képest. Ez utóbbi ugyanis a „tiszteletben tartja és támogatja” fordulatot alkalmazta.³ A korábbi megfogalmazás explicit módon kifejezte az államnak az adott alapvető joggal szembeni kettős tevékenységét: nem csupán tartózkodási („tiszteletben tartja”), hanem tevőleges kötelezettségre is utal („támogatja”).⁴

Ezzel ellentétben az Alaptörvény egyelemű megszövegezést tartalmaz, és a „biztosítja” kifejezéssel határozza meg az állam feladatát. Bár a megfogalmazás azzal az állami kötelezettséggel kecsegtet, hogy az aktívan, tevőlegesen közreműködik a művészet

³ Vö. Alkotmány 70/G. § (1) bek.

⁴ Kocsis Miklós: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. *Közjogi Szemle* 2011/4. sz. 30. o.

szabadságának érvényesülésében,⁵ azonban nem tisztázza ennek a „kezesésvállalásnak” a tartalmát – szűkítve ezzel az alapjogi garancia körét.⁶

E pozitív tartalmú „biztosítás” formája, rendszere, összetevőinek minden vonatkozás tehát az Alaptörvényből nem vezethető le, így egyes konkrét biztosításra senki sem támaszthat alanyi jogot. Arra azonban a művészet képviselői igényt tarthatnak, hogy az állam valamilyen formában tegyen eleget e kötelességének. Ez végső soron a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) felállításában és működtetésében merül ki, amelyen keresztül az állam ellátja e körbe tartozó alkotmányos feladatát.⁷

2. „... a művészeti alkotás szabadságát...”

A művészet az emberi alkotó képesség szubjektív oldalát fedi le, mivel célja a „szépség” megragadása, ami bár tulajdonságából adódóan egy magasabb rendű jelenség, mégsem lehet objektíve megadni mibenlétét – csupán az egyén saját szemszögén keresztül kaphat választ arra: mi a szép?⁸ A tudomány ezzel ellentétben az emberi alkotó képesség objektív oldalát képezi: „A technika főleg abból a szükségletből ered, hogy az élet külső adottságait kezeljük és magunknak alárendeljük a természet erőt.”⁹ Ez ahhoz a szembeállításhoz vezet, amely művészet és technika, „szépség” és „hasznosság” között alakult ki a XIX-XX. századra.¹⁰ Ebből adódóan fontosnak tartom az emberi alkotás kevésbé megragadható vizsgálatát egyaránt, hiszen a két szegmens csak együttesen lehet teljes, így az alaptörvény szabályozást sem lehet kizárólag formális jogi normának tekinteni,¹¹ hanem annak materiális értelmét is szükségszerű kibontani.

⁵ Tilk Péter: A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben. In: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben (szerk. Kocsis Miklós – Tilk Péter). Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 30.

⁶ Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 31. o.

⁷ Tilk: i. m. 30. o.

⁸ Cseporán Zsolt: A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon. In: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben (szerk. Kocsis Miklós – Tilk Péter). Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 46. o.

⁹ Lewis, Mumford: Kunst und Technik. Stuttgart, 1957. 41. o. Idézi: Aradi Nóra – Fukász György: Technika és művészet. Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1974. 41. o.

¹⁰ Ld. „Az esztétikai technicizmus” c. fejezet. In: Aradi – Fukász: i. m. 49-85. o.

¹¹ Egyes szerzők szerint az Alaptörvény e fordulata csupán elvi jellegű deklarációnak minősül. Vö. Csink Lóránt: Gondolatok az Alaptörvény X. cikkéről.

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) határozatában megállapította az oktatáshoz való jognak, illetőleg a tudomány szabadságának a szabadságjogokhoz való viszonyát: „szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításnak szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát”.¹² A kutatás felöleli a tudományos kérdésfelvetést, a kutatási módszerek kidolgozását, ezek alkalmazását, valamint az eredmények értékelését. További elem a tudományos alkotás szabadsága, amelynek körébe tartozik mindaz, ami a kutatás szűk értelmezésébe nem illeszkedik (például ismeretek összefoglalása, rendszerezése, elméletek, modellek kidolgozása).¹³ Ezek alapján a tudományos élet szabadsága két formában: a tudományos kutatáshoz való jogban, illetve a felsőoktatási autonómiában nyer értelmet.¹⁴

A fentieket a művészet szabadságával összevetve, a művészet oldalán is megtaláljuk ezt a két elemet, amely a tudomány autonómiájának lényegét jellemzi. A kutatás művészeti élet szabadsága szerinti megfelelője az alkotómunka, az oktatáshoz való jog pedig a nyilvánossághoz közvetítéssel egyeztethető össze, azzal a különbséggel, hogy az oktatáshoz való jog szűkebb halmazt jelent, azonban a művészi alkotás nyilvánossághoz közvetítése is lehet oktató jellegű.¹⁵

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a művészeti élet szabadsága mint alapvető jog a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát jelenti.

(...) A vázoltak alapján a művészi élet szabadságához való jog lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi jellegű befolyástól mentes gyakorlása és a

http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20110629csink_lorant_gondolatok_az_alaptorveny_x_cikkerol%5Bjogi_forum%5D.pdf (2014. 06. 02.)

¹² 34/1994. (VI. 24.) AB határozta, ABH 1994, 177, 182

¹³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft., Budapest 2011. 78. o.

¹⁴ Láncos Petra: A tudományos és művészeti élet szabadsága. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 2608. o.

¹⁵ Ezt a megállapításomat a kulturális jogok körébe tartozó alapvető művelődéshez való jogra alapozom: hiszen nem csak egy tudományos eredmény, hanem egy művészi alkotás is a kultúra és a művelődés letéteményese lehet.

*művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad kinyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti.*¹⁶

A 24/1996. (VI. 25.) AB határozat indokolásból kivehetően két tartalmi összetevőt határoz meg a testület és ruház fel alapjogi védelemmel: az alkotómunka szabadsága és az alkotás nyilvánosságra hozásának szabadsága. A határozat szövege azonban implicit módon rávilágít egy különbségre a művészet szabadsága és a véleményszabadság kapcsán: amíg a véleménynyilvánítás szabadsága az egyént védi, addig a művészet szabadsága a művészi véleményt. A szabad véleménynyilvánítás szabadsága olyan egyéni szabadságjog, amely mindenkit megillet, hiszen a kommunikációs jogok „anyajoga”, így szoros kapcsoltban áll a méltósághoz való joggal (személyiség szabad kibontakozása) és a gondolatszabadsággal (a szabad véleménynyilvánítás előfeltétele) egyaránt.¹⁷ Az Alkotmány tehát – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – a szabad kommunikációt biztosítja (biztosította), amely egyéni magatartás és társadalmi folyamat is egyben. A kinyilváníthatóság szempontjából a vélemény tartalma nem számít, mivel a minősítés a kommunikáció eredménye, és csupán a minősítés eredményeként vezethető be külső, utólagos korlátozás.

Ezzel ellentétben a művészet szabadsága esetén más a jogi tárgy: az Alkotmánybíróság 24/1996. (VI. 25.) határozata alapján a művészetek szabadsága az alkotófolyamat szabadságát és a nyilvánosságra hozás szabadságát is jelenti. Vagyis két részeleme van az alapjognak, amelyek mindegyike ugyanarra, az alapjog tárgyára fókuszál: a művészi véleményre, azaz szűk értelemben az alkotásra, tág értelemben pedig az alkotómunkára is, mint a mű létrehozását célzó folyamatra.¹⁸ Erre a két elem külön vizsgálata ad magyarázatot, és mindkettőt a célja felől érdemes megközelíteni. Az alkotómunka szabadsága azt jelenti, hogy bárki szabadon hozhat létre egy műalkotást – azaz azzal a cézzel fejez ki egy véleményt, hogy művészi értéket képviselő alkotást teremt ezzel. A nyilvánossághoz közvetítés esetén ugyanez a célzatosság a már kész mű mások számára megismerhetővé tételét jelenti. Mindkét esetben tehát szorosan az

¹⁶ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

¹⁷ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 295. o.

¹⁸ Alaptörvény X. cikkének (1) bekezdése: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát (...)”

alkotáshoz kapcsolódik az alapjogi védelem, nem pedig annak az alanyához (az csak másodlagos, kiegészítő jelentőséggel rendelkezik). Meg kell jegyezni azonban annak a megállapításnak a helyességét is, hogy lehetséges a két tartalmi összetevő egymáshoz kapcsolódása, de nem szükségszerű: a művészet széles palettája példával szolgál mind együttes megjelenésükre, mind éles elválásukra – éppen ezért fontos leszögezni, hogy a művészet szabadsága kiterjed mindkét tartalmi elemre, akár külön-külön is.¹⁹

Ezek alapján, véleményem szerint megállapítható, hogy a művészet szabadsága kapcsán a véleményalkotás szabadságánál meghatározott jogvédelem súlypontja áttolódik az alapjog alanyáról az alapjog tárgyára, és ezzel a művészet szabadságának jogi tárgya is eltérő a szabad véleménynyilvánításétól.

3. „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

Az alkotófolyamaton kívülálló személyek egyik csoportja a hozzáértő személyek köre, azaz a szakma. Ennek a „státusznak” a létjogosultsága az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdéséből ered: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” E tilalmat az Alaptörvény csak a tudományos élet szabadsága kapcsán említi, ám analógiával élve egyaránt alkalmazható ez az elv a művészetre is – sőt, alkalmazandó, mivel az Alaptörvény X. cikke a tudomány és a művészet szabadságát egyenrangú alapjogokként szabályozza. Átültetve tehát a tudomány szabadságánál megállapítottakat a művészet szabadságába azt mondhatjuk: művészeti kérdésében az állam nem jogosult dönteni, művészeti eredmény értékelésére kizárólag a művészet művelői jogosultak. Ebben az értelemben a *művészet szereplői* megfogalmazás a szakmával megegyező alanyi kört fed le.²⁰

A bekezdés értelmezése kapcsán, per analogiam, nem nehéz megállapítani, hogy a művészi érték megítélésének jogát az államot kizárva, a művészet „művelőinek”, azaz a

¹⁹ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 598. o.

²⁰ Cseporán: i. m. 48-49. o.

szakmának kezébe helyezi. Ebből adódóan a művészet szabadsága az alkotófolyamat és a nyilvánosságra hozás szabadsága mellett, a más alkotása művészet kritériumainak való megfelelés meglétének a megítélését is magába foglalja, és ezzel a művészek jogállása is megváltozik: ugyanis bővül ezzel az új elemmel, amelytől az szélesebben és nagyobb befolyással rendelkezik a művészvilágban. Legteljesebb oltalmában tehát a művészet szabadságának alapjoga kiterjed a művészi érték megítélésére is, ami azt jelenti, hogy a művészeti élet szabadságának alapjogához egy olyan új részaspektus csatlakozik, ami viszont már nem tisztán művészi tevékenység, mivel nem egy alkotás létrehozása a célja, hanem egy már megalkotott mű művészi formájának megítélése – azaz inkább a művészet „anyajogához”, a véleménynyilvánítás szabadságához áll közelebb. A művészet szabadságának védelme azzal magyarázható ebben az esetben, hogy a művészség elismerése, bár csupán véleményalkotás, mégis egy alkotás művészi formájáról – és így a művészi státusz létéről – dönt – még akkor is, ha az kizárólag más alkotása kapcsán merül fel. Azaz a művészi érték eldöntésekor, végső soron művészi alkotás keletkezik, azonban a két aspektus – ti. az alkotás létrehozása, valamint annak megítélése – nem egy személy magatartásához fűződik.²¹

A másik fontos megállapítás a bekezdés szövegéből explicit módon levezethető. Ez pedig a „jogosultak” megfogalmazás, ami egyértelmű jelentéssel tölti meg a jogi tényként is értelmezhető döntési magatartást. Ennek nyomán arra az eredményre jutunk, hogy a szakmát alkotó művészek nem kötelezettek – azaz nem kötelesek megítélni más alkotásának művészi voltát, arra csupán jogosultak: megtehetik, de erre nem kénytelenek. Ha valakit tehát a művészet szabadságának alanyisága megillet, eldöntheti, hogy állást foglal-e más alkotó művészi tevékenysége kapcsán. Értelemszerűen, ha kötelezett lenne, ezt nem tehetné meg, mert az valamilyen negatív jogkövetkezménnyel járna (például ő maga elveszíti művészi státuszát) – ez azonban a művészetet védelmező alapjog szabadságjogi elemével összeegyeztethetetlen lenne.

Meglátásom szerint a művészi kánon megszabása elsősorban a befogadók csoportjának feladata, azon belül is – az Alaptörvény rendelkezése értelmében²² – a

²¹ Cseporán: i. m. 68. o.

²² Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés rendelkezéseinek analógiával való alkalmazása a művészi élet szabadságára.

művészi kérdésekben döntési jogosultsággal rendelkező szakmára hárul. A művészi élet szereplőinek legitimitását azonban erőteljesen befolyásolja az állam szerepe: bár nem jogosult dönteni művészi (és tudományos) kérdésekben, de éppen ezért, illetve az őt terhelő intézményvédelmi kötelezettség miatt létre kellett hoznia egy olyan intézményi rendszert, amelyen keresztül eleget tud tenni az alkotmányos kötelezettségeinek. Ennek hozadékeként hozta létre az MMA-t, mint a művészettel, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsá tételével és a magyar művészek képviseletével összefüggő országos közfeladatokat ellátó intézményt.²³

4. „Magyarország védi a [...] Magyar Művészeti Akadémia [...] művészeti szabadságát.”

Magyarország Alaptörvénye az 1949. évi XX. törvényhez (Alkotmány) képest kibővült – többek között – abban a tekintetben, hogy immár a köztestületekre vonatkozóan is tartalmaz nóvumnak számító rendelkezést; a X. cikk (3) bekezdése értelmében: „Magyarország védi a Magyar Tudomány Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.”²⁴ Az Alaptörvény tehát – az MTA mellett – külön nevesíti az MMA-t is, megszüntetve ezzel azt az egyoldalúságot, amely a művészet és a tudomány szabadsága közül csupán az utóbbinak biztosított alkotmányos háttérét.²⁵

A 2011 előtti állami szabályozási rendszer legnagyobb hibája kétségtelenül az volt, hogy tulajdonképpen nem is létezett: a politika közvetve-közvetlenül beleszólt és nyomást gyakorolt a művészi életre az éppen adott jogi keretek között, anélkül, hogy bármilyen komolyabb jogalkotási eredményt fel tudott volna mutatni. Ez a terméketlenség alapjogi szinten is kifejeződött, többek között az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amely szinte teljesen mellőzte a művészet szabadságának elemzését.²⁶

²³ Vö. MMAtv. 1. § (1) bek.

²⁴ A tanulmány témájából adódóan ehelyütt csak az MMA-ra vonatkozó megállapításokra szorítkozunk.

²⁵ Tilk: i. m. 30.

²⁶ Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely: A kultúraigazgatás aktuális közjogi és közpolitikai kérdései – a Magyar Művészeti Akadémia megjelenéséhez kapcsolódóan. In: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben (szerk. Kocsis Miklós – Tilk Péter). Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 11. o.

Az állami szerepvállalás jellege a művészet terén érdekes kettősséget jelent. Egyrészt intézményvédelmi és támogatási kötelezettséget, amelyet kifejezetten az Alaptörvény fogalmaz meg: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságát, (...)” [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés], valamint „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” [Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének első fordulata]. Másrészt viszont tartózkodási kötelezettség is terheli az államot e téren, amely leghangsúlyosabban egy alkotmányban nevesített tilalomban ölt testet: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” [Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés]. Bár az Alaptörvény ezt az elvet csupán a tudományos élet szabadságánál határozza meg *expressis verbis*, az mégis irányadó a művészetre.²⁷ Ez azzal is indokolható, hogy – miként a művészet fogalmának meghatározása – mindennemű definíció, állami beavatkozás a minősítésbe egy esztétikai értékítéletet fog tartalmazni, amely önmagában korlátozhatja a művészek kifejezési szabadságát. Ez pedig, adott esetben szűkebb kifejezési lehetőségeket biztosíthat, mint amit a vélemény szabadság keretében biztosítani lehetne.²⁸ Az állam tehát nem dönthet művészeti alkotások művészi jellege elismerésének a kérdésében.²⁹

Ezek alapján az állam nem jogosult dönteni művészi (és tudományos) kérdésekben, de pont ezért, illetve az intézményvédelmi kötelezettsége miatt, létre kellett hoznia egy olyan intézményi rendszert, amelyen keresztül eleget tud tenni az alkotmányos kötelezettségeinek. Ennek eredménye (a Magyar Tudományos Akadémia mintájára) a 2011. évi CX. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról (továbbiakban: MMA), amely a továbbiakban, mint köztestület látja el feladatát.³⁰

Az Alaptörvény szövegezéséből adódóan³¹ felvetődő kérdés, hogy az említett intézmény rendelkezik-e önmagában a művészeti élet szabadságával? E probléma terén

²⁷ Uo.

²⁸ Súlyom Péter: A művészetek szabadsága és az esztétikai ítéletek. *Iustum Aequum Salutare* 2007/2. sz. 97. o.

²⁹ Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest 2008. 304. o.

³⁰ Uo.

³¹ „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” [Alaptörvény X. cikk (3) bek.]

egyértékű Kocsisnak, az MTA tudományos élet szabadságával kapcsolatos álláspontjával,³² amely szerint, analóg módon, a művészi szabadság kizárólag a művészi tevékenységet ténylegesen folytató egyéneket illeti meg. Ez a megállapítás azzal magyarázható, hogy a művészetet folytató egyének teljes művészi szabadságukból – a művészeti műhelyjelleg érvényesülése érdekében – átruháznak bizonyos funkciókat olyan egységekre vagy testületekre, amelyek ebből a forrásból eredeztetik saját autonómiájukat. Az ily módon létrejövő intézményeket tehát saját jogon nem a művészeti élet szabadsága, hanem az őket alkotó egyének művészi szabadságából származó „művészeti önigazgatáshoz való jog” illeti meg, amely – műhelyjellegéből és a köztestület céljából fakadóan – keretet biztosít az egyén szabadsága érvényesülésének.³³

A fentiek alapján kijelenthető, hogy az Alaptörvény szövege az MMA (és az MTA) művészeti autonómiája terén pontatlannak minősíthető, valamint helytelen az az álláspont,³⁴ hogy a művészeti (és tudományos) élet szabadsága jogosultjainak köre felöleli a jogi személyek bizonyos részét, mivel e két alapjog a vélemény szabadsági „mag” emberi méltóság eleméből kiindulva, szorosan az individuumhoz kötődik – igazodva személyiség szabad kibontakozásához.³⁵

5. „A felsőoktatási intézmények [a kutatás és tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza].”

A felsőoktatás kérdéskörének vizsgálata azért aktuális a művészet szabadsága kapcsán is, mert egyrészt közös kulturális gyökerekkel rendelkeznek, másrészt a művészet szabadsága megnyilvánulhat (a tudomány szabadságához hasonlóan) a felsőoktatásban is, nem csak azon kívül, hiszen a magyar felsőoktatási törvény külön szabályozza a művészeti felsőoktatási intézményeket.³⁶

³² Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 33. o.

³³ Vö. Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 33. o.

³⁴ Ld. Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 596. o.

³⁵ Cseporán: i. m. 62. o.

³⁶ Ld. a 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, XXIX. Fejezet, 61. A művészeti felsőoktatási intézmény.

Az objektív intézményvédelmi kötelezettsége³⁷ okán a tudomány és művészet (valamint az oktatás) biztosítása az állam egyik alapvető feladata, amely alkotmányos elvárásnak³⁸ történetesen a felsőoktatási intézmények fenntartásán keresztül tesz eleget – az állam ugyanis akár akként is megvalósíthatná az alapjog védelmét, hogy egyetlen intézményt sem tart fent, csak biztosítja az Alaptörvényből következő „anyagi támogatást”.³⁹ Ennek a kötelezettségnek való megfelelés a „felsőoktatási intézmények” kifejezés Alaptörvény szövegében való megjelenésével új nézőpontból közelíti meg a felsőoktatási autonómia közjogi szerepét, hiszen eddig az csupán törvényi szinten volt szabályozva. Ez az új szerep pedig a felsőoktatáshoz való jog és a tudományos élet szabadsága közötti kapcsolat mentén – ti. az oktatás és a tudomány szabadságát vizsgálva – magyarázható.

Az állami intézményvédelmi kötelezettség – amellet, hogy az implicit módon megjelenik az Alaptörvény szövegében⁴⁰ – a „felsőoktatási intézmények” kifejezés esetében más megvilágításba kerül, ugyanis az állam a felsőoktatási intézményeken keresztül teljesíti ezen Alaptörvényben nevesített kötelezettségét. Ezt pedig azt jelenti, hogy a felsőoktatási intézmények rendeltetése ebben az aspektusban a „szervezett szabadság” biztosításában jelölhető meg.⁴¹ Ennek következménye a felsőoktatási autonómia megléte, ami azoknak a jogosítványoknak a szabad használatát biztosítja, amelyek segítségével képes megvalósítani azokat a feladatokat, amelyek érdekében létrejött. Ennek pedig az az oka, hogy a tudományos munkára épülő kutatás és oktatás kizárólag autonóm körülmények között végezhető.

Az Alaptörvény megfogalmazása explicit módon nem tartalmazza az állam támogatási és tartózkodási kötelezettségét, ezzel szűkítve az alapjogokat megillető garanciális keretet. Meglátásom szerint azonban az (1) bekezdés szabadságjogot megszorító jellegét kitágítja a (3) bekezdés második fordulatában megfogalmazottak. Azzal ugyanis, hogy a jogalkotó a tudomány szabadságát a művészet szabadságával együtt,

³⁷ Az államnak a tudomány és a művészet mint elvont jogintézmények védelmének kötelezettsége. Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 600. o.

³⁸ Az Alaptörvény X., valamint XI. cikke.

³⁹ Kocsis: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. 86. o.

⁴⁰ Vö. Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bek.

⁴¹ Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 34-35. o.

egy cikkben szabályozza, implicit módon ugyanazon a szinten rendeli őket oltalmazni az intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve. Ennek következménye meglátásom szerint, hogy a két „testvérjog” közül egyikre vonatkozó rendelkezés, per analogiam a másik alapjogra is egyaránt vonatkozik.⁴² Így tehát a tudomány szabadsága megvalósulásának a felsőoktatási intézmény keretein belül a művészet szabadsága esetén is garantálni kell annak intézményi keretei között történő érvényesülését – azaz a művész az általa egy adott intézménnyel létesített jogviszonynak a védelmét, amelynek célja, hogy az intézmény keretein belül alkothasson. Az intézményi autonómia azért szükséges, hogy a művészet szabadságának intézményi biztosítékeként funkcionáljon (emellett az érintett alanyi körök autonómiája az intézményi autonómia kereteiben gyakorolhatóan is érvényesíthető.)⁴³ A felsőoktatási autonómiában megjelenő alapjogok a kutatás szabadságán keresztül megvalósuló tudomány szabadsága, valamint az oktatáshoz való jog, amely egyrészt továbbosztható a tanszabadság mentén tanuláshoz és tanításhoz való jogra, másrészt a tudomány szabadságának a kutatás szabadságán kívül kifejeződő, másik részszabadságra, a nyilvánossághoz közvetítés szabadságára

E megállapítások a művészet szabadsága kapcsán az ún. „művészeti intézmények” autonómiájában öltenek testet, amik csupán az alapjogok szükségszerű módosulásában különböznek a tudomány kapcsán tárgyaltakkal. A művészeti intézmények autonómiája azokat az autonómiával (önkormányzatisággal) rendelkező⁴⁴ intézményeket öleli fel, amelyek kereteiben művészi tevékenységet végeznek.⁴⁵ Ezen művészi intézmények szűk értelemben a felsőoktatási intézményeket jelentik, hiszen azok keretein belül is lehetséges művészi tevékenységet folytatni;⁴⁶ tág értelemben pedig minden más, erre alkalmas intézményt felölel – de különösen színházakat, galériákat,

⁴² Ld. a művészeti alkotás megítélésére kizárólag a művészet „művelői” jogosultak [Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdése].

⁴³ Vö. a tudomány és az intézmény autonómiája közti különbség. Kocsis: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. 96. o.

⁴⁴ Itt az autonómia önigazgatást jelent (Vö. felsőoktatás autonómiájának jelentése. Kocsis: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. 96. o.)

⁴⁵ Vö. Kocsis: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. 96. o.

⁴⁶ A művészet (és a tudomány) szabadsága a kulturális jogok nagy csoportjába tartozik, ezen kívül pedig a művelődéshez való jog (esetleg azon belül még a tanszabadság) kapcsolhatja a művészetet a felsőoktatáshoz.

koncerttermeket stb.⁴⁷ A megjelenő alapjogok, amelyek mentén elkülöníthető a két alapjog kapcsán felmerülő intézményi autonómia, szükségszerűen nem a tudomány szabadságához, hanem a művészi élet szabadságához fűződnek. A tudományos élet szabadsága felsőoktatási megjelenése során a kutatás szabadságának a művészet szabadságánál az *alkotómunka szabadsága* felel meg. A tudományos és művészi alkotás szabadságának általános tartalmát a tudományos és művészeti értékkel rendelkező produktumok szabad előállításának jogát jelenti.⁴⁸ Ez a tudomány szempontjából a kutatás szabadságát jelenti, ami felöleli a tudományos kérdésfelvetést, a kutatási módszerek kidolgozását, ezek alkalmazását, valamint az eredmények értékelését – amely a tudományos eredmény de facto előfeltétele. A felsőoktatási intézmények másik alapjoga az oktatáshoz való jog, amely a tanszabadsághoz igazodva, tanuláshoz és tanításhoz való jogra bontható. A művészeti élet szabadsága kapcsán ez az oktatáshoz való jog a művészet szabadságának második eleméhez kötődik, a nyilvánosságra hozatalhoz, mivel az oktatás mindenképp nyilvánosságot követel meg. Ezen kívül egy művészi tevékenységnek lehet olyan hatása, amely az oktatáshoz közvetve kapcsolódik és a művelődéshez való jogon keresztül érvényesül.⁴⁹ Végül az alkotófolyamat szabadságát (tudománynál kutatás szabadsága) a nyilvánosságra hozással, illetve a művelődéshez való jogon keresztül kifejeződő közvetett oktatáshoz való joggal (tudománynál kizárólag oktatáshoz való jog) pedig maga a művészi alkotás (tudománynál tudományos eredmény) köti össze, ugyanis kizárólag azt lehet nyilvánosságra hozni, ami már elkészült – és az alkotómunkának is egy művészi alkotás megformálása a célja.⁵⁰ Az ún. művészeti intézmények elemzése során is beigazolódott tehát a művészet szabadsága részelemeinek – ti. az alkotómunka és a nyilvánosságra hozatal szabadsága – helyessége, hiszen, bár a művész egy intézmény keretein belül végzi tevékenységét, az mégis a művészi élet szabadságának oltalma alatt áll.

⁴⁷ Ezek lehetnek államilag létrehozott vagy (a magánintézetek esetében) támogatott intézmények. Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 34-35. o.

⁴⁸ Vö. „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát (...)” [Alaptörvény X. cikk (1) bek.]

⁴⁹ Például egy középiskolai kötelező olvasmány színpadi előadása – azaz művészi intézményen keresztül (színház) folytatott művészi tevékenység művelő, oktató hatású is lehet.

⁵⁰ Ugyanez per analogiam vonatkozik a tudományra is.

Fontos ezen kívül megjegyezni, hogy maga a művészi intézményt nem illeti meg a művészet szabadsága: az kizárólag az egyén, mint a művészi tevékenységet végzőnek a joga. A művészeti intézmény funkciója az, hogy keretet biztosítson az egyének (művészek) szabadságának érvényesüléséhez. Ezért őket nem az alkotómunka szabadsága, hanem a művészeti öngazgatásnak az az aspektusa, amely az őt alkotó egyének szabadságát biztosítani tudja.⁵¹

Következtetések

Véleményem szerint a művészeti élet jogi védelmének kétséget kizáróan az alapvető jogok szintjén kell megvalósulnia, azonban a védelem tárgyaként nevesített tevékenység szubjektivitásából, megfoghatatlanságából adódó bizonytalanságok miatt kulcskérdés, hogy a tételes jogi szabályozás értelmezésekor milyen eszközöket és hogyan alkalmazunk.

A másik kardinális pontja a szabályozásnak az MMA felállításában és működtetésében, működésében rejlik, amely a művészeti élet meghatározó szereplőjévé teszi a köztestületet. Az MMA létrehozása a kulturális – szűkebb értelemben a művészeti – igazgatás rendszerének átalakítása kapcsán kiemelt fontosságú, de nem önmagáért való feladat. Hosszabb távon egy eddig nem tapasztalt inspiratív erőt kifejező kulturális közeg kialakítására törekszik.⁵² Így létének célja, hogy a kultúra és kiemelten a különféle művészeti ágak képviselői egyre fontosabb szerepet töltsenek be a társadalom alakításában, és aktív szerepvállalásukkal járuljanak hozzá a kulturális érdekek hatékony érvényesítéséhez.

Végül soron az alaptörvényi rendelkezések alkalmasint megfelelő eszköznek bizonyulhatnak a művészet terén jelen levő merev keretszabályozást kitöltésére, vagy legalábbis a keretet olyannyira szűkítésére, hogy az megfelelő kiindulópont lehessen a művészet jogi aspektusainak a társadalom és az alapjog alanyainak szemszögéből, kiváltképp annak érvényesíthetőségekor.

⁵¹ Vö. Kocsis: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. 34-35. o.

⁵² Kocsis – Kucsera: i. m. 14. o.

Dobos Mátyás

joghallgató (NKE RTK)

Pulai Gábor

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

A közbiztonság helyzetének vizsgálata nagyvárosi környezetben

Programok és kilátások a bűnözés visszaszorítására

I. Bevezető gondolatok

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy egy átfogó képet tudjunk szolgáltatni a nagyvárosok és általánosságban a közbiztonság helyzetéről a mai Magyarországon, illetve fővárosunkban és egyéb külföldi nagyvárosokban. Munkánkban megvizsgáljuk, hogy mit is jelent maga a közbiztonság és a közrend, mekkora az önkormányzatok és a civil szervezetek szerepe a közbiztonságban és a bűnmegelőzésben, milyen eszközökkel lehet hatékonyabbá tenni a rendészeti tevékenységeket, különös tekintettel a térfigyelő rendszerek szerepére, illetve milyen programok és akciótervek nyújthatnak megoldást a közrend és a közbiztonság elősegítésére, emellett pedig a már alkalmazott programok hatékonyságait vagy éppen hibáit is részletezzük. Írásunkban hazai téren Budapest, mint egyetlen világvárosunk kapott jelentős szerepet, de több külföldi nagyváros tapasztalatait is megvizsgáljuk. Arra is kísérletet teszünk, hogy bemutassuk – egyes jogintézményeken keresztül - azt az elmúlt években jellemző jogalkotói attitűdöt, amely büntetőjogi kódexünk szigorításával kíván reagálni a bűncselekmények elszaporodására, ezzel is javítva a lakosság biztonságérzetét. Kiemelt jelentőségű

tényező a szubjektív biztonságérzet egy állam büntetőpolitikájának kialakításában, ugyanakkor mélységesen egyetértünk Kőhalmi László megállapításával, mely szerint a büntetőjog ultima ratio, és nem lehet olyan gazdasági, szociológiai problémák megoldására használni, melyekre elsősorban más eszközök hivatottak. Veszélyes gyakorlat ez, ami könnyen a büntetőjog inflálódásához vezethet.¹

II. A közrend, közbiztonság és a rendészet meghatározása

Nyíri Sándor szerint a közbiztonság egy állapot, amelyben a társadalom tagjai – a polgárok, a jogi személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülések – ismerik, tudják jogaikat, kötelezettségeiket, azokat követik, betartják és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben közvetlenül állami kényszerrel is fellép. Bízhatnak abban is, hogy mások velük szemben jogilag előírt kötelezettségei teljesítését az állam jogilag szabályozott eljárásban, törvényesen ellenőrzi és kikényszeríti. A közrend – pontos meghatározás igénye nélkül – az anarchia ellentétéként a jogi rendet jelenti. Feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, és egy olyan közigazgatási, végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét és működését, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások kikényszerítésére.²

Ezekből következik, hogy a közbiztonság egy talán soha el nem érhető optimális állapotot jelent, amihez szükség van arra, hogy az állampolgárok ismerjék azokat a kötelezettségeket és jogokat, amik őket terhelik és megilletik, ezenfelül azokat nem csak ismerniük szükséges, hanem betartaniuk is. Mindemellett ennek az optimális állapotnak az eléréséhez szükség van arra is, hogy az állam, ezek ellen a szabályok ellen vétő személyeket felelősségre vonja. Az államnak, akármennyire is kétséges, hogy valaha is elérhető a közrend totális megvalósítása, törekednie kell arra, hogy megvalósítsa azt, ennek a célnak az elérése érdekében működteti a különböző rendvédelmi, igazságszolgáltató és végrehajtó szerveket. Ezek közül ki kell emelni a rendőrséget,

¹ Kőhalmi László: A büntethetőségi korhatár kérdése. Jogelméleti Szemle 2013/1. sz. 92. o.

² Nagy Zoltán: „A térfigyelő rendszerek telepítésének szempontjai, hatásuk a közbiztonságra” c. szakdolgozata. Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest 2012. 26. o.

amelynek kétségtelenül a legnagyobb feladat jut a közrend megvalósításában, ehhez pedig különböző bűnmegelőzési programokra, közrendvédelmi akciókra, civil szervezetekkel való együttműködésre és a munkájuk hatékonyságát segítő eszközök telepítésére van szükség.

Ezeket a programokat és eszközöket pedig érdemes először egy nagyvárosban kipróbálni, hatékonyságukat felmérni, például Budapesten, hazánk fővárosában és egyetlen világvárosában. Fővárosunk lakosság száma és gazdasági-társadalmi befolyása miatt is meghatározó szereppel bír az ország egészére nézve. Budapest a bűnözés terén kiemelkedő jelentőségű, ezáltal bűnmegelőzési és rendőrségi szempontból is egyedülálló a jelentősége. Mindezt annak tudatában lehet kijelenteni, hogy az adatok azt mutatják, hogy az ismertté vált bűncselekményeket szinte változatlan mértékben - 70-80 % között- városokban követik el, tehát a bűnözés elsősorban a városok lakóit érinti. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az ismertté vált bűnelkövetőknek „csupán” 63-65%-a városlakó, ezáltal nem alaptalan a városlakók idegenektől való félelme sem.³

Salgó László szerint egyre szélesebb körben ismert és használt fogalom a biztonság, amely a legtágabb értelemben a zavarmentes létet jelenti. A közbiztonság objektív oldalról veszélyektől, bántódásoktól mentes zavartalan állapotot jelent. A biztonság olyan produktum, amelyet az állami szervek, intézmények esetenként magánszemélyek és szervezetek termelnek, amelyek végső állapota a háborítás mentes lét, a fogyasztók pedig az állampolgárok. A közbiztonság szubjektív oldalról annak tudati érzése, hogy biológiai létünk, testi épségünk, vagyonunk, szabadságunk mások – mindenki – által tiszteletben van tartva, azt nem bántják, nem sértik, nem veszélyeztetik. Az objektív és szubjektív biztonsági szint mérésének nincsenek egzakt, minden esetben hasznosítható mutatói. A szintet nem mérni, hanem minősíteni lehet és kell, amelyben prioritást kell kapnia a szubjektív biztonságérzetnek.⁴

E megállapítás értelmében szintén egy olyan állapotról beszélünk, mikor a biztonságot, közbiztonságot említjük, ami teljes mértékben, nagy valószínűséggel soha nem lesz

³ Barabás Tünde – Irk Ferenc – Kovács Róbert – Klaus Sessar: Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában. OKRI, Budapest 2005. 150-151. o.

⁴ Nagy: i. m. 27. o.

elérhető, hiszen ahogy Salgó László is mondta, a biztonság tulajdonképpen mindenféle zavartól, veszélytől, bántódástól mentes állapot, aminek megvalósulása lássuk be szinte elképzelhetetlen a világ bármely szegletét is nézzük. Ezt a megközelítést alapul véve, a biztonságra úgy kell tekinteni, mint egy termékre, amelynek előállítói a különböző állami szervek és magánszemélyek, és ez a „termék” akkor lesz tökéletes és hibátlan, ha a fogyasztók, azaz az állampolgárok egy teljesen békés, mindenféle háborítástól mentes életet élhetnek. Ebből következik, hogy magát a közbiztonságot nem lehet csupán adatokkal, statisztikákkal mérni és kimutatni, hiszen azt, hogy adott helyen és időben a biztonság megvalósult-e, minden személy máshogy és sajátosan érzékeli és észleli. Kijelenthetjük azt is, hogy a közbiztonság egy olyan terület, amibe érdemes beruházni, mivel a mindenkori politika számára fontos üttőkártya lehet az, hogy az állampolgárok lássák azt, hogy az éppen aktuális hatalom hatásos közrendvédelmi programokat valósít meg és tetemes forrásokat áldoz arra, hogy az emberek biztonságban érezhessék magukat, hiszen ez egy olyan kiemelkedő kérdés, ami a társadalom szempontjából meghatározó jelentőséggel bír.

Most, hogy a közrend és a közbiztonság fogalmáról sikerült némiképp tisztább képet kapnunk, nézzük, hogy maga a rendészet kifejezés mit takar. Fontos, hogy megértsük a rendészet jelentését, hiszen rendészet nélkül maga a közrend és a közbiztonság sem lenne megvalósítható. A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. Az alábbi meghatározásból talán némi magyarázatot igényelhet, hogy mit is jelent maga a veszély. A veszély nem más, mint egy állapot, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. Ez a sérelem megnyilvánulhat a javak teljes megsemmisülésében, vagy értékük csökkenését is jelentheti, de akár értékgyarapító képességük elvesztését is magában foglalhatja.⁵

A közbiztonsági politika fontos részét képezi a jogi szabályozás. Kriminológiai területei után érdemes áttekintenünk olyan az – új büntető törvénykönyvünk (Btk.) hatálybalépésével – módosuló jogintézményeket, amelyek a szubjektív biztonságérzetre

⁵ Finszter Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2008). 2. o.

http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (2014. 03. 10.)

legnagyobb hatást gyakorolják. Számos – különösen a büntetőjog területén – felmerülő jogi kérdés⁶ kisebb vagy nagyobb mértékben foglalkoztatja a lakosságot. Új Büntető Törvénykönyvünk előkészítése során a büntethetőségi korhatár leszállítása, valamint a jogos védelmi helyzet körének szélesítése kapott nagyobb figyelmet. Könnyű érthetőségük folytán a közvélemény széles köre alakított ki álláspontot a változásokról, a büntetőjogászok és a kriminológusok pedig komoly kritikával illették. Aktualitása még érdekesebbé teszi e módosítások közelebbi vizsgálatát. Büntetőjogi eszközök nem alkalmasak a bűnözés befolyásolására, a közbiztonság javítására, ennek ellenére – úgy tűnik legalábbis – hogy a jogalkotó egyre gyakrabban hívja segítségül kriminológiai, rendészeti és neveléstudományi problémák megoldására.

III. A közbiztonság javításának jogi tévútjai: a jogos védelem és a büntethetőségi korhatár

III.1. A jogos védelem

A jogos védelem intézmények behatóbb vizsgálata több szempontból is indokolt. Ahogy Tóth Mihály közvetlenül az új Btk. elfogadása előtt fogalmazott: „A büntethetőségi akadályok rendszere forrong”.⁷ A jogos védelem kérdésköre azóta is „forrong”, immár a tekintetben, hogy komoly kritikák érik a jelenlegi szabályozását. Ez a jogintézmény a szakmán kívüliek számára könnyen érthető⁸ és az állami erőszak monopóliumának áttörését engedi, komoly hatást gyakorolva a közbiztonságérzet szubjektív és objektív oldalára egyaránt, így vizsgálata témánk szempontjából nélkülözhetetlen.

⁶ Meg kell jegyezni, hogy tanulságos lehet további a biztonságérzetre ható, közvélemény által leginkább „felkapott” jogi témák vizsgálata (elég csak megemlíteni az előzetes letartóztatás maximum időtartamának eltörlését a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetésével gyanúsítottak esetén). A tanulmány keretei azonban nem adnak lehetőséget ilyen széleskörű vizsgálódásra, de nem is célunk ez.

⁷ Tóth Mihály: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. Büntetőjogi szemle 2012/1. szám. 24. o.

⁸ Petrovics Aletta: A jogos védelem intézmények vizsgálata, különös tekintettel az új szabályozás és az élethez való jog kapcsolatára. In: Új Büntető Törvénykönyv. Hagyomány és megújulás a büntetőjogban (szerk. Hack Péter). ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest 2013. 163. o.

III.1.1. Történeti áttekintés

Bizonyos keretek között ősidők óta elismert a védelmi tevékenység jogossága olyan jogtalan támadással szemben, amely személyt vagy annak vagyonát érinti. Ennek oka, hogy az államhatalom nem képes jelen lenni minden bűncselekménynél, ezért – ahogy fentebb is említettük már – törést enged az állami erőszak monopóliumán. A jog őskorában a magánbosszú intézménye jóval szélesebb körben érvényesülhetett, mint a ma ismert jogos védelem. Az államhatalom gyengeségéből adódóan a jogtalan támadás elhárításán túl, a szankcionálás is a sértett, illetve szűkebb közösségének a kezébe került. Az Ószövetség, Solon törvényei és a XII táblás törvények is tartalmazzak utalást arra a jogtételre, mely szerint megvan a lehetősége a védekezőnek, hogy az éjszaka támadó tolvajt büntetlenül megölhesse.⁹ A római jogászok kazuisztikus szemlélete a büntetőjog terén is érvényesült. Büntetést kizáró okként ismerték a jogos védelem eseteit a „vim vi repellere cuique licet” elv alapján, általános szabályt azonban nem alkottak. Esetenként kellett eldönteni, hogy az adott helyzetben a védekező joggal tanúsított-e diszpozíciószerű magatartást.¹⁰ A középkori jogfejlődést meghatározó kánonjog e téren is jelentős hatást gyakorolt.¹¹ A keresztényi erkölcsi értékrendnek megfelelően ekkor vált az önvédelem jogos védelemmé. Nemcsak hogy lehetősége volt az egyénnek mások életének védelme, hanem egyenesen kötelezettségként fogalmazták meg.¹² A középkori itáliai jogtudomány pedig lefektette a modern jogos védelem alapjait (közvetlenül fenyegető támadás már elég a jogos védelemhez, túllépés önálló fogalomká vált).¹³ Hazánkban elsőként Szent István törvényei tartalmazzak utalást a jogos védelemre, Werbőczy Hármaskönyve pedig már részletes szabályozást nyújt. Az 1791/1792. évi, valamint az 1825-27. évi javaslatok nem határozták meg feltételeit és tartalmát, csak utaltak rá, mint szokásjogi intézményre. Ezzel a szabályozási módszerrel szakított a 1843. évi javaslat, amely szinte kazuisztikus módon fogalmazza meg lényegi elemeit. Első büntetőkódexünk (1878. évi V. tc.) a mai szabályozáshoz nagyon hasonló

⁹ Ujvári Ákos: A jogos védelem megítélésének új irányai. Ad Librum, Budapest 2009. 11. o.

¹⁰ Zlinszky János: Római büntetőjog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1995. 36. o.

¹¹ Ujvári: A jogos védelem megítélésének új irányai. 12. o.

¹² Mészáros Ádám Zoltán: Az élethez való jog a jogellenességet kizáró okok tükrében. Jogelméleti Szemle 2013/1. sz. 99. o.

¹³ Degré Lajos: A jogos védelem az anyagi büntetőjogban. Pestvidéki Nyomda, Vác 1910. 48-49. o.

módon megfogalmazva, a jogtalanságot kizáró okok között helyezi el a jogos védelmet.¹⁴

III.1.2. Jogi természete, feltételei

A jogos védelem büntethetőséget kizáró okok közé tartozik, a cselekmény a társadalomra veszélyességet zárja ki. A jogos védelem esetén - természetéből adódóan – a támadással szemben mindig egy védekező tevékenység áll. Az alábbi kritériumoknak kell megfelelni ahhoz, hogy a védelmi helyzet jogosságát a bíróság megállapítsa:

1. Jogtalan, aktív emberi magatartással megvalósuló, közvetlen, befejezetlen támadás
2. A védelmi tevékenység akkor jogos és megengedett, ha a támadás elhárításához szükséges és azzal arányban álló.¹⁵ A törvény szövege jogos védelmi helyzet feltételül szabja, hogy az elhárító magatartás szükséges legyen, azonban annak fogalmát nem határozza meg. Nem rendelkezik továbbá a jogalkalmazói gyakorlatban használt arányosság követelményéről sem.¹⁶ Ellentmondó értelmezések alakultak ki e két fogalom kapcsán: egyik felfogás a szükségesség részfeltételének tartja az arányosságot, míg a másik – ítélkezési gyakorlatban is elfogadott – nézet szerint két külön kezelendő fogalmakról van szó: ha a védekező cselekménye a szükségesség próbáját kiállta, csak ezt követően lehet arányossági szempontból megvizsgálni.¹⁷ Ujvári alkotmányellenesnek tartja¹⁸, hogy a védekezőt törvényben nem meghatározott, tehát többlet követelményt támaszt a bírósági gyakorlat. Tóth Mihály véleménye szerint nem aggályos arányossági feltételt szabni a jogos védelem körében egészen addig, amíg az arányosságnak esetleg a szükségességen túlmutató jelentőséget nem szabnak. Ilyen döntésre azonban – amikor tehát szükségesség tesztjén a védekező cselekménye átment, arányosságin pedig megbukott – Tóth Mihály szerint nem volt példa a magyar

¹⁴ Ujvári: A jogos védelem megítélésének új irányai. 13-15. o.

¹⁵ Balogh Ágnes: Büntetőjog I. Általános rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 130-136. o.

¹⁶ Petrovics: i. m. 169.-171. o.

¹⁷ Belovics Ervin: A büntetendőséget kizáró okok. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 122-123. o.

¹⁸ Ujvári: A jogos védelem megítélésének új irányai. 99-117. o.

bírói jogalkalmazásban.¹⁹

III.1.3. Legutóbbi változások a jogos védelem terén

A Csemegi-kódex az 1978. évi Btk.-hoz – így a jelenleg hatályoshoz is - nagyon hasonló módon fogalmazta meg a jogos védelem szabályait.²⁰ 2009. évi LXXX. tv. elfogadásával a jogalkotó a jogos védelmi helyzet kiszélesítésének útjára lépett, abból az alapelvből kiindulva, hogy a jogtalan támadás elhárításának kockázatát a jogtalan támadónak kell viselni és a megtámadott elhárító cselekményét méltányosan kell megítélni.²¹ A 2012. évi C. törvény pedig tovább bővítette a jogos védelem körét. A 4/2013. számú büntető jogegységi határozat három jogos védelmi kategóriát nevez meg a törvényi szabályozás alapján.

III.1.3.1. 22. § (1) bekezdés

Jogos védelem „alap” helyzetének nevezhetjük a Btk. 22. § (1) bekezdése szerinti szabályt, ugyanis a három jogos védelmi kategória közül ez rendelkezik a legrégebbre nyúló előzménnyel. Fogalmaink szerint is ezt tekinthetjük klasszikus jogos védelmi helyzetnek.

1. A 2009. évi novella hatályba lépése előtt, ha az ijedtség vagy menthető felindulás nem zárta ki teljesen a szükséges védekezés mértékének felismerését a védekező büntethető volt, igaz a „rendesnél” enyhébb mértékben.²² A 2009. augusztus 9-től hatályos szöveg úgy rendelkezett, hogy: „Nem büntethető az sem, aki az elhárítás szükséges mértékét ijedtségből vagy menthető felindulásból túllépi”.

2. A 2009. évi LXXX. tv. megszüntette továbbá azt a 15. irányelven alapuló bírói gyakorlatot, amely kitérési kötelezettséget írt elő hozzátartozókkal, súlyosan ittas

¹⁹ Tóth: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. 27. o.

²⁰ Ujvári: A jogos védelem megítélésének új irányai. 15. o.

²¹ Balogh: i. m. 137. o.

²² Részletesen ld. Ujvári Ákos: Gondolatok a kitérési (menekülési) kötelezettségről. Belügyi Szemle, 2012/1. sz. 84-94. o.

személyekkel valamint elmebetegekkel szemben. Bár a hozzátartozókra és elmebetegekre vonatkozó kitérés kötelezettség erkölcsi és morális szempontból érthető, egyes vélemények szerint a bírói jogalkalmazás alkotmányellenes és contra legem értelmezési gyakorlatot folytatott, amivel megsértette a nullum crimen sine lege elvet. Ennek az állapotnak vetett véget a jogalkotó azzal, hogy expressis verbis kimondta, hogy a megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől.²³

III.1.3.2. A megelőző jogos védelem – 22. §

A 2009-es novella bevezette a megelőző jogos védelem intézményét. Ilyenkor az elhárító cselekményt a megtámadott nem személyesen fejt ki, hanem egy védelmi eszközt használ egy olyan jövőbeli jogtalan támadás megelőzésére, amely a védekező vagy más személye vagy javai ellen irányulhat. Három szigorú konjunktív feltétel megléte esetén a jogtalan támadás elhárítója nem büntethető. Feltételei:

- a. a védelmi eszköz alkalmazása nem lehet az élet kioltására alkalmas
- b. a védelmi eszköz alkalmazása folytán a jogtalan támadó szenvedjen sérelmet
- c. a védekezőnek a sérelem elkerülése érdekében mindent meg kell tennie, ami az adott helyzetben

tőle elvárható.²⁴

III.1.3.3. A 2012. évi C. törvény – a szituációs jogos védelmi helyzet bevezetése

2012. június 25.-én a magyar Országgyűlés elfogadta a 2012. évi C. törvényt, Magyarország új büntető törvénykönyvét. Az előző Btk.-hoz képest újdonság, hogy a törvényhozó felállított egy vélelmet:

„(2) A jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha

- a) azt személy ellen

²³ Tóth: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. 26. o.

²⁴ Balogh: i. m. 137-138. o.

aa) éjjel,
 ab) fegyveresen,
 ac) felfegyverkezve vagy

ad) csoportosan
 követik el,

b) az a lakásba

ba) éjjel,

bb) fegyveresen,

bc) felfegyverkezve vagy

bd) csoportosan

történő jogtalan behatolás, vagy

c) az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás.”

Ennek a megdönthetetlen vélelemnek a felállítással a jogalkotó jelentősen leszűkítette a bírói mérlegelés lehetőségét.²⁵ A miniszteri indokolás szerint a súlyos, erőszakos bűncselekmények elleni hatékonyabb fellépés biztosítása miatt van szükség a jogos védelmi helyzet kiszélesítésére, ugyanis vannak olyan esetek, amikor a jogtalan támadás oly módon történik, hogy a megtámadott joggal feltételezheti, hogy a támadás az élete ellen irányult, és ilyenkor már a jogtalan támadás körülményei megteremtik a lehetőséget a védekezés szükséges mértékének a túllépésére. Ezekben az esetekben – mondja az indokolás - a bíróságnak nem kell vizsgálnia a szükséges mérték kérdését. Ezzel kapcsolatban azonban a 4/2013. számú büntető jogegységi határozat egyértelműen leszögezi, hogy:

Éppen a 22. § (1) bekezdésének rendelkezésével azonos szóhasználatból következik, hogy a jogos védelemnek e kiemelt és megdönthetetlen vélelemmel összekapcsolt esetei is kivétel nélkül feltételezik a jogtalan támadás megvalósulását. E fogalommal kapcsolatban mindazt vizsgálni kell, amely a 22. § (1) bekezdése során sem mellőzhető. A jogtalan támadás rendszerinti erőszakossága és az elhárítás kényszerűsége ezekben az esetekben is előfeltétele a védekezés jogszerűségének.

²⁵ Tóth: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. 30. o.

III.1.5. Az új szabályozás kritikája

Tóth Mihály által említett jogszabály-szerkesztési hibákon túl jelentős támadások keresztüzebe került a szabályozás tartalmi oldala is.²⁶ Egyrészt a menthető felindulásra és ijedtség miatti túllépésre vonatkozó rendelkezéssel, másrészt a jogalkalmazás által kialakított gyakorlat segítségével eddig sem volt probléma az, amit a törvény a vélelem felállításával kívánt „megoldani”. Jogos védelem körében eddig felmerült valódi kérdésekre ez az új szabályozás nem ad választ (pl. szükségesség-arányosság kapcsán kialakult vita eldöntésével és a jogtalan támadás fogalmának pontosításával vagy helyettesítésével is adós marad)²⁷, alkalmas azonban a közvélemény igényeinek kielégítésére, ezen keresztül a szubjektív biztonságérzet erősítésére. Ezt leszámítva felesleges, mert a – kreált - problémák megoldására hivatott vélelem, több kárt okoz, mint amennyit használ (csekély előnye talán a már említett lakosság biztonságérzetére gyakorolt hatása valamint a bizonyítás egyszerűsítése). Ellenben igencsak leszűkíti a bírói mérlegelés körét, és eltérő eseteket azonosként rendel kezelni. Ha a vélelem alkalmazásának feltételei fennállnak a bíróságnak kötelezően meg kell állapítani a jogos védelmi helyzetet. Petrovics Aletta tanulmányában két - szándékoltan abszurd - fiktív helyzetet ír le, szemléltetve azt, hogy az új szabályozás milyen széles teret enged a joggal való visszaélés lehetőségére.²⁸ Annak ellenére, hogy egyes esetekben ez a visszaélés egyértelműen megállapítható, a jogalkalmazó kezében nincs korrekciós eszköz, és meg kell állapítania a büntetendőség kizártságát. Azzal, hogy a szükségesség mértékét (egyes vélemények szerint az arányosságot) a bíróságnak nem kell vizsgálnia, épp egy olyan esetben zárja ki a bírói mérlegelés lehetőségét, amelyben nélkülözhetetlen az egyéniesítés, pont az ilyen elvont fogalmak esetében – mint a szükségesség - van kiemelkedő szerepe a jogalkalmazásnak, hogy megtöltse az absztrakt szabályokat az egyedi ügy tényállása szerinti tartalommal. Egyes szerzők a vélelem teljes elhagyását javasolják²⁹, míg mások teret engednének a bírónak abban a

²⁶ Tóth: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. 30. o.

²⁷ Petrovics: i. m. 188. o.

²⁸ Petrovics: i. m. 180-182. o.

²⁹ Tóth: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához. 30. o.

tekintetben, hogy a vélelem megdönthető legyen, ha egyéb körülmények ezt indokolják.³⁰

A jogforrási hierarchiában egy szintet feljebb lépve és megvizsgálva Alaptörvényünk, új elemként értékelhető, hogy a jogos védelem alapjogi szinten szabályozást nyert.³¹

Hasonlóan a büntető törvénykönyvünknel elmondottaknál, itt is igaznak tartom, hogy elsősorban a közvélemény igényeinek kielégítését és a jogos védelem fontosságának hangsúlyozását szolgálja, nem pedig jogfejlődést reprezentálja ez a nóvum.

III.2. A büntethetőségi korhatár leszállításának kérdése

A 2012. évi C. tv. elfogadása - a jogos védelem mellett - egy másik büntethetőséget kizáró (korlátozó) ok szabályainak változását hozta. Az új Btk. egyes súlyos, személy elleni bűncselekmények (emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés [161. §], a testi sértés [164. § (8) bekezdés], a rablás [365. § (1)-(4) bekezdés] és a kifosztás [366. § (2)-(3) bekezdés]) esetén a büntethetőségi korhatárt 12. életévben határozta meg, feltéve, ha az elkövető rendelkezett bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással. A jogalkotó az alábbi indokkal támasztotta alá a változtatás szükségességét:

„Az ilyen bűncselekményt megvalósító gyermekkorú magatartásából ugyanis arra lehet következtetni, hogy megfelelő segítség hiányában nem lesz képes a későbbiekben a társadalomba való beilleszkedésre és a törvénytisztelő életmódra, ezért a speciális prevencióhoz mindenképpen szükséges a büntetőjog eszközeinek igénybevétele.” (Miniszteri indoklás) Kőhalmi László ezzel kapcsolatban kifejti, hogy az új Btk. miniszteri indoklása ellentmondásos. A büntetőjog eszközei nem alkalmasak (speciális) preventív hatást kifejteni, épp ellenkezőleg: a büntetés-végrehajtási intézetek a bűnözők

³⁰ Petrovics: i. m. 189. o.

³¹ Mészáros: i. m. 97. o.

Meg kell azonban jegyezni, hogy lényeges változást nem hozott, mert az Alaptörvény visszautal a Btk. -ra, mint részletező jogszabályra.

„akadémiája”.³² Az új Btk. kapcsán egyike volt azoknak a változásoknak, amelyet a legnagyobb közérdeklődés kísért.

Gyurkó Szilvia az utóbbi évtizedek büntetőjogilag levitatottabb területének tartja a büntethetőségi korhatár kérdéskörét. Számos tanulmány jelent meg a korhatár leszállítását támogató és ellenző szerzőktől. Míg előbbiek „kis szörnyeteget” látnak a gyermekkorú bűnelkövetőkben és felelősségre vonásuk lehetővé tétele egy társadalmi és politikai igényt elégítené ki, addig az utóbbiak elsősorban nem (vagy egyáltalán nem) jogi problémának tartják, így annak kezelésére a törvényhozás képtelen.^{33 34} Ismételten hangsúlyozni kívánjuk, hogy a közvélemény és a szubjektív biztonságérzet kiemelten fontos tényező a büntetőpolitika (és egyébként jogszabályok) kialakításakor, mert a jog nem lehet az élettől (az emberektől) elrugaszkodott, különben nem képes hosszú távon betölteni funkcióját. Míg azonban a jogos védelem körében – ahogy fentebb részletesen kifejtettük - jogalkotó egy a közvélemény számára népszerű, ám visszaélésre lehetőséget adó és könnyen kontraszelekcióhoz vezető szabályozást fogadott el, büntethetőségi korhatár esetén a közérdek fiatalkorú bűnözéssel kapcsolatos – egyébként teljesen jogos – aggodalmaira, félelmeire elsősorban nem a jog (különösen nem pedig a büntetőjog) hivatott reagálni.³⁵

Hornyák Szabolcs tanulmányában rámutat, hogy milyen sokoldalú összetevők állnak a fiatalkorú bűnözés hátterében. Ilyenek az egyénben rejlő okok, a mikro- és makro környezeti hatások.³⁶ Jogi szabályozás semennyire nem vagy csak közvetve és csekély mértékben befolyásolhatja a bűnözés alakulását. Egyetértünk tehát Gyurkó Szilvia álláspontjával, miszerint a gyermekvédelmi szektor személyi és tárgyi feltételeinek fejlesztésére indokolt elsősorban hangsúlyt helyezni, nem pedig a büntethetőségi

³² Kőhalmi: i. m. 88. o.

³³ Kőhalmi: i. m. 90. o.

³⁴ Gyurkó Szilvia: A gyermekkor határának kérdése (Észrevételek Benczúr Csaba Tények és gondolatok a gyermekbűnözésről című tanulmányával kapcsolatban). Ügyészek Lapja 2007/2. sz. 25–29. o.

³⁵ Részletesen ld. Tóth Mihály: Egy büntetőjogász gondolatai a „Vox Populi” oldalvizen. <http://ujbtk.hu/dr-toth-mihaly-egy-buntetojogasz-gondolatai-a-vox-populi-oldalvizen/> (2014. 03. 10.)

³⁶ Hornyák Szabolcs: A gyermekkorúak bűnözése és megelőzésének lehetőségei. 130-134. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/2003/hornyak.pdf> (2013. 03. 10.)

korhatár leszállítására.³⁷ Hornyák Szabolcs továbbá kifejti, hogy sajnos egyre gyakrabban előfordul, hogy a család – elmúlt évtizedekhez képest legalábbis – kevésbé tudja betölteni értékközvetítő funkcióját, így ennek feladata az általános iskolára hárul, mely több-kevesebb (inkább kevesebb) sikerrel veszi ezeket az akadályokat.³⁸ Az általános iskolai tanulmányait általában 14 éves korban fejezik be a tanulók, ennek fényében még kevésbé indokolt olyan büntethetőségi korhatár megállapítása, amikor az általános iskola még nem fejthette ki teljes hatását a gyermekekre.

IV. Az önkormányzatok és civil szervezetek jelentősége a közbiztonság terén

A közbiztonság megvalósításában, mint ahogy az már korábban említésre került, a legnagyobb szerep talán a rendőrségre hárul, azonban világossá kellett, hogy váljon az, hogy a rendőrség és a különböző rendvédelmi szervek egymaguk nem képesek sem vidéken sem a nagyvárosokban megteremteni a közrendet. A politikai erőknek mind országosan, mind területi szinten elemi érdekük a romló közbiztonság elleni harc. Ezért az önkormányzatoknak rá kellett ébredniük, hogy ha azt szeretnék, hogy a lakosság biztonságban érezhesse magát, akkor ahhoz az ő támogatásukra is szükség van. Napjainkban az önkormányzatok szerepe és törvényi felelősségük egyre növekszik ezen a téren. Hiába az államé a meghatározó szerep a közbiztonság megteremtésében, a bűnözés elleni harcban és a bűnmegelőzésben az önkormányzatok egyre több felelősséget vállalnak, ami, ha belegondolunk egy természetes és elvárható folyamat, hiszen a lakosság jogos elvárása az, hogy a saját lakókörnyezetében biztonságban érezhesse magát, és mivel az állam nem képes tökéletesen belelátni adott régió vagy, ha a fővárost nézzük adott kerület sajátos problémáiba, akkor nyilvánvaló, hogy a lakosság az önkormányzattól fogja várni a megoldást. Az önkormányzatok szerepe a rendőrségi munka hatékonyságának javítása terén abban nyilvánul meg, hogy támogatásokat nyújtanak a rendőrségnek, ami alatt rendőrségi feladatok finanszírozását, javak biztosítását (gépjárművek, lakások) kell érteni, míg munkájukat

³⁷ Gyurkó: i. m. 25-29. o.

³⁸ Hornyák: i. m. 132-133. o.

úgy képesek ellenőrizni, hogy évente beszámoltatják az adott rendőrkapitányt a közgyűlés előtt.

Az önkormányzatok mellett a civil lakosság érdeke is, hogy a saját környezetükben elősegítsék a saját biztonságuk megteremtését, ehhez pedig mind vidéken, mind a városokban megjelent a civil önvédelem gondolata az 1980-as évek végén, illetve a '90-es évek elején, egyfajta polgárőrség jött létre. A bűnözéssel szemben rendkívül fontos a lakosság együttműködése, ezáltal javulhat a lakosok biztonságérzete. A civil szervezetek közül napjainkban a polgárőrség bír a legjelentősebb szereppel, feladatuk kiemelkedő többek között a megelőzésben, az iskolák, parkok, közterületek védelmében. A polgárőrség és a rendőrség közötti együttműködés a lakosság szempontjából akkor észrevehető a legjobban, amikor a közterületeken vegyes, rendőrből és polgárőrből álló járőrpárost láthatunk, azonban a polgárőrök önállóan is részt vesznek a közrendvédelemben, illetve ha a rendőrségnek szükségük van a segítségükre, bármikor számíthatnak rájuk. Egy 2008-as adat szerint kétezer településen több mint kilencvenezer polgárőr vesz részt a közbiztonság javításában.³⁹ Csak összehasonlításuképpen napjainkban hozzávetőleg a rendőrség teljes létszáma negyvenezer fő, és természetesen ennek csak egy része az, aki közterületi szolgálatot lát el.

A polgárőrsegről szóló 2006. évi LII. törvény 1. § értelmében: „A polgárőrség [...] az ország közrendje és közbiztonsága fenntartásának segítésében, a határőrizetben, a környezet- és természetvédelemben, a veszélyhelyzetek megelőzésében és kezelésében, a társadalmi bűnmegelőzésben való lakossági részvételben, illetve az önkormányzatok és a lakosság közötti bizalom erősítésében, továbbá a helyi közbiztonság közösségi védelme érdekében a lakosok közösségei által meghatározott feladatok ellátásában közreműködő, az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezet, illetve ilyen szervezetek szövetsége.” Az idézett törvényszövegből kitűnik, hogy a szervezet legfontosabb célja az, hogy a közösségek biztonságának érdekében megvalósuló

³⁹ Barabás – Irk – Kovács – Sessar: i. m. 99-103. o.

tevékenységekben szerepet vállaljon, illetve a lakosság és az önkormányzatok között egyfajta kapocs legyen.⁴⁰

Budapesten és a többi nagyvárosban a polgárőrség mellett a közrend védelmének érdekében működnek egyéb, a rendőrségen kívüli szervezetek is. Budapesten ilyen például a közterület-felügyelet, és több városban működik városőrség is. A közterület-felügyelet önkormányzati intézményként, az utcák, közterületek és tömegközlekedési eszközök rendeltetésszerű használatáról gondoskodik. A közterület-felügyelők jogosítványait a nemrégiben bekövetkezett jogszabály változások jelentősen kibővítették, többek között használhatnak kényszerítőeszközöket, így a rendőrségi munka segítségével is hatékonyabban képesek működni.

A leírtakból következik, hogy az önkormányzatok érdeke egy élhető, jó közbiztonságú település vagy nagyváros megteremtése, hogy ezáltal a lakosságot ott tartsák, és ne adjanak okot arra, hogy a közbiztonság rossz állapota miatt hagyják el lakhelyüket, hiszen ez egyfajta kudarc lenne az önkormányzatok szempontjából. Egy bizonyos szint felett ugyanakkor az is cél lehet, hogy ne csak ott tartsák az embereket, hanem oda is csábítsák őket turisztikai vagy letelepedési célból, ez azonban nem kis feladat. Ennek a feladatnak a végrehajtásához pedig leginkább a rendőrség segítségére van szükség, ám főként emberanyag tekintetében a lehetőségek meglehetősen szűkösek, és a korábbiakban említett polgárőrség vagy közterület-felügyelet sem képes akkora erővel hatni a közbiztonságra, mint a rendőrség. Kisebb településeken látványosabban képesek pótolni a rendőri jelenlét hiányát, de a nagyvárosokban már kevésbé, így tehát rendőri erő híján sok helyen más megoldást kell találni a közbiztonság javítására. Egy ilyen megoldás lehet a térfigyelő kamerák telepítése.

⁴⁰ Korinek László: Kriminológia I-II. Kötet. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 505-597. o.

V. A térfigyelő rendszerek szerepe és jelentőségük a bűnmegelőzésben és a bűnfelderítésben

A közterületi térfigyelő rendszereket állami támogatásokkal, a közbiztonság, a bűnmegelőzés és a bűnesetek felderítésének érdekében telepítik. A statisztikai adatokból kitűnik, hogy a kameráknak köszönhetően egyes bűncselekmény típusok száma az elmúlt években csökkenő tendenciát mutatnak, emellett pedig a felderítésük hatékonysága is növekedni látszik. Ugyanakkor Magyarországon még nem készült egyetlen felmérés vagy tanulmány sem, ami azt mondaná ki, hogy ott, ahol telepítettek térfigyelő kamerákat, a telepítés előtti állapothoz képest csökkent a bűnözés. Ezzel szemben több külföldi országban, például Németországban vagy Angliában készült tanulmányok eredményei azt mutatták, hogy voltak olyan kamerák által megfigyelt területek is, ahol nemhogy csökkent volna, hanem növekedett a bűnözés. Ez tehát a kamerák hatékonyságát erőteljesen megkérdőjelezi, de természetesen nem lehet kétségbe vonni, hogy egyes területeken, ahol már telepítettek ilyen rendszereket igenis van pozitív hatásuk a kameráknak a közbiztonság szempontjából. Ezek a tanulmányok inkább azt a következtetést engedik levonni, hogy a kamerák azokon a helyeken, ahol telepítésükre sor került ugyan képesek bűnmegelőző, visszatartó hatást gyakorolni, de ezzel együtt nem csak megelőzik, hanem adott pontról át is helyezhetik a bűnözést.⁴¹

Azonban most maradjunk hazánkban és azon belül is a fővárosban, Budapesten, ahol az aluljárókat górcső alá véve kiderül, hogy ezeken a helyeken a legjellemzőbb bűncselekmények a zsebtolvajlás, a dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás, a rablás és a prostitúció köré csoportosuló cselekmények. Emellett az aluljárókban a hajléktalan-kérdés is rengeteg problémát felvet. Az állampolgárok a fedél nélküli személyekkel együtt járó kellemetlenségeket is egyre nehezebben tolerálják, konkrétan a velük járó szagokat, hordozott betegségeiket és a fertőzésveszélyességüket. A hajléktalanok miatt az aluljárók állapota leromlott, szennyezetté váltak, és a sokszor ittas, agresszívan viselkedő, erőszakos, az aluljárókat életvitelszerűen lakóhelyként használó személyek riadalmat keltettek az arra közlekedő állampolgároknál. Az önkormányzatokra és a

⁴¹ Gyovai Erika: „A térfigyelő rendszerek telepítésének szempontjai, hatásuk a közbiztonságra” c. kézirat. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest. 2. o.

rendőrségre egyre nehezedő nyomást gyakoroltak ezek a problémák, amiknek orvoslására 2009. júliusában, Tóth Gábor r. dandártábornok, volt budapesti rendőrfőkapitány intézkedést hozott, miszerint 19 fővárosi aluljáró rendjét hagyományos posztos rendőri szolgálattal, egyébként pedig visszatérő ellenőrzéssel biztosítsa. Ez az intézkedés eredményesnek is látszott, azonban csak addig, amíg a rendőrök a helyszínen tartózkodtak, ugyanis a mozgóőr távozása után a jogsértésekre vonatkozó bejelentések megszáporodtak, viszont létszám hiányában a folyamatos rendőri jelenlét nem volt biztosítható, így megszületett a gondolat arra vonatkozóan, hogy az aluljárókban térfigyelő rendszerek kerüljenek kiépítésre. Azokban az aluljárókban, ahol már kiépítésre került a rendszer, ott a javulás kézzelfogható és szemmel látható.⁴²

Hazánk után tekintsünk egy kicsit külföldre is, pontosabban az Egyesült Államokba, azon belül is San Franciscóba, ahol a Berkeley Egyetem kutatói arra a megállapításra jutottak, hogy a kamerák a súlyosabb bűncselekmények megakadályozására nem alkalmasak. Ezeken a területeken a kutatók szerint a kamerák nem voltak képesek teljesíteni a hozzájuk fűzött reményeket és a rendszer nem könyvelhetett el különösebben nagy sikert. "Nem találtunk bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a készülékek erőszakos cselekményeket akadályoztak volna meg. De ugyanígy nem volt egyetlen utalás arra vonatkozóan sem, hogy az eszközök miatt az adott területeken csökkent volna az erőszakos bűncselekmények száma. Az egyetlen pozitívum: a térfigyelő pontok 30 méteres körzetében 24 százalékkal csökkent a tulajdon elleni bűncselekmények száma"⁴³ - olvasható többek között a jelentésben. Ezekből is kitűnik, hogy a kamerák hatékonyságának megítélése megoszlik egyes területek és régiók között, de sok függ adott ország vagy város kultúrájától, társadalmától, lakosságától és gazdaságától is, tehát bizonyos felmérések alapján nem lenne bölcs döntés általános következtetéseket levonni a térfigyelő rendszerek hatékonyságáról. Az Egyesült Államok után Nagy Britanniát szemügyre véve a térfigyelő kamerák terén megállapítható, hogy a szigetországban egyetlen lakosról naponta körülbelül háromszáz felvétel készül és az

⁴² Nagy: i. m. 31-33. o.

⁴³ Magyar Tudományos Akadémia Közterületi Térfelügyeleti Tanácsadó Testület: A közterületi-térfelügyeleti rendszerek fejlesztésének és üzemeltetésének stratégiája. Budapest, 2009. 51-53. o.

ország csaknem 90%-át lefedi az óriási, közel 4,5 millió készülékből álló rendszer. Ezen belül is a fővárosban, Londonban hozzávetőleg több tízezer kamera működik a közterületeken, tömegközlekedési eszközökön és különböző létesítményekben. Ezen szám adatok alapján nem meglepő, hogy a térfigyelő kameráknak, mindamellett, hogy segítenek a közbiztonság megteremtésében és sokat segítenek az emberek biztonságérzetének kialakításában, akadnak ellenzői is, akik szerint léteznek olyan eszközök és megoldások is, amelyek képesek lennének olyan jelentőségű szerepkört betölteni a közbiztonság terén, mint a kamerák, ugyanakkor kevésbé sértenék az emberek magánszféráját és személyes adatait. Ilyenek többek között a jobb közvilágítás, gyakoribb járőrözés vagy akár a biztonságos parkolók.

A felszerelt kameráknak legnagyobb jelentőségük talán a lakosság biztonságérzetének javításában mutatkozik, egyfajta bűnmegelőző szerepet tulajdonítanak nekik. Ezt a megállapítást az is igazolni látszik, hogy külföldi felmérések szerint, a még nem üzemelő, de már beszerelt kameráknak a megelőzés terén közel ugyanakkora hatásuk van, mint a már működő rendszereknek. Be kell látnunk, hogy ez a megállapítás egyáltalán nem meglepő, hiszen ha belegondolunk, egy potenciális bűnelkövető, aligha tudja, hogy adott kamera már működik-e vagy sem, viszont mivel azt észleli, hogy ott van, nagy valószínűséggel nem fogja ott és akkor a bűncselekményt elkövetni. Viszont kérdés az, hogy azt a bizonyos el nem követett bűncselekményt nem kíséri-e meg elkövetni máskor és egy olyan helyen, ahol nincs kamera? Ezt a kérdést nyilván nem tudjuk innen megválaszolni, viszont ami adott helyzetben a legfontosabb, hogy bizonyos helyen, bizonyos időben képes megakadályozni egy akár üzemen kívüli kamera is a bűncselekmény elkövetését⁴⁴

„A bűnözés komplex társadalmi jelenség, amely más társadalmi jelenségekkel összefüggésben létezik.”⁴⁵ Ebből az idézett szövegrészből is teljesen egyértelművé válik az, hogy nem attól függ egy bűncselekmény megvalósulása, hogy adott helyen van-e kamera, és maga a közbiztonság sem fog megvalósulni csupán attól, hogy térfigyelő

⁴⁴ Magyar Tudományos Akadémia Közterületi Térfelügyeleti Tanácsadó Testület: i. m. 51-53. o.

⁴⁵ Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós: Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest 1999. 120. o.

rendszerek kerülnek telepítésre, viszont ezek az eszközök egyéb intézkedésekkel összhangban képesek hozzájárulni a bűncselekmények felderítésének eredményességében és a bűnmegelőzésben is nagy a jelentőségük.

VI. Programok és tervek a közbiztonság javításának érdekében

A zéró tolerancia kifejezést napjainkban igen sokszor hallhatjuk az élet legkülönbözőbb területein, de most nézzük mit is jelent ez a kifejezés a rendvédelem, a közbiztonság terén. A zéró tolerancia annyit jelent, mint a tolerancia teljes nélkülözése mindenféle bűncselekménnyel szemben az egészen súlyosaktól kezdve bezárólag a kisebb súlyú bíró cselekményekig, szabálysértésekig. Korinek Lászlót idézve a zéró tolerancia azt jelenti, hogy „a törvény teljes szigorával fel kell lépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat igencsak rontó magatartások (közúti szélvédőmosás, falfirkálás, prostitúció, agresszív koldulás stb.) ellen. Így lehet mindenkihez eljuttatni a törvénytisztelet és a következetesség üzenetét, közvetve pedig – a betört ablakok példájára utalva – megelőzni a nagyobb társadalmi veszélyességű cselekmények bekövetkezését.”⁴⁶

Korinek László szavaiból kiindulva a zéró tolerancia jelentősége abban merül ki, hogy az állampolgárok és a lakosság számára nyilvánvalóvá kell tenni azt, hogy a rendvédelmi szervek nem csak azokat az eseteket kívánják felderíteni, illetve megelőzni, amelyek nagy horderővel bírnak, hanem a kisebb súlyú, de az emberek mindennapi életét megkeserítő cselekményeket és elkövetőiket is kiszűrik a szabályokat követő és a normákat betartó többség közül, ezzel javítva az emberek általános biztonságérzetét és megelőzve a súlyosabb bűnesetek elszaporodását.

A következőkben tekintsük át a zéró tolerancia hatékonyságát néhány külföldi nagyváros tapasztalatain keresztül. New Yorkban elsőként az 1990-es évek elején került bevezetésre a zéró tolerancia. A rendőrség előállította a közterületeken vizelőket, alkoholt fogyasztókat, szemetelőket, koldulókat, prostitúciót folytatókat, rongálókat és

⁴⁶ Korinek: i. m. 505-597. o.

más csekélyebb szabályszegések elkövetőit. New York városában a '90-es évek végén a bűncselekmények száma jelentős csökkenést mutatott. 1993 és 1999 között a súlyos bűncselekmények száma 44,3%-kal csökkent, ezen belül a gyilkosságok száma 60,2%-kal, az erőszakos közöszlések száma 12,4%-kal, a rablások száma 48,4%-kal, a betörések száma pedig 45,7%-kal. A számok alapján egyértelműen kijelenthetnénk, hogy a zéró tolerancia egy kiváló módszer a közbiztonság helyzetének javítására, azonban egyes kutatások ezt megkérdőjelezzik. Sampson és Raudenbush: *A közösségi terek szisztematikus vizsgálata: a rendzavarás új megközelítése a városi közösségekben* című, 1999-ben megjelent munkájukban Chicago 196 körzetében közel 23 000 utcarésről készült kamerafelvételek és 3500 lakossal készült interjú alapján vizsgálták, hogy milyen összefüggés van a látható köztéri rendzavarás magas aránya és a súlyos bűncselekmények előfordulása között. Az eredmények több külföldi nagyváros összehasonlítása után kimutatták, hogy míg Amszterdamban és San Franciscóban a rendzavarás igen nagy mértékben előforduló jelenség a közterületeken, mégsem jelenti azt, hogy az erőszakos bűncselekmények száma magasabb lenne, mint más nagyvárosokban, ahol az utcai rendzavarás kevésbé jelentős. Harcourt: *A rend illúziója* című munkája szerint a New York-ban bekövetkezett eredmények egyáltalán nem voltak példa nélküliek. Több amerikai nagyvárosban, például Houstonban, San Diegóban, Washington D. C.-ben és St. Louis-ban az emberölések számának csökkenése még látványosabb volt. A San Diegó-i rendőrség a zéró toleranciától teljesen eltérő programot alkalmazott a bűnözés visszaszorításának érdekében. Itt a lakók és a rendőrség közötti szorosabb együttműködésen volt a hangsúly, emellett a rendőri erők alkalmazását is csak a legszükségesebb mértékben valósították meg. A két város és a két eltérő program eredményességét, illetve hatását a leglátványosabban talán a következő adatok szemléltetik. 1990 és 1995 között a New York-i rendőrség állománya 39,5%-kal nőtt, emellett pedig a bűncselekmények száma 37,4%-kal csökkent, San Diegóban viszont a rendőri állomány mindössze 6,2%-os gyarapodás mellett, a bűncselekmények számának csökkenése szinte azonos a New York városában mért adatokkal, 36,8%. Ezek alapján kiderül, hogy a zéró tolerancia ugyan képes jótékony hatást kifejteni a közbiztonság alakulására, ugyanakkor a javuló eredmények más, a kisebb normaszegést elkövetők szempontjából kevésbé agresszív programmal is

elérhetőek. Az is látható, hogy egy-egy városban mért javuló bűnözési adatok nem biztos, hogy egy program miatt valósulnak meg, hanem a háttérben lehetnek társadalmi, gazdasági és egyéb okok is. Erre bizonyíték az, hogy bár a New York-i rendészeti felfogás a '90-es évek végén alig változott, az emberölések száma 1999-ben ismét növekvő tendenciát mutatott, mind városilag, mind pedig országos szinten.⁴⁷

Hazánkra visszatérve, egészen pontosan Budapestre, nézzük meg, hogy egy másik, a lakosság körében régóta népszerű elképzelés, a látható rendőrség modellje milyen hatást képes gyakorolni a közbiztonságra. Ez az elképzelés azon alapul, hogy a lakosság biztonságérzetének növelésében nagyban hozzájárul az, ha a lakóhelyükön szemmel láthatóan megnövekszik a rendőri jelenlét. Gondoljunk csak bele, mi is lehetne hatékonyabb megoldás az emberek szubjektív biztonságérzetének javításában, mint az, ha állandóan jól látható rendőri erők vigyáznak a környezetükre, értékeikre, javaikra és testi épségükre. Hiszen lehet kamerákat felszerelni, polgárőröket szolgálatba állítani, de az élő rendőri erőt jelenleg semmi sem képes hatékonyabban pótolni.

Budapest különböző kerületeiben a gyakorlatban is megfigyelték milyen hatást képes kifejteni az, ha adott helyen és időben az addigihoz képest jóval nagyobb rendőri erőt mozgósítanak a közterületek ellenőrzésére, védelmére. Kimutatható volt, hogy azon a helyen, ahol hirtelen megnövelésre került a rendőri erők létszáma, ott a rendőrök által foganatosított intézkedések száma is növekvő tendenciát mutatott. Azonban, ami kissé beárnyékolja az eredményeket az, hogy a különböző kerületekbe vezényelt rendőrök más településekről, vidékről kerültek oda, így motivációjuk adott terület közbiztonságának fenntartására viszonylag rövid idő alatt alábbhagyott, ezáltal hatékonyságuk is csökkent.⁴⁸ Ez a folyamat teljesen érthető abból a szempontból, hogy egy járőr, akinek az az igénye, hogy saját lakóhelyén, azon a helyen, ahol felnőtt, ahol élt, ott dolgozhasson és gyakorolhassa rendőri tevékenységét, az nem fog egy számára idegen területen olyan hatékonyan és motiváltan dolgozni, mint azon a helyen ahol ezt

⁴⁷ Sárosi Péter: Zéró tolerancia. Beszélő folyóirat, 2008/13. sz. 1-10. o.

⁴⁸ Tihanyi Miklós: „Rendészettudományi elmélkedések – a közrend védelme” c. kézírata. Nemzeti Közszoigoláti

elképzelései szerint tenné. Az eddig Magyarországon készített, rendőri létszám növekedés és az objektív közbiztonság összefüggését vizsgáló felmérések azt mutatják, hogy a megnövelt rendőri létszám hosszú távon nem bír lényegi befolyással az objektív közbiztonságra.

Mindamellet, hogy számos pozitív hatása van a lokálisan megnövelt rendőri erőknek, ellenérv is megfogalmazható a túlzott rendőri jelenléttel szemben. Kijelenthető, hogy az indokolatlanul nagy rendőri létszám nemhogy javítaná a lakosság szubjektív közbiztonság érzetét, hanem ellenkezőleg hat és inkább negatív hatást gyakorol az állampolgárok biztonságérzetére. Ez az észrevétel egyszerűen magyarázható, mert ha csak elképzeljük azt, hogy egy adott helyen, ahol addig nem volt kirívóan nagy probléma a közbiztonsággal, vagy kifejezetten ritka volt a bűnesetek előfordulása, ott a hirtelen és indokolatlanul megjelenő nagy rendőri erő jogos kérdéseket vet fel a lakosokban. Az emberekben kétségek fognak felmerülni, gyanakodni fognak, hogy a lakóköznyezetükben esetleg történhetett valami, ami ezt indokolja, ezzel elbizonytalanítva őket abban, hogy az eddig megszokott biztonságban érezhetik-e továbbra is magukat. A többség gondolatában az a tudat él, hogy a rendőrök akkor és ott fognak megjelenni, ahol valami az addigi békés, zavarmentes létet negatívan befolyásolta, vagy várható, hogy a jövőben valami váratlan, a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény fog lezajlani.⁴⁹ Kijelenthető tehát, hogy bizonyos helyeken, ahol addig súlyos problémák voltak a közrenddel, a lakosság biztonságérzetével, ott indokolt lehet a megnövelt rendőri jelenlét, hiszen ezeken a helyeken a közbiztonsággal szembeni probléma nyilvánvaló és kézzel fogható, ezáltal a törvénytisztelő lakosság örömmel fogja fogadni a megnövelt rendőri létszámot, ugyanakkor ezt a programot nem lehet mindenhol hasonló sikerrel lefolytatni, mert egy a közbiztonsági problémák által kevésbé sújtott helyen az indokolatlanul megnövelt rendőri erők a lakosságban csak kérdéseket és kétségeket fognak támasztani.

⁴⁹ Tihanyi Miklós: Közrendvédelmi bűnmegelőzés hazánkban. Magyar Rendészet 2007/3-4. sz. 15-18. o., valamint Szabó Norbert: „A közbiztonsági háló” c. TDK dolgozat. Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest 2013. 11-12. o.

VII. Záró gondolatok

Tanulmányunkban igyekeztünk minél szélesebb körben vizsgálni a közbiztonság helyzetét, a jogszabályok, különböző mozgalmak, biztonsági eszközök és rendvédelmi programok áttekintésének segítségével. Kijelenthetjük, hogy a közbiztonság eléréséhez szükség van arra, hogy az állam megfelelő jogszabályi háttérrel biztosítson a rendvédelmi szerveknek éppúgy, mint az egyén számára. Az állampolgárok felelőssége is meghatározó egyes települések, nagyvárosok közbiztonsági helyzetének alakulásáért. Az önkormányzatok szerepe többek között a rendőrségnek nyújtott anyagi támogatások terén jelentős. Ezenfelül pedig szükség van a mindenkori felső vezetés részéről hatékony rendészeti programok kialakítására, amik valós megoldást jelenthetnek a bűnözés visszaszorítására. E célok eléréséhez a rendőrség, az állami szervek, és a civil lakosság részéről is szükség van kiváló és elhivatott szakemberekre, összefogásra és megfelelő jogszabályokra.

Kaiser Kristóf

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ bűnügyi tagozatának tagja

Gyakorlati kérdések a csődbűncselekmény törvényi tényállásával kapcsolatban

Bevezetés

A csődbűncselekmény törvényi tényállása az élet sokszínűségéhez igazodni képes, jól alkalmazható jogszabály. A szabályozás alapesetei végigkísérik az adós szándékos, társadalomra veszélyes magatartásait a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzettől egészen a fizetéseképtelenségi eljárás befejezéséig. A gyakorlati életben e büntetőjogilag értékelendő magatartások megítélése a legtöbb esetben egyszerű. Azonban annak ellenére, hogy a tényállás az időbeliséget a teljesség igényével átfogja, előfordulhat, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás az adós rátermettsége vagy pusztán a szerencséje vagy egyéb körülmények miatt nehézségekbe ütközik. Az egyéb körülmények lehetnek az adott történeti tényállásban jelentkező objektív külső körülmények vagy akár jogértelmezési bizonytalanságok is. E bizonytalansági faktorok kiiktatása céljából számos gyakorlati életben felmerült kérdést kívánok tisztázni úgy, hogy azt a csődbűncselekmény törvényi tényállásának elemzésével párhuzamba állítom.

1. A bűncselekmény jogi tárgya

A csődbűncselekmény a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények között helyezkedik el. Valamennyi fordulata a *hitelezők érdekeinek védelmét* hivatott biztosítani.¹

¹ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: Magyar büntetőjog. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 399. o.

Piacgazdasági környezetben a hitelezők a gazdasági élet motorjai, az általuk kötött szerződések biztosítják partnereik számára az eredményes és hatékony gazdasági tevékenység megvalósítását. Éppen ezért a hitelező legfőbb érdeke a szerződéses jogviszonyból őt megillető jogokat tartalmazó ellenszolgáltatás maradéktalan teljesítése. Előfordulhat azonban, hogy az adós részéről e kötelezettség nem teljesíthető, mert időközben fizetéseképtelenségi helyzetbe került akár objektív (pl. globális vagy szektorális gazdasági válság), akár szubjektív okok (pl. rossz vállalati menedzsment) miatt. Ilyenkor a helyzet megoldásához a fizetéseképtelenségi jogi rezsim alkalmazása elengedhetetlen, aminek forrása a csődeljárásról, felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.). E jogszabály egyben a csődbűncselekmény törvényi tényállásának háttérnormája is. Varga Zoltán szerint fontos annak a törvényszerűségnek a felismerése, hogy a büntetőjogi beavatkozás még soha nem oldotta meg a gazdasági életben fennálló zavarokat, ezért a büntetőjog ultima ratio jellegének szem előtt tartása kardinális jelentőségű e tényállás vonatkozásában is, a büntetőjogi felelősségre vonásra csak az adós bűnös magatartása esetén kerülhet sor.² E tétel szem előtt tartása azért is fontos, mert belátható, hogy a csődeljárás illetve a felszámolási eljárás a piac működésének természetes velejárója, az egyes vállalkozások sikertelensége, fizetéseképtelenségi helyzetbe kerülése esetén a hitelezők követeléseinek védelme mellett az adósnak is biztosítani kell a megfelelő védelmet és a feltételeket a reorganizációs törekvéséhez vagy a jogutód nélküli megszűnéséhez. Van azonban egy pont (ami az adósnak a szándékos, a törvény céljával ellentétes magatartásához köthető), ahonnan viszont a hitelezők védelme érdekében a büntetőjogi beavatkozás elengedhetetlen. A 2012. évi C. törvény (Btk.) a 404. §-ában a csődbűncselekmény négy alapesetét szabályozza:

1. a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetben elkövetett csődbűncselekmény (vétkes gazdálkodás) [(1) bekezdés];
2. a fizetéseképtelenséget előidéző csődbűncselekmény (csalárd bukás) [(2) bekezdés a) pontja];

² Varga Zoltán: A csődbünt. Magyar jog 2000/7. sz. 387. o.

3. a fizetéseképtelenségi helyzetben elkövetett csődbűncselekmény (fedezetelvonó csődbűncselekmény) [(2) bekezdés b) pontja];

4. a hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény (kielégítési sorrend megsértése) [(4) bekezdés].

Az első három alapeset a tényállás súlyosabb alakzatai, elkövetésük tényleges vagyონvesztéssel vagy annak látszatával jár, míg a negyedik alapeset azért enyhébb megítélésű, mert azon túlmenően, hogy nem jár vagyónvesztéssel, nem is sérti az összes hitelező érdekeit. A bűncselekmény alapesetei egymás mellett, vagy egymást követően is előfordulhatnak, azonban ezek mindig az egység körében értékelendők, halmazat vagy folytatólágosság megállapítására nem adnak alapot.³

2. A csődbűncselekmény elkövetési tárgya

Az elkövetési tárgya tartozás fedezetéül szolgáló vagyón. Annak pontos meghatározása, hogy mik tartoznak az adós vagyónába, a hitelezői érdekek védelme szempontjából garanciális jellegű. A vagyón fogalmát a Cstv. számviteli és tulajdoni szempontból közelíti meg. *Számviteli szempontból* vagyón mindaz, amit a számvitelről szóló törvény befektetett eszköznek, vagy forgóeszköznek minősít. A számvitelről szóló 2000.évi C. törvény (Számv. tv.) 23.§ (1) bekezdése értelmében a mérlegben eszközként kell kimutatni a vállalkozó rendelkezésére, használatára bocsátott, a vállalkozó működését szolgáló befektetett eszközöket és forgóeszközöket – a bérbevett eszközök kivételével – függetlenül attól, hogy azok tulajdonjoga csak törvényben, szerződésben rögzített feltételek teljesítése után kerül a vállalkozóhoz, továbbá az aktív időbeli elhatárolásokat. A befektetett eszközök közé az immateriális javakat, tárgyi eszközöket és a befektetett pénzügyi eszközöket kell besorolni. A forgóeszköz csoportjában, a mérlegben a készleteket a vállalkozó tevékenységét nem tartósan szolgáló követeléseket, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat, tulajdoni részesedést jelentő befektetéseket, pénzeszközöket kell besorolni [Számv. tv. 24.§(2) bekezdés, 28.§ (1) bekezdés].

³ Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog II. HVG-ORAC, Budapest 2012. 731. o.

Tulajdoni értelemben a csődeljárás és a felszámolási eljárás körébe tartozik a gazdálkodó szervezet minden vagyona, amellyel a csőd- vagy a felszámolási eljárás kezdő időpontjában rendelkezik, továbbá az a vagyon, amelyet ezt követően az eljárás tartama alatt szerez [Cstv. 4.§(1) bekezdés]. A hitelezői igények kielégítési alapjaként a gazdasági társaság ténylegesen meglévő vagyonát kell figyelembe venni függetlenül attól, hogy a társaság cégjegyzékébe milyen törzstőkét és milyen hatállyal jegyezték be [EBH2001.543.]. Fontos kiemelni, hogy az adós gazdálkodó szervezet vagyonaként kell figyelembe venni a leányvállalat vagyonát is, továbbá azt, hogyha az adott vagyontárgy a kezdő időpont előtt megkötött szerződés vagy egyoldalú jognyilatkozat alapján kikerül az adós vagyonából, a hitelezők kielégítésénél már nem jöhet számításba. Így például ha valaki opciós jogával él az eljárás kezdő időpontja előtt, akkor az ezzel érintett vagyontárgy kikerül az adós vagyonából. Amint láthatjuk, e szabály számos visszásságra adhat alapot, e jogügyletek jogszerűségének vizsgálata a felszámolási eljárásban a felszámolóbiztos, csődeljárásban pedig a vagyonfelügyelő felelőssége, azonban e jogügyletek fedezetelvonó, vagy színlelt szerződési minősége számos szempont vizsgálata alapján állapítható meg. A csődgondnokok (felszámoló, vagyonfelügyelő) e felelősségét a bűncselekmény alanyának elemzésénél fejtem ki.

3. A bűncselekmény elkövetési magatartásai

3.1. A vétkes gazdálkodás [(1) bekezdés], a csalárd bukás [(2) bekezdés a) pontja] és a fedezetelvonó csődbűncselekmény [(2) bekezdés b) pontja] esetén az elkövetési magatartások azonosak.

a) *Elrejtésről, eltitkolásról* akkor beszélhetünk, ha az adós szándékos magatartása folytán a vagyon a hitelező számára hozzáférhetetlenné válik. Közös jellemzőjük, hogy az érintett vagyontárgyak még megvannak, de a hitelezők számára hozzáférhetetlenek. Elrejtés folytán a vagyontárgy a nyilvántartásokból kikerül, míg eltitkolás esetén bele sem kerül.

A gyakorlatban sokszor előfordul, hogy az adósok a felszámolási eljárás során nem igazán törekednek a birtokon kívüli vagyontárgyak visszaállítására, a dologhasználat ellenértékének behajtására, egyéb követelés érvényesítésére, mert céljuk az, hogy az eljárás befejezéséig ne szerepeljenek a felszámolónak átadott mérlegben, leltárban és csak az eljárás befejezése után intézkednek az igény érvényesítése érdekében. E cselekményekről a hatóságok elsősorban a felszámolóbiztos intézkedése folytán szereznek tudomást, ugyanis ő köteles intézkedni az adós minden vagyontárgyának felkutatása iránt. Ennek során felhívja a hitelezőket, hogy minden általuk ismert vagyonelemről adjanak tájékoztatást. A vezető tisztségviselő tájékoztatási kötelezettségéből kifolyólag a felszámolási eljárás kezdetétől 45 napon belül köteles átadni a vagyonelemtart, ami alapjául szolgál az adós vagyonelemeinek feltérképezésére. Ha a felszámolóbiztos észleli, hogy valamely vagyonelem nem szerepel a leltárban, köteles feljelentést tenni a Btk. 404/A. § értelmében.

A *megrongálása* dolog állagának olyan károsítása, amely folytán az értéke csökken. A *megsemmisítés* a dolog állagának megszüntetése, vagy olyan fokú károsítása, amelynek folytán az eredeti állapotába már nem állítható vissza. A *használatatlanná tétel* pedig a dolog állagának sérelme nélkül a rendeltetésszerű használatra időlegesen vagy véglegesen alkalmatlanná tétel.⁴ „A megrongálás korlátozza, a megsemmisítés véglegesen kizárja, a használatatlanná tétel pedig rendszerint csupán átmenetileg akadályozza az adott vagyontárgy rendeltetésszerű használhatóságát.”⁵

b) *Színlelt ügylet* kötése esetén a felek tényleges akarata eltér a szerződésben rögzítettektől, célja a hitelezői igények kielégítését szolgáló vagyon tulajdonjogának hitelezők előli leplezése. A Ptk. 207.§ (6) bekezdése [új Ptk. 6:92. § (2) bek.] alapján, a színlelt szerződés semmis; ha pedig az más szerződést leplez, a szerződést a leplezett szerződés alapján kell megítélni. A semmisség az érvénytelenség azon kategóriája, amire bárki határidő nélkül hivatkozhat, az ügylet színlelt minőségét a büntetőügyben eljáró bíróság állapítja meg. Fontos kiemelni, hogy amennyiben a jogügylet mögött semmilyen teljesítés nem áll, akkor azt elrejtésként vagy eltitkolásként kell értékelni.

⁴ Belovics – Molnár – Sinku: i. m. 736. o.

⁵ Erdősy – Földvári – Tóth: i. m. 399.o.

Kétes követelésről akkor beszélhetünk, ha annak ténybeli vagy jogi alapját vitatni lehet, illetve akkor is, ha érvényesítését illetően ésszerű kételyek támaszthatók.

c) *Az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes más módon történő elkövetés meghatározása* rendkívül nehéz, ugyanis pont ezen elkövetési magatartás teszi nyitottá a csődbűncselekmény törvényi tényállását. Az ésszerű gazdálkodással való ellentétet az ésszerűtlenség kategóriájának meghatározásával lehet leginkább meghatározni. „A gazdálkodás akkor ésszerűtlen, ha a kitűzött gazdasági eredmény bekövetkezésének a lehetősége kisebb, mint a veszteség bekövetkezésének lehetősége.”⁶ Egyszerű a megítélése a pusztán a szerencsére alapított üzleteknek (pl. szerencsejáték), ahogy Irk Albert mondta: „Merész üzlet az olyan, amelynek sikere az üzletember szakismeretétől független, előre nem látható körülménytől függ.”⁷

Azonban az esetek többségében nagyfokú gondossággal kell vizsgálni az egyes jogügyletek megkötése során fennálló piaci környezetet, a jogügyletben foglaltakat, a szerződő felek szándékát és célját, de végső soron a döntő szempont a kockázatvállalás mértékének és a várható hozamnak az összevetése, ugyanis közgazdaságilag az ésszerű gazdálkodás követelménye megfogalmazható a gazdálkodó szervezet azon magatartásában, hogy a kockázat minimalizálása mellett a haszon maximalizálására törekszik, de a két tétel egyenesen arányos egymással. Minél inkább növelni szeretnénk a hasznot, annál nagyobb kockázatot kell, hogy vállaljunk.

Hozzá kell tenni azonban, hogy vannak olyan gazdasági helyzetek, amikor a legkörültekintőbb előzetes számításokkal sem nem lehet pontosan meghatározni azt a kört, amelyen belül a kockázatvállalás esetleges káros hatása érvényesülhet. A kockázatvállalás hatókörének pontos felmérését ugyanis a gazdasági folyamatokban kisebb vagy nagyobb intenzitással jelentkezhető olyan természeti vagy társadalmi körülmények akadályozzák, amelyekre a kockázatvállaló személy nem képes

⁶ Belovics – Molnár – Sinku: i. m. 737. o.

⁷ Irk Albert: A magyar anyagi büntetőjog. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, Pécs 1933. 639. o.

magatartásának irányító hatását érvényesíteni, amelyeket nem képes uralma alá vonni, és ezért ezek tőle független véletlenként a veszélyhelyzet terjedelmét növelik.⁸

Ésszerűtlen gazdálkodásról akkor beszélhetünk, ha a kockázatvállalás olyan mértékű, hogy a gazdasági eredmény (hozam) bekövetkezésének lehetősége kisebb, mint a veszteség bekövetkezésének lehetősége. Bizonyítási nehézségként értékelendő, hogy az ésszerűtlen gazdálkodás adódhat pusztán tehetetlenségből is, valamint az is, hogy a szándékosság szükséges a büntetőjogi felelősségre vonáshoz. Az ésszerűtlenséget a gyakorlatban legfeljebb azokban az esetekben lehet könnyen megállapítani, ha például tapasztalat nélküli tevékenységet folytatnak, ha biztosíték nélküli gazdálkodás folyik, ha az előállított terméknek bizonytalan a piacképessége, ha a tevékenység profilidegen a társaság eredeti tevékenységi körétől, túlkínálat és regresszió van a piacon, vagy ha tartósan veszteséges vállalkozásról beszélünk. Egyebekben az ésszerűtlen gazdálkodás bizonyítása rendkívül nehéz.

3.2. A hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekményt [(4) bekezdés] az követi el, aki a felszámolás elrendelését követően valamelyik hitelezőjét a Cstv.-ben meghatározott kielégítési sorrend megsértésével előnyben részesíti. A csődbűncselekmény ezen negyedik alapesete a legenyhébb, aminek indoka az, hogy nem jár vagyonvesztéssel, és nem is sérti az összes hitelező érdekét. A Cstv. 57.§ (1) bekezdése szerint a gazdálkodó szervezetnek a felszámolás körébe tartozó vagyonából a tartozásokat a következő sorrend figyelembevételével kell kielégíteni:

a) a felszámolás költségei (ideértve a adóst terhelő munkabér és egyéb bérjellegű juttatásokat, az adós gazdasági tevékenységének ésszerű befejezésével, továbbá vagyonának megőrzésével kapcsolatos költségeket, a környezeti károsodások és terhek rendezését, a felszámoló díját, a vagyon értékesítésével és a követelések érvényesítésével kapcsolatos igazolt költségeket, a felszámolással kapcsolatos bírósági és hatósági eljárások során felmerült, a gazdálkodó szervezetet terhelő költségeket, az

⁸ Erdősy Emil: A megengedett kockázat a büntetőjogban. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988. 126-127. o.

adós iratanyagának rendezésével, elhelyezésével és őrzésével kapcsolatos költségeket stb.);

b) a felszámolás kezdő időpontja előtt vagyont terhelő zálogjoggal biztosított követelések a zálogtárgy értékének erejéig;

c) a gazdálkodó szervezetet terhelő tartásdíj, életjáradék, kártérítési járadék, bányászati kereset-kiegészítés, továbbá a mezőgazdasági szövetkezet tagja részére a háztáji föld vagy termés helyett adott pénzbeli juttatás, amely a jogosultat élete végéig megilleti;

d) a kötvényen alapuló követelések kivételével, magánszemély nem gazdasági tevékenységből eredő más követelése (így különösen a hibás teljesítésből, a kártérítésből eredő követelések, a szakmában szokásos várható szavatossági vagy jótállási kötelezettségek felszámoló által számszerűsített összegét is ideértve), a kis- és mikrovállalkozás, valamint a mezőgazdasági őstermelő követelése;

e) a társadalombiztosítási alapok javára fennálló tartozások, az adók – kivéve az a) pont alá tartozó adó- és járuléktartozásokat – és adók módjára behajtható köztartozások, a büntetőeljárásban pénzbírság vagy bűnügyi költség állam javára való megfizetése, továbbá a visszafizetendő államháztartási, európai uniós vagy nemzetközi szerződésen alapuló más nemzetközi forrásból származó támogatások, valamint a közműdíjak stb.

f) egyéb követelések;

g) a keletkezés idejétől és jogcímétől függetlenül a késedelmi kamat és késedelmi pótlék, továbbá a pótlék és bírság jellegű tartozás;

h) azok a követelések, amelyek jogosultja

ha) a gazdálkodó szervezet legalább többségi befolyással rendelkező tagja (részvényese),

hb) a gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselője,

hc) az Mt. 208. § (1) bekezdése szerinti vezető állású munkavállaló,

hd) a ha)–hc) pontban említett személyek közeli hozzátartozója [Ptk. 685. § b) pont],
élettársa,

he) az adós többségi befolyása [Ptk. 685/B. §] alatt álló gazdálkodó szervezet,

hf) az adós ingyenes szerződése alapján kedvezményezett szervezet (személy).

A fent meghatározott kielégítési sorrend megsértésével való előnyben részesítés mint elkövetési magatartás abban áll, hogy az adós– miután vagyona az összes hitelezői igény kielégítésére nem elégséges –, valamelyik hitelezőjét mégis teljes mértékben, vagy az arányos kielégítés lehetőségét meghaladó mértékben kielégíti, és ezáltal más hitelezők nem juthatnak hozzá ahhoz az igényükhöz, amelyhez a kielégítési sorrend betartása esetén egyébként hozzájuthatnának.⁹

Fontos elhatárolási kérdés, hogy e tényállás esetén csak jogos hitelezői igényekről beszélhetünk, mert ha a kifizetés is jogtalan, akkor a fedezetelvonó csődbűncselekmény (3. alapeset) megvalósulásáról beszélhetünk.

4. Az elkövetés ideje

4.1. A vétkes gazdálkodás (1.alapeset)a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet esetén követhető el. A Cstv. 33/A.§ (1) bekezdése szerint a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet azon időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességgel kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket. Megállapítható tehát, hogy a csődbűncselekmény első alapesete csak a fizetéseképtelenség bekövetkezése előtt, szükségszerűen a csőd- vagy a felszámolási eljárást megelőzően valósulhat meg. A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezésének időpontját nehéz meghatározni. Csőke Andrea a következőképpen foglal állást ezzel kapcsolatban:

⁹ Belovics – Molnár – Sinku: i. m. 738. o.

„Ennek a »kritikus pontnak« meghatározása igen nehéz, hiszen utólag kell értékelni egy olyan pillanatot, amikor még esetleg remény van a fizetésképtelenség elkerülésére. Ilyenkor is azonban azt kell vizsgálnia az eljáró bíróságnak, hogy vajon mindent megtett-e a vezető tisztségviselő azért, hogy a legfőbb szervet tájékoztassa a helyzetről; s ezzel párhuzamosan át kell tekinteni a tevékenység folytatását is: vajon nem vált-e reménytelenebbé a hitelezők helyzete a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet felismerése után.”¹⁰

4.2. A család bukás esetén az alany az elkövetési magatartások tanúsításával idézi elő a fizetésképtelenségi helyzetet vagy annak látszatát, tehát az 1. alapesethez hasonlóan e magatartások is csak a csőd-, illetve a felszámolási eljárás megindítása előtt, a fizetésképtelen helyzet beálltát megelőzően tanúsíthatóak.

4.3. A fedezetelvonó csődbűncselekmény szükségszerűen a fizetésképtelenség bekövetkezte után valósulhat meg.

4.4. A hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény csak a felszámolás bíróság általi elrendelését követően valósulhat meg, tehát az adós fizetésképtelenné nyilvánítása után.

5. A bűncselekmény eredménye

5.1. Az 1-3 alapeset eredménye azonos: a hitelezők kielégítésének részben vagy egészben történő megghiúsítása. Részbeni megghiúsulásról akkor beszélhetünk, ha a hitelezői kör egy részének kielégítése mellett más hitelezők kielégítésének esélyei tartósan vagy véglegesen csökkennek. A gyakorlatban elterjedt elv szerint a hitelezők igényeinek egészben történő megghiúsításáról, mint eredmény bekövetkezéséről beszélhetünk, ha egyszerűsített felszámolási eljárást kell elrendelni. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a csődbűncselekmény ennél korábbi időpontban nem kerülhetett

¹⁰ Csőke Andrea – Fodorné Lettner Erzsébet – Juhász Csaba: Nagykommentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez. Complex Kiadó, Budapest 2013. 368. o.

a befejezettség stádiumába. Több hitelező kielégítésének megghiúsítása a törvényi egység keretei között értékelendő, ezt jelzi a tényállásban a „hitelezők” kifejezés.

A csalárd bukás esetében a tényállás további következményt is értékel: az adós *fizetéseképtelenné válásának vagy annak látszatának előidézését*. A Cstv. 27.§ (2) bekezdése alapján a bíróság az adós fizetéseképtelenségét akkor állapítja meg, ha

a) az adós szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 20 napon belül sem egyenlítette ki vagy nem vitatta, és az ezt követő hitelezői írásbeli fizetési felszólításra sem teljesítette, vagy

b) az adós a jogerős bírósági határozatban, fizetési meghagyásban megállapított teljesítési határidőn belül tartozását nem egyenlítette ki, vagy

c) az adóssal szemben lefolytatott végrehajtás eredménytelen volt, vagy

d) az adós a fizetési kötelezettségét csődeljárásban vagy felszámolási eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette, vagy

e) a korábbi csődeljárást megszüntette [18. § (3) bekezdés, 18. § (10) bekezdés vagy 21/B. §], vagy

f) az adós, illetve a végelszámoló által indított eljárásban az adós tartozásai meghaladják a vagyonát, illetőleg az adós a tartozását (tartozásait) az esedékességkor nem tudta vagy előreláthatóan nem tudja kielégíteni, és a végelszámoló által indított eljárásban az adós gazdálkodó szervezet tagjai (tulajdonosai) felhívás ellenére sem nyilatkoznak arról, hogy kötelezettséget vállalnak a tartozások esedékességkor történő kifizetéséhez szükséges források biztosítására.

A fizetéseképtelenség látszatának megvalósítása nehezen értelmezhető. Varga Zoltán szerint egyenesen indokolatlan e fogalom fenntartása, ugyanis a Cstv.27.§ (2) bekezdése meghatározza a csődjogi értelemben vett fizetéseképtelenséget, ami mellett a fizetéseképtelenség látszata büntetőjogi szempontból nem értelmezhető.¹¹

¹¹ Varga Zoltán: Gondolatok a fizetéseképtelenségről. Rendészeti Szemle 2009/7-8. sz. 75. o.

Addig, amíg a tényállásban értékelt eredmény nem valósul meg, a csődbűncselekmény első három alapesetének kísérletéről beszélhetünk, a törvény az előkészületi jellegű magatartásokat ugyanakkor nem vonta a büntethetőség körébe.

5.2. A hitelezők jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény (4. alapeset) esetében az eredmény egy vagy több hitelező hátrányosabb helyzetbe kerülése. Meglátásom szerint a bűncselekmény ezen alapesete nem valósulhat meg, ha az adós vagyona alkalmas az összes hitelezői igény kielégítésére, mivel társadalomra veszélyességről ebben az esetben nem beszélhetünk. Ha a hitelező(k) hátrányos helyzetbe kerülése, mint eredmény nem valósul meg, kísérletről beszélhetünk. Az előkészületi jellegű magatartásokat a törvényhozó itt sem rendelte büntetni.

6. A csődbűncselekmény alanya

A Btk. 404.§ (6) bekezdése alapján a csődbűncselekményt tettesként az követheti el, aki az adós gazdálkodó szervezet vagyonával vagy annak egy részével rendelkezni jogosult, vagy arra lehetősége van, akkor is, ha a vagyonnal történő rendelkezés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen. A csődbűncselekmény *delictum proprium*, tehát tettese nem lehet bárki, csak a törvényi tényállásban meghatározott elkövetői kör.

6.1. Az adós vagyonával rendelkezni jogosultak körének meghatározásakor a bűncselekmény alanyainak két csoportját érdemes megkülönböztetni.

Az első csoport a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet adóssal kapcsolatba kerülő személyeinek köre. Ennek alapja lehet jogszabály (Ptk., Gt., stb.), szerződés (pl. társasági szerződés), bírósági/hatósági határozat vagy a gazdálkodó szervezet ügyrendje. E körbe sorolhatók a gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselői, ugyanis nekik vannak a szervezet működését alapvetően meghatározó döntési jogosultságaik. Ugyancsak e körbe tartoznak a gazdálkodó szervezet tagjai (tulajdonosai), akik az alapvető és a működés szempontjából kardinális jellegű döntések meghozatalára jogosultak, valamint élvezik

a működésből eredő jogosultságokat (pl. osztalékot), ugyanakkor az adott gazdálkodó szervezet típus-specifikus szabályai alapján meghatározott kötelezettségek terhelik őket (pl. betéti társaság esetén a korlátlan, mögöttes felelősség). Amennyiben e személyek megbízzák vagy meghatalmazzák könyvelőjüket, ügyvédjüket, vagy valamely harmadik személyt, hogy járjon el nevükben, ez nem mentesíti őket a büntetőjogi jogkövetkezmények alól, viszont ilyenkor a meghatalmazott, ügyvéd vagy a harmadik személy nem válik tettessé.¹² Fontos kiemelni, hogy a gazdálkodó szervezet tagja sokszor nem természetes személy, előfordulhat például, hogy egy részvénytársaságban egy korlátolt felelősségű társaság vagy egy másik részvénytársaság tag, ami a felelősségi köröket tovább árnyalhatja, hisz ennek is van egy tulajdonosi köre és vezető tisztségviselői, akik ebben az esetben már közvetetten gyakorolnak hatást az esetleges csődbűncselekmény megvalósítására. A tárgyalt eset számos formában fordulhat elő, pl. ilyen a meghatározó befolyás jelensége, a társaságok kereszttulajdonlási szerkezete, amelyek a felelősségi kategóriák elmosódásához vezethetnek.

A magánjog területén számos, elsősorban angolszász jogterületről származó elv és jogintézmény hivatott e felelősségi körök tisztázásának lehetőségét megteremteni, amelyek a büntetőeljárásban is segítségére lehet a jogalkalmazóknak, mint például a deep rock doctrine vagy a wrongful trading. Ez utóbbi a magyar jog része lett azzal, hogy a Cstv. 33/A. § (1) bekezdésében szabályozásra került. Eszerint a hitelező vagy – az adós nevében – a felszámoló a felszámolási eljárás ideje alatt keresettel kérheti a bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el, és ezáltal a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítését megghiúsították, vagy elmulasztották a környezeti terhek rendezését.

Mentesül a felelősség alól az (1) bekezdésben említett vezető, ha bizonyítja, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői

¹² Molnár Miklós: Gondolatok a csődbüntetről. Belügyi Szemle 3/2006. sz. 90. o.

veszteségek elkerülése, csökkentése, továbbá az adós gazdálkodó szervezet legfőbb szerve intézkedéseinek kezdeményezése érdekében.

A gazdálkodó szervezet vezetőjének minősül az a személy is, aki a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakorolt (árnyékvezető). Az „árnyékvezető” fogalmát (shadow director) a 2006-os novella iktatta be a csődtörvénybe az angol Insolvency Act (1986) mintájára, kiterjesztve a Cstv. 33/A. § személyi hatályát azokra is, akik a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakoroltak. Annak megítélése, hogy kik tartoznak e körbe, a bíróság megítélésétől függ, árnyékvezetőnek minősülhet pl. a főkönyvelő, cégvezető vagy akár az uralkodó tag is.

Gyakorlati megvalósulása például, amikor a társaság szerződéseit, kimenő számláit, teljesítési igazolásait rendszeresen nem a bejegyzett(de jure) vezető írja alá, vagy ténylegesen nem ő rendelkezik a bankszámlák felett, hanem más, ún. tényleges (de facto) vezető, aki különböző okokból nem akart vezető tisztségviselő lenni, vagy más okból nem töltheti be a tisztséget(pl. a cég tulajdonosa, kapcsolt vállalkozás ügyvezetője, tulajdonosa vagy más külső személy). Fónagy Sándor szerint árnyékvezető lehet akár a hitelező bank is, amelyek hajlamosak arra, hogy hitelezői minőségükön túllépve üzleti döntések meghozatalára kényszerítsék a gazdasági társaságot. Ide tartozik az az eset is, amikor a bank bankbiztos állít az adós gazdasági társaság élére, és az adós gazdálkodásával kapcsolatos minden szerződés, illetve más kötelezettségvállalás érvényességéhez a bankbiztos hozzájárulása a feltétel, ha pedig ez nem így történik, a bank a hitelszerződés azonnali hatályú felmondásával élhet.¹³

E fogalom azonban büntetőjogi szempontból is figyelmet érdemel. Gula József szerint az árnyékvezető büntetőjogi felelősségére vonatkozó törvényi rendelkezés beiktatása megfontolandó lehet, ugyanis a szervezetben történő elkövetés esetén az adós vagyonával rendelkezni jogosultak köre [Btk. 404.§(6)] nem feltétlenül azonos az árnyékvezető Cstv. szerinti fogalmával, ezáltal előfordulhat egy olyan jogalkalmazási

¹³ Fónagy Sándor: A fizetésektelenségért való magánjogi felelősség (PhD értekezés kézirat) 74-75. o. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_6388_section_1756.pdf (2014. 02. 28.)

anomália, amikor a bűncselekmény elkövetéséért nagyban felelős személy felelősségre vonása elmarad.¹⁴

A „wrongful trading” szabálya a 2006.évi IV. törvény (Gt.) 30.§(3) bekezdésében került szabályozásra és a Cstv.-be a 2007.évi XXVII. törvény iktatta be. Ez utóbbi jogszabály a csődbűncselekmény törvényi tényállását is érdemben átalakította, beiktatva az ún. vétkes gazdálkodás alapesetét. A wrongful trading rendeltetése a vezető tisztségviselők polgári jogi szabályok szerinti helytállási kötelezettségének megteremtése a hitelezők irányába, amit a büntetőjogban a vétkes gazdálkodás alapesete ultima ratio jelleggel egészít ki.

Gula József egy tanulmányában levezette, hogy a jogalkotás milyen rendszerben képzelte el a magatartás szabályozását. A Gt. a gazdasági társaság fizetéseképtelenségével fenyegető helyzet bekövetkeztének esetére megteremtette a vezető tisztségviselők felelősségét a hitelezőkkel szemben, feltéve, hogy bekövetkezik a gazdasági társaság fizetéseképtelensége. A Cstv. novellája a Gt.-vel összhangban megteremtette a társaság ügyvezetésének a hitelezőkkel szembeni közvetlen és korlátlan felelősségét arra az esetre, ha a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezte után nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján járnak el, és ezáltal a társaság vagyona csökken. Az itt szabályozott wrongful trading szabály súlyát pedig a vétkes gazdálkodás (a csődbűncselekmény első alapesete) biztosítja.¹⁵

A módosítások indoka az volt, hogy 2006 előtt a gazdálkodó szervezet ügyvezetése nem volt megfelelően kényszerítve arra, hogy a csőd közeli helyzetben a hitelezők jogait és jogos érdekeit is figyelembe vegye. Ezért a fizetéseképtelenségi és társasági jogba ezt szabályozó tényállást kellett beiktatni, kiegészítve ezeket a büntetőjogi védelemmel, mint ahogyan arra a 2007.évi XXVII. törvény miniszteri indokolása is utal: a gazdasági jogintézmény bevezetése a büntetőjogi védelem biztosítását is igényli.

¹⁴ Gula József: Csődbűncselekmények a magyar büntetőjogban és néhány európai állam jogában. (PhD értekezés kézirat) 267. o.
http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5627_section_1106.pdf (2014. 02. 28.)

¹⁵ Gula József: A csődbűncselekmények 2007-es újraszabályozásának értékelése. Rendészeti Szemle 2009/7-8. sz. 84. o.

A módosításokról a jogirodalomban eltérő vélemények keletkeztek.

Gula szerint „a wrongful trading jogintézményének jogrendszerünkbe történő teljes körű integrálására irányuló igyekezet – amely a társasági jog és a csődjog vonatkozásában kétségtelenül helytálló – következménye egy szükségtelenül új büntetőjogi norma.” Megítélése szerint a bűncselekmény büntetőjogi feladatát e fordulat hiányában is képes ellátni.¹⁶ Eltérő álláspontot képvisel Tóth Mihály, aki üdvözölte a módosítást, mert véleménye szerint a fizetőképtelenséggel fenyegető helyzet büntetőjogi szabályozása azt is eredményezi, hogy a vezető tisztségviselők vétkes gazdálkodásának és a szándékos vagyonvesztésnek konzekvenciáit 2007. június 1-jétől napjától a büntetőbíróság is levonhatja.¹⁷

Általános szabály, hogy a vagyonnal való rendelkezési jog nem ruházható át, mivel a személyes közreműködés kötelezettsége a megbízás lényegéből fakad. Azonban a rendelkezési jogot létrehozó aktus rendelkezhet úgy, hogy e jog meghatározott esetekben és terjedelemben átruházható. Ebben az esetben az átruházott jogkörben eljáró személy a bűncselekmény alanya lehet. Fontos kiemelni, hogy a bűncselekmény megvalósulása szempontjából közömbös, hogy az átruházás érvényes vagy érvénytelen; érvénytelenség esetén tettesként felelhet a rendelkezési jogát jogellenesen átruházó megbízó is. Ha azonban olyan személy rendelkezik az adós vagyonával, akinek erre semmilyen jogcíme sincs, és ezzel jogellenesen csökkenti a vagyont, akkor többnyire vagyon elleni bűncselekmény (pl. lopás, csalás, rongálás stb.) megállapításának lehet helye.¹⁸

6.2. A tettesek *második csoportja* elsősorban nem az adós gazdálkodó szervezethez, hanem az egyes fizetőképtelenségi eljárásokhoz kapcsolódó személyek köre, tehát csődeljárás esetén a) a vagyonfelügyelő, b) felszámolási eljárás esetén a

¹⁶ Gula: A csődbűncselekmények 2007-es... 85.o.

¹⁷ Boóc Ádám – Sándor István – Tóth Mihály – Török Gábor – Újlaki Tamás: Csődjog. HVG-ORAC, Budapest 2007. 394. o.

¹⁸ Belovics– Molnár – Sinku: i. m. 740. o.

felszámolóbiztos és – ugyan nem a fizetéseképtelenségi jogi rezsimhez kapcsolódóan –, de e csoportba tartozik c) a végelszámolási eljárásban kulcsszerepet játszó végelszámoló is.

6.2.1. A vagyonfelügyelő a csődeljárásban a felszámolói névjegyzékből, a bíróság által kirendelt személy. Kirendelésével az adós vezetőinek rendelkezési joga nem szűnik meg, a vagyonfelügyelő, mint egy „börtönőr” kíséri figyelemmel az adós gazdasági tevékenységét, meghatározott jognyilatkozatok megtételéhez a hozzájárulására van szükség.

„A vagyonfelügyelő a csődeljárás alá került gazdasági társaságnak kvázi instruktora, feladata a hitelezői érdekek védelmének szem előtt tartásával figyelemmel kísérni az adós társaság gazdasági tevékenységét.”¹⁹

A Cstv. 14.§ (5) bekezdése alapján a vagyonfelügyelő hagyja jóvá az adós új kötelezettségvállalásait. Ennek során azonban csak olyan kötelezettségvállalásokhoz, illetve kifizetésekhez járulhat hozzá, amelyek az adós célszerű – veszteséget mérséklő – működéséhez, valamint az egyezség előkészítéséhez szükségesek, és ezen kötelezettségeire vonatkozó biztosítékot csak akkor vállalhat, ha ahhoz hozzájárulnak a szavazati joggal bíró hitelezők követeléseinek többségét képviselő hitelezők. Továbbá a csődeljárásban eljáró bíróság meghatározhatja, hogy bizonyos összeghatár felett a gazdálkodó szervezet vezetője csak a vagyonfelügyelő hozzájárulásával rendelkezhet a vagyonnal.

A vagyonfelügyelő a működése során az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondossággal köteles eljárni. Kötelezettségeinek megszegésével okozott kárért a polgári jogi felelősség szabályai szerint felel. A vagyonfelügyelő elvárható gondosságának körébe tartozik az is, hogy amennyiben a csődeljárás előtt az adós vezető tisztségviselője részéről a hitelezők érdekeit sértő vagyonkimentés történt, akkor erről értesíti az adós legfőbb szervét, felügyelő bizottságát, könyvvizsgálóját, és kezdeményezi, hogy azok a szükséges intézkedéseket tegyék meg, kezdeményezzék, illetve indítsák meg a

¹⁹ Kereszty Béla: A „csődgondnok” büntetőjogi felelőssége. Belügyi Szemle 2002/10. sz. 17. o.

jogügyletek megtámadására irányuló eljárásokat is. A tájékoztatási kötelezettség nem áll fenn azon személyekkel szemben, akik a jogellenes cselekményeket elkövették. A vagyonfelügyelő a tudomására jutott jogszabálysértő cselekményt – ha az elkövető személye ismert, akkor annak megjelölésével – köteles a bíróságnak és a más eljárások lefolytatására illetékes szervezeteknek írásban bejelenteni [Cstv. 15. § (1) bek.].

Mindezek alapján a vagyonfelügyelő a csődbűncselekménnyel két módon hozható összefüggésbe:

- ha az ellenőrzési kötelezettsége nem érinti az adós rendelkezési jogát a vagyon felett legfeljebb a csődbűncselekmény részese (felbujtója vagy bűnsegéde) lehet;
- ha az adós rendelkezési jogának gyakorlásához a vagyonfelügyelő beleegyezése szükséges: társtettesi minőségről beszélhetünk.

6.2.2. A felszámolási eljárás elrendelésekor a bíróság elektronikus, véletlenszerű kiválasztás segítségével – a külön jogszabályban meghatározott eljárási szabályok szerint – haladéktalanul kirendeli a *felszámolót* (Cstv. 24/A. §). Felszámolóként az a gazdálkodó szervezet rendelhető ki, amely szerepel a felszámolók névjegyzékében. A felszámoló a fizetéseképtelenségi jog fogalomrendszere alapján nem azonos a felszámolóbiztossal, a felszámoló rendszerint nem természetes személy, jogkörét az általa kijelölt felszámolóbiztos gyakorolja munkaviszonya, tagsági viszonya vagy megbízási viszonya alapján.

Kritériumként állítja fel a Cstv., hogy felszámolói tevékenységet a gazdasági társaság csak akkor folytathat, ha a felszámolói tevékenységben személyesen közreműködő tagjai, munkavállalói, illetve a társasággal kötött tartós polgári jogi szerződés alapján a társaság javára tevékenykedők között legalább két olyan személy van, aki felszámolási és vagyonfelügyeleti szakirányú szakképzettséggel (a továbbiakban: szakirányú szakképzettség) rendelkezik. A szakirányú szakképzettség tekintetében a felszámolók névjegyzékét vezető szerv szakhatósági állásfoglalást szerezhethet be. Egy szakirányú szakképzettséggel rendelkező személy legfeljebb öt felszámolói tevékenységet folytató gazdasági társaságnál foglalkoztatható.

A Cstv. 34.§ értelmében a felszámolás kezdő időpontjában megszűnnek a tulajdonosnak a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos külön jogszabályokban meghatározott jogai. A vagyonfelügyelővel ellentétben a felszámolóbiztos „kvázi vezető tisztségviselői” minőségben jár el, így az eljárás során tanúsított magatartásaiért is fokozottan felel, ugyanis a felszámolás kezdő időpontjától a gazdálkodó szervezet vagyonával kapcsolatos jognyilatkozatot csak a felszámoló tehet (az adós követeléseit behajthatja, munkáltatói jogkört gyakorolja, stb.), ide nem értve a felszámolási eljárás során kötött egyezség esetét, de itt a bírósági kontroll érvényesül.

A felszámolóbiztos fontos jogköre és egyben felelőssége is a Cstv. 40. § (1) bekezdése alapján, hogy a tudomásszerzéstől számított 90 napon, de legfeljebb a felszámolást elrendelő végzés közzétételének időpontjától számított 1 éves jogvesztő határidőn belül az adós nevében a felszámoló a bíróság előtt keresettel megtámadhatja az adósnak

a) a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző öt éven belül és azt követően megkötött, az adós vagyonának csökkenését eredményező szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha az adós szándéka a hitelező vagy a hitelezők kijátszására irányult, és a másik fél erről a szándékról tudott vagy tudnia kellett,

b) a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző két éven belül és azt követően megkötött szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya az adós vagyonából történő ingyenes elidegenítés, illetve a vagyont terhelő ingyenes kötelezettségvállalás vagy a harmadik személy javára feltűnően aránytalan értékkülönbséggel megkötött visszterhes jogügylet,

c) a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző kilencven napon belül és azt követően kötött szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya egy hitelező előnyben részesítése, különösen egy fennálló szerződésnek a hitelező javára történő módosítása vagy biztosítékkal nem rendelkező hitelező számára biztosíték nyújtása (megtámadási perek).

A jogügyletek eredményes megtámadása esetén a Ptk. érvénytelen szerződésre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A felszámoló és a hitelező érvénytelenség címén kérheti az eredeti állapot helyreállítását és a vagyontárgyra a vagyontárgy elidegenítését követően alapított és közhiteles nyilvántartásba bejegyzett jog törlését is.

Konszernjogi összefüggésben a Cstv. a következő vélelmet állítja fel a felszámolóbiztos megtámadási jogával kapcsolatban: ha az adós a többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezettel, továbbá ha a gazdálkodó szervezet a tagjával vagy vezető tisztségviselőjével, illetve annak hozzátartozójával köt szerződést, az (1) bekezdés a) és b) pontjainak alkalmazásában a rosszhiszeműséget, illetőleg az ingyenességet vélelmezni kell. Ugyancsak vélelmezni kell a rosszhiszeműséget és az ingyenességet az egymással közvetlen vagy közvetett összefonódásban nem álló, de azonos személy vagy gazdálkodó szervezet befolyása alatt működő gazdálkodó szervezetek egymás közti szerződéskötése esetén [Cstv. 40.§(3) bek.].

A felszámoló központi szerepet játszik a felszámolási eljárás során, a hitelezői igények kielégítésének sikere nagyban függ a működésének hatékonyságától.

A felszámolóbiztos a csődbűncselekményt önálló tettesként követheti el, ha :

- az adós vagyonával kapcsolatos rendelkezési jogai gyakorlása során a Cstv. szerinti kötelezettségeinek szándékosan nem tesz eleget, ezzel valósítja meg az elkövetési magatartásokat (pl. ha megtámadási jogával szándékosan nem él, kétes követelést ismer el, áron alul értékesít, vitatható követelést teljesít),
- a Btk. 404/A. §-a szerinti feljelentési kötelezettségének szándékosan nem tesz eleget, ha az adós vagyontárgyát eltulajdonítja, vagy azzal sajátjaként rendelkezik, stb.

Kereszty Béla a felszámoló elkövetői minőségét szűkíti. Szerinte a csődbűncselekmény csak gazdasági tevékenységgel összefüggésben követhető el, éppen ezért a felszámoló csak akkor követheti el a csődbűncselekmény törvényi tényállását, ha

kötelezettségszegése az adós gazdálkodó szervezet gazdasági tevékenységével kapcsolatos.²⁰ (Mint az előbbiekben említésre került, a felszámolási eljárás elrendelésével az adós vezető tisztségviselőjének a felszámoló minősül, tehát e feladatkörben például szerződéseket köthet, kötelezettségeket teljesíthet, követeléseket érvényesíthet, stb.).

A felszámoló vagyonnal való rendelkezési joga valójában vagyonkezelést jelent. Ezzel összefüggésben a felszámoló nemcsak csődbűncselekményt követhet el, hanem sikkasztás és/vagy hanyag kezelés alanya is lehet. Sikkasztás esetén a felszámoló az adós gazdálkodó szervezet vagyontárgyával sajátjaként rendelkezik, eltulajdonítja vagy a vagyontárgy értékesítéséből befolyt összeget saját célra használja fel. Hanyag kezelésről akkor beszélhetünk, ha a felszámoló gondatlanságból vagyonkezelési kötelezettségét úgy szegi meg, hogy ezzel okozati összefüggésben a hitelezők kielégítésének részben vagy egészben történő megghiúsítása is megvalósul.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy a csődbűncselekménnyel szorosan összefüggő külön törvényi tényállás, a feljelentés elmulasztása a felszámolási eljárásban (404/A. §) szintén a felszámolói minőséghez kapcsolódik.

Tóth Mihály a 2012.évi C. törvény megalkotása előtt felvetette, hogy biztosítani kellene a vagyonfelügyelő és a felszámolóbiztos önálló elkövetési magatartásait akár a tényállás alapeseteiben, akár az értelmező rendelkezések között, úgy, hogy az elkövetési magatartások azonosak lehetnek a hatályos törvényben rögzítettel, kiegészítve a felszámoló eljárására vonatkozó szabályok megsértésével való elkövetési magatartásokkal (pl. pályázat, árverés). Meglátása szerint e személyek tekintetében akár célzatot illetve eredményt (maga vagy más számára jogtalan előnyszerzés végett vagy vagyoni hátrányt okozva történő elkövetés) is érdemes lenne értékelni.²¹ A hatályos törvény e tekintetben konzervatív maradt, azonban aktualitását e javaslat nem veszítette el.

²⁰ Kereszty: i. m. 23. o.

²¹ Tóth Mihály – Török Gábor: A csődjog változó szempontrendszerének hatása a büntetőjogi szabályozásra. Gazdasági büntetőjogi tanulmányok, Budapest 2005. 336-337. o.

6.2.3. Végül meg kell említenünk a végelszámolót, mint a csődbűncselekmény elkövetőjét. Bár nem szokták nevesíteni, de minden további nélkül lehet a csődbűncselekmény elkövetője, ugyanis a végelszámolási eljárás során a végelszámoló mint a megszűnni kívánó gazdasági társaság vezető tisztségviselője gyakorolja az ügyvezetési jogköröket.

A fizetőképes helyzetben levő gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnése esetén végelszámolásnak van helye. A cég legfőbb szerve bárkit végelszámolóvá választhat, aki megfelel a vezető tisztségviselőkkel szemben támasztott követelményeknek és a megbízatást elfogadja. A végelszámolás kezdő időpontjában a cég vezető tisztségviselőinek megbízatása megszűnik, ettől az időponttól kezdve vezető tisztségviselőnek a végelszámoló számít. Az eljárás alatt a végelszámoló rendelkezik a társaság vagyonával és mindazok a jogok megilletik illetve kötelezettségek terhelik, mint a felszámolót. A végelszámoló felméri a cég vagyoni helyzetét, követeléseit behajtja, tartozásait kiegyenlíti, jogait érvényesíti, kötelezettségeit teljesíti, vagyoni eszközeit szükség szerint értékesíti, felhívja a hitelezőket a követeléseik bejelentésére, elkészíti a vagyonfelosztási javaslatot (ami a hitelezői igények kielégítési sorrendjét is tartalmazza). Ha a végelszámolás alatt álló adós gazdálkodó szervezetről bebizonyosodik, hogy vagyona nem lesz elegendő a hitelezők követeléseinek fedezetére, köteles felszámolási eljárást kezdeményezni. Csődbűncselekmény elkövetéséért felel, ha a vagyonkezelési jogait jogszabálysértően úgy gyakorolja, hogy azzal az egyes vagyonelemeket szándékosan elvonja, és ezáltal a hitelezői igények kielégítését részben vagy egészben megghiúsítja.

7. A bűnösség kérdésköre

A bűncselekmény valamennyi alapesete csak szándékosan követhető el. A szándék lehet egyenes vagy eshetőleges, de az eredményre is ki kell terjednie.

Az első három alapeset esetén az elkövető tudatában van annak, hogy az adós gazdálkodó szervezet vagyonát ténylegesen vagy színleg csökkenti, illetőleg annak, hogy ezzel hitelezőjének/hitelezőinek a kielégítését részben vagy egészben megghiúsítja.

A vétkes gazdálkodás esetén az elkövető előre látja, hogy magatartása következtében az adós gazdálkodó szervezet nem lesz képes az esedékességkor teljesíteni a hitelező(k) felé.

A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet megítélése azonban aggályos lehet a bűnösség szempontjából. Fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet a Cstv. alapján azon időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességkor kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket. Tehát e helyzet akkor is megállapítható, ha a gazdálkodó szervezet vezetője ezt nem látta előre, de ésszerűen előre láthatta volna.

Gula József szerint ez azt eredményezi, hogy az előrelátás lehetősége a büntetőjogi felelősséget nyilvánvalóan nem alapozhatja meg, hiszen az elkövető bűnössége csak és kizárólag akkor állapítható meg, ha a tudata átfogja, hogy az adós gazdálkodó szervezet fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetben van, továbbá helyesen mutat rá arra, hogy e fordulat gondatlansági elemet tartalmaz, ami a csak szándékosan elkövethető csődbűncselekmény esetében nem túl szerencsés.²²

Álláspontom szerint Gula József értékelése helytálló azért is, mert következetes alkalmazásával a büntetőbírásgot egy olyan, szinte megoldhatatlan feladat elé állítja, hogy számos szubjektív elemeket tartalmazó múltbeli állapotot rekonstruáljon. A bíróságnak ugyanis a meglévő üzleti dokumentáció alapján kell visszakövetkeztetnie arra, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet fennállt-e, illetve, hogy ezzel az elkövető tisztában volt-e, vagy valójában tisztában kellett-e lennie. Ennek megítélésekor azonban nemcsak az iratokat kell megfelelően értékelni, hanem figyelembe kell venni az adott múltbeli gazdasági környezetet is. Ehhez nyilvánvalóan nemcsak igazságügyi könyvszakértő bevonására van szükség, hanem nélkülözhetetlen a gazdasági szakértő

²² Gula: A csődbűncselekmények 2007-es... 87-88. o.

kirendelése is. Hozzá kell tenni azt is, hogy a szakértői álláspontokat, illetve a bíróság értékelését jelentősen torzíthatja, ha az iratanyag hiányos, és a feladat megoldhatatlan, ha az iratok egyáltalán nem is állnak rendelkezésre.

Amiatt, hogy e tényállási elem ennyi szubjektív elemet tartalmaz, további alkalmazása jogbiztonsági kérdéseket is felvet, így véleményem szerint megfontolandó lenne, hogy a törvényalkotó a Btk-ban a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet fogalmát a Cstv. fogalomrendszerétől eltérő módon definiálja.

A csalárd bukás esetén az elkövető előre látja, hogy magatartásával okozati összefüggésben a fizetésképtelenségi helyzetet vagy annak látszatát idézi elő.

A fedezetelvonó csődbűncselekmény esetén az elkövető pedig azzal van tisztában, hogy a Btk. 404.§ (1) bekezdésében meghatározott magatartás tanúsításával már a fizetőképtelen helyzetben okozza a tényállásban értékelt eredményt.

A hitelezők jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény esetén az elkövető tudja, hogy a felszámolást elrendelték, és az adós vagyona nem lesz elegendő az összes hitelezői igény kielégítésére, továbbá tudja, hogy egy vagy több jogos igény kielégítésével a többi hitelező hátrányosabb helyzetbe kerül, ezt kívánja vagy közömbös irányta.

8. A bűncselekmény minősített esetei

Az első három alapesethez a törvény azonos minősített eseteket kapcsol.

A Btk. 404.§ (3)bekezdése alapján a büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a csődbűncselekményt *stratégiailag kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetre* nézve követik el, vagy

b) a tényleges vagy színlelt vagyoncsökkenés mértéke *különösen jelentős*.

Stratégiaileg kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetről akkor beszélhetünk, ha a felszámolónak, illetve a bíróságnak az adott gazdasági társaság nemzetgazdaságban betöltött szerepére tekintettel speciális eljárás keretében kell lefolytatnia a felszámolási eljárást, illetve ha a gazdálkodó szervezet e minőségét a Cstv. felhatalmazása alapján a Kormány megállapítja.

A Kormány rendeletben stratégiaileg kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek minősítheti azokat a gazdálkodó szervezeteket, amelyek adósságainak rendezéséhez, hitelezőkkel való megegyezéséhez, reorganizációjához nemzetgazdasági érdek vagy kiemelt közérdek fűződik, vagy amelyek esetében – ha a vagyonhiány és a fizetéseképtelenség előreláthatólag nem szüntethető meg – kiemelt gazdaságpolitikai érdek fűződik ahhoz, hogy a jogutód nélküli megszűntetés gyorsabb, átláthatóbb és egységesített eljárásrend szerint történjék [Cstv. 65.§ (1)bek.].

A tényleges vagy színlelt vagyoncsökkenés mértéke akkor különösen jelentős a Btk. 459.§ (6) bekezdése alapján, ha az 500 millió forintot meghaladja.

9. Objektív büntethetőségi feltétel

A csődbűncselekmény miatti büntetőjogi felelősségre vonás objektív, mérlegelést nem igénylő feltételét a Btk. 404.§ (5) bekezdése határozza meg. Eszerint az (1)–(3) bekezdésében meghatározott bűncselekmény akkor büntethető, ha

- a) a csődeljárást megindították,
- b) a felszámolást, kényszer-törlési, illetve kényszer-végelszámolási eljárást elrendelték, vagy
- c) a felszámolási eljárás megindítása törvény kötelező rendelkezése ellenére nem történt meg.

Az objektív büntethetőségi feltétel megítélése eltérő a hazai jogirodalomban. Varga Zoltán úgy véli, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak meghatározott

fizetése képtelenségi eljárás megindításához kötése ellehetetlenítheti a büntető jogalkalmazást.²³ Másik állásponton van Gula József, aki az objektív büntethetőségi feltétel fenntartását tartja indokoltnak, azonban véleménye szerint jogalkotási szempontból el kell dönteni, hogy a büntetőjogi szabályozás igazodjon-e a fizetése képtelenségi jog fogalomrendszeréhez, vagy önálló fogalomrendszerrel dolgozzon. Amennyiben a büntetőjogi tényállás a csődjogi fogalomrendszerhez igazodik, úgy indokolt fenntartani az objektív büntethetőségi feltételt.²⁴

A lenni vagy nem lenni problematikán túlmenően érdemes megemlíteni Tóth Mihály álláspontját, aki az objektív büntethetőségi feltételben szabályozott esetek időbeliségét illeti kritikával. Érvei szerint a csődeljárás esetében a tettek társadalomra veszélyessége nem a csődeljárás megindulásakor jelentkezik, hanem amikor az adós cég a fizetési haladékhoz való hitelezői hozzájárulást nem kapja meg, vagy ha a moratórium ideje alatt a hitelezőkkel való egyezség nem jön létre. Tehát az objektív büntethetőségi feltételt indokoltabb lenne egy későbbi időponthoz kötni, például a csődeljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedéséhez.²⁵ Érveit alátámasztja az is, hogy a csődeljárás megindítására az adós gazdálkodó szervezet jogosult, és ha a hatályos szabályozásból indulunk ki, láthatjuk, hogy a csődvédelem kérésével pont saját magát hozza olyan helyzetbe, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás vele szemben lehetséges legyen. Éppen ezért ha objektív büntethetőségi feltétel a csődeljárás megindítása, nagyban visszatartja az adósokat attól, hogy csődvédelmet kérjenek, aminek következménye a csődeljárás nem megfelelő funkcionálizálása.

10. Elhatárolási kérdések

Végül mindenképpen szükséges a csődbűncselekménnyel kapcsolatos elhatárolási kérdések vizsgálata. A csődbűncselekmény rendbeliségét a csőd alatt álló szervek száma

²³ Varga Zoltán: Gondolatok a csődbüntett kodifikációs munkája kapcsán. Gazdasági büntetőjogi tanulmányok, Budapest 2005. 344. o.

²⁴ Gula: Csődbűncselekmények a magyar büntetőjogban... 259. o.

²⁵ Tóth Mihály: Néhány szempont a gazdasági bűncselekmények új szabályozásához II. rész. Büntetőjogi Kodifikáció 2004/4. sz. 5. o.

határozza meg, a hitelezők száma a rendbeliség szempontjából irreleváns, az a büntetés kiszabásakor vagy az esetleges minősített eset (különösen jelentős vagyonszőkkenés) megállapításakor vehető figyelembe. Több alapeset megvalósítása látszólagos anyagi halmazatot eredményez, folytatólagosság megállapítása nem lehetséges. Ha a tényállásban értékelt magatartást olyan személy valósítja meg, akinek az adós vagyona felett rendelkezési jogosultsága nincsen, a csődbűncselekmény helyett valamely vagyon elleni bűncselekményért lehet felelősségre vonni.

A tartozás fedezetének elvonásához (Btk. 405.§) képest a csődbűncselekmény első három alapesete speciálisabb tényállásnak minősül, ha az alapesetekben szabályozott elkövetési idő felmerül. Azonban, ha a fizetésektelenség ezenszakaihoz a tartozás fedezetül szolgáló vagyon részben vagy egészben való elvonása nem kapcsolódik, akkor csődbűncselekmény helyett a tartozás fedezetének elvonása bűncselekményt kell megállapítani.

Nem valósul meg az orgazdaság tényállása, ha az elkövető csődbűncselekményből származó idegen vagyonhoz jut, ugyanis az orgazdaság tényállásában levő taxatív felsorolás nem tartalmazza a csődbűncselekményt.

Ha a felszámoló által a felszámolási eljárásban az adós vagyontárgyainak értékesítéséből befolyt összeget saját célra használja fel, sikkasztásért felel. Bár e magatartás látszólag fedezetelvonó csődbűncselekmény (vagyontárgy elrejtése/eltitkolása), az elkövetési magatartás tekintetében az önös érdek jelenti az elhatárolást és ezért kell sikkasztást megállapítani.

A felszámoló eljárása során kimerítheti a hűtlen kezelés törvényi tényállását, azonban, ha ez a hitelezők kielégítésének részben vagy egészben történő megghiúsítását idézi elő, csődbűncselekmény elkövetéséért felel.

Csalásnak és nem csődbűncselekménynek minősül az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes, eleve tudatos károkozásra irányuló csalárd, más tévedésbeejtő cselekmény (BH 2011. 188.).

Jusztinger János

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

Szakkollégiumunk névadója: Óriás Nándor

ÓRIÁS NÁNDOR, a pécsi jogi kar hajdani iskolateremtő római jogász professzora, a magyar romanisztika pátriarchiai kort megélt, meghatározó XX. századi képviselője, 1886. október 24-én született erdélyi kispolgári család gyermekeként, Gyulafehérvárott.¹ Az elemi iskolát alig hétévesen – mivel már ekkor folyékonyan olvas és ismeri a négy számtani alapműveletet – mindjárt a harmadik osztályban kezdhette meg 1893 szeptemberében. Két esztendővel később minisztériumi korkedvezménnyel nyert felvételt a gyulafehérvári római katolikus főgimnázium első osztályába és még 17 éves sem volt, amikor maturált. A példás magaviseletű, szerény fiút szülei és közvetlen környezete is papi pályára szánta. Kitűnő latinistaként² már középiskolai évei alatt

¹ Óriás Nándor életrajzához ld. Szabó Pál: A M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága. Szerzői kiadás, Pécs 1940. 725-726. o.; Benedek Ferenc: Római jog. In: Fejezetek a Pécsi Egyetem történetéből (szerk. Csizmadia Andor). [s.n.], Pécs 1980. 261-263. o.; Ravasz János: Pécsi Tudományegyetem 1923-1950, 4. rész. Jog- és Államtudományi Kar. Kézirat, Pécs 1983. 139-141. o.; Vallomás egy évszázadról. Közelképek – 104 éves jogászprofesszor. Somogy Hírlap 1990. november 3. 6. o.; Az egri Alpári Gyula Közgazdasági Szakközépiskola jubileumi évkönyve az iskola fennállásának 70. évében. 1921-1991 (A továbbiakban: Jubileumi évkönyv). Eger 1991. 33-34. o.; Gátos György: In memoriam Óriás Nándor. Jogtudományi Közlöny 1992/12. sz. 560. o.; Kajtár István: A pécsi jogászprofesszorok emlékezete 1921-45. In: Per aspera ad astra. Megemlékezés a honfoglalás 1100. és az Erzsébet Tudományegyetem Pécsre költözésének 75. évfordulójáról (szerk. Nagy Ferencé). JPTE, Pécs 1997. 61-66. o.; Szecskó Károly: Óriás Nándor élete és munkássága. Heves Megyei Bíróság, Eger 1998. 64 o.; Palóty Béla: Nem csak nevében volt Óriás, szellemében is. In: Gondolatok a könyvtáron kívül. Filács Kiadó, Budapest 1999. 167-173. o.; (szerk.) Czibók Balázs – Jankovits László – Nagy Ferencné: Memoria Professorum Quinqueecclesiensium. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2000. 53. o.; Benedek Ferenc: Óriás Nándor. Jura 2001/2. sz. 77-79. o.; Óriás Nándor: Emlékeim töredékei. „Kézirat gyanánt”. (szerk.) Ádám Antal. PTE-ÁJK, Pécs 2006. 247 o. (ld. ugyanezt 6 részben Óriás Nándor: Emlékeim töredékei I-VI. Jura 2002/2. sz., 2003/1-2. sz., 2004/1-2. sz., 2005/1. sz.); Jusztinger János: Óriás Nándor (1886-1992). In: Pécsi jogászprofesszorok emlékezete 1923-2008: Antológia (szerk. Kajtár István). Publikon Kiadó, Pécs 2008. 279-290. o.

² Óriás N.: Emlékeim töredékei... 43. o.: „...a latin, a Latin – hát az a szívemhez nőtt. A tanár diktálta lefordítandó magyar szöveget már harmadikos korom óta mindjárt latinul írtam...és közben jóformán észre sem vettem, hogy nyílegyenesen haladok a papi pálya felé.”.

ministránsként majd íródeákként segédkezett MAJLÁTH GUSZTÁV erdélyi megyéspüspök mellett a latin nyelven folyó egyházkormányzati ügyekben, akinek hatására az érettségít követően, 1903 őszétől a bécsi császári és királyi tudományegyetem hittudományi karán teológiát hallgatva, a bécsi magyar papnevelő intézetben, a Pazmaneumban töltött három évet.

Tanulmányait megszakítván visszatért Magyarországra és 1906 szeptemberében a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karára iratkozott be, ahol öt szemesztert követően latin nyelvből és történelemből középiskolai tanári alapvizsgát tett. Bölcsész tanulmányaival párhuzamosan – mert, ahogy visszaemlékezéseiben fogalmaz, tapasztalatai szerint „a középiskolai tanárt sem a társadalom sem pedig a minisztériumok nem becsülik érdemeihez méltóan”³ – a jogi karnak is hallgatója lett. Az első alapvizsga letétele után – főként családi okok miatt⁴ – a kolozsvári egyetemen folytatta jogi tanulmányait. A fiatal ÓRIÁSRa a kolozsvári jogi kar professzorai közül nagy hatást gyakorolt SOMLÓ BÓDOG, jogfilozófus, NAGY ERNŐ, közjogász és NAVRATIL ÁKOS, közigazdász. 1911-ben Kolozsvárott szerezte meg az államtudományi, 1913-ban pedig a jogi doktorátust. Mindemellett – püspöki engedéllyel – magánúton folytatta teológiai tanulmányait is és még 1907-ben vizsgát tett a hittudományi tanfolyam hátra lévő hetedik és nyolcadik szemeszterének anyagából, lelkipásztorkodás-tanból és egyházjogból. Mégsem szentelték soha pappá: szavaival élve „civil maradt, de az egyháznak lelkes híve”.⁵ Figyelme mindinkább a kánonjog felé fordult és 1919-ben a budapesti jogi karon megszerezte a kánonjogi doktorátust is.

1911 októberétől Budapesten ügyvédjelöltként tevékenykedett, majd – MAJLÁTH püspök közbenjárásának köszönhetően – a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumba nevezték ki 1912 májusától „díjazás nélküli”, 1914 márciusától pedig „segélydíjas”⁶ miniszteri

³ Vallomás... 6. o. Ld. még Jubileumi évkönyv... 34. o.

⁴ Óriás: Emlékeim töredékei... 93. o.: „Jó szüleim ekkortájt mindketten szívrohamon estek át, s kötelességemnek éreztem amúgy is igen sokáig elhúzódtott tanulmányaim leendő befejezésének színhelyét Budapestről a Gyulafehérvárhoz néhány száz kilométerrel közelebb fekvő Kolozsvárra áttenni.”.

⁵ Vallomás... 6. o. Úgyszintén Jubileumi évkönyv... 34. o.

⁶ Havi 85 korona 21 filléres illetményét középiskolás diákok felkészítésével, illetve Gerházy Ferenc báró joghallgató fiának római jogi korrepetítoraként egészítette ki. Ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 106-107. o.

segédfogalmazónak. Közvetlenül az első világháború kitörése előtt Szászországba küldték, ahol a tanítóképzést tanulmányozta. Minisztériumi közszolgálatára azonban nem tartott sokáig, 1914 októberében SZMRECSÁNYI LAJOS egri érsek felkérését elfogadva,⁷ az Egri Érseki Jogakadémia⁸ – LUTTER JÁNOS nyugállományba vonulásával megüresedett – Római Jogi Tanszékére nyert kinevezést nyilvános rendkívüli tanárként. 1923-tól egyetemi oktatói státusza mellett az Egri Római Katolikus Fiú Felsőkereskedelmi Iskola igazgatói tisztét is betöltötte. 1930-ban a pécsi jogi karon PÁZMÁNY ZOLTÁNNÁL szerzett egyetemi magántanári képesítést a rabszolga-felszabadítás tárgyköréből,⁹ majd ettől fogva 14 szemeszteren át tartott római jogi előadásokat Pécsen kéthetenként négy órában. 1935. január 1-től az egri jogakadémia rendes tanárává nevezték ki, és még ugyanebben az évben tanügyi főtanácsosi címmel is felruházták.

1939 nyarán, 25 év után elhagyta Eger és a pécsi jogi kar tanácsának a június 23-i rendkívüli ülésén tartott titkos szavazása¹⁰ eredményeként megszülető egyhangú meghívását elfogadva, PÁZMÁNY ZOLTÁN utódjaként átvette a pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Római Jogi Tanszékének vezetését. A kormányzó a jogi kar felterjesztésére¹¹ – mely hangsúlyozta, hogy „a tantárgy tantervi elhelyezésénél és civilisztikai propedeutikai jellegénél fogva e tárgy előadójának

⁷ A felkérés sürgősségét jól mutatja Kriston Endre, egri érseki titkár felkérő levele: „Ha az egri érseki jogakadémián megüresedett római jogi tanszékre reflektálni méltóztatik, úgy folyamodványát Szemrecsányi Lajos dr. érsek úr őexcellenciájához lehetőleg minél előbb beadni szíveskedjék. Ha némely szükséges okmánymelléklet nem lenne most beszerezhető, akkor azok lényeges tartalmát célszerűen be lehetne foglalni a kérvénybe. Kinevezés esetén azonnal el kellene foglalni a tanszékét.” A felkérő levél teljes szövegét ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 123. o.

⁸ Az Egri Érseki Jogakadémia történetéhez legújabban ld. Jusztinger János: Az Egri Érseki Joglíceum története (1740-1949). In: A Pécsi Püspöki Joglyceum emlékezete 1833-1923: A 2009. október 16-án Pécsen tartott tudományos konferencia tanulmányai (szerk. Kajtár István, Pohánka Éva). Publikon Kiadó, Pécs 2009. 49-64. o.

⁹ Pázmány Zoltán jelentése Dr. Óriás Nándor egri érseki jogakadémiai ny. rk. tanárnak habilitationalis kérelme tárgyában, Pécs, ad 22 1928/29 D. szám, Pécs 1930. 6. o. Idézi: Pókecz Kovács Attila: Pázmány Zoltán. Magyar Jogtudósok II. 2001. 117³³. o.: „Összegezve azokat a benyomásokat, amelyeket a szerző jelen két munkája vált ki az olvasóban (Manumissio, Eger, 1928; Manumissio necessaria, Eger, 1930), el kell ismernünk, hogy hosszadalmas munka gyümölcse áll előttünk. A forráskutató tudós aggályosságig menő részletezése, fáradságot nem ismerő szorgalma, kiforrott ismeretközlési képesség, mélyjáratú előadási módor az, ami polyhistorra valló tágultabb látókörrrel jellemzi a műveket.”.

¹⁰ Az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának 1939. június 23-i rendkívüli ülési jegyzőkönyve. 1. napirendi pont.

¹¹ Pázmány Zoltán, a Kari Tanács által felkért bizottság előadójaként kiemelte, hogy előadásait az egyetem székhelyétől távol lakó jelölt példaadó pontossággal, évről évre növekvő hallgatóság előtt tartotta meg, s különösen a római jogi praktikumok módszeres és lelkes vezetésével a főkéllégium szakképző értékét jelentősen növelte. Vö: Benedek: Római jog... 261. o.

kiválasztásánál a szakirodalmi munkásság mellett a didaktikai készségek és a nevelésre való képességek fokozottan jönnek figyelembe”¹² – 1939. augusztus 2-án kelt határozatában ÓRIÁS NÁNDORT „az egyetemi oktatás és tudományos szakirodalom művelése terén szerzett érdemei elismeréséül” egyetemi nyilvános rendkívüli tanárnak nevezte ki. Ezt követően – 1940. október 19-től már egyetemi nyilvános rendes tanárként¹³ – 16 esztendőn át volt a római jog oktatója Pécsen. Az 1944/45-ös és az 1945/46-os tanévben a jogi kar dékáni tisztét is betöltötte. Ezekben az években tanúsított kiváló diplomáciai érzékének és tárgyalókészségének is köszönhető, hogy az intézmény a háborús időszakot nagyobb anyagi veszteség nélkül tudta átvészelni, s az oktató munkáját is mihamarabb megkezdhette. Egyetemünkről – összesen 41 katedrán eltöltött esztendő után – meglehetősen méltatlan körülmények között, „jobboldali, megalkuvó éppen ezért antimarxista, valamint klerikális nézetei”¹⁴ miatt 1955. szeptember 1-én, 69 esztendősen, egy évvel a törvényes nyugdíjkorhatár elérése előtt kényszerült nyugállományba vonulni.¹⁵

ÓRIÁS NÁNDOR romanisztikai kutatásai döntően a római személy- és családjog valamint a római közjog területére irányultak. Ahogy azt visszaemlékezéseiben is megállapítja,¹⁶ nem tartozott a minden áron újat mondani igyekvő kutató tudósok sorába, így szakirodalmi munkássága, publikációinak száma sem mondható terjedelmesnek. Köztük kiemelkedő helyet foglal el a rabszolga-felszabadításról írt „*Manumissio*” című habilitációs munkája, melynek csupán az első része jelent meg 1928-ban.¹⁷ A monográfiában a szerző gazdag forrásanyagra támaszkodva, a vonatkozó

¹² Ld. Benedek: Római jog... 261. o.

¹³ Óriást a Jog- és Államtudományi Kar 1940. február 13-i VII. rendes ülésén terjesztették elő egyetemi rendes tanárnak. (Az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának 1940. február 13-i VII. rendes ülésének előterjesztése Óriás Nándor egyetemi tanári kinevezésére. 1483/1939/40.) Az előterjesztés alapján az egyetemi tanács 1940. október 19-én egyetemi nyilvános rendes tanári kinevezését javasolta a kormányzónak, mely meg is történt.

¹⁴ Ld. a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának 1955. május 14-i rendkívüli ülési jegyzőkönyvét, amelyen Kocsis Mihály dékán a kar helyzetéről tett előterjesztésében a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége 1955. március 4-i határozatát idézve Óriás nevét is kiemelte a jobboldali nézeteknek a karon való jelentkezése kapcsán.

¹⁵ Kényszerű nyugdíjaztatásáról ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 204-213. o.

¹⁶ Óriás: Emlékeim töredékei... 181. o.: „Amilyen intenzíven igyekeztem az oktatás és a nevelés munkájában tevékenykedni, éppen annyira nehezen tudtam elszánni magamat az évszázadokon át intenzíven kutató római jog tudománya problémáinak keresésére és eredeti megoldások kimunkálására.”.

¹⁷ Óriás Nándor: A manumissio. Tanulmány a római jogból. 1. könyv. A manumissio fogalma és kellékei. [s.n.], Eger 1928. 128. o.

szakirodalmi álláspontokat részletesen elemezve, a *manumissio* fogalmával, a felszabadító ügylet alanyával és az egyes felszabadítási módokkal foglalkozik. Szintén a rabszolga-felszabadítás tárgykörébe tartozó munkája, az 1930-ban megjelent „*Manumissio necessaria*” című tanulmánya,¹⁸ melyben a szükségképpen felszabadítás kérdését vizsgálva azokkal az esetekkel foglalkozik, amikor a tulajdonos jogilag kötelezett a tulajdonában álló rabszolgáját manumittálni. A szabadság elnyerése a tárgya a *favor libertatis* szellemében fogant jusztiinianuszi reformokkal foglalkozó, a „*Pontificium Institutum Utriusque Iuris*” által, IX. GERGELY pápa Decretálisai kihirdetésének 700. és a jusztiinianuszi kodifikáció 1400. évfordulója alkalmából 1934-ben Rómában rendezett nemzetközi kongresszuson „*De libertate in Iustiniano iure*” címmel tartott latin nyelvű előadásának is.¹⁹ Ebben ÓRIÁS, elegáns latinságával általános feltűnést keltve, kiemelte a római jog anyagában kifejezésre jutó és annak szerves részét képező keresztény gondolatok, eszmék fontosságát is, amelyeknek nagy jelentőséget tulajdonított a római jog két világháború közti – főként a német nemzeti szocializmusnak szaktárgyát az egyetemekről kiszorító törekvése miatt megingott – helyzetének stabilizálása szempontjából.²⁰ Hatalmas sikert arató előadását a világhírű „*Providentissima Mater Ecclesia*” kezdetű pápai bulla szavaival zárta.²¹

A nagy történelmi évfordulók miatt az érdeklődés előterébe került nagy római jogi és kánonjogi kodifikációkkal – így a *Codex Theodosianusszal*, a *Codex Iustinianusszal* valamint a *Decretalesszel* – foglalkozván, azokat elsősorban a jogásznevelés szemszögéből méltatta, vizsgálta továbbá a keresztény eszmék befolyásának hatását a dominátuskori jogalkotásra is.²²

Magát elsősorban az ismeretközlő professzorok közé sorolva, legfontosabb céljaként az ifjúságnak a jogász hivatás megbecsülésére és lelkiismeretes szolgálatára való

¹⁸ Óriás Nándor: *Manumissio necessaria*. [s.n.], Eger 1930. 17. o.

¹⁹ Óriás Nándor: *De libertate in Iustiniano iure*. In: *Acta Congressus Iuridici Internationalis Romae 12-17 Novembris 1934*. I. vol. Roma 1935. 153-160. o.

²⁰ Vö. Pólay Elemér: A római jog oktatása a két világháború között Magyarországon (1920-1944). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae*. *Acta Jur. et. Pol* 1972/2. sz. 17-18. o.

²¹ Visszaemlékezésében, szerénységéről tanúbizonyságot téve, az előadása sikerét egyedül e pápai bulla mondanivalójának tudja be. Óriás: *Emlékeim töredékei...* 199. o.: „A nyomában felhangzó taps persze a gyönyörűen stilizált pápai megnyilatkozásnak szólt, de némely hazai jóakaróim azt igénytelen személyem javára is elkönyvelték, mint a különben néma magyar romanisztika sikerének bizonyosságát.”.

²² Ld. Óriás Nándor: Nagy kodifikációk jubileumi esztendeje. *Katolikus Szemle* 1934/11. sz. 681-687. o.; Óriás N.: *Codex Theodosianus*. *Vita Academica* 1939/2. sz. 2-12. o.

nevelését megjelölve,²³ ÓRIÁST élénken foglalkoztatták a jogdidaktika egyébként meglehetősen elhanyagolt kérdései. E tárgykörben publikált írásaiban²⁴ és tartott előadásaiban – miközben aggódva figyelte a jogászai műveltség teljességéhez elengedhetetlen történeti-elméleti alapozó stúdiumoknak a tételesjogi tárgyak javára történő fokozatos háttérbe szorítását – kiemelte a római jog mint elsőrendű „Schul- und Lehrrecht” formális képző erejét,²⁵ kora jogásznemzedéke felé követendő példaként állította a római juristák gyakorlatorientáltságát, az életközeli jogalkalmazást és a rugalmas jogfejlesztést.²⁶ Emellett számos jogintézmény kapcsán rámutatott az évezredes, kipróbált római jog és a hatályos jogi szabályozás közti alapvető tartalmi egyezésekre. Fontosnak tartotta továbbá kiegészíteni a római jog egyetemi oktatását a római közjog intézményeinek a bemutatásával is, mert mint mondta: „méltán bámulhatjuk a római államművészetet, amely ... heterogén elemekből egységes Itáliát, majd azon keresztül egységes világbirodalmat is tudott teremteni.”²⁷

Az egyetemi képzés fontosságáról vallott nézeteit önálló tanulmányban is megjelentette 1941-ben „Egyetem és társadalom” címmel. E munkájában ÓRIÁS kiemelte, a látszatát is el kell kerülni annak, hogy az egyetem mintegy „diplomagyárként” funkcionáljon, előtérbe kell helyezni ezen a szinten is az oktatást, így „az egyetem tehát elsősorban iskola lesz ismét, amelyben nemcsak kutatják és hirdetik, de tanítják is a tudományok igazságát.” Elengedhetetlen továbbá, hogy az elméleti oktatás mellett a gyakorlati élet kérdései is a korábbiaknál nagyobb figyelemben részesüljenek. Az egyetemeknek ezért a műveltség és az elméleti ismeretek mellett, nem ezek helyére és nem is a rovásukra,

²³ Ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 181. o.

²⁴ Óriás Nándor: A római jog tanulásának mai jelentősége. In: Az egri érseki jogakadémia évkönyve 1933/34-1934/35. akadémiái évekről. Eger 1936. 23-31. o.; Óriás Nándor: Jogásznevelés, jogászképzés. In: Az egri érseki jogakadémia évkönyve az 1935/36-1936/37. akadémiái évekről. Eger 1937. 127-144. o.; Óriás N.: Magyar Felsőoktatás. Katholikus Szemle 1937/II/10. sz. 577-587. o.; Óriás N.: A római jog mai jelentősége. In: A m. kir. Erzsébet Tudományegyetem 1940/41. tanévi iratai. 30. füzet. Pécs 1941. 81-95. o.

²⁵ Benedek: Óriás Nándor... 78. o.: „Gyakran hallottuk Tőle a híres jheringi mondást idézni, hogy ti. a római jog nem más, mint „Kanon unseres juristischen Denkens”, illetve „juristische Grammatik in den Händen des Wissbegierigen.”.

²⁶ Benedek: Óriás Nándor... 78. o.: „Bármennyire érthető is, mondja, ha az ifjúságot jogi tanulmányaiban elsősorban a jövőendő szakma praktikus szükségletei vezérlik, mégis veszedelmes, ha mint félig képzett, aszociális közfunkcionáriusok pusztá 'Paragraphenkrämerei'-be süllyednek, lemondva a jogintézmények magasabb szempontból való szemléletének elsajátításáról, nem vállalván az ezzel járó többlet-erőfeszítéseket a tanulmányokban.”.

²⁷ Óriás: A római jog... 7-8. o.; Vö. Pólay: i. m. 18. o., illetve 20. o.

de bizonyos fokú gyakorlati készséget is el kell sajátíttatniuk a hallgatóikkal. Mindezek mellett a szerző megállapításai szerint „a forrongásban lévő ifjú nemzedéket az egyetemnek már napjainkban nevelnie is kell.”²⁸

ÓRIÁS NÁNDOR – 1939 augusztusától 1955 szeptemberéig – 16 esztendőn át vezette a pécsi jogi kar Római Jogi Tanszékét. Oktatóként következetesen ragaszkodott az általa vallott és tanulmányaiban közzétett jogdidaktikai elvekhez. Mint tanár, nem annyira tudós igyekezett lenni, aki kevesek által olvasandó szakkönyveket „izzad össze”, a 700 esztendő óta szinte túllontúl ellenzett római jog képző hatását és nevelő erejét szubjektív lendülettel operáló pedagógusként hathatósabban vélte szolgálni.²⁹

Pécsi egyetemi éve alatt a római jogi főkollégiumi előadásai mellett forráselemző szemináriumokat, illetve jogesetmegoldó praktikumokat is tartott a római jog magánintézményei, a római dologi jog és a kötelmi jog tárgyköréből. Tette mindezt tanszéki segédszemélyzet nélkül,³⁰ csak a nyugdíjazása előtti utolsó két évben, 1953-tól működött mellette tanársegédként későbbi utódja, BENEDEK FERENC.³¹ 1942-től kezdve előadásokat tartott és szemináriumi gyakorlatokat vezetett a lélektan, társadalomlélektan, az etika, a társadalometika, a nevelés, nevelésügy és a népművelés tárgyköréből az ún. szociális tanfolyamon. Az 1944/45-ös tanév második szemeszterében – ABAY GYULA távollétében – helyettesítőként a pénzügytan tárgy előadója is volt. Az 1946/47-es tanévben lélektan, tömeglélektan címmel kiskollégiumot vezetett.³² Kiemelendő továbbá, hogy pécsi római jogász professzorként az 1950-es évek elején társszerzője volt az oktatási minisztérium megbízásából készült új, egységes

²⁸ Óriás Nándor: Egyetem és társadalom. Pannonia 1941-1942/3-4. sz. 242-247. o.

²⁹ Ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 197. o.

³⁰ Óriás: Emlékeim töredékei... 200. o.: „...nota bene a gyakorlati órákat a négy csoport számára külön-külön magam vezettem, csupán aktív szolgálatom utolsó két esztendejében adtam át egy-egy csoportot a hozzám beosztott tanársegédnek.”.

³¹ Benedek Ferenc életrajzához ld. Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc (1926-2007). In: Pécsi jogászprofesszorok emlékezete 1923-2008: Antológia (szerk. Kajtár István). Publikon Kiadó, Pécs 2008. 261-278. 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). Pécsi Tudományegyetem Könyvtára, Pécs 2009. 273-282. o.; idegen nyelven: Pókecz Kovács Attila: Ferenc Benedek. Orbis Iuris Romani 2008/1. sz. 203-206. o.; Pókecz Kovács A.: Ferenc Benedek, the Roman law jurist. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 2010/147. sz. 187-209. o.

³² Ld. Szecskó: i. m. 45. o., illetve az ott hivatkozott kari tanácsai jegyzőkönyveket, órarendeket, egyéb kari iratokat.

római jogi jegyzetnek,³³ amely ideológiai frázisok nélküli, világos összefoglalását adta a római jog alapintézményeinek.³⁴

A tanrendben – az 1940-es évek végéig³⁵ – napi két,³⁶ heti nyolc órában szereplő római jogi főelőadásaira mindenkor nagy műgonddal készült, melyeken mesterien és eredményesen használta fel szaktárgya jogászai gondolkodást, hivatástudatot alakító, fejlesztő erejét. Előadói stílusa, a száraz ismeretközlés helyett a belső átélést, a római jognak a jogásképzésben játszott jelentős szerepébe vetett mély meggyőződését sugárzó előadásai kivételes népszerűséget biztosított tantárgyának. ÓRIÁS a római jogi ismeretanyagot nem elvont jogszabályok halmazaként adta elő, inkább helyenként, a nehezebb témakörök elemzése közben mintegy pihentetésképpen a humor aranyzászlait is beleszőve mondandójába, találóan megválasztott, a gyakorlati életből vett példákkal tette színessé és érdekessé óráit. Miképp BENEDEK FERENC egykori tanítványként írja róla: „A jó ügy érdekében kiválóan alkalmazta nem mindennapi színészi képességeit. Azt mondhatnánk, nem csak a római jogot adta elő lebilincselően, hanem ‘előadta’ az ‘antecessor iuris’-t, a római jog professzorát is, megjelenítve azt úgy, ahogy ideáltípusként él hallgatói képzeletében.”³⁷

Gyakorlati óráit, szemináriumait, jogesetmegoldó praktikumait is hasonló szellemben vezette: hallgatóinak nem csupán az egyes *Digesta*-fragmentumokból származó

³³ Halász Aladár – Marton Géza – Óriás Nándor: Római jog. Közoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Budapest 1952.

³⁴ Óriás professzornak a jelzett időszak uralkodó politikai ideológiájához való viszonyulását jól érzékeltetik a következő sorok, melyekkel egy, éppen Sztálin 70. születésnapja alkalmából rendezett jogi kari ünnepségről emlékezik meg: „...felöltlik bennem az emléke egy szűkebb keretű ünnepségnek, amelyet Karunk fenntartás nélküli lojalitással folytatott le a szovjet államfő hetvenedik születésnapja alkalmából...a professzor urak nem szüksézáván ugyan, de józan mértéktartással ünnepeltek. Csupán egyikük vélte helyénvalónak magától értetődően kiváló szaktudásról tanúskodó előadását, a „nagy Sztálin lábai elé helyezni”. Hát a római jog tanára valóban visszariadni igyekezett ettől a példaadónak szánt szuperlojális megnyilvánulástól, mert a kétségtelenül világtörténelmű jelentőségű hadvezér dicsőítése helyett arra mutatott rá, hogy a Szovjetunió sztálini alkotmányának mintájára készült hazai alkotmánytörvényünk távolról sem abszorbeálja szent tradícióul őrzött magyar szabadságot, s a polgári jogi azaz magánjogi részében sem hasonlít a római mintára épült magyar magánjoghoz, tehát tanulmányozása és mutatis mutandis a termelési viszonyok változásához igazodó változtatása nem is távoli időben indokoltnak fog bizonyulni.”. Ld. Óriás: Emlékeim töredékei... 188-189. o.

³⁵ Ekkor ugyanis a római jog fő és kiskollégiumi óraszámát is a felére, heti nyolc órától négyre csökkentették. Vö. Pólay: i. m. 20. o.

³⁶ Óriás: Emlékeim töredékei... 200. o.: „Én két órai előadásomat sohasem összevontan tartottam: engem az első óra annyira igénybe vett, hogy negyedórás megszakításra – érzésem szerint a második óra megfelelő színvonala végett is – szükségem, vagy legalábbis igényem volt.”.

³⁷ Benedek: Óriás Nándor... 78. o.

eseteket kellett megoldaniuk, hanem gyakran a mindennapi élet köréből merített példákat, vagy épp egyes szépirodalmi művek „romanizált” részleteit kellett jogi szempontból minősíteniük.

Ahogy saját tudományos pályája alakulásában is meghatározó jelentőséget tulajdonított a latin nyelv alapos ismeretének,³⁸ úgy egyetemi oktatói munkája során is többször felhívta a figyelmet a római jogi ismeretek alapos elsajátítása szempontjából nélkülözhetetlen latin nyelvtanulás és tudás fontosságára. Sőt, a középiskolai tanulmányaik alatt latin nyelvoktatásban nem részesült elsőéves hallgatók közül a jelentkezők számára nyelvi órákat is tartott, ezáltal könnyítve meg számukra a római jog tanulását.³⁹

Cenzori igényességű vizsgáztatóként feltétlen anyagismeretet és logikus gondolkodásmódot követelt meg a vizsgázóktól. Nagyon sokat adott a szép magyar beszédre, a szabatos kiejtésre. Megkívánta, hogy a vizsgázó minden helyzetben feltalálja magát,⁴⁰ mert álláspontja szerint egy felkészült és jó jogásznak nem elég csak szó szerint visszaadni a tananyagot, bebiflázni a tankönyvet, hanem meg kell tanulnia jogászai módon is gondolkodnia. Hallgatói példás szigora ellenére is tisztelték objektív, pártatlan vizsgáztatói stílusáért, egyértelműen megfogalmazott és feltett kérdéseikért; vizsgái – nyilvánosak lévén – rendszeresen népes hallgatóságot is vonzottak. Sőt, már az egri jogakadémián töltött évei alatt is, nem egy esetben megtörtént, hogy a szorgalmi kollokviumokat, év végi alapvizsgákat többnyire a heti piacot útba ejtve, városi „római jogi” séták során tartotta meg. „Útitársainak”, a vizsgázó hallgatóknak feladata volt az

³⁸ Óriás: Emlékeim töredékei... 24-25. o.: „...a latin nyelv ismeretének szilárd megalapozása egész életre szóló előnyt jelentett számomra...Vaszília János latin nyelvórái indítottak el az egyetemi tanszék felé vezető rögzös úton, erdélyi kispolgári család gyermekeként a dunántúli univerzitás tanszékének irigylésre méltó magassága felé.”.

³⁹ Vö. Szecskó: i. m. 50. o.

⁴⁰ „Azt is megtette nem egyszer, hogy az alapvizsgákon a hallgatókat leültette, majd a zsebéből kivett valamit, letette az asztalra és megkérdezte, hogy mi ez? Az első vizsgázó kiment, megtekintette azt a valamit és megállapította, hogy az egy bogár. Nem, köszönöm, elbukott. A második: Ez egy döglött bogár. Nem, ön is elbukott. A harmadiknak – aki ismerte a bogarakat – felragyogott a szeme és boldogan kivágta: Méltóságos Úr! Ez egy döglött kőrisbogár. Nem, ön is elbukott. Van még vizsgázó? A többiek már nem is mertek jelentkezni. A vizsga befejeztével a folyosón az egyik joghallgató megkérdezte tőle, hogy: Méltóságos Uram, mi volt az az izé? Erre erősen megcsóválta a fejét, és a következőket mondta: Nem győzöm eleget hangoztatni, hogy tanuljanak meg jogászai módon gondolkodni. Az az izé egy „res nullius” volt, amit bárki okkupálhat.”. Ld. dr. Csank István, egykori tanítvány visszaemlékezése Óriás Nándor egyetemi tanárra. Eger, 1997. március 28. Idézi: Szecskó K.: i. m. 49. o.

észlelt történéseket, megkötött ügyleteket jogi szempontból értékelni, és belőlük következtetéseket levonni.⁴¹

ÓRIÁS NÁNDOR szaktudós mivolta mellett *exprofesso* pedagógusként oktatói tevékenysége során fokozottan érvényt kívánt szerezni a nevelői szempontoknak is. Meggyőződése volt, hogy a katedrán végzett munkája csak akkor lehet kellőképpen hatékony, ha hallgatóiban megtalálja a mindennapos nehézségekkel küzdő embert, akit nem csupán a kitartó munkára kell ösztönözni, de krízishelyzetben bátorításra is szorul.⁴² Ennek megfelelően törekedett arra, hogy hallgatói személyes, családi körülményeit, érdeklődési körét – gyakran a legapróbb részletekig – megismerje és fontosnak tartotta pályájuk folyamatos figyelemmel kísérését az egyetem elvégzése után is.⁴³

Hallgatói szociális problémái iránti érzékenysége által vezéreltetve oktatói munkája mellett jelentős szerepet vállalt az ifjúsági – kiváltképp a diákszociális – ügyek szervezésében és irányításában is. 1941 tavaszán megválasztották az egyetem Keszthelyi Diáküdülőjének igazgatójául,⁴⁴ 1942 júniusától pedig ő lett az 1934-ben indított, de 1938-tól szünetelő Keszthelyi Nyári Egyetem szervezője és vezetője is.⁴⁵ Mindezek mellett 1944-48 között az Egyetemi Diákmenza vezetői teendőit is ellátta, továbbá vezető tanára volt a joghallgató ifjúság nagy részét tagjai sorában tudó Emericana Diákegyesületnek.⁴⁶

Az egyetemünkről 1955. szeptember 1-jén nyugállományba vonult ÓRIÁS professzor nyugdíjas éveinek nagy részében – egészen 1990-ig – továbbra is Pécsett élt

⁴¹ Vö. Benedek: Római jog... 262. o.; Szecskó: i. m. 48-49. o.; Benedek: Óriás Nándor... 78. o.

⁴² Benedek: Óriás Nándor... 79. o.

⁴³ Óriás: Emlékeim töredékei... 181-182. o.: „Ezért önelégülten bírom egy, az életben kitűnően szerepelt jogász levelét, amelyben arra történik utalás, hogy az én római perjogi előadásaimon keresztül szeretne meg a perjogot, s így vetett horgot a bírói pálya mélyvizei között.”

⁴⁴ Óriás: Emlékeim töredékei... 192. o.: „...nem üdülni kívántam nyáron, hanem közel lenni az egyetemii ifjúsághoz, s a szünidő napjaiban, heteiben segítségére lenni...A keszthelyi Balaton-part pedig a napozás címén szokásos homoki fetrengésre úgy sem annyira vonzó terrenum, hogy a Helikon-liget árnyas fűzei és tölgyei tövében jó könyveket, sőt folyóiratokat, vagy éppen újságokat olvasgatni kárbavesztett tevékenységnek lett volna minősíthető.”

⁴⁵ Ld. erről részletesen Óriás: Emlékeim töredékei... 191-197. o.; Szecskó K.: i. m. 45-47. o.

⁴⁶ Vö. Óriás: Emlékeim töredékei... 191. o.

feleségével.⁴⁷ A hivatalos mellőzés méltánytalanságának ellenpontjaként egykori hallgatói töretlen ragaszkodása élete végéig elkísérte. 1978-ban az egyetem akkori rektora, volt tanítványa, FÖLDVÁRI JÓZSEF meghívta a volt tanárokat és hallgatókat tömörítő Egyetem Baráti Társasága alakuló ülésének elnökségébe. Ettől kezdve rendszeres díszvendége a társaság éves rendezvényeinek, amelyek fénypontja volt a tökéletes szellemi frissességét megőrző, tanítványait köszöntő professzor felszólalása.⁴⁸ 1986 februárjában 100. születésnapja alkalmából II. János Pál pápa a Nagy Szent Gergely Rend Lovagkeresztje parancsnoki fokozatával tüntette ki a „nemzetközi hírű tudóst, a szabadság szerelmest és a hithű katolikust”.⁴⁹ 1986. szeptember 9-én a Janus Pannonius Tudományegyetem rektora Pro Universitate Emlékérmeset adományozott a professzornak. Az 1992. évi Pedagógus Napon 105. születésnapja és doktorrá avatásának 80. évfordulója alkalmából, oktató-nevelő munkájának és életútjának elismeréseként, a köztársasági elnöktől megkapta a Magyar Köztársaság Zászlórendjét, Pécs Megyei Jogú Városa pedig „Pécs Város Díszpolgára” címmel tüntette ki.⁵⁰

Életének utolsó két esztendejét – felesége halála után özvegyen maradva – kaposvári rokonai, CSÁKABONYI ÁGNES megyei bírósági tanácselnök és CSÁKABONYI BALÁZS ügyvédi kamarai elnök meghívását elfogadva kaposvári otthonukban töltötte. ÓRIÁS NÁNDOR professzor 106 éves korában, 1992. március 21-én hunyt el Kecskeméten. A pécsi köztemetőben helyezték örök nyugalomra.

ÓRIÁS NÁNDOR emlékét életpályája mindkét fontos – egri és pécsi – állomásán tisztelettel őrzik. 1992-ben az Egeri Városszépítő Egyesület az érseki palota falán, ahol egri éve alatt lakott, emléktáblát helyezett el, tiszteletére az Egeri Közgazdasági Szakközépiskola pedig Óriás Nándor emléklakettet adományoz.⁵¹ A Magyar Jogász Egylet Heves

⁴⁷ Óriás: Emlékeim töredékei... 207. o.: „Mivel 1955 október havában kerültem nyugalomba, ellátásom sokkal szűkebb volt, mint lett volna, ha még két évig tényleges szolgálatban maradhattam volna. Kettőnk szerény nyugdíjának valamelyes kiegészítésére családi összefogással és hitellel szőlőt szereztünk a Donátus hegyen, s annak hozadéka egyelőre lényeges segítséget jelentett tágas lakásunk fenntartásához.”.

⁴⁸ Ld. például az Egyetem Baráti Társaságának Elnöksége által 1991. május 23-án, Óriás Nándor államtudományi doktorrá avatásának 80. évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen felolvasott „Levél barátainak” című (Csákabonyi Gyűjtemény, Kaposvár, 1991. május 23.) beszédét, amelyben sorra vette életének főbb állomásait.

⁴⁹ Ld. Katolikus Szó 1986. február 15-22.

⁵⁰ Óriás Nándor kitüntetéseihez, elismeréseihez ld. Szecskó: i. m. 52-54. o.; Benedek: Óriás Nándor... 79. o.

⁵¹ Vö. Szecskó: i. m. 54. o.

Megyei Szervezete évente megrendezi az Óriás Nándor Jogásznapiakat. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara ÓRIÁS NÁNDOR születésének 120. évfordulóján, 2006-ban „Emlékeim töredékei” címmel önálló kiadványban⁵² adta közre egykori professzora által még 1986-1989 között papírra vetett, változatos és színes élményekben gazdag, hosszú életének egyes állomásait rögzítő visszaemlékezéseit.⁵³ A jeles névadó szellemiségének ápolását az ugyancsak a pécsi jogi karon működő Óriás Nándor Szakkollégium vállalta. Ennek jegyében már a kezdetekkor elsődleges feladatainak egyikeként határozta meg, hogy a napjainkban tapasztalható jogász túlképzésben olyan kiegészítő szakmai ismeretekkel gyarapítsa tagjait, amelyek segítségével a hallgatók diplomáik kézhez vétele után könnyebben elhelyezkedhetnek a munkaerőpiacon. A 2012-től tevékenységét immár a jogi kar önálló szervezeti egységeként folytató, négy – közelebbről a Bűnügyi, a Civilisztikai, a Közjogi és az Elméleti-történeti – tagozattal újjáalakult szakkollégium célja és rendeltetése, hogy a legkiválóbb hallgatók szakmai fejlődésében segítséget nyújtson, hozzásegítse a tagokat a korszerű és magas színvonalú elméleti, illetve gyakorlati tudás megszerzéséhez, egyidejűleg pozitív közösségi élményekkel gazdagítsa tagjainak életét.⁵⁴ A szintén Pécsen működő Óriás Nándor Alapítvány a Jogászképzésért kuratóriuma ÓRIÁS professzor emlékezetének méltó ápolása érdekében, tisztelettel adózva a névadónak a jogász ifjúság komplex szociális helyzete iránti mély érzékenységében megnyilvánuló, országosan közismert humanizmusának, továbbá elismerve a római jog stúdiumának több évtizedes oktatása során kifejtett, szenvedélyes munkásságában megmutatkozó jogpedagógusi munkásságát 2012-től évente Óriás Nándor-díjat adományoz a kimagasló tanulmányi eredményt elért, az állam- és

⁵² Az egykori tanítvány, Ádám Antal professzor szerkesztésében megjelent kötet – *Óriás: Emlékeim töredékei...* – melyet e tanulmány szerzője is különös figyelemmel használt fel munkája során, több mint száz meglehetősen változatos, olykor viharos év színes korrajza is egyben.

⁵³ Óriás professzor emlékei leírásának megkezdésekor kikötötte, hogy a majdani kötet csak „kézirat gyanánt” megjegyzéssel publikálható. Az előszóban rögzítette: „A publikáció nyomatékosan ismételt kívánságomra csak szűk körű közönség számára történik, főleg egykori diákjaimnak szántam ezt a kis írást, televíziómentes hétfői olvasmányul...Írásom létrejötté hosszú időbe került, nehezen róttam, körmöltem a betűket, amíg végre megszületett a szerény kis kötet. Az utolsó simítás azonban elmaradt, a világszerte méltatott Stephan Zweig-nek példáját követve ‘az anyag jókora részét kiselejteztam’. Mivel ‘megnehezült az idők viharos járása felettünk’, a humorizálást is szűkebbre szabni véltem volna helyénvalónak. Egykori tanítványom, a már nem fiatal barátom, Ádám professzor azonban lebeszél a további rövidítésről. A kötetke így is torzó.”. Idézi Ádám Antal: Szerkesztői előszó. In: *Óriás: Emlékeim töredékei...* 9. o.

⁵⁴ Ld. az Óriás Nándor Szakkollégium honlapját: <http://onszak.hu/> (2014. 04.07.).

jogtudományi kutatómunkában, a szakmai versenyeken, a tanszékek tevékenységében, a jogi kar szakmai és közéletében eredményesen részt venni képes joghallgatóknak.⁵⁵ ÓRIÁS NÁNDOR emléke előtt tiszteleg a pécsi jogi kar a 48-as téri épületében elhelyezett, a professzor arcélét formázó bronz emléktáblával, nemkülönben annak a tanteremnek az elnevezésével, amelyben előadásainak nagy részét tartotta.

Óriás Nándor fontosabb műveinek bibliográfiája⁵⁶

A manumissio. Tanulmány a római jogból. 1. könyv. A manumissio fogalma és kellékei. [s.n], Eger 1928.

Manumissio necessaria. [s.n], Eger 1930.

De libertate in Iustiniano Iure. In: Acta Congressus Iuridici Internationalis Romae 12-17 Novembris 1934. I. vol. Roma 1935. 153-160. o.

Nagy kodifikációk jubileumi esztendeje. Katolikus Szemle 1934/11. sz. 681-687. o.
Codex Theodosianus. Vita Academica 1939./2. sz. 2-12. o.

A római jog tanulásának mai jelentősége. In: Az egri érseki jogakadémia évkönyve 1933/34-1934/35. akadémiai évekről. Eger 1936. 23-31. o.

Jogásznevelés, jogásképzés. In: Az egri érseki jogakadémia évkönyve az 1935/36-1936/37. akadémiai évekről. Eger 1937. 127-144. o.

Magyar Felsőoktatás. Katolikus Szemle 1937/II/10. sz. 577-587. o.

⁵⁵ Ld. az Óriás Nándor Alapítvány a Jogásképzésért alapítványi kuratóriumának 10/2012. (IX. 26.) és a 3/2013. (X. 24.) számú határozatát az Óriás Nándor-díj kiadásáról.

⁵⁶ Ld. Ravasz: i. m. 141. o.

A római jog mai jelentősége. In: A m. kir. Erzsébet Tudományegyetem 1940/41. tanévi iratai. 30. füzet. Pécs 1941. 81-95. o.

Egyetem és társadalom. Pannonia 1941-1942/3-4. sz. 242-247. o.

Római jog (társszerző: Halász Aladár, Marton Géza). Közoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Budapest 1952.

Kis Kelemen Bence

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

Kellékszavatosság az ókori Rómában

I. Bevezetés

A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban „új Ptk.”) hatálybalépésével ez év március 15-e után lehetőségünk nyílik arra, hogy néhány újnak mondható jogintézmény római jogi gyökerét felkutathassuk és összehasonlítsuk a mai és jövőbeni magyar szabályozással. Kutatási témám az ingatlan adás-vételek kellékszavatossága, amelynek római jogi előírásait kívánom összehasonlítani az „új Ptk.” szabályaival. Jelen tanulmány – a későbbi vizsgálatok mintegy kiindulópontjaként – a kellékszavatosság ókori római kérdéskörével foglalkozik. Tekintettel azonban arra a tényre, hogy csak rendkívül kevés antik forrás áll rendelkezésre ingatlanok adásvételével kapcsolatban, az értekezés témája az ingók adásvételére és az ezekkel kapcsolatos hibás teljesítésre, valamint a hozzá kapcsolódó jogkövetkezményekre szűkítendő, különös tekintettel a rabszolgák adásvételére.

A Római Birodalom mind társadalmi, mind gazdasági fejlettségének köszönhetően egy olyan jogrendet alakított ki, amelynek messzemenő hatásai vannak jelenkorunk jogrendszerére, jogintézményeink többségére, hiszen eredetüket a római korban kell, hogy keressük.¹ Az adásvételi szerződésekkel kapcsolatos hibás teljesítések jogkövetkezménye elsősorban az eladó kellékszavatossági kötelezettségében mutatkozik meg, amely jogintézmény először a rabszolga-adásvételi illetve az ígásállatok értékesítésével kapcsolatos szerződések kapcsán alakult ki a római

¹ Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2009. 9. o.

piacokon.² Érdekesnek mondható, hogy már e korai, antik jogrendszer is pontosan tisztában volt azzal, hogy a vevőknek fontos pontosan ismerniük, hogy az adott áru, amit vásárolnak, milyen állapotban van, és mire számíthatnak a teljesítést követően. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy miért pont éppen ennél a két „árucikknél” ment végbe ez a fejlődés. Erre, úgy vélem, hogy a rabszolgák és igásállatok magas ára szolgáltat indokot, illetve az a tény, hogy a korai kereskedelemben a rabszolgák jelentették a leginkább keresett árucikkeket mind Itálián belül mind azon kívül.³

A fentiekben vázoltaknak megfelelően e tanulmány célja közelebbről tehát a kellékszavatosság jogintézménye fejlődéstörténetének és főbb jellemzőinek bemutatása a *Digesta* huszonegyedik könyvében szereplő *aediles curules edictuma* és a dáciai viaszostáblákon található szerződéseken keresztül.

II. A kellékszavatosság fejlődéstörténete

1. Az archaikus kor

1.1. Actio de modo agri

Az archaikus korban még csak egyetlen lehetősége volt a vevőnek az áru hibája esetében jogorvoslatra. Ez a jogintézmény az *actio de modo agri* volt. E kor legjelentősebb jogforrásának a XII. táblás törvény tekinthető, melynek ehhez az esethez kapcsolódó rendelkezéseit Cicero nyomán ismerjük.⁴

Az archaikus korban a *mancipatio*⁵ szolgált az olyan dolgok adásvételére, amelyek nagyobb gazdasági jelentőséggel bírtak, ezek voltak a *res Mancipi*.⁶ Különös szerepe volt ezek közül az itáliai teleknek (*fundus Italicus*), amelynek értékesítéséhez az említett kereset is szolgált. Itt a *mancipatio* során az eladó egy nyilatkozatban kijelenti, hogy mekkora a telek nagysága, majd ha ez később valótlanak bizonyult (pl. kisebb volt)

² Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae*. József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged 1993. 5. o.

³ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 14. o. és 29. o.; Zlinszky János: *Familia pecuniaque*. In: *Jogtörténeti Tanulmányok VI.* (szerk. Benedek Ferenc és Szita János) Tankönyvkiadó, Budapest 1986. 395. o. és 399. o. Cato agr. 92.

⁴ Pólay Elemér: Az eladói kellékszavatosság szabályozásának első megjelenése a római jogban. In: *A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Évkönyve*. (szerk. Schultheisz Emil) Budapest 1953. 115-120. o.; Cicero: *De Officiis* 3.16.65

⁵ Földi – Hamza: i. m. 320. o.

⁶ Földi – Hamza: i. m. 278. o.

akkor a vevő az említett *actio de modo agri* nevű, a vételárkülönbözlet kétszeresére menő keresettel fordulhatott az eladó ellen.⁷ Az *actio de modo agri* szorosan kötődött a *mancipatio*hoz, ezért feltételezhető, hogy a *mancipatio* háttérbeszorulásával ez a kereset is elvesztette jelentőségét, körülbelül a Kr. u. IV. századra.⁸

2. A preklasszikus kor

2.1 A római piacok

A preklasszikus korról megkezdődött a szárazföldi kereskedelem felvirágzása is Itálián belül, azonban a rabszolga-kereskedelem döntően a tengereken zajlott.⁹ Kr.e. II-I. századra Delos vált a földközi tengeri kereskedelem egyik legkiemelkedőbb központjává. Egyes korabeli források szerint forgalma akkor volt, hogy naponta 10.000 rabszolga eladására is lehetőség volt, sőt, ez nem is ment ritkaság számba. Kr. e. 168-ban, amikor Rhodos kikötőjét a rómaiak szabadkikötővé nyilvánították, ugrásszerű fejlődés volt megfigyelhető a delosi kereskedelemben.¹⁰ Rhodos hanyatlásával a kalózkodás is egyre nagyobb méreteket öltött, hiszen annak előtte a sziget rendfenntartó tevékenységet is folytatott a tengereken. A kalózok által ejtett hadifoglyok jó piacra találtak a görög városokban (Delos Pamphilia) így innen kerülhettek ezek később Itáliába.¹¹

A korabeli hajózási és navigációs technikáknak köszönhetően a rabszolgák szállítása, amelyeket ők teljes mértékben árucikként kezeltek, csak meghatározott időszakban, május közepétől szeptember közepéig volt lehetséges és ajánlatos. A korabeli kereskedők meghatározott vevőkörrel rendelkeztek és évről évre hasonló útvonalakat

⁷ Pólay: Az eladói kellékszavatosság a preklasszikus római jogban. *Acta Juridica et Politica*, Tom. 11. Fasc. 9. JATE ÁJK, Szeged 1964. 116. o.; Jusztinger János: A vételár a római jogban: "emptio nis substantia constitit ex pretio". *Jura* 2005/1. sz. 114-129. o.

⁸ Pólay: Az eladói kellékszavatosság... 6. o.; Nagy Éva: A vevő-fogyasztó tradicionális jogai ingó adásvétel hibás teljesítése esetén. PhD értekezés, Szeged 2014. 14-15. o.

⁹ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 9. o.

¹⁰ Vö. Michael Rostovtzeff: *Die hellenistische Welt. Gesellschaft und Wirtschaft*. Tübingen, 1955. 1019. és k. o.

¹¹ Jakab: *Stipulationes aediliciae*..., 13-14. o. Ld. még Maróti Egon: A délosi rabszolgapiac és a kalózkodás. *Antik Tanulmányok* 1962/1. sz. 1. és k. o.

jártak be, a személyes kapcsolatok pedig nagyon fontos szerepet játszottak az alkuk megkötésénél és a minőség biztosításánál.¹²

Mint minden fontos árucikknek, így a rabszolgáknak is külön piacaik voltak, amelyek már előre vetítették az ott árult rabszolgák minőségét, feltételezhető tulajdonságaikat. Erre hozható példa Plautus és Seneca egybehangzó véleménye a Castor-templom körüli rabszolgák kétes eredetéről és minőségéről,¹³ mely hosszan megmaradt a római köztudatban. Fontos megjegyezni, hogy valószínű, mind a kereskedők ellenőrzése mind a rabszolgák mint speciális árucikkek tulajdonságainak ellenőrzése hívta életre az állami kontrollt, amely elvezetett a kellékszavatosság vagy egy ahhoz hasonló intézmény megjelenéséhez.¹⁴

2.1.1 Piaci szokások

Korábban említettem, hogy a rabszolga-kereskedelem jelentős része a tengeren túlról származott. Érdekességgént jegyezhető meg Plinius tudósítása egy bizonyos fehér krétáról, amellyel a *maiores* azaz az ősök a versenypályák célvonalát húzták meg illetve az előbb említett rabszolgák talpát is ilyenekkel festették be. Így a fehér talp a piacokon indikálhatta azt, hogy az áru honnan érkezett, utalva a minőségére és segítve ezzel a leendő vásárlókat is.¹⁵

Szintén a vevők döntésének könnyítését szolgálta – akik gyakran egy ilyen fontos döntés meghozatalát nem is egyedül tették meg¹⁶ –, hogy különböző egyéb „jeleket” alkalmaztak az eladandó rabszolgákon, amik fizikailag is mutatták bizonyos tulajdonságaikat. Elsőként említhető ezek közül a *pilleatos servos*, amely azt jelentette, hogy a rabszolgákat egy bizonyos kalappal a fejükön állították ki a piacokra. Itt, ahogy azt Sabinus is kiemeli az eladó nem vállal felelősséget az említett rabszolgáért.¹⁷ Ezt a szokást utóbb kapcsolatba hozták a később tárgyalt *aedilesek edictumával* is, ám feltételezhető, hogy a *servos pilleatos* szokását nem az *aedilesek* találták ki, hanem

¹² Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 15. o.

¹³ Plaut. *Curc.* 481.; Sen *dial* 2,13,4.

¹⁴ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 17. o. és 23. o.

¹⁵ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 23-24. o. Ld. még: Plin. *nat.* 35,199.

¹⁶ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 17. o. Ld. még Plaut. *Persa* 585.

¹⁷ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 24. o. Ld. még: Gell. *NA* 6,4,1

csupán egy régi jól bevált szokást emeltek be a szabályozásuk körébe. Említhető még ezen kívül a *sub corona venire*, aminek jelentése koszorú alatt eladni, az ilyen ügyleteket hadifoglyok esetén alkalmazták. Az *aedilesi edictumra* visszavezethető szokás volt még az is, hogy a rabszolgák nyakába egy táblácskát, titulust akasztottak, amire rá kellett írni, hogy milyen esetleges tulajdonságokkal rendelkezik az áru, különösen a később tárgyalt ediktális hibákra való tekintettel.¹⁸ Érdekességként megjegyezhető továbbá, hogy létezett egy a próbára vételhez hasonló intézmény a piaci szokások között, de ez csak bizalmi alapon működött és csak nem jogi forrásokban található róluk említés.¹⁹

III. A piacfelügyelet Rómában

1. Az aediles curules feladatai

A tisztség Kr. e. 367-ben került megalapításra a *lex Licinia* által,²⁰ melynek feladatait Cicero nyomán a következőképpen oszthatjuk fel: *cure urbis*, *cura annonae*, *cura ludorum solemnum*. *Imperiummal* nem, viszont *potestassal*, *ius edicendivel* és *iurisdictióval* rendelkeztek. A tanulmány szempontjából azonban sokkal fontosabb a rendészeti, gabona-ellátási, nyilvános játékok rendezési tevékenységén kívül azon magánjogi tevékenységével foglalkoznunk, ami hozzájárult a kellékhibákért való helytállás kialakulásához.²¹

A tisztség eredete szakrális múltra vezethető vissza – különféle templomi feladatokat láttak el – valamint Pomponius azt is kiemelte, hogy az *aedilesek* kezdetben a plebejusok köréből kerültek ki. Az említett szakrális tevékenysége feltehetően a köztársaság végére a *principatus* elejére tűnt el.²²

¹⁸ Pilinszky János akár innen is vehette volna az ötletet „Trónfosztás” című verséhez, ami így hangzik: „Táblára írva nyakadba akasztjuk történeted.”.

¹⁹ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 25-29. o. Ld. még: *sub corona venire*: Gell. NA 6.4; *titulus*: Gell NA 4.2.1

²⁰ Pintér Gyula: Az aedilisi „*edictum de mancipiis vendundis*” célja és kibocsátásnak körülményei. In: *Jogtörténeti tanulmányok VI.* (szerk. Benedek Ferenc és Szita János) Tankönyvkiadó, Budapest 1986. 311. o.

²¹ Földi – Hamza: i. m. 21-22. o.. Ld. még: Cic. de leg. 3.3.7.

²² Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 33-35. o.

Piacfelügyeleti jogkörében fontos szerepet játszott a súlyok és mértékek helyes használatának ellenőrzése, igyekeztek fellépni az uzsorakamatra kölcsönt adók ellen és az árdrágítást is igyekeztek hatósági eszközökkel visszaszorítani.²³ Fontosabban ennél azonban, hogy a piacokon áruba bocsátott termékek minőségi ellenőrzését is hatósági kontroll alá szerették volna vetni. Ehhez kapcsolható a következő részben tárgyalt *edictum aedilium curulium*.²⁴

2. De aedilicio edicto et redhibitione et quanti minoris

Az *aediles curules ius edicendi*jének köszönhetően meg volt a lehetőségük, hogy évente kiadják saját *edictum*ukat, melyben kihirdethették éves programjukat.²⁵ Az *aediles*ek bizonyos információk megadására kötelezték azokat, akik rabszolgákat és igásállatokat kívántak eladni a piacon.²⁶ Hogy megtudjuk, melyek voltak ezek az információk, célszerű megvizsgálni a Digestában erre vonatkozó fragmentumokat.

D 21.1.1.1 Ulp. 1 ed. aed. cur.: Aiunt aediles: 'Qui mancipia vendunt certiores faciant emptores, quid morbi vitiiue cuique sit, quis fugitivus errove sit noxave solutus non sit: eademque omnia, cum ea mancipia venibunt, palam recte pronuntiant. quodsi mancipium adversus ea venisset, sive adversus quod dictum promissumve fuerit cum veniret, fuisset, quod eius prastari oportere dicitur: emptor omnibusque ad quos ea res pertinet iudicium dabimus, ut id mancipium redhibeatur. si quid autem post venditionem traditionemque deterius emptoris opera familiae procuratorisve eius factum erit, sive quod ex ea post venditionem natum acquisitum fuerit, et si quid aliud in venditione ei accesserit, sive quid ex ea re fructus prevenerit ad emptorem, ut ea omnia restituat. item si quas accessiones ipse praesterit, ut recipiat. item si quod mancipium capitale fraudem admiserit, mortis consciscendae sibi cause quid fecerit, inve harenam depuganandi cause ad bestias intromissus fuerit, ea omnia in venditione pronuntiatio: ex his enim

²³ Az *aedilis*i ediktumok egyes ármaximáló rendelkezéseiről ld. Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 41.o.; Jusztinger János: Ármeghatározás a római adásvételnél. In: PhD Tanulmányok 7 (szerk. Ádám Antal) Pécs 2008. 139. o.; Jusztinger János: Észrevételek a felértúli sérelem római jogi forrásaihoz. (CJ. 4. 44. 2, CJ. 4. 44. 8), In: PhD Tanulmányok 9 (szerk. Ádám Antal) Pécs 2010. 344. o.

²⁴ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 40-41. o.

²⁵ Földi – Hamza: i. m., 83. o.

²⁶ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 46-47. o.

*causis iudicium dabimus. hoc amplius si quis adversus ea scien dolo mano vendidisse dicetur, iudicium dabimus’.*²⁷

Ebben a fragmentumban az aedilesek elrendelik bizonyos információk szolgáltatását a vevők részére, amelyek világosan történő kijelentésének elmulasztása az eladó elleni kereset megadásával nyer jogorvoslatot. Az aedilisek által említett tulajdonságokat a következő táblázatban célszerű rendszerezni.²⁸

<i>morbi</i>	betegség
<i>vitiive</i>	hiányosság, fogyatékoság, hiba
<i>fugitivus</i>	szökött
<i>erro</i>	csavargó
<i>noxave solutus</i>	noxával terhelt
<i>capitalem fraudem admiserit</i>	halálbüntetéssel fenyegetett bűncselekmény
<i>mortis conciscendae sibi cause fecerit</i>	öngyilkosság megkísérlése
<i>ad bestias intromissus</i>	állatviadalra mutatták be az arénába

²⁷ Az aedilisek elrendelik: ‘Aki rabszolgákat ad el, biztosítania kell a vevőt arról, hogy egyik sem szenved betegségtől vagy egyéb fogyatékoságtól, nem szökött vagy csavargó, noxával nem terhelt: és minden alkalommal, ha egy rabszolga eladásra kerül ezeket nyíltan és a valóságnak megfelelően ki kell, hogy jelentse. De, ha egy rabszolgát ezekkel a rendelkezésekkel ellentétesen adnak el, vagy nem olyan állapotban volt, mint az eladáskor mondtak vagy ígértek, a vevő állíthatja, hogy az eladó helytállni köteles a civiljog miatt, mi (aedilisek) megadjuk a perlés lehetőségét a vevőnek és mindenkinek, akiket a dolog megillet, hogy a dolgot visszavetessék. De amikor a vásárlást és az átadást követően a vevő vagy a család *procuratora* cselekményének köszönhetően a rabszolga értéke csökkent, vagy egy rabszolgagyerek született, vagy a rabszolgának köszönhetően valami *accessiora* szert tett vagy ha a vevő ebből a dologból *gyümölcsre* tett szert, ezeket a vevőnek mind ki kell adnia. Továbbá amit a vevő *accessio*ként hozzáadott, visszakövetelheti (az eladótól). Ezen felül ha a rabszolga –halálbüntetéssel sújtandó- bűncselekményt követett el vagy öngyilkosságra vállalkozott, vagy ha állatviadalra mutatták be az arénában, a vásárláskor a vevő tudomására kell hozni. Ezekben az esetekben mi (aedilisek) keresetet adunk (a rabszolga visszavételére). Továbbá keresetet nyújtunk mindazoknak, akiknek tudatosan és rosszhiszeműen adtak el rabszolgát ezekkel a rendelkezésekkel ellentétesen. A fragmentum elején található Labeo bejegyzés JAKAB szerint csak egy betoldás, viszont kutatásom elején fontos jelentőségűnek tűnt: *1.Ulpianus libro primo ad edictum aedilium curulium Labeo scribit edictum aedilium curulium de venditionibus rerum esse tam earum quae soli sint quam earum quae mobiles aut se moventes*. Azaz Ulpianus első könyve az aedilis curulisok ediktumához. Labeo azt írja, az aediles curulisok ediktuma a dolgok eladásáról éppúgy érvényes az ingatlan, mint az ingó dolgokra.

²⁸ Nagy: i. m. 28-29. o.

Mindezeket nevezhetjük összegezve „ediktális hibáknak”.²⁹ Ezen tulajdonságok tehát valószínűsíthetően fontosak voltak a kor római polgárának a számára és feltehetően ez a lista fokozatos fejlődés során vált teljessé. Korábban a kellékszavatosság mint jogintézmény ún. *garanciastipulatio*s formában működött Rómában, melynek értelmében az adásvételi szerződések rendszerint ilyen *stipulatio*s kíséretben részesültek, amelyek bizonyos hibák hiányáról, vagy pedig bizonyos tulajdonságok meglétéről szóltak. Valószínűleg ebből a kialakult joggyakorlatból meríthettek az *aedilisek* az *edictum*uk kiadása során.³⁰

Külön *fragmentum* szól az ígásállatok hibáinak hasonlóképpen való közzétételről.

*D 21.1.38, pr Ulp. 1 ed. aed. cur.: Aediles aiunt: 'Qui iumenta vendunt palam recte dicunt, quid in quoque eorum morbi vitique sit, utique optime ornata vendendi cause fuerint, ita emptoribus tradentur.'*³¹

Ezen felül arról is, hogy milyen nemzetiségű a rabszolga.

*D 21.1.31.21 Ulp. 1. ed. aed. cur.: 'Qui mancipia vendunt, nationem cuiusque in venditione pronuntiare debent: plerumque enim natio servi aut provocat aut deterret emptorem: idcirco interest nostra scire nationem: presumptum etenim est quosdam servos bonos esse, quia natione sunt non infamata, quosdam malos videri, quia ea natione sunt, quae magis infamis est. quod si de natione ita pronuntiatum non erit, iudicium emptori omnibusque ad quos ea res pertinenbit dabitur, per quod emptor redhibet mancipium.'*³²

²⁹ Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 289. o.

³⁰ Jakab Éva: Kellékszavatosság és jótállás. In: Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére (szerk. Hamza Gábor – Kajtár István – Zlinszky János) Studia Iuridica 123. sz. JPTE ÁJK, Pécs 1996. 115. o.

³¹ Az *aedilisek* elrendelik: 'A kik ígásállatot adnak el, jelentsék ki nyíltan és tisztességesen, hogy van-e valami betegsége, vagy hibája (az ígásállatnak) és ha felszerszámozták az eladás céljából, ilyen állapotban kell átadni a vevőnek.'

³² Aki rabszolgát ad el, minden rabszolga esetében köteles kijelenteni, hogy milyen nemzetiséghez tartozik, mivel igen gyakran a rabszolga nemzetisége vagy vonzó, vagy taszító körülményként játszik szerepet a vevő szemében és így a mi érdekünk, hogy tudjuk, hogy mely országban született. Vélelmezett ugyanis, hogy bizonyos rabszolgák azért jók, mert olyan nemzetiségből jöttek, aminek nincsen rossz hírneve és másokat pedig azért tekintenek rossznak, mert egy olyan helyről származnak, amelynek a megítélése inkább negatív. Ha a rabszolga eredete nem lett megemlítve keresetet adunk a vevőnek és mindenkinek, aki érdekelt az ügyben, amellyel a rabszolga visszavéteik a vevőtől.

Ez utóbbi azért lehetett fontos, mert bizonyos nemzetiségű rabszolgákhoz különböző tulajdonságokat társítottak és ezeknek a sztereotípiáknak köszönhetően különböző feladatokra meghatározott nemzetiségű rabszolgákat kerestek.³³ A származási hely feltüntetése tehát már az ókori Rómában is fontos kelléke volt egy áru eladásának. A fent említett hibáknak rejtettnek kellett lennie a *caveat emptor* elve miatt, hiszen körültekintően kellett minden vevőnek eljárnia a vásárlás során. Ezekben az esetekben az *edictum* rendelkezései nem voltak alkalmazhatóak.³⁴ Az eladók az ezektől a hibáktól való mentességet egy *stipulatio duplae*-ben ígérték meg a vételár *dupla*-jéig.³⁵ Ha a fenti információszolgáltatási kötelezettséget elmulasztották, akkor a vevők jogorvoslati lehetőséggel élhettek.

3. Az *edictum* alapján indítható keresetek

Felvetődik a kérdés, hogy mikor volt lehetőség az *aedilesek* által nyújtott kereset megindítására. Az említett két forráshely, a *D 21.1.1.1* és a *D 21.1.38* (a már idézetten túli, további része) alapján tehát a következő esetekben lehetett megindítani:

- Ha a megvásárolt rabszolga, vagy igásállat „ediktális hibában” szenvedett, de ezt az eladó nem közölte, még akkor is ha nem tudott a hibáról.
- Olyan negatív tulajdonsággal rendelkezett, amelynek hiányát az eladó garantálta
- Olyan pozitív tulajdonsággal nem rendelkezett, amelyet az eladó előzőleg megígért
- Az eladó tudva ugyan a kellékhibáról, de az eladót rosszhiszeműen nem tájékoztatta róla³⁶

Az *edictum* az *actio redhibitoria* és az *actio quanti minoris* nevű kereseteket adta meg a vevők számára.³⁷

³³ Vö. *Mart.* 7.80. *Varro rust.* 2.10.4; *Cic de or.* 2.66.

³⁴ *Földi – Hamza*: i. m. 518. o.; Vö. *D 21.1.1.6 Ulp.*

³⁵ *Bessenýő András*: Római magánjog, A római magánjog az európai gondolkodás történetében. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 497. o.

³⁶ A csoportosításhoz ld. *Nagy*: i. m. 34-35. o.; Ld. még *Reinhard Zimmermann*: *Comparative Foundations of a European Law of Set-Off and Prescription*. Cambridge University Press, Cambridge 2002. 317. o.; *Max Kaser – Rolf Knütel*: *Römisches Privatrecht*. C. H. Beck, München 2014. 253. o.

³⁷ *Bessenýő*: i. m. 497. o.

3.1 Actio redhibitoria

Az *actio redhibitoria* nevű kereset kettős természetű, hiszen egyrészt ez volt az elállás keresete, amelyet fél éven keresztül lehetett indítani.³⁸ A kezdőnapnak az átadás napja számított. Ez a kereset egy *in integrum restitutio* megvalósításának céljával készült azaz a vevő visszaszolgáltatta a rabszolgát vagy igásállatot annak minden tartozékával együtt az eladónak, az pedig köteles volt visszafizetni a vételárat.³⁹ Ha a *pretium*ot nem fizették vissza, akkor a vételár és az ahhoz járuló bármilyen *accessio* árának kétszeresében marasztalták az eladót⁴⁰ tehát ez a kereset egy *arbitrarira actio*.⁴¹ Másrészt ez a kereset szolgált arra is, ha az eladó nem volt hajlandó garanciát vállalni a rabszolga rejtett hibáira, amit az előírt módon, *situplatio duplae* formájában kellett megtenni. Ekkor – a már említett módon – duplumra menő keresetként funkcionált, amelyet az adásvétel megtörténtétől számított két hónapon belül lehetett megindítani, ha a vételár visszafizetése mellett, a rabszolga visszaadása is megtörtént akkor csak egyszeresre ment a kereset.⁴² Ennek alátámasztására a következő forráshelyek szolgálnak:

*D 21.1.28. Gai 1 ed. aed. cur.: 'Si venditor de his quae edictio aedilium continentur non caveat, pollicentur adversus eum redhibendi iudicium intra duos menses vel quanti emptoris intersit intra sex menses.'*⁴³

D 21.1.45. Gai 1 ed. aed. cur.: 'Redhibitoria actio duplimum habet condemnationem modo enim in duplum, modo in simplum condemnatur venditor. nam si neque pretium neque accessionem solvat neque eum qui eo nomine obligatus erit liberet, dupli pertii et accessionis condemnari iubetur: si vero reddat

³⁸ Vö. D 21.1.1.1

³⁹ Ld. D 21.1.23.7; D 21.1.21 pr.; D 21.1.25.10; D 21.1.38. Vö. *Jusztinger: Ármeghatározás a római...* 137. o.

⁴⁰ *John Roby Henry: Roman Private Law in the times of Cicero and of the Antonines Volume 2. Scientia Verlag Aalen, Cambridge: at the University Press, 1902. 151. o.*

⁴¹ *Benedek – Pókecz: i. m. 289. o.*

⁴² *Bessenýő: i. m 386. o.*

⁴³ Abban az esetben, ha az eladó nem vállalt garanciát az ediktumban említettek szerint, az *aedilesek* keresetet adnak ellene a dolog visszaadására két hónapon belül, vagy az eladó érdeksérelmével arányos vételárcsökkentésre hat hónapon belül.

*pretium et accessionem vel eum qui eo nomine obligatus est liberet, simpli videtur condemnari.*⁴⁴

Az eladók általában igyekeztek a kötelezettségvállalás alól kibújni és erre különböző „kivétel megállapodásokat” kötöttek.

Lehetséges volt egy olyan eset, amikor az eladó bizonyos kifejezetten megjelölt hibák kivételével vállalt garanciát az adott rabszolgára. Ekkor, ha vevő mégis olyan hiba miatt perelné az eladót, amit előzőleg kikötöttek, úgy az eladó *exceptio pacti*val élhetett a vevő keresetével szemben. Ilyenkor ugyanis a vevő az ediktum alapján őt megillető keresetről az ún. *pactum de non petendo*val lemondott a vételnél. Mindezek a megállapítások akkor helytállóak, ha jóhiszemű eladóról van szó. Ha viszont rosszhiszemű volt a *venditor*, tehát nem tett eleget a tájékoztatási kötelezettségének melyet a már idézett D 21.1.1.1 fragmentum hívott életre, akkor a vevőt megillette az ún. *replicatio de dolo* az eladó *exceptio*jával szemben.⁴⁵

3.2 Actio quanti minoris

Ez a kereset vételárcsökkentésre szolgált, amely egy éven belül volt megindítható. Arra tekintettel alkották meg, hogy létezhetett olyan helyzet is, amelyben a vevő érdeke nem az volt, hogy visszaszolgáltassa a kellékhibás rabszolgát vagy igásállatot hanem, hogy a hibával arányos vételárcsökkentést érhessen el.⁴⁶ Az átadástól számított első hat hónapon belül a vevő dönthetett, hogy a kettő közül melyik keresetet alkalmazza az eladó ellen, a letelt hat hónap után viszont már csak vételár csökkentésre perelhette a

⁴⁴ Az *actio redhibitori*ának kétfajta hatása lehet: vagy kétszeres vagy egyszeres összeg megfizetésére ítéli az eladót. Ha az eladó nem adja ki a rabszolga árát, vagy a hozzá tartozó *accessio*kat, vagy nem eresztí a hozzá fűződő kötelezettségétől akkor *duplumot* kell, hogy fizessen. Amennyiben azonban visszaadja az árat és a hozzá tartozó *accessio*kat illetve felmenti a hozzá fűződő kötelezettségei alól, egyszeres árat fizet.

⁴⁵ Pintér: i. m. 315-316. o.; Vö. D. 21.1.14.19 Ulp.; M. Kaser: Die Jurisdiction der kurulischen Ädilen. Melanges P. Meylan. Lausanne 1963. 178. o. a *pactum de non petendo*t illetően pedig V. ö. D. 2.14.31.

⁴⁶ V.ö. Jusztinger: Ármeghatározás a római adásvételnél. Debreceni Jogi Műhely 2008/V/1. sz. http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02_hun_index.htm és Jusztinger János: Az árképzés korlátai a római adásvételnél. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Jur. et Pol. 2005./ XXIII/1. 63. o.

kellékhibásan vásárolt áru eladóját.⁴⁷ Ehhez a keresethez a következő fragmentum kapcsolható:

*D 21.1.19.6. Ulp. 1 ed. aed. cur.: 'Tempus autem redhibitionis sex menses utiles habet: si autem Mancipium non redhibeatur, sed quanto minoris agitur, annus utilis est. sed tempus redhibitionis ex die venditionis currit aut, si dictum promissumve quid est, ex eo ex quo dictum promissumve quid est.'*⁴⁸

Összefoglalva kijelenthetjük, hogy az aedilesi keresetek a vevő rendelkezésére álltak, mind akkor, amikor egy bizonyos információ szolgáltatása maradt el, illetve akkor is, ha amit kijelentettek az nem felelt meg a valóságnak.⁴⁹

4. A garanciastipulatiók

Korábban már említésre kerültek az ún. *garanciastipulatiók*, amelyek minden adásvételi szerződés részét képezték a vizsgált időszakban,⁵⁰ célszerű tehát górcső alá venni ezeknek a *stipulatióknak* a mibenlétét is.

Az aedilesi *stipulatiók*, a *praetori stipulatiók* közé tartoznak, hiszen ezek is az aedilesek *iurisdictióján* alapulnak és minden esetben a magisztrátus előtt, az *in iure* szakaszban volt kötelező teljesíteni őket.⁵¹

A *garanciastipulatiókkal* kapcsolatban felmerülhet az a kérdés, hogy minden esetben kötelező volt-e ilyen formában garanciát vállalnia az eladónak. Erre egyértelműen nemleges válasz adható. Az, hogy történt-e garanciavállalás *stipulatio*s formában az

⁴⁷ Nunzia Donadio: La tutela del compratore tra acciones aediliciae e actio empti. Giuffrè, 2004. 80-82. o.; Pólay: Az eladói kellékszavatosság... 53. és 56. o.; M. Kaser – R. Knütel: Römisches Privatrecht. C. H. Beck, München 2014. 254. o.

⁴⁸ A dolog visszaadására menő keresetre hat hónap áll rendelkezésre, de ha a dolgot nem adták vissza és vételrácsökkentésre pereltek, akkor ezt egy éven belül is megtehetik. Az említett idő pedig az adásvétel napjától kezdődik vagy attól a naptól ahol bármilyen kijelentés vagy ígéret elhangzott (*stipulatio*).

⁴⁹ Jakab: Stipulationes aediliciae... 56. o.

⁵⁰ Pintér: i. m. 313. o.; August Bechmann: Der Kauf nach gemeinen Recht. I. Erlangen, 1876 Aalen, 1965. 392. o.

⁵¹ Jakab: Stipulationes aediliciae... 86. o. és 95. o. Pomponius alapján, az aedilesek feladatairól bővebben Ld. III. rész 1. pont.

nagyban függött az ártól. Így tehát kijelenthetjük, hogy a *garanciastipulatio* megléte a felek megállapodásán múlt. ⁵²

Megállapítható, hogy az *aedilesek* bizonyos esetekben írták csak elő a *stipulatio*s formában való garanciavállalást és Gaius fragmentumai alapján bizonyosnak mondható, hogy amennyiben ezt az eladó nem teljesíti, bizonyos szankciókat kell foganatosítani ellene, amelyekről korábban már szó esett. ⁵³

Megemlíthető még a *stipulatio* szövege, amelyet az *aedilesek* ediktumukba a korábban meglévő szerződési gyakorlat alapján, illetve mintájára helyeztek el. ⁵⁴

IV. Rabszolgavételek a dáciai viaszostáblák tükrében

1. Dáciai viaszostáblák

1855-ben kerültek feltárássra az erdélyi Verespatak község közelében található Katalinbányában az ún. „dáciai viaszostáblák” melyek segítségével bepillantást nyerhetünk a II. századi római provincia, Dácia jogéletébe. Az említett táblákon négy adásvételi szerződés maradt fent, melyek közül három rabszolgavételi, egy pedig egy ház(rész) vételi szerződés volt. ⁵⁵ Célszerűnek látszik, hogy pár mondatban megmagyarázzam a „viaszostábla” kifejezést.

Mint már arról korábban szó volt, a Római Birodalom területén virágzó kereskedelmi élet folyt, erről tanúskodnak bizonyos okiratok, amelyek különböző formában maradtak ránk. Megemlíthető Egyiptom, ahol erre a célra a papiruszt használták, de Itáliában és a birodalom nyugati provinciáiban főként a viaszostáblák alkalmazása mellett

⁵² Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 95. o.

⁵³ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 105-108. o.; D 21.1.31. Gai 2. ed aed. cur., D 21.1.28 Gai 1 ed aed. cur.

⁵⁴ Vö. Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 105. o.

⁵⁵ E szerződésekhez, elsősorban a vételár-fizetésnek a tulajdonszerzésre gyakorolt hatását vizsgálva Ld. Jusztinger János: A vételár meghatározása és szolgáltatása a konszenzuális adásvétel római jogi forrásaiban. Doktori értekezés, Pécs 2012. 218. o.; Jusztinger János: Acquisition of property and the payment of purchase price in the contract practice of ancient Rome. In: (szerk. Erik Stenpien) Kúpna Zmluva – História a Súčasnost I. Kassa 2013. 183-200. o., Jusztinger János: Tulajdonszerzés és vételárfizetés az ókori Róma szerződési praxisában. Jura 2013/2. sz. 67-73. o.

döntöttek. Ilyen táblát találtak Dáciában is először 1786-ban. A viaszostáblák többnyire kisméretűek voltak, (kb. 10x14 cm). Puhafa táblácskákat mélyítettek ki, amelybe viaszréteget öntöttek és ebbe egy erre készült fém írószerszámmal (*stilus*) karcolta az írnok a feljegyzésre szánt szerződés szövegét.⁵⁶

Kutatásaim kezdetén, mivel elsősorban ingatlan-adásvételi szerződéseket kerestem, természetesen megvizsgáltam az említett ház(rész)vételt is. Sajnálatos módon azonban csupán a *mancipatio* folytán adódó, a II. fejezet 1.1 pontjában említett *actio de modo agri* nevű keresettel élhetett a ház(rész) vevője mivel a szerződés az *evictiós* kikötéseken és az ingatlan szolgálatmentes birtoklását és használati jogát biztosító *habere licere* fordulatot kivéve nem említ semmilyen másik garancia *stipulatio*t.⁵⁷ Felmerülhet azonban, hogy mennyiben tekinthető *mancipatió*nak a tulajdonátruházás egy dáciai, azaz provinciai telek esetében, ez azonban nem tartozik tanulmányom tárgyköréhez.⁵⁸

2. Rabszolga-vétel

Az előbb említett rabszolga-adásvételi szerződések közül célszerű azt a rabszolga-vételt elemezni, amely 142 május 16-án kelt a III. ikerlégio tábora melletti polgári telepen.

*FIRA III 88 (CIL III. p. 94)*⁵⁹:

Dasius Breucus emit mancipioque accepit puerum Apalaustum, sive is quo alio nomine est, natione Grecum(!), apoc<h>atum pro unci<i>s duabus, DC de Bellico Alexandri, fide rogato M. Vibio Longo. Eum puerum sanum traditum esse, furtis noxaque solutum, erronem, fugitum (!), caducum non esse praestari; et si

⁵⁶ Jakab. Éva: Apropó jogharmonizáció: gondolatok az ókori kellékszavatossági modell kapcsán. In: Acta Juridica et politica Tomus LXI. Fasc 1-26. In memoriam Nagy Károly (szerk. Tóth Károly) Acta Universitatis Szegediensis, Szeged 2002. 225-226. o.; Leopold Wenger: Die Quellen des römischen Rechts. Wien, 1953- 55. és k., 74. és k. o.

⁵⁷ Molnár Imre: Egy dáciai házvételi szerződésből levonható tanulságok, különös tekintettel mai jogunkra nézve. In: Jogtörténeti Tanulmányok IX. (szerk. Jusztinger János és Pókecz Kovács Attila) PTE ÁJK, Pécs 2008. 257. o.

⁵⁸ Ld. még: Pólay Elemér: A dáciai viaszostáblák szerződesei. Budapest 1972. 154. o. és 279-280. o. Vö. Kunkel ellenkező véleményével Wolfgang Kunkel: Epigraphik und Geschichte des römischen Privatrechts. In: Vestigia, Beiträge zur alten Geschichte 17 (Akten des VI. Internationalen Kongress für Griechische und Lateinische Epigraphik) München 1972. 221. o.

⁵⁹ Pólay: A dáciai... 279. o.

quis eum puerum quo de agitur, paremve quam quis ex eo evicerit, quo minus emptorem supra scriptum eumve, ad quem ae res pertinebit, uti frui habere possidereque recte liceat; tunc quantum id erit, quod ita ex eo evictum fuit, tantam pecuniam duplam probam recte dari fide rogavit Dasius Breucus dari fidei promisit bellicus Alexandri. Idem fide sua esse iussit Vibius Longus. Proque eo puero, qui supra scriptum est, pretium eius DC axxepisse et havere se dixit Bellicus Alexandri ab Dasio Breuco. – Actum kanabis legionis XIII. geminae, XVII kal. Junias, Rufino et Quadrato cos. – Appi Procli veterani logionis XIII. geminae. Antoni Celeris Juli Viatoris. Ulpi Everini. L. Firmi Primitivi. M Vibi Longi fideiussoris. Bellici Alexandri venditoris.⁶⁰

A szerződés elején a szokásos formában, az adásvételi szerződés lényeges tartalmi elemi kaptak helyet, ilyenek az eladó és a vevő neve, az áru (jelen esetben egy rabszolgafiú) és a vételár összege.⁶¹ A szerződés szövege a vevő, Dasius Breucus névével kezdődik, majd annak a ténynek a rögzítésével, hogy adásvétel történt ezt az *emit mancipioque accepit* kifejezés jelöli. Amint azt a dáciai táblákkal kapcsolatban korábban említettem a *mancipatio* használata kétséges, hiszen a kérdéses szerződésekben szereplő nevek nagy valószínűséggel peregrinusok voltak így *ius commerciummal*⁶² nem rendelkezhetek. Illetve a szerződésben szereplő *stipulatio duplae* használata felesleges lenne ebben az esetben. A szerződés lejegyzője valószínűleg egy régi formula alapján dolgozhatott⁶³ ezért keveredhettek össze ezek a lényeges elemek a szerződésben.⁶⁴

⁶⁰ Dasius Breucus megvette és *mancipatio* útján átvette a görög nemzetiségű Apalaustus, vagy más néven nevezett rabszolgafiút, akinek kit unciaért való megvételét nyugtázták, 600 dénárért Bellicus Alexandritól, M. Vibius Longus kezessége mellett. Egyben garanciát vállalt azért, hogy a rabszolgafiút egészségesen adta át, az nem tolvaj és egyéb vétség nem terheli, nem csavargó, nem szökevény és nem nyavalyatörős; és ha valaki a szóban forgó rabszolgafiút elperli, miáltal a fentírt vevő, vagy akit a dolog meg fog illetni, azt használni, megtartani, birtokolni nem lesz képes, úgy amennyit az ér, illetőleg amit így elperelnek belőle, annak az összegnek kétszeresét jó pénzben megfizetni hit alatt kérte Dasius Breucus és hite alatt ígérte Bellicus Alexandri. Ugyanezért kezességet vállalt Vibius Longus. Bellixus Alexandri kijelentette, hogy a fentírt rabszolgafiúért vételár fejében 600 dénárt Dasius Breucustól megkapott és át is vett.- Kelt XIII. ikerlégio tábora melletti polgári telepen, május 16-án, Ruifnus és Quadratus *consulságának* évében. – Appius Proclus, a XIII. ikerlégio *veteranusának* Antonius Celer, Julius Viator, Ulpius Severinus, L. Firmus Primitivus, M Vibius Longus kezesnek és Bellicus Alexandri eladónak a (pecsétje).

⁶¹ Jakab: *Apropó jogharmonizáció...* 227. o.

⁶² Földi – Hamza: i. m. 208. o.

⁶³ Vö. M. Kaser: *Zum Ediktstil.* Weimer 1951 44. o.

⁶⁴ Jakab: *Stipulationes aediliciae...* 77-78. o.

Az említett szerződés közli a fontosabb információkat a rabszolgafiúról, mint a neme és a nemzetisége⁶⁵, valamint sor kerül a jog és kellékhibákért való garanciavállalásra is a következő formulával: „*Eum puerum sanum traditum, furtis noxaeque solutum, erronem fugitivum caducum non esse (VII. t.)*.”⁶⁶ Az eladó megígérte, hogy a rabszolga egészségesen került átadásra valamint azt, hogy nem tolvaj és vétség sem terheli, nem szökött és nem is csavargó valamint nem is *cauducus*, ezen felül az elperlés esetére is a vételár és az *interesse* duplumának megfizetésére kötelezte magát.⁶⁷

Érdekes lehet megjegyezni, a *natione Graecum* megjelölés vajon hogyan szerepel a többi Dáciában talált viaszostáblán. A másik kettő közül az egyikben egy hasonló jelölés, mégpedig a *natione Creticam* szerepel, ami a rabszolga krétai származására utal. A harmadikon azonban a *sportellaria* szó szerepel⁶⁸, ez a szó valószínűleg a rabszolgagyerek talált voltát hivatott jelölni. Ennek a szónak a beiktatása szintén az *aedilisi ediktum* megfelelő rendelkezése miatt volt kötelező (*D 21.1.31.21*).⁶⁹

Felmerülhet egyéb kérdésként, hogy *ex delicto* vagy a *stipulatio* folytán állt-e be a garanciavállalás.⁷⁰ Mindenesetre megállapítható, hogy az ugyan *stipulatio*s formában, de majdnem minden lényeges ediktális hibára garanciát vállaltak ebben a szerződésben.

V. Összefoglalás

Összefoglalva kijelenthető, hogy a kellékszavatosság hosszú utat járt be sok évszázados fejlődése során. Az archaikus korban szorosan még nem is szavatosságnak tekinthető formában létezett, viszont a későbbiekben, a Rómába beáramló nagyszámú, külhoni rabszolgák miatt az *aediles curules*ek nagyobb védelemben kívánták részesíteni a vevőket, így tárgyi, objektív alapra helyezték az eddigi, vétkességen alapuló eladói

⁶⁵ Az okot ld. *D. 21.1.31.21*.

⁶⁶ Pólay: A dáciai... 152. o.

⁶⁷ Jakab: *Stipulationes aediliciae*... 78. o.

⁶⁸ Ld. *FIRA III. 87, Kr. u. 142*.

⁶⁹ Pólay értelmezi úgy, hogy az említett *sportellaria* szó a rabszolgagyermek talált voltára utal, mivel a szó eredeti jelentése „kosár” vagy „vesszőkosár”. Ld. még: Jakab: *Apropó jogharmonizáció*... 227. o.

⁷⁰ A kérdésről részletesen Pólay: A dáciai... 152-155. o.

felelősséget és ezen felül az említett *edictum*ban megnevezték azokat a hibákat, fogyatékokat, amelyeket mindenképp a vevő tudomására kell hozni.

Az említett *adilisi edictum* alapján két kereset is indítható volt, amelyek az *actio redhibitoria* és az *actio quanti minoris* nevet viselték. Az előbbi az elállásra, az utóbbi pedig vételárcsökkentésre szolgált.

A tanulmányban szó esett egy dáciai viaszostáblán fennmaradt szerződésről, amelyben egy Dasius Breucus nevű ember egy görög nemzetiségű rabszolgát vásárolt. Ebben a szerződésben megfigyelhettük a kor sajátosságait a szerződési gyakorlatra vonatkozóan és megállapíthattuk, hogy majd' az összes *aedilisi* hiba említésre került benne, amelyekre az eladó garanciát is vállalt.

A kellékszavatosság jogintézménye fejlődését a Római Birodalomban kezdte meg, majd foglalta el méltó helyét a kontinentális jogrendszerben és így szolgált alapjául több, a fogyasztó védelmét célzó rendelkezésnek is.

Kiss Evelin – Nagy Viktor – Raus Csaba

jogászok, az ÓNSZ civilisztika tagozatának volt tagjai

Alkotmányosság a magánjogban – Az általános személyiségi jog*

I. Bevezető gondolatok

A személyiségi vagy más néven személyhez fűződő jogok az embernek, mint természetes személynek és más jogi személyeknek biztosítja azt az integritást, mely védi a személyt a szükségtelen, illetéktelen beavatkozásoktól, melyek sértik a személy integritását. A személy integritása a jogképességéből (más szóval: jogalanyiságból) ered. Minden ember jogképes, így rendelkezik személyi integritással. Ez az integritás abból a megdönthetetlen vélelemből is ered, hogy minden természetes és jogi személy jogképességgel rendelkezik, azaz jogosultságokat és kötelezettségek alanya lehet. A személyhez fűződő jogok magát a személyiségét védik, és a jog szankcionálja a megsértőit. Hatályos jogunkban a nem vagyoni kártérítés szabályai alkalmazandók a megsértőivel szemben. A személyhez fűződő jogok csak és kizárólag személyesen érvényesíthetőek. A korlátozottan cselekvőképes személyek számára is megengedő a törvényi rendelkezés: ezek a személyek is személyesen gyakorolhatják ezen jogukat.¹

Ahogy Sólyom László, a téma legelismertebb hazai kutatója fogalmaz: „(a) személyiségi jogok az ember jogállásának alapvető kifejezői közé tartoznak.”² A magyarországi szabályozás érdekessége, hogy az az általános személyiségi jogot tekintve nem csupán törvényi szinten, hanem alkotmánybírói és bírósági

* Kézirat lezárva: 2014. január. A tanulmány a kézirat lezárásakor hatályos jogot veszi alapul.

¹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 85. §

² Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1983. 10. o.

határozatokban is történt. A személyiségi jogok védelmét számos nemzetközi szerződés is biztosítja. Kiemelendő az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mely deklarálja a Szervezet álláspontját a minden embert megillető alapjogokról, mely minden csatlakozó államra nézve kötelező normákat fogalmaz meg. Jelentős még az Emberi Jogok Európai Egyezménye, mely főbb rendelkezéseit Magyarországon az Alkotmány és az Alaptörvény is tételesen átvette.

II. Történeti előzmények

Történeti kitekintésünket célszerű a „legősibb” személyiségi jogokkal, a becsület és a jóhírnév védelmével kezdeni. A római jog iniuria jogintézményével a római társadalom alapértékként biztosította a római polgárok becsületének, jóhírnevének védelmét, és bár a római jog nem ismerte az erkölcsi kár fogalmát, ez a jogintézmény mégis a modern elégtételek alapjának tekinthető.³ A modern általános személyiségi jogok megjelenése egyértelműen Svájcban következett be.⁴ Sólyom a kérdéskört a vagyoni és a személyiségi jogok összefüggéseivel vizsgálta. Véleménye szerint a „személyiségi jogok fejlődésének a legfontosabb vonása a védelem függetlenedése a tulajdonosi pozíciótól”.⁵ Általános elmélet az, hogy a vagyoni érdek jogi védelme volt az elsődleges, ebből alakult ki a nem vagyoni jellegű védelme a személyiségi jogoknak, erre példa az 1881-es svájci Obligationsrecht, mely a személyi viszonyok megsértése esetén pénzbeli elégtételre adott igényt.⁶ Nyomon követhető, hogy a személyiségi jogok elismerésével az állam a liberális piacgazdaságába kívánt beleavatkozni, Huber szerint is „az egész szociális törvényhozás alapja” a személyiségi jogok elismerése.⁷ Belátható, hogy az általános személyiségi jogok elismerése a liberalizmus igazságtalanságai elleni „védekezés”

³ Szűcs Magdolna: Az emberi méltóság védelme a római jogban. http://epa.oszk.hu/00900/00997/00010/pdf/EPA00997_Letunk_2007_04_110-127.pdf (2014. január 10.)

⁴ Sólyom: i. m. 21. o.

⁵ Sólyom: i. m. 17. o.

⁶ Sólyom: i. m. 21. o.

⁷ Sólyom: i. m. 22. o. Idézi: Eugen, Huber: Das schweizerische Zivilgesetzbuch und die Presse. Jahrbuch der schweizen Presse, 1905/1906 32. és 35. o.

hozta létre, ennek folytán a kezdetbeni személyiségi jogok a személyt, mint tulajdonost védelmezték.⁸ Az angolszász common law éles határvonalat húz a vagyoni és a nem vagyoni károk között, csak a vagyoni károk körét definiálja kimerítően, és az azon kívül eső, bíró által hátrányként értékelt minden más körülmény a nem vagyoni kár kategóriájába tartozik.⁹

III. A személyiségi jogok védelme Magyarországon

A közjogi védelem mellett a magánjogba is átkerült bizonyos személyhez fűződő jogok védelme. Magyarországon már az 1959-es, első Polgári Törvénykönyv is megfogalmazott egy általános szabályt, az 1977-es Novella pedig egyértelműen az alkotmányjogtól független védelemről rendelkezik.¹⁰ A jelenleg hatályos Ptk. a 75.§ (1) bekezdésben rendelkezik az általános szabályról: *„(a) személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.”*¹¹ Megkülönböztethetünk nevesített és törvényben nem nevesített személyiségi jogokat is. Ezen általános rendelkezés szerint mindkét típusú jogot törvényi védelem illet. Szerteágazó sokféleségüknek „köszönhetően” a személyiségi jogok mindegyikét nem lehet, és nem is célszerű jogszabályban katalogizálni. Hatályos magánjogi kódexünk nevesíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a lelkiismereti szabadság garantálását, az emberi méltóság védelmét, a jó hírnév védelmét, a személyes szabadság jogellenes korlátozásának tilalmát, a testi épség és az egészség védelmét, személyes adatok védelmét, a becsület védelmét, a névjogot (névviseléshez való jog), magánlakáshoz való jogot, a magántitokhoz fűződő jogot, a kegyeleti jogot és a képmás és hangfelvétel oltalmát. Ezeket a nevesített személyhez fűződő jogokat az új Polgári Törvénykönyv is átvette.¹² Kibővült a személyhez fűződő jogok nevesített köre azonban az üzleti titokhoz

⁸ Sólyom: i. m. 23. o.

⁹ Béky Ágnes Enikő: A személyiségvédelem aktuális kérdései. Debreceni Jogi Műhely, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2007/a_szemelyisegvedelem_aktualis_kerdesei/ (2014. január 11.)

¹⁰ Sólyom: i. m. 20. o.

¹¹ Ptk. 75. § (1) bekezdés

¹² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.), Harmadik rész, XI. cím, 2:43. §

és a „know how”, azaz védett ismerethez való joggal.¹³ Fontosnak tartjuk megemlíteni új magánjogi kódexünk a közéleti szereplők személyiségi jogának védelméről szóló rendelkezését, mely *„(a) közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”*¹⁴ Az új, 2014. március 15-én hatályba lépő Ptk. újdonságot hoz a személyiségi jogok megsértéséhez fűződő jogkövetkezményekhez is. A korábbi Ptk. nyomán nem vagyoni kártérítést követelhetett a sértett fél, míg az új rendelkezések alapján ún. sérelemdíjra tarthat igényt.¹⁵

IV. Az általános személyiségi jog

Témánkat tekintve a fő cél az általános személyiségi jog bemutatása, mely a személyiségi jogvédelem egyik alapintézményeként definiálható. Elsősorban azokban az országokban találkozhatunk vele, ahol a második világháború után a személyiségi jogok általánosodása, az egyes hagyományos személyiségi jogok kiterjesztése figyelhető meg. Ezekben az államokban az emberi méltóság, a személyiség szabad kibontakozásához való jog, mint az általános személyiségi jog egyes kifejeződései az alkotmányos alapjogok közé emelkedtek, így a polgári jogi általános személyiségi jog legszélesebb értelmezése alkotmányos alapot nyert. A személyiségi jogvédelem megkettőződése is ennek a következménye volt: a polgári jog intézményeivel párhuzamosan létrejöttek az alkotmányjogi védelem intézményei is. Ez a kettősség megtalálható más kontextusban is, mivel az általános személyiségi jog tartalmát jelentő emberi méltóság és egyéniség óvása mind az állammal szemben, mind a magánjogi viszonyokban megilleti az embert. Az általános személyiségi jog a modern kontinentális személyiségi jogfejlődés legmeghatározóbb jogintézményéről szól, amely a mai személyiségi jogok egyik alapvető forrása lett. Az általános személyiségi jog a második világháborút követően az alkotmányos szabadságjogoktól nem függetleníthető.

¹³ Új Ptk. Harmadik rész, XI. cím, 2:47. §

¹⁴ Új Ptk. Harmadik rész, XI. cím, 2:44. §

¹⁵ Új Ptk. Harmadik rész, XI. cím, 2:52. §

Magyarországon elsősorban csak a kilencvenes évek elejét követően beszélhetünk általános személyiségi jogról.

V. Az általános személyiségi jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság már egy igen korai határozatában foglalkozott az általános személyiségi jog alkotmányos szabályával, amelyet a Ptk.-hoz hasonlóan az Alkotmány is az emberi méltósághoz való jogban fogalmaz meg. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. 'általános személyiségi jog' egyik megfogalmazásának tekinti.¹⁶ Pontosabban emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi joggal tartalmilag azonosként definiálja.¹⁷

Mind a modern alkotmányok, mind a releváns alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot annak különféle aspektusaival definiálják, főként mint egyfajta általános cselekvési szabadság, illetve az önrendelkezés szabadságához való jog, a személyiség szabad kibontakozásához való jog, vagy a magánszférához való jog.

¹⁸

Az Alkotmánybíróság egy határozata szerint az „általános személyiségi jog” tulajdonképpen az ember értékminőségének a kifejeződését jelenti. Ez egy olyan általános érték, amelynek garanciális védelmét általánosan és egyenlően kell biztosítani, törvényi szinten. Ez mind az állammal, mind másokkal szembeni védelmet jelent, egyenlő feltételek mellett. Ebből az is következik, hogy ezt a védelmet nem lehet függővé tenni a személyiséget alkotó egyes vonatkozások értékelésétől.¹⁹

Sólyom László szerint egyébként az emberi méltósághoz való alkotmányos jognak két funkciója van. Az egyik funkció az önrendelkezés egy bizonyos szférájának biztosítása, mivel *„(e)gyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni*

¹⁶ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

¹⁷ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

¹⁸ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

¹⁹ 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192., 199.

önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá.”²⁰

Az emberi méltósághoz való alkotmányos jog másik funkciója az egyenlőség elvi megalapozása: „(n)incs az életre méltóbb és méltatlanabb. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érinthetetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségeiből és miért annyit.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általános személyiségi jog fő funkciója abban ragadható meg, hogy ez az a jog, amely a személyiség védelmének alkotmányjogi alapját szolgáltatja minden olyan esetben, amelyben az Alkotmány nem határoz meg külön nevesített jogot.²¹ Az általános személyiségi jogot tehát az egyén autonómiájának védelmére lehet felhívni, ha az adott tényállásra a nevesített alapvető jogok egyike sem alkalmazható.²²

Fontos megjegyezni azt a tényt, hogy az általános személyiségi jog más jogok forrása is lehet. Ezt az Alkotmánybíróság is konzekvensen beépítette gyakorlatába annak megállapításával, hogy „(a)z általános személyiségi jog 'anyajog', azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”²³ Az általános személyiségi jog sine qua non-ja tehát, hogy – ahogy ez az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kitűnik - abból más személyiségi jogok egyértelműen levezethetők.

Így vezette le az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból a házasságkötéshez való jogot is azáltal, hogy előbbit az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekintette, ami az önrendelkezéshez való jogot is magában foglalja.²⁴ A házasságkötéshez, pontosabban a házasságkötés szabadságához való jog

²⁰ 23/1990. AB határozat

²¹ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

²² 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

²³ 8/1990. (IV. 23.) AB hat.

²⁴ 8/1990. (IV. 23.) AB és 57/1991. (XI. 8.) AB határozatok

pedig az önrendelkezéshez való jog szerves részét képezi, ezáltal alkotmányos védelemben részesül.²⁵

Ugyanígy vezette le az Alkotmánybíróság az önrendelkezéshez való jogból a vérségi származás kiderítésének a jogát,²⁶ a pernyertességből folyó rendelkezési jogot.²⁷ a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogot,²⁸ vagyis az egyén jogát arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, vagy a bíróság előtt is érvényesítse.²⁹

A személyi integritáshoz vagy önazonosságához való jog szintén része az általános személyiségi jognak. Ebből – hasonlóan, mint az önrendelkezéshez való jogból – további jogok deriválhatók, mint például a vérségi származás kiderítéséhez való jog.³⁰

Az általános cselekvési szabadság, mint az általános személyiségi jog egy másik aspektusa, szintén alkalmas arra, hogy további jogokat vezessenek le belőle. Az általános cselekvési szabadságból vezette le többek között az Alkotmánybíróság a sportolók versenyzéshez való jogát³¹, és a jogügyletek létrehozása szabadságának és a művészeti alkotáshoz való hozzáférhetőség jogát.³²

Vannak olyan alapvető jogok, amelyek több személyiségi joghoz kapcsolódnak. Ilyen például a névjog, amely egyszerre kapcsolódik az önazonosságához és a magánszférához való joghoz, ezáltal az általános személyiségi jog önálló részét jelenti. Az Alkotmánybíróság releváns határozata szerint a „névvel rendelkezés” tulajdonképpen a személynek az egyik általános személyiségi joggal védett dimenziója, amiből tehát az is következik, hogy a névjog az alapvető jogokat megillető alkotmányi védelem alatt áll.³³

²⁵ 22/1992. (IV. 10.) AB határozat

²⁶ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

²⁷ 4/1998. (III. 1.) AB határozat

²⁸ 9/1992. (I. 30.), 1/1994. (I. 7.) AB határozatok

²⁹ 1/1994. (I. 7.) AB határozat

³⁰ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

³¹ 27/1990. (XI. 22.) AB határozat

³² 24/1996. (VI. 25.) AB határozat

³³ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

A diszkriminációtílalom az egész jogrendszerre kiterjedő, általános elv, amely a jogi szabályozás valamennyi szintjén megtalálható, így következetesen a magánjogi jogviszonyokban is jelen van. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát szintén az emberi méltóságból vezette le az Alkotmánybíróság, amikor megállapította, hogy *„(a) megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körütekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”*³⁴ Ennek kimondásával a diszkriminációtílalom az emberi méltóság sérelmének elsődleges mércéje és korlátja lett.³⁵

VI. Az általános személyiségi jog a Bírósági Határozatokban

A személyiségi jogokat a magyar Polgári Törvénykönyv általánosságban védi, tehát kiterjed minden olyan jogra, amely a személyiséghez kapcsolódik. *„A személyhez fűződő jogok állandó dinamizmusa nem a jogok körének szélesítését, hanem a jog fejlődését mutatja...”*³⁶ A társadalmi, gazdasági, technikai változások folyamatára a bírósági gyakorlatnak fokozottan ügyelnie kell, de nemcsak a jogalkalmazó, hanem a jogalkotó is reagálhat a jog fejlődésére. A jogalkalmazó szerepe természetesen hatványozottabb, lévén, hogy a személyhez fűződő jogokat példálózva sorolja fel a hatályos Ptk.

Az új Polgári Törvénykönyvben a személyiség magánjogi védelmének középpontjába az emberi méltóságot ülteti, ezt tekinti minden nevesített avagy nem nevesített személyiségi jog „anya jogának”. Feloldja ezzel azt az ellentmondást, amelyben a legáltalánosabb fogalom – az emberi méltóság – , csak egy példálózó felsorolásban említett, nevesített személyiségi jogként szerepel.³⁷ Az emberi méltóság kikerült a nevesített példálózó felsorolásból, azonban meg kell jegyeznünk, hogy sem a hatályos Ptk., sem az Új

³⁴ 9/1990. (IV. 25.) AB hat.

³⁵ Menyhárd Attila: Diszkriminációtílalom és polgári jog. In: Alkotmányosság a magánjogban (szerk. Sajó András). Komplex Kiadó, Budapest 2006. 132. o.

³⁶ Fézer Tamás: A személyiségvédelem generálklauzulája. In: A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény magyarázata I. kötet (szerk. Osztoivits András). OPTEN, Budapest 2011. 250.

³⁷ Székely László: Személyiségi jogok. In: Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatok magyarázatokkal (szerk. Vékás Lajos). Complex Kiadó, Budapest 2012. 46. o.

Polgári Törvénykönyv nem alkalmaz definíciókat, meghatározásokat az egyes nevesített személyiségi jogok, illetőleg – az Új Ptk. esetén – az emberi méltóság tekintetében. Problematika például, hogy a nevesített személyiségi jogok között szereplő „a becsület és a jóhírnév megsértése”³⁸ mennyire választható el az emberi méltóságtól, lévén a hatályos joganyagban „a becsület és az emberi méltóság megsértése”³⁹ összekapcsolással zárja az adott paragrafust. Természetesen az emberi méltóságból levezethető a becsület és a jóhírnév megsértése, azonban ez az „anyajog” ennél sokkalta több és a többi személyiségi jogra is kivetíthető, így a szűk értelmezése problematikusnak teheti, mint általános személyiségi jog.

A nevesített személyiségi jogok felsorolásánál az Új Ptk. „a személy hátrányos megkülönböztetése”⁴⁰ összetétellel operál az egyenlő bánásmód követelménye helyett. A „váltásnak” két oka van:

1. Az egyenlő bánásmód terminus technicus a szó szoros értelmében nem más, mint a hátrányos megkülönböztetés inverz fogalma.
2. A személyiségi jogok védelme abszolút szerkezetű jogviszonyokon keresztül realizálódik, ezért ezekre a polgári jogi jogviszonyokra egyáltalán nem a pozitív természetű elvárások megfogalmazása, hanem a tartózkodási kötelezettség előírása a jellemző.⁴¹

A személyhez fűződő jogok védelme teljes és abszolút, amely azt jelenti, hogy a törvényben később nevesítésre kerülő személyhez fűződő jogok nem ölelik fel a személyhez fűződő jogok valamennyi szegmensét, csupán példálózó jelleggel a jellemző személyiségi jogokat nevesítik.⁴² Azonban a bírósági gyakorlatban kialakultak olyan személyiségi jogok, amelyeket a jogalkalmazók rendszerint használnak. Ilyen például a teljes családban éléshez való jog, amelyet annak ellenére, hogy a bírósági gyakorlat kimunkált, az Új Polgári Törvénykönyv nem helyez el a nevesített személyiségi jogok példálózó felsorolásában. Emellett az élethez, testi épséghez, egészséghez való

³⁸ Új Ptk. Harmadik rész, XI. cím, 2:43. § d,

³⁹ Ptk. 76. §

⁴⁰ Új Ptk. Harmadik rész, XI. cím, 2:43. § c

⁴¹ Székely: i. m. 47. o.

⁴² Fézer: i. m. 249. o.

jog sincs konkretizálva, a tartalma homályos. Vajon a gyógyulási/túlélési esély elvesztése/csökkenése szubszumálható ezen nevesített személyiségi jog alá?

Attól függetlenül, hogy a joganyag, nem reagált ezen kérdésekre, a jogalkalmazó szélesítette a személyiségi jogok tárházát, amely bírósági határozatoknak köszönhetően, jobban megismerhetjük, hogy miért nem lehet taxatív felsorolni a személyiségi jogokat.

A társadalmi, gazdasági fejlődésnek is köszönhető, hogy egyes élethelyzetek, a jelenben nyerhetik el a személyiségi jogi státuszt.

A nem dohányzó fogvatartott esetében a bíróság megállapította a személyhez fűződő jogok megsértését, amikor a büntetés-végrehajtási intézet a fogvatartott hozzájárulása nélkül helyezte el őt a dohányzó zárkában.⁴³

Mint említettük a bírósági gyakorlat többször hivatkozta már meg a teljes családban éléshez való jogot, amelyet az Új Ptk. az esetek nagy számának ellenére, nem nevesít.

A felnőtt gyermeknek is sérülhet a teljes családban éléshez való joga a szülő halálával. A nem vagyoni kártérítés egy összegben és járadék formában egyszerre nem alkalmazható (1959. évi IV. törvény 84. §, 355. §).⁴⁴ A teljes családban éléshez való jog mint személyhez fűződő jog, nemcsak a kiskorú gyermekekre lehet kihatással, hanem a felnőtt gyermekekre Sőt, az adott döntés kimondta, hogy *„(a) szülő elvesztése esetén figyelembe kell venni, hogy a család intézménye alkotmányos védelem alatt áll és a szülő elvesztése - még abban az esetben is, ha a szülők különváltak élnek - a felnőtt gyermeket is akadályozhatja személyiségének teljes és zavartalan kiélésében, életminősége alakulásában. A teljes családban éléshez való joga a felnőtt gyermeknek is sérül a szülő halálával, hiszen ettől kezdve nem részesülhet a családi együttlétből fakadó élményekből és a családi biztonság érzése is csökkenhet.”*

Találkozhatunk egy érdekes és friss bírósági határozattal is, amely szerint *„(m)ás személy nemi irányultságára vonatkozó, bántó célzatú, de nem kirívóan durva, illetve lealacsonyító nyilvános megnyilatkozás az emberi méltóság legbelsőbb magját alkotó intim szféra integritásának a megsértése miatt minősülhet személyiségi jogot sértőnek”*

⁴³ BDT2010. 2288.

⁴⁴ BH2011.248

⁴⁵Az Alaptörvény hatálybalépését követően is változatlanul tovább élő alkotmányos alap az emberi méltóság tisztelete, amiből egyrészt az Alaptörvényben is nevesített alapvető jogok származnak, másrészt az emberi méltósághoz való jog más jogoknak is forrása. Ekként az emberi méltósághoz való jog olyan általános személyiségi jog, amelynek összetevői közé tartoznak pl. a személyiség szabad kibontakoztatásának joga, az önrendelkezési jog és a magánszférához való jog is. A magánszféra legbelsőbb intim területe abszolút védelmet igényel (azaz még az államhatalom számára is érinthetetlen). Ennek a legbelsőbb intim szférának a része a szexuális identitás. Az alperes tehát a felperes nemi önazonosságának bántó célzatú, nyilvános megvitatására tett kísérletével a felperes legbelsőbb intim szférájába avatkozott be önkényesen és illetéktelenül, ezzel durván megsértve a legalapvetőbb személyiségi jogát, az intim szféra integritását.⁴⁶ A személyiségi jogsértés okán a személyiségi jogában megsértett személy nem vagyoni kártérítési igényrel léphet fel, amelyet jelen esetben helyben is hagyott a bíróság.

„A személyhez fűződő jogokat a törvény nem tartalmazza kimerítően, hanem csak példálózva sorolja fel. A magánélet zavartalanságához, ezen belül az emlékekhez, azok ápolásához való jog olyan személyhez fűződő jogosultság, amelyet a törvény abszolút hatállyal, mindenkiel szemben védelemben részesít. A házasságkötés eseményét megörökítő pótolhatatlan felvételek végérvényes elvesztése jelentős tárgyi súlyú személyiségi jogsértés.”⁴⁷ A magánélet zavartalanságához, ezen belül az emlékekhez, azok ápolásához való jog is olyan személyhez fűződő jogosultság, amelyet a Ptk. abszolút hatállyal, mindenkiel szemben védelemben részesít, a Ptk. 75. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint. Fontos megjegyezni, hogy maga a jogalkalmazó is kimondta, hogy *„(a) felperes által előterjesztett nem vagyoni kártérítési igény a másodfokú bíróság megítélése szerint sem volt eltúlzott. Egyetértett a másodfokú bíróság az elsőfokú bírósággal abban, hogy a házasságkötés, a szertartás és a vacsora olyan családi esemény, amely a felnőttkor kiemelkedő és megismételhetetlen eseménye.”⁴⁸*

⁴⁵ BDT2013.2941

⁴⁶ BDT2013.2941

⁴⁷ BDT2008.1899

⁴⁸ BDT2008.1899

Kiss Gábor

teológus hallgató (PPHF), a Berényi Zsigmond Szakkollégium tagja

Az egyházi felsőoktatás kánonjogi szabályozása, avagy megjegyzések a katolikus hittudományi főiskolák hatályos szabályzásához

*„Christus Dominus fidei depositum Ecclesiae concredidit,
ut ipsa, Spiritu Sancto iugiter assistente,
doctrinam revelatam sancte custodiret et fideliter exponeret.”¹*

Bevezetés

Az egyház sajátos küldetése, hogy az evangélium örömhírét hirdesse, és azt hűségesen megőrizve mind jobban kifejtse, kutassa és továbbadja. Ehhez a feladatához szükségszerűen rendelkezni kell olyan oktatási intézményekkel, melyekben a hit rendszeres egészét, a szent tudományok széles spektrumát oktatják. Amikor tanulmányomban szent tudományokat említek, akkor sajátosan a teológiát, illetve az ahhoz kapcsolódó más tárgyakat, így például az egyházjogot értem alatta, és nem egy világnézetileg semleges vallási tartalmak oktatását célzó profán tudományágat.

A hatályos kódexben az egyház tanító feladatáról szóló könyv katolikus nevelés címe alatt két felsőoktatási intézménytípust említ a törvényhozó: a katolikus egyetemet és az egyházi egyetemeket. Alapvetően közös bennük, hogy mindkettő Szentszék által alapított, azonban a katolikus egyetem valamilyen profán tudomány oktatására specializálódik² – éppen ezért az egyház feletti gyakorolt felügyeleti jogköre szűkebb –

¹Benedictus XV.: Codex Iuris Canonici, Romae, 1917. (in: Acta Apostolicae Sedis 1917/9. pars II. [továbbiakban: CIC (1917)] 1322. c. 1§

²Erdő Péter (szerk.): Az egyházi törvénykönyv, Szent István Társulat, Budapest, 1997.; (latinul: Ioannis Pauli II.: Codex Iuris Canonici, Roma, 1983. in: AAS 1983/75. II. [továbbiakban: CIC] 809. k.

, míg az egyházi egyetemeken a szent tudományok valamelyikét művelik, éppen ezért az egyházi hierarchia is szorosabb felügyeletet gyakorol felette. Cikkemben ezen utóbbi típusú intézményeket fogom vizsgálni, pontosabban az egyházi egyetemek mellett működő főiskolai rangú egyházi felsőoktatási intézményeket szeretném górcső alá venni. Nem vállalkozom az ilyen felsőfokú intézmények szisztematikus bemutatására, mivel az disszertációk sorát igényelné, azonban szeretnék kiemelni pár aktuális kérdést a témában. Referátumomban kitérek a bolognai folyamat hatására is, mely komolyan érinti a szent tudományokat oktató felsőoktatási intézményeket. A terjedelmi keretek miatt nincs lehetőség a protestáns egyházak hasonló felsőoktatási rendszerének bemutatására.

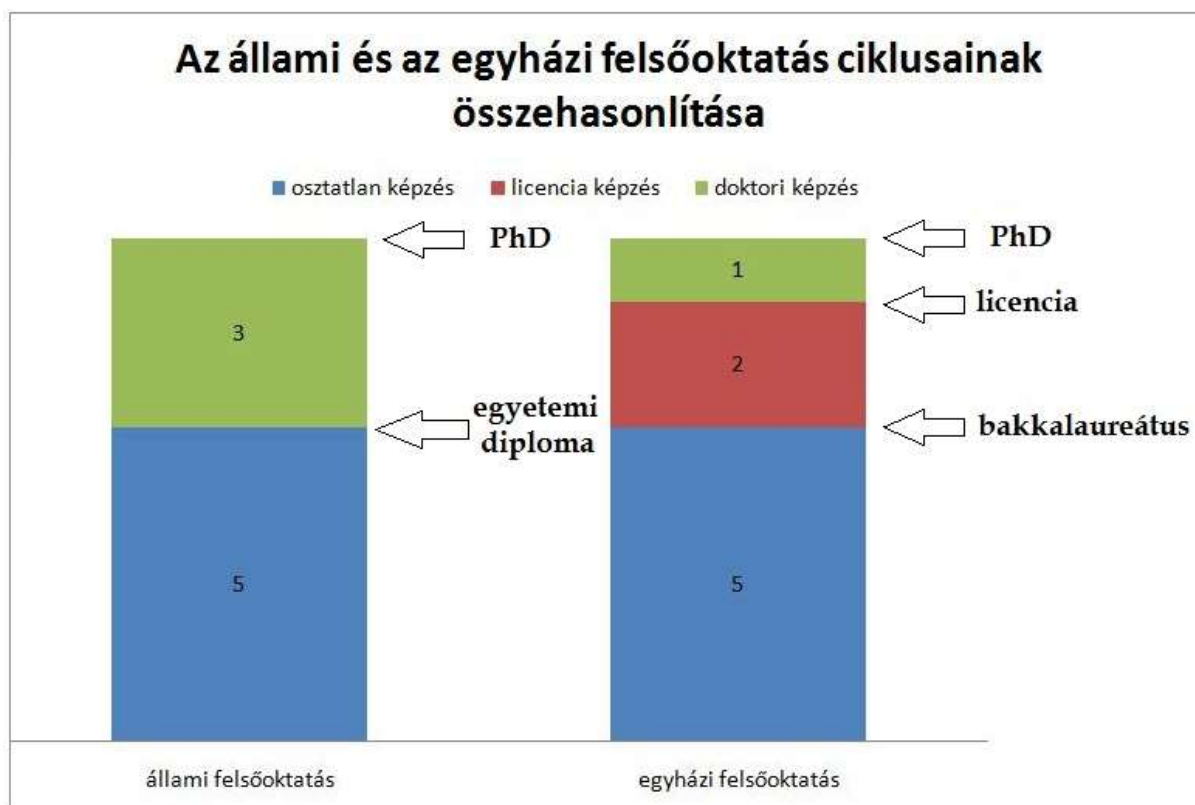
Kitekintés a hazai katolikus hitéleti felsőoktatásra

Magyarországon jelenleg tíz hitéleti képzést folytató katolikus felsőoktatási intézmény működik, három kihelyezett képzéssel. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hittudományi Karát leszámítva valamennyien főiskolai rangú intézmények. A fenti hazai példa jól mutatja a magyarországi helyzetet, illetve a más országokban működő egyházi felsőoktatás természetét.³ A teológiai képzés más klasszikus szakokhoz hasonlóan osztatlan formában került átvezetésre a megreformált felsőoktatási rendszerbe, így az összes intézményben e szakon tanulhatnak hallgatók. E mellett bevezetésre került a BA és MA képzés is, melyeken hittanár szakon lehet diplomát szerezni. A pécsi, illetve váci teológiai főiskolát leszámítva mindenhol működik papnevelő intézet is, így a növendékek az adott szeminárium mellett működő főiskolán végzik tanulmányaikat⁴, osztatlan teológia szakon. Az említett felsőoktatási intézmények államilag elismert teológus diplomát állítanak ki. Mivel az egyházi felsőoktatási intézmények két jogrendszer határán (állami és egyházi) helyezkednek el, ezért alkalmazni kell rájuk nem csak az állami, de az egyházi jogszabályokat is. Ezért a szent tudományok tudományos fokozatainak minősítése is eltér az állami rendszertől. Az egyetemi képzés

³Az konkordatárius jog fényében fontos figyelembe venni, hogy vannak olyan országok, melyekben az egyházi felsőoktatási intézmények integrálódtak az állami felsőoktatásban. Schanda Balázs: Állami egyházjog, Szent István Társulat, Budapest, 2012. 119. o.

⁴CIC 248. k.

elvégezése után bakkalaureátusi fokozatot lehet szerezni, mely tartalmát tekintve megegyezik az osztatlan képzést lezáró fokozattal vagy az MA/MSc diplomával.



A fenti rövid hazai kitekintés után előadásom első pontjában az egyházi főiskolai intézmények jogi szabályzását szeretném megvizsgálni. A hatályos kódex a már említett módon a katolikus és egyházi egyetemek megkülönböztetése alapján szerepelteti a két intézményre vonatkozó jogi szabályzást. Azonban míg az egyházi egyetemeket 6 kánon (törvény), addig a főiskolákat pusztán 1 szabályozza. Mindkét esetben részletesebb egyházi szabályzás szükséges az adott intézmények működéséhez, így míg az egyházi egyetemeket a *Sapientia christiana* kezdetű apostoli konstitúció szabályozza⁵, addig az egyházi felsőoktatási intézményeket a *Istruzione sugli istituti Superiori di Scienze Religiose* kezdetű nevelésügyi kongregációs dokumentum ordinálja⁶. E dokumentum 2008-ban látott napvilágot és két – az 1980-as években született – szentszéki törvényt hatálytalanítva szabályozta újra a főiskolai rangú egyházi felsőoktatási intézmények jogi

⁵II. János Pál: *Sapientia Christiana*, in: *Acta Apostolicae Sedis* 71. (1979) 469-521. o.

⁶*Congregazione per L'educazione Cattolica: Istruzione sugli istituti superiori di scienze religiose.*
http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/ccatheduc/documents/rc_con_catheduc_doc_20080628_istruzione_it.html (2014.05.06.) [továbbiakban: ISSR]

státuszát.⁷ Az átfogó reformra a bolognai rendszer bevezetése és az egyházi felsőoktatás egységesítése érdekében volt szükség. Itt tehát látható, hogy az ilyen intézmények kettős szabályzás alatt állnak hazánkban, illetve más országokban is. Egyfelől szabályozza őket az adott ország felsőoktatási törvénye (esetünkben ez a 2011. évi CCIV. nemzeti felsőoktatásról szóló törvény) és az egyházi rendelkezések (*Codex Iuris Canonici*, *Istruzione sugli istituti Superiori di Scienze Religiose*).

Az *Istruzione sugli istituti Superiori di Scienze Religiose* című dokumentum két intézménytípust különít el. Míg az első esetben a világi joggal megegyező főiskolákat szabályozza részletesen, addig a második részében más olyan felsőfokú tanulást biztosító intézményeket tárgyal, ahol (elsősorban világi) krisztushívők teológiai ismereteiket mélyíthetik el, azonban azok államilag nem akkreditáltak. Ilyenek lehetnek a különböző egyházmegyei továbbképzések, tanfolyamok és tréningek. Tanulmányomban az előbbi típust vizsgálom. Az instrukció bevezetőjében szerepel az az igény, mely létrehívta ezeket az intézményeket. Ez pedig nem más, mint a világi krisztushívők egyházi feladatainak még jobb ellátásához nyújtandó oktatás biztosítása.⁸ Ezen alapállásból vezeti le azonban a dokumentum több más tulajdonságát is a teológiai főiskoláknak, példának okáért azt, hogy abban világi hívők végzik elsősorban tanulmányaikat, nem pedig a papságra készülő fiatalok.⁹ Másik ilyen megkülönböztetési szempontja, miszerint az egyetemmel ellentétben – melyekben a teológia teljeskörű horizontját mutatják be – a főiskolákban pusztán csak az alapvető elemeit, és az ahhoz szükséges filozófiai és humán tudományokat sajátítják el a hallgatók.¹⁰

A fenti elképzelésekkel szemben azonban azt tapasztalhatjuk akár hazánkban, akár a tőlünk nyugatabbra fekvő országokban, hogy a papképzés legnagyobb része az előbb vázolt főiskolai keretek között működik. A tények ismeretében tehát kérdésessé válik,

⁷Frankó Tamás: A szent tudományok oktatására és kutatására szolgáló intézmény – típusok, valamint az azokat szabályozó hatályos kánoni normák fejlődése, (Doktori disszertáció, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézet) Budapest, 2009. 159. o.

⁸„Con il Concilio Ecumenico Vaticano II si è intensificato tra i fedeli – laici e religiosi – un vivo interesse per lo studio della Teologia e di altre scienze sacre, per arricchire con esse la propria vita cristiana, essere capaci di dare ragione della propria fede (cf. 1 Pt 3, 15), esercitare fruttuosamente l'apostolato loro proprio e poter collaborare con i ministri sacri nella loro specifica missione (cf. can. 229 §§ 1-2).” ISSR Preambulum

⁹ISSR 2.art.

¹⁰ISSR 3.art.

hogy érdemes-e az oktatási kérdést – a szemináriumi nevelést leszámítva – laikus és klerikus, kispap vagy nem kispap megkülönböztetésére korlátozni. A klerikus és laikus kérdés diskurzusba való behozatala a két állapot pontos definiálása esetén sem szerencsés, mivel a kispapok (akik a teológiai oktatás alanyai) nem minősülnek a jog szerint klerikusnak. Továbbá bármilyen ilyen jellegű megkülönböztetés e téren sértheti az 229. kánon 2. §-ban megfogalmazott krisztushívői alapjogot, miszerint: *„Joguk van arra is [a fel nem szentelt krisztushívőknek], hogy a szent tudományokban megszerezzék azt a teljesebb képzettséget, amely az egyházi egyetemeken, fakultásokon vagy a vallási tudományok intézeteiben nyerhető el. Így jogosultak arra, hogy ott az előadásokat látogassák, és akadémiai fokozatokat szerezhessenek.”*¹¹ Az, hogy a teológia diszciplináris művelésébe egyre több világi személy kapcsolódik be, újabb és újabb kérdések vet fel a teológia tanításának és a papi rendnek kapcsolatát illetően. Hangsúlyoznunk kell a fentebb citált kánon 3. §-át is a diszkusszióban¹². Utalni szeretnék e helyütt II. János Pál 1992-ben az Északnyugat-Németország püspökeihez intézett beszédére, ahol azon vélemény mellett lépett fel, hogy a szent tudományokat oktató professzoroknak felszentelt személyeknek kell lenniük. Egyes szerzők¹³ a pápa e kijelentéséből valamiféle ontológiai többletre következtetnek, mely a klerikusokat illetné meg a teológiai tanításában, ez azonban a fenti törvényi helyek alapján nem mentes az ellentmondásoktól. Véleményem szerint a tanári kinevezések esetében elsősorban a tudományos fokozatok minőségének és tanári kvalitásnak kell, hogy meghatározza a végső döntést.

Bolognai folyamat a teológiai felsőoktatásban

A vizsgált dokumentum a bolognai folyamathoz alkalmazkodva két ciklusra bontja a hitéleti képzést. Ez általában a hittanári képzésben érhető tetten, mely 3 éves alapképzésre és 2 éves mesterképzésre bomlik. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ilyen 6 félévből álló BA képzések tantárgyi kialakítása nehézkes, mivel

¹¹CIC 229. k. 2§

¹²„Ugyancsak képesek arra is, hogy a szükséges alkalmasságra vonatkozó előírások megtartásával, a törvényes egyházi hatóságtól megbízást kapjanak a szent tudományok oktatására.” CIC 228. k. 3§

¹³ Vö. Erdő Péter: Egyházjog, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 689. p.

a klasszikus teológiai képzés első két évét a filozófiai tárgyak teszik ki. A harmadik évben így csupán a szisztematikus és gyakorlati teológia abszolút felületes megismerése válik lehetségessé, melyet több zárószigorlat és megírandó diplomadolgozat is nehezít. A törvényhozó a hároméves alapképzést lezáró diplomát vallási tudományok bakkalaureátusi fokozatának hívja (*Baccalaureato in Scienze Religiose*), míg a rá épülő 2 éves képzés végén vallási tudományok licenciáját (*Licenza in Scienze Religiose*) kapja az azt elvégző hallgató.¹⁴ E fokozatok azonban csak nevükben hasonlítanak az egyházi egyetemeken kiadott valódi jogi relevanciával bíró bakkalaureátusi és licencia fokozatokra. Valószínűleg a gyakorlatban a könnyű összetéveszthetősége miatt nem vették át e megnevezéseket a főiskolai képzésben. A kongregációs dokumentum megkívánja továbbá, hogy a tárgyalt intézmények valamilyen más teológiai fakultáshoz kapcsolódjon, amely felelősséget vállal az intézményért.¹⁵ Ennek megvalósulása nem teljesen ment át a gyakorlatba.

A fentiekben nem szándékoztam a szent tudományokat oktató főiskolákat részletesen bemutatni, csupán egy-két aktuális kánonjogi és civiljogi kérdésre szerettem volna reflektálni. A 2008-ban kiadott instrukció fényében véleményem szerint az egyházi egyetem és főiskola megkülönböztetésénél lényegesebb szempontok az alapító személye (melynél előbbi a szentszék, utóbbi a megyéspüspök), a felügyelet jellege és a tudományos képzés egyházi jogi elismerésének problematikája.

A következőekben egy sajátos alkotmányjogi kérdésre szeretnék utalás szintjén kitérni. A hazai főiskolai szintű felsőoktatási intézmények rektorait Magyarország mindenkori miniszterelnöke nevezi ki. Azonban, mint a szent tudományokat művelő főiskola vezetője, megkülönböztetett minősítésű egyházi hivatali birtokol. Egyházi tisztségre azonban állam és egyház alkotmányos elválasztása miatt állami szerv nem adhat kinevezést. Az egyházi főiskolák esetén ezt a problémát úgy oldották meg, hogy bár a kinevezést a megyéspüspök adja, de azt az oktatási miniszter előterjesztésére a mindenkori miniszterelnök erősíti meg.¹⁶

¹⁴ISSR 23. art.

¹⁵ISSR 4. art.

¹⁶ Vö. *Schanda Balázs*: i.m. 105-106. o.

Összegzés

A fentiekben tehát láthattuk, hogy a Katolikus Egyház komoly figyelmet szentel nem csak a gyakorlat terén, hanem a törvényhozás tekintetében is a katolikus nevelésre, melynek mi a felsőoktatási szegmensét vizsgáltuk. Látható, hogy e feladat szorosan az egyház küldetéséhez, az evangélium hirdetéséhez kapcsolódik, mivel az ilyen intézményekben az egyház a sajátos szolgálattevőit képzzi, legyenek azok akár felszentelt, akár megszentelt, vagy meg nem szentelt életet élő hívek.

Amikor a felsőoktatásban bekövetkezett reformokat igyekszünk kimutatni az egyházi felsőoktatás terén, láthatjuk, hogy azok bár más ütemben és más rendszerben valósultak meg, kapcsolódtak is a bolognai folyamathoz. Az 1962-1965-ig tartó II. Vatikáni Zsinat már a *Gravissimum educationes* dokumentumban, mely a keresztény nevelésről szól, megfogalmazza a reformok szükségességét 11. pontjában. A már említett *Sapientia Christiana* kezdetű 1979-ben kiadott dokumentum, illetve a hatályos kódex 815-821. kánonja szintén ezen folyamatba illeszkednek. Az elemzés során azonban láthattuk, hogy lényegesen kevesebb figyelmet szentel a törvényhozó az egyházi főiskolák szabályzására, melyet részben pótol a 2008-as instrukció.

A Szentszék kezdettől fogva érdeklődést mutatott a bolognai folyamatba való belépésre, mely 2003. szeptember 19-én meg is történt, és így teljes jogú tagja lett a Bolognai Folyamat Bizottságnak. Mára megtörtént a teológiai képzés BA, illetve MA szakra történő bontása, valamint a kreditrendszer bevezetése. Alapvetően azonban megmaradt – ahogyan ez irányú szándékát a Szentszék a kezdetektől fogva ki is fejezte – a már vázolt három ciklusú oktatási rendszer (bakkalaureátus, licenciátus, doktorátus). E rendszer már a bolognai folyamat előtt megvalósította azt az ideát, hogy az egyházi egyetemeken tanuló hallgatók nemzetközi mobilitása mind teljesebb legyen. Azonban pont az ezen alapelvhez való hűség követeli azt meg, hogy a modern, 5 éves teológiai képzést országos szinten is egységesítsék, a különböző főiskolák által kiadott diplomák egymással *aequivalensek* legyenek, és az oktatási minőségükben megegyező diplomák között ne pusztán azok egyházi jogi hatása legyen a különbség.

A jövőben komoly kihívást jelenthet az egyházi felsőoktatás versenyképességének, minőségének megőrzése, illetve növelése a bolognai folyamat tükrében, azonban mindezt úgy kell végrehajtani, hogy az hűséges maradjon az univerzistas eredeti,

keresztény eszméjéhez. Cikkemet végül a Gravissimum educationes című dokumentum már említett zsinati dokumentum vonatkozó részével zárom:

„A teológiai karok munkásságától sokat vár az Egyház. Rájuk bízva azt a súlyos feladatot, hogy növendékeiket nem csupán a papi szolgálatra, hanem főleg a teológiai főiskolákon való tanításra, a tudományos munkára és a szellemi apostolkodás még nehezebb feladatára is előkészítsék. E karok kötelessége a teológiai tudományok elmélyült művelése is, hogy annak eredményeként az értelem egyre tökéletesebben megragadja a kinyilatkoztatást, jobban föltáruljon az ősoktól hagyományozott keresztény bölcsesség kincstára, haladjon a párbeszéd a különvált testvérekkel és a nem keresztényekkel, továbbá választ adjanak a tudományok haladása által fölvetett kérdésekre.”¹⁷

¹⁷Diósi István (szerk.): A II. Vatikáni Zsinat dokumentumai, Szent István Társulat, Budapest, 2000. 387. o.

Mohay Ágoston

adjunktus (PTE ÁJK), az ÓNSZ elnöke

A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai¹

A közelmúltban egy uniós polgárt, aki éppen állampolgársága szerinti tagállama államfői tisztségét is betöltötte, egy másik uniós tagállam nem engedett belépni a területére. A belépést megtiltó tagállam a döntését utólag azzal indokolta, hogy az államfők látogatását a nemzetközi közjog, a nemzetközi diplomáciai kapcsolatok joga szabályozza, nem egyszerűen egy uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásáról van (illetve lett volna) szó. A két érintett tagállam Szlovákia illetve Magyarország volt, az uniós polgár pedig Sólyom László. Az Európai Bíróság az elé került jogvitában azt állapította meg, hogy (a Magyarország keresetében megfogalmazottakkal ellentétben) Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot, szűkszavúan utalva arra, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.² A két jogrend kapcsolatrendszere azonban ennél jóval komplexebb és kevésbé egyértelmű, amint arra egyébként éppen az Európai Bíróság korábbi gyakorlata is utal.

Tudományos vizsgálatra érdemes a nemzetközi jog és az Európai Unió joga közötti viszony, mint a nemzetközi és a szupranacionális közjog olyan speciális kérdésköre, amellyel a magyar jogirodalom összefoglaló módon még nem foglalkozott. Ezt a viszonyrendszert, a két jogrend kölcsönhatását átfogó módon kell vizsgálni, nem

¹ A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

² C-364/10. sz. Szlovákia kontra Magyarország ügy

egyértelmű ugyanis a nemzetközi jog és az uniós jog közötti kapcsolat (ill. esetleges hierarchia) általánosságban sem, és különösen kérdéses a nemzetközi jogi normák uniós jogrendben történő érvényesülése, mint speciálisabb aspektus. A nemzetközi és az uniós jog közötti relációk nem egyértelműek, ráadásul a nemzetközi jogi és az uniós jogi megközelítés adott esetben eltérő felfogást tükröz, más eredményt hozva. Kérdéses, hogy létezik ill. létezhet-e hierarchia a nemzetközi jog és az uniós jog között (általában vagy bizonyos nemzetközi normák esetében), illetve, hogy hogyan és mennyiben nyerhetnek alkalmazást a nemzetközi jog különböző jogforrási formái az uniós jogrendben.

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya, mint probléma számos szűkebb kutatási témakör hátterében is megtalálható, így pl. az európai parlamenti választójog korlátozhatóságának és kiterjeszthetőségének kérdése kapcsán, ami az alapvető jogok védelmének többszintű (nemzetközi – uniós – tagállami) rendszere vonatkozásában is releváns, különös tekintettel a rendszer szintjei közötti értelmezési és eljárási átjárhatóságra³ Utóbbi kérdés különös aktualitást nyer azáltal, hogy folyamatban van az EU csatlakozása az EJEE-hez: a csatlakozásról szóló megállapodás, amelynek tervezete már rendelkezésre áll, szintén komplex kérdéseket vet fel, és a két jogrend viszonyát dogmatikailag nem tisztázza teljeskörűen. A nemzetközi jogi és uniós jogi normák összekapcsolódó rendszert alkotnak továbbá például a nemzetközi migráció és – még hangsúlyosabban – a menekültjog kapcsán. Többek között az említett kérdések kutatása során levont tanulságokra is tekintettel távlati céloom rendszerezni és elemezni a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolati dimenzióit, és a nemzetközi jogforrások uniós jogrendben történő érvényesülésének kérdését, szisztematikusan feltárva a különböző nemzetközi jogi jogforrások helyzetét az uniós jogban az írott jog és a bírói gyakorlat alapján, külön hangsúlyt fektetve egyrészt az uniós jog és az ENSZ Alapokmányból fakadó kötelezettségek (ezen belül is elsőként a Biztonsági Tanács határozatai), másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós jog közötti

³ Ágoston Mohay – Elisabeth Sándor-Szalay: National Report – Hungary, In: The protection of fundamental rights post-Lisbon: The interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and national constitutions (szerk: Julia Laffranque). Tartu University Press, Tartu 2012. 501-532. o.

viszonyra. Jelen írás célja elsődlegesen a tudományos problémafelvetés, és az ehhez szükséges alapvetések megtétele.

1. Az Európai Unió a nemzetközi térben

Az Európai Unió önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik (EUSz. 47. cikk)⁴, és részt vesz a nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetközi közösség működésében. Ennek részeként nemzetközi szerződéseket köt harmadik államokkal és más nemzetközi szervezetekkel. Szerződő félként (a nemzetközi közjog szabályai alapján) jogokat és kötelezettségeket szerez. Az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel,

- a) ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő,
- b) ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges,
- c) ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz,
- d) vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja [EUMSz. 216. cikk (2) bek.]

Emellett az EU egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet – e sajátos szerződéseket az EUSz. külön nevesíti (217. cikk). Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira – e szerződések hatályba lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik.⁵ A változó szerződéshatárok elvére tekintettel e szerződések az Unió mindenkori tagállamaira kötelezőek.⁶ Nem elhanyagolható

⁴ A Lisszaboni Szerződést megelőzően az Európai Közösség (még korábban: az Európai Gazdasági Közösség) rendelkezett nemzetközi jogi jogalanyisággal, az Európai Unió létrejöttétől 2009. december 1-ig nem. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően az EU nemzetközi jogi jogalanyiságot kapott, és az EK helyébe lépett (annak jogutódja lett) – ld. EUSz. 1. cikk és 47. cikk.

⁵ 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [EBHT 1974, 449. o.], 5. pont

⁶ Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar (3. Auflage). Nomos, Baden-Baden 2012. 1996. o. (14. széljegy)

jelentőségű a kérdés, tekintve, hogy az Unió megközelítőleg ezer nemzetközi megállapodásban részes fél⁷ (ezek jelentős része ún. vegyes szerződés – lásd alább).

Az Unió nemzetközi megállapodási során követendő eljárási procedúrát az EUMSz. 218. cikke részletesen szabályozza, a megállapodások megkötésére a Tanács jogosult (számos nevesített esetben az Európai Parlament egyetértésének, egyéb esetekben véleményének beszerzése mellett). Az Európai Bíróság fontos hatásköre e téren, hogy a *priori* vizsgálhatja az összeegyeztethetőség kérdését: bármely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kikérheti ugyanis a Bíróság véleményét egy megkötni tervezett nemzetközi megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Amennyiben a Bíróság kedvezőtlen véleményt ad, a tervezett megállapodás kizárólag akkor léphet hatályba, ha vagy azt módosítják, vagy pedig a Szerződéseket felülvizsgálják [EUMSz. 218. cikk (11) bek.].

Az Európai Unió emellett egyes nemzetközi megállapodásokat olyan formában köt meg, hogy nemcsak az Unió, hanem a tagállamok is szerződő félként jelennek meg (vegyes szerződések). Az írott primer jog a vegyes szerződésekről sem a Lisszaboni Szerződés előtt, sem jelenleg hatályos változatában nem rendelkezik, e megállapodások olyan területekhez tartoznak, amelyben a EU és a tagállamok hatásköre szorosan összefonódik.⁸

Az EU nemzetközi szerződése az uniós jogforrások hierarchiájában a primer uniós jog (írott és íratlan) forrásai alatt, ám a szekunder uniós jogforrások felett helyezkednek el.⁹ Ebből következően az EU nemzetközi szerződése nem sérthetik a primer jogot, a szekunder jog pedig nem ütközhet e nemzetközi szerződésekbe.

⁷ *Eckes, Christina*: International law as law of the EU: The role of the Court of Justice. CLEER Working Papers 2010/6. 10. o. http://www.asser.nl/upload/documents/1212010_60145cleer10-6web.pdf (2014. 05. 10.)

⁸ C-459/03. sz. Bizottsága kontra Írország ügy [2006] EBHT I-04635. o., 176. pont

⁹ C-61/94 Bizottság kontra Németország [1996] EBHT I-3989. o., 52. pont

2. Az uniós jog, mint önálló jogrend

Az Európai Unió a nemzetközi jog alapján, annak szabályai szerint jött létre, az alapító államok nemzetközi megállapodása nélkül nem létezhetne. Nemzetközi közjogi gyökereitől függetlenül azonban egy elkülönült, önálló jogrendet képez, amelyet a szupranacionalitás jellemez. Az Európai Bíróság értelmezése szerint az uniós jogrend alapjait képező szerződések a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően saját jogrendszert hoztak létre, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik.¹⁰ Az EU joga „a nemzetközi jog új jogrendjét képezi”, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.¹¹ Az Európai Bíróság a közvetlen hatály és az uniós jog elveit, amelyek e jogrend működőképességének nélkülözhetetlen elemei, az uniós jog és a tagállami jog viszonyára vonatkozóan dolgozta ki, ezáltal világossá téve, hogy e két jogrendszer kapcsolatát nem a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának hagyományos dualista vagy monista megközelítése jellemzi. Az uniós jogrend autonómiája ennél azonban többet, és a nemzetközi joggal „szembeni” önmeghatározást is jelent. A nemzetközi jog szabályai szerint, nemzetközi jogi jogforrással létrehozott jogrend tehát már nem hagyományos nemzetközi jog, hanem egy új jogrend. De hogyan értelmezhető az, hogy e jog a „nemzetközi jog új jogrendje”? Az uniós jog érvényessége a nemzetközi jogból ered¹², tehát nem a létrejöttjének módja jelenti a sajátosságot, hanem az alkalmazása/alkalmazhatósága¹³ (amely nemzeti szinten is érvényesül), hatálya (amely megfelelő feltételek teljesülése esetén közvetlen) és elsődlegessége (alkalmazási elsőbbsége).

Ha az uniós jog *sui generis*, autonóm jogrend, akkor nem csak a tagállami joghoz fűződő viszonyát szükséges meghatározni, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát is.

¹⁰ 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

¹¹ 26/62 Van Gend en Loos [EBHT 1963, 003. o.]

¹² Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – Hierarchia és összefonódás. Állam- és Jogtudomány 2012/2-3. sz. 193. o.

¹³ Allain, Jean: The Court of Justice is an International Court. Nordic Journal of International Law 1999/3. sz. 261. o.; és Szabó Marcel, Ibid.

3. Az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolódási dimenziói

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyáról a Szerződések *expressis verbis* nem rendelkeznek, általában véve a „nemzetközi jog” kifejezés három helyen jelenik meg az EUSz.-ben és két helyen az EUMSz.-ben. Az Unió a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban egyebek mellett hozzájárul „a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához” [EUSz. 3. cikk (5) bek.]. Az ENSZ Alapokmányában foglalt elveknek és a nemzetközi jognak a tiszteletben tartása kell, hogy (egyebek mellett) vezérelje az Unió nemzetközi szintű fellépését is [EUSz. 21. cikk (1) bek.], beleértve a Közös Kül- és Biztonságpolitikát is (az EUSz. 23. cikk visszautal a 21. cikk említett szabályhelyeire); nemzetközi kapcsolataiban az Unió törekszik arra, hogy megszilárdítsa és erősítse a nemzetközi jog elveit (a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok mellett). Az EUMSz. 77. cikk arra vonatkozó rendelkezést tartalmaz (4) bekezdésében, hogy az Uniónak a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikái nem érintik a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a nemzetközi joggal összhangban megállapítsák földrajzi határaikat. Végül az EUMSz. 214. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedései során tiszteletben kell tartani a nemzetközi jog elveit (a pártatlanság és a semlegesség követelménye, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma mellett. Emellett, amint láttuk, az EUMSz. rendelkezik az Unió nemzetközi megállapodásairól (216-219. cikk) és az EU nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal fennálló kapcsolatairól (220-221. cikk).

Kiemelendő még az EUMSz. 351. cikke, mely szerint az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik. Annyiban, amennyiben ezek a megállapodások nem egyeztethetőek össze a Szerződésekkel, az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket a megállapított összeegyeztethetatlenség kiküszöbölésére. A tagállamok e cél érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt,

egységes magatartást tanúsítanak. Az említett megállapodások alkalmazása során a tagállamok kötelesek figyelembe venni azt, hogy a Szerződések szerint az egyes tagállamok által nyújtott előnyök az Unió létrehozásának szerves részét képezik, és ezáltal elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a közös intézmények létrehozásával, ez utóbbiak hatáskörrel történő felruházásával, valamint ugyanilyen előnyöknek az összes többi tagállam részéről történő biztosításával.

Látható, hogy a Szerződésekben a nemzetközi jogra vonatkozó kifejezett hivatkozások vagy általános célkitűzések (elvek), vagy specifikus szabályok. A nemzetközi jog és az uniós jog elveiben – tartalmi alapon – bármilyen, az Unió hatáskörébe tartozó témakör kapcsán korrelációba (és akár összeütközésbe) kerülhet.

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyrendszerében mindenképpen figyelemre érdemesek az alábbi kapcsolódási dimenziók:

- az uniós jog és a nemzetközi szokásjog (utóbbi bennrejlő sajátosságai miatt);
- az uniós jog és a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) joga (a WTO és az Unió sajátos kapcsolata okán);
- az uniós jog és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a többszintű alapjogvédelmi rendszer jellegzetességei és átjárhatósága miatt) ;
- az uniós jog és az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségek, különös tekintettel a Biztonsági Tanács határozataira (az Alapokmány és a BT határozatok nemzetközi jogi sajátosságai miatt).

E területeken különösen, de általánosságban is felvetődnek az alábbi kérdések:

- Létezik-e hierarchia az uniós jog és a nemzetközi jog között?
- Érvényesülhet-e (és amennyiben igen, akkor hogyan) a nemzetközi jog az uniós jogrendben? Kell-e differenciálnunk a nemzetközi jog különböző jogforrási formái között e vonatkozásban?

A két fenti kérdést sem lehet teljességgel elválasztani egymástól, mivel még a hagyományos nemzetközi jogi normák egymáshoz viszonyított hierarchiáját is

meghatározza, hogy azok milyen jogforrási formát öltenek (vö. *ius cogens* kontra nemzetközi szerződések; az ENSZ Alapokmány és más nemzetközi egyezmények). A kérdések egy részére bizonyos válaszokat már adott az Európai Bíróság gyakorlata, de nem kellően rendszerezett módon, és az utóbbi időben nem is ellentmondásmentesen.

Általánosságban az mondható el, hogy – eltérésekkel, de – az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a nemzetközi jog kapcsán a Kadi ítélet¹⁴ előtti időszakban döntően azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra. Mint fentebb láttuk, megtette ezt az Unió által kötött szerződések vonatkozásában (bár ez nem meglepő, sőt, szükségszerű); de a releváns nemzetközi szokásjog kapcsán is.¹⁵ Az EU által kötött nemzetközi szerződések kapcsán azonban hangsúlyozta azt is, hogy e megállapodások nem veszélyeztethetik az szerződések által kialakított közjogi rendszert, az uniós jog alkotmányos elveit.¹⁶ A Bíróság álláspontja nem volt mindig részletesen kidolgozott, de összességében koherensnek mondható e tekintetben.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez kapcsolódó Kadi-ügy fellebbezési ítéletében az Európai Bíróság – az ügyben korábban ítélkező Törvényszék álláspontjától eltérően – ugyanakkor úgy látta, hogy az ENSZ BT határozatát végrehajtó uniós rendelet nem kezelendő eltérően más uniós rendeletektől a bírói felülvizsgálat terén:

„209 (...) az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrendet szabályozó elvekből nem következik az, hogy a vitatott rendelet belső jogszerűségének az alapvető jogokra tekintettel történő bírósági felülvizsgálata kizárt lenne amiatt, hogy e jogi aktus a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott határozatának végrehajtására irányul.

300 A vitatott rendelethez hasonló közösségi jogi aktus ilyen joghatóság alóli mentességének – az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségeknek,

¹⁴ 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.]

¹⁵ „(...)a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és következésképpen 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]

¹⁶ Vö. pl. C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, 285. pont. Ez a tétel következik abból a hatáskörből is, hogy a Bíróság (kérelemre) vizsgálhatja az Unió által megkötendő nemzetközi megállapodások összeegyeztethetőségét a primer joggal [EUMSz. 218. cikk (11) bek.]

különösen a Biztonsági Tanácsnak az ezen Alapokmány VII. fejezete alapján elfogadott határozatainak végrehajtására irányuló kötelezettségeknek a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbsége elvének szükségszerű következményeként – az EK-Szerződésben semmilyen alapja sincs.

301 Igaz, hogy a Bíróság már megállapította, hogy az [EUMSZ 351. cikke], amennyiben alkalmazásának feltételei teljesülnek, lehetővé tehet eltérést akár az elsődleges jogtól is, például az [EUMSZ. közös kereskedelempolitikára vonatkozó 207. cikkétől] (...).

302 Az is igaz, hogy az [EUMSZ. 347. cikk] hallgatólagosan lehetővé teszi a közös piac működésének olyan intézkedések általi korlátozását, amelyeket valamely tagállam a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében hoz.

303 Ugyanakkor e rendelkezések nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az [EUSz. 2. cikkében] az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.

304 Az [EUMSZ 351. cikke], ugyanis semmilyen esetben sem teheti lehetővé a[z uniós] jogrend alapjait képező elvek, köztük az alapvető jogok védelme elvének a megkérdőjelezését, amely utóbbi magában foglalja a közösségi jogi aktusok jogszerűségének a közösségi bíróság általi, az ezen alapvető jogoknak való megfelelésük tekintetében történő felülvizsgálatát.”

Fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta az uniós rendelet semmisségét, ami formálisan nem problematikus, hiszen egy uniós intézményi aktusról, szekunder uniós jogról beszélünk. Azonban ez a rendelet egy ENSZ BT határozatot hajtott végre, a nemzetközi jogban pedig amennyiben az államoknak az ENSZ Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeket illeti elsőbbség¹⁷. A BT határozatai kötelező

¹⁷ Ld. az ENSZ Alapokmányának 103. cikkét.

természetűek. Formálisan a rendelet semmisségét mondta ki a Bíróság, de tartalmilag egy BT határozatot nem tartott megfelelőnek az alapjogvédelem szempontjából.

Ez a felfogás inkább egy olyan viszonyrendszerre utal, amely a korábbi „befogadó” hozzáállás helyett (amely az uniós jog és a nemzetközi jog egyfajta monista kapcsolatrendszerére utalhat) egy dualista megközelítésre hasonlít.¹⁸ A két megközelítés közötti különbség elvi szinten abból a kérdésből (és a rá adott válaszból) vezethető le, hogy az uniós jog a nemzetközi jog sajátos része-e, vagy pedig teljességgel autonóm, önálló jogrend. Mindkét esetben – ahogy a belső jog és a nemzetközi jog, illetve a belső jog és az uniós jog esetében is – szükség van további kérdések megválaszolására: egyfelől arra, hogy meghatározzuk a hierarchikus viszonyt (a monista-jellegű felfogás esetében), vagy pedig, (a dualista jellegű megközelítés esetében) a „transzformáció” módját. Az utóbbi felfogás esetében természetesen klasszikus beiktatásnak (kihirdetésnek)¹⁹ megfelelő aktusról csak akkor lehet egyáltalán szó, ha az EU által kötött nemzetközi szerződésről beszélünk. De mi a helyzet az egyéb nemzetközi jogi jogforrásokkal?

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonyára vonatkozóan a közelmúltban a Sólyom-ügyben reflektált az Európai Unió Bírósága.²⁰ Ehelyütt az alapul fekvő tényállásra és a felek érveire részletesen ki nem térve csak annyit szükséges rögzíteni, hogy Magyarország azért indított eljárást Szlovákia ellen, mert utóbbi állam nem engedte belépni területére Sólyom Lászlót, Magyarország akkori államfőjét. Magyarország az uniós polgárok szabad mozgásának jogára alapozta érvelését, Szlovákia ellenben (noha a tényállás szerint korábban maga is hivatkozott uniós jogra, de saját későbbi bevallása szerint tévesen) a nemzetközi jogra (szűkebben: a diplomáciai jogra) hivatkozva érvelt. Az Európai Bíróság pedig – leegyszerűsítve maga számára a problémát – az alkalmazandó jog szempontjából vizsgálódott, és arra jutott, hogy az

¹⁸ De Burca megfogalmazása szerint „élesen dualista” hozzáállást tanúsított a Bíróság. *De Burca, Gráinne*: The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi. *Harvard Law Journal*, 2010/1. sz. 2. o.

¹⁹ A nemzetközi jog – belső jog viszonylatában az e jelenséghez kapcsolódó terminológiai kérdésekről ld. *Blutman László*: Nemzetközi szerződések 'kihirdetése': fogalmi zavar a közjogban. *Iustum Aequum Salutare* 2013/4. sz. 85-203. o.

²⁰ C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy

uniós polgár államfő másik tagállamba irányuló mozgására nem az uniós jog, hanem a nemzetközi jog vonatkozik. A Bíróság a két jogrend viszonyát meglehetősen lakonikusan magyarázta: az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.²¹ Ennyire egyszerű lenne? A nemzetközi jog egésze az uniós jog részét képezi, minden egyes nemzetközi szerződés, és az általános nemzetközi jog minden eleme kötelező az uniós intézményekre? A kérdés szándékosan naiv, de a Bíróság ítélete *ad absurdum* ezt az értelmezést is lehetővé teszi. Emellett, ha a nemzetközi jog az uniós jog része, akkor fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy hol található az uniós jogrend hierarchiájában a nemzetközi jog? A Sólyom-ügy ítéletében azonban hiába keresünk e tekintetben támpontokat a bevezetőben már említett, lakonikus tömörségű mondatokat leszámítva.

Ami a konkrét ügyet illeti, a Bíróság arra jutott, hogy Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot. A Bíróság szerint az általános nemzetközi jog szokásjogi szabályai, valamint a többoldalú egyezményekben (különösen a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-as New York-i egyezményben) foglalt szabályok alapján az államfő a nemzetközi kapcsolatokban olyan különleges jogállással rendelkezik, amely többek között kiváltságokkal és mentességekkel jár. Erre tekintettel, ha az államfő valamely más állam területén tartózkodik, ez az utóbbi állam számára azzal a kötelezettséggel jár, hogy biztosítsa e személy védelmét, függetlenül attól, hogy a tartózkodásra milyen jogcímen kerül sor. A Bíróság szerint az államfői jogállás sajátos jellegű, abból eredően, hogy azt a nemzetközi jog szabályozza, ami azzal a következménnyel jár, hogy az államfő nemzetközi szinten tanúsított magatartására – mint a külföldi tartózkodására is – a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó. E sajátosság pedig az államfőt minden más uniós polgártól megkülönbözteti, így e személy valamely más tagállam területére történő belépésére nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a többi polgár belépésére irányadók: az államfői státusz igazolhatja a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának

²¹ C 364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 44. pont

a nemzetközi jogon alapuló korlátozását. Külön kérdés, hogy van-e egyáltalán a helyzetre alkalmazandó nemzetközi jogi norma.²²

Nem ad választ azonban a Bíróság arra a kérdésre, hogy miért, milyen logika mentén döntött úgy, ahogyan. A nemzetközi jog hierarchikusan felette állna az uniós jognak? Az uniós joghoz képest a nemzetközi jog netán *lex specialis*?²³ Egy új, íratlan kimentési okról lenne szó az uniós polgárok szabad mozgása vonatkozásában? Mindegyik változat számtalan további kérdést hordoz magában, és egyik sem tűnik ebben a formában, minden további nélkül támogathatónak.

4. Konklúzió helyett

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonya sok olyan kérdést vet fel, amelyre nincs egyértelmű válasz. A Van Gend en Loos és Sólyom ügyeket együtt olvasva arra juthatunk, hogy az uniós jog a nemzetközi jog új jogrendje, amelyet a nemzetközi jogra tekintettel kell értelmezni, de ugyanakkor a nemzetközi jog pedig az uniós jog része is egyben.²⁴

Sok tekintetben attól is függ e két jogi rezsím viszonya, hogy az uniós jogot miként definiáljuk. Az autonóm uniós jogrend kapcsán a Bíróság hangsúlyozta, hogy a „hagyományos” nemzetközi szerződésektől eltérően a Szerződések saját jogrendszerrel hoztak létre, amely a Szerződések hatálybalépésétől fogva a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik (más fordításban: a tagállamok jogrendjének integráns részét képezi).²⁵ Erre

²² Inkább úgy tűnik, hogy nincsen – ld. e tekintetben: Bárd Petra: Is László Sólyom a European Citizen? Hungary versus Slovak Republic. In: Szabó Marcel et al (eds.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013. Eleven Publishing, 2014. 145–162. o., aki a Bíróság által alkalmazott „fantom nemzetközi jogról” beszél. Hasonló végkövetkeztetésre jut Ádány is: Ádány Tamás Vince: International Law at the European Court of Justice. In: Szabó Marcel et al (eds.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013. Eleven Publishing, 2014. 165–179. o.

²³ Ennek adott esetben inkább a fordítottja tűnik elfogadhatóbbnak. Bruhács az Európajog és a nemzetközi jog viszonyát úgy összegezi, hogy az előbbi nem tekinthető ún. önmagában zárt rendszernek (ha egyáltalán elfogadható ilyen rezsím létezése), ellenkezőleg: e két jogrend összefonódik számos vonatkozásban, még akkor is, ha az EU jog – számos eltérés miatt – bizonyos körben *lex specialis*-nak minősíthető. Ld. Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg-Campus, 2008. 37. o.

²⁴ Ádány találó hasonlata szerint ez a viszony már-már egy Maurits Cornelis Escher-féle lehetetlen háromszögre emlékeztet. Ádány: i. m. 166. o.

²⁵ 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

tekintettel olyan értelmezés is adható, hogy a tagállami jog részét képező uniós jog rendelkezéseire a tagállamok nem hivatkozhatnak nemzetközi jogi kötelezettségeik nem teljesítése alátámasztására²⁶: a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény értelmében az államok nem hivatkozhatnak belső joguk rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztottak egy nemzetközi szerződéses kötelezettséget teljesíteni.²⁷ Az EU által kötött nemzetközi szerződések mindazonáltal nem veszélyeztethetik a szerződések által kialakított közjogi rendszert, az uniós jog alapvető alkotmányos elveit. Ha utóbbi állítást általában a nemzetközi jogra extrapoláljuk, és összevetjük a Kadi ítélettel, akkor valamiféle „tartalom-alapú” viszony-meghatározási rendszerhez juthatunk. Maduro főtanácsnok a Kadi ügyben tett indítványában úgy fogalmazott: téves lenne azt feltételezni, hogy amennyiben az Uniót a nemzetközi jog valamelyik szabálya kötelezi, az uniós bíróságok kötelesek az előtt „teljes mértékben fejet hajtani és feltétel nélkül alkalmazni” az uniós jogrendben. A nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonyát magának az uniós jogrendnek kell szabályoznia, a nemzetközi jog az uniós jogrendet csak az Unió alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át.²⁸

Az uniós jog autonómiája és stabilitása szempontjából ezen utóbbi megoldás látszik leginkább elfogadhatónak, e módszer gyenge pontja ugyanakkor a bizonytalansága, mivel eseti alapon kell vizsgálni, hogy adott nemzetközi jogi jogforrás milyen viszonyban van az uniós jog alkotmányos elveivel. Az is vitatható, hogy mely elvek sorolhatók az EU-jog alkotmányos elvei közé. Ez a megközelítés ennek ellenére további kutatásra és továbbgondolásra érdemes, figyelemmel az uniós jog és a nemzetközi jog fent jelzett, különösen fontos kapcsolódási dimenzióira is.

²⁶ *Huomo-Kettunen, Merita*: Heterarchical Constitutional Structures in the European Legal Space. *European Journal of Legal Studies*, 2013/1. sz. 60. o.

²⁷ 1969. évi bécsi egyezmény a szerződések jogáról, 27. cikk

²⁸ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (az ismertetés napja: 2008. január 16.), 24. pont

Beszámoló „Az egyházjog aktuális kérdései” konferenciáról

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő Óriás Nándor Szakkollégium és a Pécsi Püspöki Hittudományi Főiskola Berényi Zsigmond Szakkollégiumának közös szervezésében – a korábbi szakkollégiumi konferencia által életre hívott gyümölcsöző együttműködés keretében – 2014. február 28-án került megrendezésre az egyházjog aktuális kérdéseinek megvitatását célul tűző konferencia. A rendezvény rendkívül színes programjainak és előadásainak fényét egyaránt emelték a szakkollégiumok jelenlegi és volt tagjainak színvonalas prezentációi, valamint a téma meghívott elismert szaktekintélyeinek előadásai.

A konferenciát Dr. Herke Csongor, Karunk dékán helyettese nyitotta meg, majd Szakkollégiumunk elnöke, Dr. Mohay Ágoston, adjunktus köszöntötte a résztvevőket.

Az első előadást prof. Dr. Schanda Balázs, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának neves alkotmányjogászától hallhattuk, *Európai tendenciák az állami egyházjog területén* címmel.

Ennek során alkalmunk nyílt betekintést nyerni korunk Európájának alapvető egyházi és vallási felekezeti struktúrájába és tevékenységébe, egyben – rövid történeti áttekintés során – megismerni a különböző európai országok állami egyházjogát. Az előadó kiemelte, hogy fontos elkülönítenünk az egyházjogot, vagyis az egyes egyházak és vallási felekezetek belső jogát, az államok alkotmányjogában konstituált állami egyházjogtól. Megismerhettük az állami egyházjog négy Európára jellemző modelljét, az egyes európai államok modern – a vallási autonómia biztosítására is figyelemmel levő – célkitűzéseit a kulturális és vallási sokszínűség konfliktusainak feloldására.

Ezt követte az Óriás Nándor Szakkollégium alelnökének, Lukonits Ádámnak a prezentációja, *Amikor a két kard elmélete megfordulni látszik-, avagy szakralitás az*

Alaptörvényben és annak módosításaiban címmel. Az előadó felvázolta nekünk Magyarország korábbi, 1949-es Alkotmánya és a 2011-ben kihirdetett jelenlegi Alaptörvénye vallásszabadságát szabályozó rendelkezéseinek legfontosabb különbségeit, és megállapította, hogy a hazai alkotmányjogban eddig csak felületesen és névlegesen szabályozott alapjog végre valódi kifejezést nyert a hazánk keresztény mivoltát hangsúlyozó Alaptörvényben.

Az Alaptörvényben is hangsúlyozott történelmi múlt évezredeiben hagyománnyá vált az uralkodó hatalmának egyház általi legitimálása, az utóbbi évek jogi szabályozása alapján azonban ennek a folyamatnak az ellentéte figyelhető meg, ugyanis az egyházak, vallási felekezetek és vallási közösségek elismerése és az őket megillető jogállás megalapítása kizárólagos állami jogosultsággá és feladattá vált.

Ezután Kiss Gábor, a Pécsi Püspöki Hittudományi Főiskola és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézetének hallgatójának előadásában *Az állami és az egyházi jogszabályok keresztűzésében-, avagy aktuális kérdések a teológiai felsőoktatás jogi szabályozásáról* címmel kaphattunk közelebbi képet a hazai teológiai felsőoktatás egyetemi és főiskolai szinten megvalósuló rendszeréről. Megismerhettük a Magyarországon jelenleg működő egyházi felsőoktatási intézmények felépítését és működését, amelyek – két intézmény kivételével – mind a laikusok, mind a klerikusok számára magas színvonalú hitéleti és erkölcsi oktatást biztosítanak. Szervezetüknek és működésüknek jogi szabályozását a Szentszék által kiadott apostoli konstitúciók, a különböző nemzeti felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok, valamint a 2003-as Bolognai rendszerhez történő csatlakozás eredményeként létrejövő dokumentumok alkotják.

A nemzeti alkotmányjogi és az egyházi szabályozás sajátos viszonyát bizonyítja az, hogy az egyházi teológiai főiskolák vezetőjét az egyházmegye püspöke nevezi ki, ám az oktatási miniszter előterjesztésére a miniszterelnök is megerősíti hivatalában.

A konferencia délutáni előadássorozatának nyitányaként Dr. Ádám Antal professor emeritus rendkívül sokszínű előadását hallhattuk *Középmérték a világvallásokban* címmel. A Professor Úr ismertette a világvallások főbb jellemzőit, középpontban a hat

ősi vallásban, azaz a kereszténységben, judaizmusban, hinduizmusban, buddhizmusban, szintuizmusban és az univerzalizmusban egyaránt megjelenő mértékletesség kérdésével. Ennek alapjaként és a vizsgálat vezérfonalaként bemutatatta az arisztotelészi filozófiában megjelenő *mezotes* fogalmát, mely a sokak által tévesen középértékként definiált értelmezéssel ellentétben valójában az *optimálisat* jelenti, ekként nem állandó kategória, tehát az egyének és a körülmények változásaihoz igazodik. Az így felfogott középérték mind a kereszténységben, a sarkalatos erények révén, mind az említett vallások tanaiban fellelhető, ezáltal mintegy közös nevezőként szolgálhat a vallások egymás általi elfogadásának, kutatásának terén.

Az előadások sorát az Óriás Nándor Szakkollégium Elméleti-történeti Tagozatának egykori tagja, a Berényi Zsigmond Szakkollégiumban jelenleg is tevékenykedő Cseh Balázs folytatta, *Az egyházi vagyon feletti rendelkezés a modern jogi és gazdasági viszonyok között* címmel. A szükséges történeti áttekintés után, az egyházi jószágnak, mint az egyházi vagyonjog tárgyának hatályos törvényi szabályozását ismerhettük meg. Az előadás konklúziójaként levont tétel, miszerint „*az egyház ma is élő egyházként tevékenykedik, jelen van a gazdasági életben*” megfelelő igazolást nyert, hiszen az egyház belső vagyoni viszonyai szabályozásának bemutatása mellett ismertetésre kerültek az egyházra, mint jogi személyre vonatkozó törvényhelyek is. Ezek értelmében az egyháznak többek közt joga van akár saját jogi személyt alapítani, akár vállalkozni, gazdasági tevékenységeket folytatni, így ebben a tekintetben, a vagyonjogi jogviszonyokban és a gazdasági életben aktív szereplőként van jelen.

A Szent Benedeki Regula mint törvénykönyv címmel Dékány Sixtus O.Cist. főapát tartott előadást, melynek köszönhetően átfogó képet kaptunk Szent Benedek életéről, az életútját meghatározó mértékben befolyásoló családjának, neveltetésének szerepéről és a korban uralkodó vallási, birodalmi viszonyokról. A Regula elemzése során az előadó kiemelt figyelmet szentelt a törvénykönyv részét képező büntető kódexnek, melynek kapcsán hangsúlyozta rendelkezéseinek humánusságát. A kódexben a büntetések kiszabásánál következetesen megjelenik a fokozatosság elve, hiszen szemléletmódjának középpontjába nem a szankciók alkalmazását, hanem a megjavulást, az ehhez való segítségnyújtást helyezi. Gyakran alkalmazott büntetés a kiközösítés, amely a közösségi

alkalmakon való részvételtől eltiltást jelentette. Főapát úr előadása befejezéseként kiemelte, hogy a Regula egy máig élő törvénykönyve a Katolikus Egyháznak, mely a szerzetesi élet mindennapjainak szabályozásában kiemelkedő helyet foglal el.

A konferencia zárásaként Nyúl Viktornak, a Pécsi Egyházmegye egyetemi lelkesének tanulságos szavait hallhattuk, aki *Az igazságosság a Bibliában, Jézus, mint törvényalkotó* címmel a sok vita alapját képező jog és igazságosság kérdéskörét világította meg az egyház szemszögéből.

A program egy rövid, kérdésfeltevésre és vitaindításra alkalmas beszélgetéssel zárult, mely alkalmat adott az elhangzottakkal kapcsolatos megjegyzések, észrevételek tolmácsolására.

Az Óriás Nándor Szakkollégium és a hallgatóság nevében köszönetet mondunk valamennyi előadónak, az egyházjog valóban aktuális kérdéseit bemutató előadásaikért és mindkét szakkollégium vezetőségének a szervezéssel és e jeles esemény megvalósításával kapcsolatos áldozatos munkájáért. Reméljük, a későbbiekben is fennmarad a két intézmény közötti együttműködés, ezzel megteremtve az alapot a további közös előadássorozatok megrendezéséhez.

Arnold Bernadett és Vajdai Anita
joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ elméleti-történeti tagozatának tagjai

Az Óriás Nándor Szakkollégium bűnügyi tagozata Kolozsvárott

Az Óriás Nándor Szakkollégium kiemelt figyelmet fordít arra, hogy együttműködést alakítson ki más szakkollégiumokkal, működjenek azok a Magyarországon, vagy a határokon túl. Éppen ezért öröm volt számunkra, hogy meghívást kaptunk a Mikó Imre Szakkollégiumtól.

A Mikó Imre Jog- és Közgazdaságtudományi Szakkollégium Kolozsvárott működő szakkollégium jogtudományi és közgazdaságtudományi tanulmányokat folytató magyar egyetemi hallgatók számára. Célkitűzései közé tartozik a szakmai ismeretek anyanyelven történő elsajátítása és tagjai szakmai fejlődésének elősegítése, az aktuális jogi gazdasági jelenségek kutatása és tagjai társadalmi érzékenységének fejlesztése. A szakkollégiumot 2001-ben alapította egy, a Babeş-Bolyai Tudományegyetem (BBTE) kb. 40 jogász és közgazdász hallgatójából álló csoport. A Szakkollégium 2004 júniusáig a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) Kutatási Programok Intézetének (KPI) programjaként működött, majd önállósult. Jelenleg a BBTE tudományos kutatói háttérintézményének számító Kolozsvári Magyar Egyetemi Intézettől (KMEI) kap állandó támogatást. A szakkollégium névadója Mikó Imre erdélyi kisebbségjogász, egyetemi oktató.

A szakkollégium több tagja is járt már a PTE ÁJK-n ERASMUS-hallgatóként, ők segítettek a két hallgatói szervezet közötti kapcsolatfelvételt. Az első együttműködésre nem is lehetett volna nagyszerűbb alkalom, mint a Mikó Imre Szakkollégium által 2014. április 27-30. között megrendezett VII. Szakmai Napok. A tudományos konferencia idén büntetőjogi tárgyú volt, így azon az ÓNSZ Bűnügyi Tagozata vett részt. Arra kaptunk felkérést, hogy tartsunk két előadást.

A remek szervezésnek köszönhetően az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának minden tagja lehetőséget kapott arra, hogy előadóként vegyen részt a konferencián. Szabó Eszter Szimonetta és Németh Konrád az új magyar büntető törvénykönyv általános részének rendelkezéseiről tartott előadást, külön kiemelve a büntethetőségi korhatárt, a jogos védelem szabályait, és a szankciórendszert érintő új rendelkezéseket. Diseri Ágnes, Kaiser Kristóf és Pintér Rómeó a kábítószerrel kapcsolatos hazai szabályozást, annak kriminálpolitikai alapjait és változásait, a büntetőjogi fellépés lehetőségeit és kereteit, a designer drogok kérdését ismertette a hallgatóságának.

A konferencián magyar nyelvű jogi előadást hallhattunk Lakatos Pétertől, a román Állami Számvevőszék vezetőtanácsi tagjától, aki számos érdekességgel szolgált a közpénzek romániai felhasználásának ellenőrzéséről, a leggyakoribb visszaélési formákról. Puskás Bálint Zoltán, a román Alkotmánybíróság egyetlen magyar nemzetiségű tagja „A román alkotmánybíróság szerepe a jogállam megerősítésében” címmel tartott rendkívül érdekes, gondolatébresztő előadást.

A szakmai előadások mellett természetesen nem maradhattak ki a kulturális programok sem. A Mikó Imre Szakkollégium egyik volt tagja végigvezetett bennünket kincses Kolozsváron: felkerestük Mátyás király szülőházát, megnéztük a Fő téren álló Szent Mihály-templomot és a híres Mátyás-szobrot, jártunk a Babeş-Bolyai Tudományegyetemen.

Ezúton is köszönetünket fejezzük ki a Mikó Imre Szakkollégium és a VII. Szakmai Napok szervezőinek a meghívásért, Szilágyi Dórának (BBTE) és Szabó Eszter Szimonettának (PTE) a szervezésért. Reméljük, hogy a két szakkollégium közötti kapcsolat-felvétel szoros szakmai együttműködéssé szilárdul.

Pintér Rómeó

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ bűnügyi tagozatának tagja