

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

BORDÁS MÁRIA: A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon 2.

BORDÁS PÉTER: Két nézőpont a kormányzati transferek kalkulációjához

JENŐ CZUCZAI: Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for 'Privileged partnership'-type agreements between the EU and its neighbours

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: Az alkotmányelmélet államfogalmai

GYULAVÁRI TAMÁS: Az internetes munkavégzők jogai

HAUTZINGER ZOLTÁN: Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről

HERGER CSABÁNÉ: Az igazságosság és a jogtalanság határai a magyar magánjogban (1920-1944)

JUSZTINGER JÁNOS: A magyar adóigazgatás története a XIX-XX. században II.

KECKÉS ANDRÁS – BUJTÁR ZSOLT: Az értékpapírosítás és jogi szabályozása Kínában

KÓHALMI LÁSZLÓ: A víz büntetőjogi védelmének egyes kérdései

SZÍLOVICS CSABA: Gondolatok a hatékony adórendszer néhány eleméről

VERESS EMÓD: A szovjet típusú diktatúra közjoga Romániában, különös tekintettel Erdély jogtörténetére (1945-1989)

ZSIDAI ÁGNES: A „szabadgondolkodó keresztény”. Bibó és a protestantizmus

COLLOQUIUM

APARICIO ZOLTÁN GERGELY – KOCSIS ZSOLT LÁSZLÓ: Az időleges tulajdon jellegzetes esetei a magyar magánjogban 1945 előtt különös tekintettel a hitbizományra

BÁNEAI EDINA: A vezető tisztségviselői felelősség alakulása az új Ptk. hatályba lépésétől napjainkig

BUDAY-SÁNTHA ANDREA: „Minek nevezetek?” Az információs jogok jelene és jövőbeli szabályozási kihívásai

CSÉFFAI PÉTER – ALMÁSI BÁLINT – BÁRCZI JUDIT: Közvetlen versenytársi összehasonlítás a csőd-előreljesztésben

DARAI PÉTER: Az adóbírság jogintézményének alkalmazása a gyakorlatban

OLENA DEMCHENKO: Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation

DOMANICZKY ENDRE: Centralizációs és decentralizációs tendenciák a délkelet-csendes-óceáni magyar külügyi hálózatban

FEKETE KRISTÓF BENEDEK: Jogalkotási trendek és jellemzők Magyarországon

HÁMORI ANTAL: Fogyasztói jogok érvényesülése hatósági eljárásban 2.

BIANKA HAVASI: The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments

HOHMANN BALÁZS – PÁNOVICS ATTILA: Vízvédelem és elővigyázatosság – megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz

MARIA-LUIZA HRESTIC: Considerations on the importance of the law sources

KAISER TAMÁS: A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perpektívái az Egyesült Királyságban

ILDIKÓ KOVÁCS: The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA: A Törvényhozási Igazgatóság tevékenysége és az Országgyűlés Hivatalában elfoglalt helye

LENTNER CSABA – HEGEDŰS SZILÁRD: Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a feladatellátásban – az állampénzügyi menedzsmentben ágyazottság szemszögéből

GÁBOR MÉLYPATAKI: Civil service law and the right to strike in international context

MÉSZÁROS ÁDÁM ZOLTÁN: Az új típusú kábítószeres értelmezési kérdései az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.14.) számú határozata kapcsán

NORBERT NADRAI: Questions and answers about the protection of personal and special data of voters

NAGY MELÁNIA: A terrorizmus jelenségei az Interneten

MELÁNIA NAGY – DÁVID TÓTH: The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism

BETTINA NYIKOS: The introduction and functioning of Government Windows

PAPP ATTILA: Európa, középkor: városok joga – első rész

PETHŐ BALÁZS: A gyűlekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?

STÁL JÓZSEF: Az időbeli hatály és a kerettényállások problematikája a magyar és a német büntető jogalkalmazásban

SZILÁGYI DÁNIEL: A sérülékeny csoportok oktatáshoz való joga az európai jogvédelmi rendszerekben

TEMESI ISTVÁN: Angolszász és francia választási jogorvoslatok I.

TÓTH DÁVID: A víz jog történelmi szemelvényei és a víz jog kodifikációjának újragondolása

ZOLTÁN VARGA: The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary. The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU

AD HOC

BÉKÉSI GÁBOR – SZIJÁRTÓ ISTVÁN: Herczegh Géza munkásságának nyomában. Beszámoló a Herczegh Géza születése 90. évfordulójának tiszteletére tartott Emlék konferenciáról

BENKE JÓZSEF: Lábady Tamás Emlékkülés a PPKE Jogi Karán

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA: „Vadász Vanda: Szemelvény a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása köréből – tekintettel a magyar bíróságok legújabb esetjogára”

DÖNDŐ CSILLA – LUTRING ERIKA – MOLNÁR KITTI ERIKA: Beszámoló az Alkotmánybíróságon tett látogatásról

MONORI GÁBOR: Gondolatok a jogalkotásról és nyelvezetéről

NIKLAJ PATRÍCIA DOMINIKA: „Modernisierung des Staats- und Rechtssystems in der Habsburgermonarchie und ihre Auswirkung” –

A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport konferenciája (Pécs, 2018. március 22-23.)

ÓRIÁS NÁNDOR professzor úr 105 éves korában írt köszöntő levele volt joghallgatóinak

DISPUTA

KECKÉS LÁSZLÓ: Vélemény Dr. Sándor István PhD. egyetemi docens „A vagyonsvédelem jogi eszközeinek legújabb nemzetközi tendenciái című akadémiai doktori értekezéséről”

25. évfolyam
2019. 1. szám

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2019. 1. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábíán Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Ádám Antal, Dr. Fábíán Adrián, Dr. Herke Csongor,
Dr. Kecskés András, Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László,
Dr. Szilovics Csaba, Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László,
Dr. Visegrády Antal, Dr. Knut Werner Lange (Universität Bayreuth),
Dr. Lucian Bercea (Universitatea de Vest din Timișoara),
Dr. Peter Hay (Emory University Atlanta),
Dr. Veronica Rebreanu (Universitatea Babes-Bolyai Cluj-Napoca),
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos (University of Bello Horizonte),
Dr. Mirela Župan (J.J. Strossmayer University of Osijek)

Főszerkesztő: Dr. Tilk Péter

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

Postacím: 7602 Pécs, Pf. 450
Tel.: 72/501-599/23226
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelentetésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken található. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/> honlapon.

TARTALOM

STUDIUM

BORDÁS MÁRIA:

A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon 2.....11

BORDÁS PÉTER:

Két nézőpont a kormányzati transferek kalkulációjához28

JENŐ CZUCZAI:

Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for ‚Privileged partnership’-type agreements between the EU and its neighbours37

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF:

Az alkotmányelmélet államfogalmai52

GYULAVÁRI TAMÁS:

Az internetes munkavégzők jogai70

HAUTZINGER ZOLTÁN:

Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről84

HERGER CSABÁNÉ:

Az igazságosság és a jogtalanság határai a magyar magánjogban (1920-1944)94

JUSZTINGER JÁNOS:

A magyar adóigazgatás története a XIX–XX. században II......104

KECSKÉS ANDRÁS – BUJTÁR ZSOLT:

Az értékpapírosítás és jogi szabályozása Kínában117

KŐHALMI LÁSZLÓ:

A víz büntetőjogi védelmének egyes kérdései.....128

SZILOVICS CSABA:

Gondolatok a hatékony adórendszer néhány eleméről138

VERESS EMÓD:

A szovjet típusú diktatúra közjoga Romániában, különös tekintettel Erdély jogtörténetére (1945-1989)160

ZSIDAI ÁGNES:

A „szabadgondolkodó keresztény”. Bibó és a protestantizmus172

COLLOQUIUM

APARICIO ZOLTÁN GERGELY – KOCSIS ZSOLT LÁSZLÓ:

Az időleges tulajdon jellegzetes esetei a magyar magánjogban 1945 előtt különös tekintettel a hitbizományra186

BÁNFAI EDINA:

A vezető tisztségviselői felelősség alakulása az új Ptk. hatályba lépésétől napjainkig.....195

BUDAY-SÁNTHA ANDREA:

„Minek nevezzetek?” Az információs jogok jelene és jövőbeli szabályozási kihívásai.....207

CSÉFFAI PÉTER – ALMÁSI BÁLINT – BÁRCZI JUDIT:

Közvetlen versenytársi összehasonlítás a csőd-előrejelzésben219

DARAI PÉTER:

Az adóbírság jogintézményének alkalmazása a gyakorlatban234

OLENA DEMCHENKO:

Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation248

DOMANICZKY ENDRE:

Centralizációs és decentralizációs tendenciák a délkelet-csendes-óceáni magyar külügyi hálózatban257

FEKETE KRISTÓF BENEDEK:	
<i>Jogalkotási trendek és jellemzőik Magyarországon</i>	262
HÁMORI ANTAL:	
<i>Fogyasztói jogok érvényesülése hatósági eljárásban 2.</i>	271
BIANKA HAVASI:	
<i>The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments</i>	293
HOHMANN BALÁZS – PÁNOVICS ATTILA:	
<i>Vízvédelem és elővigyázatosság – megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz</i>	305
MARIA-LUIZA HRESTIC:	
<i>Considerations on the importance of the law sources</i>	310
KAISER TAMÁS:	
<i>A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perspektívái az Egyesült Királyságban</i>	314
ILDIKÓ KOVÁCS:	
<i>The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law</i>	330
KÜHÁR NOÉMI MARIANNA:	
<i>A Törvényhozási Igazgatóság tevékenysége és az Országgyűlés Hivatalában elfoglalt helye</i> ...	344
LENTNER CSABA – HEGEDŰS SZILÁRD:	
<i>Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a feladatellátásban – az állampénzügyi menedzsmentbe ágyazottság szemszögéből</i>	357
GÁBOR MÉLYPATAKI:	
<i>Civil service law and the right to strike in international context</i>	367
MÉSZÁROS ÁDÁM ZOLTÁN:	
<i>Az új típusú kábítószeresértelmezési kérdései az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.14.) számú határozata kapcsán</i>	378
NORBERT NADRAI:	
<i>Questions and answers about the protection of personal and special data of voters</i>	388
NAGY MELÁNIA:	
<i>A terrorizmus jelenségei az Interneten</i>	403
MELÁNIA NAGY – DÁVID TÓTH:	
<i>The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism</i>	413
BETTINA NYIKOS:	
<i>The introduction and functioning of Government Windows</i>	423
PAPP ATTILA:	
<i>Európa, középkor: városok joga – első rész</i>	436
PETHŐ BALÁZS:	
<i>A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?</i>	450
STÁL JÓZSEF:	
<i>Az időbeli hatály és a kerettényállások problematikája a magyar és a német büntető jogalkalmazásban</i>	470
SZILÁGYI DÁNIEL:	
<i>A sérülékeny csoportok oktatáshoz való joga az európai jogvédelmi rendszerekben</i>	487
TEMESI ISTVÁN:	
<i>Angolszász és francia választási jogorvoslatok I.</i>	496
TÓTH DÁVID:	
<i>A vízjog történelmi szemelvényei és a vízjog kodifikációjának újragondolása</i>	520
ZOLTÁN VARGA:	
<i>The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary. The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU</i>	527

AD HOC**BÉKÉSI GÁBOR – SZIJÁRTÓ ISTVÁN:**

*Herczegh Géza munkásságának nyomában. Beszámoló a Herczegh Géza születése
90. évfordulójának tiszteletére tartott Emlékkonferenciáról*543

BENKE JÓZSEF:

Lábady Tamás Emlékezés a PPKE Jogi Karán.....548

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA:

*„Vadász Vanda: Szemelvény a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása köréből –
tekintettel a magyar bíróságok legújabb esetjogára”*551

DÖNDŐ CSILLA – LUTRING ERIKA – MOLNÁR KITTI ERIKA:

Beszámoló az Alkotmánybíróságon tett látogatásról553

MONORI GÁBOR:

Gondolatok a jogalkotásról és nyelvezetéről.....556

NIKLAJ PATRÍCIA DOMINIKA:

*„Modernisierung des Staats- und Rechtssystems in der Habsburgermonarchie und
ihre Auswirkung” – A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport
konferenciája (Pécs, 2018. március 22-23.)*559

ÓRIÁS NÁNDOR:

Óriás Nándor professzor úr 105 éves korában írt köszöntő levele volt joghallgatóinak.....562

DISPUTA**KECSKÉS LÁSZLÓ:**

*Vélemény Dr. Sándor István PhD. egyetemi docens „A vagyonvédelem jogi
eszközeinek legújabb nemzetközi tendenciái című akadémiai doktori értekezéséről”*564

CONTENTS

STUDIUM

MÁRIA BORDÁS:

The Rise and Fall of Liberal Democracy in Hungary 2.....11

PÉTER BORDÁS:

Two aspects to the calculation of intergovernmental fiscal transfers.....28

JENŐ CZUCZAI:

Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for ,Privileged partnership'-type agreements between the EU and its neighbours.....37

TÍMEA DRINÓCZI – JÓZSEF PETRÉTEI:

State Concepts of the Constitutional Theory.....52

TAMÁS GYULAVÁRI:

Employment rights of platform workers.....70

ZOLTÁN HAUTZINGER:

Thoughts about the theoretical system of criminalistic.....84

CSABÁNÉ HERGER:

Frontiers between justice and injustice in the Hungarian private law (1920-1944).....94

JÁNOS JUSZTINGER:

The history of Hungarian tax administration in the 19th and 20th centuries II.....104

ANDRÁS KECSKÉS – ZSOLT BUJTÁR:

Securitisation and its regulation in China.....117

LÁSZLÓ KŐHALMI:

Criminal law protection of the water.....128

CSABA SZILOVICS:

Ideas about some elements of the efficient tax-system.....138

EMŐD VERESS:

Public law of the Soviet-type dictatorship in Romania, with particular regard to the legal history of Transylvania (1945-1989).....160

ÁGNES ZSIDAI:

The free-thinking Christian. Bibó and the protestantism.....172

COLLOQUIUM

ZOLTÁN GERGELY APARICIO – ZSOLT LÁSZLÓ KOCSIS:

Typical Cases of the Temporary Property in Hungarian Private Law to 1945 with Special Regard to Fidei Commisum.....186

EDINA BÁNFAI:

Provisions on Directors' Delictual Liability from the Hungarian Commercial Code up to the Present Day.....195

ANDREA BUDAY-SÁNTHA:

"What do I call?" The current and future regulatory challenges of information rights.....207

PÉTER CSÉFFAI – BÁLINT ALMÁSI – JUDIT BÁRCZI:

Direct competitor comparison in bankruptcy-forecasting.....219

PÉTER DARAI:

The legal institution of tax penalty in practice.....234

OLENA DEMCHENKO:

Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation.....248

ENDRE DOMANICZKY: <i>Centralist and decentralist tendencies of the Hungarian diplomatic and consular network in the Southern Pacific</i>	257
KRISTÓF BENEDEK FEKETE: <i>Legislative trends and their characteristics in Hungary</i>	262
ANTAL HÁMORI: <i>Success of consumers' rights in official proceedings 2.</i>	271
BIANKA HAVASI: <i>The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments</i>	293
BALÁZS HOHMANN – ATTILA PÁNOVICS: <i>Water protection and the precautionary principle – some comments on Decision 13/2018. (IX. 4.) AB</i>	305
MARIA-LUIZA HRESTIC: <i>Considerations on the importance of the law sources</i>	310
TAMÁS KAISER: <i>From regionalisation to localisation: perspectives of the “rolling devolution” in the United Kingdom</i>	314
ILDIKÓ KOVÁCS: <i>The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law</i>	330
NOÉMI MARIANNA KÜHÁR: <i>The functions of Directorate for Legislation and its position at the Office of the National Assembly</i>	344
CSABA LENTNER – SZILÁRD HEGEDŰS: <i>The role of local council owned companies in the performance of their tasks from the viewpoint of state finances</i>	357
GÁBOR MÉLYPATAKI: <i>Civil service law and the right to strike in international context</i>	367
ÁDÁM ZOLTÁN MÉSZÁROS: <i>Issue of interpretations of new psychoactive substances referring to the no. 3284/2017. (XI.14.) decision of Constitutional Court</i>	378
NORBERT NADRAI: <i>Questions and answers about the protection of personal and special data of voters</i>	388
MELÁNIA NAGY: <i>Phenomena of terrorism on the Internet</i>	403
MELÁNIA NAGY – DÁVID TÓTH: <i>The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism</i>	413
BETTINA NYIKOS: <i>The introduction and functioning of Government Windows</i>	423
ATTILA PAPP: <i>Europe, the Middle Ages: Town Law - Part One</i>	436
BALÁZS PETHŐ: <i>The re-regulation of The Right of Assembly in Hungary – new restrictions in the law?</i>	450
JÓZSEF STÁL: <i>The problem of the temporal scope and the framework positions in the Hungarian and the German criminal law</i>	470
DÁNIEL SZILÁGYI: <i>The right to education of vulnerable groups in the European system of human rights protection</i>	487
ISTVÁN TEMESI: <i>Common Law and French Systems of Remedies in Elections</i>	496

DÁVID TÓTH:

The historical fragments of water law and rethinking the codification of water law.....520

ZOLTÁN VARGA:

The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary. The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU.....527

AD HOC**GÁBOR BÉKÉSI – ISTVÁN SZIJÁRTÓ:**

In the Footsteps of Géza Herczegh. Report on the Conference commemorating the 90th anniversary of the birth of Géza Herczegh543

JÓZSEF BENKE:

Commemorative Session of Tamás Lábady at the Faculty of Law of the Pázmány Péter Catholic University.....548

DIÁNA BERGENDI-RÁCZ:

“Vadász Vanda: Excerpt from the scope of application of the Vienna Convention with regard to the recent case law of the Hungarian courts”551

CSILLA DÖNDŐ – ERIKA LUTRING – KITTI ERIKA MOLNÁR:

Report about visiting the Constitutional Court of Hungary553

GÁBOR MONORI:

Thoughts About Lawmaking and Its Language556

PATRÍCIA DOMINIKAI NIKLAI:

The modernization of the state and the legal system and its impact in the Habsburg Monarchy – Conference of the Dezső Márkus Research Group for Comparative Legal History (Pécs, 22-23 March 2018.)559

NÁNDOR ÓRIÁS:

105 year old Dr Nándor Óriás professor’s letter addressed to his former students562

DISPUTA**LÁSZLÓ KECSKÉS:**

Opinion on the academic doctoral dissertation of István Sándor PhD. titled “The latest international tendencies of the means of protection of properties”564

STUDIUM

Dr. Bordás Mária

egyetemi docens, NKE ÁKK

A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon

2. rész

1. A piacgazdasági intézmények kiépítése és a privatizáció

Az 1960-as évek végétől a bürokratikus gazdaságirányítási rendszerben végrehajtott reformok növelték az állami vállalatok gazdasági önállóságát, racionalizálták a központi közigazgatást, a tervutasítások helyett bevezették a gazdasági szabályozó rendszert, és létrehozták a „második gazdaság” formájában a kisvállalkozói piacot. Felismerést nyert azonban, hogy a kommunista bürokratikus gazdaságirányítási rendszer belülről nem reformálható meg, mert a gazdaság túlnyomó részét kitevő állami vállalati szektor a piaci mechanizmusok, azaz a gazdasági verseny, a gazdasági társasági forma és a magántulajdon nélkül nem működtethető hatékonyan.

Az átmenet időszakának kezdetén jött létre a versenytörvény, a társasági törvény, a hatósági árszabályozás gyakorlatával szakító ár törvény, a foglalkoztatási törvény, valamint a társadalombiztosítási, a foglalkoztatási és a szociális törvény. Ezek a törvények olyan új piacgazdasági intézményeket szabályoztak, amelyek szakítottak a kommunista állam bürokratikus gazdaságirányítási rendszerével és paternalista társadalompolitikájával. Az új gazdasági kormányzást a piaci verseny, a vállalkozás szabadsága és a tulajdon egyenlőségének elvei szabályozták.

A piacgazdaság kiépítése felé vezető úton az első lépés az állami vállalatok *privatizációja* volt. A legnagyobb kihívást a magántulajdon

dominánsá tétele jelentette az üzleti szektorban, mert hatalmas mennyiségű állami vállalati tulajdont kellett értékesíteni. A privatizációs folyamatot kezdettől kiélezett politikai küzdelmek kísérték, mert a privatizációban a politikai pártok a saját érdekcsoportjaik gazdasági pozícióinak erősítését látták lehetőségként. A privatizáció ezért nehezen értékelhető a gazdasági hatékonyság szempontjából, mivel a legtöbb esetben politikai törekvéseket, és nem közérdekű célokat szolgált.

Az 1984-ben a gazdasági szervezeti és jogi reform keretében létrehozott vállalati önkormányzó testületek tulajdonosi jogokat gyakoroltak, ezért az 1980-as évek végén, amikor a törvények lehetőséget adtak arra, hogy az állami vállalatok gazdasági társasággá alakuljanak, az állami vállalatokból ilyen módon átalakult gazdasági társaságok részvényeiket és üzletrészeiket elkezdték értékesíteni. A szakirodalom a privatizációnak ezt a szakaszát „*spontán privatizációnak*” nevezi, mert a privatizációról való döntés az állami vállalatok saját hatáskörében maradt, és az abból származó bevétel is az állami vállalatokból átalakult gazdasági társaságokot illette meg. Ennek a privatizációs formának a megítélése a gazdasági hatékonyság szempontjából rendkívül eltérő. Van olyan álláspont, amelyik szerint az állami vállalatok gazdálkodását jól ismerő korábbi vezetők képesek voltak racionális privatizációs döntést hozni, ami tőkét és az adósságok elengedését jelentette a gazdasági társasággá átalakult állami vállalatok számára, és ami így fokozta versenyképességüket.¹ Más vélemények szerint a nemzeti vagyont „elköttyavetyélték”, mert azt többségében a régi kommunista párt-élitek szerezte meg áron alul.² Ez utóbbiról nem készültek felmérések, de széles körben vált meggyőződéssé, hogy a kommunista utódpárt ezzel alapozta meg későbbi gazdasági hatalmát.

A spontán privatizáció 1990-től az új demokratikus kormány érdekeivel ellentétessé vált, mert saját párthíveit szerette volna a fontosabb vállalati pozíciókba juttatni, és szüksége volt a privatizációból származó bevételekre is az államadósság törlesztése miatt.

1992-ben törvény született az addig decentralizált, „spontán” privatizáció állami kontroll alá helyezéséről, amellyel az állami vállalatok az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) tulajdo-

nába és irányítása alá kerültek. A privatizációnak ezt a szakaszát „politikai privatizációnak” is nevezik, mivel a szoros kormányzati irányítás alatt álló ÁVÜ diszkrécionális jogkörben döntött a privatizációról olyan pályázatok alapján, amelyek szempontjait és eljárását a törvény nem szabályozta. Ezt a privatizációs gyakorlatot sok kritika érte, leggyakrabban a törvényesség és a demokrácia hiányát kérték rajta számon. A privatizáció ennek következtében *lelassult, elbürokratizálódott és a korrupció melegágyává vált.* Ezeknek a negatív jelenségeknek a hatására a kormány reformokat vezetett be: a használati privatizációs technikák a hazai, tőkével nem rendelkező vállalkozások tulajdonszerzését segítették elő a külföldi vállalatokkal szemben, a tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalatok gazdaságos működtetésére pedig holdingként funkcionáló részvénytársaságokat (ÁP Rt. majd ÁPV Rt.) hoztak létre³

Az 1995-ös újabb privatizációs törvény, a „*privatizáció privatizációja*” jegyében törvényesebbé és demokratikusabbá tette a privatizációt, mert szabályozta a pályáztatás eljárási garanciáit, és lehetővé tette más társadalmi csoportok, például a vállalat munkavállalói, vagy a kis- és középvállalkozások számára a privatizációban való részvételt. A privatizációhoz a törvény gazdasági prioritásokat állapított meg, a privatizációs stratégiát pedig a kormány és a parlament együttesen határozta meg. Ekkorra azonban az előző kormány az üzleti szektorban már privatizálta az állami vállalatok többségét.

Az 1995-1998 közötti időszakban került sor a villamos energia- és a gázszolgáltatás, a kőolajipar, a telekommunikáció, valamint a pénzügyi szektor privatizációjára, mivel a versenyszféra jó részében ekkorra már a magántulajdon vált meghatározóvá. Az *infrastrukturális közszolgáltató szektor* vállalatainak jelentős része került ekkor privatizálásra részben eladás, részben koncesszió útján.

Az ezt követő időszakban a törvényi szabályozás egyre több, korábban az állam kizárólagos tulajdonába tartozó vagyontárgyak privatizálását tette lehetővé pusztán kormányzati döntés alapján, amelynek következtében a 2000-es évek végére csak a közlekedéshez kapcsolódó közművagyon, a vizek és a föld méhének kincsei maradtak kizárólagos állami tulajdonban.

A privatizáció Magyarországon a többségi vélemény szerint túlhajtott volt, mert az állami tulajdon részarányát indokolatlanul alacsony szintre csökkentették, ezért a nemzetgazdaság szempontjából stratégiaileg fontos vagyontárgyak külföldi vállalkozások tulajdonába kerültek. Mindez pedig teret engedett a globalizmusnak, amelynek káros hatásaként a külföldi tőke kiszorította a hazai kis- és középvállalkozásokat a piacról. A multinacionális vállalatok gazdasági súlyukból adódóan képessé váltak arra, hogy a kormány gazdaságpolitikai döntéseit befolyásolják, annak érdekében, hogy a maguk számára kedvező gazdasági környezetet: alacsony közterheket, állami támogatásokat és olcsó munkaerőt biztosítsanak.

A privatizációs folyamatokban a korrupció mértékéről nincsenek megbízható adatok, de egy számvevőszéki jelentés szerint az állami vagyon mintegy negyede tűnt el a privatizáció során, amelynek csak kisebbik része történt értékvesztés miatt.

Utólag már nehéz megítélni, hogy a rövid időn belül és minden áron végrehajtott privatizáció helyett választott más megoldások nagyobb gazdasági hatékonyságot eredményeztek volna-e. Átfogó privatizációs stratégia kidolgozása, a veszteséges és korszerűtlen állami vállalatok feljavítása, az állami vagyon igazságosabb elosztása, a gazdaságfejlesztés előtérbe helyezése, hatástanulmányok készítése, szakértő testületek bevonása, a nagyobb parlamenti kontroll, valamint a nyilvánosság valószínűleg kisebb teret engedtek volna az áron aluli eladásnak, a politikai szempontoknak és a korrupciónak.

Arra azonban nem adható válasz, hogy a magyar privatizációs politikának milyen tulajdoni modell létrehozását kellett volna céloznia: az amerikai típusút, amelyik az állami tulajdont szükségképpen alacsony hatékonyságúnak tartja, ezért azt minden lehetséges esetben privatizálja, vagy a skandináv modellt, amelyik az állami tulajdont is képes magas hatékonysággal működtetni, és az üzleti szférában is fenntartja számos vállalat fölött a tulajdonjogát. Tradíció hiányában ez a kérdés nem volt eldönthető, ráadásul a két politikai oldal végletes megoldásokat javasolt. A liberális párt az amerikai szlogent, „az állam szükségképpen rossz gazda” hangoztatta, míg a jobboldali

pártok az állami tulajdon magas arányát gazdaságszervező célra kívánták felhasználni. A kormányok mindenesetre rendszerint a saját, de egymással teljesen ellentétes privatizációs politikájukat követték: *privatizáció és államosítások* váltották egymást.

A kommunista gazdaságirányítási rendszerben az *infrastrukturális közszolgáltatásokat* (energia, távközlés, közlekedés, víz- és csatornaszolgáltatás) állami tulajdonban levő közüzemek szolgáltatták, amelyek a vállalati önállóságot célzó reformok ellenére is szoros államigazgatási irányítás alatt maradtak. Ennek oka az volt, hogy a kommunista állam a közüzemi szolgáltatásokat is az alapvető szükségletek részét képező javaknak tekintette, amelyek árát a hatósági árszabályozás révén a piaci árhoz képest jóval alacsonyabb szinten állapította meg. A közüzemi vállalatok hatékonysága és nyereségessége így nem vált elsőrendű fontosságúvá, a hangsúly sokkal inkább a szolgáltatások általános hozzáférhetőségén volt.

Az átmenet időszakában Magyarországon az infrastrukturális közszolgáltató vállalatok privatizációjára az 1990-es évek második felében került sor. Az állam az infrastrukturális közszolgáltatásokat olyan állami monopóliummá, azaz koncesszióköteles tevékenységeké nyilvánította, amelyek működtetése magánvállalkozások által csak *koncesszió* formájában volt lehetséges.

A koncesszió a 2000-es években jelentőségét veszítette, amikor a kormány az uniós direktíváknak megfelelően az infrastrukturális közszolgáltató szektort *liberalizálta*, azaz lehetővé tette a piacra történő belépést és ezzel piaci versenyt teremtett.

Az amerikai neoliberais gazdasági ideológia az infrastrukturális közszolgáltató szektorban az Európai Unió számára ekkor vált elfogadottá, amelynek következtében elismerést nyert, hogy a monopolhelyzetben levő közszolgáltató vállalatok nem nyújtanak jobb teljesítményt akkor, ha a közszolgáltatást állami vállalatok helyett üzleti vállalkozások működtetik, mert nem történik más, mint hogy az állami monopólium magánmonopóliummá válik. A hangsúly a piaci versenyen van, ami sokkal hatékonyabb, mint a monopolhelyzetben levő vállalkozások hatósági árszabályozása.

Piaci verseny hiányában a hatósági árszabályozás helyettesíti a piaci versenyt az infrastrukturális közszolgáltató szektorban, ami a piaci versenyhez képest kevésbé tud a gazdasági folyamatok gyors változásaihoz igazodni, és módszereit tekintve sem volt tökéletesre csiszolható. A liberalizáció elve helyes, azonban mivel nem minden infrastrukturális közszolgáltatás alkalmas jellegénél fogva arra, hogy liberalizálják, a hatósági árszabályozás néhány területen továbbra is szükségképpen fennmarad.

Magyarországon az infrastrukturális közszolgáltatások ára az 1990-es évektől kezdve a politikai küzdelmek egyik terepévé vált. A Kádár korszakban elért jólétet a lakosság jelentős része az átmenet időszakának kezdetén elveszítette, de továbbra is ragaszkodott az állami gondoskodáshoz, amelynek egyik része volt a közüzemi és a közlekedési szolgáltatások alacsony ára. A kormánynak ezért az 1990-es évek elején fontosabb politikai érdeke fűződött az infrastrukturális közszolgáltatások árának alacsony szinten tartásához, akár azon az áron is, hogy a közüzemi vállalatok veszteségesse váljanak, mint azok privatizációjához.

A hatékonyság kérdése akkor merült fel, amikor az 1990-es évek közepétől az infrastrukturális közszolgáltatások privatizálásra kerültek. Ekkor kerültek szembe egymással a magasabb színvonalú, de drágább szolgáltatás – amelyet csak a profitérdekeltség tudott megteremteni – valamint az olcsó és alacsony színvonalú állami szolgáltatás szempontjai. Bonyolította a helyzetet, hogy a hatósági árszabályozás akkori rendszere az állami és az önkormányzati tulajdonban levő közszolgáltató vállalatokra volt modellezett, amelyben a szolgáltatás hatósági árát a közigazgatási szervek határozták meg jogszabályi szinten, egy kevésbé szabályozott szempont alapján, amire a közszolgáltató vállalatnak semmilyen befolyása nem volt. Így azok a vállalkozások, amelyek koncessziót kaptak a közszolgáltatás működtetésére, illetve azok, amelyek a közszolgáltató vállalatot a közszolgáltatáshoz tartozó közművekkel együtt adásvétel útján megszerezték, könnyen veszteségesse válhattak, amennyiben a hatósági ár a méltányos nyereséget sem tartalmazta.

Ezért a magyar Kormány – az ártörvény rendelkezéseit megkerülve – vagy a koncessziós szerződésben kötötte ki a hatósági árat, vagy azt kormányhatározatban rögzítette. Később létrehozta két árszabályozó hatóságot is, az Energiahivatalt és a Hírközlési Hatóságot, azonban ezek a szervezetek nem voltak függetlenek a kormánytól, mert csak előkészítő és javaslattevő hatáskörrel rendelkeztek, így a döntés továbbra is a miniszter hatáskörében maradt. Mindez arra utal, hogy a kormányok a politikai szempontból számukra fontos hatósági árak meghatározását soha nem engedték ki a kezükből, legfeljebb a közszolgáltató vállalat számára biztosítottak némi alkupoziókat. Nem véletlenül, a fejlett nyugati államokban az árszabályozó hatóságokat a kormányzati szervektől független választott testületként működő szervekként hozzák létre, annak érdekében, hogy se a kormány, se az üzleti lobbifolyása alá ne kerüljenek, és működésükben a szakmai szempontok legyenek érvényesíthetők.

Az infrastrukturális közszolgáltatások árának szabályozási módja az autópályadíjak esetében teljes csődöt mondott, annak ellenére, hogy az állam és a koncessziós társaság ebben közösen állapodtak meg a koncessziós szerződésben. Ennek következtében az állam kénytelen volt a koncessziós társaságoktól a koncessziót nagy összegű kompenzáció árán visszavenni, és egységes autópályadíjat bevezetni. A közlekedés többi ágazatában a privatizáció és a liberalizáció eddig kevés eredményt tudott felmutatni, így jelenleg is jellemző az állami tulajdon és a monopolhelyzetek.

A távközlés és a telekommunikáció esetében bizonyult a piac liberalizációja a legsikeresebbnek, és ért el látványos sikereket a közszolgáltatások hatékonysága terén.

Az energiaszektorban a közszolgáltatások árának meghatározása, amelyik kezdettől fogva a választási kampányok központi kérdése volt, 2010-től új fordulatot vett. Korábban állandó vita tárgyát képezte, hogy a kormányok által megállapított energiaárak valóban a világpiaci árakhoz igazodnak, mint ahogy a kormányok erre hivatkoztak, illetve, az ellenzéki kritikák szerint, a kormányok olyan árszabályozási gyakorlatot folytattak, amelyik az energiaszektor külföldi tulajdonosai számára extraprofitot biztosított. Ez a kérdés eldönt-

hetetlennek bizonyult, mert nem objektív számítások, hanem politikai szempontok alapján kialakított álláspontokról volt szó.

A 2010-ben alakult kormány választási ígéretét, az ún. „*rezsicsökkentést*”, következetesen végrehajtotta, és nemcsak az energiaszolgáltatások, hanem a közlekedés, valamint a víz- és csatornaszolgáltatások területén is.

Az addig megindult liberalizációs folyamat ezzel megtorpant. A közszolgáltató szektorban a 2000-es évek végére ugyanis a liberalizáció eredményeként az állami monopóliumok gyakorlatilag megszűntek, a hatósági árszabályozás pedig kivételessé vált. 2010-től a kormány igyekezett az infrastrukturális közszolgáltató szektorban a szolgáltató vállalatokat felvásárolni, amit megkönnyített, hogy a szolgáltatás hatósági árainak drasztikus csökkentése következtében a külföldi tulajdonban levő vállalatok veszteségeseké váltak. A kormány a már a piacon működő közszolgáltató vállalatokat olyan módon is igyekezett kiszorítani a piacról, hogy új állami tulajdonban levő közszolgáltató vállalatokat hozott létre, melyek sok szempontból versenyképesebbek voltak a piacon. Más esetekben a kormány a szolgáltatást állami vagy önkormányzati monopóliummá nyilvánította, illetve új pályáztatást rendelt el, amelyben az újonnan létesített állami tulajdonban levő pályázók lettek a nyertesek.

A cél az infrastrukturális közszolgáltató szektorban az állami tulajdon részarányának és az állami monopóliumok számának növelése volt, annak érdekében, hogy a multinacionális vállalatok érdekérvényesítő képessége és alkupoziója az ár meghatározása tekintetében csökkenjen a kormánnyal szemben. Ennek eredményeként egyre több infrastrukturális közszolgáltatás – az energiaszolgáltatások, a közlekedés valamennyi ága, a parkolás, az autópályadíj, az egyetemes hírközlési szolgáltatás, a víz- és csatornaszolgáltatás, valamint a hulladékgyűjtés – került ismét hatósági árszabályozás alá, annak érdekében, hogy a szolgáltatások árai alacsonyabban legyenek megállapíthatók. A hatósági ár megállapítása, még a helyi jellegű közszolgáltatások esetében is a központi kormány diszkrecionális jogkörébe tartozik rendeleti szintű szabályozás formájában.

Rövid időn belül mindez látványos *politikai nyereséget* hozott, de hosszabb távon a kormány kénytelen lesz az állami közszolgáltató vállalatok veszteségeit pótolni, illetve számukra fejlesztési forrásokat biztosítani annak érdekében, hogy a közszolgáltatások színvonala az alacsony árral együtt fenntartható legyen.

Az infrastrukturális közszolgáltatások liberalizációjának és államosításának magyarországi története azt a feltevést támasztja alá, hogy ha a piacgazdaság intézményeinek nincs tradíciója a gazdasági kormányzásban, a liberalizáció önmagában nem garancia a közszolgáltatások hatékony működtetésére, mert a túlpolitizált közigazgatás azt rendszerint saját politikai érdekeinek rendeli alá, illetve az öngondoskodásról leszoktatott lakosság nem tulajdonít fontosságot a jobb minőségű szolgáltatásoknak, sőt inkább ellenségesen viszonyul hozzá, ha annak a feltétele a szolgáltatások magasabb ára.

Az 1990-es évek elején a magyar gazdaság a nagy állami vállalatok létéből adódóan monopolszerkezetű volt. Az állami vállalatok privatizálása során felmerült, hogy a *piaci verseny* megteremtése a versenyfelügyelet feladatát képezi, illetve a privatizációt lebonyolító Állami Vagyonügynökségnek kell az állami vállalatokat kisebb egységekre bontani és olyan módon privatizálni, hogy piaci versenyen alapuló gazdasági szerkezet jöjjön létre. A kormány a versenyfelügyelet szerepét háttérbe szorította az 1990-es években, mert a monopolszerkezetű piac létrejöttének kisebb jelentőséget tulajdonított, mint annak, hogy a privatizáció minél rövidebb időn belül megvalósuljon.

Az amerikai versenyjoggal ellentétben az európai versenyfelügyeleti szervek, így a magyar is hagyományosan nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy egy már meglévő monopolszerkezetben levő vállalatot szétválásra kötelezzenek, hanem csak a jövőbeni fúziók létrejöttét akadályozhatják meg. Az átmenet időszakában a privatizációt követően ezért az üzleti szektor több ágazatában jellemzően megmaradtak a monopolszerkezetek. A versenyfelügyelet csak kivételes esetben tagadta meg a fúziók létrejöttét, amelynek oka az volt, hogy a versenyhivatal a kormány gazdaságpolitikájához akart igazodni, amely szerint a monopóli-

umok elősegíthetik az innovációt, fokozhatják a versenyképességet és növelhetik az exportot.

Az állami támogatásokat az 1990-es években legtöbbször a közszolgáltató állami vállalatok kapták, annak érdekében, hogy a közszolgáltatások ára alacsony szinten legyen tartható, vagy privatizációs esélyeik növelése érdekében, szerkezetátalakítási célból. Az uniós csatlakozást követően az állami támogatásokat már az uniós előírásokhoz kellett igazítani. Ebben a kérdésben az uniós gazdaságpolitika szigorú előírásokat tartalmaz, ugyanis, ha az állami támogatás nem közérdekű cél, azaz valamely piaci anomália megoldására irányul, akkor feltételezhető, hogy a piacon egyenlőtlen feltételeket teremt, ami a gazdasági hatékonyságot csökkenti.

A gazdasági hatékonyságot elemző számvevőszéki jelentések beszámoltak arról, hogy a multinacionális vállalatok állami támogatása Magyarországon sokszor nem vezetett a remélt előnyökhöz, mert azok kevesebb adót fizettek be a költségvetésbe, mint amennyi állami támogatást kaptak, és kevesebb munkahelyet teremtettek, mint amennyi elvárható lett volna. 2010-től a jobboldali kormány szakított ezzel a gyakorlattal, és felújította az 1990-es évek végén első ízben létrehozott *Széchenyi tervet*, ami a hazai kis- és középvállalkozásokat támogatta. Arra hivatkozott, hogy a kis- és középvállalkozások munkahelyteremtő képessége jóval nagyobb, és az általuk befizetett adók is jelentősebbek, mint a multinacionális vállalatoké.

A *mezőgazdaság* állami támogatásának az uniós politikában kiemelt szerepe van a mezőgazdaság versenyképessé tétele, a vidékfejlesztés, a mezőgazdaságból élők életminőségének fejlesztése miatt, ami összességében a vidék megtartó képessége szempontjából fontos. Ezek az állami támogatások horizontális jellegűek, ami azt jelenti, hogy a területfejlesztés, a kis- és középvállalkozások támogatása, valamint a kutatás-fejlesztés élvez előnyt.

A mezőgazdaság szerkezete Magyarországon az 1990-es évektől kedvezőtlenül alakult. A termelősövetkezetek és az állami gazdaságok megszűnése után a kárpótlással szerzett, vagy a termelősövetkezeti tagok között szétosztott kis fölbirtokok váltak dominánssá a mezőgazdaságban, amelyek tőkeerő híján alacsony versenyképességgel rendelkeztek. A helyzetet

tovább rontotta, hogy a mezőgazdasági felvásárlások piaca monopolszerkezetű volt, a mezőgazdasági kistermelők érdekérvényesítési képessége pedig alacsony. Ennek következményeként megindult egy olyan *koncentrációs folyamat*, amelyben a családi kisbirtokok versenyképtelenné váltak és tönkre mentek, így azokat a külföldi vállalkozások haszonbérbe vették, majd mezőgazdasági nagybirtokokat hoztak létre.

2010-ben a kormány az új *vidékfejlesztési stratégiát*, az ún. „néppárti agrárpolitikát” dolgozta ki, amelynek keretében a még állami tulajdonban levő földek bérletére pályázatot írt ki, hogy ezzel földhöz juttassa a mezőgazdasági termelőket. Ennek a földprivatizációs politikának az eredménye lett, hogy a kormányhoz közeli vállalkozók kaptak bérbe jelentős földterületeket, ami a *mezőgazdasági földbirtokok további koncentrációját* eredményezte. A földprivatizáció így nem érte el azt a gazdaságpolitikai célt, hogy családi gazdaságok formájában szélesebb réteg jutott volna megélhetési forrásokhoz a mezőgazdaságban, és így a vidék megtartó ereje növelhető lett volna. Azonban a külföldi tulajdonosok által haszonbérbe vett földek arányát csökkentette a magyar földbérlet javára, ami szorosan illeszkedik a kormány külföldi tulajdont kizorító gazdaságpolitikájához.

A kormány újraszabályozta az agrárpiacot is annak érdekében, hogy nagyobb védelmet nyújtson a mezőgazdasági termelőknek, és lehetőséget adjon a mezőgazdasági birtokok fejlesztésére is. Ennek érdekében szélesebb hatáskörrel ruházta fel a mezőgazdasági érdekvédelmi szervezeteket, a mezőgazdasági termékek árát szabályozta, a mezőgazdasági termelőket állami támogatásban részesítette, és a mezőgazdasági szerződések kötelező tartalmát is megállapította. Az *agrárpiaci rendtartás* keretében a miniszter és a mezőgazdasági érdekképviselői szervek széles körben váltak jogosulttá arra, hogy szabályozzák a mezőgazdasági termelés feltételeit – a forgalmazást, a beszerzéseket és a felvásárlásokat – annak érdekében, hogy a kormány mezőgazdasági politikája érvényesíthető legyen. A *mezőgazdasági kockázatok kezelésére* pénzügyi alapot hoztak létre, és az ún. „*zsebszerződéseket*”, a külföldi tulajdonosok földhaszonbérletét jogi eszközökkel igyekeztek felszámolni. A mezőgazdasági ter-

melők számára korszerűsítésre, gépvásárlásra támogatást adott.

Az állami monopóliumok köre 2010-től nemcsak a közszolgáltató szektorban nőtt meg jelentősen, hanem az üzleti szférában is, ami teljesen szokatlan jelenség a piacgazdaságra épülő nyugati gazdaságirányítási rendszerekben. Ennek a célja, ellentétben a közszolgáltató szektorban alkalmazott „*rezsicsökkentéssel*”, nem a gazdasági tevékenység hatósági árszabályozás alá vonása volt, hanem az, hogy a kormány a saját gazdasági holdudvara számára új piacokat szerezzen meg. A kormány ezt a célt több gazdasági tevékenység állami monopóliummá nyilvánításával, majd ezeken a piacokon állami vállalatok létrehozásával, és számukra előnyös piaci pozíciók adományozásával valósította meg, például a kiskereskedelmi láncok, a tankönyvkiadás területén, a reklámpiacon, vagy a szerencsejátékok esetében. Néhány gazdasági tevékenység területén, mint például a dohánykiskereskedelem, a felszámolók körében, vagy a gyógyszerkiskereskedelem új pályázatokat írt ki, azt követően, hogy ezeket a tevékenységeket állami monopóliummá nyilvánította, és egy nem tisztességes pályáztatás során a saját holdudvarát részesítette előnyben azzal, hogy a pályázatokban ezeket a pályázókat nyilvánította győztesnek.

A magyar közigazgatás az átmenet időszakától kezdve köztudottan hatalmas méretű, bürokratikus, és alacsony hatékonyságú maradt, amelynek *csökkentésére* és *racionalizálására* több reform született.

Ezek a reformtörekvések azonban csak az *adminisztratív intézkedésekre*, mint a létszámleépítés, vagy a közigazgatási szervezetek összevonása és megszüntetése terjedtek ki. 2010-től a közigazgatási szervezetben nagymértékű centralizáció következett be, és egyben kísérlet is a közigazgatási feladatok telepítésének racionalizálására. Ezeknek a szervezeti reformoknak a hatékonyság szempontjából történő megítélése azonban meglehetősen korlátozott. Számszerűen csak az *elektronizálás*, az *adminisztratív terhek csökkentése*, vagy a *dereguláció* mérhető.

A *jogalkotás* területén a jogi szabályozás kötelezővé tette a hatékonysági szempontok figyelembe vételét, de hatásvizsgálatokra és a végrehajtás értékelésére csak ritkán került sor, amelynek okaként említhető az a hagyó-

mányos közigazgatási kultúra, amelyik a jogi szabályozás dogmatikáját, pontosságát és betartását tartja legfőképpen szem előtt, de nem annak eredményességét. A törvényalkotás folyamata 2010-től a jogállami normáknak is egyre kevésbé sem felelt meg, mert például személyre szóló jogi szabályozást valósítottak meg, annak érdekében, hogy bizonyos személyeket, vagy üzleti csoportokat előnyös, vagy hátrányos helyzetbe hozzanak. A kormányhoz ekkor már lojális tagokból álló Alkotmánybíróság ezeket a jogszabályokat a politikailag jelentősebb ügyekben nem semmisítette meg.

A közigazgatás működését illetően az Állami Számvevőszék hatásköre nemcsak a törvényesség, hanem a célszerűség, a szükségesség, a megalapozottság és az eredményesség szempontjainak vizsgálatára is kiterjedt, azonban a gondot az okozta, hogy a számvevőszéki vizsgálatokhoz nem fűződött semmilyen jogkövetkezmény, amellyel így sérült az elszámoltathatóság elve.⁴ A média által közzétett esetek is ritkán jártak azzal a következménnyel, hogy felelősségre vonásokra sor került volna, vagy ha igen, akkor is a cél a politikai ellenzékekkel történő leszámolás volt, amit bizonyít, hogy az ügyészégi vádak utólag sok esetben nem bizonyultak valóságnak. 2017-ben az Állami Számvevőszék az ellenzéki pártokra olyan mértékű diszkriminatív büntetést szabott ki, amelyik veszélyeztette a 2018-as parlamenti választásokon való indulásukat. Az Állami Számvevőszék 2010 után már nem vizsgálta a közpénzek felhasználását, illetve azzal kapcsolatban nem tárt fel hiányosságokat. Mindez a fokozott kormányzati befolyást valószínűsíti.

A közpénzek hatékonyságának szempontja különösen akkor vetődött fel élesen, amikor az üzleti elveket kezdték alkalmazni a magyar közigazgatásban. Ennek során a közigazgatás feladatait átadták át üzleti vállalkozások számára, vagy üzleti vállalkozások kaptak állami megrendeléseket. A közbeszerzéseket a jogi szabályozás a legaprólékosabban szabályozza, ennek ellenére ezeket a rendelkezéseket rendszeresen megkerülik és kijátsszák, annak érdekében, hogy a közbeszerzési pályázatokat a kormányok „holdudvarához” tartozó vállalkozások kapják meg. A közigazgatási feladatok kiszervezése is inkább a közpénzek magánvagyonokká alakítását és a politikai pártok

finanszírozását célozta. A PPP (Public Private Partnership) beruházások során is az állam a kezdetekben rendszerint hátrányos feltételeket kötött ki a maga számára, később pedig már a korrupció alig leplezett eszközévé vált.

Ezek a jelenségek szorosan összefüggenek azzal a körülménnyel, hogy a *jogállami és a közigazgatási kultúra* Magyarországon hagyományosan alacsony szintű, valamint azzal is, hogy a kommunizmus időszakában, hasonlóan az adózási fegyelemhez, nem alakult ki a közvagyon tisztelete, és ennek tradíciója ma is tovább él a közszolgálati attitűdökben. 2010-től a kormány nyíltan hirdette, hogy az Európai Unió forrásainak felhasználásának célja egy ún. „nemzeti tőkésosztály” létrehozása, ezért a közérdek célját szolgálja a kormány-közeli személyek hatalmas vagyonokhoz juttatása, és ez nem állami korrupció. Az Európai Unió forrásaira kiírt pályázatok túlnyomó többségét a kormányhoz közeli vállalkozások nyerik meg, egy valószínűsítetten manipulált eljárásban, de tekintettel arra, hogy a szoros kormányzati irányítás alá helyezett Európai Unió forrásainak felhasználása fölött nincs érdemi kontroll, a korrupciós esetek legfeljebb csak az OLAF jelentései és a média oknyomozó cikkei alapján látnak napvilágot. Még azokban az ügyekben sem kerül sor felelősségre vonásra, mint például a letelepedési kötvények esete, amikor a bevételek egy jelentős része kormányhoz közeli ügyvédi irodákon keresztül külföldi offshore számlákra kerül. Sokszor felmerül a gyanú, hogy a túlszámlázott közbeszerzésekből származó jövedelem külföldi offshore számlákról pénzmosás útján visszakerül az országba. Ügyészégi vizsgálat azonban kevés esetben indul, illetve ritkán végződik vádemeléssel. Mindez a baloldalhoz köthető holdudvar *politikai, gazdasági és médiahatalmának* korlátozását is célozza.

2. A jóléti és az egészségügyi rendszer reformjai

A jóléti szolgáltatások az állam gondoskodó feladatán túl, egy másik szempontból a hatékonyság követelményét vetik fel a közpénzek felhasználása területén. A szociális segélyezés és a jóléti intézmények esetében az európai megközelítés a rászorultság, valamint az ala-

nyi jogon járó juttatás előnyeit és hátrányait mérlegeli. Az előbbi hatékonyabb, mert az erőforrásokat oda csoportosítja, ahol a legnagyobb szükség van rá, de megbélyegző is, mert az egyének a saját szegénységét kell bizonyítani. Az utóbbi humánusabb, mert a jogszabályi feltételek megléte esetén vehető igénybe, így nem szükséges hozzá a közigazgatási szerv mérlegelése, de pazarló is egyben, mert mindenki, a tehetősebbek is jogosulttá válnak rá. Magyarországon a kommunizmus 50 éve alatt általánossá vált, hogy a kommunista állam gondoskodik az egyének jólétéről és életszínvonalának emeléséről, különösen a késő Kádár korszakban. Az átmenet időszakában, amikor a gazdasági visszaesés és a gazdasági szerkezetátalakítás következtében romlottak a lakosság életkörülményei, a kormányok számára nagymértékű politikai veszteséggel járt volna a jóléti szolgáltatások drasztikus csökkentése. A nehézségeket tetézte, hogy mivel az adófizetési kötelezettségnek nem alakult ki hagyománya a kommunizmus időszakában, a lakosság egy jelentős része, amelyik a szürke gazdaságból szerezte jövedelmét, vagy az a vállalkozás, amelyik el tudta kerülni a közterhek fizetését, nem fizetett társadalombiztosítási járulékot sem, ami a legtöbb jóléti szolgáltatás pénzügyi alapját képezte volna. Ennek következtében csak a legális munkabérből élők által befizetett adók és járulékok álltak rendelkezésre.

A lakosság úgy érezte, hogy a közterhek, amelyek befizetésére kötelezték, túlságosan magasak, és az állam a közpénzeket pazarló módon használja fel, illetve a politikai elit korrupciója miatt a közpénzek magánvagyonokká válnak. A közszolgáltatások szintje pedig ennek eredményeként egyre alacsonyabb lett. Ekkor vált széles körben meggyőződéssé és egyben szlogenné is a lakosság körében, hogy a skandináv szintű adók és az amerikai típusú öngondoskodásra ösztönzés elvei összeegyeztethetetlenek.

Csak jóval később, a 2000-es évek végére alakultak ki azok a technikák, amelyekkel a jóléti szolgáltatásokat igénybe vevők közül a „potyautasokat” ki tudták szűrni. Az adóhatóság az 1990-es évek végétől az adóbeszedés hatékonyságának növelése érdekében egyre erősebb és hatalmasabb közigazgatási szervezetté

vált, majd a közigazgatási bírságolás mellett büntetőhatósági jogkört is kapott.

A jóléti segélyek szintje és hozzáférhetősége 2010-től drasztikusan csökkent az ún. „munkaalapú társadalom” koncepciójának a jegyében, ami azt jelentette, hogy főszabályként mindenkinek munkát kell vállalnia, amelyhez a kormány a közmunka lehetőségét kívánta biztosítani, de amelyik nem jelentett valódi munkalehetőségeket, sokkal inkább annak kényszermunka jellege dominált. A közmunka lehetőségek megteremtése a helyi önkormányzatok feladata, amely körülmény a közmunkásokat függőségi helyzetbe hozza, így politikai célokra, például szavazatvásárlásra is felhasználható.

A társadalombiztosítás keretében nyújtott szolgáltatások – a nyugdíj, az egészségügyi szolgáltatások, a munkanélküli ellátás, valamint egyes jóléti juttatások – szintje az ún. „Bokros csomag” időszakától, az 1990-es évek közepétől kezdve folyamatosan csökkent. A baloldali és a liberális kormányokat rendre az a vád érte, hogy kizárólag a dolgozni nem akaró, lumpen rétegeket támogatják széles körű szociális segélyek nyújtásával, amelynek következtében generációk nőttek fel úgy ebben a társadalmi csoportban, akik nem a munkával szerzett jövedelmek, hanem a segélyek megszerzésére rendezkedtek be. Vannak azonban, akik szerint ennek a társadalmi rétegnek a helyzetét alapvetően az határozza meg, hogy alacsony képzettségük miatt a munkaerőpiacra eleve esélytelenek, valamint az ország egyes régióiban a munkalehetőségek hiányoznak. A középosztály azonban egyre kevésbé támogatta a szegények számára nyújtott széles körű szociális támogatási rendszert, és arra hivatkozott, hogy az már azért sem ösztönöz munkára, mert az alsóközéposztály bére és a szociális támogatásokkal megszerzhető jövedelem között gyakorlatilag nincs különbség.

2010-től a kormány a középosztály számára széles körben olyan támogatásokat nyújtott, amelyekhez csak a munkából származó, meghatározott szintet elérő jövedelemmel rendelkezők képesek hozzáférni, mint például a gyerekek (különösen a három, vagy attól több gyerek) után járó családi adókedvezmény, a családi otthonteremtési kedvezmény, a gyermekek kedvezményes üdültetése, a háztar-

tási gépek cseréjének támogatása, valamint a gyermeknevelési támogatás mellett a legális munkavégzés lehetősége. Ezzel párhuzamosan, bevezette az egykulcsos adórendszert, ami szintén a magasabb jövedelmű csoportok jövedelmét növelte tovább. A családi otthont-eremtetési támogatást is a magasabb jövedelműek tudják csak igénybe venni.

Ezzel párhuzamosan a kormány 2010-től a szegényeknek járó szociális támogatásokat drasztikusan csökkentette, ami ráadásul csak akkor jár, ha a közmunka lehetősége nem áll fenn az adott településen. A közmunkáért járó munkabér csaknem a fele a minimumbérnek. Az alanyi jogon járó, a családi adókedvezményhez képest felét, illetve harmadát jelentő családi pótlék folyósítását a jogszabályok bizonyos magatartási szabályokhoz, például a gyermekek iskolába járásához, illetve a munkavégzéshez köti. Ez a szociális politika, azon túl, hogy a munkavégzést és a magasabb jövedelmet preferálja, nyíltan a középosztály gyermekvállalási hajlandóságát támogatja, a szegényebb rétegeket pedig ebben ellenérdekelte teszi. Ezzel a szociálpolitikával a kormány jelentős támogatást szerzett a középosztály körében.

A társadalombiztosítás az európai hagyományoktól eltérően Magyarországon soha nem volt független az állami költségvetéstől, mert az államnak rendszeresen kompenzálnia kellett a társadalombiztosításnak a lehetőségekhez képest alacsonyabb bevételeit, és igényt tartott arra is, hogy a társadalombiztosítás pénzalapjainak felhasználásáról az éves költségvetési törvényben rendelkezzen.

A nyugdíjrendszer kezdettől fogva nem a biztosítási elvek szerint működött, azaz a kapott szolgáltatás nem a jogosult által már befizetett összegek után került megállapításra, hanem a munkavállalók és a vállalkozások által aktuálisan teljesített befizetések, a nyugdíjjárulékok alapján. A már említett szürkegazdaság kiterjedtsége, a társadalombiztosítási járulékok befizetésének elkerülése, valamint az a körülmény, hogy az átmenet időszakának elején a munkaerőpiacról kiszorult és ott nem versenyképes munkavállalók tömegesen váltak nyugdíjasokká (a nyugdíjéletkor csökkentésével és a rokkantnyugdíjazás kiterjesztésével), növelték a munkát nem végzők arányát, ezzel együtt

csökkentették a nyugdíjakra fordítható pénzügyi forrásokat is.

A nyugdíjak vásárló ereje ennek következtében az átmenet időszakának elején drasztikusan csökkent, ami komoly társadalmi problémává szélesedett, és az alkotmánybírói felülvizsgálatoknak is rendszeres tárgyát képezte, valamint a választási kampányoknak és a politikai pártok közötti rivalizálásnak is állandó témája lett.

Az 1990-es években létrehozták a magánnyugdíj pénztárakat, amelyek a biztosítási elv alapján, és az államtól független üzleti vállalkozásokként működtek. 2010-től a kormány „visszaállamosította” a magánnyugdíj pénztárakat olyan módon, hogy törvényben kimondta, aki nem csatlakozik az állami nyugdíjrendszerhez, az a korábbi befizetéseit elveszíti. Ennek a lépésnek az indoka az volt, hogy a magánnyugdíj pénztárak nem kezelik hatékonyan a nyugdíjalapokat, valójában azonban ez is az állami centralizációs törekvések részét képezte, amellyel a költségvetési hiányt igyekezett a kormány csökkenteni. A kormány a nyugdíjakat nem emelte jelentősen 2010-től, de a rezsicsökkentés formájában, valamint ünnepek és a választások előtt esetileg, kisebb összegű juttatásokat adott utalvány formájában a nyugdíjasoknak. A rezsicsökkentés is a nyugdíjasok rétegében jelentette a legfontosabb szociális intézkedést.

Amíg a nyugdíjrendszer anomáliái szociális problémaként jelentkeztek, az egészségügy esetében a hatékonysági kérdések kerültek egyre inkább előtérbe.⁵ A társadalombiztosításnak ebben az ágában is jellemző volt az egészségbiztosítási járulékok, mint bevételek csökkenése, ami egyre alacsonyabb színvonalú egészségügyi szolgáltatásokhoz vezetett.

Az átmenet időszakától kezdve több egészségügyi reformkísérlet is történt, de egyik sem volt eredményes. Ennek alapvető oka a már korábban is említett állandó feszültség volt a két politikai oldal között, ami kizárta, hogy a politikai pártok között megegyezés jöjjön létre abban a kérdésben, hogy milyen egészségügyi modellt kellene létrehozni, valamint, hogy melyik illeszkedik a leginkább a magyar hagyományokhoz és a lakossági elvárásokhoz. Ebben a kérdésben a politikai pártok szintén szélső megoldásokat javasoltak, és kormányra kerü-

lésük után a saját reformelképzelésüket igyekeztek megvalósítani. Tekintettel arra, hogy egy-egy kormányzati ciklus nem volt elég az egészségügyi reformok befejezésére, egy olyan egészségügyi rendszer alakult ki az elmúlt 27 évben, amelyik többféle modell elemeit vegyíti.

A jobboldali pártok az „adekvát szintű ellátás” elve szerint az egészségügyi szolgáltatók privatizációját és az orvosok vállalkozással való válását támogatták, valamint egy nyereségre építő rendszer keretében a hatékony szolgáltatásra ösztönöztek volna. Ezt a koncepciót az egészségügyi alapellátásban meg is tudták valósítani, de az egészségügyi szakellátásban már nem, mert az erre irányuló reformot a soron következő szocialista egészségügyi kormányzat eltörölte. Törvényi garanciák hiányában az önkormányzati hatáskörbe tartozó egészségügyi szakellátás területén a privatizációs kísérletek, amelyeket a helyi önkormányzatok kezdeményeztek, rendszerint korrupciós botrányokba és lakossági tiltakozásokba fulladtak, amelyek így nem váltak széles körben gyakorlattá.

A szocialista egészségügyi kormányzat az „irányított betegellátásról” alkotott törvényt, amelyik az országot öt régióra osztotta, majd a régiókat egy-egy állami tulajdonban levő nonprofit formában működő ellátásszervező irányítása alá helyezte. Az ellátásszervezők feladata a „beteg-utak” racionalizálása lett volna, majd az ebből származó megtakarításokat a régió egészségügyi rendszerének fejlesztésére fordíthatták volna. Azonban ezt a reformmodellt sem sikerült megvalósítani egy kormányzati ciklus alatt, és a lakosság támogatását sem nyerte el, mert korlátozta volna az orvosválasztás szabadságát.

A liberális egészségügyi kormányzat a *piaci mechanizmusok* bevezetésével kísérletezett, amelynek lényege az volt, hogy az egészségbiztosítási piacot liberalizálták, amellyel a társadalombiztosítás rendszerének fennmaradása mellett, egymással versenyző üzleti vállalkozások belépését tették lehetővé. Az üzleti biztosítók versenyeztek volna a betegekért a biztosítási csomagok kínálatával, az egészségügyi szolgáltatók pedig versenyeztek volna a finanszírozási forrásokért, amelyek elosztására a finanszírozók váltak volna jogosulttá.

Bevezették ekkor az ún. „*co-payment*” gyakorlatát is, amelyik egy amerikai gyökerű privatizációs technika, és azon az elven alapul, hogy esetleg kell fizetni az egészségügyi szolgáltatásokért annak érdekében, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele racionális legyen.

A liberális egészségügyi kormányzat által végrehajtott reformot népszavazás söpörte el 2007-ben, mert a lakosság meggyőződése volt, hogy bár a „*co-payment*”, amit fizetniük kellett az egészségügyi szolgáltatásokért, jelképes volt, de mivel fizetik az egészségbiztosítási járulékot, az egészségügyi szolgáltatások a számukra térítésmentesen járnak. A lakosság azt is feltételezte, hogy az üzleti biztosítók piacra lépésével egy amerikai típusú egészségügyi rendszer jön létre, amelyben a fizetőképességtől függ az ellátás szintje. Egészségpolitikusok pedig attól féltették az egészségügyi rendszert, hogy az üzleti biztosítók agresszív üzletpolitikája a profit maximalizálására irányul, ami komoly veszteségeket okoz majd az egészségbiztosítási alap vagyonában anélkül, hogy a szolgáltatások színvonala javulna.

Tény, hogy egyik egészségügyi reform sem törekedett arra, hogy az egészségügyi szakellátás *finanszírozási rendszerét* megreformálja, amelyik jelen formájában is változatlanul a pénzügyi források pazarlására, és nem azok hatékony felhasználására ösztönöz.

Az egészségügyi szakellátó intézmények a finanszírozás alacsony szintje miatt veszteségeseké váltak, és komoly tartozásokat halmoztak fel. Az ún. „*kimazsolázás*” jelensége azt jelentette, hogy a labor és a diagnosztikai szolgáltatásokat, amelyeket a társadalombiztosítás úgy finanszírozott, hogy azok extraprofitot eredményezzenek, üzleti vállalkozások számára privatizálták. A veszteséges szolgáltatásokkal működő és csődhelyzetben levő egészségügyi szolgáltatókat pedig a gyógyszer- és orvosi műszergyártó vállalatok akarták felvásárolni, mert abban saját termékeik számára felvevőpiacot láttak.

A duális finanszírozás rendszere – amely szerint a szakellátásban az egészségügyi szolgáltató a finanszírozási forrásait részben a fenntartó állami, vagy az önkormányzati szertől kapta – nem segítette elő az egészségügyi szolgáltatók gazdasági önállóságát, sem

azok racionális gazdasági döntéseit. Mindezt még tetézte, hogy az egészségbiztosítás szervei, amelyek a finanszírozási forrásokat osztják el, és fizetnek az egészségügyi szolgáltatóknak az ellátás alapján, nem érdekeltek abban, és ehhez nincs is meg a megfelelő apparátusuk, hogy a finanszírozási források felhasználását és az egészségügyi szolgáltatók hatékony működését ellenőrizzék. Mivel az egészségbiztosítás szervei csak a kirívó esetek észlelésére képesek, az egészségügyi szolgáltatók a szolgáltatásokat, a nagyobb bevétel érdekében, indokolatlanul kiterjesztik.

Az egészségügyi szakellátás rendszere így *alulfinanszírozott* és *pazarló* is egyben, ami az egészségügyi szolgáltatások színvonalának drasztikus csökkenésében nyilvánul meg.

2010-ben a kormány az egészségügyi szakellátás feladatát kivette önkormányzati hatáskörből és állami feladattá tette, annak érdekében, hogy egy központosított irányítási rendszer alá helyezze, majd az egészségügyi reformokat így egy egységes koncepció alapján tudja végrehajtani. Az új reformkoncepció azonban nem készült el, ami miatt az egészségügyi rendszer folyamatos kritika tárgyává vált. Az ellenzéki pártok választási ígéretei közé tartozik rendszerint az egészségügyi szolgáltatások színvonalának emelése is, de tekintettel arra, hogy az átmenet időszakában ez egyik kormánynak sem sikerült, nem tűnik reálisan megvalósíthatónak. Az egészségügyi reform kérdése ugyanis nem szűkíthető le csupán arra, hogy a kormány a költségvetésből mekkora összeget fordít az egészségügy finanszírozására, mert az alapvető kérdés továbbra is az, hogy az egészségügyi rendszer nagyobb hatékonysága milyen eszközökkel teremthető meg.

A *gyógyszerpiac* meglehetősen sajátosan alakult az átmenet időszakában. A gyógyszerellátás az egészségüghöz kapcsolódó közszolgáltatás, ami így több ponton szabályozást igényel, ugyanakkor a legnagyobb üzleti vállalkozások egyike is.

A gyógyszer-gyártók és a gyógyszer-forgalmazók piacán oligopóliumok, azaz elégtelen piaci versenyhelyzet alakult ki, amely miatt az állam a gyógyszerek árát hatósági árszabályozás alá vonta. Egyes gyógyszerek árához szociálpolitikai megfontolásból társadalombiztosítási támogatást adott, ami ezeknek a ter-

mékeknek az alacsonyabb árát eredményezte. Létezett ugyanakkor egy másik szociális ellátási forma, a közgyógyellátás is, ami alapján az arra rászorultak ingyenesen váltak jogosulttá a gyógyszerekre. A társadalombiztosítási támogatásba való bekerülésért a gyógyszer-gyártók és forgalmazók között kiélezett verseny alakult ki, ami a gazdasági hatékonyság szempontjából nem volt előnyös, mert a támogatott, így olcsóbb gyógyszerek iránti kereslet megnőtt. A gyógyszergyártó és a gyógyszerforgalmazó vállalatok lobbitevékenysége eredményeként egyre több termék vált támogatottá, amelyhez nem voltak szakmailag kidolgozott objektív szempontok, és ami így a gyógyszerkiadások összegét nagymértékben megnövelte a költségvetésben. 2010-től került sor ennek a gyakorlatnak a felszámolására. Ezzel csökkent a gyógyszerekre adott szociális támogatás, valamint a gyógyszer-gyártók és gyógyszerforgalmazók által megszerezhető profit is.

A gyógyszer kiskereskedelem piacát – ami az 1990-es évek elején nem önkormányzati, hanem állami feladatként került meghatározásra – hasonlóan a háziorvosok praxisjogához, felosztották. Ez azt jelenti, hogy egy adott földrajzi területen csak egy „személyi joggal” rendelkező gyógyszerésznek van ténylegesen monopoljoga a működésre. A gyógyszerek kiskereskedelmi árát a maximális árrés szabályozásával gyakorlatilag szintén hatósági árszabályozás alá vonták, bár ezen a területen a piaci verseny a piac felosztása ellenére működőképes volt. Az 1990-es évek végétől a multinacionális „gyógyszerláncok” felvásárolták a gyógyszertárakat működtető vállalkozások nagy részét, a „személyi joggal” rendelkező gyógyszerészek pedig alkalmazottá váltak. 2010. után törekvések kezdődtek ezeknek a multinacionális vállalatoknak a piacról történő kiszorítására: az új törvényi szabályozás szerint a jövőben a „személyi jog” birtokában levő gyógyszerésznek kell többségi tulajdonnal rendelkeznie a gyógyszertárt működtető vállalkozásban. Mindez új pályázatok kiírását és a gazdasági pozíciók átrendezését eredményezte a gyógyszer-kiskereskedelemben.

3. A gazdaságpolitika irányai és a gazdasági kormányzás hatékonysága
Az átmenet időszakának kezdetén a magyar gazdaság elveszítette korábbi dinamikus fejlő-

désének lehetőségeit, mert a volt kommunista országok piacainak megszűnése után nyilvánvalóvá vált, hogy a világgazdaságban már nem versenyképes.⁶

Mindezt még tetézték a már említett piaccgazdaságra való áttérés okozta gazdasági anomáliák. A privatizációs bevételek nem fedezték az államadósságot és jelentős vagyonszétosztást okoztak a költségvetés számára, ugyanakkor a kárpótlás is jelentős forráskivonást eredményezett.

A kárpótlás a magyar reprivatizáció formájaként vált ismertté,⁷ ami azt jelentette, hogy azok, akiknek vállalati vagy földtulajdonát a kommunista állam államosította, részleges kártérítésre váltak jogosulttá kárpótlási jegyek formájában. A kárpótlási jegyek értékpapírként funkcionáltak, mert a privatizációs tendereken vásárolni lehetett vele termőföldet, lakást, valamint állami vállalatokban részvnyeket és üzletrészeket. A kárpótlás a gazdasági hatékonyság szempontjából egyértelműen káros volt, mert a költségvetésből teljesítmény nélküli jövedelmek kiáramlását jelentette, de alkotmányossága és társadalmi igazságossága is megkérdőjelezhető maradt. Az Alkotmánybíróság sem tudta feloldani azt az ellentmondást, hogy az államosítások a kommunista államban törvényesen, az akkori kommunista alkotmány által deklarált elvek alapján történtek, amelyeknek utólagos alkotmányellenessé nyilvánítása a visszaható hatály tilalmába ütközne. A kommunista állam nemcsak a tulajdonától fosztotta meg az „osztályelleneséget”, hanem szabadságától és életétől is, ami szintén kártérítési igényként jelentkezett a társadalmi igazságosság elvéből következően.

A kárpótlási jegyekkel főként a mezőgazdaságban vásároltak kisbirtokokat, amelyek tőke hiányában nem váltak működőképes családi gazdaságokká. A korábban jól működő mezőgazdasági termelőszövetkezeteket és állami gazdaságokat felszámolták, majd a termelőszövetkezeti földeket szétosztották a tulajdonosok között, de helyettük nem jöttek létre életképes mezőgazdasági nagyüzemek, mert a földek szétaprózódottakká váltak. A mezőgazdasági termelés, amelyik korábban a kommunista gazdaság húzóágazata volt, drasztikusan visszaesett.

A költségvetési hiányt fokozta az is, hogy a költségvetésben az elosztás mértéke túlságosan magas lett, mert az állami vállalatok megszűnésével tömeges munkanélküliség alakult ki, és ezzel létrejött egy leszakadó réteg, amelyik nem volt versenyképes a munkaerőpiacon. Ez a réteg azonban továbbra is elvárta az állami gondoskodást, amelynek következtében a jóléti kiadások is megnövekedtek. A kommunizmus időszakában nem voltak hagyományai az adózásnak sem, amelynek következtében kialakult szürkegazdaság az illegális munkán és az adóelkerülésen alapult. A költségvetés bevételei emiatt is jelentősen csökkentek. A költségvetési hiány és az államadósság ezeknek az okoknak a következtében olyan magas lett, hogy államcsőd fenyegetett.

A költségvetési egyensúlyt a „Bokros csomagként” elhíresült szocialista-liberális kormány gazdaságpolitikája állította helyre az 1990-es évek közepén, amelyik a jövedelmek csökkentésével, főként a szociális kiadások lefaragásával igyekezett leszorítani a fogyasztást. A két politikai oldal közötti áthidalhatatlan véleménybeli különbségek ekkor már kezdtek egyre jobban a felszínre kerülni.

A jobboldal szerint a baloldali párt a kommunista örökség folytatója volt, mert a gazdasági reformokat csak a lakosság megszorításával tartotta elképzelhetőnek, és a középosztálytól kért áldozatot, ami utóbb feleslegesnek bizonyult. Nem fektetett hangsúlyt a beruházásokra, a fejlesztésekre és a foglalkoztatás növelésére, azonban a szegény rétegeket túlságosan széles körben támogatta a szociális segélyezés formájában. Gazdaságpolitikája neoliberais volt, ami nem illeszkedett a magyar gazdaság hagyományaihoz, a baloldali jóléti politika pedig osztogató maradt, pusztán a szavazatvásárlás céljával.

A gazdaság instabilitásának másik oka az állam alacsony hatékonyságában rejlett, mert a közigazgatás bürokratikus, pazarló és korrump volt, valamint a mérete is túlterjeszkedett.

A jobboldali gazdaságpolitika az 1990-es évek végén a kis- és középvállalkozások beruházásait, valamint a lakásépítéseket támogatta, ezen kívül olyan állami beruházásokat is megvalósított, amelyekkel munkahelyeket teremtett, és adók formájában a költségvetés bevételeit is növelni tudta. Felemelte a mini-

málbért, a munkaerőpiacról kiszorult rétegek számára új foglalkoztatáspolitikát hozott létre, és kiépítette a családtámogatási rendszert. Ez a gazdaságpolitikai koncepció a keynes-i keresletnövelő fiskális politikai eszközeit alkalmazta a baloldal megszorításokra építő intézkedéseivel szemben.

A 2000-es évek végére – nem utolsósorban a világgazdasági pénzügyi válság hatására – gazdasági válság alakult ki Magyarországon, amelyet a baloldali-liberális kormány a lakosságot érintő újabb megszorításokkal, és a vállalkozásokat sújtó adóemeléssel igyekezett megoldani, a Nemzeti Valutaalap által adott hitel feltételeként. A kormány gazdaságpolitikáját ekkorra a lakosság nagy többsége már nem támogatta.

A 2010-ben létrehozott ún. „unortodox” gazdaságpolitika a neoliberais gazdaságpolitikával szemben határozta meg önmagát, és az államnak aktív szerepet szánt a gazdasági folyamatok irányításában. Gazdaságpolitikája a globalizáció-ellenességre és a nemzetgazdasági érdekek hangsúlyozására, valamint a lakosság jólétének növelésére épült.⁸

Ennek eszközeként növelte az állami tulajdon részarányát és a monopóliumok számát, erőteljes pénzügyi szabályozást vezetett be, a multinacionális vállalatokat különadókkal sújtotta, a kis- és középvállalkozásokat támogatta, a beruházásokat és a foglalkoztatást növelte, a középosztály számára kedvezőbb adózási feltételeket állapított meg, valamint csökkentette a szociális segélyeket is.

Az „államosításokat” a kormány a piacok olyan módon történő újraszabályozásával érte el, hogy az állami vállalatok, illetve a kormány „holdudvarához” tartozó vállalkozások valamilyen szempontból előnyt élveztek, és így ki tudták szorítani a korábbi piaci szereplőket. A különadók révén a bankszférában, a médiapiacra, az energetikai szektorban és a telekommunikációs piacon a multinacionális vállalatok nagy része jelentős veszteségeket könyvelhetett el, amelynek hatására felszámolták az itteni működésüket. Az állam másik módszerként felvásárlásokat végzett, például az üzemanyag nagykereskedeleme terén, vagy bővítette az állami monopóliumok körét, illetve az önkormányzatoktól vont el közszolgáltatásokat, és helyezte azokat állami hatáskörbe. Mindez megkönnyítette a piacok újrafelosztását, amely-

nek az erőteljesebb gazdasági beavatkozásokon túl nem titkolt célja volt a kormány gazdasági „holdudvarának” jelentős vagyonhoz juttatása annak érdekében, hogy a baloldal előnyeit ezen a területen behozhassa. A médiapiacra az állami reklámmegrendelések alapvetően meghatározzák egy médiaszolgáltató rentabilitását, ami jó eszköz a kormányközeli média erősítésére, és a kormánykritikus média piacról történő kiszorítására. A bankszférában az állam által megvett bankok kedvezményes hiteleket nyújtanak a kormányközeli vállalkozások indításához, illetve bizonyos gazdasági ágazatok, például szállodaláncok felvásárlásához, illetve magának a banknak kormányközeli vállalkozások számára történő értékesítéshez.

Az új gazdaságpolitika céljaként határozták meg a közigazgatás hatékonyságának növelését a közigazgatási szervezetrendszer és a fejlesztési források racionalizálásával, a közigazgatás méretének csökkentésével, a közbeszerzések egységesítésével, valamint az elektronizálással. Ennek érdekében a kormány centralizálta a közigazgatás szervezetét, ezzel együtt a közigazgatási feladatokat is átcsoportosította.

A jóléti szférában az ún. „munkaalapú társadalom” megteremtése jegyében a kormány bevezette a közmunka rendszerét, és drasztikusan lecsökkentett jóléti juttatásokat is ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a közmunkát a segélyezett igénybe vegye, amit csak akkor folyósított, ha nem állt rendelkezésre közmunka lehetőség. Bevezette ugyanakkor az egykulcsos jövedelemadót, a családi adókedvezményt, és egyéb családi kedvezményeket adott, ami a középosztály jövedelmét növelte. Megemelte a minimálbért a szakmunkások körében is, ezzel együtt csökkentette a szociális segély összegét, annak érdekében, hogy a munkavégzésre ösztönözzön. A kisvállalkozások számára kedvező adózási rendszert vezetett be. Ezekkel az intézkedésekkel el tudta érni, hogy egyfelől az alacsony összegű szociális segélyek, és az alacsony bérű közmunka útján, másfelől a nagyobb képzettséget igénylő munkával szerzett jövedelmek közötti olló szétnyíljon, más szóval, a szegény, a munkaerőpiacon nem versenyképes rétegek, valamint a középosztály közötti társadalmi különbségeket jelentősen növelje.

A fejlett piacgazdaságokban szokatlan módszereket alkalmazó „unortodox” gazdaságpolitikát nem könnyű megítélni a gazdasági hatékonyság szempontjából. Az államnak a gazdasági folyamatokat ellenőrző szerepét növelni tudta, az állami beavatkozásokat megkönnyítette, valamint az elérni kívánt célt gyorsan és akadálymentesen hajtotta végre, azonban időnként nem, vagy nem csak a szándékolt hatást érte el.

A multinacionális vállalatok megadóztatása azt eredményezte, hogy azok veszteségeiket áthárították a fogyasztókra, vagy pedig tömeges elbocsátásokra kényszerültek, ami növelte az árakat és a munkanélküliséget is. A kormány erre ellenreakcióként szabályozni kezdte egyes üzleti alapú szolgáltatások árát, ami piacgazdaságokban nem elfogadott megoldás.

A szegények száma nőtt a csökkentett szociális támogatások következtében, valamint azért is, mert a közmunka bére jóval a minimálbér alatt került megállapításra, és folyamatosan nem is volt rá lehetőség. A kormány az alsóközéposztály leszakadását megelőzendő, a vállalkozásokat kényszerítette arra, hogy a munkavállalók bérét kiegyensúlyozza, majd az államilag szabályozott minimálbérüket növelte, ami sok kisvállalkozást veszteségesé tette, mert a munka után fizetendő közterhek továbbra is túl magasak voltak, és a társasági adócsökkentés is a nagyobb vállalatoknak kedvezett. A rezsicsökkentés nemcsak az alacsony jövedelműeknek kedvezett, így az az ár, amelyet a közszolgáltató vállalatok veszteségesége okoz, és amit az állami költségvetésnek kell végső soron viselni, végül is a gazdasági hatékonyság szempontjából pazarlónak bizonyult.

A beruházások csökkentek a multinacionális vállalatokra kivetett különadók, valamint a bankszektort érintő növekvő közterhek miatt, mely utóbbi csökkentette a hitelkínálatot is. Jelentős lett a külföldi tőke kivonása annak következtében, hogy a külföldi vállalatok a magyar gazdaságpolitikát kiszámíthatatlannak és piacellenesnek ítélték. A beruházások csökkenése következtében a foglalkoztatás sem mutatott valódi növekedést, csak a közfoglalkoztatás és a külföldi munkavállalók mutatói által javultak a statisztikai adatok. Az egykulcsos jövedelemadó és a családi adókedvezmény, amelyek a középosztály jövedelmének

növekedését célozták, nem javított érdemben a fogyasztás helyzetén, ami egyébként gazdaságélénkítő hatású lett volna, mert az árak, a megemelt forgalmi adó, és a munkát érintő magas közterhek következtében növekedtek. A beruházások is inkább az uniós források felhasználása formájában nőttek, és a fogyasztás szintje is alul maradt a várakozásoknak, ami egyébként az „unortodox” gazdaságpolitika fiskális eszközökre építő koncepciójának a lényege lenne, és amivel a gazdasági növekedés látványosan beindítható lett volna.

A kormány a bankszférában is jelentősen növelte az állami tulajdon mértékét, annak érdekében, hogy azok a kormányhoz közeli vállalkozásokat finanszírozzák, ami tovább rontotta a versenyfeltételeket az üzleti szférában.

Az „unortodox” gazdaságpolitika azonban stabilizálni tudta a gazdaságot, a költségvetési hiányt az elvárt 3 % alatt tartotta, beindította a gazdasági növekedést, (bár nem az elvárt mértékben), gazdaságilag erősítette a saját szavazóbázisát, valamint a gazdasági erőpozíciókat is át tudta rendezni a saját „holdudvara” számára, sőt, ehhez saját médiabirodalmat is kiépített.

Az anomáliák ellenére az „unortodox” gazdaságpolitikát a lakosság széles köre támogatja, és sikerét alapvetően annak köszönheti, hogy retorikájában szakított a korábbi megszorításokra építő gazdaságpolitikával, valamint, hogy a középosztály jólétének növekedését, és a nemzetgazdaság szempontjait hangsúlyozza a neoliberais elvekkel szemben.

Úgy tűnik, hogy a magyar tradíciókhoz jobban illeszkedik az erős és központosított állam, amelyik a gazdasági folyamatokat kézben tartva, határozott gazdasági célokkal rendelkezik, és gondoskodik polgáraitól, mint a „laissez faire” elve alapján működő neoliberais állam, amelyik a piac mindenhatóságában bíz, és az állampolgárokat öngondoskodásra ösztönzi.⁹

Paradox módon ezt az új gazdaságpolitikát nem a régi, a kommunizmus időszakában szocializálódott politikai elit valósította meg, hanem a demokráciában felnőtt új jobboldali politikai csoport. A baloldal pedig, a nyugati politikai hagyományoktól eltérően olyan neokonzervatív gazdaságpolitikát képviselt, ami a lakosság részéről egyre inkább elutasításra talált. A magyar közigazgatásban sem

a 2. világháború előtt, sem azt követően nem alakultak ki a decentralizáció, a piaci elvek, az alkotmányosság és a demokratikus működés hagyományai. A Kádár rendszer a gazdaságot a kommunizmus adta lehetőségek keretei között igyekezett liberalizálni és a lakosság jólétét növelni, de közben a paternalista hagyományokat erősítette, ami az egyéneket leszoktatta az önálló kezdeményezésről, a politikai döntéshozatalban való részvétel igényétől, valamint a közösségi szemléletről is.

Összegzés

A Szovjetunió bukása után a posztkommunista országokban a modernizációs folyamat az átmenet időszakában ellentmondásos módon ment végbe. Legfontosabbként az a dilemma merült fel, hogy a fejlett nyugati államokban kialakult kormányzati rendszerek és gazdaságirányítási modellek – amelyek sokféle irányzatot képviseltek a liberális demokrácia formájában – közül melyek alkalmazhatók a posztkommunista országokban.

A 2. világháború után a modernizációs folyamatok egy fél évszázadig megtorpantak, mert ezekben az országokban a szovjet állami és gazdasági modell került bevezetésre, ami idegen testként működött a közép-kelet európai országokban. A szovjet kommunista modell, amelyik a bolsevik párt küldetéstudatának megfelelően, a kapitalizmushoz képest egy magasabb rendű társadalmi rendszert akart megvalósítani, a valóságban az erőszakon és egy totalitárius ideológián alapuló pártállamot hozott létre, amelyik később elveszítette a néptömegek támogatását, és végül már csak a kommunista pártok politikai hatalmának fenntartására koncentrált.

A szovjet típusú államokban a kezdetekben létrejött hadikommunizmus, majd később a tervutasításra épülő gazdaságirányítási rendszer nem tudta növelni a gazdasági hatékonyságot, így egyre inkább lemaradt a nyugati országokhoz képest. A kommunista állam ígérete, amely szerint a lakosság áldozatvállalása csak átmeneti, nem bizonyult valóságnak, és a lakosság életszínvonala folyamatosan csökkent. A szovjet modell fokozatosan erodálódott, amelyet a tiltakozások, lázadások és forradal-

mak tovább erősítettek a közép-kelet európai régióban.

Az 1956-os forradalom után Magyarország kivételessé vált a szovjet blokkon belül. A megreformált gazdaságirányítási rendszerben, amely korlátozott módon bevezette a piacgazdaság intézményeit, és sok tekintetben liberalizálta a gazdasági közigazgatást, a kommunista párt növelni tudta a lakosság jólétét, ami kivételes volt a szovjet típusú rendszerekben. Akkoriban ezek a társadalmi-gazdasági reformok előre mutatók voltak, de később, az átmenet időszakában, amikor a liberális demokrácia és a piacgazdaság intézményeit kellett volna létrehozni, nyilvánvalóvá vált, hogy *kedvezőtlen tradíciókat alakított ki, ami a modernizációs folyamatok akadályozójává vált.*

A késő Kádár-rendszer paternalista társadalompolitikája leszoktatta a lakosságot az öngondoskodásról, ami a lakosság részéről egy olyan attitűd kialakulásához vezetett, amelyik továbbra is elvárta az állami gondoskodást. Mindez pedig nem a demokrácia iránti igényt növelte, mivel a lakosság számára az állami juttatások továbbra is fontosabbnak mutatkoztak, mint a politikai döntéshozatalban való részvétel. Ráadásul a magyar átmenet időszaka békés volt, ami egyfajta folyamatosságot biztosított, szemben a többi posztkommunista állammal, ahol a diktatúrákat forradalmak döntötték meg. Ezekre, a késő Kádár korban kialakult hagyományokra a liberális demokrácia hosszú távon nem volt ráépíthető. Helyette az erős és centralizált állam iránti igény vált egyre erősebbé, és lett később széles körben támogatott.

A nemzeti szuverenitás ideológiája, amelynek legitimitását a kétharmados parlamenti többség biztosította az ún. „centrális erőter” formájában, így vált politikai programmá a kormány részéről. Az „unortodox gazdaságpolitika” pedig, amelyik az erős és centralizált államban a globalizációellenes gazdaságpolitika eszközt fogalmazta meg, egyre inkább a nemzeti gazdasági érdekeket kezdte hangsúlyozni. Eredményei, mint a gazdaság stabilizálása, a gazdasági erőpozíciók átrendezése, a saját szavazótábor életszínvonalának növelése ellenére jelentős hátrányokkal is járt. A központi politikai akarat gyorsan és akadály nélkül került végrehajtásra, de a gazdasági alkotmányosság

és a jogállamiság értékei fokozatosan a háttérbe szorultak.

Kérdés, hogy az „illiberális demokrácia” képes volt-e egy hatékonyabb kormányzati rendszert létrehozni. Más szóval, a cél szentesíti-e az eszközt, azaz egy remélt hatékonyabb kormányzás megéri-e a liberális demokrácia értékeinek feladását? Az állami korrupció mértéke és a társadalmi egyenlőtlenség tovább nőtt, a foglalkoztatás mutatóit csak a közfoglalkoztatás aránya javította, valamint az oktatás és az egészségügy színvonala sem javult. A „holdudvar” kedvező gazdasági pozícióba hozása, és az európai uniós források ilyen szempontú elosztása hosszabb távon rontja a gazdaság versenyképességét is. A társadalom három részre szakadt: a „holdudvar” látványosan meggazdagodott, a középosztály jövedelme javult, bár uniós összehasonlításban inkább leszakadó tendenciát mutat – ami a tömeges külföldi munkavállaláshoz, majd munkaerőhiányhoz vezetett – valamint a lakosság csaknem felét kitevő, a relatív és mélyszegénységben élő szegény rétegek helyzete nem változott.

Tény ugyanakkor, hogy a „többségi demokrácia” a szavazásra jogosult választópolgárok 30%-ának szavazatán, és a ténylegesen választók valamivel kevesebb, mint 50%-án alapul. A kormánypárti szavazók meglehetősen heterogének abból a szempontból, hogy miért támogatják a kormány gazdaság- és társadalompolitikáját. Egyes felmérések szerint¹⁰ a lakosság mintegy ötöde érzi úgy, hogy 2010-től a kormány politikájának nyertese lett, és a kormányt támogatók fele valóban a középosztályból kerül ki, amelynek jövedelmét a kormány jelentősen növelte. Ez a társadalmi réteg, amelyik magában foglalja a felsőközéposztály nagy részét, a konzervatív ideológia alapján elfogadja az esélyegyenlőtlenséget és a nagymértékű társadalmi különbségeket. A kormányt támogatók negyedét teszik ki a vidéki, vallásos rétegek, valamint a mezőgazdaságból élők, akik tekintélyelvűek, hívei a nemzeti-keresztény ideológiának, és a kormányzati kommunikáció által is befolyásolhatóbbak a menekültkérdésben, vagy az unióellenességben. A kormányt támogatók között van már a baloldali pártokat korábban támogató nyugdíjasoknak, a szakmunkásoknak, és a legfeljebb 8 általánost végzeteknek, az ún. „kádá-

ri kisembereknek” egy része is, akik számára a rezsicsökkentés, az alkalmi utalványok, és a minimálbéremelés jelentős anyagi segítséget jelentenek, és szintén fogékonyak a kormányzati kommunikáció üzeneteire. A kormánypárti támogatók ezen összessége a meghatározó része az ún. „centrális erőtereknek.”

A baloldali és liberális ellenzéki pártokat támogató, a választásra jogosultak 20%-t kitevő választók nagy része főleg a budapesti és a nagyvárosi értelmiség köréből kerül ki, akik ideológiai beállítottságuk folytán a liberális demokrácia, valamint a széles körben érvényesülő politikai és szabadságjogok hívei, ezzel együtt elutasítják a társadalmi egyenlőtlenséget, és támogatják az állami korrupció elleni fellépést, valamint az egészségügy és az oktatás fejlesztését. Ez a társadalmi réteg nem fogékony a nemzeti-keresztény ideológiára, nézeteiben az Európai Unió értékeit, és a szélesebb körű integrációt vallja, a nyugati államokkal ápolna szorosabb kapcsolatot, és elutasítja a keleti diktatúrákhoz való közeledést. Ebbe a körbe tartozik ma már a korábban a kormánypártra szavazó jobboldali értelmiségiek egy része is.

Nincs számszerű adat arról, hogy a korábban szélsőjobboldali, jelenleg azonban magát néppártként definiáló ellenzéki párt támogatói közül hányan hívei a szélsőjobboldali politikának. Az ellenzéki pártok közül a korábbi szélsőjobboldali párt rendelkezik a legnagyobb támogatottsággal, a választásra jogosult szavazók 20 %-a támogatja. A baloldali és a liberális pártok rendkívül töredezettek, és főként a 2010 után megalakult pártok támogatottsága alacsony, 5% alatti. A korábbi, a kommunista párt jogutódjaként definiált két baloldali politikai párt támogatottsága ettől magasabb.

A kormánypolitikát támogató réteg az állami juttatásokat fontosabbnak tartja a liberális demokrácia értékeinél, és elfogadja a kormány nemzeti értékeit, és a nemzet függetlenségét hangsúlyozó konzervatív politikáját. A baloldali és liberális ellenzéki pártok támogatottsága pedig csökkenő tendenciát mutat, amelynek oka, töredezettségük és megosztottságuk mellett az is, hogy a középosztály körében egyre kevésbé népszerű a baloldali és liberális értékek hangsúlyozása. A szavazásra jogosultak csaknem harmada nem szavaz, mert kilátástá-

lan helyzetük és szegénységük eleve olyan reménytelen helyzetbe sodorta őket, amire egyik politikai oldal sem tud megoldást nyújtani.

A liberális demokrácia 2010-ben történő bukása több okra vezethető vissza. Az ország újkori történelmében a liberális demokráciának nincsenek hagyományai. A Horthy rendszer egy autokrata vonásokkal rendelkező, többpárti parlamenti rendszer volt, amelyik a tekintélyelvűséget és a konzervatív, nemzeti hagyományokat hangsúlyozta. Hatalmát szintén egy olyan középpártra alapította, amelyik elődlegesen az arisztokráciát és a vagyonos tőkés réteget képviselte, kisebb részben pedig a középbirtokosokat és a középosztályt. A kormányzó párt domináns szerepet töltött be a politikai rendszerben, ahol a liberális, baloldali és agrárpártok a parlamentben súlytalanná váltak. A szélsőjobboldali ideológia azonban idővel egyre nagyobb tömegtámogatottságra tett szert, és szerzett befolyást magán a kormányzó párton belül.

A kommunista rendszer fél évszázados létezése is akadályozta a demokratikus hagyományok kialakulását. A liberális demokrácia az átmenet időszakban azért sem volt sikeres, mert a Kádár rendszer ebből a szempontból kedvezőtlen paternalista hagyományokat alakított ki. A Kádár rendszer puha diktatúra jellegéből következik az is, hogy az átmenet kezdetén nem volt forradalom, amelyik a volt kommunista elitet megfosztotta volna politikai és gazdasági hatalmától. A békés átmenet eredményeként a volt kommunista elit az 1980-as évek második felétől sikeresen mentette át politikai hatalmát gazdasági hatalommá, amely az átmenet időszakától kezdve lehetőséget teremtett a volt kommunista párt jogutódjának, a szocialista pártnak ahhoz, hogy saját „holdudvart” és médiatúlsúlyt építsen ki. Mindez, valamint az ún. „kádári kisemberek” széles körű támogatása, amellyel azok szavazatait megszerzte, lehetőséget teremtett a számára ahhoz, hogy a választások többségét az 1990-es évek közepétől megnyerje.

A szocialista párt, a liberális párttal folytatott koalíciós kormányzás során azonban a paternalista politikán túl, olyan neoliberalis politikát folytatott, amely a piaci mechanizmusok hangsúlyozásán, az állam gazdasági

folyamatokba történő be nem avatkozásán, és az öngondoskodáson alapult. Ennek a magyar társadalomban nem voltak hagyományai, sokkal inkább az erős és központosított államnak, amelyik korlátozottan ismeri el a politikai és szabadságjogokat, valamint nem tekinti elsődrendű céljának a társadalmi egyenlőtlenség felszámolását. Az ország gazdaságát a szocialista és a liberális kormányok a túlhajtott privatizációval kiszolgáltatottá tették a globalizmus hatásainak, és nem támogatták kellőképpen annak a hazai tőkésosztálynak és középrétegnek az erősödését, amelyek a nemzeti értékek és a konzervatív ideológia iránt elkötelezettek.

A 2010-től kormányra kerülő jobboldali párt úgy vélte, hogy hátrányos helyzetét kompenzálnia kell, ezért a politikai hatalmát közjogi eszközökkel túlbiztosította, amihez társadalom- és gazdaságpolitikája révén megszerezte elsőként a középosztály támogatását, majd a „kádári kisembereket” is. Ennek a politikának a sikeréhez nagymértékben hozzájárult az is, hogy a 2008-as gazdasági világválság hatására a neoliberalizmus is válságba került, és erősödött az elvárás az erős állam iránt, amelyik a közérdekű problémákat gyorsan, és hatékonyan képes megoldani. A liberális demokrácia és a liberális gazdasági ideológia ezzel Magyarországon is végérvényesen negatív kicsengetéssé vált a lakosság nagy részében.

Jegyzetek

- 1 Sárközy Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig – Az állami tulajdon jogának fejlődése. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 34. o.
- 2 Bene László: A privatizálás és annak buktatói. Proinform, Budapest 1992. 100-101. o.
- 3 Ágh Attila: A privatizáció politikai szemszögből. Társadalmi Szemle 1991. 4. sz.
- 4 Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvéveszéki ellenőrzés. Nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok. Fejlesztéspolitika 2006. 5. sz. 57-76. o.
- 5 Orosz Éva: Félúton, vagy tévúton? Egészségügyünk múltja és az egészségpolitika alternatívái. Egészséges Magyarországért Egyesület, Budapest 1998
- 6 Lentner Csaba: Valóban magasabb szintű gazdasági modell a magyar piacgazdaság, mint a piaci elemekkel átitatott tervgazdasági rendszer? Heller Farkas Füzetek 8 (1-2) 2010. 11. o.
- 7 Mihályi Péter: A magyar privatizáció krónikája 1989-1997. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1998. 65-93. o.
- 8 Matolcsy György: Éllovasból sereghajtó – elveszett évek krónikája. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest 2008
- 9 Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég Kiadó, Budapest 2014. 121-131. o.
- 10 Medián felmérések. HVG 2018. március 15. 6-10. o.

Dr. Bordás Péter PhD

tudományos munkatárs, MTA-DE

Közszolgáltatási kutatócsoport

egyetemi tanársegéd, DE ÁJK, Pénzügyi Jog és

Közmenedzsment Tanszék

Két nézőpont a kormányzati transzferek kalkulációjához*

I. Bevezetés

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetében fontos szerepet játszanak a központi kormányzati transzferek, más néven költségvetési támogatások. A hazai rendszerben ez fölöttébb igaz, ugyanis annak mértéke 65-70% körül mozog a helyi önkormányzatok bevételi szerkezetén belül, azaz ez az egész rendszer alapja.¹ Így a helyi közfeladat-ellátás és a költségvetési gazdálkodás fenntarthatósága érdekében elengedhetetlen, hogy elegendő forrás álljon rendelkezésre, úgy hogy közben a túlfinanszírozás elkerülhető legyen. A helyi önkormányzatok támogatási rendszerének átalakítása hazánkban a rendszerváltástól kezdődően örökzöld téma, a legutóbbi nagy reform jellegű változást a 2011-2012-es év hozta, amikor is bevezetésre került a feladatfinanszírozás, s egyúttal a helyi adórendszert is kiigazították.

A finanszírozási rendszert komplex módon értelmezve annak része valamennyi bevételi forrás szabályozása, ugyanis a különféle ösztönzők jogforrásba építésével könnyedén alakíthatók. Így a saját bevételek, a költségvetési támogatások, vagy épp az átengedett központi adók is különféle motivációval és

hatással épülhet be a rendszerbe, melynek változását az elmúlt években tapasztalhattuk. A kormányzati transzferek tárgyalásánál fontos kérdés, hogy milyen pénzügyi-gazdálkodási érdekeltségi szabályokat közvetítenek. Ugyanis az állami támogatási rendszerek elemzésének egyik fontos tanulsága,² hogy a helyi pénzügyi önállóságot nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere és formája határozza meg. Ehhez pedig az alapvető kérdés az, hogy mi alapján kerüljön megállapításra a nyújtandó támogatás, mi legyen a viszonyítási pont. Jelen tanulmány e kérdést két nézőpont alapján járja körbe.

II. Alapgondolatok

A kormányzati támogatásoknak számos formája ismert, mely szabályrendszerét a költségvetési törvények tartalmazzák. A korábbi forrásszabályozást az Möt. értelmében felváltotta a feladatfinanszírozás,³ amely új fogalom tartalommal történő feltöltése azóta is problémás a szakmai körökben, ugyanis az önkormányzati reform minden szereplője mást várt tőle, s így másképp is értelmezte azt.⁴ Az új fogalom megjelenésében a korábbi forrásszabályozás, azaz a bevételi kapacitások szabályozásán alapuló rendszerhez képest a közfeladatok, azaz a helyi kiadások szabályozásával kívánt új logikát hozni a rendszerbe. A gyakorlati megvalósulása ugyanakkor felemás adatokat mutat, s a kiadások valós kalkulációja nem történt meg minden esetben, mely egy új rendszer alapját képezhetné.⁵ Épp ezért a hazai gyakorlat kevésbé alkalmas a két „alap” szabályozási nézőpont ismertetésére. Ugyanakkor sokan teszik fel a kérdést, hogy miben lehet másabb egy forrásszabályozási megoldás, mint egy feladat alapú finanszírozásra építkező rendszer. Így a hazai fogalomhasználatától elvonatkoztatva, vagy éppen annak jobb megértése érdekében jelen keretek között az általam két alapvetőnek vélt módszert, nézőpontot kívánom felvázolni, melyen az önkormányzati támogatási rendszerek nyugszanak. S ez esetben nem pusztán arról van szó, hogy a támogatás milyen formában kerüljön meghatározásra, hanem az azt megelőző elvi kérdésről, mely a rendszerek karakterét adja. A kérdés tehát adott, a közfelada-

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: (uók. szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus, Budapest 2016. 25-37. o.

tok kiadási szükségletét vagy a helyi bevételi forrásokat kell szabályozni?

A kormányzati transzferek szabályozásának körében az elkülönítés alapja tehát az lehet – tágabb megközelítésben –, hogy a helyi költségvetések kiadási vagy bevételi oldalának szabályozásával kívánja a támogatási célt megvalósítani a központi kormányzat. A két említett nézőpont, elv közül az első azt mondja, hogy a közfeladatok kiadási szükségletét kell figyelembe venni és abból kiindulni, tehát azt, hogy pontosan mennyibe kerül a közfeladatok ellátása helyi szinten. Ehhez képest a másik elv abban különbözik, hogy a helyi önkormányzatok bevételi forrásait veszi alapul, tehát azt, hogy mennyi helyi pénzügyi forrás áll rendelkezésre és az mekkora, milyen szintű közfeladat-ellátáshoz elegendő. Bármelyik elvi kiindulópont-ról is legyen szó, a kalkuláció nem egyszerű, a gyakorlatban számos modellt és elnevezést találhatunk. Továbbá az is leszögezhető, hogy a fogalomhasználat sem egységes a szakirodalmi források között, ahány ország annyi számítási megoldás létezik. Az angolszász szakirodalom számos tanulmánya foglalkozik a transzferek képletes számítási megoldásaival.⁶ Ennek részletes bemutatása nem tartozik jelen tanulmány keretei közé, így alapvetően csak a két fentebb említett elv menték kívánom meghatározni a rendszerek közötti különbséget. Így a kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás számításának elméletét kívánom bemutatni, mely a hazai szakirodalomban a kiadás- és forrásszabályozásnak nevezett páros megértéséhez nyújt elméleti alapot.

A szakirodalmi álláspontokat áttekintve láthatjuk, hogy még egy alap jelentőségű kérdést hozzá kell csatolnunk a témafelvetéshez.⁷ Mégpedig azt, hogy pontosan mit kell finanszíroznia a támogatásnak, a helyi közjavakkal szemben jelentkező keresletet vagy annak kínálatát. Vizsgáljuk meg, mi a különbség a kettő között, s milyen hatása lehet a finanszírozás kalkulációjára, illetve a feladat-ellátásra. A helyi közjavak iránti kereslet finanszírozása esetében arról beszélhetünk, hogy az adott helyi közfeladat igénybevételét finanszírozza a kormány, tehát a ténylegesen elvégzett, igénybe vett feladat után jár a támogatás. Azaz a számítás alapja az, hogy mekkora volt a kereslet az adott közszolgáltatás iránt, így például hány

fő gyermek iratkozott be óvodai ellátásba, vagy épp hány beteget kezeltek egészségügyi intézményben az adott időszakban. Ebben az esetben a cél, hogy csak a valóban felmerülő, ténylegesen szükséges mértékben fogyasszák és finanszírozzák a helyi közjavak előállítását, míg ebben a helyzetben az önkormányzat érdeke lehet a lakosság fogyasztásának, keresletének ösztönzése a magasabb támogatási összeg érdekében, mely az előző ellen hat. A kínálat finanszírozása esetében a helyi közfeladat folyamatos elérhetőségét, rendelkezésre állását biztosítja a támogatási rendszer, mely a valós igénybevételtől nagyban eltérhet. Arról van tehát szó, hogy a közfeladatot ellátó szervezet, önkormányzat vagy annak intézménye elérhetővé teszi a közszolgáltatást a lakosok számára, melyhez finanszírozást kap. Ebben az esetben az igénybevételtől függetlenül a működésben érdekelt mindegyik fél, mely pazarláshoz vezethet. Az előző esetben felhozott példánál maradván ez az elv azt mondja, hogy az adott oktatási-nevelési intézmény általános működtetését kell finanszíroznia, függetlenül attól, hogy hány gyermek vesz részt az óvodai nevelésben. Vagy egy másik példát felhozva: egy speciális betegek kezelésére szolgáló intézmény fenntartásának támogatását szolgálhatja úgy, hogy abban az időszakban lehet, hogy az igénybevétel minimális, de a lehetőség adott annak igénybevételére. Hasonló példa lehet az is, hogy a hajléktalanok számára nyáron is biztosított átmeneti szálláshely, nem csak télen, miközben jellemzően azt csak a hideg beálltával veszik igénybe.

A gyakorlatban persze ez a két elv sem válik el feltétlen, sőt, egy összetettebb finanszírozási megoldásban egymást kiegészítik. A feltett kérdésre válaszolva pedig megállapítható, hogy a egy támogatási rendszernek általánoságban a keresletet kell finanszíroznia, vagyis az a jobbik eset, ha a finanszírozás kalkulálása kapcsolatban áll a helyi közszolgáltatások iránti kereslettel.⁸ A kínálat finanszírozása egyes szerzők szerint kerülendő, mivel az a helyi pazarlást, túlköltekezést és az indokolatlanul drágább működést vonhatja maga után. De szükséges azt is megemlíteni, hogy olykor nem tekinthetünk el a kínálat finanszírozásától sem, mégpedig azokban az esetekben, ha olyan feladatokról beszélünk, mely biztosításához

nyomós társadalmi érdek fűződik – például szociális jellegéből adódóan –, s máskülönben azt a piac nem elégítené ki vagy olyan költségek mellett tenné, mely nem lenne megfizethető minden fogyasztó számára és helyi piaci kudarchoz vezetne. Példaként hozhatjuk fel a helyi szinten működő szenvedélybetegek kezelését, tanácsadását, társadalmi beilleszkedését támogató intézmények finanszírozását vagy épp a fogyasztóvédelmi ügyekben segítséget nyújtó irodák, szervezeti egységek támogatását, ahol a keresleti igények nagy szórást mutathatnak.

E rövid kitérő utána, a következőkben az eredeti kérdésnél maradván a kiadási szükséglet és a bevételi kapacitások kalkulálásának módszereit kívánom elemezni.

III. A kiadási szükséglet számításának módszere

A kormányzati támogatások egyik célja a helyi közfeladat ellátásának biztosítása, mely történhet annak egészének vagy egy részének finanszírozásával is. Ehhez pedig arra van szükség, hogy meghatározható legyen a helyi kiadási szükséglet minimális szintje, azaz a közfeladatok költségigénye. Ahhoz, hogy jobban lássuk, mit finanszíroz egy-egy központi kormányzat meg kell vizsgálnunk, hogyan veszi figyelembe a helyi feladatellátás pénzügyi vonzatát, azaz mekkora a kiadási szükséglet.⁹ Ehhez mindekelőtt érdemes a fogalom rövid áttekintése. A hazai szakirodalmakban és joganyagokban¹⁰ is találkozhatunk a költségek számbavételére vonatkozó utalásokkal, de azok tartalma a fenti okok miatt eltérő. Ez önmagában nem gond, hiszen a nemzetközi szakirodalomban és gyakorlatban sincs egységes gyakorlat arra vonatkozóan, hogy hogyan állapítható meg egy helyi feladat ellátási költsége, mivel az feladatunként és önkormányzati méretenként eltérő lehet.¹¹ Az optimális szint meghatározásához természetesen vannak viszonyítási alapok, így ilyennek tekinthetjük Oates decentralizációs teorémáját, mely szerint a helyi közfeladatokat lehetőleg azon a legalacsonyabb szinten kell ellátni, amely a költséghatékonyság szempontjából is ideális.¹² Azaz ha tudjuk az optimális

ellátási méretet, utána könnyebb a feladatellátás egyes elemeinek beárazása is.

Visszatérve a fogalom elemzéséhez, Bev Dalbhy definíciója szerint a kalkulált kiadási szükséglet azt az összeget takarja amennyiből az egyes helyi közjavakat (*local public goods*) és közszolgáltatásokat a szubnacionális kormányzati szinteknek optimális szint, valamint hasonló önkormányzati jellemzők mellett tudnia kell biztosítani.¹³ Így a számított kiadási szükséglet első hallásra azt sugallhatja, hogy a helyi költségek valós mértékének meghatározásáról van szó, de a gyakorlatban ez úgy tűnik, hogy támogatási típusonként, országonként eltérő eredményre vezet.¹⁴ Persze a támogatási összegek meghatározásához rendszerint készítenek valamilyen költség-kalkulációkat, mely során a kiadásokat próbálják valamilyen formában felmérni, így például a hazai költségvetési törvények is tartalmazznak ilyenre utalást. Ugyanakkor nem mindegy, hogy a költségek számításának mi az alapja, pontosan milyen költségekkel kalkulál a finanszírozó. A külföldi és hazai szakirodalmak tanulmányozása nyomán az tapasztalható, hogy alapvetően kétféle megközelítés van jelen a számított kiadási szükséglet meghatározásánál, mely olykor keveredhet is.¹⁵

Az egyik ilyen megoldás, hogy a kormányzat becslési módszerrel a közfeladat ellátásához kapcsolódó tényezőket árazza be, tehát az egyes tényezők piaci árának figyelembevételével matematikai úton próbálják meghatározni a szükséges költséget. Ez esetben viszont előzetes kalkulációról van szó, mely feltételes, s nem veszi figyelembe például a helyi piacok sajátosságait, a helyi jellemzőket. Az ilyen módszer alkalmazására akkor kerülhet sor, ha például egy új helyi közfeladat finanszírozási igényének meghatározásáról kell dönteni, amihez nem állnak rendelkezésre bázis évi költségvetési adatok és előzetes információink a költségek alakulásáról. E módszer akkor is alkalmazható, ha a központi kormányzatnak eleve nem célja a pontos költségigény meghatározása mert az például bonyolult, időigényes lenne, ezzel fenntartva annak a lehetőségét, hogy alul- vagy felülkalkulálják a valós költségeket. Ennek ellenére pont a kalkulációban rejlő ésszerűség lehetősége révén azt mondhatjuk, hogy képes korlátok közé szorítani a

költségeket. Ezt a megoldást becsült kiadási szükségletnek nevezzük, hiszen nem valós költségvetési adatokon nyugvó számítási alapja.

A másik lehetőség, amikor meglévő, bázis adatok alapján, a valós költségek figyelembevételével határozzák meg a támogatás összegét.¹⁶ Rögtön megjegyezendő, hogy a bázis adatok nem mindig feleltethetők meg a valós költségigényeknek, ugyanis a helyi túlárazás következtében ez gyakran eltérhet a reális piaci áráktól. Ugyanakkor tételezzünk fel azt az ideális állapotot, amikor a piaci viszonyoknak megfelelő költségek mellett kerül ellátásra egy adott önkormányzati feladat. Ekkor az önkormányzatok által kifizetett költségek szolgálják az kalkulációs alapot, melyből átlag normatívák képezhetők. Ez a megoldás abból a szempontból kedvezőbb, hogy az alulfinanszírozás elkerülhetőbbé válik. Viszont ebben a megoldásban is számos kockázati tényező van, így például az, hogy az önkormányzatok nem egyformák (adóerő-képesség, lakosságszám, terület stb.) s egyedileg minden önkormányzatra nem lehet külön képletet alkalmazni, mivel annak adminisztratív költsége nagyon magas lenne. Továbbá az is megemlíthető, hogy az ilyen alapú finanszírozás esetében az önkormányzatok érdeke az, hogy minél magasabb költségekről tudjon számlát felmutatni, s ezzel magasabb összegű támogatásra szert tenni. Ezt a módszert költés vagy teljesítés alapú kiadási szükségletnek nevezhetjük.

Az előzőekben röviden bemutatott két módszer rávilágít, hogy a kiadási szükséglet kalkulációján belül is több lehetőség kínálkozik, sőt a gyakorlatban sokszor ezek keverednek és kiegészítik egymást. A számítás alapjának tisztázását követően nézzünk néhány konkrét példát, hogy a gyakorlatban milyen típusai lehetnek, hogyan valósulhat meg a kiadási szükséglet számítása.¹⁷ Robert W. Ráfuse csoportosítását követve, az alábbi típusokat emelhetjük ki:

a) *műszaki paraméterek alapján történő támogatás-meghatározás*: Az egyik legegyszerűbbnek és leginkább valós képet mutató számítási módszernek tekinthető a kiadási szükséglet meghatározása során, ha az egy egységre jutó bekerülési költséget határozzák meg, már ha az adott

közszolgáltatás technikai jellemzői ezt lehetővé teszik. Azaz ez csak akkor valósulhat meg, ha a közszolgáltatás költségelei teljesen feltérképezhetők, tehát pontosan tudjuk mennyit költött az adott feladatra az ellátó intézmény. Így, a műszaki paraméterek ismeretében matematikailag meghatározható az egy egységre jutó támogatás mértéke. Vegyük ehhez a helyi közvilágítás finanszírozásának példáját, műszakilag tudjuk, hogy hány km hosszú a vezetékhálózat és mennyi világítótest működik a településen, így az éves költségek leoszthatók egy egységre, kilométerre vagy darabra. Hasonló logika alapján említhetjük a közművek kiépítésének finanszírozását is, hiszen méterben vagy négyzetméterben meghatározhatók az egységköltségek, így például egy útépítés vagy vezetékes ivóvíz-hálózat kiépítése esetében.

b) *egyedi önkormányzati támogatások költségkalkulációja*: a második bemutatandó típus esetében, amikor a támogatás formája is megengedi, – ilyen például a céltámogatások, fejlesztési támogatások köre – lehetőség kínálkozik a valós piaci költségek meghatározására, a piaci szereplőktől kért árajánlatok segítségével. A gyakorlatban ez leginkább a pályázati úton elnyerhető kormányzati támogatások esetében érvényesülhet, ahol részletes költségkalkuláción, árajánlatokon keresztül meghatározhatóvá válik a kiadási szükséglet mértéke. A legtöbb esetben a pályázat feltétele az ilyen kalkuláció elkészítése, s jellemzően több árajánlat bemutatása is szükséges, azaz a projekt-költségvetés elvére épül. Például egy közpark kialakításának vagy egy stadion építésének egyes költségelei viszonylag jól kalkulálhatók, mely a támogatás alapját képezheti.

c) *a közszolgáltatás jogszabályi úton meghatározott összetevőinek költség-kalkulációja*: Vannak olyan közfeladatok, ahol nem értelmezhető a helyi szolgáltatási színvonal, s így lehetőség kínálkozik a közszolgáltatás jogszabályi feltételei alapján történő beárazására. E körben tipikusan a helyi pénzügyi szociális ellátások említ-

hetők példaként. A központi jogszabály meghatározza a jogosultsági részletes feltételeit és beárazza annak egyes elemeit, így például gyermekeként, vagy a lakott építmény nagysága alapján határoz meg egy egységnyi összeget, mely alapján a támogatás összege meghatározhatóvá válik. Az alsóbb kormányzati szint pedig maximum csak felfelé térhet el ettől saját bevételei terhére, de a részére folyósított központi transzfer mértéke egyenlő a jogosultak részére meghatározott összegek kumulációjával.

d) átlagos kiadási költségek kalkulálása: Az utolsó, általam megemlített módszerrel szintén gyakran találkozhatunk a támogatási rendszerek elemzésekor, annak esetleges negatív hatása ellenére is. Ez esetben arról van szó, hogy az átlagos kiadási költségeket veszik alapul, jobb esetben valamennyi önkormányzati egység adatainak átlagolásával, rosszabb esetben néhány mintatelepülés adataiból elkészítve. Tehát valamennyi, azonos csoportba tartozó helyi egység számára ugyanazt az átlagköltséget határozzák meg, elkerülve az egyediesítés túlságosan bonyolult vagy költséges voltát. A kalkulációban tehát a minimum és maximum kiadási összegek is szerepelnek, mely szórása nagy is lehet, ezért fenn áll annak a veszélye, hogy egyes önkormányzatok nem lesznek képesek az átlagos támogatási összegből a feladatot, míg mások túlköltezhetnek. Ez a kalkuláció különösen kockázatos, ha az önkormányzati egységek méretei vagy épp maga a közfeladat nem összehasonlítható, s a helyi sajátosságok nem építhetők be a rendszerbe. Ennek fényében azt mondhatjuk, hogy az átlagos kiadási költségek kalkulálása abban az esetben járható út, ha a helyi önkormányzatok viszonylag szélesebb pénzügyi autonómiával rendelkeznek, és a kalkulációból eredő eltéréseket saját hatáskörben kezelni tudják. Persze a szélsőségektől eltekintve, egy jól kalkulált átlagköltség az átlagos önkormányzatok számára, optimális felhasználás mellett elegendő forrást biztosíthat.

Tehát mint láthattuk, a kiadási szükséglet módszere is több elvre épülhet és számos típusa képzelhető el. Mindezek alapján zárás-ként érdemes összefoglalni, hogy melyek azok a legfontosabb követelményeket és esetleges veszélyek, melyre figyelemmel kell lenni. A Steffensen és Larsen által meghatározott feltételeket követve, azt mondhatjuk, hogy a kiadási szükséglet kalkulációja, akkor működhet megfelelően, ha az alábbi szempontokat figyelembe veszi a jogalkotó.¹⁸

- Egyértelműen és világosan meg kell határozni a támogatandó helyi közfeladatot és annak jellemzőit a kiadási szükséglet kalkulációja előtt.
- A kalkulációhoz objektív számítási alapot kell választani, mely képes reprezentálni a valós költségeket, s az önkormányzatok sajátosságaitól függetlenül.
- A helyi bevételi struktúrában forrásteremtési lehetőséget kell biztosítani a kalkulált támogatás által esetlegesen nem finanszírozott költségekhez vagy biztosítani kell az önkormányzatok közötti együttműködés lehetőségét.
- A legtöbb esetben az a jobb, ha a helyi közszolgáltatások iránti keresletet támogatja a rendszer, s elkerüli a túlfinanszírozást.
- A közszolgáltatás iránti kereslet objektív meghatározásához hiteles információkra van szüksége a döntéshozónak, így a szolgáltatás költségeiről, az igénybe vevők köréről és számáról. Ehhez a helyi önkormányzatok pontos adatszolgáltatására van szükség.
- Olyan számítási képletet kell kialakítani, melye elemei előre rögzítettek, nyilvánosak, egyértelműek, s biztosítja az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.
- Kerülni kell a túlságosan bonyolult – valamennyi helyzethez alkalmazkodni próbáló – számítási képleteket, ezzel csökkentve a tévedés lehetőségét.
- A támogatási módszert kialakításánál figyelni kell arra, hogy ne okozza a helyi pénzügyi érdekeltség megszűnését, így támogatja a helyi adók kivetését, a saját források kiaknázását.

IV. A bevételi kapacitás számításának jelentősége

A kiadási szükséglet kalkulálása mellett, a kormányzati transzferek szabályozása körében, a másik nézőpont a bevételi kapacitás kalkulációja. Az előzőekben bemutatott módszer abból indult ki, hogy a kiadási szükséglet számítható, s erre építhető a támogatási rendszer. Ezzel szemben ez a nézőpont abból indul ki, hogy a helyi közszolgáltatások ellátásához megfelelő bevételi forrásokat kell biztosítani a szabályokon keresztül, azaz a bevételi struktúrát kell úgy szabályozni, hogy az biztosítsa a feladat-ellátást.

Mint már a bevezetőben említésre került, a helyi önkormányzatok bevételi forrásai több kategóriából tevődnek össze. Ez persze önkormányzati modellenként eltérő, viszont a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapján általánosságban négy nagy körbe sorolhatjuk azokat. Így beszélhetünk saját bevételekről, átengedett és megosztott központi közbevételekről, kormányzati transzferekről, valamint a hitelekről és nemzetközi támogatásokról. A fentiekől eltérő csoportosítást találhatunk Nagy Árpád munkájában, aki öt bevételi típust különít el, melyek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferek), az egészségbiztosítási támogatások és a hitelek.¹⁹ Ehhez képest Zsugyel János az első három típust emelik ki, mint klasszikus bevételi forrásokat.²⁰ Fontos megemlíteni, hogy a költségvetési támogatás és az adómegosztás közötti határvonal nem éles, abban az esetben, amikor nem a képződés helye szerint jut vissza a megosztott bevétel, vagy működik a kiegyenlítő mechanizmus, akkor inkább támogatásnak tekinthető az átengedett, megosztott forrás.²¹ A következőkben a a bevételi szerkezetből alapvetően a saját bevételekkel és a megosztott közbevételekkel kapcsolatban értelmezem a bevételi kapacitás kalkulációját.

Az előzőekben már tárgyalt központi transzferek egyik célja a helyi források kiegyenlítése a közfeladatok finanszírozása érdekében, azaz a helyi bevételi forrásoknak is fontos szerepe lehet a pénzügyi gazdálkodásban. A másik nézőpont tehát ebből indul ki, hogy szükséges a bevételi kapacitások kalkulációja is a

finanszírozási rendszer kialakításához. Azaz a helyi pénzügyi kapacitások meghatározása a bevételi oldal szabályozásával is történhet.²² De ahogyan már utaltam rá, a gyakorlatban nincs ilyen éles határvonal a bevételi és kiadási oldal szabályozásában, jellemzően a kettő kiegészíti egymást, s csupán a nézőpontok súlya tér el az egyes rendszerekben.²³

A bevételi kapacitás fogalmának tisztázása az angol *fiscal capacity* definíciója nyomán fogható meg legkönnyebben, mely szerint ez a központi vagy helyi kormányzati szint potenciális képessége arra nézve, hogy saját bevételekből finanszírozzák az általuk ellátott feladatokat.²⁴ Ennek kalkulációja pedig a bevételi források számbevételével azonosítható. Magyarul arra keresi a választ, a helyi szinten ellátandó feladatok hogyan és mennyiben kerülhetnek helyi forrásból, helyesebben a saját bevételekből ellátásra. Tehát a nézőpont sajátossága, hogy a saját bevételek körében a helyi adókat, esetleg a megosztott központi adókat veszik számításba amennyiben azok beszedésére a helyi önkormányzat jogosult.²⁵

A bevételi kapacitás számítása több célt szolgálhat. Egyfelől a helyi közfeladat-ellátás finanszírozása úgy is történhet, hogy a feladatok decentralizálásával együtt a központi kormányzat meghatározza annak helyben képződő forrásait, amiből tehát biztosítani kell. Ez előző megoldáshoz képest itt tehát azt veszi figyelembe a kormányzat, hogy ha helyi szintre telepít egy feladatot, ahhoz mekkora saját forrás áll rendelkezésre. Ehhez viszont kalkulálni szükséges a bevételi kapacitásokat. További célja lehet az is, hogy az előzőekben már tárgyalt központi kormányzati transzferek mellett, feltárásra kerüljön, hogy mekkora a helyi szinten beszédhető forrás, amennyivel csökkenteni lehet a központi támogatást.²⁶ Azaz ha tudjuk az adott közfeladat költségigényét és kiszámítjuk a helyi bevételi kapacitást, akkor a kettő különbségéből megkapjuk, hogy a központi kormányzatnak kell-e és ha igen, mekkora összegű támogatás kell nyújtania. De a célok között említhetjük az is, hogy a regionális különbségek felmérése is alkalmazható, mely szintén a forráselosztásban játszhat fontos szerepet.²⁷

A fogalom értelmezéséhez visszakanyarodva a bevételi kapacitások kalkulációja so-

rán, a lehetőségek feltárásáról van szó, még hozzá azoknak a bevételi forrásoknak, melyet ideális körülmények között az adott önkormányzatnak be kell tudni szednie.²⁸ Könnyen belátható, ahogyan a kiadás kalkulációjánál is itt jelentős szerepe van a becslésnek, mely a valóságtól könnyen eltérhet. Már a körülhatárolás is problémás lehet, hogy mely forrásokat veszik figyelembe, a helyi adók mellett a megosztott adókat vagy egyéb más forrásokat is. Mivel jellemzően a helyi adókhoz kötődik, így a bevételi kapacitás nagyban függ a helyi adók alapjától, az adó mértékétől, az adóbehajtás hatékonyságától és nem kevésbé az adóelkerülés jelenségétől.²⁹ Mivel az utóbbi két tényező jelentősen eltérhet egyes települések között, illetve annak hatása valójában nem a kapacitásra van hatással – inkább a helyi hatékonytalanságot mutatja – így a bevételi kalkulációk során jellemzően a helyi adók viszonylagos alapját és az adó mértéket veszik alapul,³⁰ mellyel a beszédhető adó összegét megközelítőleg határozzák meg. A lokális kormányzati szint bevételi kapacitásának számítása során az angolszász terminológiában használják a „representatív adórendszer” (*Representative Tax System*) kifejezést, mely egy átlagos egység kapacitását írja le.³¹ Egy másik megoldás lehet, amikor a korábbi évek adóbevételeit tekintik bázisnak, s legalább akkora mértékű bevételi kapacitással számolnak. Ez viszont büntetheti a magasabb adókat kivető vagy épp hatékonyabb adóigazgatást működtetőket, s támogatja az ellenkezőjét. Ennél valamivel jobb megoldás, amikor országos átlagot készítenek egyes településkategóriákra, melyben a minimum és maximum értékek is szerepelnek. De ahogy a kiadás kalkulációjánál is láttuk, ennek is lesznek nyertesei és vesztesei.

Mint említésre kerül speciális helyet foglalnak el a bevételi kapacitások kalkulációjában a megosztott és átengedett bevételek, így ezek szerepének rövid áttekintése is szükséges.

Az adómegosztás (*tax sharing*) lehetősége a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok egyik fontos eszköze lehet, a pénzügyi egyensúly biztosítása érdekében. E bevételi forma alatt olyan közhatalmi bevételekről beszélünk, mely a központi kormányzat döntésének megfelelően közösen illeti meg a képződés helye szerinti önkormányzatot és a központi

költségvetést.³² Pontosabban ebből a döntési lehetőségéből kifolyólag Junghun Kim és Hansjörg Blöchliger is figyelmeztet rá, hogy erősen kitett a politikai folyamatoknak, mivel a központi kormányzat célja a megosztott rész csökkentése a helyi kormányzaté pedig annak növelése.³³ Tehát ezek a közbevételek kevésbé tekinthetők stabil pénzügyi forrásnak, hiszen a központi kormányzat bármikor dönthet úgy, hogy megszünteti annak átengedését, megosztását.

Az átengedett és megosztott közbevételek a szakirodalmi álláspontok szerint a helyi önkormányzati bevételi struktúrában a központi kormányzati transzferek és a saját bevételek között helyezkednek el jellemzőik alapján. Ennek megemlítése azért is fontos, mivel e kettőség megjelenik a forrás sajátosságában is. Így pedig abban, hogy helyben képződő forrásokról van szó úgy, mint a saját bevételek esetében, másrészt központi döntés révén részesül belőle a helyi kormányzati egységek, melyben pedig a támogatásokra hasonlít. A pénzügyi autonómia szempontjából is a fenti kettő között helyezkedik el, a támogatásoknál nagyobb, a helyi adóknál kisebb mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára – ahogy egy OECD tanulmány ezt megfogalmazza.³⁴ Szükséges továbbá arra is utalni, hogy az átengedett és a megosztott jelzők használata nem egységes, sok esetben ez nem kerül elválasztásra a hazai szakirodalomban.³⁵ A megosztott közbevételek esetében a helyi önkormányzat jár el, mint adóhatóság, s a bevétel jogszabályban meghatározott arányát a központi költségvetés részére átutalja.³⁶ Az átengedett közbevételek esetében a központi adóhatóság által beszédett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a bevétel képződés helye szerinti önkormányzat részére.³⁷

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a megosztott és átengedett bevételek a kormányzati transzferek között vagy mellett a horizontális és vertikális kiegyenlítés eszközei, mely a helyi érdekeltséget jobban előtérbe helyezi a kormányzati transzfereknél, s a helyi adottságokat jobban tükrözi. Így a bevételi kapacitás kalkulációja során, figyelembe lehet venni az ebből származó forrásokat is, ráadásul ebben az esetben a központi kormányzat automatikusan információhoz is jut a megosztott, átengedett rész útján, s így valós kiegyen-

lítési mechanizmusként szolgálhat a bevételi kapacitások között.

Ugyanis a helyi bevételi kapacitásokról valós képet csak úgy kaphat a központi kormányzat, ha hiteles, egyedi adatokkal rendelkezik valamennyi helyi kormányzati egységről, ugyanakkor ennek beszerzése és feldolgozása túlságosan költséges is lehet, különösen a helyi adók esetében.

A szakirodalmi álláspontokat összevetve a bevételi kapacitás kalkulációjával kapcsolatosan az alábbi főbb megállapításokat tehetjük, melyet figyelembe kell venni e nézőpont alkalmazása során:

- A helyi adóbevételek alkalmasak lehetnek a bevételi kapacitások összehasonlítható méréséhez, de csak akkor, ha annak bevezetése viszonylag egységes az országon belül, s megfelelő adatok állnak róla rendelkezésre a központi kormányzat számára.
- A helyi bevételi kapacitások jelentős eltéréseket mutathatnak a kormányzati szint nagyságától, földrajzi elhelyezkedésétől, népességétől, gazdasági potenciáljától függően.
- A bevételi kalkuláció alapját képezheti a közfeladatok decentralizációjának, a helyi kapacitások maximális kihasználásához.
- Megállapítható, hogy nincs a helyi bevételi kapacitások számítására alkalmas egységes képlet vagy mutató, így bármely megoldásról is legyen szó, csupán egy becsült értéket kaphatunk.
- Fontos a helyi szint felelősségének és érdekességének beépítése a szabályrendszerben, hogy ezeket a bevételeket szedje is be, vagy más forrásból pótolja.
- A bevételi kapacitások jellemzően a támogatási rendszerbe, korrekciós tételként kerülnek beépítésre.
- Azokon a helyeken, ahol a bevételi kapacitás kisebb az átlagnál, ott szükség lehet kiegészítő támogatások alkalmazására a horizontális egyensúly fenntartása érdekében.

Mindezt összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a helyi bevételi kapacitások számításának fontos szerepe lehet a központi kormányzati transzferek meghatározása során. S e körben

nem pusztán a lehetőségek meghatározásán van a hangsúly, hanem a helyi bevételi források biztosításán és szabályozásán, mely a finanszírozási rendszer érdemi elemévé válhat. Azaz a forrásszabályozás logikája mentén abból indul ki, hogy a lokális bevételi struktúra körülhatárolásával a helyi közfeladatok ellátása részben biztosítható legyen. Tehát a központi kormányzati támogatások rendszerébe is beépítésre kerülhet a bevételi kapacitás számítása, negatív támogatás formájában. E tekintetben a helyi adóknak van kiemelt szerepe, mint általánosságban a legnagyobb helyi sajátbevételnek. De utalni szükséges rá, hogy a valós bevételi kapacitásban több más bevételi formának is fontos szerepe lehet, így vállalkozásból származó bevételeknek, vagy épp az illeték- és díjbevételeknek. A bevételi kapacitások kalkulálása, szabályozása a pénzügyi egyensúly fenntartása miatt is fontos, egyes elméletek szerint az a jobb megoldás, ha a helyi közfeladatok ellátása nagyobb részben helyi forrásból, helyi döntés mellett kerül megszervezésre.

V. Összegzés

A kormányzati transzferek tárgyalásánál a legfőbb kérdés, hogy a szabályozás milyen pénzügyi-gazdálkodási érdekeltségi szempontokat közvetít. Legyen szó a kiadási vagy a bevételi kapacitások számításának nézőpontjáról, mindkettő esetében a részletekben rejlik a támogatási rendszer működésének kulcsa. Ahogyan az állami támogatási rendszerek elemzésének egyik fontos tanulsága az, hogy a helyi pénzügyi önállóságot nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg. Más eredményre vezethet, ha a kiadási szükséglet felmérésén, vagy ha a lehetséges bevételi kapacitások számítására építik az önkormányzatok támogatását.

A rendszeren belül láthattuk, hogy a költségvetési támogatások és az adómegosztás közötti a határvonal nem éles. Abban az esetben, ha a képződés helyére jut vissza az átengedett bevétel, akkor inkább támogatásnak tekinthető az ebből származó forrás.

Így egy új támogatási rendszer kialakításához a fentebb elemzett és felsorolt szempontok figyelembevételére van szükség, különösen hi-

teles információkra, a helyi közszolgáltatások iránti kereslet felmérésére, az adóerő-képesség feltárására, s persze arra, hogy valamely nézőpontot a kormányzat magáévá tegye, vagy azokat kombinálja. Nem mondható, hogy az egyik vagy a másik nézőpont vezethet működőképes támogatási rendszerhez, inkább azon van a hangsúly, hogy egy jól működő támogatási rendszerben mindezekre figyelemmel kell lenni.

Jegyzetek

- 1 Természetesen ez településenként eltérő, melyet számos tényező befolyásol, de általánosságban elmondható, hogy a teljes rendszert tekintve, 2014-ben 67,8%-át tette ki a bevételi szerkezetnek. Lásd erről részletesebben: Bordás Péter: A települési adó. Megoldás? In: (Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen 2017. 157. o.
- 2 Bordás Péter: Forrásszabályozás és feladatfinanszírozás az önkormányzati rendszerben. Disszertáció, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- 3 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mőt.v.) 117-118. §.
- 4 Bordás Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? Közjogi Szemle 2017. 2. sz. 56-65. o.
- 5 Bordás: Feladatfinanszírozás... i.m.
- 6 Lásd erről részletesen Bailey, J. Stephen: Local Government Economics: Principles and Practice. Houndmills, Macmillan Press 1999. 183-206. o., továbbá Rafuse, Robert W.: Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington 1990. 105-120. o. vagy Auten, Gerald E.: The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32-75. o., Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian: Toward a More General Theory of Revenue Assignment. Working Paper, International Center for Public Policy, 2012. 16-28. o.
- 7 Steffensen, Jesper – Larsen, Henrik Fredborg: Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences. The World Bank, Washington 2005. 26-30. o.
- 8 Auten, Gerald E.: i.m. 32-75. o.
- 9 Az angolszász terminológiában az expenditure needs vagy a spending needs fogalmával írható le.
- 10 Például a Mőt.v. feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályai vagy épp az éves költségvetési törvények.
- 11 Rafuse, Robert W.: i.m. 5-6. o.
- 12 Oates: An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, 37(2), September. 1999. 1128. o.
- 13 Dahlby, Bev: Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants. International Tax and Public Finance, 3(3), 1996. 397-412. o.
- 14 Steffensen, Jesper: i.m. 21-25. o., Swianiewicz, Pawel: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies, 2014, Vol. 40. No. 2. 295-301. o.
- 15 Rafuse, Robert W.: i.m. 7-9. o.
- 16 Gordon, Tracy – Auxier, Richard – Iselin, John: Assessing

Fiscal Capacities of States A Representative Revenue System-Representative Expenditure System Approach. Urban Institute. Washington 2016. 38. o.

17 A technika alkalmazását egy példán keresztül láthatjuk az alábbi tanulmányban: Rafuse, Robert W.: i.m. 109-110. o.

18 Steffensen, Jesper: i.m. 12. o. valamint Larsen, Henrik Fredborg: i.m. 26. o.

19 Nagy Árpád: Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga. In: (Földes Gábor szerk.): Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 164. o.

20 Zsugyel János szerk.: A közpénzügyek nagy kézikönyve. ComLex Kiadó, Budapest 2009. 102. o.

21 Péteri Gábor: Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: (Horváth M. Tamás szerk.): Kilengések. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2014. 29–51. o.

22 A magyar forrásszabályozási rendszer részletes tárgyalását lásd: Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február. 127. o. valamint Bordás Péter: Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban – A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján. Miskolci Jogi Szemle 2015. 1. sz. 129-147. o.

23 A bevételi kapacitás és a kiadási szükséglet kalkulációjának eredményét egy amerikai példán keresztül lásd: Gordon, Tracy – Auxier, Richard – Iselin, John: i.m. 50-51. o.

24 Rafuse, Robert W.: i.m. 1. o.

25 Yilmaz, Serdar: Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity. World Bank Institute, Washington 2016. 2-3. o.

26 Patonov, Nikolay: Local Fiscal Capacity in the New Members of the European Union: Is It Efficient? International Journal of Synergy and Research, Vol. 2, No. 1, 2013. 57-70. o.

27 Yilmaz, Serdar: i.m. 2. o.

28 Boyle, Richard – O’Riordan, Joanna: Capacity and competency requirements in local government. Institute of Public Administration, Dublin 2013. 22-27. o.

29 Steffensen, Jesper: i.m. 24. o.

30 Itt utalni kell arra, hogy a helyi önkormányzatok adó-megállapítási joga legtöbb európai országban az adó mértékének valamilyen formában történő meghatározására is kiterjed, így külön vizsgálat tárgyát képezheti az is, hogy az adó mértékének meghatározásában mekkora önállósággal rendelkeznek helyi szinten.

31 Yilmaz, Serdar: i.m. 4. o.

32 Junghun Kim – Hansjörg Blöchliger: Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations. Challenges Ahead. OECD Fiscal Federalism Studies, 2015. 20. o.

33 Junghun Kim – Hansjörg Blöchliger: i.m. 20. o.

34 Blöchliger, Hansjörg – Petzold, Oliver: Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009/10. 3-4 o.

35 Maga a költségvetési törvény sem rendelkezik külön róla.

36 A hazai rendszerben ilyen a gépjárműadó.

37 Bende-Szabó Gábor: Helyi önkormányzatok és pénzügyeik Európában. In: (Kusztusné Nyitrai Edit szerk.): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest 2003. 20 o. Ilyen volt hazánkban 2013-ig a személyi jövedelemadóból származó bevétel.

Jenő Czuczai

Legal Adviser at the Legal Service of the Council of the EU

visiting Professor of the College of Europe in Brugge

Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for 'Privileged partnership'-type agreements between the EU and its neighbours¹

Abstract: This contribution aims at giving a comprehensive, horizontal and detailed analysis on Article 8 TEU, which was introduced by the Lisbon Treaty in 2009 in the EU founding Treaties as a special legal basis for concluding 'specific agreements' with the so-called 'neighbouring countries' of the EU in the context of developing a 'privileged relationship' with them for the purpose of 'establishing an area of prosperity and good neighbourliness', based on close and peaceful cooperation. It will address first of all the historical background of this unique (but somewhat 'forgotten') legal basis; then how it can be distinguished from Article 49 TEU (accession treaty legal basis) and Article 217 TFEU (association agreement legal basis)?; what are the main legal doctrinal, political and institutional elements and the real effect utile of this specific legal basis?; what type of potential specific agreements could be concluded by the EU based on this legal basis?; why it has not been used so far? and whether what could be the future legal and political advantages of its potential application?; finally what legal (and/or political) limits could be addressed in terms of using it, especially following the very rapidly and constantly developing jurisprudence of the CJEU, strongly defending the autonomous nature of the EU legal order and the values, based on which the EU is built upon?

I. Introduction

Article 8 TEU was a great legal innovation of the Lisbon Treaty (and before that of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe²). It was born together with the reformed foreign policy approach and substantially renewed European Neighbourhood Policy (ENP) of the EU after 2003³. A new concept of the ENP was undoubtedly necessary for the EU after its biggest ever enlargement, which was politically decided at the Göteborg European Council Summit in June 2001⁴ and when the EU admitted ten new Member States (from Central and Eastern Europe plus Cyprus and Malta) at the same time in 2004. It was inevitable and rational to offer a new concept and a new 'Wider Europe' dimension⁵ to all the neighbouring countries, a new real European 'neighbourhood policy' perspective first of all for the 'immediate neighbourhood' (or as it was called at that time 'immediate proximity'⁶) of the enlarged Union primarily in order to avoid any further division between the Union and (after the 'so-called big bang 'Eastward enlargement') the newly occurring outer periphery of the EU as well as to further ensure, but in a more coherent and consistent way, peace, prosperity and stability in the wider Europe, not focusing only on the Western Balkan, but even much beyond it. This meant a new dimension both to the EU's 'old' (EFTA countries, mini states) as well as to the 'new' neighbours (like e.g. former PCA partners in the Eastern Europe etc) all together, since it was clear that not all 'neighbouring countries' around the EU can join the EU in the foreseeable future or there are some, which don't have even the idea and/or the aspirations to ever join the EU. The EU had to offer something new to them too after 2003. In my view, the elaboration of a new ENP concept (with the newly invented special 'neighbourhood clause' as new legal basis in the EU primary law) was also a historical commitment and great practical challenge for the EU especially vis-à-vis the Eastern European neighbourhood, what concerns the newly emerged democracies from the ex-Soviet Union block to give them help and a renewed European per-

spective (later on these states became the so-called 'Eastern Partnership' partners).

The Article 8 TEU, which is the main subject of this legal and political analysis, reads as follows:

"1. The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation.

2. For the purposes of paragraph 1, the Union may conclude specific agreements with the countries concerned. These agreements may contain reciprocal rights and obligations as well as the possibility of undertaking activities jointly. Their implementation shall be the subject of periodic consultation."⁷

Regrettably, however, since the entry into force of the Lisbon Treaty, so from 1st December 2009, this new Treaty provision despite its constitutional significance⁸ and its distinguished place in the Treaties' architecture has not yet been applied. The usefulness and the practical relevance of Article 8 TEU as a special new legal basis for concluding specific agreements with neighbouring countries in the academic literature has been assessed very negatively so far. For example, S. Blockmans in his most recent comprehensive paper on the ENP gave the following summary on this unique Treaty legal basis: "Article 8(1) TEU represents a container concept that does not provide the necessary teeth for the Union's paper ENP tiger to survive in the mercurial neighbourhood. Moreover, the instruments through which the ENP has to be implemented have to be borrowed from other parts of the treaties, from which Article 8 TEU is disconnected. (...) When looking at the big picture, the inclusion of a specific neighbourhood clause in the Lisbon Treaty is emblematic of the overall reactive nature of the EU's actions in its neighbourhood, captured by the maxim 'too little, too late'."⁹ Others consider Article 8 TEU just being a 'programming' or 'framework provision', the inclusion of which into the Treaties 'was largely inspired by political and symbolic motivations', it is practically and essentially a 'declaration of intent', the added value of which 'seems rather limited' and 'not very clear'¹⁰. In fact, 'the special relationship envisaged under Article 8 TEU lacks exclusivity. It is not at all clear what kind of specific benefits it offers to neighbour-

ing countries in comparison with traditional association or even partnership agreements. (...) Hence Article 8 TEU is essentially a political provision the significance of which for practical development of the EU's neighbouring relations is questionable'.¹¹

From the most recent related literature, for instance, G. Van der Loo even concludes that 'it is unlikely that this new neighbourhood clause will be used as a legal basis for the conclusion of future agreements with other (other than Ukraine) EU 'neighbours' such as those envisaged with Switzerland, Russia and the micro-States..', simply because, based on his research, from a practical point of view it is not needed.¹²

As a contrast, there are on the other hand also more positive, forward-looking and perhaps more wide-ranging and pragmatic assessment as well. For example, Ch. Cellierino strongly supports the future use of this special and innovative legal basis by arguing as follows: "...The wording of the provision...seems to incorporate a change of approach at primary law level: ...the focus should rather be put on selected priorities reflecting EU interests in stability (around its borders). The above reading of the provision seems further confirmed by the location of Article 8 within the 'Common Provisions' of the TEU. It is not related to the enlargement provision (Article 49 TEU), nor is it included in the specific sections of the Treaties relating to the external action of the Union, namely Title V TEU, and Part V TFEU. As a consequence, ENP qualifies as a structural element of the EU, a necessary tool for its peaceful existence. In order to be effective, ENP is designed as an inter-treaty (formerly inter-pillar) legal basis, involving as much TFEU competences (e.g. migration, development, energy, transport, environment, free movement of persons, trade) as CFSP competences (e.g. political dialogue, security and defence). In this perspective, its location outside of Title V TEU regarding specific provisions on CFSP allows Article 8 to operate regardless of the limits imposed by Article 40 TEU... (thus) measures aimed to support reforms or address emergencies in the neighbouring countries could be adopted on the grounds of Article 8 TEU, endorsing all the sectors necessary to pursue EU stability objectives, whether they belong to CFSP, CSDP or TFEU competences... If a more "self-interested" approach is followed by the EU, in the spirit of Article 8 TEU, it is possible that also some types of reticence from third countries

could be overcome. It would be a real shame to fail on this attempt."¹³

Myself, personally I tend to rather belong to this more optimistic latter group of academics, since I also think that there is a huge potential in Article 8 TEU as a really unique legal basis, the use of which would bring many added value in the future bilateral contractual relationship of the EU with its neighbours. In this contribution, therefore, I would like to develop my arguments why there is *effet utile véritable* of this so far unused legal basis, and why it would be desirable and reasonable to exploit its great degree of flexibility in the future. For that purpose, I try to shed light on some misunderstandings as regards its interpretation, to explore the reasons why it has not been used so far, and why it could be used in the future, but I wish also to remain practical, realistic and objective, so at the end I will also point out the limits in its use and the possible difficulties in terms of reflecting on it as a potential legal basis for "Privileged partnership-type" neighbourhood agreements from the view-point of concrete treaty negotiations.

II. The historical background-some further reflections

Concerning the political genesis of Article 8 TEU and the precise and detailed analysis on the *travaux préparatoires* of the birth of this Treaty provision we have many articles already published.¹⁴ Thus, I would like to add just some further aspects and/or to underline again some very important elements from the historical development process, which has not yet been given, in my view, perhaps sufficient attention so far.

The first aspect is the very special historical context, in which this new Treaty provision was born. The second one is about its clear-cut and very focused *finalité politique*, which gives it a distinct and self-standing so-called 'catch all' legal basis character, not comparable in this sense to most of the already existing ones. Thirdly, it is still worth stressing that the real and primary aim of this provision, in my view, was historically to offer a new type of agreement for 'Privileged relationship (part-

nership)-building process' with neighbouring countries with an unlimited and open-ended potential (so not something, which has already been known from the EU foreign policy legal tool-box regarding EU -third country special relations).¹⁵

1. The special historical context of the birth of Article 8 TEU

In a study, which was published in 2004 by the House of Commons Library on the Treaty establishing a Constitution for Europe (Part I, thus including also Article I-57 on the EU and its neighbours), the author specifically underlined in relation to the 'neighbourhood clause' that: "There is no current Treaty provision in this area, but the EC has established over the years a number of cooperative partnerships with the non-EU states and regional groups. Examples include the Euro-Mediterranean Partnership based on the Barcelona Declaration adopted in November 1995, the Stabilisation and Association Process of 2000, which aimed to help bring peace, prosperity and democracy in the Western Balkans, and a number of Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) with Eastern European Countries, such as Russia, Ukraine and Moldova in 1994-1995 and with the recently acceded EU Member States. Some of these agreements have helped to integrate neighbouring states in to the EU, while other have aimed to bring about more stability in the region."¹⁶

I think that, indeed, this is the main point: ensuring peace and stability in the immediate neighbourhood of the enlarged EU in and after such a historical period of time, when so many wars, threats and violence, other emergencies and instability occurred in Europe and around its borders. It started inter alia with the collapse of the Soviet Union and the system-change process in Central and Eastern Europe, which was though more or less peaceful, except for Romania, nonetheless, it caused a lot of worries and uncertainties. In parallel, we faced the collapse of the former Yugoslavia, with the very sad and bloody Western Balkan war, followed by the collapse of the Milosevich regime; then the Kosovo crisis, the ethnic violence and civil wars in the region etc. That is why it was essential to bring about peace and stability in the Western Balkan (which became the immediate environ-

ment and neighbourhood of the enlarged EU), for which purpose the 1999 Stabilisation and Association Process was further programmed in Thessaloniki (2003) with special emphasis on stability and regional cooperation and good neighbourliness.¹⁷ In 2001, we had the tragic terrorist attack on the US (the World Trade Centre) after which the terrorist threat became again a reality in Europe too, which specifically underpinned the significance of security and stability within the Union and resulted finally in the adoption of the EU Global Security Strategy (2003)¹⁸. It is not by accident, therefore, that Romano Prodi, the President of the European Commission at the time, gave in the end of 2002 as title to his famous speech at the 6th ECSA-World Conference that "A Wider Europe- A proximity policy as the key to stability". He argued for a very far-reaching concept of the new ENP, for an idea about 'sharing everything but institutions' as a new potential and model for the EU's neighbourhood relations.¹⁹ I agree with Prodi on that an effective and good proximity (ENP) policy for the EU is key to stability, which is its essential interest to secure and shall be its horizontal principle to be pursued. But, for that purpose, we needed also a special, new innovative approach, which justified the inclusion of Article 8 TEU in the Treaties. The 'key to stability' foundation of the newly designed ENP was further confirmed, for example, by the war between Russia and Georgia in August 2008²⁰, which new armed violence in the neighbourhood of the enlarged EU could, though post-festa, only further justify the earlier decision of the treaty-makers in 2007 to bring Article 8 TEU ahead among the 'Common Provisions' of the EU Treaties.

2. Very special and focused *finalité politique*

The second aspect, namely that Article 8 TEU is functionally determined as to its *finalité politique*, which the use of that special legal basis must serve for, has also already been well-elaborated in the literature.²¹ However, that element should be highlighted again in the provision of: "The Union shall develop a special relationship with the neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by

close and peaceful relations based on cooperation', namely that: 'aiming to establish and area of good neighbourliness...characterised by... peaceful relations based on cooperation'. The world of 'area' is used in EU primary law just in connection with Title V of the TFEU, when Article 67(1) TFEU specifically stresses that: "The Union shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States" (and for that purpose the Union shall do that and that). The fact that in Article 8 TEU the fundamental aim for the specific agreements, to be concluded under this legal basis, is practically to establish 'an area of peace, stability, prosperity and good neighbourliness' gives a unique significance to this provision and special legal basis, but also a great responsibility for the Member States and the EU institutions to effectively implement it (like in case of Title V of the TFEU).²²

3. A new, innovative, not yet existing legal instrument purported

Finally, I have to say that I cannot agree with those, who are of the view that since Article 8 TEU has been modelled after Article 217 TFEU, in terms of its wording, using similar terms etc., therefore, in fact it is a *lex specialis* configuration of the association agreement general legal basis and taking into account that it was not used in case of Ukraine it has practically lost its *effet utile* because in reality everything can be covered by Article 217 TFEU²³ or by Article 217 TFEU together with a sectoral legal basis if the concrete content and purposes of the agreement in question so justify etc.²⁴ In my view, it is clear from the literal, functional, contextual and historical interpretation of Article 8 TEU that those 'specific agreements', which could be concluded between the EU and its neighbours under that legal basis has a completely different purpose than Article 217 TFEU. Namely that the Article 8 TEU-based 'specific' agreements shall develop 'privileged relationship' with one or more neighbouring countries, "aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation", while those agree-

ments, which are based on Article 217 TFEU, shall aim "to establish an association" with the third partner, which is, as a rule, done typically in the first paragraph of the concerned association agreements²⁵. These are, therefore, two completely different purposes and aims (Article 8 TEU even does not contain the word of 'association'!), justifying the practical *effet utile* of two separate, distinct and self-standing legal bases. Their clearly distinct legal nature and different *finalité politique*, historically designed and construed, should not, therefore, be mixed up. Article 8 TEU is a new, innovative legal basis for creating a special integration-driven 'privileged' partnership between the contracting parties in a sector-specific but extremely important policy field (or fields), without the necessity, however, of having any association to be established between the parties and excluding the accession perspectives.

III. Distinguishing from Article 49 TEU and Article 217 TFEU- some further aspects

The issue of the links of Article 8 TEU with other related legal bases has also been already addressed in the academic literature at length.²⁶ I would like to add, however, two new aspects to the conclusions, drawn so far by the different authors for the subject, partly based on the most recent case law developments in the field, which most of the referred authors could not yet have been able to take into consideration, when they analysed the links between Article 8 TEU and Article 217 TFEU as well as the dependence of the use of Article 8 TEU on Article 49 TEU, but partly also because I have different views about whether or not an Article 8 TEU-based specific contractual relationship between the EU and its neighbour per se completely excludes any future accession process to the EU?

In my view, it is true that a specific agreement, concluded with a neighbouring country under Article 8 TEU constitutes a new and innovative integration instrument in the context of a privileged partnership with the above-explored aims, but, indeed, without any mem-

bership perspective. On the other hand, I also think that Article 8 TEU is drawn up, on purpose, in such a dynamic way that it contains both an internal flexibility (see in the following title), but in principle an external flexibility as well.

What concerns the *external flexibility* that means a two-fold nature of this new open-ended special legal basis in the Treaties: first that, in my view, if a neighbouring country concludes a specific agreement with the EU under Article 8 TEU that does not exclude per se that that country later on could still submit an application for membership pursuant to Article 49 TEU.²⁷ But, there is a second face of such an external flexibility. Notably, I also think that in principle one cannot exclude either that while a neighbouring country is already under the application of Article 49 TEU, for example, is a candidate country being in accession negotiations with the Member States, that state in parallel could also conclude an Article 8 TEU-based specific agreement with the EU for a concrete sectorial policy purpose, of course, provided that the conditions of the conclusion of such a specific agreement, as required in Article 8 TEU, are fully met. I can see no impediment in Article 8 TEU, which would exclude this possibility, since, in my view, though Article 8 TEU is clearly not a legal basis for a pre-accession agreement, but that fact does not exclude per se that the parties could not conclude sector-specific agreements among themselves serving for the purposes, stemming from the 'neighbourhood clause'.²⁸ In this respect, one should not forget about that the pre-accession process or even the formal accession negotiations can last for a very long time and there is no guarantee at all that they can be concluded with success; or sometimes immediate specific concerns and interests may occur on both sides, namely on the side of the EU or that of the neighbouring partner country too (relating, for example, to the migration crisis, energy security cooperation or to other security and defence needs, or to emergencies-provoked cooperation needs (serious natural catastrophes or terrorist attacks etc.), which could well justify to address them in an Article 8 TEU-based sector-specific let's call it 'privileged partnership' agreement).²⁹

The second point, which I would like to make is the combination question between Article 8 TEU and Article 217 TFEU as double base juridique for the conclusion of a special or enhanced framework (privileged) partnership and cooperation (association) agreement, in whatever way it can be called. As opposed to some authors³⁰, I personally believe that the above-mentioned two substantive legal bases cannot be combined. Article 8 TEU cannot be combined with another 'catch all'-type distinct and self-standing legal basis, which is, indeed, Article 217 TFEU too. They simply exclude each other, which stems also from the most recent jurisprudence of the CJEU on Article 217 TFEU.³¹ On the other hand, I can imagine, as it can be the case also with Article 217 TFEU following the referred new case law, that Article 8 TEU - if the content and purpose-based detailed analysis of the treaty text in question so justifies - could in principle be combined too with one or even more sector specific legal bases (e.g. transport, energy etc.). This question should, however, be always assessed certainly on a case by case basis.

IV. The main legal doctrinal and institutional elements of Article 8 TEU- some further highlights

Concerning the scope, the legal dogmatic and the objectives of Article 8 TEU, again a lot of detailed and good analyses are already available³². Myself, I can more or less agree with the legal and institutional analysis of P. Van Elsuwege and R. Petrov with some important (either already above-mentioned or still below further explored) differences.

For instance, I am of different view concerning (i) the possible geographical and material scope of application of Article 8 TEU, (ii) the level of flexibility of Article 8 TEU, especially what concerns its 'unclear procedural rules', (iii) whether it can be a 'Union only agreement', excluding mixity, (iv) and finally that Article 8 TEU as legal basis, in my view, does not aim to cover primarily just a big 'Comprehensive Single Framework Agreement', but, and this

is quite frequently forgotten, the Lisbon Treaty speaks instead rather about 'specific agreements' in plural, which means a lot *argumentum à contrario* (see further point IV.4).

1. Wide scope of application for a "Wider Europe concept"

With regard to the geographical scope of application of Article 8 TEU, it uses the open-ended term of "neighbouring countries", which restricted group of third countries can be the only 'contracting parties' to this type of "specific agreements". No definition is given, however, in the Treaties on this term, though we can get some indications, for example, from Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council, of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument (ENI), which at least defines in connection with its scope of application *ratione personae* the eligible 'partner countries'.³³ However, Article 8 TEU has a much broader scope of application *ratione personae* than the ENI's, since it covers clearly the so-called Mini-States³⁴, Russia, the EFTA countries too; or horrible dictum though for the financial support of the pre-accession preparation there is a separate so-called IPA II Regulation (so beyond doubt that process is out of the ENP-ENI framework), but in my broader understanding in a sense that instrument deals somehow and *indirectly* also with 'neighbouring countries' (at least in the context of creating an area of peace, stability, prosperity and good neighbourliness around the borders of the EU, and thus having the so-called "ring of friends" of the EU as R. Prodi spoke about them still in 2002)³⁵. Consequently, one can argue that in principle, for example, even Turkey despite that it is a candidate country, but could fall under the scope of 'neighbouring country' in the context of Article 8 TEU. Certainly, the UK will legally also become a "neighbouring country" under the scope of Article 8 TEU after Brexit. As far as the material scope of application is concerned of Article 8 TEU and of all the possible integration-driven agreements without membership, concluded based on it, in my view, it is so broad that it can cover any specific part of the EU acquis, in relation to which the EU has essential

special interests in that that in the context of its transformative powers vis-à-vis third states it could pursue a systemic *acquis-exportation* in order to reach the main objectives of the 'neighbourhood clause' and thus concluding "Privileged partnerships" with its neighbours.

2. Union only agreement and the issue of mixity

Article 8(2) TEU speaks about that "...the Union may conclude specific agreements with the countries concerned". There is no reference to Member States at all in the 'neighbourhood clause' as opposed to many similar type of enabling clause in the Treaties³⁶. One could, therefore, legitimately conclude that the international agreements, concluded based on Article 8 TEU, are *prima facie* so-called "Union only agreements", since the contracting parties to such agreements are on the one hand the EU while on the other hand one or more 'neighbouring countries'.³⁷ The tendency in the post-Lisbon international-treaty-making practice -and that is also what is clearly preferred, for example, by the Commission too- is to avoid mixity, so a situation when the Member States are also contracting parties to an agreement because of its content and the fact that it relates also Member States' competences (avoiding it primarily due to the very time-consuming and complex ratification process of such mixed agreements in the Member States). This means that basing as a special 'inter-treaty' legal basis an international agreement on Article 8 TEU, in principle, might well be also useful just in order to avoid the complications, caused by 'mixity'.³⁸

3. Some possible flexibility concerning the procedural rules

One of the biggest criticism towards the use of Article 8 TEU has been that it does not contain clear-cut procedural rules for the EU internal decision-making process, a precise procedural guidance (at least a reference to Article 218 TFEU), which is an essential element for a Treaty article so that it could be considered as legal basis.³⁹ Some authors even argued in favour, by way of interpretation and based on the identifiable similarities, to apply per-

haps the heavy procedure for the conclusion of association agreements (so unanimity in the Council and consent from the European Parliament)⁴⁰. I think that all this reasoning is based on misunderstandings for the following reasons: (i) there are many other similar enabling clauses in the Treaties for the EU to conclude international agreements with third countries, in which there is no indication at all on that what procedural rules should apply, nonetheless, they are used as legal basis in practice.⁴¹ (ii) This is simply because, based on Article 216(1) TFEU in combination with Article 218(1) TFEU, if there are no special procedural rules in a concrete substantive legal basis, provided for somewhere in the Treaties for treaty-making (except for Article 207 TFEU), then automatically Article 218 TFEU (as the general procedural code for the EU treaty-making) shall apply⁴². This is certainly the case with regard to Article 8 TEU too.

(iii) I also cannot agree with that submission that for the conclusion of an Article 8 TEU-based agreement the heavy procedure of concluding an association agreement should be necessarily applied *mutatis mutandis*. First of all, Article 218(1) point (a) (i) and Article 218(8) second sub-paragraph TFEU clearly determine the procedural rules for conclusion of the so-called "association agreements". In this respect what constitutes an "association agreement" that is defined in Article 217 TFEU, namely an agreement 'establishing an association' between the contracting parties. The applicable specific procedural rules for the conclusion of "association agreements", in my view, however, cannot be extended (by way of '*interpretatio legis extensiva*') in terms of their scope to other type of international agreements, like, for example, those concluded based on Article 8 TEU. (iv) For the latter type of specific 'neighbourhood' agreements the general procedural rules should in principle be applied concerning their conclusion, namely as a rule QMV in the Council (Article 218(8) first sub-paragraph TFEU), while consent from the EP should be required only if-following a detailed purpose and content-based assessment of the given contractual text- the Article 8 TEU-based specific agreement in question would fall under any of point (a) (iii)-(iv)-(v) of Article 218(6) TFEU⁴³.

Otherwise Article 218(6) point (b) TFEU shall apply (so just prior consultation with the EP).

4. The notion of "Specific agreements" and further flexibility

Finally, one can see some misunderstandings concerning the importance of the unique term of 'specific agreements' in plural in Article 8 TEU, which is practically also the basis for its great flexibility.⁴⁴ This provides in fact an à la carte possibility for the EU to choose the best possible type of agreements serving for the purposes of Article 8 TEU. What is crucial is that it should be sector-specific, so potentially covering one or more (maybe inter-linked) possible EU policy areas, in which the Union has competence (including, of course, if justified, the related and necessary special institutional arrangements as well). Since the term is used in plural in Article 8 TEU it may also mean that a "Privileged partnership" could be established in several sector-dependent specific agreements, concluded with the same neighbouring country (or countries) but all with the same jointly targeted ultimate aim, namely to establish an area of prosperity, peace, good neighbourliness and close cooperation between the EU and its concerned neighbour(s). I think that this open-endedness in legal terminology and thus huge *internal flexibility* gives the real potential and advantage for using this special legal basis.

V. The reasons for why Article 8 TEU as a legal basis has not been used so far?

Based on my research and the related literature, I could have collected six reasons for why Article 8 TEU as a legal basis has not yet been used since December 2009, which list of possible reasons, however, is certainly not exhaustive.

1. It has not been used because the whole ENP and its gradually developed and several times revised approaches and instruments since 2003 were always based on the "enlarge-

ment logics and mentality", which preferred per se the choice for Article 217 TFEU.⁴⁵

2. The targeted 'neighbouring countries' were hesitant or even rejecting as to using this legal basis because they felt on the one hand that it excludes any accession perspectives (while they had or still have such aspirations for becoming one day an EU Member State) as well as on the other hand they also think that this legal basis quasi "lowering down" the level of their relationship with the EU, which they don't want.⁴⁶

3. The clear-cut gap was also discouraging between the aims of Article 8 TEU and the (geo-) political and socio-economic realities that define neighbouring relations in practice.⁴⁷

4. The huge flexibility built in Article 8 TEU has not been really realised so far. It was easier to apply instead the "one fits to all" approach. Similarly, it was not properly recognised that the built-in flexibility provides substantial 'differentiation-potential', which is the aim here, since there are so many 'neighbouring countries' different in size, in historical, geopolitical and cultural background, economic potential, financial and other interests etc.⁴⁸

5. Institutionally, for the European Parliament choosing Article 217 TFEU as legal basis is always more convenient (because of the 'consent' power), through which it can always better pursue its political agenda in terms of third countries.

6. Finally, as regards the EU treaty-making practice, there might have been some pragmatic aspects too for not to use the 'neighbourhood clause'. For example, it is always easier to start and to conduct negotiations by using a standard template agreement text (like the one, which is based on Article 217 TFEU), then to work out a new standard template agreement with many new legal and institutional challenges in drafting, which the specificities of using Article 8 TEU - despite its similarities to an association agreement-type text- obviously would have required.⁴⁹

VI. The *effet utile* of Article 8 TEU and reasons for its potential for future agreements

One could also raise that the fact that Article 8 TEU is not used as a legal basis could lead to a situation when that Treaty provision is practically deprived from its 'effet utile'. This is typically not tolerated by the CJEU, since each Treaty provision (especially those including special legal basis for actions) is adopted by the Treaty-makers in order for them to be used and to be effectively implemented.⁵⁰

In addition, I would like to give some further (maybe new or additional) arguments on why it would be perhaps in the interests of the EU to reflect more proactively to possibly using this unique legal basis in the future:

1. Article 8 TEU has a 'rapid-reaction potential' because of its in-built flexibility, explored above. That potential could be used, since it could easily occur in the neighbourhood of the EU that there is an unexpected comprehensive emergency or security threat, on which the EU should quickly react, while using Article 217 TFEU takes always a lot of time;

2. Article 8 TEU is an 'inter-treaty', overarching and horizontal legal basis, which, as mentioned above, could offer a lot of advantages for avoiding the limits, stemming from Article 40 TEU;

3. Article 8 TEU in principle could be used for the conclusion of "Privileged partnership-type" specific agreements with the EU's neighbours in order to avoid the 'consent' requirement from the EP, the 'mixity' consequences of an agreement or the 'unanimity' voting requirement in the Council⁵¹, though these possible advantages should be always carefully and textually examined on a case by case basis in each and every concrete situation;

4. Finally, Article 8 TEU provides a very wide scope of application (it is a 'catch all' provision), as analysed above, which could cover even new (not yet regulated) policy fields in the EU (e.g. cybersecurity or the security threats, caused by migration etc.), the regulatory convergence-setting of which fields, however, are in the essential interests of the EU to be put in

a contractual context with its (immediate and/or wider) neighbours as soon as possible in order to create in reality the envisaged area of peace, security, stability and good neighbourliness and close cooperation in this respect too around its borders.

VII. Content-typology for possible future Article 8 TEU-based agreements

Of course a valid question is that in practical terms for what purposes this special legal basis could be in principle used taking into account the current agenda of the EU as a global actor and its most challenging policy priorities in international context. I would suggest to consider five possibilities, but again the list is just indicative⁵²:

1. One of the most striking challenge for the EU today is the Brexit process and the possible future relationship between the EU and the UK after Brexit. In this respect it should not be forgotten that after Brexit the UK will become a 'neighbouring country' of the EU, thus falling under the scope of Article 8 TEU.⁵³ Moreover, with regard to the future EU-UK bilateral relationship there can be voices heard that perhaps both parties would be interested in concluding a specific so-called 'Comprehensive Security and Defence Agreement', in relation to which, the EU Chief Negotiator also underlined: " *On security, the EU wants very close cooperation to protect our citizens and democratic societies. We should organise effective exchanges of intelligence and information and make sure our law enforcement bodies work together. We should cooperate to fight crime, money laundering and terrorist financing. We can cooperate on the exchange of DNA, fingerprints, or passenger Name Records in aviation to better track and identify terrorists and criminals. We are also ready to discuss mechanisms for swift and effective extradition, guaranteeing procedural rights for suspects.....we can build a future partnership between the EU and the UK that is unprecedented in scope and depth.*"⁵⁴ One could obviously submit that for the conclusion of such a possible future comprehensive 'security and defence cooperation' specific agreement

(alongside with a trade one) Article 8 TEU could be certainly considered as legal basis, since the UK will be a neighbouring country by that time, the aim will be to develop privileged relationship with it in order to establish an area of prosperity, peace and good neighbourliness and close cooperation between the EU and its new neighbour, specifically focusing on security and defence cooperation for ensuring stability, which is in the mutual interests of the parties.

2. It is also well-known that currently there are on-going negotiations between the EU and Switzerland on a so-called new 'Institutional Framework Agreement' (IFA), in connection with which- though the final content of that agreement is obviously not yet known-, but perhaps the usefulness of Article 8 TEU as legal basis could be also observed.⁵⁵

3. Similarly, it is also in the press that on-going negotiations are taking place at the moment between the EU and three so-called 'Mini-States' on a new specific Framework Partnership Agreement, to be concluded with Andorra, San Marino and Monaco. Though the final content of that future contractual text is, certainly, also not yet public, nonetheless, taking into account Declaration No 3. on Article 8 TEU of the Lisbon Treaty⁵⁶, specifically addressing that the special concerns of the 'Mini-States' should be taken into account by the EU, when Article 8 TEU will be applied, obviously, that provision could be considered as a legal basis for the mentioned new future framework 'Privileged Partnership'-type Agreement with these three mini-states too.

4. Though it is not actual now, since because of Ukraine the EU-Russia relations are practically frozen at the moment (see EU sanctions on Russia etc), nonetheless, it remains a fact that Russia is the biggest immediate neighbour of the EU, therefore, obviously Article 8 TEU could at least in longer terms become a potential legal basis let's say for a 'Privileged Enhanced Cooperation and Partnership Agreement', to be concluded with it covering a lot of sector-specific issues of mutual interests, for example, from energy security cooperation issues till cyber-security or research and technological cooperation questions etc. This can especially be submitted, since Russia has

many times already declared that it had no intention to ever apply for membership in the EU and it would not want a classical association agreement neither to be targeted for the future EU-Russia relations. It indicated instead that it wanted a "special relationship with the EU" to be developed, which is in fact, as many scholars argue, the interests of the EU too, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness based on close and peaceful cooperation and obviously serving for the joint security and stability purposes of both parties.⁵⁷

5. Finally, as already mentioned, Article 8 TEU could be considered as potential legal basis for other sector-specific 'Privileged Partnership-type' specific cooperation agreements with 'neighbouring countries', for example, what concerns cyber-security⁵⁸ or energy security or more comprehensive security cooperation issues in connection with the migration crisis etc., including if needed and justified in principle with any of the 'neighbouring countries', who are otherwise concretely a candidate country, but their accession negotiations have not yet been concluded, as was already explored above.

VIII. Possible and concrete limits to the use of Article 8 TEU

As a last issue, certainly, for the sake of objectivity and in order to remain also realistic, I should still briefly address in this contribution the obvious limits to the potential use of Article 8 TEU as a legal basis for the conclusion of future specific 'Privileged Partnership-type' agreements, including all the conditionality issues, built in it, and which has already been well-elaborated by many authors.⁵⁹

In my view, there are two strong limits:

1. Firstly, it is clear from Article 8 TEU itself, that any 'specific agreement', concluded on that legal basis with the aim to develop a 'privileged relationship with neighbouring countries' can establish an area of prosperity and good neighbourliness etc., however, only "founded on the values of the Union". Most of the referred authors are of the views that this values-reference in Article 8(1) TEU should mean "shared values", practically those, referred to

in Article 2 TEU, and explored and in fact imposed unilaterally by the EU on its neighbours in their relations, which is, indeed, a very high level of conditionality of the 'neighbourhood clause' in the ENP context.

There are, however, a few scholars, who argue that the quoted sentence from Article 8(1) TEU should mean a lower level conditionality, for example, Ch. Cellerino states that: ".conditionality should not be a barrier to access of third countries to neighbourhood relationship, but should be maintained as a tool for ensuring that the agreed priorities are met. (in the context of 'more for more' policy approach, including democracy and rule of law reforms etc. etc.)".⁶⁰ Yes, it is, indeed, not by accident that Article 8(1) TEU – as opposed to Article 49 TEU⁶¹ – does not specify exactly that 'founded' on which 'values of the Union'? Therefore, it could be, indeed, argued that this conditionality was intended to be lower level, in fact it envisages just "a shared commitments to universal values of human rights, democracy and rule of law as recognised by international law, which are also inherent to the Union, and mutual accountability".⁶² Couple of years ago I would have tended to join this flexible interpretation, but taking into account the most recent case law development on the one hand what concerns the further strengthening of the autonomous nature of the EU legal order vis-à-vis international law aspects (see e.g. Opinion 2/13 or 1/15 etc.)⁶³ as well as the most recently published new case law developments on the interpretation of Article 2 TEU itself and more specifically on the principle of rule of law⁶⁴, I also think that any flexibility in terms of the values-conditionality in Article 8 TEU is getting to become more and more narrowed by this new jurisprudence of the ECJ in terms of the possible future application of Article 8 TEU too, if there are problems in terms of the respect for Article 2 TEU-based values of the EU, in particular with the values of democracy, rule of law, protection of human rights in a given 'neighbouring country' of the EU.

2. Secondly, another strong limit, in my view, to the potential use of Article 8 TEU as a legal basis for the conclusion of "Privileged Partnership-type" specific agreements in the future can in principle be the protection requirement of the legal integrity and the legal

coherence of EU internal market four freedoms (including the freedom to provide financial services) and other common policies, if you wish the so-called 'market access conditionality', though it is true that this aspect should be always assessed on a case by case basis and depending each time on the specific purposes and concrete content of the given Article 8 TEU-based specific neighbourhood agreement.

IX. Conclusions

In conclusion, I think that in my academic capacity I have developed all my arguments above in favour of using Article 8 TEU as legal basis in the future in certain sector-specific fields for concluding special 'Privileged Partnership-type' agreements with 'neighbouring countries', including, under certain conditions and only if needed and if clearly justified, in principle even any of the current candidate (or potential) candidate countries, which the EU has common borders with. Of course, I have also developed, however, the practical limits to the potential use of this unique legal basis, some of which (like e.g. the rule of law and the value-protection related most recent case law development of the CJEU) are getting to become, indeed, more and more burdensome for the real use of the 'neighbourhood clause' in particular in terms of a 'neighbouring country', where there are problems in this respect.

Nonetheless, at the end I can just recall again the point of Christiaan Timmermans from my mixity article (when he argued already in 2000 in favour of using the Community for international treaty-making and for concluding only EC agreements (so he was against mixity), instead of sterile debates on the nature of competences, since that is why the Member States established the Community), and when he made reference to Paul Henry Spaak's farewell speech to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in which the former Belgian Minister of Foreign Affairs referred to the endless debates between federalists and inter-governmentalists, and said: '*J'ai été étonné par la somme des talents dépensés dans cette Assemblée pour expliquer pourquoi il ne fallait pas faire quelque chose*'.⁶⁵ I can also just hope, in agreement with

judge Timmermans's reasoning, but almost 20 years later and in another context, that what concerns Article 8 TEU, everybody concerned should now perhaps mobilize all their talents to concentrate rather on how its potential as legal basis could be better exploited in the future, since that is why the Lisbon Treaty introduced it.

Notes

1 The author is Legal Adviser at the Legal Service of the Council of the EU (currently seconded to Cabinet/GIP of the Council) and visiting Professor of the College of Europe in Brugge. All views and opinions expressed in this contribution are personal and exclusively those of the author and do not constitute the formal position or views in any way neither of the Council of the EU nor of the European Council, and certainly nor of their Legal Service. An earlier draft of this article was based on my presentation, given at the international Conference on 'The EU's 'Privileged Partnerships' with its Neighbours: An institutional Perspective', organised at the College of Europe in Brugge on 25 January 2018, but it has been further developed and updated. The manuscript was closed on 1 July 2018.

2 See: Article I-57 of the Treaty establishing a Constitution for Europe (Title VIII: The Union and its neighbours), (2004) OJ C 310/38.

3 See: in more detail, Steven Blockmans: 'The obsolescence of the European Neighbourhood Policy', CEPS Brussels, Rowman and Littlefield International, London, 2017, especially pp. 5-40.

4 See, the Presidency conclusions of the Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001, Council doc. SN 200/1/01 REV 1, points 3-9., 15., 17. It can be loaded down at <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>.

5 See Communication from the Commission to the Council and the European Parliament etc, 'Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', COM (2003), March 2003, 104 final.

6 See Marc Maresceau, 'Les micro-états européens et l'Union européenne: une relation de proximité sous tension?' in *Études en honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Paris, Editions A. Pedone, 2004, pp. 751 et seq.

7 It is to be noted that in some other official languages of the EU the term of 'special relationship' in the quoted provision is translated as 'privileged relationship' and there is no peremptory mode (so "shall") used, for example, in French Article 8 TEU reads: "1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. 2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique." The Italian version of Article 8 TEU uses the same expression: «1. L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazione privilegiate al fine di creare uno spazio...". Or giving another example, in Hungarian, for instance, the incriminated sentence stipulates that: "(1) Az Unió a vele szomszédos országokkal különleges kapcsolatokat

épít ki a jólét és a jószomszédi viszonyok egy olyan térségének a létrehozása céljából, amely az Unió értékeire épül, és amelyet az együttműködésen alapuló szoros és békés kapcsolatok jellemeznek. 2. Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Unió az érintett országokkal külön megállapodásokat köthet. Ezek a megállapodások kölcsönös jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, és közös fellépések lehetőségéről rendelkezhetnek. E megállapodások végrehajtásáról rendszeres egyeztetéseket kell folytatni." (window-translation of the French version above, but not of the English version concerning the term of "special relationship"). The German version, on the other hand, uses 'special relationship', namely: „(1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einem Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet...". I feel closer to myself personally the 'privilege relationship' terminology also in a historical and contextual context, and because it better fits to the 'privileged partnership' concept and related legal vocabulary in this special policy field. See still fn. 33. in relation to the ENI Regulation.

8 See: Dominik Hanf: 'The ENP in the light of the new 'neighbourhood clause' (Article 8 TEU)', Research Paper in Law, College of Europe Cahiers juridiques No 2/2011, can be loaded down at www.coleurope.eu, p. 5.

9 See Blockmans (2017), pp. 135-136. He calls still Article 8 TEU as a 'sketchy in its wording' provision using 'langue du bois', which thus in practice is difficult to apply. (p. 32)

10 See: Peter Van Elsuwege and Roman Petrov: 'Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?', (2011) 36 E.L. Rev., pp. 688-703., especially on p. 690. and p. 696.

11 P. Van Elsuwege-R. Petrov (2011), p. 703.

12 See in more detail: Guillaume Van der Loo: 'The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area- A New Legal Instrument for EU Integration without Membership', series SEUER No 10, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2016, pp. 174-175.

13 See Chiara Cellerino: 'What is wrong with the European Neighbourhood Policy? Lessons from Article 8 TEU in approaching its reform', Milano, Rivista di Eurojus.it (Ed: Bruno Nascimbene), October 2015, pp. 1-6, especially on pp. 4-6. and the referred literature therein.

14 See, for example, P. Van Elsuwege- R. Petrov (2011) pp. 689- 691., or G. Van der Loo (2016) pp. 4-19. and 96. et seq., or S. Blockmans (2017) Chapters 2-3, especially pp. 29-40. etc.

15 See, for example, D. Hanf (2011), who argues that it is in fact a 'lex specialis' legal basis for concluding a new form of association agreements (as a new integration instrument without membership) etc, pp. 4. et seq.

16 See: Vaughne Miller: 'The Treaty Establishing a Constitution for Europe: Part I', Research Paper 04/66, House of Commons Library, International Affairs and Defence Section, 6 September 2004, London, p. 75. , it can be loaded down at <http://www.parliament.uk>. The author summarises the main aim of article I-57 as follows: "The Union's relations with neighbouring states: how the Union will help neighbouring states to achieve peace and prosperity." (p.3.)

17 See in more detail and further explored in a precise and well-documented way: S. Blockmans (2017) Chapters 1-2., pp.1-27.; or Milica Delevic: 'Regional cooperation in the Western Balkans', Chaillot Paper No. 104, ISS, Paris, July 2007.

18 See, for example, J. Czuczai: 'The development of a single

counter-terrorism policy in the external action of the EU: the role of the Council-some legal aspects after Lisbon' in "External dimension of the EU counter-terrorism policy" (Eds: E. Herlin-Karnell- C. Mattera), CLEER Working Papers 2014/2, The Hague, T.M.C. Asser Instituut, pp. 47-59., especially pp. 48 et seq.

19 Referred to and analysed in the same direction also in P. Van Elsuwege -R. Petrov (2011), p. 696. R. Prodi's speech on "A wide Europe- A proximity policy as key to stability" of 5 December 2002, Speech No 02/619, can be loaded down at <http://ec.europa.eu/en/speeches>. See especially pp. 4-7.

20 See further, S. Blockmans (2017), p. 98.

21 See, for example, Christophe Hillion: 'The EU Neighbourhood competence under Article 8 TEU', Policy Paper 69, SIEPS- Notre Europe-Jacques Delors Institute, February 2013, pp. 4 et seq. As a contrary view, however, see S. Blockmans (2017), who calls the finalité of Article 8 TEU "fuzzy" and "somewhat utopian and certainly unrealistic in the short-to mid-term future" (pp. 34-35.).

22 See in this respect Article 4(3) TEU and 13(1) TEU, or Ch. Hillion (2013), pp. 2-3, but also G. Van der Loo (2016) p.99.

23 Article 217 TFEU reads: "The Union may conclude with one or more third countries or international organisations agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure."

24 See in more detail G. Van der Loo (2016), pp. 173-174. as well as from the most recent case law developments, for example, Case C-81/13 UK. v. Council, ECLI: EU:C:2014:2449, especially paras 36-38. and 61-62.

25 See, for example, Article 1(1) of the EU-Serbia SAA or Article 1(1) of the EU-Ukraine AA etc. See a detailed and comparative analysis of these two association agreements and their differences and similarities in S. Blockmans (2017) Chapter 4.1.1.1, pp. 48 et seq.

26 See, for example, D. Hanf (2011) pp. 7 et seq., or G. Van der Loo (2016) pp. 97. et seq., or S. Blockmans (2017) pp. 42. et seq. and p. 88. etc.

27 This option is acknowledged by G. Van der Loo as well, see op. cit. p. 97.

28 It should be recalled that there are other sector-specific agreements (e.g. visa-facilitation, visa-liberalization, re-admission agreements; or protection of classified information or research cooperation agreements; or participation agreements of third (neighbouring) countries in ESDP missions; or most recently cooperation (so-called 'Status') agreements in relation to the actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency etc.), concluded with neighbouring countries (not necessarily, but even with those being already in the pre-accession preparatory phase or in the accession negotiations process etc.). See further, for instance, in terms of visa liberalization or security cooperation S. Blockmans (2017) Chapters 4.3. and 4.4. It is to be noted, however, that these bilateral agreements are specific subject-based agreements without, however, the aim of establishing any 'privileged partnership' between the parties in a wider context, fully complying with the comprehensive finalité politique of Article 8 TEU.

29 What I can fully agree with the previously referred authors on, however, is that the option, namely that any agreement could be concluded on the joint legal bases of Article 8 TEU and Article 49 TEU, that is absolutely excluded.

30 See, for example, P. Van Elsuwege- R. Petrov (2011) p. 698.

31 See the Case C-81/13 UK. v. Council (fn 24.) but in this respect still relevant are: Case C-377/12 Commission v. Council

(Framework Agreement on Partnership and Cooperation with the Republic of Philippines), ECLI:EU:C:2014:1903, which gave a very broad and quasi 'catch all' legal basis interpretation to Article 209 TFEU (concerning the policy area of development cooperation), paras 37-39., 47-48., 55-60.; or Case C-658/11 Parliament v. Council (pirates' transfer agreement with Mauritius), ECLI:EU:C:2014:2025, which gave also a very broad interpretation to Article 37 TEU, paras 43-63. (in terms of the same CFSP legal basis, same conclusions were drawn by the CJEU still in Case C-263/14 EP v. Council (pirates' transfer agreement with Tanzania), ECLI:EU:C:2015:729, paras 50-73.). In a more broader context, for the subject, see still Frederik Naert: 'The use of the CFSP legal basis for EU international agreements in combination with other legal basis' in "The EU as a Global Actor- Bridging legal Theory and Practice" (Eds: J. Czuczai- F. Naert), Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2017, pp. 394 et seq. See in addition Case C-244/17 European Commission v. Council (Kazakhstan EPCA and its CFSP aspects), ECLI:EU:C:2018:662, especially paras 31. et seq. For restricting this issue just for the EU-Ukraine AA's legal basis question see also G. Van der Loo (2016) pp. 169-171.

32 See, for example, S. Blockmans (2017) pp. 29-40., or P. Van Elsuwege -R. Petrov (2011) pp. 691-696. etc.

33 See OJ L 77, 15.3.2014, pp. 77., especially Article 1(1) and Annex I (16 countries) as well as Article 1(3) for Russia and Recital (10) for the EEA countries but only in relation to cross-border cooperation projects. These are the countries, mentioned, for example, by S. Blockmans (p. 32) or by P. Van Elsuwege- R. Petrov too (pp. 691-692), though their lists are rightly much longer. It is still to be noted that the ENI Regulation specifically refers to Article 8 TEU in its Recital (2) and consistently uses the legal terminology of "privileged relationships" and "privileged partnership" as well with regard to the ENP partner countries throughout the whole Regulation.

34 See Declaration No 3., attached to the Final Act of the Lisbon Treaty, on Article 8 TEU, OJ C 326, 26 October 2012, p. 339. It should be added here that in principle the Vatican as a state should be also considered as "neighbouring country" in our context.

35 For example, regional cooperation in order to ensure stability and good neighbourliness is a great priority in the EU-Serbia SAA as well, see in more detail S. Blockmans (2017) p. 8. and pp. 55-57. Moreover, although it is true that Article 8 TEU is formerly and legally disconnected from enlargement, but now it is placed in the Lisbon Treaty among the "Common Provisions" (Title I TEU), which articles shall be applicable over the whole Treaties' architecture as a horizontal priority policy- and governing principles and values-setting for the EU (Article 1(2) TFEU). See still fn. 19.

36 See, for example, Article 191(4) TFEU, Article 209 (2) TFEU, Article 212(3) TFEU, and Article 214(4) TFEU etc.

37 Of course, whether the Union can alone conclude a 'neighbourhood (privileged partnership) agreement' depends always on the concrete purposes and precise content of the subject specific agreement, and should be assessed and finally decided upon always on a case by case analysis. Taking into account, however, that Article 8 TEU-based specific agreements can cover any matters, falling under Union competences, it can be stated, in case of exclusive Union competences (Article 3 TFEU), for sure, that only the Union can conclude such agreements. See further the elaboration of this issue in more detail, for example, in Opinion 2/15 'Free Trade Agreement with Singapore', ECLI:EU:C:2017:376 as well as Allan Rosas-Lorna Armati: 'EU Constitutional Law- an Introduction', Hart Publishing, Oxford,

2018, pp. 251-259.

38 See in more detail J. Czuczai: 'Mixity in Practice: Some Problems and Their (Real or Possible) Solution' in "Mixed Agreements Revisited- the EU and its Member States in the World" (Eds: Ch. Hillion-P. Koutrakos), Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 231- 248.

39 See, for example, P. Van Elsuwege-R. Petrov (2011) p. 703., Ch. Cellerino (2015) pp. 4-5., G. Van der Loo (2016) p. 174. etc.

40 See, for example, D. Hanf (2011) p. 4. or P. Van Elsuwege -R. Petrov (2011) p. 697. etc. See also Article 218(6) point (a) (i) and Article 218(8) second sub-paragraph TFEU.

41 See, for example, Article 37 TEU (CFSP-agreements), Article 79(3) TFEU (readmission agreements), Article 186 TFEU (research and technological development agreements), Article 191(4) TFEU (environment-related agreements), Article 209(2) TFEU (development cooperation agreements), Article 212(3) TFEU (economic, financial and technical cooperation agreements), Article 214(4) TFEU (humanitarian aid agreements). Of course, Article 207(3)-(5) TFEU (common commercial policy) is an exception, since it contains precise special procedural rules for concluding agreements based on that legal basis, but that is why it is specifically mentioned also in Article 218(1) TFEU. Similarly, Article 219 TFEU (monetary and exchange-rate regimes agreements) is also an exception, since it starts with "By way of derogation from Article 218..." as well as Article 50 TEU on withdrawal.

42 See in this respect A. Rosas-L. Armati (2018), pp. 248 et seq., specifically fn. 12 therein.

43 Meaning "agreements establishing a specific institutional framework by organizing cooperation procedures", "agreements with important budgetary implications for the Union" and "agreements covering fields to which either the ordinary legislative procedure applies, or the special legislative procedure where consent by the European Parliament is required."

44 See, for example, in terms of underlining the high level of flexibility in Article 8 TEU G. Van der Loo's views too. On the other hand the same author in my opinion does not pay sufficient attention to the term of 'specific agreements' in this respect, rather argues for that Article 8 TEU could serve for a broad (single) framework and integration-oriented agreement without membership, see: in G. Van der Loo (2016) pp. 97 et seq. and pp. 174-175. Similarly argues P. Van Elsuwege -R. Petrov (2011) p. 692. and pp. 695-696. S. Blockmans (2017) even refers to the 'specific agreements' as a 'fuzzy term' in Article 8 TEU (p. 37.).

45 See in more detail, for example, S. Blockmans (2017) pp. 95 et seq. as well as G. Van der Loo (2016) pp. 98. et seq.

46 See, for example, D. Hanf (2011) p. 7., S. Blockmans (2017) p. 48 or G. Van der Loo (2016) pp. 173-174. and the referred literature therein.

47 See further S. Blockmans (2017) pp. 34. et seq.

48 Idem.

49 See more, for example, further on this issue in S. Blockmans (2017) pp. 48. et seq.

50 One example for such 'not using' efforts relates, for instance, to Article 349 TFEU, which provision contains a special legal basis for actions in the benefit of EU outermost regions. The Commission's intention was to minimise substantially the effect of this special legal basis by arguing *inter alia* that it can be used just for amending the Treaties themselves in order to adopt specific measures aimed, in particular, at laying down the conditions of the application of the Treaties for the outermost regions (e.g. giving special derogations from the application of

EU law etc.), taking into account the special structural social and economic situation of those regions etc. However, what concerns amendments for this purposes in EU secondary legislations, the Commission further argued that the sectorial policy legal bases should be used (so what is applicable, for example, to environment, agriculture, fishery policy, social policy and employment, health etc.), which rules require certainly the ordinary legislative procedure to be followed, while under Article 349 TFEU only the Council decides. The CJEU, however, did not follow this reasoning and dismissed the actions for annulments in their entirety thus maintaining in full the 'effet utile' of Article 349 TFEU, see further Joined Cases C-132/14 to C-136/14 European Parliament and Commission v. Council, ECLI:EU:C:2015:813, paras 26-27. and 65-71.

51 The application of Article 218(8) second sub-paragraph shall be, however, always carefully examined. So, for example, if an Article 8 TEU-based specific agreement will/would cover a field for which unanimity is required for the adoption of a Union act within the EU (e.g. Article 113 TFEU (taxation)), then certainly the unanimous decision-making requirement must be applied for the conclusion of the Article 8 TEU-based specific agreement too.

52 The potential application of Article 8 TEU with regard to the ENP partner countries, Russia, EFTA countries and micro states was also elaborated with a lot of openness in P. Van Elsuwege - R. Petrov (2011) p. 697-702. This question, however, has not been very much addressed despite its very comprehensive and interesting analysis on the ENP, for example, in S. Blockmans (2017). See in a wider perspective still G. Van der Loo (2016), pp. 329. et seq.

53 This concern was already underlined in 2004 during the work of the Constitutional Convention in the previously referred House of Commons Research Paper as follows: "Article I-57 on the Union and its neighbours may be relevant to the nature of the withdrawal agreement, since the withdrawing state would remain a part of the Union's immediate environment. The explanatory notes from the Convention Praesidium argued that this removed the need to create a special associate status for withdrawing states.", Vaughne Miller (2004), p. 77.

54 See, M. Barnier: 'An ambitious partnership with the UK after Brexit', published in Portfolio on-line portal on 2 August 2018 at <https://www.portfolio.hu/en/economy/an-ambitious-partnership-with-the-uk-after-brexit>. See also the related draft Brexit documents at <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum>.

55 Especially because, as it was already mentioned, Article 8 TEU could be a legal basis also for a "Privileged Partnership-type" 'umbrella or framework' agreement, composed of a series or even system of "specific agreements".

56 It reads as follows: "The Union will take into account the particular situation of small-sized countries which maintain specific relations of proximity with it."

57 See especially P. Van Elsuwege and R. Petrov (2011) pp. 699-701 and G. Van der Loo (2016) Part 2 Title 6.. In this context, I should also note that in my view it is not a valid argument against the possible future use of Article 8 TEU as a legal basis that it was not *ab initio* intended to be used in practice. Article 7 TEU was also not intended to be used - which is another article in Title I TEU 'Common Provisions'- nonetheless, as known, it has already been activated against two Member States. Another example is Article 50 TEU on withdrawal from the EU (which is also a unique legal basis for treaty-making). Nobody would have thought that it would be ever used, but it has been. This is

because each Treaty provision should have in fact its effect utile. Similarly, in my view, that is also perhaps not a good argument against the 'neighbourhood clause' and that its potential as a legal basis could be exploited in the future that since it was not applied in relation to the EU-Ukraine AA that fact itself can prove per se that this legal basis is probably simply not needed, see G. Van der Loo (2016) p. 174. Especially, if one looks at the regrettably very sad and difficult situation in Ukraine now from the view-points of establishing together with the EU an area of security, stability, prosperity and close and peaceful cooperation, for which Russia is certainly exclusively responsible as, for example, the above-referred literature explores it.

58 See in more detail, for example, Thomas Renard (2018): 'EU cyber partnerships: assessing the EU strategic partnerships with third countries in the cyber domain, European Politics and Society, at <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1430720>.

59 See, in more detail on this conditionality and values-based aspect, for example, in P. Van Elsuwege- R. Petrov (2011) p. 695., or D. Hanf (2011) p. 6., or S. Blockmans (2017) p. 35.

60 See in more detail Ch. Cellerino (2015) p. 2 and p.6.

61 Article 49 TEU reads as follows: "Any European State

which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply...".

62 See in more detail Joint Communications of the European Commission and the High Representative of the EU for FASP to the EP, the Council, the EESC and the Committee of Regions on "A new response to a changing Neighbourhood", COM(2011) 303 final pp. 2-3. as well as the ENI Regulation, fn. 33., Article 1(4).

63 See Opinion 2/13 (Draft Agreement on the Accession of the EU to the European Convention on Human Rights), ECLI:EU:C:2014:2454 and Opinion 1/15 (Draft Agreement on the Transfer of Passenger Name Record Data from the EU to Canada), ECLI:EU:C:2017:592 as well as in more detail these issues in A. Rosas- L. Armati (2018) pp. 14 et seq., pp. 57-70., pp. 167-170, pp. 188 et seq., pp. 204. et seq and pp. 287. et seq.

64 See, for example, Case C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:2018:117, especially paras 31-45. and Case C-216/18 PPU LM v. Minister of Justice and Equality, ECLI:EU:C:2018:586, in particular paras 35-37., paras 50-54., paras 63-67.

65 See J. Czuczai op.cit. in fn. 38. on mixity (2010) p. 248.

Drinóczi Tímea

egyetemi tanár, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Petrétei József

egyetemi tanár, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Az alkotmányelmélet államfogalmai

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államelméleti alapkutatásához (2016-2018) kapcsolódva a tanulmányunk célja az alkotmányelmélet államfogalmainak vizsgálata. Az alkotmányelméletnek is témája az állam, sőt lényeges témának minősül, mert az állam és az alkotmány szorosan összefüggenek és egymást feltételező jelenségek. Ezért az alkotmányelmélet államfogalmainak vizsgálódását indokoltnak tűnik az állam és az alkotmány meghatározásával, illetve lehetséges összekapcsolódásukkal kezdeni, mert ezek mintegy előkérdéseit alkotják annak a problematikának, hogy van-e egyáltalán az alkotmányelméletnek államfogalma, illetve ha igen, akkor ennek melyek a főbb jellemzői. Ezzel összefüggésben az a kérdés is felvethető, hogy az alkotmányelmélet államfogalma adott államhoz kapcsolódva, annak alkotmányából nyerhető-e ki, vagy általában létezik az alkotmányelméletnek államfogalma. Bár az alkotmányelmélet tárgya nem az állam, hanem az alkotmány, de az alkotmány megismerése és megértése érdekében az államnak is jelentősége van.

1. Az állam fogalmáról

Az állam fogalmilag csak nehezen ragadható meg, mert a vizsgálódás szempontjából különböző megjelenési formát ölthet.¹ Az állam ugyanis *komplex képződmény*, összetett, intézményesített, monopolizált és centralizált *hatalmi szervezet*, ami az idők folyamán állandó változáson ment keresztül, és jelenleg is különböző formákban és hatásmechanizmusokban jelenik meg. Az egyes korokban módosult az állam fogalma és lényege, legitimitásága és célkitűzései, funkciói és társadalomalakító hatás-

gyakorlása. Az államnak számos meghatározása ismert, mivel e jelenség sokféle – történeti, szociológiai, politológiai és jogi – megközelítésben tárgyalható,² de ezek az alapvető, heterogén meghatározások nem szüntetik meg és nem is cáfolják egymást, mert a vizsgálati tárgy – az állam – komplexitásának felelnek meg.³ Az egyes megközelítések az állam különböző sajátosságait és jellegzetességeit emelik ki, és ennek alapján vannak le következtetéseket.⁴ Az állam abszolút, minden tudományág számára érvényes definícióját éppen ezért nem is lehet meghatározni. Egyrészt az állam valójában teljes egészében eszme, amely ilyenként empirikusan nem igazolható, a gyakorlatban „jelentékeny csak az intézmények, normák, aktusok és eljárások válnak, amelyekben az eszme testet ölt, vagy amit ennek az eszmének számítanak be.”⁵ Másrészt az állam a társadalmi-politikai realitásba ágyazódik be, ezért a jogi államfogalom a politológiai-szociológiai államfogalomtól is függ. A jogi államfogalmat szükségszerűen más elemekkel írják körül, mint a politológiai, a szociológiai vagy a filozófiai államfogalmat.⁶

Az állam fogalmi megkülönböztetése⁷ továbbá egyfelől attól is függ, hogy vajon ezt tágabb vagy szűkebb jelentésében alkalmazzák-e. Az *ontologizáló államfelfogás* az államot korszakokon átívelő, univerzális, érvényességi igényében sem területileg, sem időbelileg nem korlátozott rendszer koncepciójaként értelmezi. E megközelítés az államnak arra a lényegére kérdez rá, ami mindenhol és mindig azonos marad, miközben az állam megjelenési formája történelmileg változik. Eszerint az állam lényeges teljesítménye és attribútuma tértől és időtől függetlenül fogalmilag-definíciószerűen ragadható meg, miközben az állam struktúra-ismérvei és szervezeti elemei (a többletel-sajátítás, a magatartásirányítás, a hatalom- és feladatmegosztás, az intézmények) a történelem folyamán változhatnak, így beszélhetnek „antik államról” vagy a „középkor államáról” is. Az előző – ún. transzhisztorikus államfelfogással szemben – a *történeti államfelfogás* az államot rend(szer)konceptióként és hatalmi konfigurációként is érti, ami a későközépkori és koraújkor Európában keletkezett, és nagyrészt a XVIII-XIX. században – különösen effektív módon – a társadalmi kötelék politikai szerve-

zetének befelé békét, kifelé expanziót biztosító formájának bizonyult. E megközelítés az állam-ban a politika történelmi megjelenési formáját látja, mégpedig az emberi együttélés szervezetének értelmében, vagyis tisztségek fejlődéseként, ami szilárdan körvonalazott feladatterületeket, intenzív váló adóztatást, a rend területét, a központi igazgatást, a döntések megfellebbezhetetlenségét jelenti. Ez a felfogás kifejezetten vitatja, hogy az államnak a mindenkori konkrét megjelenésén túl a történelmi változástól mentes lényege volna.⁸ Az állam tehát történelmileg konkrét fogalom, nem egy kortalan rend(szer) elképzelése. Csak az európai újkor állította fel az állam igazoltságára irányuló kérdést, tehát az államnak való engedelmesség okára, és az államilag gyakorolt uralom értelmére vonatkozó kérdést.⁹

Az állam történeti koncepciója tovább differenciálható. Egyrészt a *struktúratörténeti verzió* szerint az állam történelmi megjelenése nem a jelölésen és a fogalmon múlik, hanem az uralmi formák fejlődésének kombinációján, ami az államként definiált rendszerhez tartozik, még akkor is, ha a kortárs irodalom nem államként, hanem másként¹⁰ jelöli. Másrészt a *szó- és fogalomtörténeti verzió* az állam szóra koncentrálódik, és azt vizsgálja, hogy ez az európai nyelvekben mikor bukkant fel, milyen jelentésváltozáson ment keresztül, és a szemantikai területe a struktúratörténetileg államként jelölt uralmi forma ismérveit mikor vette fel, tehát hogyan és mikor torkollott be a szó- és fogalomtörténetbe.¹¹

Az eddigi fejtegetésből is látható, hogy az államfogalomhoz kapcsolódó követelmények és célok szerint, amelyek a fogalmi rögzítésnek primeren alapjául szolgálnak, továbbá az egyes tudományos érdeklődés jellegzetességeinek megfelelően különböző államfogalmakat lehet megkülönböztetni. Kizárólag az *alkotmányjog szempontjából* nem lehet olyan általánosan érvényes, minden állam létezésére találó definíciót adni, amelyik az alkotmányjog rendszeréből levezethető volna,¹² mivel az alkotmányjogot döntően az adott állam alaptörvénye jelenti, és az alkotmány sajátosságai a maguk egységében ebből az államból adódnak, illetve erre az államra vonatkoznak: a konkrét uralmi struktúra felépítése jogi értelemben az alkot-

mány létrehozásával történik, az alkotmány az uralmi rendszer kifejeződése.¹³

Az *alkotmányelmélet* – mivel jogtudományi megismerési érdeke van – az állam fogalmi jelentésére az alkotmány szempontjából kérdez rá. Az állam formai jegyek alapján történő definiálása elsősorban a jogi – és különösen a nemzetközi jogi¹⁴ – kapcsolatok megállapítása és értékelése miatt szükséges. Jogi megközelítésben az állam alapvetően két perspektíva – egy belső és egy külső – szempontjából különböztethető meg, amely egyúttal a jogrend(szer)re is vonatkozik. Belső perspektívában „az állam” a fölérendelt fogalom, a szuverén hatalom (törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás) gyakorlásának minden formája számára, különböző (központi, területi, helyi) szinteken, de a közhatalom bármely megnyilvánulásában is, és ez a belső állami jogrendre vonatkozik.¹⁵ Az állam külső perspektívájában nem az intern, hanem az extern – más államokkal együtt végzett – cselekvéséről van szó, amely a nemzetközi jogrendre tartozik.¹⁶ Az államdefiníció az állam saját alkotmányjoga szerint azért feltétlenül indokolt, mert e nélkül a belső állami normák kötelező ereje egészében kétséges volna, illetőleg az állami szervek jogtalan aktusaiért viselt felelősség nem állna fenn. Másrészt a nemzetközi jog alapján az államdefiníció azért elengedhetetlen, mert különben az állam cselekményeinek jogi jelentőségét adott állam más államokhoz való kapcsolatában nem lehetne feltételezni.¹⁷ Ezekre tekintettel az *államfogalmat* formális-absztrakt módon definiálják: az állam az államalkotó népnek a körülhatárolt államterületen az *egységes államhatalom alatt tartósan szervezett hatás- és döntési egységeként* határozható meg („háromelemű-tan”).¹⁸ Ez a „háromelemű tan”¹⁹ tehát az állam fogalmát három általános és szükségszerű elemre redukálja, és jogi megközelítésként nem vesz figyelembe más szempontot, mint pl. az állam valamilyen célját, illetve rendeltetését.²⁰ Ezért ezzel összefüggésben *jogos kritikaként* vetődik fel, hogy az államnak ez a meghatározása csak a modern állam alapstruktúráját adja vissza, és megközelítőleg sem képes az állam – mint komplex, dinamikus, folyamatosan változó képződmény – lényegét fogalmilag körülírni.²¹ Az államterület, az államalkotó nép és az államhatalom hármassága az állam dinamikus

létét nem képes megragadni, és így kezdettől fogva a statikus-absztrakt felfogást helyezi előtérbe, ami a demokratikus államban különösen fontos elemek – az államakarat-képzés, a politikai integráció, az államtudat és az összetartozás-érzés – erőteljes figyelembe vételét szükségszerűen megakadályozza. A háromelemű tan azonban az állam fogalmára vonatkozóan olyan legkisebb közös, de még alkalmas nevezőt határoz meg, ami a jogi kapcsolatok értelmezése és értékelése szempontjából használhatónak minősül.²² Ez a definíció éppen elnagyolt struktúrája miatt alkalmas arra, hogy a világ államainak lényegi ismérveit megragadja.²³ A látszólag egymás mellé állított három elem egységgé illeszkedik, struktúrát és szubsztanciát nyer a modern állam ideáltipikus modelljében, ami annak az alkotmánytípusnak a tárgyát és feltételét képezi, aminek az alkotmányelmélet szenteli magát.²⁴

A háromelemű tan szerint tehát az állam fogalmi ismérvei *a)* az államterület, *b)* az államalkotó nép, és *c)* az államhatalom. Az államterület és az államalkotó nép fogalmi ismérve a tényleges adottságokhoz kapcsolódik, míg az államhatalmat nem csak faktikusan határozzák meg – mint aminek ténylegesen fenn kell állnia – hanem effektívnek (hatásosan gyakoroltnak) is kell lennie, vagyis az államhatalom a szervező elemet fejezi ki, ami a döntő tényező. A klasszikus alkotmányjogi államfogalom lényegében tehát az uralom effektivitása és tartóssága, mégpedig perszonális és territoriális vonatkozásában.

a) Az államterület az állam hatalomgyakorlásának szükséges eleme, az államhatalom gyakorlásának, az állam területi felségjoga érvényesítésének a tere, az államhatalom territoriális bázisa, és más államokhoz való viszonyában létezésének alapja. Csak az újkor modern állama vált egzaktul körülhatárolt, egységes, és az egész államterületet teljesen és egyöntetűen átható területi állammá.²⁵ Az államterület tehát az a térség, amely fölött az állam minden más állam kizárásával területi főhatalmat gyakorol, vagyis *területi felségjoga teljességét és kizárólagosságát érvényesíti*.²⁶

b) Az államalkotó nép az állam lényegi ismérve, mert az államterületnek és az államhatalomnak a népet kell szolgálnia. Az államalkotó nép *jogi kategóriaként az adott állam állampolgára-*

inak összességét jelenti,²⁷ mivel az állampolgárság alapozza meg a személykötelékként felfogott államhoz fűződő tagsági hozzátartozást,²⁸ és az állam személyi felségjogának terjedelmét. Minden államnak ugyanis személyi felségjoga van az állampolgáraival szemben.²⁹

c) Az államhatalom a „háromelemű tan” harmadik, és egyben legfontosabb kritériuma, az államalkotó nép és az államterület mellett az állam lényegi ismérve, az állam „legállambibb tulajdonsága”, ami „az államot sui generis képződménnyé teszi”.³⁰ Az államhatalom az állam nélkülözhetetlen fogalmi ismérve, mellőzhetetlen megkülönböztető jegye: ez az állam olyan absztrakt-generális képessége, amely biztosítja számára, hogy a céljai eléréséhez és feladatai hatékony megvalósításához a szükséges és megfelelő eszközöket meghatározza, alkalmazza, és rendelkezései követését sajátos megoldásokkal kikényszerítse.³¹ Az államhatalom tehát *az* állam specifikus tartalmi sajátossága: az állam a társadalom hatalmi berendezkedésének központi intézménye, és úgy is jellemezhető, mint a *hatalom koncentrátuma*, mivel a hatalom társadalmi rendeltetésének érvényesítésével kapcsolatban a társadalmi integrációt specifikus állami szervek szervező és befolyásoló tevékenységével segíti elő, illetve végső esetben állami kényszerítéssel is biztosítja.³² Az államhatalom általános értelemben olyan *alapvető viszonyt* jelent, amelyben az állam és az egyén közötti kapcsolatot a fölé- és alárendeltség, a parancsolás és engedelmség relációi határozzák meg.³³ Ennek az alapvető viszonynak a lényege az a lehetőség, hogy az állam az akaratát – az egyének ellenszegülésével szemben is – érvényesítse.³⁴ Az államhatalom tehát *akarati hatalomként* létezik, ami ennek aktív jellegét is feltételezi: abban a helyzetben kell lennie, hogy mind az államalkotó népre, mind az államterületre megfelelő hatást tudjon gyakorolni, vagyis az állami feladatokat kellőképpen számításba vevő effektivitás értelmében hatékony és eredményes legyen.³⁵ Az állam a politikai uralom szervezeteként a szervein, intézményein, illetve az ezeket megjelenítő személyeken keresztül cselekszik, ezek az állam akaratát a saját, korlátozott feladat- és hatásköreik keretében juttatják kifejezésre.

Az államnak ezekre az elemeire, mintegy előfeltételeire épül az alkotmány: egy konkrét

állam népére, területére és uralmi szervezetére. Ezek az előre meghatározott elemek állapítják meg az alkotmány személyi és területi hatályát, valójában jogi érvényének alapját és garanciáját. Az alkotmány szabályozási tárgya ugyanis alapvetően az állam. Az alkotmány nem maga találja ki a szabályozási tárgyát, hanem az államot a maga realitásában ragadja meg és ad számára normatív kereteket. Ennek áttekintése előtt indokolt közelebbről szemügyre venni az alkotmány meghatározását.

2. Az alkotmány meghatározásáról

Az alkotmány meghatározása – az állam fogalmához hasonlóan – az állam- és jogtudomány vitatott problémái közé tartozik, és nem egyszerű feladat, amelynek több oka is van. Egyrészt a fogalom más lehet az *alkotmányelmélet* (alkotmánytan) számára, és más az alkotmányjog-tudomány számára. Az előbbi rákérdezhet az *absztrakt alkotmányfogalomra*, vagyis arra, amiben minden vagy számos alkotmány – időbeli vagy térbeli sajátosságainak elhanyagolása mellett – közös. Az alkotmányjog-tudomány számára az ilyen fogalom lényegtelen, mert alkalmatlan arra, hogy a gyakorlatban felmerült konkrét alkotmányjogi probléma megoldását – alkalmazott mérceként – lehetővé tegye. Az alkotmány normativitása ugyanis mindig egy történelmileg valóságos berendezkedésre vonatkozik, és az a közösségi együttélés, amit az alkotmány rendez és szabályoz, konkrét, adott helyen és időben való együttélést jelent. Másrészt a történelmi fejlődés során az alkotmány fogalma jelentős átalakuláson ment keresztül, koronként változott, mind tartalmát, mind funkcióját tekintve jelentősen módosult. Az alkotmány kezdetben – éppúgy, mint latin nyelvű megfelelője, a *constitutio* (ami a természetleírásból került át a politikai-jogi nyelvbe) – empirikus fogalom volt. Ez az alkotmányfogalom adott ország tényleges (faktikus) állapotát, helyzetét, viszonyait jelölte, mégpedig annak megfelelően, ahogy ezt az országot területének és lakosságának helyzete, a történelmi fejlődés, a fennálló hatalmi viszonyok, továbbá a jogi normák, politikai intézmények, a szokásoknak megfelelő magatartásmódok formálták és alkották.³⁶ A leíró-empirikus alkotmányfogalom csak hosszú történelmi fejlődés során vált

olyan jogi (normatív-előíró) fogalommá, ami a modern alkotmányos demokráciák alaptörvényével egyezik meg.³⁷ Az alkotmány normatív fogalma mára egyértelműen túlsúlyba került a régebbi, empirikus alkotmányfogalomhoz képest, úgy azonban, hogy azt nem tette feleslegessé. Az empirikus – helyesebben mondva faktikus – alkotmány ugyanis mindig a társadalomban fennálló tényleges, effektív politikai-hatalmi, gazdasági, kulturális, jogi, vallási, szociális és egyéb viszonyok egységeként fogható fel, ami a normatív alkotmány alapját képezi. A faktikus alkotmány tehát mindig megelőzi a normatív alkotmányt, és bár a jogi szabályként létrejövő alkotmány (alkotmánytörvény) az őt megelőző tényezők és feltételek folytatója és következménye – amiben ezek a tényezők új minőséget kapnak³⁸ – mégsem képes mindig és mindenkor teljes egészében ezeknek megfelelni, és szabályozásának tartalmával ezeket lefedni.³⁹ Az alkotmány ugyanis nem írja le teljes egészében a tárgyát, nincs az államról – amelynek alaprendjét szabályozza – teljes és tervszerű képe, korlátozott szabályozási törekvés jellemzi, és az egyes szabályozások az államiság különböző szegmenseit tükrözik vissza, *mindig sajátos* államfogalmaknak megfelelően.⁴⁰ Az alkotmány meghatározása során tehát elsősorban azzal a nehézséggel kell szembenézni, hogy e fogalmat eltérő értelemben használják, más-más szempontokat hangsúlyoznak, illetőleg különböző megközelítést alkalmaznak, és ezek nem, vagy csak részben helyettesíthetők egymással. Mivel alkotmányról többféle értelemben lehet beszélni, ezért fontos előzetesen tisztázni, hogy mikor, milyen összefüggésben van róla szó.

Napjainkban az alkotmány tehát már normatív, jogi alkotmányt jelent. Az állam jogi alkotmányaként mindazokat a *legfontosabb jogi normákat tartalmazza*, amelyek az államban az uralmi viszonyok és az általánosan elfogadott értékrend alapelveinek legmagasabb normatív (előíró-követelményt támasztó) kinyilvánítását jelentik. Az alkotmány már nem pusztán állapot, hanem jogi forma, mivel az alkotmány normatív hatásokat vált ki. Az általánosan elfogadott definíció szerint *az alkotmány adott politikai közösség jogi alaprendje, alaptörvénye*.⁴¹ Az alaptörvény kifejezésben a törvény szó arra utal, hogy az alkotmány a jogrendszerben a

legmagasabb szinten elhelyezkedő jogi norma, ami azt jelenti, hogy minden más jogszabálynak az alkotmánnyal összhangban kell állnia, azaz rendelkezései nem ütközhetnek az alkotmány előírásaiba.⁴² Az alkotmányt a jogi normák normájának is szokás nevezni, mivel már tárgyánál fogva felülmúlja az állami jogrendszer minden egyéb normáját. Az alkotmány a jogalkotás szabályait tartalmazza, amihez a jogalkotási hatáskörök és eljárások megállapítása sorolható, de gyakran a jogi normák érvényességének feltételei is ide tartoznak. Az alkotmány maga állapítja meg saját változtathatóságának formális és materiális szabályait is, amelyek szerint módosítható.

Az alkotmány normatív karaktere a társadalmi együttélést szabályozó funkciójával függ össze. Az alkotmány normativitásaként az alaptörvény jogi sajátosságát és jogi hatását szokás jelölni. Az alkotmány eo ipso normatív, mivel jogi normákból áll és ezek jellegzetességeinek felel meg.⁴³ A jogi normák megkívánt és elvárt magatartásmódokat rendelnek el (regulálnak) és stabilizálnak.⁴⁴ Az alaptörvény-jelleg tehát azt juttatja kifejezésre, hogy az alkotmány az adott államilag szervezett társadalom – mint politikai közösség – alapvető rendjére vonatkozó norma, amely azokat a leglényegesebb alapelveket és intézményeket foglalja össze, amelyek a társadalmi együttélés szempontjából mellőzhetetlenek. A tartós emberi együttélés ugyanis a legfontosabb viszonyok rendezettségét, szabályozottságát feltételezi, mivel ennek hiányában az együttélés elképzelhetetlen volna, anarchia állna fenn, illetve a társadalom atomjaira hullana szét. A társadalmi együttélés szempontjából kiemelkedő kérdésnek minősül az államhatalom létrejötte és gyakorlása, az állam felépítése és működése, a legfontosabb állami szervek feladat- és hatásköre, a társadalom alapvető intézményeinek és formáinak meghatározása, valamint az egyén államban elfoglalt helyének, alapvető jogainak és kötelességeinek rögzítése. E kérdések egyúttal az alkotmány szabályozási tárgyköreit alkotják. Az alaptörvényi szabályozás jellemzője, hogy az alkotmány elsődlegesen, átfogó módon és alapjaiban regulálja a társadalmi együttélés felsorolt legfontosabb viszonyait. Az átfogó jelleg abban nyilvánul meg, hogy az alkotmány az adott életviszonyok lényeges mozzanatainak

összefoglaló, ezek jelentős részére kiterjedő, széleskörű szabályozását végzi el oly módon, hogy egységesen, a maguk egészében törekszik ezeket hatókörébe vonni. Az elsődlegesség abban ragadható meg, hogy az alkotmányi szabályozás – az alaptörvény kiemelkedő és meghatározó sajátosságából következően – hierarchikusan magasabb szintet jelent, így az alaptörvénybe foglalt normatív előírások a fontossági sorrendet tekintve minden más szabályozást megelőznek, azaz meghatározzák és befolyásolják a többi jogág részletes szabályozását: más jogágak részletszabályai nem állhatnak ellentétben az alaptörvénnyel.⁴⁵ Ugyanakkor az alkotmány e viszonyokat általában csak alapjaiban – ezek lényegét – regulálja, vagyis csak a legfontosabb elemeit és összetevőit, azokat, amelyekre a további részletező szabályozás támaszkodhat. Az alkotmánynak tehát alapozó jellege van, mert meghatározó módon befolyásolja az összes jogág szabályainak tartalmát, formáját és rendszerét.

Az alkotmány olyan jogi alapnorma, amely konstituálja az államhatalmat, vagyis megalapozza, szervezi, irányítja, kontrollálja és korlátozza, ezért az alaptörvény a hatalmak hatalmaként is jelölhető. Normatív (előíró) jellege következtében biztosítja az államhatalom meghatározott jogi rendben – megkövetelt szabályok szerint – történő gyakorlását, mivel a demokratikus alkotmányos berendezkedésben az államhatalom minden megjelenési formájában (törvényhozás, kormányzás, végrehajtás-közigazgatás, bírászkodás stb.) kötve van az alkotmányhoz, ami elvileg kizárja az államhatalom önkényét és tetszőlegességét, egyúttal stabilitást és kiszámíthatóságot ad a számára. Az államhatalomnak az alkotmányi normához kötésével ugyanis érvényesül az alkotmány hatalomkorlátozó funkciója: az államhatalom nem terjeszkedhet túl az alaptörvényen, és minden megjelenési formájában közvetlenül vagy közvetett módon visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra. Ahhoz, hogy az alkotmány előírásai ténylegesen érvényesüljenek, fontos az alkotmányvédelem kiépítése és gyakorlása, vagyis olyan szervek létrehozása, amelyek feladata az alkotmányi rendelkezések betartása. Ahogyan minden más jogszabály, úgy az alkotmány is megköveteli, hogy normáit a valóságban valóra váltsák, vagyis ezeknek a gya-

korlatban érvényt kell szerezni. Az alkotmány ugyanis annyiban érvényesül, amennyiben a benne foglaltak ténylegesen megvalósulnak. Bár különböző minőségű meghatározásokat ölel fel, amelyek tartalmuk és címzetti körük, továbbá érvényességi intenzitásuk, szabályozási jellegük és absztrakciós fokuk szerint eltérnek, mégis jogi karakterük van, így a bennük foglaltak mindenkire kötelezőek. Az alkotmány egész tartalma normatív rendszert, elvileg kötelező jogtégeket jelent.⁴⁶ Az egyes alkotmányi jogtételek azonban nem azonos módon és nem egyenlő mértékben hatnak: a belőlük származó jogok és kötelezettségek tartalma, a jogosítottak és kötelezettek köre szempontjából jelentős különbségek mutathatók ki, amelyek az alkotmányi tételek csoportosításának alapját képezhetik. Az alkotmányban található rendelkezések tipizálása lehetőséget ad az alkotmány tartalmának, normatív jellegének áttekintésére, majd ez alapján az egyes alkotmányok jellemzőinek, minőségének a meghatározására.

A modern *alkotmányos államok demokratikus jellege* azt jelenti, hogy az államhatalomnak az alkotmányi keretek közötti gyakorlása a demokratikus elvek érvényesülésével történik: megvalósul a nép (a választópolgárok) szabad akaratnyilvánítása és a népképviselő elve, az államhatalom joghoz kötése, a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztása, a döntéshozatalnak általában a többségi elv alkalmazásával történő gyakorlása, az alapvető jogok elismerésének, garantálásának és védelmének biztosítása, valamint az alkotmány funkcióinak teljesülése.⁴⁷ A demokratikus elv a népet – mint legitimációs alapot – azzal az államhatalommal kapcsolja össze, amelynek gyakorlása legitimáltságot igényel. Az alkotmány az államhatalom számára a nép akaratában a legitimációs forrást teszi hozzáférhetővé.⁴⁸ A demokratikus alkotmányi alapelv szerint ugyanis az államhatalom a nép akaratából legitimálódik, és minden állami funkció a nép akaratából származik. A demokrácia elvének uralmi rendje tehát legitimitást követel, ami azonban nem alapulhat az uralmon lévők öngazolásán. Az államhatalom effektivitása nagymértékben függ a legitimitásától,⁴⁹ és a legitimitás alapozza meg az állam hatalmát.⁵⁰ Az államhatalom demokratikus legitimáltsága azt jelenti, hogy

gyakorlásának a kiindulási pontja a nép akaratában van, és ennek megfelelően a nép által megalapozottnak és igazoltnak kell lennie.⁵¹ Ez teremti meg a szükséges kapcsolatot a nép – mint az államhatalom forrása – és a cselekvő állami szervek között, és ezáltal azt garantálja, hogy az államhatalom valóban – ténylegesen és nem pusztán deklaratív módon – a néptől ered. Az államhatalom gyakorlása csak akkor legitim, ha összhangban van azzal a joggal, és az igazságosságra vonatkozó elképzelésekkel – valamint az ennek alapul szolgáló erkölcsi értékekkel és normákkal –, amelyek a politikai közösségben – ami fölött az állam a hatalmát gyakorolja – általánosan elismertek. A nép akarata azonban – jóllehet az államhatalom legitimációs alapja – kötelező erőt csak akkor kap, ha jogi formájában fejeződik ki. Az államhatalom alkotja a jogot, de ennek során alá van rendelve az alkotmánynak. A demokrácia és az államhatalom joghoz kötöttségének elve azt a követelményt is magában foglalja, hogy az állam működése – különösen hatalmának gyakorlása – a polgárok számára átlátható legyen, ami feltételezi a nyilvánosságnak – mint sajátos politikai természetű társadalmi közegnek és közvetítő mechanizmusnak – a funkcionálását. A nyilvánosság egyúttal kommunikációs szféra, amely felöleli a tájékozódást, a nyilvános eszmecserét, az érdekkütköztetést és érdekegyeztetést, a szabad véleményformálást, és e folyamatok, viszonyok stabil és működőképes intézményrendszerét. Az információkhoz való hozzáférhetőségnek, az információk szabad áramlásának, különösen az államhatalom és az állam szervei tevékenysége átláthatóságának alapvető jelentősége van, mert ez biztosítja a hatalomgyakorlás társadalmi kontrolljának feltételeit.

Mivel az alkotmány meghatározza az állam felépítésének és működésének alapvető szabályait és a legfontosabb állami szervek lényegesebb feladat- és hatáskörét (kompetenciáját), ezért az alaptörvényt szokás a *kompetenciák kompetenciájaként* – vagyis a feladat- és hatáskörök meghatározásának elsődleges forrásaként – is jelölni. Az állami szervek jogi értelemben normatív módon kerülnek meghatározásra: az alkotmány és a jogszabályok rögzítik, hogy mi az adott szerv feladata, rendeltetése, ennek ellátása vagy teljesítése érdekében mi-

lyen kompetenciával rendelkezik, azaz melyek a hatáskörei, jogosítványai, amelyeket – feladataival összefüggésben – kötelezően gyakorolnia kell. Az állami szervek, amelyek megjelenítik és gyakorolják az állam hatalmát, teljesítik az állam feladatait, megvalósítják az állam céljait, rendszert alkotnak: az államszervezetet. A stabil és permanens államszervezet az állam fogalmi ismérve, az államnak – mint elvont eszmének – az egyik legfontosabb megtestesítője. Az államszervezet létrehozásának és alakításának legfőbb jogi normája az alkotmány, ami az állami folyamatok rendjét rögzíti, meghatározza az állami szervek szabályozását, felhatalmazását és cselekvésük kereteit. Az alkotmány oly módon hivatott az államszervezet és az állami szervek összetételét és működését szabályozni, ami megfelel feladataik sajátosságának, és ezáltal biztosíthatja az állami funkciók szakszerű gyakorlását. Az alkotmány az államszervezetnek általában azokra az elemekre vonatkozóan tartalmaz előírásokat, amelyek az egész államszervezet szempontjából meghatározó és garanciális jelentőségűek. Az államszervezet normatív modellként keretjellegű, azaz alakítási lehetőséget biztosít.⁵² Az alkotmányban megfogalmazott mindenkorai államfelfogás – az elvek és értékek, a célok és feladatok – döntő módon határozzák meg az államszervezet és az állami szervek jellegét. Az államszervezet tulajdonképpen az állam felépítését és megjelenését jelenti, vagyis az állam az állami szervek rendezett összességéeként olyan szervezet, amelyben az egyes szerveknek és intézményeknek meghatározott az egymáshoz való viszonyuk, és a közös – állami – feladatok megvalósításában elfoglalt helyük. Az állam szervezete az állami szervek és intézmények egymástól való kölcsönös függősége és intern (belső) differenciálódása, ami jogi rendezettséget igényel. Az alkotmány – a szabályozási anyagából következően – az államhatalom és ennek gyakorlása konstituálásával kialakítja az adott ország államszervezeti modelljét is, tehát ennnyiben az államszervezet alapvetően alkotmányjogi kérdés. Mivel lényegében az alaptörvény határozza meg az állam szervezetét, ezért az államszervezet alkotmányi szabályozásának áttekintése egyben az alkotmány lényegi tartalmának vizsgálatát is jelenti. Az államszervezet alkotmányi szintű szabályozásának következ-

ménye, hogy a legmagasabb normatív szintű szabályozásból adódóan az államszervezet és az egyes állami szervek alaptörvényi igazolást és alkotmányi védelmet kapnak, ami hozzájárul az államszervezet keretének stabilitásához, ez pedig a kiszámíthatóságot és az átláthatóságot növeli. Az államszervezetre, illetőleg az egyes állami szervekre vonatkozó alkotmányi rendelkezések alaptörvényi elhelyezése – az alkotmányi struktúrába történő beillesztése – természetesen többféleképpen is megvalósulhat: akár önállóan, akár az egyes állami szervekre vonatkozó előírásokkal együtt, egy-egy fejezetben vagy szétszórtan is történhet. Jelentős eltérések mutatkozhatnak a szabályozás mélységét, részletességét tekintve is, de az alapvető rendelkezéseket feltétlenül alkotmányi szinten kell rögzíteni. Az alkotmány által kialakított államszervezeti modell vizsgálata alapján választ lehet kapni az állam politikai-hatalmi berendezkedésére, a hatalomgyakorlás módjára, illetőleg az állam céljaira, valamint értékelhetővé válik, hogy az államszervezet milyen mértékben szolgálja a saját funkcióit, illetőleg mennyire diszfunkcionális a működése.

A jogi alkotmány (alkotmánytörvény) pozitív jognak minősül, amelynek eredete az állami legalitásrendszer túloldalán, a nép alkotmányozó hatalmában található,⁵³ abban, amely a jogi érvényét alapozza meg. A nép alkotmányozó hatalma extrakonstitucionális, azaz nincs az alkotmánynak alárendelve, az általa létrehozott alkotmányból ezért jogilag nem vezethető le, így originális hatalomnak minősül.⁵⁴ nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalom, ami az alkotmány normatív erejét megalapozza, vagyis az alkotmány érvényességének a forrása. Az érvényes alkotmányjog kizárólag az alkotott államhatalomra (pouvoir constitué) irányul, amelyet éppen az alkotmányhoz kötöttség választ el az eredetinek minősülő alkotmányozó hatalomtól (pouvoir constituant), amely mintegy az államiság még cseppfolyós halmazállapothoz tartozik, míg az alkotmányon keresztül jogi formává szilárdul.⁵⁵ Az alkotmányozás azonban mindig konkrét politikai szituációban megy végbe,⁵⁶ amelyet jelentős mértékben határoznak meg az adott helyzet politikai-hatalmi, társadalmi-gazdasági körülményei, vagyis a konkrét alkotmánytörvény sohasem steril

körülmények között keletkezik. A nép alkotmányozó hatalma ugyanis feltételezi a szuverén nép politikailag tudatossá vált közösségét, amely eljut addig a felismerésig, hogy maga alakítsa ki politikai-hatalmi berendezkedését.⁵⁷ Az alkotmányozó hatalom az alkotmányozás során politikai döntést hoz az alkotmányról, de ez a politikai döntés egyúttal jogi normákban jelenik meg, ezekben ölt testet, vagyis az alkotmányozó hatalom teoretikus szempontból nézve az a pont, ahol a politikai akarat jogi normativitásba transzformálódik: az a fordulópont tehát, amely a politikát és a jogot egymással összekapcsolja. Az alkotmányozó hatalom – mint politikai és alkotmányjog-alkotási aktus – hozza létre azokat a hatásokat, amelyeket az alkotmány kifejt,⁵⁸ többek között az államra vonatkozó hatásokat is.⁵⁹ A jogi alkotmánynak, mivel normatív jellege van, következőképpen jelentékeny és meghatározó befolyást gyakorol az általa szabályozott politikai és társadalmi folyamatokra: előírásait (normáit) minden érintettnek hűen követnie kell. Ekkor a politikai folyamatok az alkotmánnyal összhangban zajlanak, és az alkotmány regulatív módon szabályozza a társadalmi valóságot: nemcsak jogilag érvényesen, hanem politikailag is hatékonyan. A normatív alkotmány szoros kapcsolatban áll a szabályozási területével, és a valóság változásai, illetőleg a normatív alkotmány módosulásai kölcsönös viszonyban állnak egymással. A normatív alkotmány az államnak mértéket és formát ad, vagyis innentől az állam jogilag megformáltként és a joghoz kötöttként jeleníti meg. Ezért indokolt ezt a kérdést kissé közelebbről is megvizsgálni.

3. Állam és alkotmány – az alkotmányos állam

Az alkotmány fogalma – adott állam szempontjából – csak történeti-konkrét valóságában ragadható meg, mert minden államnak saját alkotmánya van, amely korának mindenkorai politikai, társadalmi, gazdasági, technikai, kulturális és szellemi viszonyaitól és elképzeléseitől függ, másrészt azonban az államot konkrét megjelenési formájában ragadja meg és formálja. Az alkotmány tehát nem általában foglalkozik az állammal, hanem mindig csak az adott konkrét állammal: minden alkotmány

feltételezi ugyanis állama fennállását, és az államot a konkrét megjelenési formájában határozza meg és fejezi ki.⁶⁰ Az alkotmányok tehát mindig a „saját” államuk számára tartalmazznak rendelkezéseket, és ennek során egészen különböző ismérveket nyilvánítanak mellőzhetetlenné. Az államdefiníciót – az alkotmányjog alapján – mindig és kizárólag éppen annak az alakzatnak a jogrendszeréből kellene levezetni, amelyik ezt az államminőséget a maga számára deklarálta.⁶¹ Jóllehet az alkotmányok maguk nem tartalmazznak államdefiníciót, hanem azt mintegy adottnak véve, ennek egyes elemeire vonatkozóan állapítanak meg normatív szabályokat, vagyis pusztán az állam egy-egy jelentős vonását – célját, feladatát, szerveit, ezek működését stb. – állapítják meg, de ezzel tulajdonképpen magának az elvont állameszmének a jogi szabályozás szintjén történő konkretizálását, vagyis jogi formába öntését végzik el.

Az állam és az alkotmány ugyanakkor kölcsönösen feltételezik egymást: az állam nem képzelhető el meghatározott alkotmány nélkül, illetve az alkotmány jogi érvényesülése és releváns hatályosulása pedig csak az államon keresztül valósulhat meg.⁶² Az alkotmány ad tehát formát az államnak, irányítja a cselekvéseit és legitimitációt ad a számára, az állam viszont determinálja az alkotmány tartalmának és hatósugarának lehetőségeit, az alkotmány funkciója – ahogy a normativitása – sem érthető annak az államnak a létezésétől elválasztva, amelyben ez megtestesül.⁶³ Ennyiben az alkotmány az állam lényeges alkotórésze, az állam és az alkotmány egymástól szubsztanciálisan nem választható el és nem állíthatók szembe, mégis ezek fogalmilag megkülönböztethetők.⁶⁴ Az állam a jogban találja meg a saját rendjét, a jog pedig az államban azt a hatalmat, amely a jog megsértését szankcionálja. Az alkotmány által rendezett állam intézményei és eljárás módjai garanciát kínálhatnak arra, hogy az állam által alkotott jog az igazságosság parancsának megfelelő, és ezáltal több pusztá hatalmi szónál. Mégis a jog és az igazságosság védelme csak az állam által várható el, ennek államhatalma a hatalomnak alárendeltek demokratikus intézményekben hatékony elismerése felett rendelkezik, és abban a helyzetben van, hogy a védelmet, igazságosságot, és a békét

garantáló jogrendet szükség esetén parancsoló hatalmi eszközökkel biztosítsa.⁶⁵

Az alkotmányok általában az államnak a háromelemű felfogásából indulnak ki, amelyek az alkotmányos állami rend alapjából adódnak. Az államalkotó nép a demokrácia legitimáló alanyaként jelenik meg („minden hatalom a népé”), és az alkotmány a néphez tartozás – vagyis az állampolgárság – legfontosabb garanciális szabályait rögzíti, de magát a népet adottnak veszi, és létezőként tekint rá. Az államterület a belső és a külső ügyek közötti megkülönböztetés szempontjából kap értelmet, továbbá az államhatalom területi hatálya, valamint a nemzetközi kapcsolatok szempontjából jelenik meg.⁶⁶ Ezen túlmenően az államterület az állam belső tagolásaként kaphat alkotmányjogi státuszt. E két elemhez képes viszont az államhatalmat – ahogy erről már volt szó – az alkotmány részletesen szabályozza. Bár ennek fogalmát rendszerint szintén nem határozza meg, de az egyes állami szervek, illetve feladat- és hatásköreik, rendeltetésük és funkcióik rögzítésével elvégzi az államhatalom mi-benlétének konkretizálását, megállapítva egyúttal terjedelmét és korlátait. Az alkotmányos államban az államhatalom a politikai uralom jogilag rendezett formájaként csak az alkotmány által jogilag konstituált, strukturált, racionalizált és szervezett hatalom lehet, vagyis az alkotmány alapozza meg, alakítja ki, stabilizálja és cselekvési lehetőségeiben korlátozza az államhatalmat, amelyet tehát konkrétan nevesített szervek által gyakorolt feladat- és hatáskörök meghatározásával végez el.⁶⁷ Ennek lényege, hogy az alkotmány az államhatalmat normatív formában teszi megragadhatóvá, illetve szorítja keretek közé, meghatározva különösen az államhatalom gyakorlásának alanyait és módját, terjedelmét és határait. Ennek következtében az államhatalom intézményesült formában jelenik meg, jogalkotási, kormányzati, végrehajtási és bírói aktusok által realizálódik. Ezen keresztül valósul meg az államhatalom alapvető funkciója, az állami célok elérése és az állami feladatok teljesítése érdekében végzett rendező-szabályozó, kormányzó-irányító, végrehajtó-igazgató, döntéshozó és intézkedő tevékenysége. Az államhatalomnak lehetősége van ugyanis arra, hogy meghatározott feladatok ellátása érdekében a jogalkotás során

kötelező normákat alkosson, és a jogszabályok betartásának a végrehajtási aktusok, vagy bírói döntések útján érvényt szerezzen. Ezek az aktusok tehát jogokat és kötelezettségeket hozhatnak létre, módosíthatnak, vagy szüntethetnek meg. Az alkotmány egyébként osztja annak az államhatalomnak a sorsát, amelyet jogilag kötni akar.

Az *alkotmányos* állam a demokrácia modern, jogállami formája; olyan hatalmi berendezkedés, ami az alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül, vagyis az alkotmány – mint jogi alapnorma – határozza meg a nép uralmának keretét és korlátjait,⁶⁸ állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. Az alkotmányos államban az állam az alkotmányához kötött, mégpedig olyan alkotmányához, amely a demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosított értékeknek felel meg, ennek következtében az alkotmányos állam maga is jogilag megragadható értéknek számít. A demokrácia alkotmányos formája csak akkor valósul meg, ha a hatalomgyakorlás az alaptörvény által szabályozott, és az alkotmányban foglaltaknak érvényt lehet szerezni.⁶⁹ A modern alkotmányos államban az államhatalomnak ugyanis demokratikus jellegűnek kell lennie, vagyis az államhatalomnak a néptől kell származnia. Az államhatalomnak következésképpen csak egységes hordozója lehet, ami az alkotmányos demokráciákban tehát a nép. Ebben az uralmi rendszerben az államhatalom az alkotmányozó hatalom által kialakított, a nép által legitimált, és az alkotmányjogban szabályozott, illetőleg korlátozott hatalom. Az alkotmányban rögzített államhatalom az államformában, a kormányzati rendszerben, az állami funkciókban és az állami szervekben, intézményekben testesül meg. A hatalom egyes funkcióinak gyakorlását azonban különböző állami szervek végezhetik. A hatalomgyakorlásnak e sajátos szervekre történő felosztása pusztán a fő funkciók szerinti megosztás, ami nem mond ellent az államhatalom egysége elvének, mert e szervek mindenkori tevékenységét az államnak számítják be, vagyis az állam hatalma – mint egész – egyes részének tekintendők: az állam különböző szervei együttesen gyakorolják a főhatalmat, tehát az állam főhatalmának csak

a gyakorlását osztják meg az állam nevében eljárók között.

Az alkotmánynak ahhoz, hogy a társadalmi együttélés rendezett és szabályozott formáját lehetővé tegye, szükségszerűen kifejezésre kell juttatnia azt az alapvető megegyezést (minimális konszenzust), ami az alkotmányos berendezkedés alapját jelenti, és ami a mai korban az emberi együttéléshez nélkülözhetetlen. Ebbe a körbe sorolhatók az alapvető értékek, vezető eszmék, állami célok, alkotmányi alapelvek, az állam felépítésének strukturális elvei, valamint az állami, a társadalmi érdek- és akaratképzési eljárások szabályozása, amiben legalább a többség beleegyezését, hozzájárulását, jóváhagyását kell elérnie. Ez a minimális konszenzus biztosítja azt a keretrendet, ami lehetővé teszi a társadalmi együttélésből szükségszerűen adódó, különböző – sokszor ellentétes – érdekek és törekvések ütközéseiből származó legjelentősebb társadalmi konfliktusok jogi előírások formájában való kanalizálását, békés megoldásukat vagy kezelésüket, és ezáltal a társadalmi anarchia és a politikai káosz elkerülését. Az alkotmány a társadalmi együttélésre vonatkozó konszenzusként csak akkor fejt ki egységteremtő hatást, ha az alkotmányozás során nem formális, hanem tartalmi kérdések eldöntését magában foglaló megállapodás születik, és a meghatározó politikai erők ezt elfogadják, illetőleg velük szemben ez a minimális konszenzus kikényszeríthető. Az alkotmányt ezzel a funkcióval összefüggésben abszolút forma fogalomként is használják, mint a politikai egység és rend állapotát biztosító forma az államban (az alkotmány mint a „formák formája”). Az alkotmánynak nem csak konszenzuson kell alapulnia és az állami-társadalmi egységet létrehozni, hanem folyamatos integrációt is biztosítania szükséges. Ennek az integrációnak elsősorban a hatalomgyakorlásban közreműködő szervek állandó együttműködésében kell megnyilvánulnia, mert ennek hiányában az állam nem képes betölteni társadalomirányító és konfliktuskezelő szerepét. Az alkotmányos demokrácia államának az emberi együttélés érdekében ugyanis a társadalomban meglévő érdekek, törekvések, akaratok és magatartásmódok konfliktusos sokféleségét egységes cselekvéssé és hatásgyakorlássá kell összekapcsolnia azért, hogy a szükséges po-

litikai egység létrejöhesse. Az alkotmányos demokráciák államában tehát a konfliktusok a politikai egység- és állami akaratképzés folyamatába csatornázódnak be, és ennek során kell meg-, illetőleg feloldani őket. Az állam tehát csak akkor válik realitássá és létezik egységes cselekvési és hatásegységként, ha képes ebben az értelemben a politikai egységet létrehozni és fenntartani.⁷⁰ A politikai egység csak tervszerű, tudatos, és szervezett együttműködés által keletkezhet. Mivel a politikai egység keletkezése állandó folyamatot jelent, ehhez rendezett eljárásra van szükség.⁷¹ Az állam tehát cselekvőképessé válása és feladatai teljesítése érdekében jogi rendezettséget igényel:⁷² olyan konstituált rendet, amit az alkotmány biztosít. Az alkotmány tehát a közösségi lét jogi formájának az alapvető, meghatározott elvek szerint felépülő rendjét határozza meg.

A normatív alkotmányoknak jelentékeny és meghatározó befolyásuk van az általuk szabályozott államra, az ebben zajló politikai és társadalmi folyamatokra, mivel előírásaikat (normáikat) minden érintettnek hűen követnie kell. Ekkor az állam működése és a politikai folyamatok az alkotmánnyal összhangban zajlanak, az alkotmány regulatív módon szabályozza a társadalmi valóságot: nemcsak jogilag érvényesen, hanem politikailag is hatékonyan. A normatív alkotmányok szoros kapcsolatban állnak a szabályozási területükkel, és a valóság változásai, illetőleg a normatív alkotmány módosulásai kölcsönös viszonyban állnak egymással. Azokat az alaptörvényeket viszont, amelyek csak „papíron” léteznek – vagyis szabályozási tartalmuk nem adekvát a valósággal, a tényleges társadalmi viszonyok az alkotmány normáitól eltérően alakulnak, a politikai folyamatok nem az alkotmányi előírások szerint zajlanak – szimbolikus vagy fiktív alkotmányoknak nevezhetők. A szimbolikus vagy fiktív alkotmányok kibocsátásával rendszerint nem a normaszzerű magatartást kívánják elérni. Ezeknek az alaptörvényeknek a politikai hatása általában a totalitárius vagy autoritárius rendszerek álcázásában jelölhető meg, amelyek így alkotmányos rendszereknek tűnhetnek, mivel formálisan rendelkeznek alkotmánnyal, de a szimbolikus vagy fiktív alkotmányok a tényleges hatalmi viszonyokat és folyamatokat valójában elfedik, mivel nem

– vagy csak alig – tartalmaznak rájuk vonatkozóan normatív rendelkezéseket.⁷³ Ugyanakkor a szimbolikus alkotmány nagyfokú stabilitást mutathat, mivel a politikai, társadalmi-gazdasági és kulturális viszonyokat ignorálhatja, illetőleg a változatlan viszonyok ellenére jelentős alkotmánymódosulás történhet, mert az alkotmánynak nincs érdemi hatása ezekre a viszonyokra.

Az alkotmány és a tényleges politikai folyamatok közötti kapcsolat alapján a normatív alkotmánynak egyúttal relevánsnak is kell lennie, vagyis a tényleges politikai folyamatoknak nemcsak a felszínét – rituáléját – kell megragadnia, hanem annak releváns aspektusaira vonatkozóan szükséges előírásokat tartalmaznia. Ha az alkotmány a politikai folyamatoknak csak a felszínét írja le, és nem a releváns aspektusokat – a tényleges döntéshozatali szinteket – ragadja meg, akkor az alkotmányi meghatározások betűhű követése és formális betartása esetén sem valósul meg az alkotmány hatalomgyakorlást szabályozó funkciója. Bár az állami akaratképzés (a döntéshozatal) az alkotmány által előírt módon történik, a tényleges döntések valójában mégis más fórumokon születnek meg.

A normatív alkotmánynak a hatalmi viszonyokra vonatkozóan követelményt is kell támasztania, vagyis ezeket előíró (preskriptív) módon szabályoznia. Az olyan alkotmány, amely a tényleges hatalmi viszonyokat pusztán leírja, de nem állít fel követelményt az államhatalommal szemben, az pusztán leíró (deskriptív) alkotmány lesz. Az ilyen alkotmányokat a mindenkor hatalmi viszonyok határozzák meg, és az igényeiknek megfelelően tetszőlegesen alakíthatják. A követelményt támogató alkotmányok – éppen a hatalmi visszaélés történelmi tapasztalata alapján – olyan módon szabályozzák a hatalmi viszonyokat, hogy ne következhesen be a hatalom gyakorlóinak eltávolodása vagy elszakadása az alkotmányi előírásoktól. Ezek az alkotmányok nem a hatalmi viszonyok pusztán leírásai, hanem a hatalommegosztásra, az alapvető jogokra, a kisebbségek védelmére, a hatalomgyakorlásnak meghatározott időre, és periodikus választásokkal való megújítására vonatkozó előírásokkal korlátozzák a hatalomgyakorlást, és az alkotmányi előírások betartásának ellenőrzésére

különböző intézményeket és mechanizmusokat fejlesztettek ki.

A modern alkotmányos demokráciákban az állam a „társadalom funkciójává” vált, mivel a társadalmi együttélés az állam általi szervező, tervező, és felelős alakítás nélkül már nem lehetséges.⁷⁴ A demokratikus állam csak a társadalmi együttműködésben konstituálódik.⁷⁵ Ma tehát az állam elvileg a közösségi lét integrálódó alkotórészeként fogható fel. Az állam – mint szervezett politikai döntési egység – a tevékenységében funkcionálisan a társadalomra vonatkoztatott: a társadalom számára szükséges, egységet létrehozó, ennek fennállását feltételező, megtartó, biztosító és változtató funkciót is gyakorol. Az állam és a társadalom tehát nem egymástól izolált rendszer; az állam valójában politikai döntési egység és eljogiasított hatalmi szervezet a társadalom számára. Az állam szükségszerű és változatos kölcsönös kapcsolatban áll a társadalommal, ami azt jelenti, hogy bizonyos társadalmi távolság – korlátozott dualizmus – létezik az állam és a társadalom között. Bár ezek összefonódnak egymással, de nem identikusak. Ez különösen az alapvető jogok garantálása számára jelent fontos előfeltételt. Ezért a nyilvánosság számára olyan átlátható viszonyt kell az állam, a társadalom és a szabadság között előállítani és fenntartani, amit ezek elválasztása és a köztük lévő kapcsolat helyes aránya fejezhet ki.

A politikai közösség jogi alaprendjeként tehát az alkotmány nem korlátozódik pusztán az állami élet rendjére, mert a szabályozása felöleli a nem állami élet rendjének alapjait is, így különösen bizonyos társadalmi intézmények (a házasság, a család, a tulajdon stb.), továbbá társadalmi csoportok (pl. politikai pártok, érdekszervezetek, egyházak stb.) lényeges vonásait és hatásgyakorlását, vagy a művészet és tudomány szabadságának garantálását.⁷⁶

A konkrét államra irányultság által különbözik az alkotmányjog – és ezzel az alkotmányjog-tudomány is – az államtantól, amelyik – kiindulva az államnak a múltban és a jelenben a különböző megjelenési formáiból és az állampolitikai és államfilozófiai kérdésfeltevés körében – közelebbről az állam fogalmával és lényegével, legitimitációjával és célkitűzéseivel, továbbá funkcióival és konstrukciós formáival foglalkozik.⁷⁷ Az államtan felfogásai és ismer-

retei az alkotmányjogi kérdések tárgyalásánál a probléma tisztázásához járulhatnak hozzá. Csak arra kell vigyázni, hogy az alkotmányjogi kérdések eldöntése számára nem az államtan ismeretei, hanem az alkotmányjog normái és ezek értelmezése az irányadó. Az államtant az alkotmányjog-tudomány számára kiegészítő tudományként lehet jelölni, mivel ez a különböző alkotmányjogi rendszereknek a múltban és a jelenben a normáit és intézményeit elméletileg feldolgozza és szisztematizálja. Az alkotmányjogi kérdések fejtegetésénél azonban – mintegy kiegészítő és segédtudományként – a politológia, a szociológia, a filozófia a gazdaság- és pénzügytudományok, a történelemtudomány és a teológia is felhasználható. Ez már azért is helyénvaló, mert az alkotmányjogot korának mindenkori viszonyai együttesen határozzák meg.⁷⁸

4. Az alkotmányelmélet államfogalmáról

Az alkotmányelmélet annak az alkotmánynak szenteli magát, amelyik az államban testesül meg és így konkrét alakot vesz fel. Az alkotmány az államot nem a maga teljes valóságában ragadja meg, ami egyébként – az alkotmány normatív jellege miatt – lehetetlen is volna: az alkotmány nem az állam leírását adja, hanem az állam lényegére – elsősorban az államhatalomra – vonatkozó *előírások* foglatát. Ebből következik az alkotmányelmélet államfogalmának korlátozott volta is. Az *alkotmányelmélet számára az állam csak járulékos téma*: akkor jelenik meg, ha és amennyire a matéria jelentős az alkotmány megismerése számára.⁷⁹ Ha az alkotmányelmélet a tulajdonképpeni tárgyat, az alkotmányt, közvetlen közélről szemléli, ez a tárgy elfedi az államot, ami a tárgy mögött áll.⁸⁰

A mai demokratikus alkotmányok az érvényességi igényükben és erejükben, a szabályozási anyagukban (tartalmukban) és szerkezeti felépítésükben általában a XVIII. század amerikai és francia alkotmányok – mintegy kánonok – mintáját követik. A kánonra való tartalmi irányultságuk ellenére az alkotmánytörvények a pozitív jog kontingens megjelenései, függően a keletkezés térbeli és időbeli adottságaitól.⁸¹ Ezért ezek nem kínálnak garanciát arra, hogy teljes mértékben megfeleljenek az alkotmányos

állam alkotmánya tartalmi eszményképének, továbbá arra sem, hogy a szabályozásuk ennek előírásait kimerítik és szakszerűen ültetik át. Az az alkotmányelmélet kérdése, hogy vajon ez az eset fennáll-e, és ha igen, akkor mennyiben valósul meg. Az alkotmányelmélet az alkotmánytörvény tartalmát az apriori alkotmányeszméhez méri, de az ettől megkülönböztetendő faktikus alkotmányhoz is, amely az állam effektív érvényes jogi alaprendjeként a társadalmi-politikai berendezkedés valósága. A faktikus alkotmány, vagyis az alkotmányos valóság, az alkotmányi rendelkezések tényleges megvalósulása nem szükségszerűen vág egybe a normatív alkotmány tartalmával. Az alkotmány – mint a normák normája – az államhatalom megszerzése, gyakorlása és ellenőrzése politikai folyamatának szabályozásával, ezeknek a benne rögzített értékekhez és elvekhez való kötésével hozza létre azt a tartós alaprendet és keretet, ami megkövetelt állapotként a társadalmi együttélés normatív rendjét jelenti. Az alkotmányban megfogalmazott normatartalom – mint követelmény – és a normában foglaltak érvényesülése – vagyis tartalmának megvalósulása – között azonban a társadalmi-politikai viszonyok komplexitása és változása következtében teljes egybeesés soha nem lehetséges. Az alkotmány, ami a konkrét valóságot akarja a normáival alakítani, irányadó módon határoz meg célokat, de a társadalmi-politikai erők keletkezését és tevékenységét teljes egészében, minden vonatkozásban nem képes szabályozni. Ez nemcsak az alkotmány sajátossága, hanem a jog eszközjellegének korlátozott voltából is következik.⁸² Az alkotmánynak tehát kötelező szabályozást kell tartalmaznia,⁸³ és meg kell határoznia azt, hogy mi „Legyen” (Sollen). Az alkotmányos valóság a reális viszonyokat és az emberek tényleges magatartását jelenti az alkotmány által szabályozott területen, és ezzel kifejezésre juttatja, hogy mi „Van” (Sein).⁸⁴ Az alkotmány – következőképpen – olyan normákból áll, amelyekben az emberi magatartásra vonatkozó követelményeket állapítanak meg. E követelmények azonban még nem jelentik a tényleges magatartást. Az alkotmányi követelmények holt betűk maradnak, és nem gyakorolnak semmilyen hatást, ha tartalmuk nem megy át az emberi magatartásokba.⁸⁵ Az alkotmányjog ennyiben

nem választható el az emberi magatartásoktól. Csak ha e normákat az emberi magatartásokon keresztül és e magatartásokban megvalósítják, képes az alkotmány a társadalmi együttélés alapvető rendjét létrehozni és alakítani, továbbá a közösség életében a funkcióit teljesíteni.⁸⁶ Az alkotmányi követelmények megvalósítása azonban nem magától értendő. Ez attól függ, hogy mennyiben motiválja és határozza meg az alkotmány ténylegesen az emberi magatartást, tehát mennyiben nem csak hipotetikusak, hanem reálisan érvényesek a normái.⁸⁷ Az alkotmány normatív ereje ugyanis az alkotmányos életben résztvevőknek attól az aktuális akaratától függ, akik az alkotmány tartalmát realizálják, mert az alkotmány – ahogy minden jogi rend – az emberi tevékenység általi aktualizálást igényli, és szabályozó ereje attól a képességtől és készségtől függ, hogy tartalmát kötelezőként fogják fel, és attól az elszántságtól, illetőleg határozottságtól is, hogy ezt a tartalmat a lehetséges ellenállásokkal szemben is megvalósítsák. Ez döntően tehát azon az alapvető konszenzuson nyugvó akarattól függ, ami az alkotmányos jogi rend tartós fennmaradását biztosítja.⁸⁸

Ebből is következik, hogy az államiság maga is a normativitáson túlra mutat. Így az alkotmányelmélet, mint jogtudományi diszciplína számára nélkülözhetőnek tűnik, hogy ezzel foglalkozzon. Mégis, az alkotmány nem érthető az állam nélkül, mert ez a tárgya és az előfeltétele. Ebben éri el az érvényét és a valóságát. Az állam bukása az alkotmány megszűnését is jelenti. Állam sem létezik alkotmány nélkül, mert nincs, ami jogi formát adjon neki. Az állam, mint olyan, eloldva az alkotmányától, egy idáltípus, az elmélet egy művi teremtménye, az általános államtan absztrakciója, amely alkalmas lehet arra, hogy a konkrét államokat hozzá viszonyítsák, mintegy ezek minősítésének és értékelésének adott mércéjeként szolgáljon. A konkrét állam azonban lényegében csak alkotmányával együtt értékelhető.

Az alkotmány nem az államot pótolja, hanem csak formálja. Az alkotmányelmélet – bár maga normatív módon kidolgozott – az államot nem redukálhatja csupán a normatív aspektusaira, és nem tehet úgy, mintha ennek ne volna társadalmi realitása, mert az állam – amire az alkotmány vonatkozik – a valóság

egy darabja, ami nem normatívan keletkezik.⁸⁹ Az alkotmányelmélet elsődleges tárgya jogi természetű: a normatív alkotmány, ami adott államé, függetlenül attól, hogy az alkotmány ideáltípusáról van-e szó, vagy egy meghatározott állam meghatározott alkotmányáról. Nem a tényleges állapotot vizsgálja, vagyis az alkotmányos valóságot,⁹⁰ mert az alkotmányelmélet „nem akar egyúttal az alkotmány szociológiája lenni. Ez azonban nem zárja ki, hogy ezt a csak indirekten releváns témát – az államot – nemcsak normatívként, hanem empirikus jelentőségként is szemlélje, amin a normatív alkotmány effektív érvénye és ennek reális feltételhez kötöttségei felfedhető és megítélhető.”⁹¹ Az államnak ez a kiegészítő szemlélete az alkotmány kedvéért megkívánható, mivel az alkotmányjogi normák az állami életben realizálódnak és hatásosságuk, illetve eredményességük jogon kívüli feltételektől függ. Az alkotmány – pontosabban rendelkezései – valójában nem érthetők annak az államnak a megértése nélkül, amelyiknek ez az alkotmánya. Az alkotmány bár formálja az államot, de az alkotmányt maga az állam is – mint az alkotmány tárgya – formálja. Az elmélet, amely távolságot tart a pozitív alkotmányjogtól és maga nem igényel normatív érvényt, tágítja a pozitív alkotmányjog számára kötelező dogmatika látókörét, meghatározza a különböző egyes szabályozások helyét. Az alkotmányelmélet metajurisztikus fogalmakat és gondolkodási alakzatokat nyújt, amelyek segítségével az alkotmányi normák tartalma és összefüggése feltárható.⁹² Az alkotmányelméleteknek az alkotmányértelmezés módszerének segéd-eszközeként csak annyiban van jelentőségük, amennyiben ezek az előzetes megértés racionalizálását teljesítik és alkalmasak arra, hogy az egész jelentés számára a tekintetet élesebbé tegyék. Az alkotmányértelmezés – mint valamely alkotmányi rendelkezés jelentéstartalmának a lehető legszigorúbb tudományos és objektív ismervek alapján, előre meghatározott, kritikus, átlátható és felülvizsgálható kritériumok és mércék szerint történő felkutatása, kiderítése és megértése⁹³ – megismerési problémaként fogható fel. Az adott norma jelentéstartalmának megállapításához azonban indokoltan használható fel a normába foglaltak tényleges megvalósulása. Az alkotmányok

nem tartalmazzák az állam elméletét, de erre szükség lehet annak érdekében, hogy az alkotmányértelmező reflektálatlan előzetes megértését átalakítsa és a megismerés rendezett egészébe bevigye.

Az alkotmányinterpretáció tárgya az alkotmány jogtételei, ezért az alkotmány értelmezése nem szakítható el az alaptörvénytől. Az alkotmányi jogtételek az állami és társadalmi élet szervezeti és materiális alaprendjét tesztelik meg, és rájuk vonatkozóan messze terjedő hatásuk van.⁹⁴ E jogtételek gyakran tágan és határozatlan módon, illetőleg hiányosan megfogalmazottak,⁹⁵ továbbá determinálják a politikai történéseket, vagyis egyszerre hatalomorientált és szenzitív tartalmuk, illetőleg következményeik vannak.⁹⁶ Az alkotmányinterpretáció mibenléte az *alkotmányfelfogás jellegétől* függ. Ezzel kapcsolatban a kiindulást nem az alkotmány definíciója jelenti, mivel még adott jogrendszeren belül sem adható az alkotmánynak olyan egyértelmű és pontos meghatározása, amit mindenki kizárólagosként fogadna el. Ezért az értelmezési tárgy meghatározásánál az alaptörvénynek azokat a jellemzőit célszerű szemügyre venni, amelyeket a konkrét alkotmányi szabályozás sajátosságai határoznak meg. Az alkotmány célja, hogy az állami és társadalmi együttélés jogi alaprendjét hosszabb időre szólóan megállapítsa. E célt azonban csak akkor érheti el, ha a megfogalmazásai a jövőbeli fejlődést is számításba veszik. Az állami és társadalmi élet sajátos komplexitása és állandó változási folyamata is megköveteli az egyes alkotmányi rendelkezések bizonyos tartalmi szélességét, a fogalmak bizonyos nyitottságát és jelentésváltozásuk lehetőségét.⁹⁷ Az alkotmányok nem törekszenek az állami és társadalmi élet szabályozásában a totalitásra, ezért eleve nem támasztanak igényt a teljességre, a hézagmentességre vagy akár a szisztematikus zártagra. Tartalmuknak szükségszerűen nyitottnak kell lennie az adott kor számára azért, hogy a változó problémahelyzetek sokféleségének legyőzését lehetővé tegyék, tehát szükséges mozgásteret ismerjenek el az alkotmányváltozás számára.⁹⁸

Összefoglalásként megállapítható, hogy az alkotmányelmélet államfogalmi a tárgyát jelentő alkotmányba foglalt, ott kialakított állammodellek sajátos meghatározásától füg-

genek. Az alkotmány, amelyet az alkotmányelmélet vizsgál és eleméz, lehet ideáltípus, de lehet meghatározott állam meghatározott alkotmánya is.⁹⁹ Ezt mérhetik az alkotmány eszményképéhez (ideáltípusához), de a gyakorlat sémájához is, amelyet a demokratikus államok alkotmányaival való egyidejű és történeti összehasonlításban értékelnek ki. Az alkotmány absztrakt vagy konkrét karakterével módosul az államra – mint ennek tárgyára és feltételére – vonatkozó szemlélet, mint állam általában vagy mint különösen.¹⁰⁰ Az alkotmányelmélet nem akar „általános tan” lenni, amelyik az alkotmány jelenségével általában, továbbá ennek alaprendelkezéseivel foglalkozik, hanem csak „különös”. Ilyenként ez vagy az alkotmányok meghatározott csoportjával foglalkozik egy adott korszakon belül, vagy „individuális” alkotmányelméletként egyes állami alkotmányokkal.

Az alkotmányok normativitásuk szerinti csoportosítása az egyes alaptörvények között az alkotmánynak az államhoz, az államhatalom gyakorlásához, az államban zajló politikai folyamatokhoz és a társadalmi valósághoz fűződő viszonya alapján végzi el a különbségtételt, és érdemi elhatárolást tesz lehetővé az egyes államok alkotmányai között. Az alkotmány normativitása, illetve hiánya egyúttal az adott állam jellegéről is messzemenő következtetések levonására alkalmas. Az alkotmányelmélet számára célszerű, hogy ezeknek az alaptörvényeknek a vizsgálatánál vonja be az adott állam alkotmányos valóságának elemzését is. Nyilvánvaló, hogy az alkotmányeszmé napjainkban rendkívül erős, ami szinte minden államot arra ösztönöz, hogy lássa el magát – legalábbis formászerűen – olyan alaptörvénynyel, amely többé vagy kevésbé megfelel az alkotmány ideáltípusának. Az alkotmányeszmé előtti tisztelgést maguk az autokrata és totalitárius rendszerek is teljesítik, amelyek effektív rendje az alkotmányjogi elveket kigúnyolja és ennek a hatalombirtokosai nem is gondolnak arra, hogy az alkotmányi előírások előtt meghajoljanak.¹⁰¹ Egyértelmű, hogy ez az alkotmány pusztán szimbolikus, rituális, sőt akár fiktív alaptörvény lesz, amely pusztán arra alkalmas, hogy mind a nemzetközi közvéleményt, mind a saját polgárait megtéve, és állami berendezkedésének alkotmányos látszatát keltse.

Jegyzetek

1 „A szemlélő nézőpontja és látásmódja szerint különbözőképpen jelenik meg: a »legyen« vagy a »van« dimenziójában, deskriptív vagy preskriptív fogalomként, mint eszme vagy mint reális nagyság, mint erkölcsi vagy szervezettechnikai kategória, természeti termék vagy műalkotás, organizmus vagy mechanizmus, egyesülés vagy uralom, szociológiai struktúra vagy jogi személy, integráció vagy intézmény.” Josef Isensee: Die Staatlichkeit der Verfassung. In: Verfassungstheorie. (Szerk. Otto Depenheuer – Christoph Grabenwarter) Mohr Siebeck, Tübingen 2010. 206. o. Az állam fogalmi sokféleségének lényegi összefoglalását lásd Takács Péter: Állam-fogalmak. In: Államelmélet. (Szerk. Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs) Szent István Társulat, Budapest 2012. 142-178. o.

2 A társadalmi és politikai jelenségek lényegének minden elméleti megragadása sajátos dilemmát vet fel. Egyrészt – bizonyos általános érvényességi követelmény miatt – a lehető legmagasabb absztrakciós fokra indokolt tekintettel lenni, másrészt a valóságot – mint empirikus tényállást – a lehető legmesszebbmenően figyelembe kell venni. Ez érvényes az állam fogalmának meghatározására is. Vö. A. Katz: Staatsrecht. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994. (12) 11. o.

3 Vö. Isensee: Staatlichkeit... 206. o. Véleménye szerint az államra vonatkozó mindenkori szemléletmódok szakmailag korlátozottak, így a fogalmiságuknak csak relatív jelentősége van. Az államfogalmak pluralizmusa megfelel a dolog természetének. Uo.

4 Az általános államtan az állam jelenségét a történeti, politikai és jogi sokoldalúságában veszi figyelembe. Megismerési érdeke az, hogy a lehető legátfogóbb, interdiszciplináris tudományos vizsgálattal és elemzéssel általános betekintést nyerjenek az állam lényegéről, továbbá arról, amit az államok a jogi és politikai azonosságukban, de szignifikáns különbségeikben is felmutatnak. Funkciója – mint az állam alap kutatása – éppen a rokon diszciplínák bevonását kényszeríti ki, mert csak ezáltal biztosítható, hogy a nem jogi (történeti, politikatudományi, szociológiai, gazdasági és filozófiai) környezetet is kielégítően figyelembe vegyék. Burkhard Schöbener – Matthias Knauff: Allgemeine Staatslehre. C. H. Beck, München 2016. (3) 1. o.

5 Isensee: Staatlichkeit... 206. o.

6 Ezen túlmenően a különböző fogalmi meghatározások aszerint is differenciálhatók, hogy vajon ezeket absztrakt-általánosan, konkrét-általánosan vagy konkrét-specifikusan állapítják meg.

7 Az állam fogalmi megkülönböztetésére vonatkozóan lásd H. Münkler: Staat. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie. 10. kötet, 1998.

8 Ezt a szembeállítást enyhíti, hogy az államnak az első esetben olyan jelentéstartalma van, amit a második esetben a politika fogalma átvesz, és így a politikai rendszerre vonatkozó jelölés az ezt a rendszert biztosító intézménytől különbözik.

9 Peter Badura: Staatsrecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1996. (2) 2. o.

10 Pl. république – Bodin, Rousseau; commonwealth – Hobbes; body public – Locke; stb.

11 Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy napjainkban Isensee szerint az állam szónak nincs szinonimája. „Ez teljes értékűen nem cserélhető ki az uralommal, a köztársasággal, a politikai egységgel, a politikai rendszerrel, a politikai-adminisztratív uralmi rendszerrel, a government-tel, a governance-szal, a hálózattal vagy hasonló körülírásokkal, amelyeket a tudomány helyettesítőként ajánl. Ezek egyike sem meríti ki az állam jelenségének teljességét. Mindegyik csak egy részszempontot ad visz-

sza, amely meghatározott megismerési érdeket szolgál.” Isensee: Staatlichkeit... 207. o.

12 Elképzelhető, hogy valamely alakzat saját magát – a belső állami jogrendje szerint – államként fogja fel, de a külső kapcsolatok számára – vagyis más államokhoz való viszonyában – nem minősíthető államnak. Bármilyen meglepő azonban, de ellentétes eredményre is lehet jutni. Elképzelhető ugyanis, hogy valamely alakzatot a nemzetközi jog értelmében államként fognak fel, miközben a belső állami joga – az alkotmányjogi rendszere szerint – nem mutat fel állami ismérveket. Az államminőség tehát a külkapcsolatok és a belső állami jog számára divergálhat. A nemzetközi jog és az alkotmányjog ugyanis különböző jogrendszerek, amelyek különböző posztulátumokat is követnek, és ezért eltérő eredményre juthatnak. Vö. K. Doehring: Allgemeine Staatslehre. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2000. (2) 16. o.

13 Minden állam uralmi szervezatként és cselekvési egységként jogi rendre és formára van utalva, ha fenn akar maradni és a szükséges legitimitációt meg akarja szerezni, vagyis nem pusztán faktikus alkotmánya van, hanem jogi alkotmányt igényel, függetlenül ennek tényleges tartalmától.

14 A nemzetközi jog állammodelljeként azokat az előfeltételeket tartalmazza, amelyek alapján a nemzetközi közösség valamely államot ilyenként elismer.

15 Vö. Schöbener – Knauff: i.m. 1-2. o.

16 Vö. Schöbener – Knauff: i.m. 2. o.

17 Annak megállapítása után ugyanis, hogy adott állam létezik, e köteleket jogi vélelem alapján minden, a nemzetközi jog által elismert jog megillet, és ez minden nemzetközi kötelezetté válik alá van rendelve. Csak az államok részesíthetik diplomáciai védelemben az állampolgáraikat, csak az államok felelhetnek a szerződések meghatározott jellegű megsértéséért, csak az államok felelnek bűncselekmények meghatározott fajtájáért stb. Vö. Doehring: i.m. 18-20. o.

18 Vö. H. Steiger: Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende? Der Staat 2002. 3. sz. 332. o.

19 Georg Jellinek a XIX.-XX. század fordulóján az államot olyan emberi kötelekként írta le, amelyek államalkotó néppé jött össze, meghatározott területen lakik, és egy szervezeten nyugvó államhatalom felett rendelkezik. Vö. G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 3. kiadás, 1914. 394. és köv. o. Ezt háromelemű tannak nevezték el, és nevezik ma is.

20 Tehát az erkölcsösség, a vallás vagy valamilyen más államcél-meghatározás itt nem játszik szerepet, mert ha a definícióba belevennének államcél vagy rendeltetést, ez nem igényelhetne általános érvényességet, mert az alkotmányok rendkívül különböző államcélokat vallhatnak. Vö. Doehring: i.m. 22. o.

21 Az államfogalomra vonatkozó különböző tanok lehetővé teszik, hogy az emberi együttélés meghatározott megjelenési formáját államként jelöljék. Ez azonban önmagában még nem elegendő az állam lényegének meghatározására. Az állam lényegére vonatkozóan szintén számos teória fogalmazódott meg, amelyek az államfelfogásokkal – az állam fogalmára, az állam céljaira, az állam rendeltetésére, az állami feladatokra, valamint az állam igazoltságára vonatkozó tanokkal – szorosan összefüggenek.

22 A „háromelemű tan” tényleg csak az állam legfontosabb részelemeit ragadja meg, és nem ad választ arra, hogy mi teszi az adott területet államterületté, adott népet államalkotó néppé, és adott hatalmat államhatalommá, illetőleg a három heterogén elemet egységgé. Indokolt azonban hangsúlyozni, hogy e tannak nem is ez a célja és a feladata.

23 „Ehhez jön, hogy az elnagyolt ismérvek interpretációval megközelíthetők és interpretációra szorulnak, mégpedig olyan-

ra, amelyik a történelmi fejlődés folyamán módosult és a jövőben is változni fog. Lehetne akkor azt az álláspontot képviselni, hogy minden más modern definíciós kísérlet végül is és alapjában e háromelemű tan egy vagy több elemének csak az interpretációi.” Doehring: i.m. 21. o.

24 Isensee: Staatlichkeit... 207. o.

25 Vö. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. I. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1984. 235. o.

26 Vö. Jogi lexikon (Főszerk. Lamm Vanda – Peschka Vilmos) KJK-Kerszöv, Budapest 1999. 587. o.

27 Ez egyúttal tartós személykötéléket, jogi és politikai sorközösséget is kifejez.

28 Természetesen ez a jogilag definiált államalkotó nép, amelyből a népszuverenitás demokratikus elve szerint minden államhatalom ered, szociológiai értelemben szociális, gazdasági, etnikai, kulturális jellegű empirikus és strukturális ismérvek szerint írható le és analizálható. Vö. Badura: i.m. 4. o.

29 A személyi felségjog a más államok által figyelembe veendő olyan jogkörökben határozható meg, amelyek szerint az állam saját állampolgárai jogviszonyait szabályozza, és őket más államokkal szemben megvédi.

30 Vö. H. Krüger: Allgemeine Staatslehre. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1966. 819. o.

31 „Az államhatalom az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható (sok esetben ténylegesen is korlátozott) általános felhatalmazottság.” Takács Péter: Az állam mint közhatalom. In: Államelmélet. 261. o.

32 Vö. Jogi lexikon, 30. o.

33 Az államhatalom mindenekelőtt abban fejeződik ki, hogy az állam feladatai teljesítése érdekében egyrészt szabályok és rendelkezések formájában kötelező parancsokat bocsásson ki, másrészt ezeknek szükség esetén akár kényszerítő módon is érvényt szerezzen, vagyis parancsait és követeléseit betartassa. A parancsoknak az állam hatalma alatt állók engedelmességgel tartoznak, és ennek biztosítása érdekében az állam jogosult különböző jellegű kényszert is alkalmazni, ami végső formájában a tényleges fizikai erőszak érvényesítését jelentheti. Az államhatalom gyakorlása azonban nem mindig kapcsolódik össze a kényszer alkalmazásával, mert a hatalmi döntések betartását az államhatalom autoritása – intézményeinek tekintélye – is garantálhatja. Az állam annál kevésbé képes kényszer alkalmazása nélkül a hatalmát gyakorolni, minél nagyobb, és minél több társadalmi feszültség áll fenn. Vö. G. Küchenhoff – E. Küchenhoff: Allgemeine Staatslehre. Kohlhammer Verlag, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1977. (8) 79. o.

34 Vö. G. Küchenhoff – E. Küchenhoff: i.m. 78-79. o., Samu Mihály: Államelmélet. Püski Kiadó, Budapest 1992. 106-107. o.

35 A. Aschl: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon. Walhalla und Praetoria Verlag, Regensburg, 1988. (6) 543. o.

36 D. Grimm: Verfassung I. In: Staatslexikon. Recht-Wirtschaft-Gesellschaft (Szerk. Görres-Gesellschaft) 5. kötet Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wien 1989. 633. o.

37 „A lényegi alkotmány tartalmi programját a francia forradalom kezdetén Siyès abbé fogalmazza meg: »az alkotmány feloleli a különböző közhatalmak belső szervezetét és belső strukturáját, a szükségszerű kapcsolódásukat és kölcsönös függetlenségüket. Végül kiterjed még a politikai óvintézkedésekre, amelyekkel a hatalmakat okosan körülveszik, ezáltal ezek folyton hasznot hoznak és sohasem válhatnak veszélyessé. Ez az alkotmány szó igazi jelentése.«” Isensee: Staatlichkeit... 203. o.

38 Takács Albert: Alkotmányszemlélet és alkotmányválto-

zás. Jogtudományi Közöny 1989. 6. sz. 284. o.

39 Ennek a diszkrpanciának a kiküszöbölésére, illetőleg csökkentésére való törekvés szükségessé teszi a normatív alkotmány rendszeres módosításait.

40 Vö. Isensee: Staatlichkeit... 246. o.

41 Az alkotmány fogalmáról lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 61-64. o. Az alkotmány adott politikai közösséget jelenít meg, felsorolja a közösséget összefűző politikai értékeket, és létrehozza a legfőbb politikai intézményeket. Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 9. o.

42 Az alkotmány nem az állami cselekvés tárgya, hanem e cselekvésre szóló előírás.

43 Ebből következően az alkotmány tartalma nem lehet tetszőleges, mert különben a normatív sajátosság nem érvényesülhet. Ezért nem lehet bármit tetszőlegesen, önkényesen az alkotmányba beleírni: az alkotmányozó hatalom a legitimitását – elismertségét és elfogadottságát – abból is nyeri, hogy mennyiben képes a politikai akaratot normatív módon kifejezésre juttatni abban az értelemben, hogy az alkotmány eleget tegyen az alkotmányosság – mint a normáknak való megfelelés – követelményének is.

44 A normatív módon megállapított magatartásmodellek biztosítják azoknál a jogalanyoknál az elvárt magatartást, akik kölcsönös magatartásukat az előírt magatartásmodellnek megfelelően – egymásra vonatkoztatva – egyeztetik és összehangolják. Ez a jogilag releváns magatartások biztonságát, előre láthatóságát és kalkulálhatóságát teremti meg, és egyúttal a magatartás racionalitására vonatkozóan megfelelő mértékű garántát. Az államilag szervezett társadalomban a jog az életviszonyok széles területét normalizálja, azaz a jövőre irányulóan írja elő a kövendő magatartási szabályt, amit meghatározott feltételek fennállásakor, visszatérően és ismétlődően követni kell, mert e magatartásokra megszabott mértéket állapít meg. Az itt felállított magatartási modellek olyan intézményeket alkotnak, amelyek a társadalmi magatartást strukturálják, és a magatartási döntések során orientáló és tehermentesítő hatást fejtenek ki. A társadalmilag releváns magatartásokat a jogi normák különböző fajtái szabályozzák: ilyenek azok, amelyek szervezet, hatásköröket és eljárásokat állapítanak meg, és olyan normák, amelyek szubjektív (alanyi) jogot és egyéb felhatalmazásokat konstituálnak. Strukturájuk különbözősége ellenére a jogi normáknak azonos kvalitása van.

45 Mivel az alkotmány a jogrendszer egyéb normái alkotásának, érvényességének és érvényesíthetőségének feltételeit teremti meg, és ezek tartalmát messzemenően meghatározza, ez a közösségi lét egész jogi rendje egységének elemévé válik, amin belül az alkotmányjog és más jogterületek – különösen a magánjog – izolálását éppúgy kizárja, mint ezeknek a jogterületeknek a kötetlen egymásmellettségét. Vö. Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1977. (10) 11. o.

46 Az alkotmánytörvény az alkotmányozás jogalkotási folyamatából – mint egység – keletkezik. Az alkotmány egységét – normatíván érvényes alapító és alakító aktusként – azáltal nem lehet kérdésessé tenni, hogy az alkotmánytörvény egyes szabályozásai vagy megfogalmazásai az alkotmányozás során hatást gyakorló politikai erők kompromisszumából keletkeztek. Ez akkor is fennmarad, ha az alkotmánytörvény későbbi módosítása bekövetkezik; az alkotmány módosítás az előfordult és fennmaradó összefüggésbe lép be, és szabályozási tartalmában ezáltal megragadható. Vö. Peter Badura: Arten der Verfassungsrechtssätze. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik

Deutschland. (Szerk. J. Isensee – P. Kirchhof) VII. kötet. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1992. 34. o.

47 Az alkotmány funkcióiról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 64-67. o.

48 Isensee: Staatlichkeit... 204. o.

49 Minden állam igényli az igazoltságot, ha a hatalmát a polgárok hozzájárulásával és beleegyezésével – nem pedig pusztán fizikai vagy pszichikai kényszerrel, vagy akár terrorral – akarja gyakorolni, és tartósan fenn kívánja tartani.

50 Megjegyzendő, hogy a legitimitás nem dichotóm rendszerben (vagy van, vagy nincs) értelmezendő, hanem olyan skálán kell elképzelni, amelynek az egyik végpontján az „egyáltalán nem legitim”, a másikon pedig a „maximálisan legitim” minősítés helyezkedik el. Az alkotmány legitimitása tehát ténylegesen e két végpont között mozoghat, és több tényező határozza meg. Lásd erről Drinóczi Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In: Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet. (Szerk. Bencsik András – Fülöp Péter) PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2011. 84. o.

51 Vö. Maurer: i.m. 193. o.

52 Az egyes állami szervek – különösen a parlament és a kormány – kreációs funkciót gyakorolva az alkotmányi kereten belül alakíthatják az államszervezetet, mégpedig az államszervezetre és az egyes állami szervekre vonatkozó jogszabályok megalkotásával.

53 Az alkotmányozó hatalom alatt általában azt a politikai hatalmat vagy autoritást értik, amelyik abban a helyzetben van, hogy az alkotmányt normatív érvényességi igénytel létrehozza, hordozza és megszüntesse. E.-W. Böckenförde: Die verfassungsgewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts. In: Uő. Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1991. 94. o. Az alkotmányozó hatalomról lásd részletesebben Petrétei József: Az alkotmányozó hatalomról. Jura 2008. 1. szám 124-137. o., illetve Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. (Szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) NKE, Budapest 2014. 49-67. o.

54 „Az alkotmányozó hatalom originális természetű: ez az alkotmány érvényének előfeltétele. Ez magából az alkotmányból nem vezethető le, hanem ezt megelőzi, és ennek létezéséről rendelkezik.” Martin Heckel: Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk. In: Gesammelte Schriften. Staat, Kirche, Recht, Geschichte. Bd. III. Mohr, Tübingen 1997. 28-29. o.

55 Josef Isensee: Verfassungsrecht als „politisches Recht”. In: Handbuch... 125. o.

56 „Az alkotmányozás politikai jelenség: reális döntést hoz a nép politikai létezéséről meghatározott politikai alternatívák között konkrét történelmi szituációban.” Heckel: i.m. 31. o.

57 Mivel az alkotmányozás során érdemi és lényegi döntést kell hozni a politikai közösség jogi alaprendjéről, ezért nélkülözhetetlen olyan elgondolások és követelmények megfogalmazása, amelyek egyértelművé teszik, hogy az állami lét számára szükség van alkotmányra.

58 „Ez jogi alapfogalom és jogi határfogalom, amelyik különböző vonatkozásokat egyesít magában: az alkotmányozó hatalom egyrészt az alkotmány politikai, történeti eredetét mutatja fel, másrészt megalapozza normatív érvényességi igényét, majd közvetíti legitimáló igazoltságát, és végül kieszközli az alkotmány érvényességének korlátozottságát is.” Heckel: i.m. 28.

59 A politikailag tudatos nép létezése az alkotmányozás előfeltétele, amely a döntésével konkrét államának jogi formá-

ját hozza létre. Ameddig a nép az alkotmányt legitimnek – ezért fenntartandónak és védendőnek – tartja, alkotmányhordozóként – az alkotmányozó hatalma révén – az állam konstituált hatalmát gyakorló szerveit arra kötelezi, hogy minden forradalmi kísérlettel, államcsínnnyel és alkotmánytöréssel szemben az alkotmányt szigorúan érvényesítse. Vö. Heckel: i.m. 34. o. Ez akadályozza meg, hogy a társadalom különböző csoportjai – különösen krízishelyzetekben – a nép eredeti alkotmányozó hatalmával visszaéljenek: a fennálló demokratikus alkotmányos rendet felbomlasszák, és saját elképzeléseiket – az abszolutizáltság igényével – az egész népre kötelezővé nyilvánítsák és érvényesítsék. Vö. Heckel: i.m. 36. o.

60 Vö. Josef Isensee: Staat und Verfassung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. (Szerk. Josef Isensee – Paul Kirchhof) I. kötet. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1995. (2) 592. o.

61 Vö. Doehring: i.m. 18. o.

62 Isensee: Staatlichkeit... 200. o.

63 Uo.

64 Uo.

65 Badura: i.m. 2. o.

66 Az állam területét kijelölő államhatárt nemzetközi szerződések határozzák meg, vagyis a nemzetközi jog szabályai szerint történik.

67 „Miközben formális értelemben minden államot, amelyben jogi alkotmány az írott rend értelmében létezik és érvényes, alkotmányos államként lehet jelölni, materiális értelemben alkotmányos államról csak akkor beszélhetnek, ha az alkotmány az állami uralom számára nemcsak formáló és korlátozó momentum, hanem egyáltalán az állami hatalom gyakorlására vonatkozó előfeltétel, úgyszólván ez a »legfőbb törvénynek« számít, ami az államot és az állami uralmi és döntési hatalom minden fajtáját először konstituálja.” Joachim Jens Hesse: Verfassungsstaat, Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen: eine Einführung. In: Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen. Zur Rolle des Rechts in staatlichen Transformationsprozessen in Europa. (Szerk. Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Scheppert, Katharina Harms) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. 13. o.

68 A népszuverenitásnak az a közvetett és közvetlen megvalósulása, ami az államhatalom gyakorlását, illetőleg az ahhoz való kapcsolódást jelenti, ebben az esetben már csak az alkotmány keretében lehetséges, vagyis az alaptörvény által előírt, meghatározott és korlátozott formában. A népszuverenitás azonban alkotmányozó hatalomként is megnyilvánulhat, amikor viszont nincs kötvé az alaptörvényhez, mivel alkotmányt létrehozó, konstituáló hatalom.

69 Az alkotmányos demokráciában az alkotmány (a jog) elsőlegessége, főhatalma érvényesül.

70 Az állami hatalom cselekvésének és hatásgyakorlásának tartalma és sikere a politikai egységképzés sikerétől függ, ami viszont annak tartalmán és sikerén múlik, hogy vajon az állam hozzájárulást és támogatást talál-e. Ezért az állami cselekvés és hatásgyakorlás irányának és eszközének messzemenően a rendelkezésre álló, vagy az elvárandó hozzájárulásra és támogatásra kell orientálódnia. K. Hesse: i.m. 8. o.

71 Különbözik ez a keletkezés a szabályok nélküli hatalmi harcok esetlegességének lenne átengedve. K. Hesse: i.m. 9. o.

72 Mégpedig nem egy tetszőleges, hanem meghatározott rendezettséget, ami az egységképző együttműködés sikerét és az állami feladatok teljesítését garantálja, és az ilyen feladatteljesítések érdekében kapott hatalmi jogosítványokkal való visszaélést kizárja. Vö. K. Hesse: i.m. 9-10. o.

73 Az olyan alkotmányt, amelyik a politikai realitásban nem érvényesíthető, nominális (névleges) alkotmánynak is szokás nevezni.

74 Ezért az állam és a társadalom dualizmusáról – ahogy ezt különösen a XIX. században a liberális jogállam alapján hangsúlyozták – ma már alig lehet beszélni. A modern alkotmányos demokráciában az állam és a társadalom megosztása az aktualitását és – legalábbis részben – az igazoltságát is elvesztette.

75 K. Hesse: i.m. 8. o.

76 Ezért az „alkotmány”-jog egyrészt messzebbre nyúlik, mint az „állam”-jog, ami szó szerinti jelentése és tárgya szerint csak az állam jogát jelöli; másrészt ez szűkebben korlátozott, amennyiben az államjog az államnak azt a jogát is felöleli, amit nem lehet a közösségi lét alaprendjéhez számítani, mint pl. a közigazgatási jogot, vagy az eljárásjogot. A fogalmak tehát csak részben identikusak. Vö. K. Hesse: i.m. 11. o.

77 Vö. Hartmut Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001. (2) 2. o.

78 Uo.

79 Isensee: Staatlichkeit... 201. o.

80 Uo.

81 Vö. Isensee: Staatlichkeit... 203. o. Még akkor is, ha a legtöbb alkotmánytörvénynél közös alapminta ismerhető fel, ezek az állami életben jogi individualitást nyernek, mivel a mindenkori politikai viszonyok, az ország kultúrája, a térbeli és időbeli sajátosságok formálják.

82 A jog eszközjellege azt jelenti, hogy a jogot csak úgy lehet a társadalom irányításában felhasználni, ha a jog sajátos belső racionalitását is figyelembe vesszük, és a társadalmi feltételeknek megfelelően olyan célok érdekében alkották, amelyek elérésére a jog alkalmas. Vö. Kulcsár Kálmán: Politika és jogszociológia. Kossuth K. Budapest, 1987. 444-448. o.

83 „Az alkotmány elsősorban akkor és attól hatásos, ha kötelező. A pusztá deklaráció, különösen, ha nem fűződik hozzá valamiféle vallásos hit, aligha képes cselekvést befolyásolni. Az alkotmányok, mint a modern államok alkotásai alapvetően a jogi közegben számíthatnak érvényesülésre.” Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 53. o.

84 „A jog és a valóság, a Van és a Legyen közötti általános kapcsolatok itt is újra – habár alkotmány-specifikus módon – ak-

tuálissá válnak. Az alkotmányjog és az alkotmánymegvalósítás kölcsönös korrespondencia viszonyban állnak. Az alkotmányjog megvalósításra – a gyakorlatban alkalmazásra és átültetésre – van utalva, hogy a szabályozása ne értéknélküli papírdarab maradjon. Másrészt a politikai életet és ezzel az alkotmányos valóságot (is) az alkotmányjog határozza meg és formálja.” Maurer: i.m. 29. o.

85 Az alkotmányt elsősorban az állami szervek (a parlament, a kormány stb.) és a pártok politikai gyakorlata realizálja. A formális alkotmány – a holt betűk – tehát a politika által válnak valódi és politikailag élő alkotmánnyá.

86 Vö. K. Hesse: i.m. 17. o.

87 K. Hesse: i.m. 17. o.

88 K. Hesse: i.m. 18. o.

89 Isensee: Staatlichkeit... 210. o.

90 Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 99-101. o.

91 Isensee: Staatlichkeit... 210. o.

92 Isensee: Staatlichkeit... 247. o.

93 Vö. Katz: i.m. 48. o.

94 Az alkotmány rendezni, stabilizálni, szabadságot biztosítani, az élet valósága számára vezérfonalat adni akar, és az integráció és a reprezentáció programja kíván lenni. Az alkotmány a múlt tapasztalataiból merít, a jelenben dönt és a jövő számára szabályoz. Vö. Stern: i.m. 128. o.

95 Az alkotmány értelméből adódik, hogy a normái a tárgyat csak ritkán tudják részletekbe menően szabályozni, hanem kényszerű módon tágan és blankettaszerűen kell ezt megfogalmazniuk. Vö. Stern: i.m. 128. o.

96 Vö. Maurer: i.m. 20. o.

97 Az alkotmány rendelkezései gyakran kevésbé precíz fogalmakat tartalmaznak. Ezeket ugyanis részben nem jogi területekről veszik át, amik ezért tisztán jogászai értelmezési metódusokkal alig ragadhatók meg, és nem ritkán csak programszerű hitvallásokat fejeznek ki (pl. filozófiai fogalmakat, mint az „emberi méltóság”, a „lelkiismeret”, vagy politológiai és szociológiai fogalmakat, mint pl. „demokratikus”, „szociális” stb.). Vö. Katz: i.m. 50. o.

98 Vö. Katz: i.m. 50. o.; K. Hesse: i.m. 12. o.

99 Vö. Isensee: Staatlichkeit... 205. o.

100 Uo.

101 Vö. Isensee: Staatlichkeit... 205. o.

Dr. Gyulavári Tamás
 tanszékvezető egyetemi tanár, PPKÉ JÁK
 Munkajog Tanszék

Az internetes munkavégzők jogai

A hakni gazdaságba (gig economy) tartozó munkavégzési formákkal kapcsolatban élénk vita zajlik a jogviszony minősítéséről és a nekik biztosítandó jogokról. Már a jogviszony minősítése is azért lényeges, mert meghatározza az alkalmazandó munkajogi szabályok körét. A lényegi kérdés tehát nem is annyira maga a minősítés, hanem sokkal inkább az, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni az internetes munkavégzőket, illetve mely kérdések szabályozása kíván meg a jogviszony sajátosságai folytán speciális szabályokat. Itt olyan kérdések említhetők meg, mint az értékelés átláthatósága, hordozhatósága és következményei, különösen az inaktíválás, másként a jogviszony megszüntetése.¹ Ezeknél és számos további más jognál azt vizsgálom, hogy miként lehet különös szabályokkal megfelelő munkafeltételeket teremteni az internetes munkavégzők számára.

A jogokkal kapcsolatos másik elvi kérdés az, hogy mely munkavállalói jogok kiterjesztése volna indokolt. A kiterjesztés módja az érintett jog univerzalitása, vagyis minden munkavégző számára történő garantálása, tekintet nélkül a munkavégzésre irányuló konkrét jogviszonyra. Az alapvető jogok így nem csak a munkavállalókat illetnék meg, hanem lényegében mindenkit, aki munkát végez. Itt olyan jogok elemzésére térek ki, mint a kollektív alku, a kényszermunka, gyermekmunka és diszkrimináció tilalma. Összességében arra keresem a választ, miként lehetne hatékony védelmet biztosítani az interneten keresztül munkát végzőknek.

I. Kik az internetes munkavégzők és milyen jogviszonyban állnak?

A hakni gazdaságban (gig economy), másként a megosztáson alapuló gazdaságban (sharing economy) az interneten keresztül történik a munkavégzés (crowdsourcing és applikációs munka).² Az ilyen internetes munka lényege az, hogy a vállalkozások információs és kommunikációs technológiát (ICT) használnak a munkavégzők nagyobb csoportjának a megszervezésére annak érdekében, hogy velük kiszervezzék, másként kiszervezzék (outsourcing) a munka elvégzését. Az internet tehát az az új eszköz, amelyen keresztül biztosítják azt, hogy a gazdasági szereplők számára folyamatosan rendelkezésre álljon a munkavégzők nagy, meghatározatlan számú személyből álló, állandóan változó csoportja.

A hakni gazdaság egy homályos fogalom, amely a munkaszervezésnek arra a formájára utal, ahol az emberek rövid, határozott idejű munkát végeznek, egy digitális közvetítőn keresztül.³ A munkavégzés sokszor apró, rövid időtartamú munkavégzésből áll, mint például fotók címkézése egy óráig, megbízások teljesítése fél napig, taxizás a csúcsforgalomban, eső idején, amelyekből a munkavégzők sok, rövid munkával igyekeznek megélni.⁴ A munkatevékenység nagyon sokszínű, hiszen az lehet például személy vagy áruszállítás, ételkihordás, takarítás, programozás, fordítás.⁵

A munkát sok, meghatározatlan számú embernek (tömegnek) kínálják fel egy internetes honlapon (digitális platform) keresztül. A munkát tehát mindig internetes honlapon és/vagy applikáción keresztül szervezik, de a konkrét technikai megoldások sokszínűek. Míg egyes internetes szolgáltatók ragaszkodnak a közvetlen szerződéses kapcsolathoz a fogyasztó és a munkavégző között, addig mások inkább háromoldalú szerződéses struktúrát alkalmaznak, hasonlóan a munkaerő-kölcsönzéshez és a kiszervezéshez (outsourcing).⁶

A nem szokványos, bizonytalan munkavégzési formák többi típusához hasonlóan az internetes munka sem egy homogén, egységes jelenség, illetve fogalom.⁷ A digitális platformoknak történő munkavégzésnek ugyanis sok típusa van.⁸ Ugyanakkor a hakni gazda-

ság kifejezés alatt általában kétféle internetes munkavégzési formát szoktak érteni: ezek az internetes honlapon keresztül történő munkavégzés (crowdwork), és az applikáción keresztül, igény szerint végzett munka (work on demand via apps).⁹ Mindkét formára jellemző, hogy intenzív munkavégzést igénylő szolgáltatásokat nyújtanak egy háromoldalú kapcsolatban, amelyben a munkavégzők és az ügyfelek online platformokon keresztül kerülnek kapcsolatba egymással egy relatíve új munkavégzési paradigmában.¹⁰

A crowdsourcing esetében a digitális platform segítségével, annak felületén végeznek el a munkavégzők egy sor feladatot, potenciálisan globális alapon.¹¹ „A crowdsourcing során egy szervezet a hagyományos esetben belsőleg, saját dolgozók vagy alvállalkozók által elvégzett feladatokat a szervezettől független személyek nagy csoportjának szervezi ki, jellemzően online formában.”¹² A crowdsourcing az ötletek versenye, problémamegoldó és feladat-realizáló modell,¹³ internetes kollektív intelligencia. A crowdsourcing platform egy megoldandó problémát tesz közzé az interneten, ösztönzőkkel együtt, lehetővé téve a szakértelemmel rendelkező emberek számára, hogy a probléma megoldásában hasznosítsák a tudásukat.¹⁴

Az internetes munkavégzés másik fő típusa az applikáción keresztül történik a fogyasztók erre vonatkozó, a honlapon kifejezett igénye szerint (work on demand via apps). Ebben az esetkörben olyan hagyományos, fizikai szolgáltatásokról van szó, mint például taxizás (például Uber), takarítás és javítás (például Helpling), irodai munkák, könyvelés (például Upwork).¹⁵ Ezekben az esetekben az applikáció segítségével lehet hívni munkavégzőt, akit az applikáció választ ki és közvetít össze a megrendelővel. Az ügyfél általában a szolgáltató applikációnak fizet, amely a platform által meghatározott közvetítői díj levonása után átutalja a munkadíjat (lényegében a munkabért) a munkavégzőnek. A digitális platform tehát megszabja a honlapon az árat, a minimális minőségi előírásokat, kiválasztja és szervezi a szükséges munkaerőt.¹⁶ Az applikáción alapuló konstrukció fontos eleme, hogy az ügyfél anonim módon értékeli a munkavégzőt, és a munkavégző értékelését később láthatják az

ügyfelek. Az értékelés azonban egyoldalú, a munkavégző nem értékelheti az ügyfelet.¹⁷

Az internetes munkavégzésre irányuló jogviszonyok minősítése azért kulcskérdés, mert ebből következik az, hogy pontosan milyen jogok illetik meg az interneten keresztül munkát végző személyeket.¹⁸ Mivel a nemzeti munkajogi szabályozás domináns intézménye még ma is a munkaviszony, így az uralkodónak tekinthető bináris munkajogi modellben a mindent vagy semmit elve működik. Ha ugyanis munkavállalónak minősül az internetes munkavégző, akkor minden munkajogi védelem megilleti, ha viszont nem munkavállaló, akkor önfoglalkoztató, aki viszont semmi munkajogi védelemben nem részesül. A munkaviszony mellett és ellen is vannak szakmai érvek, de nem született még olyan bírói ítélet, amely megállapította volna a munkaviszony fennállását internetes munkánál.

A bináris modell alól persze vannak már olyan kivételek, ahol léteznek a harmadik munkajogi kategória. A harmadik kategória lehetőséget ad arra, hogy nem minden, vagy semmi védelem illesse meg az internetes munkavégzőt, hanem valamilyen közbülső védelmi szint, azaz némi védelem. Az angol bíróságok már több ítéletben is megállapították, hogy az érintett internetes munkavégzőt megilleti a worker státusza, és persze az abból eredő jogok.

Mindemellett a munkajogi diskurzus egyik központi kérdése persze az, hogy létre lehet-e, illetve kell-e hozni külön harmadik kategóriát a nem szokványos, gazdaságilag függő munkavégzésre, vagy esetleg speciálisan az internetes munkavégzők számára. Ez a kérdés a nemzeti munkajogban dőlhet el, de ma még egyelőre az elméleti vitánál tartunk. Az elméleti vita viszont meglehetősen élénk ebben a témában, amit jól jelez a szinte hihetetlen mennyiségű, angol nyelvű szakirodalom. Így kijelenthető, hogy még egy nemzeti jogrendszerben sem született különálló, speciális, kifejezetten az internetes munkavégzőkre szabott munkajogi szabályrendszer.

II. Milyen munkavállalói jogaik legyenek?

Egyes munkavállalói jogok az internetes munkavégzés sajátosságai miatt különös, más munkavállalóktól eltérő szabályozást tesznek indokolttá. Ez azt jelenti, hogy a munkaviszonyra vonatkozó általános szabályok alkalmazása nem jelent teljes megoldást ezen jogok tekintetében. Így különösen a munka értékelésének átláthatósága és hordozhatósága, az inaktíválás (megszüntetés), a szervezkedés szabadsága és a kollektív alkuhoz való jog terén szükség van az általánostól eltérő, kifejezetten az internetes munkavégzésre vonatkozó, különös (eltérő) szabályok alkalmazására. Ebből az is következik, hogy a tipikus, vagy akár valamely atipikus munkavállalóra vonatkozó munkajogi szabályok automatikus alkalmazása nem minden esetben tűnik adekvát megoldásnak. A munkajogi jogalkotásnak tehát számos kérdésben különös szabályokat kell alkotnia ahhoz, hogy az interneten keresztül munkát végzők státuszát megnyugtatóan rendezni lehessen.

Mindemellett vannak olyan jogok is, amelyeknek univerzálissá kell válnia, vagyis a munkavégzésre irányuló jogviszony típusától függetlenül meg kell, hogy illessék a munkavégzőt. Ilyenek különösen a szervezkedési, egyesületi szabadság, a kollektív alku joga, a kényszermunka, a gyermekmunka¹⁹ és a diszkrimináció tilalma, amelyek az ILO egyezmények alapján univerzális átültetést igényelnek. Az univerzális érvényesülést garantáló jogalkotási folyamat csökkentené a munkaviszony és más jogviszonyok között ma még tapasztalható szakadékot.²⁰

Mivel ezek az internetes munkavállalók – a nem szokványos munkavégzők más csoportjaihoz hasonlóan – általában ki vannak véve a munkajog hatálya alól, ezért kérdéses, hogy ezek az alapvető jogok ma valóban univerzálisak-e, vagyis érvényesülnek-e a például az internetes munkavégzők esetében.²¹ Ez a kérdés persze a nemzeti jog alapján ítéltető meg, hiszen ezeknek a jogoknak a szabályozása végső soron nemzeti hatáskörbe tartozik.

De az univerzalitást abban a vonatkozásban is biztosítani kellene, hogy az internetes munkavégzők minden csoportját, az alkal-

mazott jogviszonyoktól függetlenül megilletsenek meghatározott jogok. Így különösen a kiegészítő jövedelemért dolgozó, úgynevezett „amatőrök” is ugyanazokat a jogokat élvezzék, mint a teljes munkaidőben, főállásban dolgozó társaik (például Uber sofőrök). Ilyen alapvető jogok a diszkrimináció tilalma, az értékelési és bérezési rendszer vitathatósága, képzéshez való jog, és a munkavégzésre vonatkozó adatokhoz való jog, beleértve az adatok hordozhatóságát.²² Így meghatározott jogok univerzálissá válnának, és megilletnék a munkavégzőt az éppen aktuális foglalkoztatási státusztól függetlenül.²³

Ugyanakkor a munkaviszonyokra általában alkalmazott, nemzeti munkajogi szabályok teljes katalógusát érdemes átvilágítani abból a szempontból, hogy indokolt-e a szabály alkalmazása, vagy esetleg csak módosított formában kellene azt kiterjeszteni az internetes munkavégzőkre. Ez utóbbi esetben, tehát a módosítás vonatkozásában nyilván az is kérdés, hogy

a) az érintett jog terjedelmével vannak fenntartások, azaz kevésbé generózus jogosultság indokolt a jogviszony sajátosságai miatt (például jogviszony megszüntetésével szembeni védelem); vagy

b) inkább csak jogtechnikai szempontok indokolják a szabály hozzáigazítását a harkai gazdaság jogviszonyainak sajátos körülményeihez (például munkaidő, pihenőidő, fegyelmi felelősség).

Nyilván ez az átvilágítás nem végezhető el absztrakt jelleggel, hanem csakis az adott nemzeti munkajog szabályainak részletes vizsgálatával.

Például a munkaidővel kapcsolatban fontos követelmény az, hogy a munkavégzőnek megfelelő idő álljon rendelkezésére a munka elvégzésére. Ezt ugyanis a digitális platformok felhasználási feltételei gyakran korlátozzák és irracionálisan rövid időben határozzák meg. Ez nyilván növeli a munkahelyi stresszt, minőségi problémákhoz és a munkavégző munkájának rossz értékeléséhez vezethet. Ez a probléma értelemszerűen nem merül fel a munkaviszonyban, itt viszont különös szabályt kíván a munkaidővel kapcsolatos nemzeti szabályok körében.

Az alábbiakban az internetes munkavégzés szempontjából kiemelkedő fontosságú jogok csoportjait tekintem át elsősorban azzal a szemmel, hogy milyen különös szabályokra van szükség az internetes munkavégzők jogviszonyának sajátosságai fényében. Elsőként a munkavégzés értékelésével kapcsolatos jellemzőket és a lehetséges megoldásokat érintem.

III. Az értékelés átláthatósága, következményei és hordozhatósága

A munkavégző folyamatos és minden részletre kiterjedő online értékelése fontos eleme az internetes munkavégzési modellnek. Éppen ezért alapvető fontosságú elvárás az, hogy az értékelés egész eljárása és rendszere legyen átlátható. Ez a követelmény ugyanígy igaz az értékelés következményeként alkalmazott munkáltatói intézkedésre is. Az értékelés következménye lehet akár a felhasználó inaktíválása, azaz lényegében a jogviszony megszüntetése, vagy a munkavégzési feltételek, például a díjazás módosítása.²⁴ Éppen ezért a nemzeti jogalkotással szemben alapvető követelmény az, hogy pontos és egyértelmű szabályokat állapítson meg az értékeléssel, fizetéssel és a munkavégzés visszautasításának következményeivel kapcsolatosan.

Az értékeléssel kapcsolatos problémák elsősorban az applikáción keresztül történő munkavégzésre jellemzőek. Egyes platformok használati feltételei megengedik például (elvileg csak) az elégedetlen ügyfélnek azt, hogy fizetés nélkül megtartsa, vagy visszautasítsa a szolgáltatás eredményét anélkül, hogy erre magyarázatot adna a munkavégzőnek. Ugyanakkor az ügyfél elégedetlenségének nincs semminemű vizsgálata. Így viszont a munkavégző mindennemű magyarázat, jogorvoslat és kompenzáció nélkül esik munkája ellenértékétől. Éppen ezért a munkavégzőnek jogot kellene adni arra, hogy vitassa az ilyen téves, tisztességtelen vagy csaló magatartást.

A jogorvoslatra megnyugtató megoldást jelentene az, ha például minden felet döntőbíró képviselne, akik kötelező döntést hoznának az ilyen ügyekben. Természetesen más hasonló megoldás is elképzelhető, de a lényeg az, hogy független vitafórum előtt, hatékony jogorvos-

lat álljon a felek, de különösen a munkavégző rendelkezésére a szolgáltatás minőségével kapcsolatos vitákban.²⁵ A *Cotter v Lyft* esetben²⁶ a felek végül megegyeztek többek között abban, hogy a sofőröknek joga van a döntőbíróóság előtti eljáráshoz a jogviszonyuk megszüntetése előtt, így nem lehet őket egy rendszerüzenettel elküldeni („inaktíválni”).²⁷

Lényeges volna továbbá azt is biztosítani, hogy az értékelés hordozható legyen. A jó értékelés (magas pontszám az applikációban) ugyanis jobb minőségű munkákat (például jól fizető, gyorsan elvégezhető reptéri fuvarokat), és ebből eredően magasabb jövedelmet biztosít a platformok általános gyakorlata szerint. Ha a munkavállaló átviheti, hordozhatja magas pontszámát (és ugyanígy az ügyfelekre, elvégzett munkákra vonatkozó személyes adatait) az egyik applikációtól a másikhoz, akkor ez erősíti a munkavégző jövedelmi biztonságát és csökkenti a kiszolgáltatottságát a platformtól. A hordozhatóság érdekében ki kellene mondani, hogy ezek az adatok a munkavégző tulajdonát képezik.²⁸

Természetesen az internetes munka esetén – a behívásos munkavégzéshez hasonlóan – felmerül a kizárólagosság kikötése. A kizárólagosság annak szerződéses kikötését jelenti, hogy az érintett platformmal fennálló szerződéses kapcsolat időtartama alatt a munkavégző nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt más hasonló tevékenységet végző digitális platformmal. Ezt a munkaviszonynál szokásos szabályok szerint kellene csak megengedni, amelynek feltétele a magyar jogban például a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetése.

A kizárólagosság kizárása, illetve törvényi korlátozása azonban csak akkor biztosítható a gyakorlatban, ha nem lehet indokolás és jogorvoslati lehetőségek nélkül inaktíválni a munkavégzőt. Ez a kérdés megint csak ahhoz a fenti alapvető követelményhez vezet vissza bennünket, hogy pontosítani és részletesen szabályozni kellene az inaktíválás szabályait. A megszüntetéssel szembeni védelem tehát sajátos szabályokat kíván meg, de rendkívül lényeges természetesen a hakni gazdaságba sorolt jogviszonyoknál is.

IV. Munkabérhez és minimálbérhez való jog

Az internetes munkavégzéssel kapcsolatos alapvető probléma az, hogy egyrészt rendkívül alacsony az interneten keresztül munkát végzők órabére és általában a bére, másrészt kiszámíthatatlan, rendszertelen is az ebből származó jövedelmük. Az alábbiakban ezért áttekintem a bérezéssel kapcsolatos problémákat és az azokra adható válaszokat, jogalkotási lépéseket, különös tekintettel a minimálbér esetleges alkalmazására.

Alapvető probléma az internetes munkavégzésnél, hogy teljesen kiszámíthatatlan és állandóan változó a bérük. Erre a problémára az jelenthet megoldást, ha jogszabályban meghatározott, jogviszonyban töltött idő után minimális munkaidőt fizetne a digitális platform, hasonlóan a behívásos munkavégzéshez (például a német, török és holland jogban). Az Uber az USA-ban 2014 óta minimális garantált bért fizet, amely azonban városonként és levezetett óraszám szerint eltérő. Emellett az Uber minimális órabért is meghatároz, amely azonban sok esetben nem éri el a minimálbért.²⁹

Nyilván a legérdekesebb és egyben leglényegesebb kérdés a bérezés terén a minimálbér esetleges alkalmazása az internetes munkavégzők jogviszonyára. A minimálbér alkalmazása mellett számos érv hozható fel. A minimálbér alkalmazásának az ad elvi jelentőséget, hogy ez által méltányosabban oszlik meg a kockázat és a profit a platform és a munkavégző között. Egyúttal a minimálbér a biztonság és a munkajogi védelem minimális szintjét is garantálja az alacsony bérezésű munkavégzőknek, ez által csökkentve a kirekesztést és az egyenlőtlenségeket. További fontos érv az is, hogy a minimálbér tisztességesebb versenyfeltételeket teremt a hakni gazdaság platformjai és a hagyományos vállalkozások között, így nem az alacsonyan tartott bérből nyernek versenylőnyt a platformok.³⁰ Végül a minimálbér nem csak a munkavégzőt védi, hanem a szélesebb értelemben vett piacot is, mivel az alacsony bérek munkanélküliséghez és gazdasági visszaeséshez vezetnek a visszafogott kereslet miatt. A munkajog legitimitációjának egyik forrása

pontosan az ilyen piaci kudarcokkal szembeni védelem.³¹

A megoldást az jelentené, ha az internetes munkavégzőket az alkalmazott formától függetlenül (crowdsourcing, applikációs munka) megilletné a minimálbérhez való jog. A minimálbérhez való jog azonban ma még egyáltalán nem érvényesül a hakni gazdaságban, mivel az általában a nemzeti jogokban csak a munkavállalókat illeti meg. Ez alól kivételt jelent az Egyesült Királyság, ahol a harmadik kategóriába tartozó worker-t is megilleti a minimálbérhez való jog.

Emanuele Menegatti azt vizsgálta, hogy miként lehetne garantálni a minimálbért az internetes munkavégzők számára is, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e munkavállalói státusszal. Álláspontja szerint a harmadik kategória jelenleg kevés országban alkalmas erre, hiszen csak néhány nemzeti jog szabályozza a gazdaságilag függő munkavégző státuszát és azon belül is csak egyes jogrendszerek (például az angol jog) garantálja csak a harmadik kategóriába soroltak számára a minimálbért.

Alternatívaként felmerülhet egy teljesen új munkajogi státusz szabályozása, amely megoldhatná például a minimálbér kiterjesztését is többek között az applikációval dolgozókra. Véleménye szerint ez a megoldás is számos jogértelmezési problémát vetne fel, mivel rendkívül nehéz definiálni az érintett személyi hatályt. Menegatti szerint a megoldás a minimálbér univerzális joggá válása volna, amely így érvényesülne minden személyes munkavégzési formában.³² Ez a javaslat lényegében megegyezik Mark Freedland személyes munkavégzéssel kapcsolatos elméletével és korábbi javaslataival.³³

Az Egyesült Államokban az egyik első, hakni gazdasággal kapcsolatos per érintette a minimálbér kérdését. Az *Arguss v Homejoy* ügyben a munkavégző perelte a Homejoy otthoni javítási szolgáltatásokat nyújtó applikációt, mivel az nem fizette meg részére a minimálbért. A per 2015-ben végül megszűnt, mivel a Homejoy csődöt jelentett és megszűnt. Az esetnek mégis az ad jelentőséget, hogy a per remek lehetőséget biztosított a minimálbér applikációs munkavégzésre történő kiterjesztése ellen és mellett szóló érvek kifejtésére.

Sokan ugyanis azzal érveltek, hogy az online platformok csődbe mennek, ha valóban kiterjesztik rájuk a minimálbért, hiszen a Homejoy is ezért ment csődbe. Miriam Cherry szerint valójában nem volt okozati összefüggés az Homejoy platform csődje és a fenti per között, mivel a csőd valódi oka a cég túl gyors, alacsony áron történő terjeszkedése volt. A Homejoy platform nem tudta ugyanis megtartani az ügyfeleket és a szolgáltatásának minőségével is folyamatosan gondok voltak. Voltaképpen nehéz érvet hozni amellett, hogy az online platformon keresztül végzett munkánál miért ne kelljen megadni legalább a minimálbért. A tevékenység – taxizás, takarítás, irodai munka stb. – változatlan, csak a technológiai háttér változott meg, vált sokkal gyorsabbá és hatékonyabbá.³⁴ A munkavégzés és a kiszolgáltatottság ugyanúgy adott, mint a munkaviszonynál, csak a munkavégzési forma és a munkajogi konstrukció eltérő, újszerű.

A minimálbér iránti jogos igényt erősítette meg az *Otey v CrowdfLOWER ügyben*³⁵ született egyezség is, amely arra ösztönzött más, crowdsourcing-ban dolgozókat, hogy pereljék a platformokat a minimálbér miatt. Az *Otey ügyben* a munkavégzők mikrofeladatokat végeztek crowdwork (crowdsourcing) keretében, és a bérük nem érte el a minimálbért. A platform ugyan azzal érvelt, hogy a munkavégzők önfoglalkoztatók, de egyezség keretében kifizetett a felpereseknek egy hatalmas összeget: 585.507 dollárt.³⁶

A minimálbér tekintetében kiemelt jelentősége van az alkalmazott nemzeti munkajognak, hiszen abból következik mindenekelőtt a minimálbér összege, amely jelentős mértékben eltér például az Európai Unión belül is. A minimálbér meghatározása azonban korántsem egyszerű, hiszen a Róma I. rendelet 8. cikke csak a munkaviszonyok esetében rendezi megnyugtatóan (jogválasztás hiányában) az alkalmazandó nemzeti jog kérdését.³⁷ Az uniós jognál maradvá, a minimálbér kiterjesztését gátolhatja még az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. cikke³⁸ a szolgáltatások szabad mozgásáról. Ezt a korlátot azonban az Európai Bíróság áthidalhatja az úgynevezett Gebhard³⁹ formula⁴⁰ alkalmazásával.

Összefoglalva, a minimálbér kiterjesztése az internetes munkára jelentős mértékben

hozzájárulna az ilyen módon munkát végző munkafeltételeinek és szociális körülményeinek javításához. Ez a lépés ugyanis növelné az órabérüket és kiszámíthatóbbá tenné a várható jövedelmüket. Számos érv hozható fel emellett, hogy a minimálbérhez való jog univerzális joggá váljon. Így lehetne azt garantálni, hogy például az interneten keresztül munkát végzőket ugyanaz a minimális bér illesse meg, függetlenül attól, hogy éppen milyen jogviszonyban végzik ugyanazt a munkát. Jelen pillanatban azonban a nemzeti jogok – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag a munkaviszonyban biztosítják a minimális fizetett munkaidő és a minimálbér jogát.

V. Kollektív jogok: a kitörési pont?

A fentiekben leírt univerzalitás jegyében valamennyi munkavégző számára biztosítani kellene különösen a szerveződés (koalíciós szabadság) és a kollektív szerződéskötés jogát, függetlenül a munkavégzésre irányuló jogviszony típusától. A kollektív szerveződés és alku tűnik az egyik hatékony eszköznek az internetes munkavégzők helyzetének javítására.⁴¹ A kollektív alkuhoz való jog biztosítása ugyanis nem a munkavégző védelme, hanem egy eszköz arra, hogy a munkavégző megvédje magát.⁴²

Ennek érdekében azonban a kollektív szerveződés nem a pusztán jogot kell, hogy jelentse, hanem a vonatkozó munkajogi szabályok tényleges alkalmasságát az internetes munkavégzésre történő hatékony alkalmazásra. Magyarán, nem csak elvi joggal kell az internetes munkavégzőket felruházni (a látszat kedvéért), hanem a szabályozásnak valóban alkalmasnak is kell lennie arra, hogy a különleges körülmények között is hatékonyan élni tudjanak a munkavégzők például a kollektív jogokkal, különösen persze a kollektív alku jogával. Ez különösen nehéz egy olyan munkaerőpiaci környezetben, amelyet rövid időtartamú szerződések, gyenge állásbiztonság és instabil jövedelem jellemez.⁴³

Az ILO tanulmánya szerint a szakszervezetek háromféle stratégiával igyekeznek megszervezni a haken gazdaságban dolgozókat: a) a jogviszony minősítésének peresítésével; b)

érdekvédelmi szerveződések szolgáltatásával; valamint c) a hakni gazdaságban dolgozók szervezkedésére vonatkozó helyi és nemzeti szintű jogi reformra tett javaslatokkal. A kollektív szerződéskötést azonban számos tényező akadályozza. Így különösen a hakni gazdaság egy nagyon új és jelen pillanatban még csak kevés munkavégzőt érintő része a gazdaságnak. Ezen túl a platformok is gyakorta erőteljesen ellenzik (például az Uber) a kollektív alkut.

Bár a kollektív szerveződés és kollektív alku számos nehézségbe ütközik a hakni gazdaságban, de korántsem lehetetlen ezek jogok érvényesítése.⁴⁴ Természetesen a kollektív alkuhoz megfelelő szereplők kellene mindkét oldalon (szakszervezetek és munkavállalói érdekképviseletek). Ennek érdekében a szakszervezeteknek aktívabbá kell válniuk az internetes munkavégzők szervezésében, valamint az információs és konzultációs jogaik gyakorlásában ebben a szektorban.⁴⁵

A szakszervezetek szervezettsége (a szakszervezeti tagok aránya a munkavállalók között) az elmúlt 30 évben az 1984. évi 30%-ról mára 20%-ra csökkent az OECD országokban átlagosan. A szakszervezeti mozgalom tehát egyértelműen visszaszorulóban van a fejlett világban (is). A hakni gazdaság szereplőinek szervezettsége természetesen rendkívül alacsony, szinte alig érzékelhető. Az internetes munkavégzők szervezése tehát fontos kihívás a szakszervezetek számára, amellyel mérsékelhetik a lefedettségük csökkenését a hagyományos munkavállalók körében. A szinte nulla százalékos szervezettség növelése hozzájárulhat tehát a szakszervezetek térvesztésének mérsékléséhez.

Az internetes munkavégzők szervezése nyilvánvalóan a legújabb és az egyik legnehezebb lecke a szakszervezetek számára. A hakni gazdaságban dolgozókat ugyanis rövid ideig tartó, rendszertelen, alkalmi, kiegészítő jellegű munkavégzés jellemez. Ez a munkaerő - piaci környezet pedig hagyományosan nem kedvez a szakszervezet szervezésének. A szakszervezetek ugyanis hagyományosan ott erősek, ahol nagy tömegben vannak munkavállalók, jól körülhatárolható helyen (például gyárakban), akik jól azonosítható, közös érdekekkel rendelkeznek.⁴⁶ A szakszervezetek hagyományosan

munkahelyi szinten szerveződnek, ami ebben a szegmensben érthetően és nyilvánvalóan lehetetlen. Nyilvánvaló, hogy a hakni gazdaság ezen feltételek közül egyiknek sem felel meg, így rendkívül nehéz megszervezni az itt dolgozókat.

A szervezkedés különösen a crowdwork esetében különösen problematikus, hiszen a munkavégzők között semmilyen fizikai kapcsolat nincs, és nehezen is lehetne azt létrehozni, hiszen potenciálisan globálisan szervezi őket a digitális platform. Ugyanakkor adja magát az internet és annak összes digitális megoldása, amely viszont újszerű terepet és lehetőségeket biztosít a hagyományos és újszerű érdekvédelmi szerveződéseknek egyaránt a kollektív fellépéshez és szerveződéshez. Így a munkavégzők szerveződése is szinte kizárólag online lehetséges. Például a Facebook-on gyorsan, könnyedén és ingyen szervezhető bármilyen mozgalom, akció. További problémát jelent azonban az, hogy számos jogrendszer jogi akadályokat állít az önfoglalkoztatók kollektív szerveződése útjába (a versenyjogi akadályokat lásd a következő fejezetben).⁴⁷

Az internetes munkavégzők közötti verseny miatt azonban az is kétséges, hogy hajlandóak-e együttműködni egymással. Továbbá a rossz értékeléstől és az (indokolás nélküli) inaktiválástól is félnék a szerveződés miatt, amely azonban alapvetően befolyásolná pozíciójukat, akár jogviszonyukat, és közvetlenül a jövedelmüket is (rosszabb értékelés miatt rosszabb munkák). A negatív következményektől való félelem a másik típusba tartozó, applikáción keresztül munkát végzőket is visszatarthatja az együttműködéstől, szerveződéstől. A folyamatos online jelenlét miatt a platformoknak lehetősége van figyelemmel kísérni és megakadályozni is az ilyen együttműködést a munkavégzők között.⁴⁸ Az egymástól elszigetelten dolgozók gyakran rövid ideig tartó munkákat végeznek és nagy a fluktuáció, amely tényezők együttesen komolyan hátráltatják a kollektív szerveződést és alkut.⁴⁹

Ma már több országban előfordul, hogy az ágazati kollektív szerződés hatálya kiterjed az internetes munkavégzőkre is, például Németországban az építőiparban, Olaszországban a logisztikai szektorban,⁵⁰ és Svédországban a személyszállításban. A digitális platformok ko-

rábban leírt működési sajátosságai miatt egyértelműen az ágazati szintű kollektív szerződések kiterjesztése jelentheti a megoldást.⁵¹

A kollektív jogokkal kapcsolatban érdemes még megemlíteni a munkavállalói részvétel, másként a participációs jogok kérdéskörét is. Itt a legfontosabb jó gyakorlat a Foodora courriers⁵² kísérlete, amelynek munkavállalói – a Vida szakszervezet segítségével⁵³ – 2017-ben Bécsben megalapították az első üzemi tanácsot a hakni gazdaságban, amelyen keresztül részvételi jogokat gyakorolnak.⁵⁴ Az üzemi tanács fontos célja a munkafeltételek javítása (biztosítás a munkaeszközként használt biciklire és telefonra, téli és éjszakai pótlék), valamint a munkavállalók számának növelése⁵⁵ az önfoglalkoztatás rovására.⁵⁶

Ugyanakkor Kovács Erika arra hívja fel a figyelmet, hogy az üzemi tanácsok választását – az adott nemzeti munkajog sajátosságaival összhangban – számos hagyományos szabály gátolja. Így például a német és az osztrák munkajogban ilyen akadályozó tényező lehet az, hogy csak a munkavállalókra terjed ki az üzemi tanács választásának joga, hagyományosan nincs a választás alapját képező telephely, rendszerint ki van zárva a bérezés az üzemi megállapodás témái közül, valamint egyes (crowdsourcing) platformok határokon átvívelő tevékenységet folytatnak.⁵⁷

A kollektív jogok és megállapodások mellett komoly szerepet kaphatnak a munkáltatók egyoldalú szabályzatai, a viselkedési szabályzatok (code of conduct). Az úgynevezett puha jog tehát egy lehetséges szabályozási eszköz, amelynek érvényesülését nem akadályozza a nemzeti munkajogra vonatkozó, korlátozott területi hatály.⁵⁸ A viselkedési szabályzattal a platform rögzítheti például az alapelveket, minimális bért, átláthatóvá teheti az értékelési rendszert, és rögzítheti az online tartalmak adatvédelmi szabályait.⁵⁹ Jó példa erre a nyolc német platform által 2017-ben elfogadott viselkedési kódex,⁶⁰ amely kiegészült az IG Metall szakszervezettel együttműködésben egy szószólói irodával⁶¹ is.⁶²

Hasonló kezdeményezést indított az USA-ban a National Domestic Workers Alliance⁶³ érdekképviselői szervezet is, amely a „Good Work Code”⁶⁴ aláírására hívja fel a hakni gazdaságban működő platformokat. Ez a szabály-

zat olyan elveket tartalmaz, mint a biztonság, stabilitás és rugalmasság, átláthatóság, megosztott prosperitás, élhető bér, befogadás, támogatás és kapcsolat, valamint a növekedés és fejlődés.⁶⁵

Összefoglalva a kollektív jogok érvényesülését, ezen a területen számos sajátos akadályllyal kell megküzdeni, amelyek a munkavégzés jellegéből, jogi szerkezetéből következnek. A rövid ideig, rendszertelenül, állandó munkavégzési hely nélkül dolgozókat kellene megszerveznie az amúgy is visszaszorulóban lévő szakszervezeti mozgalomnak, a digitális platformok ellenállásával szemben. Így nem meglepő, hogy ma még az internetes munkavégzők szervezetlenek és kimaradnak a kollektív szerződések nyújtotta munkajogi előnyökből. Ugyanakkor ez nem maradhat mindig így, ezen a területen különösen fontos volna előre lépni, amire szerencsére néhány pozitív példát is találni már. A fentiekben részletesen elemeztük a kollektív szerződéskötés különféle akadályait. Az alábbiakban kitérünk még a kollektív alku versenyjogi akadályaira.

VI. A kollektív alku versenyjogi akadályai

A kollektív szerződéskötés kartelljogi (antitrust) összefüggéseit és akadályait jelzik egyrészt amerikai, másrészt európai uniós fejlemények. Számos országban, így különösen az Egyesült Államokban vannak ugyanis kartelljogi akadályok is az önfoglalkoztató státusszal rendelkező munkavégzők szervezkedésével szemben.⁶⁶ A legfontosabb amerikai történet az volt az elmúlt években, hogy Seattle jogszabályban garantálta ugyan az Uber és Lyft sofőrök jogát szakszervezet alapítására,⁶⁷ de még nem ért véget a jogszabály érvényességét vitató, versenyjogi per.⁶⁸

Ugyanakkor az uniós versenyjogi szabályok is erősen akadályozzák a szakszervezetek kollektív szerződéskötési jogának elismerését a munkavállalói státuszon kívül állók tekintetében.⁶⁹ Az EU jogban az *Európai Unióról szóló szerződés 101. cikke* szerint „a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és ösz-

szehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása...”.⁷⁰ Mivel a kollektív szerződés lényegében összehangolja a béreket, ezért nyílt konfliktusban van az Európai Bíróság által szélesen értelmezett fenti szabállyal, másként az uniós versenyjogi szabályokkal.⁷¹

Ezt a konfliktust tükrözi és kezeli az Albany ítélet,⁷² amelyben az Európai Bíróság egy fontos kivételt állapított meg az *Európai Unióról szóló szerződés 101. cikke* alól.⁷³ Az Albany kivétel szerint a kollektív szerződés nem sérti a 101. cikket, ha a) a kollektív szerződés a munkáltatók és a munkavállalók közötti tárgyalás és megállapodás eredménye, valamint b) az közvetlenül hozzájárul a munkavállalók munkafeltételeinek javításához.⁷⁴

Az Európai Bíróság későbbi ítéleteiben az Albany kivételben szereplő munkafeltételeket szélesen értelmezte,⁷⁵ de a kollektív szerződéses kivétel munkavállalókra szűkítése valóban problémát jelent, például az internetes munkavégzők tekintetében.⁷⁶ Ez az ítélet még kizárta ugyanis a munkavállalói státuszon kívül dolgozókat a kollektív szerződésből, azon az alapon, hogy az ilyen megállapodás az uniós versenyjogi szabályokba ütközne.⁷⁷ Ugyanakkor az ítélet nem ad általános felmentést a kollektív szerződésnek az EU versenyjogi szabályok alól.⁷⁸ Az ítélet fontos üzenete volt ugyanis az, hogy az uniós versenyjog az általános szabály, amely alól a kollektív szerződés csupán egy szűken értelmezett kivétel.⁷⁹

Nem meglepő módon az Európai Bíróság a következő évben a Pavlov ítéletben⁸⁰ kifejezetten azt vizsgálta, hogy a nagyrészt önfoglalkoztató holland orvosok élhetnek-e az Albany-kivétellel.⁸¹ A Bíróság ítélete szerint ők nem köthetnek az Albany-kivételnek megfelelő kollektív szerződést,⁸² mivel ők nem munkavállalók, hanem önfoglalkoztatók, ezért az uniós alapszerződés nem ad felhatalmazást ilyen szerződés megkötésére.⁸³ Az önfoglalkoztatókat tehát kizárták a kollektív alku jogából, a versenyjogi szabályokra hivatkozva.

A kollektív szerződés és az uniós versenyjog közötti kollízió tekintetében a legújabb fejlemény az FNV Kunsten ügy.⁸⁴ Ebben az esetben a holland kartelljogi hivatal nem engedélyezte,

hogy az érintett zenész-érdekképviselő⁸⁵ és a munkáltatói szervezet⁸⁶ által kötött kollektív szerződés hatálya kiterjedjen az önfoglalkoztatókra. Az ügy végül az uniós jogi összefüggések miatt az Európai Bíróság elé került.

Az Európai Bíróság FNV Kunsten ítélete szerint az önfoglalkoztatókra vonatkozó kollektív szerződés nem élvez ugyan immunitást a kartelljog alól, de a munkavállalóknak és a színlelt szerződéssel dolgozóknak (színlelt önfoglalkoztatóknak, false self-employed⁸⁷) is joga van (kivétekléppen) kollektív szerződést kötni. Mivel az ítélet a munkavállaló fogalmánál kifejezetten utal az irányítás jogára,⁸⁸ ezért ez úgy is értelmezhető, hogy csak a szigorú alávett-ségben dolgozókat illeti meg a kollektív szerződéskötési jog. Egy ilyen szigorú értelmezés szerint nem illelné meg a kollektív alku joga azokat az önfoglalkoztatókat, akik nem felelnek meg a szigorú alárendeltség és irányítás tesztjének.⁸⁹

Az Uber sofőrök – más platformokhoz hasonlóan – az FNV Kunsten ítélet alapján azonban valószínűleg köthetnek kollektív szerződést, mivel beleférhetnek a munkavállaló (worker⁹⁰) fogalmába, a színlelt önfoglalkoztató fogalmának széles értelmezése miatt. Az Európai Bíróság Kunsten-tesztje szerint ebben a vonatkozásban az az alapvető kérdés, hogy az önfoglalkoztató önállóan működik-e ugyanazon a piacon, mint megbízója, vagy pedig annak szervezetébe integrálódik. Ennek megítélésénél különösen az vizsgálandó, hogy a munkavégző önfoglalkoztató milyen mértékben van alárendelve a megbízónak.⁹¹

Schiek és Gideon arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bíróság lényegében egy sajátos uniós „worker” fogalmat alkotott, kifejezetten a kollektív alku versenyjogi korlátjainak értelmezéséhez. A Bíróság tesztje szerint a „worker” státusz meglétének feltétele a munkáltatói szervezetbe integrálódás és a gazdasági függés. Ha ezeknek egyszerre kell fennállnia, akkor ez a definíció viszont nem fed le minden internetes munkavégzőt, hiszen sokan függenek a platformtól gazdaságilag, de kevesebben integrálódnak annak szervezetébe. Ha ez utóbbiak önfoglalkoztatóknak minősülnek, akkor kollektív szerződésük nem mentesül az uniós versenyjogi szabályok alól.⁹²

Az FNV Kunsten ítélet tehát a munkavállalók és a színlelt önfoglalkoztatók (együtt worker) kollektív szerződésalkötési jogát kivételnek tekintette a kartelljogi szabályozás alól. Ugyanakkor arra is kitért, hogy a fentiekben leírt Albany kivétel és az abban foglalt korlátozások nem vonatkoznak az önfoglalkoztatók szervezete által kötött kollektív szerződésre, mivel a „szóban forgó megállapodás egy munkáltatói szervezet és több, vegyes összetételű munkavállalói szervezet között jött létre”, így „nem minősül a szociális partnerek közötti kollektív tárgyalások eredményének”.⁹³

Tehát még mindig várat magára annak elismerése az EU jogban is, hogy a kollektív alku alapvető, univerzális emberi jog. Csak azokat kellene ugyanis kizárni a kollektív alukból, akik az általuk vezetett vállalkozással nyújtanak szolgáltatás, amelyben a tőke és mások munkavégzése nagyobb szerepet játszik, mint a személyes munkavégzés.⁹⁴ A kollektív szerződésalkötési jog kiterjesztésére jó példa a 2017. évi írországi módosítás, amely egyúttal pontosan meghatározta a személyi hatálya alá tartozó alapfogalmakat is (false self-employed worker, fully dependent self-employed worker etc.).⁹⁵

Mark Freedland and Nicolas Kountouris szerint az Albany, Pavlov és FNV Kunsten ítéletekből három alapvető következtetés vonható le. Egyrészt, a kollektív szerződésekre is vonatkozik az uniós versenyjog, és az alól csak korlátozott immunitást élveznek. A munkáltatói és munkavállalói érdekképviseléseknek nincs pozitív joga tehát kollektív szerződés kötésére. A Bíróság csak akkor nem alkalmazza a sztenderd uniós versenyjogi szabályokat a kollektív szerződésre, ha annak a természete és célja ezt indokoltá teszi, másként az hozzájárul a munkafeltételek javításához.

Másrészt, az Albany-kivétel nem alkalmazható, ha a kollektív szerződést nem munkavállalók és munkáltató köti, hanem szabadúszó önfoglalkoztatók, mivel az uniós szerződés erre nem ad felhatalmazást. Ez nyilván leszűkíti a kollektív szerződésalkötési jogát a munkaviszonyban álló felekre. A jogviszonyok bináris felosztása itt azonban nem munkaviszony és önfoglalkoztatás között tesz különbséget, hanem a szélesebb értelemben vett függő munka és a vállalkozások között.

Harmadrészt, a Bíróság alkalmazza az Albany-kivételt akkor is, amikor a kollektív szerződés hatálya alá tartozó önfoglalkoztató (vállalkozás) az eljáró bíróságok meglátása szerint színlelt önfoglalkoztatónak minősül. Az FNV Kunsten tehát kompromisszumot hozott az Albany és Pavlov ítéletek megközelítése között.⁹⁶

VII. Kényszermunka, gyermekmunka és diszkrimináció tilalma

Különösen a crowdwork hordozza magában a kényszermunka és a gyermekmunka lehetőségét. A kényszermunkát illetően a crowdwork esetében egyáltalán nem biztos, hogy a munkavégzés csak a dolgozó lakásában és például kávéházakban történik, hiszen folyhat úgynevezett „kiszipolyozó üzemben” is (sweatshop, sweat factory⁹⁷).⁹⁸ Éppen ezért fokozott a kényszermunka veszélye, de az online teljesítés miatt nem lehet az ott folyó kényszermunkát a szokásos eszközökkel feltárni és tiltani.⁹⁹ Ezen a területen komoly szerepet játszhatnak és hatékonyak lehetnek például a viselkedési szabályzatok.¹⁰⁰

Ugyanígy a gyermekmunka tilalmánál is hasonló kockázatok azonosíthatók, különös tekintettel a gyermekmunkát széles körben alkalmazó fejlődő országok érintettségére a globalizált, online munkavégzés jóvoltából. Vannak olyan platformok például, amelyek videójátékra költhető utalvánnyal díjazták a munkavégzést, amely ösztönzi a gyermekmunkát. Kutatások jelzik, hogy az internetes munkavégzők gyakran fiatalok, akik szabad idejükben, plusz pénzért dolgoznak a platformoknak.¹⁰¹

A gyermekmunka és a kényszermunka tilalmi mellett fontos kérdés a diszkrimináció tilalmának hatékony érvényesülése is. Ebből a szempontból meglehetősen kétarcú az internetes munkavégzés, hiszen vannak kifejezetten pozitív sajátosságai is, de a platformok gyakorlata már korántsem mutat ennyire kedvező képet. Kezdjük az internetes munka kedvező hatásaival az egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatban. Mindenekelőtt az online anonimitás pozitív hatással jár(hat) a diszkrimináció tilalmának érvényesítésé-

vel összefüggésben, hiszen kizárja az olyan diszkriminatív gyakorlatokat, amelyek a személyes kapcsolat során érvényesülnek csak.¹⁰² Ha nem látom a munkavégzőt, nem is tudom diszkriminálni például csak a bőrszíne miatt. Ugyanakkor ez a pozitív hatás a munkavégzés sajátosságai miatt értelemszerűen inkább a crowdwork-nél érvényesül.

Ráadásul a fogyatékossgal vagy betegséggel küzdők is hozzáférhetnek az olyan online munkákhoz, különösen a crowdwork platformokon keresztül, amelyek értelemszerűen nem igényelnek utazást, személyes jelenléte, és rugalmasabbak is a szokásos irodai munkáknál.¹⁰³ Az internetes munkavégzés azonban mégsem jelent megoldást a diszkrimináció valamennyi formájának hatékony tilalmára és az esélyegyenlőség biztosítására.¹⁰⁴

A fenti pozitív sajátosságok ellenére a diszkrimináció ugyanis mindennapos tapasztalat a digitális platformok működésében. Ki lehet például tiltani a munkából – a crowdsourcing esetében – egész országokat és régiókat, még hozzá olyan objektív indokok nélkül, mint például az anyanyelv.¹⁰⁵ Az igazi problémát azonban az ügyfelek értékelése jelenti, elsősorban persze az applikáción keresztül történő munkavégzésnél. Az értékelésben ugyanis szabadon, korlátlanul megjelenhet a fogyasztó előítélete (például afro-amerikai Uber sofőr lepontozása). De ne feledjük, hogy valójában a platformok alakítják az értékelés rendszerét és használják annak eredményeit.¹⁰⁶

Az értékelésben megjelenő diszkriminációval összefüggésben Kovács Erika az internetes munka nem diszkriminációs vonatkozásainak¹⁰⁷ elemzésénél különbséget tesz a platformok között az alapján, hogy van-e személyes kapcsolat az ügyfél és a munkavégző között (crowdsourcing versus applikáción alapuló munka). Az értékelésben megjelenő diszkrimináció mellett azonban a nőket hátrány éri még abban a tekintetben is, hogy általában a férfiaknál alacsonyabb a részvételi arányuk az internetes munkavégzők körében, és ebben a munkavégzési formában is a férfiaknál alacsonyabb bért kapnak.¹⁰⁸

A fenti diszkriminációs jelenségeket ma már több adat és kutatás jelzi. Az online marketinggel foglalkozó WordStream önértékelő tanulmánya szerint például az értékelési rend-

szerük automatikusan alulértékeli (21%-al) a nőket a férfiakkal szemben.¹⁰⁹ Nem a munkavégzéssel kapcsolatos adat ugyan, de a platformok működésével kapcsolatban hasonló problémákat jelez egy másik tanulmány is, amely szerint a fehér bőrű tulajdonos Airbnb lakása 12%-al több jövedelmet hoz, mintha az azonos lakásnak fekete bőrű a tulajdonosa.¹¹⁰

További jogi probléma az, hogy a diszkrimináció tilalma sem univerzális jog ma még. Számos országban, így például az internetes munka által kifejezetten érintett Egyesült Államokban az egyenlő bánásmódra vonatkozó joganyag hatálya nem terjed ki az önfoglalkoztatókra. A diszkrimináció tilalma még az EU jog hatálya alá tartozó nemzeti jogokban sem érvényesül a gyakorlatban az önfoglalkoztatásban, így az Európában sem vált univerzális joggá. Így az internetes munkavégzők – például az Európai Unió tagállamaiban – gyakran nem vehetik igénybe a munkavállalóknak járó jogorvoslati lehetőségeket diszkrimináció esetén. Éppen ezért garantálni kellene a diszkrimináció tilalmának – a gyermekmunka tilalmához hasonlóan – az univerzális joggá válását.¹¹¹

A fentieket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy még olyan alapvető jogok sem váltak univerzálissá a gyakorlatban, de sokszor még a nemzeti jogszabályokban sem, mint a gyermekmunka, kényszermunka, vagy a diszkrimináció tilalma. Mindezen jogok érvényesülését persze jelentős mértékben akadályozza a munkavégzés személytelenné válása és globalizálódása, illetve az internetes munkavégzés sajátos jogi szerkezete. A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban vannak ugyan pozitív sajátosságai is az internetes munkának, de valójában nagyon hasonló negatív folyamatok jellemzik, mint a munka világát általában.

Összegzés

Ha születnek majd új, kifejezetten az internetes munkavégző munkajogi helyzetének javítását célzó szabályok, akkor azok számos területen hozhatnak előrelépést. Egyfelől, vannak olyan alapvető jogok (gyermekmunka-, kényszermunka- és diszkrimináció tilalma, minimálbér), amelyek univerzális érvényesítése kívánatos volna. Számos jogot tehát attól függetlenül

kellene biztosítani, hogy milyen jogviszonyban történik a munkavégzés. Ezen a téren a nemzetközi munkajog fejlődése is szükséges volna, hiszen jelentős befolyást gyakorolhat a nemzeti munkajogi jogalkotásra.

Továbbá vannak olyan speciális problémák, amelyek kifejezetten az internetes munkavégzéshez kapcsolódnak, azzal összefüggésben nyernek csak értelmet. Ilyen különösen a munka értékelésének átláthatósága, hordozhatósága és következményeinek szabályozása. Az online értékelés ugyanis olyan erős kontroll alatt tartja a munkavégzőt, és olyan komoly következményekkel jár a munkavégző státuszára, amely vetekszik a munkajogban hagyományosnak tekintett, munkáltatói alárendeltséggel és hierarchiával. Hiába dönthet szabadon a munkavégző, hogy mikor dolgozik, ha közben a munkáltató a rendelkezésére álló technológiával még azt is követni tudja, mikor ül le vagy netezik. Az internetes munkavégzők tehát ma még teljesen kiszolgáltatottak, lényegében jogok nélkül dolgoznak, de ez az állapot nem tarthat örökké.

Jegyzetek

- 1 „Firing by the algorithm” (Kovács Erika: Regulatory Techniques for ‘Virtual Workers’. Hungarian Labour Law E-Journal, 2017/2:13).
- 2 Az internetes munkavégzés fogalmáról részletesen lásd: Gyulavári Tamás: Hakni gazdaság a láthatáron: az internetes munka fogalma és sajátosságai. Iustum Aequum Salutare, Megjelenés alatt.
- 3 Engblom Samuel: Atypical Work in the Digital Age – Outline of a Trade Union Strategy for the Gig Economy. https://www.academia.edu/32900838/Atypical_Work_in_the_Digital_Age_Outline_of_a_Trade_Union_Strategy_for_the_Gig_Economy 2017. 220.
- 4 Smith Rebecca – Leberstein Sarah.: Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security in the On-Demand Economy. New York, National Employment Law Project, <http://www.nelp.org/content/uploads/Rights-On-Demand-Report.pdf> 2015, 5.
- 5 Florisson Rebecca – Mandl Irene: Digital age Platform work: Types and implications for work and employment – Literature review. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018.1.
- 6 Prassl Jeremias – Risak Martin: Uber, Taskrabbit, & co: platforms as employers? Rethinking the legal analysis of crowdwork. Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 37(3): 619-651. 622.
- 7 Prassl – Risak i.m. 621.
- 8 Eurofound 2018, 5.
- 9 De Stefano Valerio – Aloisi, Antonio: Fundamental Labour Rights, Platform Work and Human-Rights Protection of Non-Standard Workers. Bocconi Legal Studies Research Paper No. 1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_

id=3125866 (letöltve: 2018.7.3), 2018. 6.

- 10 Menegatti Emanuele: A Fair Wage for Workers On-Demand via App, in Working in Digital and Smart Organization. Palgrave Macmillan, 2018, 67-92. 67.
- 11 ILO 2016, 40.
- 12 <https://hu.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing> (letöltve: 2018.8.4)
- 13 Estelles-Arolas Enrique, Navarro-Giner Raúl – González-Ladrón-de-Guevara Fernando: Crowdsourcing Fundamentals: Definition and Typology In: Garrigós-Simón Fernando, Gil-Pechuán Ignacio – Estelles-Miguel Sofia (eds.): Advances in crowdsourcing. Springer, Switzerland, 2015. 33.
- 14 Rouse Anne C.: A Preliminary Taxonomy of Crowdsourcing. AIS Electronic Library, <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=acis2010> (letöltve: 2018.8.3) 2010. 3.
- 15 Prassl – Risak i.m. 623.
- 16 De Stefano Valerio: The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowd work and labour protection in the “gig-economy”. Comparative Labor Law and Policy Journal, 2016. Vol. 37(3): 471-503.471-472.
- 17 ILO 2018, xviii.
- 18 Az internetes munkavégzésre irányuló jogviszony minősítéséről részletesen lásd: Gyulavári Tamás: Uber sofőrök és társaik: munkavállalók vagy önfoglalkoztatók? Jogtudományi Közlöny, Megjelenés alatt.
- 19 Különösen a crowdwork esetében jelent kockázatot a gyermekek foglalkoztatása mindenféle jogi korlát nélkül (De Stefano – Aloisi i.m. 7).
- 20 De Stefano (2016c) i.m. 501.
- 21 De Stefano – Aloisi i.m. 6-8.
- 22 Aloisi, Antonio – De Stefano, Valerio. – Silberman Six: A Manifesto to Reform the Gig Economy. Pagina 99 (Milan, 29 May 2017), <http://www.pagina99.it/2017/05/29/amanifesto-to-reform-the-gig-economy/> (letöltve: 2018.7.6) 2017.
- 23 De Stefano (2016c) i.m. 500.
- 24 De Stefano (2016c) i.m. 500.
- 25 Aloisi, De Stefano – Silberman i.m.
- 26 Cotter et al. v. Lyft Inc., United States District Court, Northern District of California, Order of March 11, 2015 Denying Cross-Motion for Summary Judgment (Case No. 13-cv-04065-VC), http://adapt.it/adapt-index-a-z/wp-content/uploads/2015/06/Cotter_Lyft.pdf (letöltve: 2018.6.29).
- 27 Cherry Miriam: Beyond misclassification: The digital transformation of work. Comparative Labor Law and Policy Journal, 2016. 37(3): 577-602. 597-598.
- 28 Aloisi, De Stefano – Silberman i.m.
- 29 Ennek a minimális órabéreknek vannak feltételei: megfelelő értékelés, 90% feletti elfogadási arány, óránként legalább egy utazás, óránként legalább 50 percig elérhető a sofőr (Eisenbrey, Ross – Mishel, Lawrence: Uber business model does not justify a new ‘independent worker’ category. Economic Policy Institute, March 17, 2016, <http://www.epi.org/publication/uber-business-model-does-not-justify-a-new-independent-worker-category/> (letöltve: 2018.8.1)
- 30 Menegatti i.m. 68.
- 31 Todolí-Signes, A (2017): The End of the Subordinate Worker? Collaborative Economy, On-demand Economy, Gig Economy, and the Crowdworkers’ Need for Protection. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 33 (2): 241-268, <https://ssrn.com/abstract=2899383> (letöltve: 2018.8.1), 21.
- 32 Menegatti i.m. 78.

- 33 Freedland Mark: *The personal Employment Contract*. Oxford, Oxford University Press. 2003; Freedland Mark – Kountouris Nicola (2012): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford, Oxford University Press. 2012.
- 34 Cherry i.m. 586-587.
- 35 <https://casetext.com/case/otey-v-crowdflower-3> (letöltve: 2018.7.15)
- 36 Cherry i.m. 590.
- 37 Risak Martin – Warter Johannes: *Legal strategies towards fair conditions in the virtual sweatshop*. Paper presented at the IV Regulating for Decent Work Conference, ILO, Geneva, 8-10 July, http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full_paper/373/crowdwork_law_RisakWarter.pdf (letöltve: 2018.7.9) 2015. 5.
- 38 „Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.”
- 39 C-55/94 Gebhard v Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (1995) I-04165.
- 40 „There are four such requirements: they must be applied in a non-discriminatory manner; they must be justified by imperative requirements in the general interest; they must be suitable for securing the attainment of the objective which they pursue; and they must not go beyond what is necessary in order to attain it” (idézi: Menegatti i.m. 86).
- 41 Dagmar Schiek és Andrea Gideon tanulmányukban a legokosabb megoldásnak („smartest solution”) tekintik ebben a tekintetben a kollektív szerződést (Schiek Dagmar – Gideon Andrea (2018): *Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier?* *International Review of Law Computers & Technology*, 32(3): 1-20, https://www.researchgate.net/publication/324449617_Outsmarting_the_gigeconomy_through_collective_bargaining_-_EU_competition_law_as_a_barrier_to_smart_cities (letöltve: 2018.4.18) 2018.1
- 42 Todolí-Signes i.m. 27.
- 43 Engblom i.m. 221.
- 44 Schiek – Gideon i.m. 1.
- 45 De Stefano (2016c) i.m. 502.
- 46 Doherty, Michael: *Trade Unions and the Gig-Economy* In: Hendrickx, F. and De Stefano, V.: *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work*. Wolters Kluwer, The Netherlands, *Bulletin of Comparative Industrial Relations*, 2018. Vol. 100, 99-111. 108.
- 47 Engblom i.m. 224-225.
- 48 De Stefano – Aloisi i.m. 6.
- 49 Johnston Hannah – Land-Kazlauskas Chris: *Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy*. ILO, *Conditions of Work and Employment Series Working Paper No. 94.*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_protect/protrav/travail/documents/publication/wcms_624286.pdf (letöltve: 2018.8.2) 2018, 3.
- 50 Eurofound 2018, 43.
- 51 Johnston – Land-Kazlauskas i.m. 30.
- 52 <https://www.foodora.com/>
- 53 Johnston – Land-Kazlauskas i.m. 28.
- 54 De Stefano – Aloisi i.m. 6.
- 55 A Foodora által használt háromféle munkajogi státusz elemzését lásd: Kovács i.m. 4-5.
- 56 Kuba Sylvia : *Foodora couriers found works council. Fair Crowd Work, Shedding light on the real work of crowd-, platform-, and app-based work*, <http://faircrowd.work/2017/04/28/deutsch-oesterreich-foodora-fahrer-gruenden-betriebsrat/> (letöltve: 2018.7.26) 2017.
- 57 Részletesebb elemzését lásd: Kovács i.m. 11.
- 58 Kovács i.m. 3.
- 59 Aloisi, De Stefano – Silberman i.m.
- 60 „Crowdsourcing Code of Conduct”, <http://crowdsourcing-code.com/> (letöltve: 2018.7.23)
- 61 <http://faircrowd.work/2017/11/08/ombudsstelle-fuer-crowdworking-plattformen-vereinbart/> (letöltés: 2018.10.5).
- 62 ILO 2018, xix.
- 63 <https://www.domesticworkers.org/>
- 64 <http://www.goodworkcode.org/>
- 65 Kessler Sarah: *The Domestic Workers Alliance Creates New Framework For Improving Gig-economy Jobs*. Fast Company (undated), 2015. <http://www.fastcompany.com/3051899/the-domestic-workers-alliance-creates-new-framework-for-improving-gig-economy-jobs>(letöltve: 018.7.27)
- 66 Johnston – Land-Kazlauskas i.m. 5, 23.
- 67 Wingfield Nick – Isaac Mike: *Seattle Will Allow Uber and Lyft Drivers to Form Unions*. *The New York Times*, 14 December, <http://www.nytimes.com/2015/12/15/technology/seattle-clears-the-way-for-uber-drivers-to-form-a-union.html> 2015.
- 68 Groover Heidi: *Appeal Court Ruling Deals a Setback to Seattle Uber Law*. <https://www.thestranger.com/slog/2018/05/14/26173051/appeals-court-ruling-deals-a-setback-to-seattle-uber-law> (letöltve: 2018.7.3) 2018.
- 69 Doherty i.m. 105.
- 70 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (letöltve: 2018.9.28).
- 71 Doherty i.m. 101.
- 72 Lásd még: C-67/96 Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfondsvon Textielindustrie [1999] ECR I-5751.
- 73 Az Albany ítélet előzményének tekinthető még a Becu ítélet (C-22/98 EU:C:1999:419), amelynek elemzését lásd: Schiek – Gideon i.m. 5.
- 74 Albany: (59) It is beyond question that certain restrictions of competition are inherent in collective agreements between organisations representing employers and workers. However, the social policy objectives pursued by such agreements would be seriously undermined if management and labour were subject to Article 85(1) of the Treaty when seeking jointly to adopt measures to improve conditions of work and employment.
- (60) It therefore follows from an interpretation of the provisions of the Treaty as a whole which is both effective and consistent that agreements concluded in the context of collective negotiations between management and labour in pursuit of such objectives must, by virtue of their nature and purpose, be regarded as falling outside the scope of Article 85(1) of the Treaty.
- 75 E-8/00 Norwegian Federation of Trade Unions, para 53 (idézi: Schiek and Gideon 2018, 7).
- 76 Schiek – Gideon i.m. 6.
- 77 Doherty i.m. 102.
- 78 Lásd ebben a tekintetben még a korábban hivatkozott Becu ítéletet, amely szerint a versenyjogi szabályok alkalmazása a munkavállalók és a munkáltató közötti kollektív megállapodásokra jelentős mértékben akadályozná az Unió Szerződés szociálpolitikai céljainak érvényesülését (idézi és elemzi: Schiek – Gideon i.m. 6).
- 79 Freedland – Kountouris i.m. 60.
- 80 *Joined cases C-180/98 Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfondsvon Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451.

81 Freedland – Kountouris i.m. 61.

82 Pavlov, Para 68: „Such exclusion from the scope of Article 85(1) of the Treaty cannot be applied to an agreement which, whilst being intended, like the agreement at issue in the main proceedings, to guarantee a certain level of pension to all the members of a profession and thus to improve one aspect of their working conditions, namely their remuneration, is not concluded in the context of collective bargaining between employers and employees.”

83 Pavlov, Para 69.

84 C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden [2014] ECLI:EU:C:2014:2411.

85 Nederlandse toonkunstenaarsbond (Netherlands Musicians' Union).

86 Vereniging van Stichtingen Remplaçanten Nederlandse Orkesten (Association of Foundations for Substitutes in Dutch Orchestras).

87 FNV Kunsten, Para 31: ‘service providers in a situation comparable to that of employees’.

88 FNV Kunsten, Para 34: ‘the essential feature of that relationship is that for a certain period of time one person performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration’.

89 De Stefano – Aloisi i.m. 12.

90 FNV Kunsten, Para 36: „...the status of ‘worker’ within the meaning of EU law is not affected by the fact that a person has been hired as a self-employed person under national law, for tax, administrative or organisational reasons, as long as that person acts under the direction of his employer as regards, in particular, his freedom to choose the time, place and content of his work”.

91 Grosheide Eva – Ter Haar Beryl: Employee-like worker: Competitive entrepreneur or submissive employee? Reflections on ECJ, C-413/13, FNV Kunsten Informatie In: Bellomo, S., Gundt, N., Łaga, M. and Miranda Boto, J.M. (eds.): Labour Law and Social Rights in Europe: The Jurisprudence of International Courts. Selected Judgements. https://www.researchgate.net/publication/325050011_Employee-like_worker_Competitive_entrepreneur_or_submissive_employee_Reflections_on_ECJ_C-41313_FNV_Kunsten_Informatie (letöltve: 2018.7.3), 20.

92 Schiek – Gideon i.m. 8.

93 FNV Kunsten, Para 24, 30.

94 De Stefano – Aloisi i.m. 13, 16.

95 Competition (Amendment) Act 2017, <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2016/8/> (letöltve: 2018.9.27) (Johnston

– Land-Kazlauskas i.m. 5, 25).

96 Freedland – Kountouris i.m. 62-64.

97 Lásd például: Stott Richard: Between a Rock and a Hard Place: A History of American Sweatshops, 1820-Present. *The Journal of American History*, 1999(1): 186-191.

98 Az új digitális sweatshop-ok kialakulásának veszélyére hívta fel már 2009-ben a figyelmet a Newsweek hasábjain Zittrain (Zittrain Jonathan: The Internet Creates a New Kind of Sweatshop, <https://www.newsweek.com/internet-creates-new-kind-sweatshop-75751> (letöltve: 2018.10.3). 2009).

99 De Stefano – Aloisi i.m. 7.

100 De Stefano (2016c) i.m., 502; De Stefano – Aloisi i.m. 7.

101 Todolí-Signes i.m. 21.

102 Leong Nancy: The sharing economy has a race problem. *Salon* (2 November), http://www.salon.com/2014/11/02/the_sharing_economy_has_a_race_problem/ 2014.

103 Zyskowski Kathryn, Morris Meredith, Bigham Jeffrey, Gray Mary – Kane Shaun: Accessible Crowdwork? Understanding the Value in and Challenge of Microtask Employment for People with Disabilities. Association for Computing Machinery, http://research.microsoft.com/pubs/228714/crowdwork_and_disability.pdf (letöltve: 2018.7.31) 2015.

104 De Stefano – Aloisi i.m. 7.

105 De Stefano – Aloisi i.m. 7.

106 Zatz Noah 2016. Beyond misclassification: Gig economy discrimination outside employment law. *On Labor*, 19 January, <https://onlabor.org/2016/01/19/beyond-misclassification-gig-economy-discrimination-outside-employment-law/> (letöltve: 2018.7.3) 2016.

107 Az internetes munka nemi diszkriminációs vonatkozásai eddig nem voltak a kérdéskör kutatásának középpontjában, így alig van adat erre vonatkozóan (Barzilay and Ben-David 2017, 398).

108 Kovács Erika: Gender Equality in Virtual Work I.: Risks. *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2018/1: 90-102, http://hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_06_KovacsE_hlj_2018_1.pdf (letöltve: 2018.10.5). 91-93.

109 Kim Larry (2018): Gender Bias in Online Marketing: Data Shows Women Are Undervalued by 21%. <https://www.wordstream.com/blog/ws/2014/05/13/gender-bias> (letöltve: 2018.7.4) 2018.

110 Leong Nancy: The sharing economy has a race problem. *Salon* (2 November), http://www.salon.com/2014/11/02/the_sharing_economy_has_a_race_problem/ 2014.

111 De Stefano – Aloisi i.m. 8.

Dr. Hautzinger Zoltán
 egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
 Rendészettudományi Kar
 c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről

*„A közszolgálatnak egyetlen ágában sincs
 akkora szükség a fáradhatatlan szorgalomra és
 kitartó munkálkodásra, mint a nyomozásnál.”¹*

1. Bevezetéként, a kriminalisztika mint stúdium

A bűnüldözéshez, bűnügyi felderítéshez és vizsgálathoz kapcsolódó ismeretanyag a kriminalisztika tudománnyá válásától kezdve folyamatosan bővülő és fejlődő területként szerepel mind a jogtudományi, mind a rendészettudományi képzésben. Mindkét képzési terület esetében megállapítható, hogy a tantárgy művelése hagyományosan szerves része az egyes tanterveknek, de jelentős különbség mutatkozik a tananyag tematikájának és mélységének kialakítása és oktatása mélysége terén. Amíg a jogtudományi felsőoktatásban – akár az osztatlan mesterképzésben, akár a jogi szakokleveles vagy szakjogászai továbbképzések során – a tradicionális jogászai hivatásokhoz mérten kell törekedni az egyes tantárgyi követelmények meghatározására, addig a rendészettudományi képzésben jóval részletesebb, a kriminalisztikai eszközök és módszerek elsajátítását szem előtt tartva, a szükséges informatikai rendszerek mellérendelésével, kifejezetten praxisorientált szemlélettel kell a szóban forgó ismereteket oktatni.

A kriminalisztika szerteágazó, multidiszciplináris tananyagának továbbadása mind a jogászképzésben, mind a rendészeti felsőoktatásban a hagyományos felosztás (kriminál-taktika, krimináltechnika, kriminálmetodika) szerint történik. Amíg azonban a kriminálmetodikára kevesebb hangsúlyt helyeznek a

jogtudományi stúdiumok – napjainkra jobbra csak szűkülő mértékben jelen levő, inkább szabadon választható kurzusain –, a rendészettudományi oktatásban az egyes bűncselekmények nyomozásához kapcsolódó taktikai módszerek és technikai eszközök alkalmazása elengedhetetlen része a szükséges bűnüldözési ismeretek elsajátításának. Újabb területként, egyben önálló fejezetként jelennek meg az ún. forenzikus ismeretek is, amelyek nem mellesleg egyre növekvő mértékben és terjedelemben követelnek helyet immár az ún. kontinentális kriminalisztikai szakirodalomban is.

Ez a tanulmány – tisztelegve a pécsi kriminalisztikai tudomány művelői munkássága² előtt – a kriminalisztika mint tudományos diszciplína rendszerét kívánja összefoglalni. Célzott szándék vezér abban is, hogy a bűnügyi nyomozás elméletének továbbra is szem előtt kell maradnia a kriminalisztika gyakorlati alkalmazása mellett is, nem utolsósorban, hogy a kriminalisztika rendszerben foglalása e tudományterület oktatásának újbóli erősödését szolgálja a jogtudományi képzésben is.

2. A kriminalisztika meghatározása

2.1. A kriminalisztika fogalma, alapvető törvényszerűségei

A Jó Állam mint komplex jelenség egyik központi feladata a biztonság megteremtése és fenntartása, ezen belül is annak a képességnek a fejlesztése, amely a közbiztonságot és közrendet sértő vagy veszélyeztető cselekmények felderítésében ölt testet.³ Büntetőügyekben ennek egyik tradicionális eszköze a bűnügyi nyomozás, amely állami rendeltetését csak úgy tudja betölteni, ha a bűncselekmények és elkövetők megállapítása eredményesen kipróbált gyakorlati tapasztalatokon támaszkodva, tudományosan megalapozott módon, a vonatkozó jogi normák betartásával valósul meg. A hatékony bűnüldözés mögött tehát elméleti alapokon nyugvó, gyakorlatban hasznosítható eszközök és módszerek rejlenek, amelyek együttesen egy sajátos, számos tudományterületet magában foglaló rendszert alkotnak. Ez a kriminalisztika, amelyet egyszerűbben a bűnüldözés tudományaként lehet megfogalmazni.

A kriminalisztika részletesebb fogalmi körülhatárolása lényegében a 19. század óta folyamatos fejlődésen megy keresztül. Amíg azonban kezdetben ez a definíció elsősorban a bűnügyi nyomozást megkönnyítő taktikai ismeretek rendszerezett összességét, egyfajta módszertani útmutatót jelentett, addig napjainkban a kriminalisztika olyan tényfeltáró, globális hatással bíró tudomány, amely természettudományi eszközök és módszerek alkalmazásával segít megismerni a múltban történt, büntetőjogilag releváns tényeket.

A modern kriminalisztika létrejöttének mindazonáltal tradicionális elvszerűségei, alapelvei vannak. Ezek körében említhetők általános, nemcsak a bűnügyi nyomozásra, hanem az egyes rendészeti tevékenységekre, intézkedésekre igaz követelmények, mint a törvényesség, szakszerűség vagy arányosság elve, de vannak sajátosan a bűnügyi nyomozásban értelmezhető elvszerűségek is. Ezutóbbiak a ténytudományokra jellemző módon nem normatív keretek között meghatározható téziseket jelentenek, hanem olyan törvényszerűségeket, amelyek természetes – már-már axiomatikus – alapját feltételezik a bűnüldözői tevékenységeknek. Így kell gondolni (1) a múlt megismerhetősége elvére, (2) a büntetőjogilag releváns tényekre utaló információhordozók felkutathatóságára (minden bűncselekmény nyomot hagy), valamint (3) a *natura non facit saltum* elvére (nem helyes fordításban: a természetben mindenre van magyarázat).⁴ Ezek a fundamentumok nem egyebet közvetítenek, minthogy a bűncselekmények megvalósulásai mögött nem állnak természetfeletti, megmagyarázhatatlan jelenségek, az egyes történések emberi magatartásokon alapulnak, amelyek felderíthetők, megismerhetők és bizonyíthatók. A kriminalisztika legfontosabb feladata ennél fogva felderíteni, rögzíteni minden büntetőjogilag releváns ténnyel összefüggésbe hozható információt vagy információhordozó dolgot, hogy annak révén a bűncselekmény elkövetésével összefüggő minden alapvető kérdés (Mi? Hol? Mikor? Hogyan? Ki? Mivel? Miért) megválaszolható legyen.

2.2. A kriminalisztika funkciói és felosztása

A kriminalisztika alapvető rendeltetése – fogalmi meghatározásából eredően –, hogy a bűncselekmények felderítése és a bűnelkövető személyének meghatározása érdekében szükséges információkat feltárja, az ehhez szükséges bizonyítékokat biztosítsa. Ezek a kriminalisztika közvetlen vagy elsődleges funkciói. Másodsorban a hatékony bűnüldözésből származó tapasztalatok közvetett vagy kiegészítő funkcióként segíthetnek abban is, hogy bizonyos bűncselekmények megelőzhetőek legyenek. E bűnmegelőzés megvalósulhat technikai módon (1) egyes magatartási (viselkedési) ajánlások megfogalmazásával a sértetté válás elkerülése érdekében, (2) technikai rendszerek (pl. kamera megfigyelőrendszer) és/vagy építészeti kivitelezési javaslatok tétele útján az objektumvédelem és -biztonság fejlesztése érdekében, illetve (3) biztonságtechnikai eszközök és csapdák (nyomcsapda, tárgycsapda, technikai csapda stb.) elhelyezése révén, de operatív eszközökkel is büntetőeljárásai kényszerintézkedések (pl. házkutatás, lefoglalás) megfelelő időzítésével kifejezetten az előkészített vagy megkísérelt bűncselekmény befejezésének vagy további bűncselekmények elkövetése megakadályozása érdekében.⁵

A kriminalisztika fentebb említett funkciói az egyes kriminalisztikai típusokon keresztül érvényesülhetnek. Időszerű a kérdés, hogy a bűnüldözés tudományának kontinentális irodalma szerint kialakított hagyományos felosztás (kriminántechnika, krimináltaktika, kriminálmetodika) továbbra is irányadó-e, avagy szükségesebbnek mutatkozik e tipizáció újragondolása?

A tradicionális kriminalisztikai irányzatok egyszerre fedik le a természettudományos és műszaki-technikai eszközök célszerű és szakszerű felhasználását (kriminántechnika); a személyi jellegű (terheltek, sértettek, tanúk, az eljáró személyek és a közreműködő szakemberek részvételével végbemenő) információ- vagy bizonyítékszerzési módszerek praktikáit (krimináltaktika); valamint a krimináltechnika és a krimináltaktika alapvető ismereteinek összekapcsolásával és adaptálásával közvetlenül és kifejezetten egyes bűncselekménykategoróriák felderítésére és bizonyítására ösz-

szponzósító eszközök és módszerek komplex felhasználását (kriminálmétodika). E hagyományos felosztásban ismert típusok a kriminalisztika alkalmazott tudományos jellegéből kiindulóan kifejezetten gyakorlati módszereket rendszereznek. Úgyis lehet fogalmazni, hogy a krimináltaktika, -technika és -metodika a bűnüldözés (elsősorban a bűnügyi nyomozás) gyakorlatát foglalja magában. Emellett azonban izgalmasnak tűnhet a kérdés, hogy a kriminalisztikán belül, különösen annak praxisorientáltsága miatt, van-e létjogosultsága kifejezetten olyan ismeretelméleti típusok meghatározására, amelyek középpontjában a múltbeli megismerés túlmutat a hagyományos, gyakorlati típusok alkalmazásán. Ez az ún. ismeretelméleti kriminalisztika. Ennek terén említhető mindenek előtt a kriminálmétodológia, úgymint a bűnüldözéssel összefüggő általános érvényű elméleti és módszertani kérdéseivel foglalkozó terület,⁶ a kriminalisztikatörténet, valamint a kriminálstratégia,⁷ de – különösen a modern bűnüldözés módszerei miatt – olyan fajtákat is érdemes kategorizálni, mint az ún. kognitív kriminalisztika, valamint a forenzikus tudományok kriminalisztikai alkalmazása.

Az elméleti kriminalisztika olyan általános érvényű tételeket dolgoz ki, amelyek a kriminalisztika valamennyi területén folyó tevékenységet befolyásolhatják, úgyis felfogható mint a tudományos kutatások módszertana, avagy az alkalmazott tudományos kutatások összessége. A kriminalisztika története a történelmi előzmények feltárásával és rendszerezésével foglalkozik. Ez a terület teszi lehetővé a bűnüldözéssel összefüggő fejlődés átfogó vizsgálatát különösen annak tükrében, ahogyan az állami és társadalmi elvárások a jog eszközén keresztül gyakoroltak hatást a kriminalisztikára. Végül, a kriminálstratégia a bűnözés elleni küzdelem preventív (megelőző) és represszív (büntető) területére kiterjedő politika (kriminálpolitika) elvi jellegű elvárásait közvetíti a bűnüldözés felé.⁸ Az elméleti kriminalisztika önálló területe a kognitív kriminalisztika is, amely az emberi érzékelésben, észlelésben, emlékezésben, képzeletben és gondolkodásban (okfejtés, döntés), lényegében a büntetőjogilag releváns tények emberi megismerésében ölt testet. A kognitív kriminalisztika tehát maga a bűnüldözői tevékenység komplex rendszere,

amelynek központjában az emberi megismerésen alapuló tudás realizálódik.

A forenzikus tudományok alkalmazása ugyanakkor – fentiekől eltérően – alapvetően az igazságügyi szakértői tevékenységet támogató tudományok rendszerezett összességét adja. Ennek révén a krimináltechnika legfontosabb pillértudományairól beszélhetünk, amelyek alkalmazása nélkül napjainkban már nem képzelhető el a bűncselekmények elkövetése során keletkezett elváltozások felderítése, rögzítése és szakértői vizsgálata. A forenzikus kriminalisztika tehát a szakértői kriminalisztikát jelenti, ennél fogva e terület közvetlenül a krimináltaktikai, -technikai és metodikai eszközöket és módszereket támogatja, azokban valósul meg.

3. A kriminalisztika tudománya

Indokoltan tűnhet a kérdés, hogy kifejezetten gyakorlatorientált szakmai területek esetében beszélhetünk-e egyáltalán tudományos értékekről. A bűnüldözés esetében ez egyrészt e tevékenységhez kapcsolódó történeti fejlődés, másrészt az e fejlődéshez kapcsolódó elméleti, ismeretterjesztő eredmények közzététele felől állapítható meg. A kriminalisztika nem tölthetné be mai szerepét, ha legfőbb társadalmi funkcióját, a bűnös magatartások felderítését nem tudná a tisztességes eljáráshoz fűződő követelmények útján szolgálni, illetve, ha mindezek a metódusok a köz- vagy szakmai érdeklődéstől elzártan működnének.

A kriminalisztika tudománya ezért összegzi és rendszerezi a bűncselekmények felderítéséhez, az elkövető (elkövetői kör) azonosításához szükséges taktikai lépések és ajánlások, technikai eszközök és módszerek alkalmazásával összefüggő különböző tudományok (pl. természettudományok, mérnöki tudományok, orvostudományok, jogtudományok stb.) behatárolta elméleti ismereteket, tendenciákat, valamint a bűnügyi munka során felmerült gyakorlati tapasztalatokat. Ennek legfontosabb részletei egyfelől a bűnüldözés történeti fejlődésének stádiumaiban, másfelől a kriminalisztika elmélete és gyakorlata művelőinek (kriminalisták) egyes, ismeretöbbltetet adó munkáiban rejlenek. A kriminalisztika tudománya tehát lényegében nem más, mint a

bűnügyi nyomozáshoz kapcsolódó ismeretterületeket fejlesztő szakirodalom (archaikusan fogalmazva kútfői) összessége.

3.1. A kriminalisztika tudománnyá válásának evolúciója

A bűnüldözés szakmai és tudományos módszereinek a kialakulása nem egyidős az emberek társadalommá szerveződésének idejével. Maga a bűn üldözése és megtorlása, mint az állam vagy az uralkodó hatalom büntető igénye, természetesen hosszú évezredekre visszamenőleg kimutatható, de a kriminalisztika tudománnyá válása csak a bűnfelelősség megállapításának jogi keretei és emberi jogi korlátai megerősödésével, az inkvizitórius eljárás háttérbe szorulásával történhetett meg.

A kriminalisztika társadalmi igényének kialakulásához olyan előfeltételeknek kellett teljesülniük mint a kínvallatással megszerzett bizonyítékok elutasítása, a beismerésen alapuló kötött bizonyítási rendszer háttérbe szorulása, avagy az eljárás alatt álló személy ügyismereti, indítványtételi vagy jogorvoslati jogainak tiszteletben tartása. A bűnügyi tudományok terén ekként tapasztalható felvilágosodás – más megközelítésben a kriminalisztikai módszerek konszolidálódásának kora⁹ – a 19. század második feléig, a kriminalisztika – és vele párhuzamosan a büntető eljárásjog – tudományának elméleti megalapozásáig és annak gyakorlati megfogantatásáig terjedt.

A kriminalisztika mint tudományosan alátámasztott, gyakorlatban hasznosítható diszciplína kezdeti eredményei abban álltak, hogy a bűnügyi felderítést az emberi szubjektumtól függetleníthető módszerekkel végezték. A személyi – alapvetően a tanúbizonyításon alapuló – bizonyítékok beszerzése mellett technikai eszközöket kezdtek alkalmazni a bűnügygel összefüggő nyomok, elváltozások biztosítására. Idővel később pedig a bűnügyi nyomozás során az ismeretlen elkövető kilétének – Kato Géza és Kertész Imre megfogalmazásában a tettes névjegyének¹⁰ – megállapítására már olyan innovációk is hasznosíthatóvá váltak, amelyek egyfajta varázsszövegként segítették az egyedi azonosítást. A tudományosan megalapozott kriminalisztika így fejlődött tovább a 20. században modern kriminalisztikává, il-

letve – különösen a bűnügyek szempontjából fontos nyomok rendszerszerű feldolgozása, nem utolsó sorban az egyes bűncselekményekkel kapcsolatosan rögzült információk jellegzetességei miatt – digitalizált kriminalisztikává. E korszakok ugyanakkor történeti jelentőségüket tekintve mégsem alkotnak feltétlenül önálló evolúciós lépcsőfokokat. Bár, feltétlenül igaz, hogy a kriminalisztika fejlődésének jól meghatározható mérföldkövei vannak,¹¹ ezek azonban kizárólag a tudományosan megalapozott kriminalisztika korszakában értelmezhetők.

3.2. A kriminalisztika szakirodalma

A kriminalisztika megismerésének elsődleges forrásai a kriminalisztika tudományos konszolidációjának az időszakában jelentek meg. E körben nemzetközi szinten elsősorban Franz von Jagemann 1838-ban és 1841-ben „A bírósági vizsgálati tan kézikönyve” címmel kiadott munkájára kell gondolni. Jagemann már ekkor követelményként fogalmazta meg, hogy össze kell foglalni mindazokat az ismereteket, tapasztalatokat, amelyek segítségével a lehető legtárgyilagosabb módon lehet megismerni az elkövetett bűncselekményhez kapcsolódó tényeket. Az általa szorgalmazott ismeretek és módszerek tételesebb közreadása, nem utolsó sorban a kriminalisztika megnevezés meghonosítása ugyanakkor csak egy bő félévszázad elteltével történt meg Hans Gross 1893-ban megjelent „A vizsgálóbíró kézikönyve” című munkájában.

A tudományosan megalapozott kriminalisztika művelése ettől kezdve egyre szélesebb körben és szerteágazó módon valósult meg. Az 1890-es években Francis Galton adta ki az ujjnyomokról mint a személyazonosítási rendszer alapját bemutató könyvét, majd az 1910-es években a biológusok közül Landsteiner felfedezte a vércsoportokat, Leone Lattes pedig megszáradt vérből nyert vértípusokat, ezáltal egy újabb személyazonosítási lehetőséget tárta fel. Calvin Goddard az 1920-as években az Amerikai Egyesült Államokban publikálta első összefoglaló kötetét a lőfegyverek összehasonlításáról, Albert Osborn pedig a dokumentumok elemzésében alkotott hasonló alaplát. 1920-ban Edmond Locard nyilvánosságra hoz-

ta ún. kicserélődés elvét (theoretical exchange), amely szerint két személy (tárgy) találkozása mindig kölcsönhatással jár.¹² A modern kriminalisztika terén pedig Alex Jeffreys tudományos munkássága számottevő, aki először készített DNS ujjnyomatot (DNA fingerprint), megteremtve ezáltal a hagyományos ujjnyomatokhoz hasonló egyedi személyazonosítási rendszert.¹³

A kriminalisztika tudományának fejlődésében meghatározó jelentőségük van a kriminalisztikai tárgyú folyóiratoknak is. A nemzetközi térben különösen tradicionális forrássorozatnak tekinthető a *Kriminalistik* című német nyelvű folyóirat, illetve a genfi, francia nyelvű „Revue internationale de criminologie et de police technique”, továbbá az Interpol folyóirata a „Revue de Police Criminelle”. Napjainkban pedig figyelemreméltónak tűnik az amerikai illetőségű, már a 21. században útjára bocsátott, elsősorban a törvényszéki, igazságügyi eljárásokra koncentráló *Journal of Forensic Sciences*.

A kriminalisztika magyar kútfői a nemzetközi szakirodalom kialakulásával egy időben jelentek meg. E téren hazai úttörőnek számít Endrődi Géza A bűnügyi nyomozás kézikönyve,¹⁴ amely többek között a fentebb már említett Hanns Gross művének magyar nyelvű fordításán alapul. A szakkönyv megállapításai helyenként napjainkban is aktuálisak, különösen annak köszönhetően, hogy munkaszervezési és nyomozásetikai részeket éppúgy tartalmaz, mint krimináltaktikai, -technikai vagy éppen -metodikai ismereteket.¹⁵

A magyar kriminalisztikai irodalom a 20. század első felében jobbára kézikönyveket, jegyzeteket, oktatási anyagokból állt össze. Ilyennek lehetett tekinteni Soltész Imre és Kármán Elemér még az első világháborút megelőző években megjelent útmutatását, amely azzal a szándékkal íródott, hogy a modern bűnügyi igazságszolgáltatás elsőrendű alapfeltételeként biztosítsa a rendőri közegek szakszerű kiképzését a nyomozás teljesítésére.¹⁶ Szintén ez volt a célja Dietz Károly és Sándor László, a kriminalisztika elmélete számára is figyelemre méltó gondolatokat közvetítő munkájának¹⁷ is, de hasonló küldetéssel készült Ridegh Rajmond és Olchváry-Milvius Attila bűnügyi nyomozástan című kötete a harmincas

években, illetve Sellye János a kriminalisztika alaptételei c. füzeté is. Amíg utóbbi kiadvány inkább a kriminalisztika nagy tananyagának „quintessenciáját” tartalmazta hevenyészett összeállításban,¹⁸ Ridegh és Olchváry-Milvius munkája a gyakorlat mellett a tanulmányokkal elsajátítható széleskörű és gyakorlati ismeretek jelentőségét is hangsúlyozta.¹⁹

A második világháborút követően a bűnüldözés tudományát megjelenítő tankönyvek²⁰ sora gyarapodott. Különösen a felsőfokú rendőrtisztképzés 1970-es évekbeli bevezetése jelentett ezen a téren komoly katalizáló tényezőt, amelynek legfőbb összefoglaló munkája a Bócz Endre szerkesztésében megjelent két kötetes enciklopédikus feldolgozás tekinthető.²¹ Komoly forrásmunkák jelentek meg a Belügyminisztérium folyóirata, a Rendőrségi Szemle, később Belügyi Szemle (rövid ideig Rendészeti Szemle) jóvoltából is, illetve az ötvenes évektől kezdve az egy-egy területet tudományos igényességgel feldolgozó monográfiákban. Ezutóbbiak – ezzel a kriminalisztika tudományának hazai megalapozóinak – sorát Vargha László kézírásvizsgálat témakörében elkészített kandidátusi értekezése²² nyitja, majd a hatvanas években Kertész Imre a kihallgatási taktika lélektani alapjai c. munkája,²³ illetve Kátóna Géza a nyomok azonosítási vizsgálatáról publikált (Varghához és Kertészhez hasonlóan szintén kandidátusi értekezésen alapuló) kötet²⁴ követték. Ugyanebben a sorban említendő még Nagy Lajos tanúbizonyításról,²⁵ Székely János a szakértőkről,²⁶ Gödöny József a bizonyításról,²⁷ illetve – immár a hetvenes években – Pusztai László szemléről,²⁸ Barna Péter a bűnüldözés elvi kérdéseiről²⁹ vagy éppen Déry Pál a korszerű integrált bűnüldözésről³⁰ szóló értekezései.

A kriminalisztika magyar forrásmunkái a nyolcvanas évektől kezdve napjainkig egyre szélesebb körben nyertek teret. Bócz Endre,³¹ Finszter Géza³² példázatai mellett a pécsi büntető eljárásjogi és kriminalisztikai műhelyt Vargha László szellemi örököseként továbbvezető Tremmel Flórián³³ munkásságára lehet elsősorban gondolni. Fenyvesi Csaba – mint a kriminalisztika kortárs irodalom elsőszámú képviselője és krónikása – ezt találóan egy piramis modellben foglalta össze, megjelölve egyúttal azokat az ún. fehér foltokat is, ame-

lyek mint klasszikus területek (felismerésre bemutatás, bizonyítási kísérlet, kényszerintézkedések taktikája) vagy az egyre korszerűsödő bűnözés elleni küzdelemre válaszként szolgáló lehetőségek (pl. a kiberbűnözés elleni küzdelem) még nem kerültek tudományos értékkel bíró, átfogó feldolgozásra.³⁴

4. A kriminalisztika tudományterületi kapcsolatai

4.1. A kriminalisztika mint tudományos diszciplína

A kriminalisztika – a bűn és bűnözés tapasztalati kutatásain alapuló kriminológiával együtt – a bűnügyi tudományok, azon belül is az ún. nem jogi bűnügyi tudományok körébe sorolható.³⁵ Minthogy a bűnözés elleni küzdelem komplex bűnüldözési tudást és magatartást igényel, a kriminalisztikai ismeretek művelése és alkalmazása is feltételez egyfajta szükséges tudást a kriminalisztika saját rendszerén belül, illetve e tudományhoz kapcsolódó más tudományterületek (jogtudományok, rendészettudományok) terén.

A bűnüldözés tudományos mibenléte a kriminalisztika fentebb már ismertetett funkcióin keresztül mutatkozik meg. A kriminalisztika tudományos interdiszciplinaritását az adja, hogy a bűnügyi nyomozás során számos, más tudományterülethez kötődő vizsgálatot kell lefolytatni, ezzel a kriminalisztika fejlődését éppen e más tudományterületek kifejezetten a bűnüldözés érdekében kifejtett fejlesztésével lehet elérni. A kriminalisztikai eszközök és módszerek alkalmazásánál a természettudományok és a társadalomtudományok egyaránt jelen vannak. Ezen belül egyes tudományok konkrétan beazonosíthatóan léteznek a kriminalisztika szolgálatában. Ilyenek az orvostudományok (pl. egyedi azonosítás, halál okának megállapítása), egyes műszaki tudományok (pl. eszköznyomok vizsgálata során), a matematika (pl. Bayes analízis során vagy a valószínűség mértéke megállapításánál), vagy az informatika és a kibernetika (pl. informatikai bűnözés elleni küzdelemnél). A kriminalisztika tudományos kapcsolatai ugyanakkor nemcsak a bűnügyi nyomozás során alkalmazható más tudományterületekhez köthető lehetőségek-

ben kereshetők, hanem a kriminalisztika alkalmazásának jogi és szervezeti kereteit meghatározó tudományterületekben is. Ezutóbbiak körében kell külön említeni a jogtudományokat és a rendészettudományt.

4.2. Kriminalisztika és jogtudományok

A bűnüldözési eszközök és módszerek igénybevételének normatív hátterét – mint minden alkalmazott tudomány esetében – a jog határozza meg. Bár, a kriminalisztika természeténél fogva elsősorban a büntető-jogtudományokhoz kötődik, alkalmazási lehetőségeire hatást gyakorolnak más közjogi területek is. Ilyen mindenekelőtt az alkotmányjog, amely a bűnügyi nyomozás alaptörvényben meghatározott negatív korlátait fekteti le az alapvető emberi jogok és az emberi méltóság körülhatárolásával. Emellett fontos forrásként jelentkezik a közigazgatási jog is, hiszen a kriminalisztika kölcsönözhet módszereket nem büntetőjogilag releváns tényállásokhoz. Ilyen lehet a különös halálesetek kivizsgálása, de minden olyan jogvita példaként említhető, amely során a közigazgatási szabályok szerint kell bizonyítási cselekményt (szemle lefolytatása) végezni.

A kriminalisztika legfontosabb kapcsolódási területei mindenesetre az anyagi büntetőjog és a büntető eljárásjog. Előbbit érintően a Büntető Törvénykönyv³⁶ határozza meg azokat a tényállásokat, amelyek elkövetése esetén nyomozást kell indítani, és amelyek egyes múltban lejátszódott mozzanatait, a büntetendő magatartást elkövető személy kilétét meg kell állapítani. Az anyagi büntetőjog tehát a büntetendő cselekményeket jelöli ki, ennél fogva a kriminalisztika mint a büntetőjog generális céljának, a társadalom védelmének elve érvényesülését illetően van jelentősége. Minél korszerűbb és hatékonyabb a bűnüldözés annál következetesebben lehet számítani az elkövetett jogsértő magatartások megbüntetésére.

A büntető anyagi jog azonban csak a bűncselekmények felderítése és elkövetőjük azonosítása útján tud csak érvényre jutni. A jogtudományok körében ezért a kriminalisztika legközvetlenebb kapcsolata a büntető eljárásjoggal összefüggésben mutatható ki. A büntetőeljárás törvény³⁷ az, amelyik konkrétan meghatározza a kriminalisztika jogi jellegét,

így mindenek előtt a bizonyítás eszközei, a bizonyítási cselekmények, valamint a kényszerintézkedések törvényes alkalmazásának legfontosabb keretszabályait és elveit, továbbá azokat a garanciális normákat, amelyek a nyomozásból származó információk dokumentálására, az eljárás törvényességének biztosítására vonatkoznak. A krimináltaktikai és krimináltechnikai követelmények, ajánlások foganatosítása tehát csak e jogszabályi keretek között lehetséges.

A kriminalisztika ugyanakkor jelentős jogfejlesztő hatással is rendelkezik. A nyomozási cselekmények innovatív fejlesztésével a kriminalisztika olyan nyílt és leplezett nyomozati eljárások és lehetőségek kidolgozásához járulhat hozzá, amelyek szabályozása a törvényes és tisztességes büntetőeljárás folyamatos fenntartása érdekében elengedhetetlenül szükséges. A gyakorlati nyomozati tapasztalatok és az eljárásjogi szabályozás összehangolása márcsak arra figyelemmel is szükséges, hogy bizonyos eljárásjogi rendelkezések elavulttá válhatnak, illetve olyan potenciális bizonyítási eszközök és módszerek kerülhetnek előtérbe, amelyek alkalmazását szabályozni kell.

4.3. Kriminalisztika és a rendészettudomány

A kriminalisztika és a rendészettudományok elsődleges hasonlósága, hogy mindkét tudomány az empiriára fókuszál, eredményeik a gyakorlatban hasznosulnak, kutatási tárgyak aktuális és tényleges jelenségekre koncentrálnak, egymásra hatnak, szervezeti kereteket és megoldásokat generálnak a rendészeti szakigazgatáson belül.³⁸ Mindezek mellett a hatósági kompetencia primátusából eredő közös jegyek miatt szinte azonos alaptézisek állíthatók fel a bűnügyi nyomozás és a rendészeti beavatkozás végrehajtására vonatkozóan. Meghatározó a jogszabályhoz kötöttség elve (törvényesség), a szakszerűség és az arányosság triásza, amelyek egymást erősítve írják elő, hogy az adott – nyomozási cselekménynek vagy rendészeti intézkedésnek – a hatályos normák betartásával, a kitűzött cél eléréséhez szükséges beavatkozás megválasztásával és elégséges jogkorlátozással, az intézkedéssel nem érintett jogok tiszteletben tartására tekintettel kell megvalósulnia. Szintén fontos köve-

telményként fogalmazható meg a hatósági cselekvések (intézkedések, egyéb nyomozati vagy rendészeti tevékenységek) dokumentálhatósága, valamint a hatósági fellépés érdekében biztosítandó szervezeti mobilitás is. Utóbbiakhoz mind a kriminalisztika, mind a rendészet terén lényeges cél, az eljárás vagy intézkedés sikere kapcsolódik.

A két tudományterület összehasonlításakor a meglévő hasonlóságokon túlmenően az elhatárolási szempontokra is figyelemmel kell lenni. Bár, a kriminalisztika és a rendészettudomány is multi-diszciplinalitásuknál fogva alkalmaznak más alap- és alkalmazott tudományok eredményeit, ezt más-más körben teszik. Legszenbetűnőbb különbség, hogy a kriminalisztika azért nem tekinthető a rendészet teljes spektrumát befogadó kutatási ágazatnak, mert annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns részének dokumentálása az eljárási formák adta keretek között.³⁹

A rendészet kutatóinak a kriminalisztika tudományán (illetve a bűnügyi tudományokon) kívül figyelmet kell fordítaniuk a közjogi tudományokra (különösen jó lenne a közrend, közbiztonság megnyugtató fogalmi meghatározása), a közgazdaság-tudományra (rendészet finanszírozhatósága), a szociológiára (különösen a rendészettel összefüggő egyes statisztikai kérdésekre), a pszichológiára (intézkedés-lélektanra) és egyes orvostudományi módszerekre mint a migrációs egészségügy avagy legújabban a műveleti medicina. Ezek mellett továbbá a rendészet érdeklődési körébe tartoznak az egyes rendészeti alágazatokat (hátrendészet, közlekedésrendészet, katasztrófarendészet stb.) meghatározó természettudományos vizsgálati eredmények is (biometria, informatika, mérnöki tudomány stb.). A kriminalisztika követői az egyes társtudományokat kisebb spektrumban, kizárólag a bűnüldözés szolgálatában alkalmazzák. A pszichológia segítséget nyújt a profilalkotás vagy az elméműködés vizsgálata során, az orvostudomány az igazságügyi szakértői kérdések megválaszolásánál, míg a biológia (biometria) a további személyazonosítás meghatározhatóságánál.

5. A kriminalisztika főbb (alap)elméletei

A kriminalisztika tudománnyá fejlődésében nagy szerepet játszottak azoknak az elméleteknek a rendszerezése, amelyek az egyes gyakorlati nyomozati cselekmények legfontosabb bűnüldözési funkcióit alapozzák meg, valamint a bűnügyi nyomozás tudományához kapcsolódó összes cselekményt áthatják. Ezek a nyomelmélet, a kriminalisztikai azonosításelmélet és a bizonyításelmélet. Mindegyik közös jellemzője, hogy a bűnüldözés legfontosabb alapvonásait tartalmazzák, a kriminalisztika fejlődése minden szakaszában e tételekhez vezethető vissza, az egyes eszközök és módszerek, taktikák és technikák alkalmazása minden esetben e főbb elméletek szolgálatában állnak.

A kriminalisztikai elméletek közül a nyomelmélet és az azonosításelmélet szorosan összefügg. Előbbi a büntetőjogilag releváns nyomok keletkezése körülményeinek feltárásával, rögzítésével és vizsgálatával, utóbbi a múltban keletkezett nyomokon keresztül a múltban lejátszódott eseménnyel ok okozati kapcsolatba került objektumok megállapításával foglalkozik. A nyomelmélet keretében lehet definiálni azt, hogy melyek azok az elváltozások, amelyek vizsgálata révén el lehet jutni az egyedi azonosításig, eleve melyek azok a bűncselekménnyel összefüggésben fellelhető információk, amelyek kutatása elsődleges, vagy olyan leletekkel szolgálnak, amelyek szakértői vizsgálata kategorikus eredményekhez vezethet. Feltétlenül érdemes feltenni a kérdést, hogy a nyomelmélet a modern kriminalisztika korában mennyire fejleszthető? Minthogy ez az elmélet nemcsak a fizikai (trasszológiai értelemben vett) elváltozásokkal, hanem minden, a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatban keletkezett adattal összefüggő törvényszerűségekre is kiterjed a nyomelmélet a bűnüldözés modernizációjával együtt kell, hogy fejlődjön. A nyomok felkutatása lehetőségeinek szélesítése a bizonyítékínséges esetek tekintetében különösen fontos, illetve az egyre szélesebb spektrumú nyomfelderítési eszközök és módszerek kipróbálása és alkalmazása fokozatosan segíti az újabb bűnözői módszerekkel elkövetett bűnesetek során megállapítható elváltozások körét, de még a hagyományos nyomok könnyebb és költséghatékonyabb rögzítését is.

Az azonosításelmélet tételei közül különösen a tárgyak egyediségének és viszonylagos maradandóságának és a tárgyak kölcsönhatása visszatükröződésének törvényének van örökérvényű jelentősége a kriminalisztikában. Kationa szerint axiómaként állapítható meg, hogy minden tárgy tulajdonságok, sajátosságok összessége. A tárgyat alkotó lényeges és nem lényeges, stabil és instabil sajátosságok, mennyiségi és minőségi tulajdonságok a maguk összességében természetben nem ismétlődhetnek meg.⁴⁰ Ennélfogva az azonosítás jelentősége továbbra sem kérdőjelezhető meg. Emellett az elementáris tükröződés minden bűnügyben két materiális rendszer (objektum) találkozására, kölcsönhatására vezethető vissza, amely rendszerek a fellelhető nyomok révén egyedileg megállapíthatók (azonosíthatók). A kriminalisztikai azonosításelmélet keretében továbbá nem feledhető az sem, hogy minden azonosság megállapítás egyszersmind a különbözőség megállapítása is (más tárgyakkal, személyekkel jelenségekkel szemben). Egy tárgy éppen azért azonos önmagával, mert egyszersmind különbözik minden más tárgytól, jóllehet lehetnek részben közös sajátosságaik s éppen ezért hasonlók egymáshoz, illetve közös csoportba (nembe) tartoznak. E törvényszerűsége pedig a jövőben sem változhatnak meg.

A nyomelmélet és az azonosítás elmélet mellett a bizonyításelmélettel mint a büntető eljárásjog és a kriminalisztika közös, szükség-szerű részeként kell foglalkozni. A nyomozás során annyiban bontakozik ki a bizonyítási oldal, amennyire az adott eljárási szakaszban megkövetelt a ténykérdések helyes eldöntése, a ténymegállapítások megalapozottsága, kezdve az egyszerű gyanútól egészen a teljes bizonyítottságig.⁴¹ A kriminalisztikai bizonyítás a nyomelméletet illetően módszertani támpontokat ad a nyomok és más tárgyi bizonyítékok felkutatásához, míg az azonosítás esetében a bűncselekmény és a bizonyítékként felhasználható tárgyak és jelenségek közötti kapcsolat kimutatását teszi lehetővé.⁴² A bizonyításon – amely lényegében megismerést jelent⁴³ – keresztül juthatunk el az egyes nyomokat, elváltozásokat hordozó bizonyítékok osztályozásáig, a bizonyítékok és rajtuk keresztül a múltban bekövetkezett, büntetőjogilag releváns tények megismeréséig, nem utolsó sor-

ban a különös szakértelmet igénylő kérdések eldöntéséig. Bizonyításelméleti szempontból a kriminalisztika nem más, mint a közvetett – a büntetőjogilag releváns tényt önmagában még nem ismerhető – bizonyítékok felderítése és megismerése bővítésének tudománya.

6. Összegzés

A kriminalisztika főbb funkciói és céljai alapvetően nem változtak a bűnüldözés tudományává válása óta. A modernizálódó társadalom modernizálódó bűnözésével szemben álló bűnügyi tevékenység korszerűsödése természetesen érdemi változást jelent a kriminalisztikán belül, mindazonáltal nem feltétlenül kell megállapítani, hogy e fejlődés érdemi kihatást jelentene magára a kriminalisztika elméletére és rendszerére. Ettől függetlenül a bűnügyi nyomozáshoz kapcsolódó teoretikus kérdések újra és újra átgondolhatók. Úgy mint: a kriminalisztika felosztása változtatható-e, a jogtudomány és a rendészettudomány milyen hatással lehet a kriminalisztikai ismeretek fejlesztésére?

A kriminalisztika belső tagozódása esetében, a hagyományos felosztáson túl érdekesebbnek tűnik a kriminalisztika ismeretelméleti és gyakorlati területeinek szétválasztása. Előbbihez olyan – nem mellesleg a kriminalisztika tudománya által már ismert – típusok sorolhatók mint a kriminálmetodológia, a kriminalisztika történet vagy a kriminálstratégia, de idevehető akár a kognitív kriminalisztika is, amely a büntetőjogilag releváns körülmények emberi megismerhetősége mögött meghúzódó más-más tudományághoz kapcsolható ismeretek rendszerén alapul. Mindezek egyben a kriminalisztika általános tanait is alkotják. A gyakorlati kriminalisztikához pedig a hagyományos típusok – krimináltaktika, krimináltechnika, kriminálmetodika – mellett szót kell ejteni az egyre jobban önálló területet követelő forenzikus tudományokról. A forenzikus kriminalisztika a bűnüldözés szakértői támogatását feltételezi, ennél fogva olyan kérdések esetén felmerülő vélemény megalkotását, amelyek döntő mértékben képesek hozzájárulni a kategórikus egyedi azonosításhoz.

A kriminalisztika szerkezeti felépítésén túl e tudományterület elméleti fejlesztésénél kell

minduntalan szót ejteni a kriminalisztika forrásairól, kútfőiről, a kriminalisztika tudományáról. Ez egyben a kriminalisztika elméleti megismerhetőségének elengedhetetlen feltételét is jelenti, hiszen az egyes bűnüldözési gyakorlati módszerek csak abban az esetben képezhetik a tudomány fejlődését, ha azok alkalmazásának metódusát elméleti értékkel bíró módon is feldolgozzák. A kriminalisztika tudománya így nemcsak az elméleti kriminalisztikát, hanem a gyakorlati kriminalisztika szélesebb körű feldolgozását is jelenti.

A kriminalisztika rendszerének további szerves alapját jelenti a kriminalisztika funkciója betöltését támogató alapelméletek. Ez hagyományosan az egymásra épülő nyomelmelet és azonosításelmélet, amelyet büntető eljárásjogi szempontból egészít ki az egyes büntetőjogilag releváns adatokra épülő bizonyításelmélet.

Fentieket összegző módon tehát a bűnüldözés elméleti rendszere mint a kriminalisztika fogalmának, szerkezetének és típusainak a meghatározása, a kriminalisztika szakirodalmának a művelése, valamint a kriminalisztikai gondolkodáshoz elengedhetetlenül szükséges alapvető elméletek (nyom-, azonosítás és bizonyításelmélet) összességéként határozható meg. Az egyes bűnüldözési eszközök és módszerek alkalmazásának fejlesztése, a nyomozás és bűnügyi bizonyítás hatékonyság növelése, maga a kriminalisztika fejlesztése csak e rendszeren belül képzelhető el.

Jegyzetek

- 1 Farcádi Sándor László – Dietz Károly: A nyomozás alapelvei. Pátria, Budapest 1918. 6. o.
- 2 Különösen Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminalisztika. Tankönyv és Atlasz, Budapest-Pécs 2005
- 3 Vö. Kaiser Tamás (szerk.): Jó állam jelentés 2017. Dialóg Campus Kiadó Budapest 2017. 10. o.
- 4 A kriminalisztika alapelveiről Ld. bővebben Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái. A bűnügyi nyomozás múltja, jelene, jövője. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 143-168. o.
- 5 Tremmel – Fenyvesi – Herke: i.m. 38-39. o.
- 6 Vö. Balláné Füsztér Erzsébet – Lakatos János: Kriminalisztika I. A kriminalisztika egyes elméleti kérdései. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest 2012. 42. o.
- 7 E felosztás Katona Géza rendszerezésében ismert. Vö. Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika 1. BM Kiadó, Budapest 2004. 55. o.
- 8 Erről lásd bővebben Mészáros Bence: A kriminálstratégia

önállósodása. *Belügyi Szemle* 2018. 11. sz. 65-70. o.

9 Bócz (szerk.): i.m. 16. o.

10 Katona Géza – Kertész Imre: *A bűn nyomában*. RTV-Mi-nerva, Budapest 1979. 5. o.

11 Ilyen mérőkövetésként gondolhatunk az ujjnyom vagy a vér vizsgálatára, a neutronaktivációs módszer alkalmazására, a DNS alapú azonosításra vagy a digitális adat hasznosíthatóságára. *Vö. Fenyvesi: i.m. 57. o.*

12 Tremmel – Fenyvesi – Herke: i.m. 41. o.

13 James D. Watson: *DNS – Az élet titka*. HVG Kiadó, Budapest 2004. 271. o.

14 Endrődi Géza: *A bűnügyi nyomozás kézikönyve*. Kármán-féle Könyvnyomda, Losonc 1897

15 Kovács Gyula (szerk.): Endrődi Géza, *A bűnügyi nyomozás kézikönyve*. Magyarország első kriminalisztikai szakkönyve. KGyul@, Budapest 2018. 11. o.

16 Kármán Elemér – Soltész Imre: *Útmutatás a bűnügyi nyomozás alkalmával követendő eljárásra nézve a m. kir. csendőrség számára*. Franklin Társulat, Budapest 1911. 7. o.

17 Farcádi – Dietz: i.m.

18 Sellye János: *A kriminalisztika alaptételei*. Arany János Nyomda, Budapest 1936. 2. o.

19 Ridegh Rajmond – Olchváry-Milvius Attila: *Bűnügyi nyomozástan*. Hornyánszky Viktor R-t. Magyar kir. udv. könyvnyomda, Budapest 1936. 3.

20 Csak példálózó felsorolással: Cséka Ervin – Vass Kálmán: *Bevezető ismeretek a kriminalisztikába*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1959; Viski László (szerk.): *Kriminalisztika*. Belügyminisztérium Tanulmányi és Módszertani Osztálya, Budapest 1961; Vargha László (szerk.): *Kriminalisztika*. Egységes jegyzet. Tankönyvkiadó, Budapest 1988; Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba: *Kriminalisztikai Tankönyv és Atlasz*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998

21 Bócz (szerk.): i.m.

22 Vargha László: *Kézírásvizsgálat*. Kandidátusi értekezés a kriminalisztika köréből. Budapest 1959

23 Kertész Imre: *A kihallgatási taktika lélektani alapjai*.

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965

24 Katona Géza: *A nyomok azonosítási vizsgálata a büntetőeljárásban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965

25 Nagy Lajos: *Tanúbizonyítás a büntetőperben*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1966

26 Székely János: *Szakértők az igazságszolgáltatásban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1967

27 Gödöny József: *Bizonyítás a nyomozásban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1968

28 Pusztai László: *Szemle a büntető eljárásban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1977

29 Barna Péter: *A bűnüldözés elvi kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1971

30 Déry Pál: *Korszerű bűnüldözés – integrált bűnüldözés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976

31 Pl. Bócz Endre: *Kriminalisztika a tárgyalóteremben*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008

32 Bócz Endre – Finszter Géza: *Kriminalisztika joghallgatóknak*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008

33 Pl. Tremmel Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006

34 Fenyvesi Csaba: *A kriminalisztika tendenciái* i.m. 107-127. o.

35 Korinek László: *Kriminológia I*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 24. o.

36 *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.)*

37 *A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.)*

38 Hautzinger Zoltán: *A kriminalisztika és a rendészettudomány határterületei*. Magyar Rendészet 2015. 1. sz. 15. o.

39 Finszter Géza: *Rendészetan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2018. 391. o.

40 Katona: *A nyomok azonosítási vizsgálata a büntetőeljárásban* i.m. 82. o.

41 Tremmel: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban* i.m. 28. o.

42 Bócz (szerk.): *Kriminalisztika* 1. i.m. 78. o.

43 Gödöny: *Bizonyítás a nyomozásban* i.m. 64. o.

Herger Csabáné
egyetemi docens, PTE ÁJK Jогtörténeti Tanszék

Az igazságosság és a jogtalanság határai a magyar magánjogban (1920-1944)¹

I. Bevezető

Létezik igazságosság (mint jó) és jogtalanság (mint rossz)? Hogyan definiálhatók ezek az erkölcsi kategóriák? Egymással szembe állítható abszolút, vagy az értékelő személyes értékszemléletétől függő relatív fogalmakról van szó? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához az európai jogi kultúra gyökereihez, a görög és a zsidó-keresztény jogfilozófiához kell visszamennünk. Az utóbbiban az isteni kinyilatkoztatott jog nem hagy kétséget afelől, hogy hol van a határ a jó és a rossz között és ezek tartalma miben áll,² az előbbiben azonban nézetek sokaságával találkozunk. *Hésziodosz*, a Kr. előtti 8-7. század fordulójának ismert költője *Díkét*, az igazságosság forrását keresve kortársai figyelmét az isteni parancsolatok (*ius divinum*) fontosságára hívta fel, míg a milétoszi *Arkhelaosz* a Kr. előtti 5. században a természetfeletti igazságosságot az ember által alkotott jogi normákkal helyettesítette. Amikor azonban a *ius humanum* az athéni szofista politikusok erkölcsi relativizmusával párosult, *Szókratész* ezzel a csupán alaki szempontból jognak tekinthető jelenséggel szemben makacsul állította, hogy a természetes rendből állandó erkölcsi értékek világlanak ki.³

Az igazságosság és a jogtalanság határai akkor ismerhetők fel, ha alapállításként elfogadjuk, hogy létezik igazságosság és jogtalanság, és ezek egymástól világosan elkülöníthetők. *Gustav Radbruch* (1878-1949) német jogfilozófus és büntetőjogász 1946-ban azt állította, hogy a bíró a pozitív jog és az igazságosság közötti konfliktus esetén akkor és csakis akkor dönthet a jogi normával szemben és ehelyett az anya-

gi értelemben vett igazságosság mellett, ha a kérdéses norma elviselhetetlenül igazságtalannak („*unerträglich ungerecht*“) tűnik vagy a jog fogalmában alapvetően benne foglalt, minden emberre kiterjedő egyenlőség elvét tudatosan tagadja („*bewusst verleugnet*“).⁴ *Radbruch*, aki 1920 és 1924 között az SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) képviselője volt a Birodalmi Gyűlésben, rövid ideig (1921/22 és 1923) a Weimari Köztársaság birodalmi igazságügyi minisztereként, majd 1926-tól Heidelbergben egyetemi tanárként tevékenykedett, személyes tapasztalattal rendelkezett arról, hogy mit jelent az igazságosság és a jogbiztonság közötti összhang hiánya. Röviddel *Adolf Hitler* birodalmi kancellárrá történő kinevezését (1933. január 30.) követően megfosztották a katedrától. Egy évnyi angliai menedék után hazatért ugyan, de haláláig magántanár maradt csupán. A törvényes jogtalanság és a törvényfeletti jog („*gesetzliche Unrecht und übergesetzliches Recht*“) tézise az ő szájából hitelesen hangzik.

II. A jogfosztás elmélete a magánjogban a német kapcsolatok tükrében

Az ún. *Horthy*-korszak (1920-1944) értékelése és értelmezése⁵ valamint a németbarát politika tudomány- és kultúrtörténeti okainak keresése⁶ hosszú idő óta foglalkoztatja a történészeket, míg a jogtörténeti feltárás mindeddig töredékes maradt, különösen a magánjog területén. E tanulmány szerzője a magyar magánjog fejlődését nem a korabeli magyar törvények elemzésével kívánja szemléltetni, hanem a magyar és a német jogászok közötti együttműködés formáinak továbbá a diszkrimináló és a faji alapú elméletek értelmezésével, majd a kutatás későbbi fázisában a korabeli jogalkalmazás és a bírói joggyakorlat alakulásának bemutatásával, levéltári forrásfeltárás alapján. A magyar zsidótörvények túlnyomó részben párhuzamba állíthatók a náci rezsim 1933 utáni jogalkotásával. A jogkorlátozás a magánjog tekintetében – először törvényekben, majd végrehajtási rendeletekben – a személyi jogban a jogegyenlőség sérelmében, a dologi jogban a tulajdonjogi korlátokban, a kötelmi jogban a szerződési

szabadság szűkítésében, a családjogban a fajvédelmi elven alapuló szabályokban, továbbá számos munkajogi rendelkezésben jelent meg hazánkban. Kérdés, hogy mennyiben volt szerepe ebben a folyamatban a német jogi hatásnak, ez a hatás milyen jogászok közötti együttműködésen alapult és – a hasonlóság ellenére – hol találhatók nemzetspecifikus jogi megoldások.

1. A német jogtudomány hatása a magyar magánjog fejlődésére a polgári kortól

A német jogtudomány a magyar magánjog alakulására a 19. század nyolcvanas éveitől gyakorolt meghatározó hatást, amikor a magánjogi kodifikáció (a felvilágosult abszolutizmus korának kísérlete és az erőtlen 1848-as elképzelés után harmadik alkalommal) újra napirendre került.⁷ A német történeti jogi iskola befolyása azonban a reformkor óta érvényesült már a hazai jogtudományban is,⁸ sőt az osztrák polgári törvénykönyv (OPTK)⁹ a Magyar Királyságban 1853 és 1861 között, a Korona mellékországában pedig 1861 után is hatályban volt.¹⁰ Azt, hogy a magyar magánjog forrásai 1861 előtt szoros kapcsolatban álltak az osztrák (illetve német) jogi kultúrával, csak részben lehet az osztrák örökös tartományok és Magyarország közötti közjogi kapcsolattal és a szakaszos, erőszakos jogexporttal magyarázni, hiszen a nyugati eszmék és jogelvek is szerepet játszottak a magyar jogtudomány alakulásában. Az OPTK 1861 utáni magyarországi hatását tekintve a válasz még összetettebb. Ahogy a tradicionális magyar magánjoghoz való következetes visszatérés 1861-ben lehetetlen volt, hiszen az osztrák magánjog több részterületet már alapvetően átalakított, ugyan úgy lehetetlen volt a jogászok fejéből kitörölni mindazt, amihez hozzászórtak: az OPTK 1861 utáni hatása megnyilvánult a királyi Curia gyakorlatában, hiszen a magyar főbíróság a trianoni békediktátumig (1920) párhuzamosan alkalmazta a magyar magánjog forrásait és az OPTK-t,¹¹ és a magánjogtudományban is.¹² Figyelemre méltó az is, hogy politikusok és jogászok egyaránt elismerték, az ország fejlődése szempontjából fontos a jogintézmények nyugati orientációjú modernizációja. Ez a két hajtóerő, bár nem feltétlenül eredményezett új jogalkotást, hozzá-

járult az osztrák (német) jogi kultúra jelentős elveinek az átvételéhez, amelyek részlegesen restituált, modernizációt igénylő szokásjogunkat lassan átformálták.

A kodifikációs előkészületekkel az OPTK elveszítette szerepét a magyar magánjogban, és ezt a német magánjogtudomány vette át tőle. A 20. század első évtizedeiben a magyar jogfejlődés németországi kutatása – kölcsönös eszmecsere formájában – a hazai jogegységesítési folyamat eredményeként élénkült fel. A hatályos és a tervezett magyar magánjogot a birodalmi német szakirodalom a gyakorlati alkalmazhatóság és a történeti összefüggések tekintetében is vizsgálta. *Ernst Heymanns* 1917-ben úgy vélte, hogy a magyar magánjog a német, az osztrák, a svájci és az északi jogokkal együtt a germán jogcsaládba tartozik, ha ezeket a frank-román, az anglo-amerikai és a szláv térséggel állítjuk szembe. Sőt, német szemmel nézve a magyar magánjog nem volt más, mint egy „*némileg sajátosan fejlődő német partikuláris jog*” („*etwas eigensinnig entwickeltes deutsches Partikularrecht*“), amely „*a magyar nép karakteréből fakadóan önálló életet élt*” („*sein starkes, mit dem Charakter des ungarischen Volkes zusammenhängendes Eigenleben hat*“).¹³

A német-magyar tudományos és kulturális kapcsolatok fejlesztésében fontos szerepe volt annak, hogy *Gragger Róbert* (1887-1926) magyar irodalomtörténész professzor 1916-ban megalapította a Berlieni Egyetemen a Magyar Intézetet, majd 1924-ben a Collegium Hungaricum Berlin is megkezdhette működését az igazgatása alatt. A Weimari Köztársaság külpolitikai irányultsága a kulturális szempontból német orientációjú népek felé (ún. *Mitteleuropa-Gedanke*)¹⁴ összetalálkozott *Klebensberg Kuno* gróf elkötelezettségével a német tudomány és kultúra felé. *Klebensberg* 1922. június 16. és 1931. augusztus 24. között vallás- és közoktatásügyi miniszterként tevékenykedett. Egykori berlieni egyetemi éve során kiépített kapcsolatrendszerét miniszterként sikeresen használta a német-magyar kapcsolatok fejlesztése érdekében,¹⁵ de 1925-ben a magyar kultúrpolitikát tudományos igényességgel is bemutatta *Gragger* Magyar Intézetének kiadásában megjelent művében.¹⁶ A Magyar Intézet fórumai a Magyar Évkönyvek (*Ungarische Jahrbücher*) című folyóirat és a Magyar Könyvtár (*Ungarische Bibliot-*

hek) című sorozat voltak. Ez utóbbiban helyet kaptak jogi szakkönyvek is, melyek közül témánk szempontjából *Almásy Antal* kétkötetes magánjogi monográfiája¹⁷ jelentős. A curiai bíró illetve kolozsvári, budapesti, majd szege-di egyetemi magántanár szerző, ki eredetileg rabbinak készült, művét a magyar magánjogi törvénykönyv III. tervezetének szövegét (1914)¹⁸ alapul véve állított össze. *Beck Salamon* értékelése szerint rendszere egyéni volt, és gondolkodásmódja a gyakorló bíró karakterét, nem az elméleti jogász tulajdonságait tükrözte.¹⁹ A Magyar Könyvtár kiszámú jogi kiadványai körében említésre méltó *Magyary Zoltán* költségvetési jogról szóló munkája is,²⁰ míg a nem jogi könyvek arra hívják fel az olvasó figyelmét, hogy *Gragger* rendkívül tudatosan tárta a német közönség elé a magyar nemzeti kultúra eredményeit. Ebbe a körbe tartozott többek között *Szinnyei József* magyar nyelv- és kultúrtörténeti kötete,²¹ *Bartók Béla* és az osztrák folklorista *Hedwig Lüdeke* népdalkinccsel foglalkozó műve²² illetve *Bartók* két önálló kötete a paraszti népesség dallamvilágának rendszerezéséről²³ és a magyarok és a szomszédos népek népzenejéről,²⁴ továbbá *Balogh Bélának* és *Bartucz Lajosnak* a magyar faji sajátosságokról szóló néprajzi könyve.²⁵ Bár a jogi szakkönyvek kisebbségben maradtak a Magyar Könyvtárban, *Almásy* művé remekül igazolta, hogy az élő magyar magánjog és a tervbe vett kódex tartalma is a nyugat-európai (elsősorban a német) jogi kultúrához kapcsolja hazánkat.

Almásy művében vagy *Meszleny Artur* magyar nyelvű magánjogi összefoglalásában, amely immár a magánjogi törvénykönyv V. tervezetének²⁶ szerkezetét követve és szövegét alapul véve a jogforrásokról és a joggyakorlat alakulásáról is teljes képet adott 1931-ben,²⁷ természetesen még nincs nyoma a diszkriminatív jogalkotásnak.

Szladits Károly azonban 1938-ban, az I. zsidótörvény (a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló 1938. évi XV. tc.) évében kezdte meg a hatkötetes „Magyar magánjog” című sorozat szerkesztését. Az általános részről és a személyek jogáról szóló I. kötet bevezetőjében a korszak pozitív fejleményeire utalt *Szladits*, így többek között az I. tervezet (1900)²⁸ óta eltelt években a magánjogi dogmatika fejlődésére, a szakkife-

jezések használatának precizítására és a megnövekedett államterület következményeire a magánjog tekintetében. A bevezető zárásaként a következő megállapítást tette: „Természetesen a jogtudománynak fogalmait a tételes jogszabályokból kell elvonnia és sosem szabad azzal az igénnyel fellépnie, mintha a jogszabályoknak kellene alkalmazkodniok előre megállapított tudományos fogalmakhoz. Ezért a helyesen felfogott fogalomlemező jogtudomány nem áll ellentétben az ú. n. értékelő jogtudománnyal, amely a jog alkalmazásának és tartalmi továbbfejlesztésének módszerét (...) az adott esetek célszerűségi és igazságossági kívánalmainak felkutatásában keresi”.²⁹ Az I. kötet kéziratát az előszó végén olvasható dátum szerint 1941. május 5-én zárták le, míg a III. zsidótörvény (1941. évi XV. tc.) ugyanebben az évben, augusztus 8-án lépett hatályba. *Radbruch* „helyzeti előnyben” volt *Szladits* szemben, hiszen 1946-ban, amikor a törvényes jogtalanság fogalmát megalkotta, már megtapasztalta Európa, mit jelent a jogi norma tartalmi szembenállása a természetjoggal, az erkölccsel és a szokásokkal, míg *Szladits* 1941 májusában a polgári modernizáció legfontosabb elvének, a törvény előtti egyenlőségnek a sérelme alapján juthatott volna arra a következtetésre, hogy megengedhetetlen negatív változások történtek. A nyilvánosság előtt a jeles magyar magánjogász inkább arra a problémára mutatott rá, hogy „A nemzeti szocializmus jegyében álló jelenlegi német jogtudomány – legalább jelszavaiban – úgyszólván teljesen elfordult a pandektatudománytól, melyre a német művelődés méltán büszke lehet”. Megnyugtatóként rögtön hozzátette: „valójában persze inkább csak átcsoportosításról lehet szó”. Tartalmi kritikával nem élt.³⁰ A magánjog elveiről szóló fejezetben ugyancsak hiába keressük a jogkorlátozó tendenciára történő utalást.³¹ Csak a jogképeség tárgyalásánál szólt *Szladits* a jogegyenlőség elvének sérelméről, mindössze egy mondatban, majd megnevezte a szerzőképeség korlátait, így többek között a vallási hovatartozást is. Hozzátette, hogy a zsidók esetében a polgári modernizáció kora előtt találunk erre példát a magyar jogfejlődésben.³² Nem indoklást adott, hanem felsorolta a jogtörténeti előzményeket, majd ismertette a „legújabb jogalkotást”, azaz az I. (1938. évi XV. tc.) és a II. zsidótörvény (1939. évi IV. tc.) rendelkezéseit.³³ Az értékelés itt is elmaradt. A sorozat családjogról szóló II. kö-

tetében, amely az I. kötet előtt, 1940-ben jelent meg, a házassági jogi rész szerzője, *Almásy Antal* még nem utalhatott a következő év házassági jogi változásaira.³⁴

A III. Birodalom jogalkotását követő³⁵ III. zsidótörvény, amely a polgári házasságról szóló 1894. évi XXXI. tc. (Ht.) módosítását és kiegészítését tartalmazta, megtiltotta a zsidók és nem zsidók közötti házasságkötést. Az izraeliták és keresztények közötti házassági akadály, amely a Ht. hatályba lépése előtti felekezeti jogokban a *cultus disparitas* körébe tartozott, a törvény 9. szakaszában a származáson alapuló zsidófogalommal egészült ki. Az akadály ellenére kötött vegyesházasság érvényes volt, de büntetendő (14. §), míg magánjogi jogkövetkezménye megtévesztésre hivatkozva a házasság megtámadásának lehetősége volt (10. §). A jogalkotói célzat, ahogy azt a törvénycikk indokolásában világosan megfogalmazták, a nemkívánt fajkeveredés elkerülése volt.³⁶ A korabeli magyar magánjogi irodalomban nem találni példát arra, hogy ezt a célt bárki nyilvánosan megkérdőjelezte vagy helytelenítette volna.³⁷ Egyesek a közérdekre hivatkozva helyeselték a jogkorlátozó jogalkotást,³⁸ míg mások az állampolgárság illetve a származás igazolásának jelentőségét hangsúlyozták a jogéletben.³⁹ A III. zsidótörvény csak abból a szempontból váltott ki (visszafogott) kritikát a magánjogászok körében, hogy nem csak a zsidók jogállásával összefüggő kérdéseket szabályozott.⁴⁰

Ellenpéldáról való ismeret hiányában megfogalmazható az az állítás, hogy a magánjogászok megelégedtek az új szabályok tételes ismertetésével.⁴¹ 1941-ben jelent meg Kolozsvárott *Balás P. Elemér, Heller Erik, Személyi Kálmán, Székely István és Túry Sándor Kornél* közös műve a Trianon utáni két évtized magánjogfejlődéséről. *Személyi* kifejtette, hogy a magánjog rendszerint lépcsőzetesen változik, ezért a tömeges törvényalkotást egy rendkívüli korrendkívüli jelenségének tekintette.⁴² Értékelésre ő sem vállalkozott. Ezt a hiányt legalább három okkal magyarázhatjuk. A szerzők rendszerint a polgári modernizáció kora előtti jogtörténeti példákra utaltak illetve hivatkoztak, a jogkorlátozást átmeneti jelenségnek tekintették vagy jogegyenlőség alatt nem a jogok és kötelezettségek azonosságát értették, hanem csupán azt, hogy minden állampolgár jogait és kötele-

zettségeit ugyan az a jogi norma szabályozta, ahogy ezt *Csekey István* 1941-ben kifejtette.⁴³

2. A magyar és a német jogászok közötti együttműködés formái

Az 1933 után a magyar és német jogászok közötti együttműködés egyik intézményesült formája az 1934-ben újraalapított Kelet-Európai Jog című folyóirat (*Zeitschrift für Osteuropäisches Recht*) volt. *Gustav Adolf Walz* és *Axel von Freytagh-Loringhoven*, a folyóirat szerkesztői a német jogászok mellett számos magyar illetve kelet-európai kollégának is lehetőséget biztosítottak nézeteik közzétételére. *Walz* és *von Freytagh-Loringhoven* elkötelezett nemzetiszocialista szemlélete nem volt kérdéses. *Walz* 1927 és 1942 között számos német egyetemen oktatott nemzetközi jogot, jogfilozófiát és államfilozófiát, majd három éven át a Német Tudományos Intézetet irányította Zágrábban.⁴⁴ *Von Freytagh-Loringhoven* a nemzetközi jog egyetemi tanára volt az első világháború előtti években Jaroslawban illetve Dorpatban, a cári Oroszországban, majd 1918-tól Braslauban államjogot, közigazgatási jogot és nemzetközi jogot oktatott. A Weimari Köztársaság alkotmányát annak forradalmi előzményei miatt illegálisnak tekintette, és egyik alapítója volt az antiszemita és köztársaságellenes DNVP-nek (*Deutschnationale Volkspartei*) 1919-ben. *Hitler* birodalmi kancellárrá történő kinevezése támogatójaként szép karrier várt rá 1933 után.⁴⁵ Bár a folyóirat magyar szerzőinek munkássága a külön tanulmány tárgyát képezi, ehelyütt is érdemes megemlíteni, hogy a közös kutatási témák és a hasonlóságot mutató jogi nézetek jól nyomon követhetők a Kelet-Európai Jog hasábjain.

A kulturális kapcsolatok erősítését az NSDAP is erőteljesen támogatta. Kezdeményezésükre 1935 júniusában *Walter Raeke* vezetésével ötszán német jogász utazott egy hetes látogatásra Magyarországra. *Raeke* nemzetiszocialista karrierjét 1930-ban között Német Jogászok Nemzetiszocialista Szövetségének (*Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen*) hamburgi elnökeként kezdte, majd 1933 és 1938 között a Birodalmi Gyűlés képviselője volt, miközben ugyanekkor a legfontosabb német jogászszervezet, a Német Ügyvédi Egyesület (*Deutscher*

Anwaltsverein) elnökévé is megválasztották. Elkötelezettségét jól jelzi, hogy *Hans Frank* megbízásából az egyesületet beolvastotta a Nemzetiszocialista Német Jogászok Szövetségébe (*Bund Nationalsozialistischer Deutscher Juristen*), majd önálló szervként megszüntette. A szövetség vezetése mellett *Raeke* a szövetségi jogászfolyóiratainak (*Mitteilungsblatt der Reichsfachgruppe Rechtsanwälte des BNSDJ* és *Juristischen Wochenschrift*) a szerkesztését is ellátta. Az említett magyarországi út célja a nemzetiszocialista ideológia terjesztése volt a magyar jogászszervezetekben, mint olyan országban, amely a „zsidósajtó” uralma alatt áll.⁴⁶ A Budapesti Ügyvédi Kamara elnökével, *Lázár Andor* igazságügyi miniszterrel és a Budapesti Jogászegylet vezetőjével folytatott megbeszélések körében a magánjog vonatkozásában a kereskedelem és az ipar valamint az ügyvédség zsidótalanításának kérdése szerepelt. *Raeke* hatékonysága azonban nem feltétlenül bizonyult magasnak, hiszen *Lázár* 1938. március 8-án azért mondott le a miniszteri tisztségről, mert az I. zsidótörvény tervezetét nem tudta támogatni.⁴⁷ Utódja, *Mikecz Ödön* számára a törvényjavaslat előterjesztése nem jelentett erkölcsi problémát.

A III. Birodalom nemzetközi kulturális egyezményei közül elsőként a német-magyar egyezményt kötötték meg Berlinben 1936. május 28-án. Német részről *Joseph Goebbels*, népművelődésért és propagandáért felelős birodalmi miniszter valamint *Bernhard Rust* birodalmi nevelésügyi miniszter, magyar részről *Hóman Bálint* vallás- és közoktatásügyi miniszter aláírása szerepelt az okmányon.⁴⁸ Az egyezmény tudományos kapcsolatok szélesítésére is kiterjedt, melynek keretében hangsúlyt helyeztek a német professzorok magyarországi alkalmazására illetve vendégelőadásaik szervezésére. Ennek különöse jelentősége elsősorban azért lehetett, mert német részről általában és a jogtudomány tekintetében is úgy ítélték meg, hogy hazánkban a német kultúra felé megvan a nyitottság, de ez a nemzetiszocialista ideológia miatt korlátozott. Úgy vélték, hogy a zsidók-uralta magyar sajtó mindent megtesz, hogy agyonhallgassa a német tudományos rendezvényeket és félelmet keltsen a lakosságban a hazai német kisebbségtől.⁴⁹ *Hómant* és helyettesét, *Szily Kálmánt* olyan konzervatív politikusoknak tartották, akik a 19. századi li-

beralizmust a Nagymagyarország-eszméjét veszélyeztető káros nézetrendszernek tekintik,⁵⁰ de úgy ítélték meg, hogy az 1941-ben felállított Teleki Pál Tudományos Intézet tevékenysége aláasta a német dominanciát a közép-európai térségben azzal, hogy Magyarország történeti vezető szerepét hangsúlyozta a Dunamenti népek körében.⁵¹

A jogtudomány területén az együttműködés formáit vizsgálva említést kell tenni arról, hogy számos német jogász tartott előadást Magyarországon az 1941. február 12-én a Pázmány Péter Egyetemen alapított Budapesti Német Tudományos Intézet (*Deutsche Wissenschaftliche Institut Budapest*) szervezésében. Az intézet számára a német nagykövetség a Magyar Királyi Autóklubtól bérelt termeket a IV. kerületi, Apponyi tér 1. szám alatti épületben. Ugyanebben az évben, november 24-én a nyilvánosság számára is megnyitották az intézet könyvtárát, amely tíz hónappal az alapítás után már mintegy tízezer kötettel rendelkezett a klasszikus német szakirodalomból a filozófia, a történelemtudomány, a művészetek, az irodalomtörténet, a gazdaság és a teológia területéről.⁵² Az intézet vezetője *Hans Freyer*, a jobboldali konzervatív szociológus lett, akinek a kutatási területe a dél-kelet-európai térség történelme volt. A célkitűzése az volt, hogy olyan témákat és szerzőket ismertessen meg a magyar tudományos közönséggel, amelyekre a „magyar társadalom figyelme magától nem terjedne ki, de a német érdekek szolgálatában áll”,⁵³ továbbá „tudományos adatokat” szolgáltasson a birodalmi német sajtónak („*reichsdeutsche*”) és a más európai államokban élő német kisebbségek („*gesamtdeutsche*”) sajtójának, és felügyelje a magyar sajtótevékenységet.⁵⁴ Kiemelten fontosnak tartották a faji- és népeséppolitikai előadássorozatot 1941-1942 telén, melynek keretében *Friedrich Burgdörfer* („*Die bevölkerungspolitische Entwicklung in Europa seit 1918*”), *Walter Groß* („*Die Rassenpolitik des Dritten Reiches mit besonderer Berücksichtigung des Judentums*”) és *von Eickstedt* („*Der Stand der Rassenwissenschaft*”) terjesztette a náci faji eszmét, de a vendégelőadók között szerepelt a berlini eugenetika-professzor, *Eugen Fischer* is, akinek a német fajvédelmi törvények orvostudományi háttere köszönhető. A szervezők fontosnak tartották, hogy az előadásra meghívott hallga-

tóság (akik között a vendégkönyv bejegyzései szerint 1942. február 6-án *Horthy* kormányzó is jelen volt)⁵⁵ az egész estét együtt töltötte, és így személyes beszélgetésekkel folytatódhatott a kapcsolatépítés.⁵⁶ *Freyer* mentalitását jól tükrözi, hogy intézetét 1944 májusában rendelkezésére bocsátotta a Birodalmi Biztonsági Főhivatal (RSHA) hírszerzéssel foglalkozó VI. ügyosztályának, amely itt rendezte be a vezér-lőállomását. Az intézetet 1944. október 10-én, a front közeledtével zárták be, majd munkatársait Németországba evakuálták.⁵⁷

A nemzetiszocialista Német Jogakadémiát (*Akademie für Deutsches Recht*) 1933-ban a Führer „koronajogászainak” egyike, *Hans Frank* alapította. Az itt működő Külügyi Osztály, melyet 1933 és 1934 fordulóján állítottak fel, azt a feladatot kapta, hogy jogösszehasonlítást végezzen és a külföldi jogászokkal szakmai kapcsolatot építsen ki illetve tartson fenn. A német-magyar jogösszehasonlítást és kapcsolatépítést egy munkaközösség keretében szervezték és bonyolították (*Arbeitsgemeinschaft für Deutsch-Ungarische Rechtsbeziehungen*). A Német Jogakadémia anyaga, amelyet a Lichterfeldei Szövetségi Levéltárban őriznek, a mai napig feldolgozatlan. Magyar szempontból ez az anyag különösen azért érdekes, mert olyan neves, itthon magas tisztséget betöltő jogászok voltak az akadémia levelező tagjai között, mint *Magyary Zoltán*, *Mikecz Ödön*, *Oswald István*, *Stolpa József*, *Töreky Géza*, *Vladár Gábor* vagy *Radocsay László*. A levéltári anyag feldolgozása érdemes áttekinteni, melyen voltak a közös pontok és a különbségek ezeknek a személyeknek a szakmai pályafutásában.

Vladár Gábor (1881-1972) a királyi Curia bírája, igazságügyi miniszter és a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja volt. Protestánsként keresztényi személyes értékítéletéről volt ismert. Az Igazságügyi Minisztériumban 1918 óta dolgozott, előbb titkárként, majd 1929-től a törvényelőkészítő ügyosztály vezetőjeként. Részt vett a magyar magánjogi törvénykönyv V. tervezetének előkészítésében, de számos másjogszabály tartalmának kialakításában is. 1944 tavaszán több konfliktusa volt a belügyi tárcával. Egyrészt nem volt hajlandó a gettósított zsidó állampolgárok ingóságának lefoglalásáról és értékesítéséről szóló norma előkészítésére, másrészt a letartóztatott zsidók

csendőrségnek történő átadását sem kívánta jogszabályelőkészítő tevékenységével támogatni. Mindez lemondásához vezetett. 1944. augusztus 29-től, amikor a vidéki zsidóság deportálása már megtörtént, igazságügyminiszteri tárcát kapott a *Lakatos*-kormányban. 1944. október 16-tól a nyilas hatalomátvétel következtében azonban maga is arra kényszerült, hogy bujkáljon.⁵⁸ Művei, különösen „A jog elhajlása az élettől” című, a szerző belső kétségeit tükrözik: a jognak a közjót kell szolgálnia, nem valamely ideológiát vagy gazdasági érdeket, és a világháború árnyékában is meg kell őriznünk erkölcsi értékeinket – foglalt állást kora jelenségeivel közelről szembesülve és a felelősség súlyát érezve.⁵⁹

Oswald István (1867-1944) 1894 óta töltött be bírói hivatalt. Pályája gyorsan felfelé ívelt: 1926-ban curiai tanácselnök, 1934-ben a Curia elnöke lett.⁶⁰ Bár 1937-ben, még az I. zsidótörvény elfogadása előtt nyugállományba vonult, a Német Jogakadémia aktáinak feltárása segítséget nyújthat *Oswald* 1935 és 1937 közötti tudományos tevékenységének értékeléséhez.

Mikecz Ödön (1894 -1965) joghallgatóként aktívan részt vett a jobboldali diákmozgalom tevékenységében. Pályáját ügyvédként kezdte. 1932-től három éven át Szabolcs vármegye főispánja volt, majd 1935-től *Gömbös Gyula* miniszterelnöki sajtóosztályát vezette. A bizalmi állás sikeres betöltésére utal, hogy a következő évtől belügyi államtitkár, 1938. március 9-től a *Darányi*-kormány (1936. október 12. – 1938. május 14.), majd az *Imrédy*-kormány (1938. május 14. – 1939. február 15.) igazságügyi minisztere volt. Az I. zsidótörvény előkészítése többek között neki köszönhető. 1940-től Szabolcs vármegyét képviselte az Országgyűlés felsőházában, ahol a *Sztójay*- (1944. március 22. – 1944. augusztus 29.) és a *Lakatos*-kormány (1944. augusztus 29. – 1944. október 16.) alatt a náci megszállása ellen többször felszólalt. Említésre méltó, hogy *Mikecz* 1937. szeptember 26-án államtitkárként Nagykátán, a Nemzeti Egységpárt gyűlésén elhangzott beszédében azt hangsúlyozta, hogy a náci Németország hatalma és ereje nem jelenti azt, hogy az általa használt módszerek hazánk számára is alkalmasak lennének.⁶¹ Sajnos igazságügyi miniszterként nem emlékezett korábbi szavaira.

Az egyházjogász és bíró *Stolpa József* (1887-1958) 1937 óta volt a közoktatási és vallásügyi minisztérium államtitkára. Bár egyházi írásai⁶² jogtörténeti szempontból értékesek, témánk tekintetében sokkal inkább azt a szabadságfogalmat érdemes kiemelni, amit 1939-ben vetett papírra. *Stolpa* mélyen elítélte a 19. századi szabadelvűséget, amely szerinte az individuális és csoportérdekek érvényesüléséhez vezetett a közhatalomban megtestesülő ún. univerzális érdekekkel szemben. Helytelennek tartotta, hogy a klasszikus szabadságjogok, melyek szerinte egyébként is idegenek a magyar lélektől és természettől, megakadályozták az univerzális érdekek érvényesülését. Állítása szerint a szabadelvűségnek a magyar földben és a nemzeti hagyományokban nincs gyökere, míg a „valódi szabadság” a közösség erejéből táplálkozik.⁶³ *Stolpa* szabadságfogalma és a polgári jogegyenlőségről alkotott nézete tagadta mindazt, amit a polgári modernizáció korának szabadelvű politikusai illetve a magánjog tekintetében a 19. század második felének és a 20. század első két évtizedének jogtudósai vallottak, de hű képe saját kora torzult valóságának.

*Töreky Géza*t (1873-1961), aki büntető bíróként, ügyészként és igazságügyminisztériumi alkalmazottként is tevékenykedett, 1937-ben nevezték ki a Curia elnökévé. Tagja volt az Etelközi Szövetségnek, melynek felvételi feltételei között szerepelt az erős magyar, irredenta érzés mellett a nemzsidó származás is.⁶⁴ Ebben a tanulmányban neve nem magánjogászként azért kerül említésre, mert ő volt az, aki a német megszállás alatt a zsidó bírókat eltávolította a királyi főbíróságról.⁶⁵ *Töreky* 1944. június 30-án vonult nyugállományba. A nyilas hatalomátvételt követően letartóztatták és Németországba szállították. Sosem tért haza.⁶⁶

Magyary, Mikecz, Oswald, Stolpa, Töreky, Vladár vagy *Radocsay László* (1878-1968) levelező tagként részt vettek a Német Jogakadémia ülésein, publikáltak a folyóiratában és előadásaikkal aktívan bekapcsolódtak az akadémiai munkába. *Radocsay*, aki 1939. november 9-től a német megszállásig, több kormány alatt felelt az igazságügyi tárcáért, 1942-ben „A jog megújítása Magyarországon” (*Die Rechtserneuerung in Ungarn*) címmel készített tanulmányt a Német Jogakadémia számára, melyben a magyar

jogfejlődést a náci jogújítással hasonlította össze. A jogújítás fogalma a jogrend nemzetiszocialista érelemben vett átalakításának címszava volt, melynek jogtudományi indokolását túlnyomó részt az akadémia „tudományos” eredményei valamint az ún. kielői iskola szolgáltatta. *Radocsay* harminckilenc oldalnyi írásában a jogújítást a következőképp jellemezte: „Ahogy az öt nagy lényegi érték: a faj, a föld, a munka, a birodalom és a becsület, a német jogújítás egészének alapul szolgál, úgy a magyar jogfejlődésben is öt alapvető irányt látok, melyek mind a jogújítást szolgálják. Ezek a közösség eszméje, az indokolatlan önérték visszaszorítása, a népi gondolat, a családvédelem és a jog életközelsége”.⁶⁷

A *Horthy*-korszak magyar és az NS-korszak német igazságügyi minisztériumai között a szakmai kapcsolat különösen az 1939 és 1941 közötti években volt aktív, melynek eredményeképp több magánjogi és polgári eljárásjogi tárgyú nemzetközi szerződés is létrejött a két állam között.⁶⁸ A magyar fél jogújító teljesítményét – *Radocsay* 1941 szeptemberi látogatása kapcsán – német részről a következőképp értékelték: „A magyar törvények közül, amelyek miniszteri tevékenysége ideje alatt keletkeztek, meg kell említeni: a büntetőítélettel összefüggő hátrányos jogkövetkezmények korlátozásáról és megszüntetéséről szóló törvényt (rehabilitációs törvény), a nemzeti érzület büntetőjogi védelméről szóló törvényt, a házassági jogról szóló törvény kiegészítését és módosítását valamint az e tekintetben szükséges fajvédelmi rendelkezéseket. A *Radocsay* méltóságos úr vezetésével megkötött nemzetközi szerződések közül kiemelendő: a német-magyar hitelítési egyezmény, a német-magyar szerzői jogi egyezmény, a német magyar kiadatási szerződés, a német-magyar polgári és kereskedelmi jogi jogsegélyegyezmény, a német-magyar konzuli szerződés, a német-magyar iratkezelési egyezmény. Jelenleg folynak a tárgyalások a személyi jogállást dokumentumairól szóló német-magyar egyezmény tervezetéről, egy német-magyar nyomozási egyezményről, egy a családjogi határozatok és holtánnyilváníttási határozatok kölcsönös elismeréséről szóló egyezményről valamint egy tartási ügyekben hozott határozatok végrehajtásának elismeréséről szóló egyezményről.”⁶⁹

A birodalmi igazságügyi minisztérium ügyintézője 1942. január 26-ig az a *Max Merten* volt, akit 1959-ben Görögországban háborús

büntett elkövetéséért 25 év szabadságvesztésre ítélték.⁷⁰ Merten a megállapodások előkészítése céljából többször is Magyarországra utazott, ahogy a tárgyalásokban más vezető náci jogász, többek között *Hans Globke*⁷¹ is részt vett. *Globke* még a náci hatalomátvétel előtt, porosz igazságügyi minisztériumi tanácsosként készítette elő 1932-ben a névjogról szóló rendeletet illetve utasítást, majd decemberben ez ezekhez kapcsolódó végrehajtási irányelveket, amelyek célja az volt, hogy – a fajkeveredés elkerülése érdekében – a zsidók számára megszűnjön a zsidónak hangzó nevek megváltoztatásának lehetősége.⁷² 1936-ban már a birodalmi belügy-minisztérium zsidóügyi hivatalának miniszteri tanácsosaként kommentálta a nürnbergi fajvédelmi törvényeket,⁷³ melyek a magyar III. zsidótörvény alapjának tekinthetők. A kelet-európai országok német kisebbségének integrálásáról szóló terv – a *Zeitschrift für Osteuropäisches Recht* hasábjain – tudományos írásai között is helyet kapott.⁷⁴ *Globke* volt a szerzője a birodalmi névtörvénynek is, mely szerint azok a zsidók, akik a csatolt listán nem szereplő utónevet viseltek, kötelesek voltak második utónevet felvenni, ami nők esetében a *Sara*, férfiak esetében az *Israel* volt.⁷⁵ A német-magyar megállapodásokat előkészítő tárgyalásokon magyar részről *Szondy Viktor* a külügyminisztériumi tanácsos, *Kádár László Levente* belügyminisztériumi osztályfőnök illetve államtitkár, *Lupkovics György*, az igazságügyi minisztériumhoz beosztott táblabíró és *Békássy László* külügyminisztériumi titkár vett részt. További kutatást igényel még annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a tárgyalásokon pontosan mely jogterületeket érintettek, ezekben mekkora szerepük volt a faji és diszkriminációs elképzeléseknek és a magyar felet képviselő magasrangú jogászok mennyiben tudták érvényesíteni a magyar érdekeket.

III. Zárszó

A fenti gondolatok elsősorban arra mutatnak rá, hogy milyen kérdések határozzák meg a kutatás irányát, másodsorban pedig annak első eredményeit tartalmazzák.⁷⁶ A jogkorlátozás elméletének és gyakorlatának vizsgálata a *Horthy*-korszakban, de különösen az 1933 és 1944

közötti évekre fókuszálva mindeddig hiányos a hazai szakirodalomban. Bár az utóbbi két évtizedben Németországban és Ausztriában a magánjogfejlődéssel foglalkozó jogtörténészek is aktívan bekapcsolódtak a kutatásba, a német és a magyar jogászok közötti interakciók kérdéséhez a külföldi szakirodalomban is alig található adat. A történelem-tudomány (és így a jogtörténet-tudomány is) a tények feltárásán alapul, ahogy a *hisztoreo* (ιστορειο) szó jelentése az ógörög nyelvben „érdeklődni”, „utána járni”, „megvizsgálni”, „kikutatni”, „rájönni”, „megtanulni”. Egy tanulság már ebben a fázisban is levonható a fenti gondolatokból: *Díké*, a természetjogból fakadó igazságosság keresésétől a jogász hivatás sosem elválasztható.

Jegyzetek

1 A tanulmány elkészítését az Alexander von Humboldt Alapítvány támogatása tette lehetővé a „Theorie und Praxis der Entrechtung in der zweiten Hälfte der Horthy-Ära im Vergleich mit dem NS-Regime” c. projekt keretében. A tanulmány alapját képező előadás német nyelven a Magyarországi Humboldt-Egyesület „Neue Grenzen – New Frontiers” című nemzetközi konferenciáján (2018. 11. 30. – 12. 01.) hangzott el Budapesten.

2 Vö. Hack Márta: Az európai jogi kultúra zsidó-keresztény gyökerei. *Díké* 2017. 1. sz. 9-32. o.

3 Az igazságosság fogalmáról a görög jogéletben lásd bővebben Kajtár István – Herger Csabáné: Egyetemes állam- és jogtörténet. Budapest – Pécs 2015. 17-18. o.

4 Gustav Radbruch 1946-ban megjelent művének újabb kiadását lásd Radbruch, Gustav – Hassemer, Winfried: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. Juristische Zeitgeschichte. Kleine Reihe 4, Klassische Texte. Baden-Baden 2002

5 Lásd többek közt Andics Erzsébet: Fasizmus és reakció Magyarországon. Budapest 1945. 29-30. o.; Berend T. Iván – Ránki György: Az ellenforradalom kora Magyarországon. In: Molnár Erzsébet (szerk.): Magyarország története II. Budapest 1964. különösen 367. o. és 459. o.; Lackó Miklós: A fasizmus Kelet-Közép-Európában. Új Írás 1970. 12. sz. 69-79. o.; L. Nagy Zsuzsa – Szakács Kálmán: A rendszer törvényesítése. In: Ránki György (szerk.): Magyarország története VIII. Budapest 1976. 409-410. o. és 415-416. o.; Romsics Ignác: Ellenforradalom és konszolidáció. A Horthy-rendszer első tíz éve. Budapest 1982. 57. o., 60. o., 72-73. o. és 85. o.; Turbucz Dávid: A magyar történettudomány Horthy-képe (1945-1989). *Történelmi Szemle* 2014/4. sz. 663-688. o.; Ormos Mária: Jelző és történelem. Kérdések a Horthy-korszakról. *Történelmi Szemle* 1997/2. sz. 179.; Ormos Mária: Nácizmus – fasizmus. Budapest 1987. 465. o.; Turbucz Dávid: A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében. *Múltunk. Politikátörténeti folyóirat* 2007. 4. sz. 228-254. o.; Püski Levente: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-korszak jellegéről. In: Romsics Ignác (szerk.): Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről. Budapest 2005, 214-215. o.; Horváth Attila: Az úgynevezett Horthy-korszak. In: Horváth Attila (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet. Budapest 2014. 203-207. o.

6 Lásd elsősorban Frank Tibor: Ungarische Wissenschaftsemigranten in der Ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. *Acta His-*

torica Leopoldina 2018. 74. sz.; Frank Tibor: Kettős kivándorlás. Budapest – Berlin – New York 1919-1945 (2. kiad.) Budapest 2012

7 A magyar magánjogi kodifikáció menetéhez lásd Hamza Gábor: Kodifikation des Privatrechts in Ungarn und die Tradition des römischen Rechts. *Revista Internacional de Derecho Romano* 2015. 14. sz. 64-79. o.; Homoki-Nagy Mária: Az 1795. évi magánjogi tervezetek. Szeged 2004. 17-24. o.; Homoki-Nagy Mária: Das Schicksal der zivilrechtlichen Gesetzesentwürfe der Landtage während des Reformzeitalters. In: Máthé Gábor – Mezey Barna (szerk.): Von den Ständeversammlungen bis zu den modernen Parlamenten. Barcelona – Budapest 2003, 17-27. o.; Homoki-Nagy Mária: Gondolatok a magyar kodifikáció történeti hátteréről. In: Hajdú József (szerk.): 90 éves a szegedi jogász-képzés. Szeged 2013. 83-92. o.

8 Zlinszky János: Die historische Rechtschule und die Gestaltung des ungarischen Privatrechts im 19. Jahrhundert. In: Both Ödön (szerk.): Studie in honorem Velimirii Pólay Septuagenarii, *Acta Juridica et Politica* Tom. XXXIII. Szeged 1985. 1-31. o.

9 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie. Wien, Hof- und Staats-Druckerey 1811

10 Lásd bővebben Herger Csabáné: Die Quellen des ungarischen Eherechts und die Wirkung des ABGB-Eherechts auf die ungarische Rechtsentwicklung. In: Herger Csabáné – Susanne Kissich – Markus Steppan (szerk.): Gemeinsame Wurzeln und Elemente des österreichischen und ungarischen Familienrechts. = *Grazer Rechtswissenschaftliche Studien* 67. Graz 2018. 19-32. o.; Herger Csabáné: „Meine Seele rekommandiere ich in Gottes endlose Barmherzigkeit...“ Letztwillige Verfügungen in Pécs unter der Geltung des österreichischen Zivilrechts. In: Borut Holcman – Markus Steppan (szerk.): *Festschrift für Gernot Kocher zum 75. Geburtstag* „... ich rief dich bei deinem Namen und gab dir Ehrennamen.“ (Jes 45, 4). Maribor 2017. 181-196. o.

11 Lásd Márkus Dezső: Az osztrák Általános Polgári Törvénykönyv mai érvényében. Budapest 1907.

12 Lásd bővebben Herger Csabáné: A modern magyar házassági vagyonjog kialakulása és rendszere a német jogfejlődés tükrében. Passau 2017. 428-432. o.

13 Ernst Heymann: Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn. Tübingen 1917. 92. o.

14 J. Elvert: Mitteleuropa im Urteil der nationalkonservativen Publizistik der Weimarer Republik. In: H. Durchhardt – I. Németh (szerk.): *Der Europa-Gedanke in Ungarn und in Deutschland in der Zwischenkriegszeit*. Mainz 2005. 139-143. o.

15 Klebelsberg 1924-ben megszerezte volt évfolyamtársa, az orientalista porosz kultuszminiszter, Carl Heinrich Becker támogatását a Collegium Hungaricum Berlin felállításához, 1925. október 20-i beszédében népszerűsítette a berlini gazdasági és egyetemi elit előtt a Német-Magyar Társaság (Deutsch-Ungarische Gesellschaft) tevékenységét.

16 Kuno Klebelsberg Graf: *Ungarische Kulturpolitik nach dem Kriege*. Berlin 1925

17 Anton Almási: *Ungarisches Privatrecht I*. Berlin – Leipzig 1924. Almási műve két évvel korábban a Vereinigung wissenschaftlicher Verlege kiadásában már megjelent. (Berlin – Leipzig 1922) A második kötet kiadása nem történt meg.

18 A polgári törvénykönyv javaslatának az országgyűlés elé terjesztett szövege. Budapest 1914

19 Beck Salamon: *Magyar magánjog német nyelven*. Almási Antal *Ungarisches Privatrecht* 1. kötete. *Jogtudományi Közlöny* 1922. 19. sz. 145-146. o.

20 Zoltán Magyary: *Das ungarische Budgetrecht*. Berlin 1924

21 József Szinney: *Die Herkunft der Ungarn, ihre Sprache und Urkultur*. Berlin 1923

22 Béla Bartók – Hedwig Lüdeke: *Das ungarische Volkslied*. Berlin 1925

23 Béla Bartók: *Das ungarische Volkslied. Versuch einer Systematisierung der ungarischen Bauernmelodien; mit 320 Melodien*. Berlin 1925

24 Béla Bartók: *Die Volksmusik der Magyaren und der benachbarten Völker*. Berlin 1935

25 Béla Balogh – Lajos Bartucz: *Ungarische Rassenkunde*. Berlin 1940

26 Magyarország Magánjogi Törvénykönyve a m. kir. igazságügyminiszter által 1928. március 1-én az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat. Budapest 1928

27 Meszlény Artur: *Magyar magánjog I. Jogforrások, személyi és családi jog*. Budapest 1931

28 A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezete. Első szöveg. Budapest 1900

29 Szladits Károly: Bevezetés. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog I*. Budapest 1941. 1-4. o.

30 Szladits: i.m. 4. o.

31 Szladits Károly: A magánjog általános elvei. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog I*. Budapest 1941. 28-42. o.

32 Szladits Károly: A jogképesség. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog I*. Budapest 1941. 505. o.

33 Szladits: i.m. 506-507. o.

34 Almási Antal: A házasság érvényességi akadályai: megtámadhatóság. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog II*. Budapest 1940. 69-119. o.

35 Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre vom 15. September 1935; Gesetz zum Schutz der Erbgesundheit des deutschen Volkes vom 18. Oktober 1935; Gesetz zur Vereinheitlichung des Rechts der Eheschließung und der Ehescheidung im Lande Österreich und im übrigen Reichsgebiet vom 6. Juli 1938

36 Az 1941. évi XV. tc. indokolását lásd <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=94100015.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D51>.

37 Lucicza Géza: A házassági jogról szóló 1894: XXXI. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről: 1941: XV. törvénycikk. Budapest 1941. 4. o.

38 Alföldy Dezső – Szentmiklósi István: A házassági per kézikönyve. A legújabb jogszabályokkal és a bírói gyakorlattal kiegészített III. kiadás. Budapest 1942. 3. o.

39 Stein Artúr: A zsidók érvényes házasságának alaki kellei. Budapest 1941

40 Sárffy Zoltán: A házassági törvény novellája. In: *Ünnepi dolgozatok Dr. Szladits Károly egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Budapest 1941. 69-77. o.

41 Molnár Oszkár: *Házasságkötés Budapesten*. Tájékoztató a házasságkötéshez szükséges és a házasságkötés által beszerzendő összes okiratokról. Budapest 1941 és Fehérváry Jenő: *Magyar magánjog kistükre*. Budapest 1942, 141. o.

42 Balás P. Elemér – Heller Erik – Személyi Kálmán – Székely István – Túry Sándor Kornél: *A magyar jog fejlődése a Trianont követő húsz év alatt*. Kolozsvár 1941. 5. o.

43 Csekey István: *Magyar alkotmányjog*. Kolozsvár 1941. 9. o. A jogkorlátozás közjogi indokolását lásd bővebben Lehotay Veronika: *Szabadságmegvonó intézkedések a Horthy-korszakban, különös tekintettel a zsidótörvényekre*. Miskolc 2012. Msc. 20-28. o.

44 Christoph Schmelz: *Der Völkerrechtler Gustav Adolf*

Walz. Eine Wissenschaftskarriere im „Dritten Reich“. Berlin 2011

45 Lásd hozzá többek között Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Weimarer Republik und Nationalsozialismus. München 2002, 161-162. o.; Ernst J. Cohn: Student in den Zeiten der Not. In Herbert Hupka (szerk.): Leben in Schlesien. Erinnerungen aus fünf Jahrzehnten. München 1966. 244. o.

46 Michael Sunnus: Der NS-Rechtswahrerbund (1928 - 1945). Zur Geschichte der nationalsozialistischen Juristenorganisation. Frankfurt 1990; Angelika Königseder: Recht und nationalsozialistische Herrschaft: Berliner Anwälte 1933 -1945. Bonn 2001. 80-85. o.

47 Lásd hozzá Lőrinc László: Lemondottan érdekes. Egy konzervatív igazságügy-miniszter a jogtalanság ellen. Heti Világgazdaság, 2013. április 3. és Lázár Andor: Visszaemlékezéseim. Budapest 1995

48 Werner Zschnitsch: Das deutsch-ungarische Kulturabkommen und seine Auswirkungen. Ungarische Jahrbücher 1940. 20. sz. 129-136. o.

49 Frank-Rutger Hausmann: „Auch im Krieg schweigen die Musen nicht“. Die Deutschen Wissenschaftlichen Institute im Zweiten Weltkrieg. Göttingen 2002. 152. o.

50 Hausmann: i.m. 158. o.

51 Hausmann: i.m. 149. o.

52 Varjas Béla: Deutsches Wissenschaftliches Institut Budapest. Katalog der wissenschaftlichen Bibliothek. I. Stand vom 1. August 1941. Budapest, Magyar Könyvszemle 1941. 3-4. sz. 413-414. o.

53 Hausmann: i.m. 156. o.

54 Hausmann: i.m. 149. o.

55 Hausmann: i.m. 163. o.

56 Hausmann: i.m. 158. o.

57 Hausmann: i.m. 163. o.

58 Lásd bővebben a tudományos életút bemutatását Hamza Gábor: Emlékezés Vladár Gáborra (1881-1972), a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjára. https://mta.hu/data/dokumentumok/ix_osztaly/Jubileumi%20megemlekezesek/Vladar%20Gabor_2018.pdf; Révész Béla (szerk.): Vladár Gábor emlékkötet (1881-1972). Budapest 2015

59 Vladár tudományos tevékenységéhez lásd elsősorban a következő műveit. Vladár Gábor: Az igazságügyi igazgatás és a bíraskodás kívánalmai. Budapest 1937; Vladár Gábor: Az Országos Bírói és Ügyészi Egyesület 30 évének mérlege. Budapest 1937; Vladár Gábor: A jog elhajlása az élettől. Budapest 1938; Vladár Gábor: Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés? Budapest 1939; Vladár Gábor: Az állam hivatása az egyház tanítása szerint. Miskolc 1940; Vladár Gábor: Fejlődik-e jogunk vagy tesped? Budapest 1940; Vladár Gábor (szerk.): Magyarország hatályos törvényei kiegészítve a törvényeket módosító jogszabályokkal. Budapest 1943-1944; Vladár Gábor: Az egyház és az állam viszonya. Budapest 1947

60 Oswald életútját lásd Bódiné Beliznai Kinga: Oswald István, a Kúria „derús” elnöke (1867–1944). In: Bódiné Beliznai Kinga: A Kúria és elnökei IV. Bibliotheca Curiae. Budapest 2016

61 <http://www.huszadikszazad.hu/1937-szeptember/politika/mikecz-allamtitkar-beszede-nagykatan> (letöltve: 2018. 11. 01.)

62 Lásd elsősorban Stolpa József: A közigazgatás és bírás-

kodás elválasztása a katolikus egyházban. Budapest 1924; Stolpa József: Adalékok a szerzetesi fogadalom magán jogi hatályának kérdéséhez. Budapest 1938; Stolpa József: Adalékok a magyar királyi főkegyúri jog történetéhez. A konstanci bulla. Budapest 1941

63 Stolpa József: A szabadság fogalma a magyar köztudatban. Budapest 1939. 1-9. o. http://mtdportal.extra.hu/books/stolpa_jozsef_a_szabadsag_fogalma.pdf (letöltve: 2018. 11. 01.)

64 Komlós János: Elárult ország. Budapest 1961, 223-227. o.; Szabó Dezső: A titkos szervezetekről. Élet és Irodalom 1923/3. sz. https://adplus.arcanum.hu/hu/view/MTA_EletIrodalom_1923/?query=pet%C5%91fi%20OR%20kossuth&pg=256 (letöltve: 2018. 11. 01.)

65 Schweitzer Gábor: „Búcsú a magyar zsidó bíraktól”. In: Kovács M. Mária (szerk.): Kései főhajtás. A holokauszt jogász áldozatai. Budapest 2016. 69-79. o. különösen 78-79. o.

66 Zinner Tibor: Dr. Töreky Géza, a mindenkori hatalom öre? In: Bódiné Beliznai Kinga (szerk.): A Kúria és elnökei II. Budapest 2015

67 László v. Radocsay: Die Rechtserneuerung in Ungarn. Schriften der Akademie für Deutsches Recht: Gruppe Recht des Auslands Nr. 1. München - Berlin 1942. 2. o.

68 Peter Durucz: Ungarn in der auswärtigen Politik des Dritten Reiches 1942-1945. Göttingen 2006. 269. oldaltól.

69 Deutsche Justiz, hrsg. vom Reichsminister der Justiz. Heft 37 vom 12. September 1941. 911-912. o.

70 C. Peter Chen: Max Merten. In: Word War II Database. https://ww2db.com/person_bio.php?person_id=810 (letöltés: 2018. 11. 01.)

71 Sajátos, de nem egyedülálló, hogy a világháború után is folytathatta jogászi karrierét: 1953 és 1963 között a szövetségi kancellári hivatal vezetője volt. Lásd Bernard A. Cook: Europe Since 1945: An Encyclopedia. Taylor & Francis 2001, 513. o. és Erik Lommatzsch: Hans Globke (1898-1973). Beamter im Dritten Reich und Staatssekretär Adenauers. Frankfurt 2009

72 Michael Wagner-Kern: Staat und Namensänderung. Die öffentlich-rechtliche Namensänderung in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert. Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts. Band 35. Tübingen 2002. 214-222. o.

73 Wilhelm Stuckart - Hans Globke: Kommentar zur deutschen Rassengesetzgebung. München 1936

74 Hans Globke: Die Staatsangehörigkeit der Volksdeutschen Umsiedler aus Ost- und Südosteuropa. In: Zeitschrift für Osteuropäisches Recht, Januar 1943. 1-26. o.

75 Bilge Buz-Aras: Zu den Hintergründen des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen (NamÄndG) vom 5.1.1938. Berlin. é.n.

76 A kutatási projekt eddigi eredményeit a magánjog területén lásd Herger Csabáné: Eherecht in Ungarn (1918-1945). In: Martin Löhnig (szerk.): Eherecht nach dem Großen Krieg. Regensburg 2019 (megjelenés alatt); Herger Csabáné: A Pécsi Közjegyzői Kamara 1938 és 1945 között. Diké 2018. 1. sz. 20-43. o.; Schweitzer Gábor: A pécsi ügyvédi kamara a zsidótörvények korában (1938-1944) Diké 2018. 1. sz. 44-58. o.; Rékasiné Adamkó Adrienn: Az örökbecfogatás Magyarországon 1946 előtt és az örökbecfogatás gyakorlata Baranyában. Diké 2018. 1. sz. 72-93. o.; Vihart Ágnes: Házassági szerződések Fejér megyében 1938 és 1945 között. Diké 2018. 1. sz. 123-136. o.

Dr. Jusztinger János PhD
adjunktus, tanszékvezető
PTE ÁJK Római Jogi Tanszék

A magyar adóigazgatás története a XIX–XX. században II.*

E tanulmány első részében a magyar adóigazgatás történetét a rendi adózás felszámolására tett első, 1848/1849-es kossuthi adóreform-kísérlettől tekintettük át.¹ A XIX. század második felének jogfejlődését görcső alá véve világosan kirajzolódott, hogy a Habsburgok uralta ország osztrák mintára kialakított adórendszere és a bécsi kamarilla által működtetett adóigazgatása kisebb kiigazításokkal tulajdonképpen a századfordulőig fennmaradt. A vizsgált adótörvények és szervezeti reformok – ugyan idegen elemek recepciójával és azoknak a hazai viszonyokra való megfelelő alkalmazásával, de – megteremtették a polgári adórendszer és adóigazgatás alapjait. Az alábbiakban a modern magyar adóigazgatás kiépítésének, intézményesülésének folyamatába az 1909-es, Wekerle Sándor nevéhez fűződő adóreform-kísérlettel kapcsolódunk be, áttekintjük a magyar adóztatás két világháború közötti történetét, végül pedig az adóigazgatás 1948-ban történt államosításától datálható szocialista jogfejlődést mutatjuk be egészen a hatályos adórendszerünk alapjait megteremtő 1988-as adóreformig.

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

I. A modern magyar adórendszer és adóigazgatás kiépítése

1. Wekerle Sándor és a pénzügyigazgatás reformja²

Az adóügy teljes reformjának szükségességére Wekerle Sándor miniszterelnökként és pénzügyminiszterként már 1892-ben felhívta a figyelmet. Ennek hatására még a századfordulőt megelőző években határozott a törvényhozás az előkészületekről, bizottságot állítottak fel, amelynek javaslatait 1896-ban megvitatták. Konszenzusra jutottak abban a kérdésben, hogy a normativitás helyett – párhuzamos figyelemmel az adóalanyok teherviselő képességére és az állam pénzügyi szükségleteire – egyéni alapra kell helyezni a jövedelemadóztatást. Az egyenes adók reformjának előkészítése érdekében³ megbízást kapott a pénzügyi tárca az adózási adatok összegyűjtésére, feldolgozására, illetve az adóigazgatás gyakorlati tapasztalatainak felmérésére és összegzésére.⁴

Hosszas kodifikációs munkálatok után Wekerle Sándor miniszterelnök-pénzügyminiszter végül 1909 tavaszán terjesztette az Országgyűlés elé a kiegyezést követő második nagy adóreformot célzó törvénycsomagot.⁵ Az általános miniszteri indokolásban a fennálló adórendszer legfőbb hibájaként jelölte meg, hogy az továbbra is az osztrák adórendszer tükörképének tekinthető, így figyelmen kívül hagyja a magyar sajátosságokat, kulturális és gazdasági körülményeket, tradíciókat. A bevezetése óta eltelt négy évtized elavulttá tették az adószabályokat, a változó gazdasági körülmények pedig új rendszert követelnek. A pénzügyminiszter a rendezett államháztartási helyzetre tekintettel elérkezettnek látta az időt az adóreform végrehajtására, álláspontja szerint az ország gazdasági teljesítménye lehetővé teszi, hogy az ne párosuljon adóemeléssel, így tulajdonképpen változatlan adószint mellett lehet elérni a közterhek más módon való felosztását az adóalanyok között, egyúttal csökkentve a legalacsonyabb jövedelmű rétegek adóterheit is.⁶ Erről expozéjában a következőket fejtette ki: „az adóreformot nem a kincstár jövedelmének szaporítására kívánjuk felhasználni,

hanem az előálló többjövedelmet [...] a nélegszegényebb rétegeit aránytalanul terhelő adóknak leszállítására, illetve teljes megszüntetésére kívánjuk fordítani”.⁷ Az adóreform két koncepcionális pillére az arányos közteherviselés és a progresszív jövedelemadózás volt. Előbbi érdekében – 800 majd 1000 pengős éves jövedelmet a felső határnak tekintve – létminimumot állapított meg, utóbbit illetően pedig 5%-ig emelkedő progresszív adókulcsot vezetett be.⁸

Témánk szempontjából kiemelendő továbbá az adóztatás adminisztrációjának egyszerűsítésére tett miniszteri ígéret is, de ez – amint azt Juhász István megfogalmazza – „akkor is (és azóta is) üres ígéret maradt, az egyszerűsítést mindig felülírja az adóelkerülési technikák fejlődése, illetve a technikai lehetőségek bővülése.”⁹

Az adóreform szükségességére, illetve ezzel szoros összefüggésben az adómorál javításának elkerülhetetlenségére találóan mutat rá az 1909-es adótörvények miniszteri indokolásához csatolt, a képviselőház pénzügyi bizottsága által készített jelentés is: „A különböző államok akkor szokták rendszerint reformálni vagy módosítani adótörvényeiket, a mikor ezt az állami pénzügyek helyzete követeli... Nemcsak a külföldön járnak el így, mi magunk is így jártunk el a múltban. Ennek a következménye az, hogy a közönség bizalmatlansággal fogad minden új adótörvényjavaslatot, s nyugtalanság fogja el az adózókat, mikor ily javaslat tárgyalás alá kerül. Nálunk ezek a jelenségek még pregnansabban mutatkoznak, mint máshol. Mert nálunk évszázadokon át idegen kormány nevében, s igen gyakran idegen érdekek számára szedték az adót. Nem fejlődött ki s nem is fejlődhetett ki az a tudat, hogy minden befizetett adó olyan áldozat, melyet az egész haza számára hozunk, s olyan kötelesség, melylyel az egyes a nemzet egészének tartozik. S ennek következtében nemcsak ki nem fejlődött az egészséges adómorál, hanem általában véve nem tekintetett lelkiismeretbe vágó dolognak az adóalap eltítkolása, – sőt itt-ott virtus számba ment a ‘finánc becsapása’. Az a bizalmatlanság, melylyel közönségünk minden adómódosítást tekint, megnyilatkozott ezen törvényjavaslattal szemben is...”¹⁰ Az 1909-es adóreform anyagi jogi rendelkezéseivel a to-

vábbiakban részletesebben nem foglalkozhatunk, de az mindenképpen kiemelendő, hogy általa – ugyan a történelmi események miatt csak a húszas évek elejére, de – a földkataszter kiigazításokkal megvalósult a modern magyar adórendszer kiépítése. Az ekkor elfogadott rendelkezések nem csupán a magyar, de az európai modern adótörténet alapjait is jelentik.¹¹

A hazai adóigazgatás korabeli történetét vizsgálva az adóreformot megvalósító törvények sorából célszerűnek látszik külön is kiemelnünk a közadók kezeléséről szóló 1909. évi XI. törvénycikket. A kis túlzással a hatályos adózás rendjéről szóló törvény¹² ősenek is tekinthető, a hazai adóigazgatás történetében korszakos jelentőségű jogszabályt mindenképpen szükséges alaposabban górcső alá vennünk. Az egyenes adók nyilvántartásának, beszedésének és adminisztrációjának szervezeti kereteit megadó törvény elvei és szabályozási mechanizmusa – az 1923. évi VII. törvénycikk által újraszabályozottan¹³ – ugyanis csaknem 40 éven keresztül, egészen a pénzügyigazgatás államosításának szocialista időszakáig meghatározóak voltak.

A jogszabály az adóreform során megfogalmazott egyszerű és célszerű adórendszer alapelveivel párhuzamosan az igazságos és célszerű adóigazgatás alapelvét kívánta érvényre juttatni. Az egyenes adók kezelését – a kizárólag az állami adóhivatalokra épülő osztrák adóigazgatással ellentétben egyfajta „hibrid”, az adóztatási feladatokat az állami és önkormányzati szervek között elosztó megoldásként¹⁴ – továbbra is a királyi pénzügyigazgatóságok (Budapesten a királyi adófelügyelő) hatáskörébe utalta a törvényhatóságok, a községek, illetve városok, a királyi adóhivatalok és az adókető bizottságok közreműködésével.¹⁵

Ami magát az adókezelési tevékenységet illeti, a törvény azt négy eljárási fázis mentén szabályozta: adóketés, adóbeszedés, adóbehajtás és adóellenőrzés. Az adóketés a községi (városi) közegek (jegyzők, községi és városi adóhivatalok, Budapesten a kerületi adóhivatali osztályok), a királyi pénzügyigazgatóságok és az adókető bizottságok feladatkörébe tartozott.¹⁶ Utóbbi az adózók soraiból választott független testületként működött, hatáskörébe az általános kereseti adó és a jövedelmi adó ketése került. A törvény a jogorvoslatok között

fellebbezési lehetőséget biztosított az adókievítő bizottság döntése ellen az adófelszólamlási bizottsághoz, annak határozatát pedig a közigazgatási bíróság előtt lehetett megtámadni.¹⁷ A pénzügyigazgatóságok döntésével szemben első fokon a közigazgatási bizottságok adóügyi bizottságához, másodfokon pedig itt is a közigazgatási bírósághoz fordulhatott jogorvoslati kérelemmel az adózó.¹⁸

Az adó beszedése négy egyenlő részletben, minden negyedév első napján történt.¹⁹ Fizetési halasztást csak rendkívüli esetben, maximum fél évre kaphatott az adózó. Adóelengedés pedig csak tételesen meghatározott, elemi csapás okozta károk miatt volt lehetséges.²⁰

Az adóbehajtást mindig megintésnek kellett megelőznie. Ezt követte a zálogolási eljárás: ez elsőként az ingóságokra ment, ingatlan csak akkor volt végrehajtás alá vonható, ha az adózó egyéb elzálogosítható vagyonnal nem rendelkezett. Az adóhátralékosnak 15 napot adott a törvény a tartozás rendezésére, ekkor a zárlatot feloldották, ellenkező esetben nyilvános árverésen értékesítették a lefoglalt tárgyakat.²¹

A törvény az adóellenőrzést az adókezelési tevékenységek sorában, mint az adókievetési adatok pontosítása, a kivetett adók könyvelésének, teljesítésének, behajtásának helyszíni, az adórövidítések, hivatali visszaélések felderítése és megakadályozása érdekében lefolytatott vizsgálatát határozta meg.²²

A Wekerle Sándor által elindított második adóreform a történelmi események miatt jórészt²³ megmaradt tervezetnek,²⁴ az adótörvények többsége csak az I. világháború alatt (1916-ban), illetve után léphetett hatályba számos módosítással, egy részüket pedig egyszerűen nem hajtották végre.²⁵ Így az adóigazgatás reformja is váratott magára egyelőre. Ahogy arra Csekő Ernő is utal: „Míg az adórendszerben az 1909. évi adóreform [...] volt egy fontos korszakhatár, addig az adóigazgatás tekintetében az 1920-as évek eleje az az időszak, mikor a dualizmus korszakának első felében kialakult gyakorlatban a legkomolyabb, főleg hatásköri változások történnek.”²⁶

2. A polgári adóigazgatás Magyarországon a XX. század első felében

Amint azt fentebb már említettük, az adóigazgatás tényleges reformjának megvalósulására végül az I. világháború, illetve az azt követő forradalmi események miatt egészen az 1920-as évek elejének gazdasági konszolidációjáig várni kellett.

Mindazonáltal Szende Pál az Országos Magyar Kereskedelmi Egyesülés Főtitkáraként közzétett, az 1909. évi adóreformot értékelő grandiózus munkájában²⁷ már 1913-ban felhívta a figyelmet az adóigazgatási szervezet – további, illetve a Wekerle-féle javaslatban foglaltaktól részben eltérő – átalakításának szükségességére. Az adótörvények ugyanis az egyenes adók kivetésére, beszedésére és behajtására szolgáló szervezetet csak kisebb módosítások tekintetében érintették. Figyelmen kívül hagyták azt a fontos tény, hogy az adóreform végrehajtása, főként az adókievetési tevékenység nagymértékben megnöveli az adóigazgatási szervek munkaterhét. Így pl. a házasodó, a társulati adó és a kereseti adó kivetését a korábbi hároméves ciklus helyett évente írták elő. A szerző az általános jövedelmi adó tekintetében kb. 1,2–1,5 millió adóalannyal, s ennek nyomán számos új az adóügyi szerveknél jelentkező többletfeladattal (adóvallomások felülvizsgálata, adóki-számítási javaslatok elkészítése, az adókievetési eljárás irányítása, a jogorvoslatok szerkesztése, az adóalanyok vagyoni és jövedelmi viszonyainak ellenőrzése) számolt, amelyek ellátására a változatlan formában fenntartott rendszer képtelen lett volna. Minimális elvárásként azonnali, nagymértékű személyi állománybővítést sürgetett a pénzügyi kormányzat részéről, de nem zárta ki az adóigazgatás teljes átszervezésének szükségességét sem. A jogorvoslati rendszer reformja kapcsán is számos aggályt fogalmazott meg. Álláspontja szerint a közigazgatási bíróság 1919–1911 között egyre növekvő ügyforgalma még jelentősebb emelkedést fog mutatni a jövőben az adó- és illetékügyek miatt, amelyekkel a szervezet nem fog tudni megbirkózni. Úgy vélte, hogy az említett problémák felvetik akár az alsó fokú közigazgatási bíróságok felállításának szükségességét is.²⁸

Adóigazgatásunkban így az 1920-as évek eleje tekinthető meghatározó, a dualizmus-kori rendszerhez képest alapvetőbb változásokat hozó időszaknak. Az 1909-re a földkataszter kiigazításokkal létrehozott modern magyar adórendszer is csak az első világháborút követően, 1922-től léphetett életbe.²⁹

A húszas évek elején a pénzügyi kormánynak legsürgetőbb feladatként a háborús pusztítás, az őszirózsás forradalom és az országterület megcsonkítása következtében destabilizálódott gazdasági helyzettel, a hatalmas inflációval, az adótartozásokkal és a megbomlott államháztartási egyensúllyal kellett megbirkóznia. A közszolgáltatási rendszer reformja, a szigorú takarékosági intézkedések mellett az új alapokra helyezett adórendszernek és az adóigazgatásnak is komoly szerepet szántak a kitűzött pénzügyi-gazdasági célok elérésében.³⁰ A stabilizációs reformfolyamat megindítása Hegedűs Lóránt pénzügyminiszter³¹ nevéhez köthető, aki aranyalapú bankjegyeket kívánt kibocsátani, s új, közvetett adóként forgalmi adó bevezetéséről intézkedett.³²

A korszak adótörténetét vizsgálva a közpénzügyi reformok egyik legfontosabb pontjaként feltétlenül szót kell ejtenünk a nemzeti vagyonnak a háborús éveket követő redisztribúcióját célzó ún. vagyonszállás intézményéről, amelyet az Országgyűlés által 1920–21-ben elfogadott három törvény³³ iktatott a magyar jogrendbe.³⁴ A vagyonszállás tulajdonképpen nem volt más, mint egyszeri, valamennyi vagyonnemre kivetett rendkívüli vagyonszállás, amelynek legfőbb céljaként az államháztartási egyensúly helyreállítását, az ország újjáépítéséhez szükséges anyagi eszközök biztosítását jelölték meg. Amint azt a 3. vagyonszállás-törvény általános indoklása rögzíti: „[...] midőn a nemzet áldozatkészségének igénybevételével az országon és a magyarságon a háború és annak szerencsétlen következményei ejtette sebeket be kell gyógyítani, az államháztartás egyensúlyát helyre kell állítani, az országot újra kell felépíteni, - ehhez a nemzeti munkához szükséges anyagi eszközöket elsősorban a nemzet összes tagjainak gazdasági erejét jelentő vagyonban kell keresni.”³⁵

Az elfogadott jogszabályok alapján vagyonszállás alá estek: a betétek, a folyószámla-követelések és a készpénzletétek,³⁶ a hazai rész-

vénytársaságok és szövetkezetek részvényei, illetve üzletrészei,³⁷ a külföldi valuták és értékpapírok;³⁸ a magyar államadóssági címletek;³⁹ végül meghatározott ingatlanok (így mezőgazdasági földterületek, szőlő- és erdőbirtokok, kereskedelmi áruraktárak, ipari üzemek), valamint egyes értékes ingóságok (így ékszerek, igazgyöngyök, drágakövek, arany- és ezüstművek, gépjárművek, versenylovak).⁴⁰ Az új adó nem annak alapjától függően többféle módon is megfizethető volt (pl. készpénzben, földterületben), amelynek rendjét s a vagyonszállással összefüggő adóigazgatási eljárásban közreműködő szervek feladatait jogszabályok pontosan meghatározták.

A jogintézmény – bár a hivatkozott törvényi rendelkezések egészen a II. világháborúig hatályban voltak – a fentebb megjelölt törvényi célokat mégsem tölthette be, mert az adóztatási folyamat hatékonyságát nagymértékben rontotta a vagyonszállás alá eső javak bevételeinek önkéntes volta.⁴¹ A pénzügyi reform sikertelenségének további okaként jelölhető meg az új adónemmel összefüggésben megállapított mentességi szabályok széles köre: egyrészt maguk a vagyonszállás-törvények is több esetben tették lehetővé az adófizetési kötelezettség alóli mentesülést,⁴² másrészt az 1921-ben a stabilizációs pénzügyi reformfolyamat részeként elsősorban a pénzügyminiszter véleményező szerveként felállított Országos Pénzügyi Tanács⁴³ hatósági jogkörében eljárva úgyszintén adhatott további mentességeket a tárgyalt rendkívüli vagyonszállás alá.⁴⁴ A húszas évek vagyonszállásának sikertelensége abban a tekintetben mindenképpen fontos tanulsággal szolgálhat, hogy amint a pénzügyi kormányzat hatékonyságát általában, úgy az adóreformok, illetve az adókezelés eredményességét is döntően befolyásolja nem csupán az általános közigazgatási szervezetrendszer fejlettségének éppen aktuális szintje, de az adott kor politikai értelmisége is.⁴⁵

Rátérve immár a korabeli adóigazgatási szervezet tárgyalására, rögzíthető, hogy a szabályozás az állami adóhatósági feladatokat továbbra is decentralizált, – az adóztatás folyamatának igazságosabbá és eredményesebbé tétele érdekében – elsősorban öngazgatási, illetve az adózók közreműködésével megvalósuló adókezelési szervezetrendszerre bízta. A

közzadók kezeléséről az 1923. évi VII. törvény-cikk rendelkezett. A pénzügyi szakigazgatási szervezet a tanulmány első részében bemutatott 1889. évi XXVIII. törvény-cikk által kialakított rendszerben épült fel továbbra is, de az 1920-as évek elején komoly hatásköri változások történtek az adóigazgatásban. 1921-ben felállították a forgalmi adóhivatalokat, 1924-ben pedig a királyi adóhivatalokat mentesítették a korábbi pénztárkezelési feladataiktól. Ellenben több – megelőzően a pénzügyigazgatóságokhoz tartozó – adókezelési hatáskört kaptak: így az egyenes adók első fokú kivetése, illetve az egyenes adók kezelésével kapcsolatos számos feladat átkerült hozzájuk a pénzügyigazgatóságoktól. Utóbbiaknak így hangsúlyosabbá vált irányító, felügyelő, ellenőrző szerepük.⁴⁶ Úgyszintén hatásköri változásként említhető a vizsgált korszakból, hogy az egyes települések (községek, városok) állami egyenes adókkal kapcsolatos adóketési jogköre szűkült,⁴⁷ az adókető bizottságoktól teljesen el is vonták azt. Ennek nyomán a királyi adóhivatalok vetették ki a jövedelemadót, a vagyonadót, az általános kereseti adót (utóbbit egyénekenként, éves lebontásban).⁴⁸ A pénzügyigazgatósági székhelyen működő, illetve pénzügyminiszteri felhatalmazással rendelkező királyi adóhivatalok hatáskörébe tartozott a társulati adó és az ún. *tantieme*-adó.⁴⁹ A pénzügyigazgatóságok hatáskörében csupán a földadó sommás kivetése maradt meg. A községek által kivetett földadó, házadó és rokkantellátási adó behajtását is az adóhivatalok végezték. Ezen túlmenően elbírálták a házadó ideiglenes elengedése érdekében benyújtott kérelmeket, ellenőrizték a kereseti adóra, a vagyon- és jövedelemadóra vonatkozó bevallások megtételét, annak elmulasztása, vagy késedelmes benyújtása esetén bírságot szabtak ki.

A helyi szervek adóketési jogköre látható módon szűkült, azonban továbbra is jelentős maradt a községek, városok szerepe az állami adók kezelésével összefüggő teendők körében. A pénzügyigazgatóságok megbízhatták végül a helyhatóságokat a forgalmi adók kezelésével is.⁵⁰ „Hogy mennyire rászorult az állami pénzügyigazgatás a helyi önkormányzati szervek munkájára, azt jelzi, hogy az állandó ellenőrzés mellett az állam az eredményesség fokozása érdekében a községeket (városokat) jutalékkal

ösztökélte. A kivetett adó 90 %-os behajtásáért a befolyt adó fél, a 100 %-ért egy százalékkal jutalmazta a helyhatóságokat.”⁵¹

Az adóhivatalok két világháború közötti szervezetét és hatáskörét a II. világháború végéig a közzadók kezelésére vonatkozó törvényes rendelkezések 600/1927. PM. számú hivatalos összeállítás (k. k. h. ö.) szabályozta.⁵²

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az első világháborút követően európai mércével mérve is meglehetősen korszerűen működő, a polgári viszonyoknak megfelelő – kétszintű (országos és önkormányzati) – adóigazgatás és adórendszer alakult ki hazánkban. Mai adórendszerünk, illetve adóigazgatásunk mind anyagi, mind pedig eljárási alaptételeit és módszertanát illetően sok szempontból mutat rokon vonásokat a vizsgált időszakokkal. Kiemelendő továbbá a nagyfokú decentralizáció, amely az adózással kapcsolatos adminisztrációt a településekre, az adók kivetését az adókető bizottságokra bízta. Korabeli adótörvényeink jóllehet a hatályosnál jelentősen több adónemet határoztak meg, ugyanakkor túlszabályozás nélkül voltak képesek megfelelni az adóztatás szükségleteinek. Megjegyzendő végül, hogy minden egyes adónemnél biztosított volt az adózók számára a kétszintű jogorvoslat lehetősége.

II. A magyar adóigazgatás története a II. világháború után

A II. világháború lezárását követően kiépülő szocialista államberendezkedés a közbevételeket elsősorban a központi tervgazdálkodás eszközeire, valamint a nemzeti jövedelem centralizálására építő gazdaságpolitikájának megfelelően az adóknak másodlagos szerepet szánt.⁵³ Amint a pénzügyi jog egészét, úgy az adórendszert is fokozatosan a politikai célok elérésének szolgálatába állították.⁵⁴ Helytálló Szilovics Csaba azon megállapítása, miszerint a „szocialista rendszerben az adóztatás szűk körre terjedt ki, olykor büntetés jellege dominált, és ötven éves szünetet teremtett az adózás társadalmi gyakorlatában.”⁵⁵

A korszak szektorális adórendszere a disztribúciós szerepet erősítve az állami szféra terheinek csökkentésével párhuzamosan a

magángazdaság lehető legnagyobb fokú viszszaeszközítését kívánta elérni az adóztatáson keresztül is. Egyben az ágazatok közötti – az agráriumból az ipari termelésbe történő – jövedelem-átcsoportosítás eszköze is lett.⁵⁶ Általánosságban kiemelhető a magánvállalkozásokat ellehetetlenítő mértékű közterhek kivetése, illetve a külföldi kézben lévő vállalatok adóztatásának az állami tulajdonba vétel lehetőségét megteremtő felszámolással járó csődhelyzet előidézése.⁵⁷ A közvetlen adók súlya jelentősebbé vált, az adótábla progresszivitása erősödött, a magánszektor felszámolása érdekében a vagyoni, az ajándék és az öröklés adóterhei emelkedtek. A munkajövedelmeket ugyanakkor – szintén az uralkodó ideológiai környezetnek megfelelően – jóval kevésbé adóztatták.⁵⁸ Az adórendszert nem csupán a gyorsan változó jogszabályi környezet miatt jellemezte kiszámíthatatlanság, hanem azért is, mert az adójogi szabályozás igen gyakran alacsonyabb szintű jogforrásokban, esetleg egyéb iránymutatásokban, belső leiratokban, utasításokban jelent meg.⁵⁹ A *nullum tributum sine lege* elv érvényesüléséről tehát egyáltalán nem, vagy csupán megszorításokkal beszélhetünk.⁶⁰ Az említett rendelkezések, amint arra Pfeffer Zsolt is felhívja a figyelmet, „egyfajta árnyékszabályozást jelentettek az adó- és illetékjog területén (is), [...] a pénzügyi irányítás megkerülhetetlen eszközeiként működtek tekintettel arra, hogy sok esetben „kényelmesebb” volt ilyen megoldást választani, mint a hosszadalmasabb és nehezkesebb jogalkotási folyamatot. [...] nemcsak az adó- és illetékjogszabályok esetében volt megfigyelhető a modern jogelvek sérülése, hanem [...] az is kifogásolható volt, hogy az adóalanyok jogai és kötelezettségei nem kizárólag jogszabályi úton kerültek megállapításra, hanem egyéb, nem nyilvános csatornákon is.”⁶¹

Már közvetlenül 1945 után megindult az adóigazgatás fokozatos centralizációja, így egyre erőteljesebbé vált az állami ellenőrzés a községi, illetve városi adóügyi szervek felett.⁶² A vizsgált témakör szempontjából a korszak meghatározó jelentőségű jogforrása – az egészen a rendszerváltás időszakáig tulajdonképpen változatlan formában hatályos⁶³ – 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet volt a pénzügyi közigazgatás államosítása és át-

szervezése tárgyában. E jogszabállyal ugyanis 1948-ban rendeleti úton államosították a pénzügyigazgatást. Hatálybalépésével a városi és községi adóhivatalok – Budapesten a kerületi adószámviteli osztályok –, valamint a községi elöljáróságok korábbi pénzügyi közigazgatási teendőit a továbbiakban állami szervek vették át a következőképpen: a városi és községi adóhivatalokat – Budapesten a kerületi adószámviteli osztályokat és a kerületi adófelügyelőségeket – állami adóhivatalokká szervezték át, továbbá a pénzügyminiszter által kijelölt nagy- és kisközségekben állami adóhivatalokat állítottak fel. Az addig működő állami (királyi) adóhivatalokat és a forgalmi adóhivatalokat egyesítették, s így adófelügyelőségeket hoztak létre. Az újonnan felállított adóhivatalok és adófelügyelőségek kizárólag a pénzügyminiszter főfelügyelete alá tartoztak, amelyek dolgozói a pénzügyi tárca alkalmazottainak minősülő állami tisztviselőknek minősültek. Jogviszonyukra, illetményeikre, valamint fegyelmi felelősségük tekintetében a pénzügyi alkalmazottakra érvényes jogszabályok voltak irányadók.⁶⁴

A hivatkozott rendelet értelmében a vidéki (Budapesten kívüli) adóhivatalok hatáskörébe tartoztak többek között mindazok a teendők, amelyek ellátását a – korábban már említett – közadók kezeléséről szóló 1927. évi 600/PM számú hivatalos összeállítás (K. K. H. Ö.) vagy valamely közadóról rendelkező jogszabály a községi elöljáróság (városi adóhivatal) hatáskörébe, továbbá amelyeket az együttes kereseti és jövedelemadóra, valamint – a társulati adó alá tartozó vállalatok vagyonaadójának kivételével – a vagyonaadóra vonatkozó jogszabály a megszűnő állami adóhivatalok hatáskörébe utalt. Ezen túlmenően az adóalanyok, tanúk és szakértők kihallgatása, a helyszíni szemle és becslés, valamint az üzleti könyvek lefoglalása; a személyes megjelenésre kötelezettek bírságolása, ha nem jelentek meg, vagy a kért felvilágosításokat megtagadták; az adóalanyok kötelezése a tanúk és szakértők kihallgatásával, továbbá a helyszíni szemlével, a könyvvizsgálattal és a becsléssel kapcsolatosan felmerült költségek megfizetésére; az általuk kivetett közadók törlése az adótárgy, valamint az adókötelezettség megszűnése esetében; az általuk kivetett közadók megfelelő helyesbítése;

a végrehajtási eljárás felfüggesztése: a házadó évközi törlése; bármely célra szolgáló adó- és értékbizonyítvány kiállítása; végül az általuk kivetett közadókra, bírságokra és költségterítvényekre vonatkozó fizetési kedvezmény engedélyezése.⁶⁵

Az adófelügyelőségek hatáskörébe tartoztak mindazok a teendők, amelyek ellátását a K. K. H. Ö. vagy valamely közadóról rendelkező jogszabály a megszűnő állami adóhivatalok hatáskörébe utalt; zárfeloldási kérelmek elbírálása; legfontosabb jogkörként pedig az adóhivatalok irányítása, felügyelete, ellenőrzése és a pénzügyminiszter által meghatározott ügyekben határozataiknak és intézkedéseiknek előzetes felülvizsgálata. Azok az adófelügyelőségek, amelyekbe forgalmi adóhivatalok olvadtak be, ellátták mindazokat a teendőket, amelyeket a fennálló jogszabályok a forgalmi adóhivatalok hatáskörébe utaltak. Azok a teendők pedig, amelyeket addig a pénzügyigazgatóság székhelyén lévő állami adóhivatal látott el, a pénzügyigazgatóság székhelyén szervezett adófelügyelőség hatáskörébe mentek át.⁶⁶ Az adóhivatal és az adófelügyelőség határozata ellen általában a pénzügyigazgatósághoz volt helye jogorvoslatnak.⁶⁷

A községi előljáráások (polgármesterek) elvben megőrizték a helyhatósági szolgáltatások kivetése, könyvelése, kezelése, nyilvántartása és beszedése vonatkozásában a korábbi jogköreiket. A pénzügyi közigazgatással kapcsolatos kézbesítéseket szintén ők voltak kötelesek továbbra is ellátni.⁶⁸ A községeknek (városoknak) azokat a helyiségeket vagy épületeket és berendezési tárgyakat, amelyek eddig adóigazgatás céljaira szolgáltak, ellenszolgáltatás nélkül az államkincstár rendelkezésére kellett bocsátaniuk.⁶⁹ A természetben fizetendő földadóról, illetve a terményben lerótt egyéb közterhekről a helyi adóügyi szervek a fentiek felül heti jelentéseket is kötelesek voltak küldeni az állami adóhivatalok részére.⁷⁰ Csekő Ernő is rámutat, hogy „az önkormányzati pénz- és adóigazgatás államosítása az önkormányzatok költségvetési gazdálkodásánál is éreztette hatását: a területi önkormányzatok (megye, járás) költségvetése 1950-től már az állami költségvetés részévé vált.”⁷¹

Ami az ezt követő három évtizedet illeti, általánosságban elmondható, hogy az 50-es,

60-as és 70-es évek „adók nélküli” társadalmá csak elvben és elsősorban a munkajövedelmek tekintetében valósult meg. A korszakban a lakosságot terhelő egyes adónemek közül kiemelhető a – minden lakóház, továbbá állandó jellegű, a falazatával a földön nyugvó épület után fizetendő – házadó, a gépjárműadó, gyermektelenségi adó, az egyházi adó, valamint a – településenként eltérő mértékben kivetett – községfejlesztési, illetve a – kötelező sorkatonai szolgálatot nem teljesítők által megfizetendő – honvédelmi hozzájárulás. A szocialista vállalatokat nyereségadó, vagyonadó, jövedelemadó, kereskedelmi adó, illetve kommunális adó megfizetésére kötelezték.⁷² A szántó, kert, rét, kaszáló, szőlő, legelő és nádas után természetben megfizetendő földadó éppúgy terhelte a mezőgazdasági tevékenységet folytató magánszemélyeket, mint a szövetkezetbe lépett gazdákat.⁷³ A mezőgazdasági termelőszövetkezetek adóját az illetékes települési (községi, illetve városi) tanács adóügyi csoportja vetette ki, külterületi földeknél pedig az adott termelőszövetkezet székhelyéhez legközelebb eső adóügyi szerv.⁷⁴ Kiemelésre érdemes, hogy 1957-től eltörölték a kötelező beszolgáltatás rendszerét, s helyette új ár- és adórendszer lépett életbe. A konszolidálódó adóügyi viszonyok jeleként az általános jövedelemadó kulcsa csökkent, a kisiparosok, magánkereskedők és önálló szellemi tevékenységet végzők pedig teljes adómentességet kaptak. 1959-től bevezették ugyanakkor az illetményadót. 1965-től az új gazdasági mechanizmusra való felkészülés jegyében a forgalmi adókulcsok száma csökkent, de új adónemként megjelent a korszerűtlen termékek, gazdaságtalan export után fizetendő forgalmi adó. A kisipari és a magánkereskedelmi tevékenységet végzők jövedelemadója emelkedett.⁷⁵ A jelentősen bővült adókezelési feladatok ellátására a tanácsi adóügyi szervek helyébe lépő, az 1967-ben megalakított Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatósága alá rendelt megyei (fővárosi) adóhivatalokat hoztak létre.

Az 1968-tól induló új gazdasági mechanizmus bevezetésével – a gazdaságpolitika legfontosabb elemeként – újra előtérbe került a pénzügypolitika, amelynek alapvető feladata a költségvetés bevételeinek és kiadásainak összehangolása lett.⁷⁶ A korszak adórendszere

és adóigazgatása vonatkozásában az adószervezet újjáéledése mellett a közvetett pénzügyi szabályozást kell megemlítenünk. Tekintettel arra, hogy a termelőszövetkezetek tevékenységében ekkorra már egyre hangsúlyosabb szerepet töltek be a különböző mellék-, illetve segédüzemágak, a mindezek keretében előállított termékek értékesítése után is forgalmi adót vetettek ki.⁷⁷ Az egyre bővülő adónemek közül a legjellemzőbbek a nyereségadó, az építési adó, a beruházási járulék, a felhalmozási adó, a vagyoadó, a termelési adó, a kereskedelmi adó, a béradó, a kereseti adó, a szövetkezetek jövedelemadója, a társasági adó, az importforgalmi adó, valamint a magánszektorban tevékenykedők forgalmi, illetve általános jövedelemadója voltak.⁷⁸ „Politikai értelemben büntető jelleget mutattak az adókulcsok: az 500 ezer forint/éves jövedelem felett 60 %, 900 ezer forintos felett 75 % volt az adókulcs (a teljes jövedelemre vetítve).”⁷⁹ 1971-ben a hat adóhivatalt tizenkilenc megyei területi igazgatóságra és egy fővárosi igazgatóságra osztották fel.

Az 1980-as években egyre inkább teret nyert a „második gazdaság” új típusú ügyfelei⁸⁰ miatt megnövekedett adókezelési feladatok a teljes szemléletváltást jelentő és gazdasági stabilizációt célzó adóreform mellett az adóigazgatás átszervezését is előre vetítették.⁸¹ A nyugati demokráciák piacgazdaságához való közelítéshez ugyanis nem csupán az adórendszer szerkezetváltást megvalósító reformjára, hanem az adóigazgatási eljárás újraszabályozására is szükség volt. Amint azt Lakatos Mária is kiemeli, még a 80-as években is súlyos problémát jelentett az a fentebb már jelzett szabályozási deficit, amelynek nyomán az adókötelezettség megállapításához továbbra sem szükségeltetett az országgyűlési törvényalkotás, „elvileg minisztertanácsi rendelettel is elő lehetett írni ezt a fajta kötelezettséget [...] miközben az állampolgárok, vállalatok jogilag rendezett, törvénybe iktatott, szabályozott módon nem vitathatták az adóhatóság megállapításait. A magánszektor résztvevői bíróság előtt kizárólag a kivetés jogcímét támadhatták meg, az összeg megállapításának módja, annak nagysága miatt nem volt fórum, ahol fellebbezhetek volna.”⁸²

A szervezeti változások során 1982-ben a Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatósá-

gát átalakították, ezzel megszületett a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatósága,⁸³ az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 14/1987. (V. 13.) MT rendelet pedig országos hatáskörű, központi államigazgatási szervként 1987. július 1-jével létrehozta az ekkor háromszintű szervezetként működő APEH-et.⁸⁴ E háromszintű struktúrában feladatát a Hivatali Központ irányításával a tizenkilenc megyei és az egy fővárosi igazgatóságon, valamint az alájuk rendelt adófelügyelőségek útján látta el.⁸⁵ Az APEH hatáskörébe az adóztatási tevékenységen⁸⁶ túl számos egyéb pénzügyi ellenőrzési, nyilvántartás vezetési, adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség tartozott.⁸⁷

Az új állami adóigazgatási szervezetre várt tehát a feladat, hogy a korábbi, elsősorban szankciócentrikus adókezelési módszerrel szakítva egy a piaci viszonyokhoz is alkalmazkodni képes apparátust építsen ki. A pénzügyi kormányzat számára a következő fontos kihívást a 1988-as adóreform, majd a költségvetési reform előkészítése jelentette.⁸⁸ A szükséges politikai döntéseket követően végrehajtott 1988-as adóreformmal végleg lezárult a – lakossági és vállalati szektorból álló – dichotóm adó- és támogatási rendszer 40 éves időszaka a hazai adótörténetben.⁸⁹ A többnyire egyfázisú forgalmi, illetve a vállalatok (szövetkezetek) közvetlen adózására épülő korábbi rendszert megszüntették, s polgárok milliói váltak direkt adófizetőkkel.⁹⁰ A reform nyomán átalakították az árrendszert, kiszűrték a támogatásokat és bevezették a hozzáadott érték adózást (ÁFA). A vállalkozások jövedelem-felhasználásnak adó jellegű korlátozása helyébe a – mai társasági adó előképeként – a vállalkozási nyereségadó lépett.⁹¹ Az eltörölt vállalati elvonásokból pedig „felbruttósították” a béreket. Az immár törvényi szinten szabályozott, mai adórendszerünk és adóigazgatásunk alapjait megteremtő, a jövedelmeket a keletkezésük helyén megadóztató, s így társadalmilag igazságosabb közteherviselést megvalósító, a közpénzek redistribúciójába nagyobb beavatkozást engedő⁹² 1988-as adóreformmal és az adóigazgatásnak a rendszerváltást követő átszervezésével ugyanakkor a kutatás temporális határait is figyelemmel már nem foglalkozhatunk. Annak vizsgálata ugyanis már sokkal inkább tartozik a jelenkori adóügy kérdéséhez, mintsem adó-

történeti elemzés tárgya legyen. Azt azonban helyütt is ki kell emelnünk, hogy a rendszerváltáshoz vezető gazdasági-társadalmi átalakulás folyamatában a jelzett adóügyi változások is nagyon komoly szerepet játszottak.⁹³

III. Zárókövetkeztetések

A magyar adóztatásnak a XIX. század közepétől a rendszerváltásig tartó másfél évszázados történetét áttekintve világosan kirajzolódott, hogy az 1849-et követően osztrák mintára kialakított adóigazgatásunk rendszere javarészt a XIX–XX. század fordulójáig változatlan formában maradt fenn. Annak gyakorlatát az említett időszakban mindvégig meghatározta a korábbi nemesi kiváltságok továbbéléséből, illetve az idegen minták sokszor kényszerű adaptálásából származó, a nemzeti függetlenség védelmével is összekapcsolódó egyfajta „ellenálló” adófizetői attitűd. Különösen az 1848-as szabadságharc bukása utáni évtizedekben vált szinte erénnyé az adómegtagadás, illetve adóeltitkolás. Az abszolutizmus a korszerű adóigazgatási szervezetrendszer kiépítésével ugyan nagymértékben hozzájárult a modern adózás alapjainak megteremtéséhez, az önkényuralmi rendszerből fakadóan az adóztatás folyamatában megmutatkozó visszasságok azonban megakadályozták a szerves fejlődést. Még akkor is így van ez, ha a kiegyezés után – a magyar pénzügyi kormányzat által is elismerve – végső soron változatlan formában élt tovább ez az adórendszer és az igazgatási szervezet. Mindezt tetézte, hogy tulajdonképpen a teljes vizsgált adótörténeti időszakra érvényes az a tétel, miszerint nem sikerült folyamatosan, huzamosabb időn keresztül érvényben lévő és kiszámíthatóan működő adóigazgatási, illetve szankciórendszert létrehozni. A gyakori adóreformok, adórendszer-váltások megakadályozták a szerves fejlődést, a tisztességes adózói morál kialakulását, s így nagymértékben gátolták az adóztatás hatékonyságát. Mindamellet jól látszik az is, hogy az adóügyekben a XIX. század második felétől kialakuló többszintű pénzügyigazgatási szervezetrendszer keretei között a helyi szerveknek is mindvégig meghatározó szerep jutott egészen az adóigazgatás II. világháborút követő államosításáig. Központi

irányításról természetesen már a kezdetektől beszélhetünk, de az adóigazgatási rendszert a nagyfokú decentralizáltság jellemezte a polgári korszakban. A II. világháborút követő szocializmus „adómentes társadalmá” után csak a rendszerváltást közvetlenül megelőző években kezdett – a politikai meghatározottság háttérbe szorulásával párhuzamosan – előtérbe kerülni és hangsúlyosabbá válni az adózás és adóztatás hatékonyságának gazdasági jelentősége és szerepe.

Jegyzetek

1 Jusztinger János: A magyar adóigazgatás története a XIX–XX. században I. Jura 2018. 2. sz.

2 Az 1848-ban született Wekerle Sándor a dualizmus korának kiemelkedő pénzügyi szakembere volt. Az első polgári származású miniszterelnökként (háromszor is kormányfővé választották) és pénzügyminiszterként (két ciklusban vezette a pénzügyi tárcát) egyebek mellett nevéhez fűződik az államháztartás konszolidációja, a pénzügyigazgatás újjászervezése, a dualista államberendezkedés adó-, illetve valutareformja. Az említett, az állami kiadások és bevételek komplex, gondos mérlegelésén alapuló intézkedései nyomán hosszú idő után sikerült a költségvetési hiányt megszüntetni, növekedtek a külföldi tőkebefektetések, látványos fejlődésnek indult a városi infrastruktúrafejlesztés és felgyorsultak a középítkezések és általában a millenniumi előkészületek. Gazdaság- és pénzügypolitikájával nemcsak hazai, de nemzetközi tekintélyre is szert tett. Wekerle Sándor pénzügyigazgatási reformjaihoz ld. Juhász István: A dualizmus korának pénzügyminiszterei értékelték a pénzügyekhez is. Adó Online 2016. 8–10. o. <https://ado.hu/rovatok/ado/a-dualizmus-koranak-penzugyminiszterei-ertettek-a-penzugyekhez-is> [Hozzáférés: 2018. 03.11.]; Ilonka Mária: Adónyilvántartás és adóbehajtás a dualizmus korában. BDO Magyarország, Budapest 2013. 27–36. o.; Földi Józsefné – Hetényi István – Gondos Judit: Pénzügyminisztérium 1848–1998. Pénzügyminisztérium, Budapest 1998. 28–30. o. Áttekintően ld. Zsugyel Sándor: Wekerle Sándor életművéről. Polgári Szemle 2009. 4. sz. <https://polgariszemle.hu/archivum/48-2009-augusztus-5-ev-folyam-4-szam/338-wekerle-sandor-letmuverol> [Hozzáférés: 2018. 03.11.].

3 Szende Pál 1913-ban írt munkájában kritikaként rója fel a pénzügyi kormányzatnak, hogy az adóreform csak az egyenes adókat érintette. Ld. Szende Pál: Adóreform és osztálytagozódás. Különnyomat a Huszadik Századból. Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest 1913. 8. o.: „Az adóreform csak az egyenes adókra terjedt ki, s a fogyasztási adórendszerünket teljesen érintetlenül hagyta, sőt 1907 óta a törvényhozás és a kormányzat – egy kivételtől eltekintve – a fogyasztási adóterhet még jobban fokozta, s az államháztartás súlypontja az egyenes adókról egyre jobban a közvetett adókra tolódott át.”

4 Környei Attila: Adózás Anno... adók, adóigazgatás, adózás a XX. század első felében Magyarországon. Adóvilág 2000. 7. sz. 27. o.

5 Az adóreformot megvalósító törvények a következők voltak: 1909. évi V. törvénycikk a földadókataszter kiigazításáról és a földadó százalékanak megállapításáról; 1909. évi VI. törvénycikk a házadóról; 1909. évi VII. törvénycikk a tőkekamat- és járadékadóról; 1909. évi VIII. törvénycikk a nyilvános számadásra

kötelezett vállalatok kereseti adójáról; 1909. évi IX. törvénycikk az általános kereseti adóról; 1909. évi X. törvénycikk a jövedelemadóról; 1909. évi XI. törvénycikk a közadók kezeléséről; 1909. évi XII. törvénycikk a közszolgáltatások egyesített kezeléséről.

6 Ld. az 1909. évi V–XII. törvénycikkekbe iktatott adótörvények (közös) általános miniszteri indokolását: „Az abszolút korszakból ránk maradt egyenes adók az 1875. évig jóformán változatlanul fenntartottak, mivel az 1868. évben alkotott egyenes adótörvények inkább az addig érvényben volt szabályok törvényesítésére szorítottak. Sőt még az 1875. évben alkotott adóreform is főleg csak formai tekintetben létesített korszerűbb változtatásokat, tökéletesebben megvalósította az önadóztatás elvét, tágabb tért nyitott egyes adónemeknél annak, hogy azok az adófizető személyes jövedelméhez simulhassanak, de mivel főleg a magyar államháztartás fokozódó szükségleteinek fedezésére keresett alapokat, az adóztatás elveit érintetlenül kellett hagynia. Innét van, hogy habár Ausztria már teljesen átreformálta azt az elavult adórendszert, melyet a múlt század közepén Magyarországra is kiterjesztett, a mi egyenes adóink még mai napig is, túlnyomólag a régi osztrák adórendszer ittfelejtett maradványai. Az idők folyamán a törvényhozás több ízben változtatott ugyan az egyes törvényeken, de az állandó deficit kényszerítő hatása alatt inkább, sőt csaknem kizárólag nagyobb állami bevételek elérésére, mint az adóteher igazságosabb és arányosabb elosztására törekedett. Ma azonban, midőn a nemzet áldozatkésztségének igénybevételével az államháztartás egyensúlya immár közel két évtized óta helyreállott, elérkezett az arányosítás munkájának ideje is. Az 1848. évi VIII. tc. szellemében igyekszem tehát tovább működni akkor, midőn a törvénybe iktatott másik elvnek: az arányos adóztatásnak megvalósítására töreksem oly módon, hogy az egyenes adók mai bevételi főösszege, a maga lehető változatlanságában, az adózók között igazságosabban és arányosabban szétosztassék, hogy levéssék a teher azok vállairól, a kiknél az ma aránytalanul súlyos a kire az ma igazságtalanul nehezedik és átvitessék oda, a hova azt nemcsak az igazság követelményeként átvinni kell, hanem, a hol azt az illető, nagyobb teherviselő képességénél fogva, könnyebben el is bírja.” <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=90900010.TVI> [Hozzáférés: 2018. 03.11.].

7 Juhász István: Adóreform 1909-ben: jött a progresszív jövedelemadó. Adó Online 2016. 5-6. o. <https://ado.hu/rovatok/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas> [Hozzáférés: 2018. 03.11.].

8 Környei: Adózás Anno... adók, adóigazgatás, adózás a XX. század első felében Magyarországon... i.m. 27. o.

9 Juhász: Adóreform 1909-ben... i.m. 10. o.

10 A jelentés szövegét ld. Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 29. o.

11 Bencsik Mária – Szentkirályi Andrea: Adózás alapjai. Óbudai Egyetem Keleti Károly Gazdasági Kar, Budapest 2011. 19. o.

12 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (Art.).

13 1923. évi VII. törvénycikk a közadók kezeléséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92300007.TV> [Hozzáférés: 2018. 03.11.].

14 Környei: Adózás Anno... adók, adóigazgatás, adózás a XX. század első felében Magyarországon... i.m. 31. o.: „A ‘hibrid’ megoldás fenntartásával egyidejűleg az önkormányzatokra testált többletfeladatok ellátáshoz állami forrásokat is rendeltek és az eljárási rendet (adófőkönyvek évenkénti egyeztetése, minden adózónak egyetlen folyószámla vezetése stb. terén) egyszerűsítették, az önkormányzatok terheit csökkentették.”

15 1909. évi XI. törvénycikk 1. §.

16 1909. évi XI. törvénycikk 3. §.

17 1909. évi XI. törvénycikk 9. §.

18 1909. évi XI. törvénycikk 11. §.

19 1909. évi XI. törvénycikk 26. §.

20 1909. évi XI. törvénycikk 34; 36–39. §.

21 1909. évi XI. törvénycikk 40–79. §.

22 A kiszabható rendbírságokól ld. 1909. évi XI. törvénycikk 102–104. §. Vö. Környei: Adózás Anno... adók, adóigazgatás, adózás a XX. század első felében Magyarországon... i.m. 32. o.

23 Az V. törvénycikk a kihirdetésével (1909. április 1.) lépett hatályba, a VI. törvénycikk a következő év (1910) január 1-jén. A jogbiztonság, a felkészülési idő szükségességét is figyelembe vették, így a VII–XII. törvénycikkek, köztük a közadók kezeléséről szóló törvény hatályba lépésének időpontjaként 1911. január 1-jét jelölték meg eredetileg. A második Wekerle-kormány távozását követően az egymást gyorsan váltó utódokormányok (Khuen-Héderváry Károly, Lukács László, illetve Tisza István miniszterelnökségével) az 1909-es adótörvényeket nem tartották feltétlenül elvetendőnek, de mindannyian egyetértettek abban, hogy azokat el kell halasztani. Elsőként csak határozott időre (1913. január 1-ig), majd az 1913. évi VI. törvénycikkkel határozatlan időre tették ezt meg.

24 Erről ld. bővebben Juhász István: Megtorpant az 1909-es adóreform. Adó Online 2016. 1-7. o. <https://ado.hu/rovatok/ado/megakadt-az-1909-es-adoreform> [Hozzáférés: 2018. 03.11.].

25 Vö. Pfeffer Zsolt: Pénzügyi jog és pénzügytan. Menedzser Praxis Szakkönyvtár és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest 2016. 46. o. Áttekintően ld. még Sarlós Béla: Az 1909. évi adóreform és a világháborús adótörvények. Történelmi Szemle 1974. 1-2. sz. 92-99. o.

26 Csekő Ernő: Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. Levéltári Szemle 2003. 2. sz. 35. o.

27 Szende Pál: Az adóreform. Az adó és illetékügy reformjára irányuló javaslatokkal bővített különlenyomat az Adó- és illetékügyi Szemle 1913. évfolyamából. Pallas Részvénytársaság Nyomdája, Budapest 1914

28 Szende: Az adóreform... i.m. 51-2. o.

29 Így 1922-ben született új törvényi rendelkezés a földadó, az általános kereseti adóra, a társulati adóra, valamint a házadóra és a fényüzési adóra. Ld. Pfeffer: i.m. 46. o.

30 A Tanácsköztársaság pénzügyi népbiztosai az adóztatás helyett – elméleti szinten a teljesen pénznélküli gazdaságot is megcélözva – még természetbeni újraelosztásban gondolkodtak, ám csakhamar belátták, hogy ez az elképzelés megvalósíthatatlan. Vö. Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 33. o.; Pfeffer: i.m. 48. o.; Varga István: Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest 1964. 37-38. o.

31 Hegedűs Lóránt 1920 decembere és 1921 szeptembere között állt előbb az első Teleki-kormány, majd a Bethlen-kormány idején a pénzügyi tárca élén.

32 Ld. az 1921. évi XXXIX. törvénycikket.

33 E jogszabályok a következők voltak: 1921. évi XV. törvénycikk a betétek, a folyószámlakövetelések és a természetben elkülönítve őrzött készpénzletétek, továbbá a belföldi részvények és szövetkezeti üzletrészek, a külföldi pénznemek és a külföldi értékpapírok vagyonváltságáról; 1921. évi XXVI. törvénycikk a magyar államadósságokról és az azokat terhelő vagyonváltságról; 1921. évi XLV. törvénycikk az ingatlanok, a felszerelési tárgyak, az árúraktárak, az ipari üzemek és egyéb jószágok vagyonváltságáról.

34 Juhász István: Vagyonváltság és önkéntes adózás. Adó Online 2014. 1. o.: „A hatalom új birtokosai a nemzeti vagyon

újraelosztását kezdeményezték, amelynek révén a korábbi hasonélvezőket kívánták megadóztatni.” <https://ado.hu/rovatok/ado/vagyonvaltság-es-onkentes-adozas> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

35 1921. évi XLV. törvénycikk indokolása az ingatlanok, a felszerelési tárgyak, az áruraktárak, az ipari üzemek és egyéb jóságok vagyonváltságáról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100045.TVI> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

36 Az adó mértékét differenciáltan állapították meg: 1000 magyar koronaértéken felül 5–20 % volt a vagyonváltság, míg a külföldi pénztételekről szóló betétek, folyószámla-követelések és letétek értékükre való tekintet nélkül 20%-os kulccsal adóztak. 1921. évi XV. törvénycikk 3. § A magyar koronaértékről szóló betétek, folyószámlakövetelések és letétek után a vagyonváltság a következő: 1000 K-n felül bezárólag 10,000 K-ig az érték 5%-át, 10,000 K-n felül bezárólag 50,000 K-ig az érték 10%-át, 50,000 K-n felül bezárólag 100,000 K-ig az érték 15%-át, 100,000 K-n felül az érték 20%-át kitevő összeg. A vagyonváltság kulcsának alkalmazásánál a betéteket egyenként kell számbavenni, a folyószámlakövetelések és letétek összegét azonban - amennyiben ugyanannál az intézetnél vannak elhelyezve és ugyanazt a felet illetik meg - össze kell számítani. [...] A magyar koronaértékről szóló 1000 K-át meg nem haladó betétek, folyószámlakövetelések és letétek vagyonváltság alól mentesek. A külföldi pénztételekről szóló betétek, folyószámlakövetelések és letétek után a vagyonváltság értékükre való tekintet nélkül az érték 20%-át kitevő összeg. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100015.TV> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

37 1921. évi XV. törvénycikk 16. § Vagyonváltság alá esnek jelen fejezet értelmében azok a belső részvénnyársaságok, amelynek a cége 1921. március 1-jéig bezárólag a kereskedelmi cégjegyzékbe bejegyezett. A belső részvénnyársaságok vagyonváltságukat készpénzben vagy pedig váltságreszvényükkel róják le. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100015.TV> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

38 1921. évi XV. törvénycikk 31. § I. Vagyonváltságot fizetnek a magyar állampolgárok a tulajdonukban levő: 1. külföldi pénznemek után, így idegen pénztételekről szóló készpénzek, bankjegyek, államjegyek, pénztári utalványok, csekkek, devizák, külföldi valutára szóló követelések után, tekintet nélkül arra, hogy ezek az értékek a magyar állam területén vannak-e vagy nem; 2. mindennemű külföldi részvények, szövetkezeti üzletrészek, élvezeti jegyek, kötvények, záloglevelek, sorsjegyek, állampapírok, bányarészjegyek és más értékpapírok után, tekintet nélkül arra, hogy ezek az értékek a magyar állam területén vannak-e vagy nem. Mentések a vagyonváltság alól azok a külföldön állandóan lakó magyar állampolgárok, akik 1918 november 1-jét megelőzőleg is már a külföldön laktak, a Magyarország területén kívül levő az 1. és 2. pontban megjelölt értékek után. II. Vagyonváltságot fizetnek a külföldi állampolgárok a tulajdonukban levő és a jelen § I. 1. és 2. pontjában megjelölt értékek után, tekintet nélkül arra, hogy ezek az értékek a magyar állam területén vannak-e vagy nem, abban az esetben, ha Magyarországon laknak, vagy legalább egy évig egyfolytában vagy jövedelemszerzés céljából huzamosan tartózkodnak itt. III. Vagyonváltságot fizetnek a Magyarország területén székhellyel bíró (Magyarországról igazgatott) jogi személyek és vagyonösszeseségek a tulajdonukban levő és a jelen § I. 1. és 2. pontjában megjelölt értékek után, tekintet nélkül arra, hogy ezek az értékek a magyar állam területén vannak-e vagy nem. IV. Vagyonváltságot fizetnek a külföldön székhellyel bíró (külföldről igazgatott) jogi személyek és vagyonösszeségek a tulajdonukban levő és a jelen § I. 1. és 2. pontjában megjelölt értékek után, amennyi-

ben ezek az értékek Magyarország területén vannak, abban az esetben, ha a külföldön székhellyel bíró jogi személyek és vagyonösszeseségnek belföldön is van székhelye, üzlettelepe vagy fiókja. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100015.TV> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

39 1921. évi XXVI. törvénycikk 1. § Természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel fel nem ruházott vagyonközösségek a tulajdonukban lévő magyar államadóssági címletek névértéke után általában 20%, az 1914. évi július hó 28. napja után kibocsátott 50 és 100 korona névértékű címletek után pedig 15% vagyonváltságot tartoznak leróni. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100026.TV> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

40 Az 1921. évi XLV. törvénycikk az említett ingatlanok és ingóságok után fizetendő adómértékeket rendkívül differenciáltan állapította meg. Így a vagyonváltság tétele mezőgazdasági ingatlanoknál a vagyonváltság-köteles földterület nagyságához és átlag kataszteri tiszta jövedelméhez arányosított, külön táblázatban meghatározott búzamennyiséget, városi és községi üres beltelkeknél azok forgalmi értékének meghatározott százalékát (4. § 1-2. pont); szőlőbirtokoknál a területnagyság alapulvételével megállapított összeget (20-23. §); erdőbirtokoknál koronaértékhez igazítottan megjelölt százalékos mértéket (42. §); kereskedelmi áruaktárnál az összérték 2/3-ának meghatározott százalékát (98. §); ipari vállalatoknál a váltságköteles vagyon 10%-át (121. §); egyéb jóságok esetén pedig az összes ingó vagyontárgy értékének meghatározott százalékát (141. §) jelentette.

41 Juhász István: Vagyonváltság és önkéntes adózás... i.m. 3. o.: „A bevallás önkéntessége már az 'úri' világban is aláasta a siker lehetőségét.”

42 Így pl. nem estek a vagyonváltság alá azok a betétek, folyószámla-követelések és letétek, amelyek abból származtak, hogy egyes felek vagy községek záloglevélkölcsönt, illetőleg községi kölcsönt vettek igénybe és a kölcsönnek még fel nem vett részét javukra írták; úgyszintén azok sem, amelyeket a közszolgálati alkalmazottak szükségleti cikkek beszerzése céljából adtak össze; az állam, a törvényhatóságok, a községek betétjei; a pénztételeknek egymásnál, vagy az Osztrák-Magyar Banknál, vagy a m. kir. postatakarékpénztárnál elhelyezett betétjei és folyószámla-követeléseik stb. (ld. 1921. évi XV. törvénycikk 2. §); a közalapok és közalapítványok, gyámpénztárak és gyámpénztári tartalékalapok, közművelődési és közjótékonyági intézmények, egyházi és kegyes alapok, kényszerársulatok, valamint a nyugdíjintézetek tulajdonát alkotó, meghatározott, az I. világháború előtt kibocsátott magyar államadóssági címletek (1921. évi XXVI. törvénycikk 3. §); az állam, a törvényhatóságok, illetve a községek, egyházi kegyes alapítványok, szerzetesrendek tulajdonában lévő földterületek, szőlő- és erdőbirtokok, ezek gazdasági felszerelése, állami, egyes szövetkezeti áruaktárak, és ipari vállalatok a vitési telkek; az ingók vagyonváltsága alól teljes személyi mentességet élvezett pl. az államfő, idegen államok diplomatái és konzuljai (1921. évi XLV. törvénycikk 2. §, 18. §, 38. §, 75. §, 96. §, 119. §; 138. §).

43 1921. évi V. törvénycikk az Országos Pénzügyi Tanácsról 1. § A magyar állam pénzügyeinek rendezésére irányuló tervezetnek s ennek keretében különösen a vagyonváltságról, továbbá az állami adósságok rendezéséről szóló törvényeknek a végrehajtásánál való közreműködésre, a végrehajtás tartamára, Budapest székhellyel Országos Pénzügyi Tanács alakítatik. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100005.TV> [Hozzáférés: 2018. 03. 11.].

44 Az állami pénzügyek rendezésére, a vagyonváltságról és az államadósságról szóló tárgyaló törvények végrehajtására felállított országos hatáskörű szerv 1921-től 1928-ig működött. Vö.

Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 33. o.

45 Hegedűs Lóránt pénzügyminiszter még az 1921-es év őszén benyújtotta lemondását Bethlen István miniszterelnöknek. Juhász: Vagyonváltás és önkéntes adózás... i.m. 3. o.: „Hegedűs Lóránt nagyszabású terve végül is megbukott. [...] Nem annyira a terv hibái miatt, sokkal inkább azért, mert a politikai változások nélkül önmagukban a pénzügyi változások nem segíthetnek.”.

46 Csekő: i.m. 35. o.

47 A községi adóhatóságoknál csak a földadó, a házadó és a rokkantellátási adó kezelése maradt.

48 A két világháború közötti magyarországi jövedelemadózárról áttekintően ld. Környei Attila: Adózás Anno... II. jövedelemadózárs a két világháború között Magyarországon. Adóvilág 2000. 8. sz. 32-38. o.

49 Ez az adónem a részvénytársaság igazgatóságának és felügyelő-bizottságának tagjai, továbbá a választmányi tagok és a napibiztosok részére jutott javadalmazás után volt fizetendő.

50 Ld. pl. az 1921. évi XXXIX. törvénycikket az őrlési és forgalmi adóról.

51 Csekő: i.m. 35. o.

52 Ld. Pénzügyi Közlöny 1927. 12. sz. 188-231. o.

53 A szocialista jellegű újraelosztási rendszerről, mint a modern adórendszer kialakulásának egyik történeti előképéről ld. Szilovics Csaba: Adójogi ismeretek. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2016. 57. o.

54 A „szocialista” magyar pénzügyi jogról részletesen, további irodalommal ld. Pfeffer: i.m. 51-62. o.

55 Szilovics Csaba: Az adómegettagadás, mint magyar tradíció, avagy töredékek a magyar adóztatás múltjából. In: (Sükösd Ferenc szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009. 266. o.

56 Herich György: Adótan. Penta Unió Oktatási Centrum, Budapest 2017. 25. o.

57 Az állami tulajdonú vállalatok vonatkozásában – megfelelő gazdasági és jogi önállóságot előfeltételül szabva – a vállalati jövedelemelvonás adójellegét emelte ki a korabeli szakirodalom. Turján Sándor: Adózás és jövedelem szabályozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1985. 16-17. o.: „Vállalati önállóság esetén az adóztatásnál az állam nem mint tulajdonos, hanem mint a közhatalom képviselője kerül kapcsolatba a vállalatokkal. ... A szocialista gazdaságban – állami tulajdon esetén – az adóztatás elégséges, de egyben szükséges tartalmi feltétele is a gazdasági és jogi önállóság. A jövedelemelvonás adójellegének megítélésénél pedig a vállalati elkülönülés és az önállóság mértéke a meghatározó.”.

58 Áttekintően ld. Herich: i.m. 25. o.

59 A magyar költségvetési jog történeti fejlődését vizsgálva a korszakkal kapcsolatban találón állapotja meg Szilovics Csaba, hogy „a tényleges döntési jogosítványok informális módon érvényesültek, a hatalom igazi központja nem az Országgyűlés, hanem a szocialista párt központja lett.” Ld. Szilovics Csaba: Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere. Janus Pannonius Tudományegyetem Továbbképző Központ Jogi Szekció, Pécs 1997. 8. o.

60 A jogállami keretek között érvényesülő *nullum tributum sine lege* elvről vö. Pfeffer Zsolt: A *nullum tributum sine lege* elv. Jogtudományi Közlöny 2015. 11. sz. 531-540. o.; Földes Gábor: Adójog. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 120. o. Hazánkban a II. világháborút követően csak több mint négy évtized elteltével, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény módosításáról szóló 1987. évi IX. törvény deklarálta az elvet. Ld. 1987. évi IX. törvény 2. § (4): Adót bevezetni, mértékét vagy az adóalanyok

körét megváltoztatni csak törvényben lehet.

61 Pfeffer: i.m. 54. o. Vö. még Horváth Imre – Kiss László – Kiss László: Az állampénzügyi viszonyok szabályozásának néhány időszéri kérdése a gyakorlat tükrében. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből 1988. 19. sz. 144-145. o.

62 Csekő: i.m. 36. o.

63 Csak a 39/1990. (III. 4.) MT rendelettel helyezték hatályon kívül.

64 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 1-2. §.

65 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 3. §.

66 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 5. §.

67 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 7. §.

68 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 6. §.

69 13200/1948. (XII. 29.) Korm. rendelet 9. §.

70 Vörös Károly (szerk.): A magyar állam szervei I. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1985. 15. o.

71 Csekő: i.m. 36. o. Az önkormányzati pénzügyigazgatás államosításáról részletesebben ld. Farkas Gábor: A megye, a város és a község közigazgatása Magyarországon 1945-1950. Akadémiai Kiadó, Budapest 1992. 237-243. o.

72 Vö. Bencsik – Szentkirályi: i.m. 20. o. és Ilonka Mária: Az adózás története az őskortól napjainkig. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2005. 129. o.

73 Utóbbiakat még a mellék-, illetve kiegészítő tevékenységük után fizetendő forgalmi adóval is sújtva. Vö. Bencsik – Szentkirályi: i.m. 20. o.

74 Ilonka: Az adózás története az őskortól napjainkig... i.m. 129. o.

75 Áttekintően ld. Herich: i.m. 25. o.

76 Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 49-50. o.: „A pénzügypolitikai koncepciók kidolgozása, a pénzügyi szabályozórendszer, a hitelpolitikai irányelvek kidolgozása a Költségvetési főosztály feladata lett, természetesen az állami költségvetés kidolgozása mellett. Nőtt a számvitel szerepe és változott a tanácsok szabályozása is.”.

77 Ilonka: Az adózás története az őskortól napjainkig... i.m. 129. o.: „Ez különösen akkor fordult elő, ha mezőgazdasági jellegű vagy ipari tevékenységet végeztek ipari műhelyekben: a kovács, bognár, kádár, asztalos, lakatos, szíjgyártó által előállított termékek értékesítése, egyes ipari szolgáltatások, bérfűrészelés, szekérfuvarozás, pálinkafőzés, darálás, szerelés, javítás, a mezőgazdasági termények közül a káposzta, uborka, paprika tartósított állapotban való értékesítése, mesterségesen termesztett gomba, valamint nyílt vagy zárt vizekből kihalászott halak, közfogyasztás céljára levágott sertéshús, töltöttáru értékesítése után.”.

78 Ld. Herich: i.m. 26. o.

79 Bencsik – Szentkirályi: i.m. 21. o.

80 Ld. pl. a hazánkban 1982. január 1-től létesíthető gazdasági munkaközösségekben (gmk) és vállalati gazdasági munkaközösségekben (vgmk) dolgozókat.

81 Bencsik – Szentkirályi: i.m. 21. o.: „1987-ben több mint 9 ezer hagyományos gazdálkodó szervezet mellett közel 40 ezer új, különböző gazdálkodó társaság vagy magánszemély adóztatási feladatait kellett kezelni.”.

82 Lakatos Mária: A gazdaságpolitika hatása a magyar adórendszerre. Doktori értekezés. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2007. 48. o.

83 Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 50. o.

84 14/1987. (V. 13.) MT rendelet 1. § (1) Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) országos hatáskörű, központi államigazgatási szerv. Felügyeletét a Minisz-

tertanács a pénzügyminiszter útján látja el.

85 14/1987. (V. 13.) MT rendelet 3. § A Hivatal a feladatát a fővárosi, megyei adó- és ellenőrzési igazgatóságok (a továbbiakban: igazgatóság), illetve a fővárosi, megyei adófelügyelőségek (a továbbiakban: adófelügyelőség), valamint az Adóelszámolási Iroda útján látja el. 4. § (1) Az igazgatóságot a Hivatal irányítja.

86 14/1987. (V. 13.) MT rendelet 2. § (1) A Hivatal feladata: a) a hatáskörébe utalt adók tekintetében a jogi és magánszemélyek adóinak megállapítása, beszedése, ellenőrzése, kezelése és az azokkal kapcsolatos nyilvántartások vezetése. [...] (2) A Hivatal hatáskörébe tartoznak a jogi és magánszemélyek által fizetett adók és egyéb, az állami költségvetésnek megfizetendő pénzügyi kötelezettségek, valamint az állami költségvetésből kiutalt juttatások (továbbiakban: adók), kivéve az illetékeket, továbbá a külön jogszabályokban meghatározott egyes adókat, adójellegű kötelezettségeket és igazgatási szolgáltatások díjait.

87 14/1987. (V. 13.) MT rendelet 2. § (1) A Hivatal feladata: b) a hatáskörébe utalt pénzügyi ellenőrzések végrehajtása, c) a vállalati gazdálkodó szervezetek mérlegbeszámolóinak, az adóval kapcsolatos adatszolgáltatásoknak, pénzforgalmi adatoknak, az ellenőrzések megállapításainak, egyéb információknak az összegezése, elemzése, ezek alapján a pénzügyi-gazdasági folyamatok, különösen a szabályozók működésének, hatásának

értékelése és erről az érintett állami szervek tájékoztatása, d) a vállalati törzskönyvi nyilvántartás vezetése.

88 Földi – Hetényi – Gondos: i.m. 50. o.

89 Az adóreform által felölelt három fő területről (személyi jövedelemadó, forgalmi adó és vállalati jövedelemadó) ld. Lakatos: i.m. 48-49. o.

90 Kurtán Lajos – Kurtánné Vadászlaki Ilona: Az 1988. évi adóreform. Élet és Tudomány 2000. 3. sz. 20. o

91 Molnár Valéria: Adókikerülés az ÁFA hazai gyakorlatában. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica. 2006. 24. sz. 263-264. o.

92 Az új rendszerben az összes jövedelem összevontan adózott, a magasabb jövedelemmel rendelkezők nagyobb arányban járultak hozzá a közös kiadásokhoz, amelynek révén a személyi jövedelemadó a nemzeti jövedelem újraelosztásának fontos eszköze lett.

93 Kurtán – Kurtánné: i.m. 20. o.: „Az 1988. évi adóreform – a rendszerváltó országok közül egyedülálló módon – megelőzte a politikai rendszerváltozást. [...] Feltárta a gazdasági szerkezet, a jövedelemszerzés- és felhasználás, illetőleg az elosztáspolitikai ellentmondásait, a teherviselés egyenlőtlenségeit, és eltörölte a ‚kiváltságokat‘. Mindezzel nagymértékben hozzájárult az előző rendszer lebontásához.”.

Dr. Kecskés András

PTE ÁJK egyetemi docens

Dr. Bujtár Zsolt

PTE ÁJK egyetemi tanársegéd

Az értékpapírosítás és jogi szabályozása Kínában

Az értékpapírosítás szabályozása számos szabályozási kérdést vet fel nemcsak a 2007-2009-es pénzügyi világválságban betöltött szerepe, de a *hatékony tőkeallokáció* egyik fontos összetevőjeként egyaránt. Napjaink aktualitása az értékpapírosítás szempontjából, hogy a nemzetközi gazdaság a jelenleg az üzleti ciklus utolsó szakaszához ért, így az eddigi növekedés kifulladásra és recesszió következhet akár már a közeli jövőben. Az értékpapírosítás ugyanis a gazdaság ciklusai között két időszakban is fontos szerepet tölthet be. Egyrészt az üzleti ciklus *növekedés második kevésebb meredek emelkedéssel jellemezhető szakaszában* még jelentős tartalékokat szabadíthat fel, azzal, hogy a hitelezők számára forrásokat biztosít, és így a további növekedés motorjává válhat a kifulladás látszó vagy éppen egy alacsonyabb növekedési szintre visszaeső gazdasági helyzetben. A *recesszió* idején pedig az értékpapírosítás egy speciális új reneszánsza jöhet el a gazdaság pénzügyi szektorában, amikor a finanszírozó pénzintézetek immáron a nemfizető hiteleiktől kívánnak a nyilvános vagy zártkörű értékpapírosítások során megszabadulni. E folyamat keretében a saját (tőke)források hosszú távon veszteséges lekötésétől mentesülni tudnak és egyúttal új jövedelmezőbb és alacsonyabb kockázatú hitelekkel a hitelportfoliójukat megújíthatják és egyúttal a magasabb kockázatot és hozamot kereső intézményi befektetőknek jó befektetési lehetőséget biztosíthatnak az értékpapírosítás jogintézményének alkalmazásával.

A szerzők jelen tanulmányuk első részében az értékpapírosítás és annak folyamatának elhatárolását követően a feljövő piaci értékpapírosítási sajátosságokat tekintik át a fejlett piaci jellemzőkhöz viszonyítva. A kínai piac érték-

papírosítási szabályozása és várható trendjei képezi a tanulmány harmadik, fő részét, melynek keretében a három fő értékpapírosítási konstrukciót elemezve a kínai jogszabályi környezet tovább fejlődési kilátásaira is kitérnek a szerzők e jogintézmény vizsgálata során.

I. Az értékpapírosítás fogalmi elhatárolása és az értékpapírosítás folyamata¹

Az értékpapírosítás meghatározásakor szükséges alaposan megvizsgálni szerteágazó tevékenységet, azért, hogy megfelelően széles körű elhatárolás lefedje az értékpapírosítás rendkívül változatos formáit, ugyanakkor a folyamat pontos lehatárolását is lehetővé tegye mind jogi, mind gazdasági szempontból.²

Ahogy megjelenésük óta a történelem folyamán az folyamatosan történik, az értékpapírok lehetővé teszik tulajdonosaik számára a mögöttes eszköz feletti rendelkezési jognak a széles körben történő adásvételét. Ez a transformáció alapján az értékpapírosítással foglalkozó tanulmányok egyes szerzői az illikvid eszközök átalakítását piacképes (likvid) értékpapírokká tekintik értékpapírosításnak.³ A megközelítés ebben az esetben, azért nem megfelelően pontos, mert éppen a hitelek másodlagos piaca mutatja számos joghatóság esetében azt a megoldást, amely esetében, anélkül, hogy értékpapírosítanak az egyes követelésekből képzett portfóliókat, önálló szerződéses jogviszony alapján is kellően likvid másodlagos piac alakulhat ki – egy megfelelően szabályozott környezetben.

Az értékpapírosítás az Egyesült Államokban alakult ki az 1980-as évektől a modern formájában. Ekkortól, olyan, megfelelő pénzárammal rendelkező követelések kerültek át kontraktuális jogviszonyokból értékpapír formájú kötelezettségvállalásokba, mely folyamat során az eltérő kockázatú követelések eltérő típusú kockázati besorolásokkal rendelkező piacképes értékpapírokká testesülnek meg. Mindez a folyamat pedig jellemzően egy, az értékpapírosítás céljára kizárólagosan létrehozott, és annak létrehozójától elkülönült *speciális célú jogalany* (Special Purpose Entity – SPE) be-

vonásával, a követelések az SPE részére történő átadásával és azok fedezetére, az SPE által kibocsátott értékpapírok eladásával történt. A követelések a korai időszakban jelzálogkölcsönök voltak, ezt követően azonban az autókölcsöntől, a diákkölcsönökön át, a vevőkövetelésekig a követelések rendkívül széles körét fogták át a pénzügyi innováció dinamikus fejlődésének köszönhetően. A pontos definíció megalkotása során három, jól elkülöníthető jellemző azonban egyértelműen beazonosítható az értékpapírosítás folyamatában.

Az első és legfontosabb jellemző a fedezetként bevonható követelések körének a meghatározása. Ezek azon követelések lehetnek, melyek akár közvetlenül a követelésekből, akár *szintetikus módon* (derivatívák⁴ segítségével) biztosíthatják az értékpapír kibocsátója által a pénzügyi kötelezettségeknek megfelelő *pénzáramok*⁵ összességét. A *pénzáramok* léte azért fontos, mert az értékpapírosítás során létrejött értékpapírok jellemzően adósságjellegű kötelezettséget megtestesítő *kötvény típusú értékpapírok* megjelenését eredményezik a pénz- és tőkepiacon. A *kötvény* típuson belül is a *kamatkozó jelleg* a meghatározó. A különböző kölcsönök ugyanis folyamatos, időszakhoz kötött kamat- és akár tőketörlesztési kötelezettséggel biztosítják az időszakonként kamatfizetésekhez és tőketörlesztésekhez szükséges pénzeszközöket azaz a szükséges *pozitív pénzáramokat*.

Az *értékpapírosítás* második jól elhatárolható jellemzője a már említett folyamat, melyben a hitelezési kockázatok áttelepítése kerül sor az értékpapír létrehozójától egy független harmadik személyre, egy speciális célú jogalanyra, az *SSPE-re* (Securitizing Special Purpose Entity).

Erre a fenn említett önálló jogalanyba történő követelés-csomag elkülönülésre, azért van szükség, hogy az értékpapír kockázati megítélése és ezzel egyidejűleg annak a kockázata, hogy az *értékpapírosítást kezdeményező*⁶ jogalany a késedelmes vagy nemfizetés kockázata vagy akár a csőd kockázata is elkülönüljön a követelésportfólió ilyen típusú kockázataitól. Ebben az esetben ugyanis kizárólag a követelés portfólió kockázatát futja a követelések terhére kibocsátott értékpapírok tulajdonosa. Éppen ezen kockázat portfólió szintű nemteljesítési kockázatok csökkentésére kialakításra került az a speciális banki garancia⁷ és követelés több-

let fedezettségi jogintézmény,⁸ melyek még az átmeneti késedelmes fizetéstől is megóvhatják az értékpapír tulajdonosát. Azonban rendszerintű kockázat esetében már ezek a többlet garanciális elemek sem képesek a teljes portfólió leértékelődését ellensúlyozni, és ez ellen a kockázat ellen védelmet biztosítani. Ebben az esetben ugyanis a követelés portfólió jelentős része nemfizetővé válik, azaz a legnagyobb kockázatú értékpapíroktól indulva sorrendben az egyre kisebb kockázatú értékpapírok is nemfizetővé válnak a tömeges követelés nemteljesítések hatására. Itt érdemes megjegyezni, hogy mind az *intézményi befektetők* mind az értékpapírok hitelminősítését végző három, nagy egyesült államokbeli *hitelminősítő társaság* (Standard & Poor's, Moody's és a Fitch Ratings) azon feltételezéssel élt, hogy a megfelelő szintű területi kockázatmegosztás lehetővé teszi ennek a kockázatnak is kiküszöbölését a portfólió elv alapján.⁹ Azonban éppen ez a makrogazdasági szintű kockázat volt az a tényező, mely rendszer szinten nemcsak az Egyesült Államok, de a világgazdaság pénzügyi rendszere szintjén is jelentős nemfizetések sorozatát indította el a 2007-2009-es válság során, bebizonyítva, hogy a portfólió elv alkalmazása önmagában nem elégséges e kockázat teljes körű kizárására.¹⁰

A harmadik fontos jellemző az értékpapírosítás folyamatában a *szeletekre bontás* (*tranching*). A *szeletekre bontás* során a követelések eltérő minősége alapján eltérő kockázati jellemzőkkel rendelkező szeletek jönnek létre. Így lehetővé válik egy *KCGE* esetében is több, szeletenként eltérő kockázatú értékpapír kibocsátása vagy – másképpen megragadva az értékpapírosítás folyamatát – azonos típusú követelések portfólió fedezetére az eltérő portfólióelemeket csoportosítva eltérő kockázatú értékpapírok kibocsátása. A *tranching* során szeletenként eltérő mértékben, de a teljes portfólió esetében teljes körűen is megvalósul a hitelezési és ebből következően a nemfizetés kockázatának az átadása a hitelezőtől az értékpapír tulajdonosa felé.

A fenti szempontok összegzésével megállapítható, hogy az értékpapírosítás:

- a) meghatározott követelések portfóliójából vagy annak fedezetével
- b) közvetlenül külső, független jogalany (*KCGE*) bevonásával megvalósított vagy

strukturált ügyletek (derivatívák és garanciák) bevonásával létrehozott

- c) kockázati szintek szerint eltérő értékpapírok kibocsátásának és azok lejáratig történő pénzáramainak átadása,
- d) melynek során a hitelezői kockázat átadásra kerül az értékpapírok tulajdonosai részére (*hagyományos értékpapírosítás*)
- e) vagy pedig részben vagy teljesen a hitelezői kockázat átadása nélkül a strukturált ügyletek keretében történik a követelésekéhez hasonló pénzáramok generálása és átadása a befektetők részére (*származtatott értékpapírosítás*).

A fenti definíció alapján jól elhatárolható, hogy melyek azok a strukturált eszközök¹¹, amelyek több értékpapír együttes használatával alakítanak ki akár szerződéses formában¹² akár értékpapír formában és, nem tartoznak az értékpapírosítás szűken értelmezett, a fentiekben meghatározott definíciója szerint az értékpapírosítás fogalmkörébe.

Az értékpapírosítás folyamatát és annak egyes lépéseit szükséges ahhoz áttekinteni, hogy érthetővé váljon a folyamat mely alapján a követelés portfólióból illetve annak fedezetére eltérő kockázatú értékpapírok kerülnek kibocsátásra.

Az értékpapírosítás folyamatában az első lépés a követelés portfólió kiválasztása.¹³ Ez a kiválasztása két formában történhet. Egyrészt meglévő követelés portfólió leválasztása a többi, a pénzügyi intézmény mérlegében maradó eszköztől így alkalmassá téve azt egy KCGE-be történő átadásra. A másik lehetőség pedig az, hogy a piacon más pénzügyi szolgáltatótól olyan követelések vásárlásához követelések azonosítása, melyek alkalmasak az értékpapírosításra, azaz megfelelő kockázati struktúrával és pénzáramokkal rendelkeznek a kibocsátandó értékpapírok kockázati szintjének és pénzáramának biztosításához. Ezt követően illetve ezzel párhuzamosan a kizárólag erre a célra létrehozott KCGE megalapítása és csődtárolivá¹⁴ tétele következik, majd pedig a követelések átadására kerül sor a KCGE részére. A fenti feladatot az *originátor* azaz az értékpapírosítás kezdeményezője végzi, mely jogalany a követelés portfóliót az értékpapírosításhoz átadja illetve megvásárolja a KCGE számára annak létrehozását követően.

A második lépés az értékpapírok kibocsátása.¹⁵ Ennek a folyamatnak az első lépése a szelektálás azaz a kiválasztott követelésportfólió felosztása a különböző kockázati osztályokba. Ezt követően kerül sor az egyes kötvények fedezetének pontos meghatározására. Ahhoz, hogy a kötvény piacképes legyen szükséges az Egyesült Államokban az is szükséges, hogy legalább egy hitelminősítő megfelelően magas minősítéssel lássa el az értékpapírt, hiszen az értékpapír a kibocsátó üzleti múltja nélkül kerül a tőkepiacra. Az értékpapírosítás létrehozójának hitelminősítése, éppen a csődtávolság jelleg miatt nem mutathat megfelelő iránymutatást az értékpapír vásárlói számára sem a kibocsátáskor sem a másodlagos piacon. A jegyzési garanciavállalás azonban az értékpapírkibocsátások általános gyakorlatának megfelelően az értékpapírosításnál is segítheti a kibocsátás sikerességét.

A KCGE a kötvények értékesítésével biztosítja a forrást ahhoz, hogy ki tudja fizetni az általa megvásárolt követelések vételárát. Ezzel az értékpapírosítás kezdeményezője az általa kifizetett vagy portfóliójában tartott követelések ellenértékéhez jut és így az értékpapírosítás elsődleges, kibocsátási szakasza ezzel pénzügyileg is lezárul.

Ezt követően kezdődik a kibocsátott értékpapírok másodlagos piaci léte. Ez jellemzően nem egy szabályozott piaci jelenlét, hanem az értékpapírosítás kezdeményezője illetve szponzora által működtetett másodlagos piac. Ez a tény különösen fontos két szempontból: egyrészt a piac nem átlátható és ezért könnyen manipulálható a piac likviditását biztosító árjegyzői szerepet¹⁶ betöltő szereplő által. Másrészt a követelés portfólió megvásárlója vagy létrehozójaként értékpapírosítás kezdeményezője illetve szponzora a kialakult információs többletet a piac többi szereplőjével szemben tovább erősítheti, hiszen a másodlagos piaci információk birtokosaként is funkcionál.

A kibocsátást követően a pénzáramok mozgása a KCGE által meghatározott. A KCGE számára az adott értékpapírhoz rendelt követelések (mint értékpapír fedezet) pénzáramai biztosítják az értékpapírhoz kapcsolódó a kibocsátó által vállalt pénzügyi kötelezettségek fedezetét. Amennyiben sor kerül nemteljesítésre azaz a hozzárendelt követelésportfólió

nem képes az értékpapírban vállalt kötelezettség fedezetét biztosítani és a fizetést garantáló pénzügyi kötelezettség sem nyújt megfelelő védelmet, mert a helytállás nem terjed ki a tömeges követelésből eredő nemteljesítésre, akkor az értékpapír kibocsátója, a KCGE nemfizetővé válik. Ha azonban erre a rendkívüli esetre nem kerül sor a kibocsátott kötvény lejáratakor a fennálló tőke és az utolsó kamatfizetés is megvalósul és az értékpapír valamint az abból eredő követelések és kötelezettségek is teljes körűen kielégítésre kerülnek. Ezt a teljes körű pénzáram megfeleltetést a letétkezelők és vagyongazdálkodók meghatározott joghatóságok esetében trustok illetve az általuk megbízott pénzügyi szolgáltatók végzik.¹⁷

II. A feljövő országok¹⁸ értékpapírosítási jellemzői

A *feljövő országok* tőkepiacain az értékpapírosítás eltérő fejlődési pályát írt le, mint a fejlett országok értékpapírosítási modellje. Ez különösen igaz az Egyesült Államok és a fejlődő országok összehasonlításában. Míg ugyanis az Egyesült Államokban az értékpapírosítás kezdeti időszakában jellemzően a klasszikus értékpapírosítás valósult meg, addig a 2000-es évek elejétől már a *szintetikus értékpapírosítás*¹⁹ és az értékpapírosítási folyamat jelentős torzulásai is megjelentek. E vadhajtások vezettek oda, hogy az értékpapírosítás a subprime válság egyik kiinduló okaként került meghatározásra.²⁰

Az értékpapírosítás válságban betöltött negatív szerepére vonatkozóan *Steven L. Schwartz jogászprofesszor*²¹ a Duke University professzora az értékpapírosítás, a subprime válságot megelőző években az Egyesült Államokban bekövetkezett torzulásait öt pontban foglalta össze.²² Ezek a következők: a *jelzáloghitelek nem megfelelő arányú és minőségű használata az értékpapírosítás során*; az *originate to distribute modell*²³ *téves használata*²⁴; a *hitel adminisztrációját végző szervezetek működése során felmerülő érdekellentétek*;²⁵ a *matematikai modellek túlzott használata*,²⁶ a *hitelminősítők túlzott szerepvállalása a befektetői due diligence vizsgálat helyett*. A fenti torzító tényezők eredményeképpen egy olyan belső ösztönzési rendszer alakult az Egyesült Államokban az értékpapírosítás sze-

replói körében különösen az értékpapírosítást kezdeményezők és a szponzorok²⁷ esetében, melyben a gyenge fizetőképességű adósoknak akár a sokadik hitelt nyújtva egy eszközbuborék kialakulását eredményezték. Történt mindez anélkül, hogy erre a veszélyre megfelelően transzparens módon felhívták volna a hitelminősítők a befektetők figyelmét és anélkül, hogy a jogalkotók olyan jogi környezetet alakítottak volna ki, mely elvárta volna az intézményi befektetőktől a megfelelően prudens magatartást azaz a *due diligence* vizsgálatok előzetes és időszakos elvégzését. Ennek a tévesen rögzült teljesítmény elvárásai rendszernek az eredménye lett az, hogy az egyes piaci szereplők téves és torz magatartásainak hatásai összeadódtak²⁸ és a többi árnyékbanki működési modellel együtt azok egymás hatását felerősítve makrogazdasági krízishelyzetet: likviditási válságot eredményeztek.²⁹

A fenti negatív példával szemben a feljövő piacok értékpapírosítása, – hasonlóan az európai értékpapírosítási folyamatokhoz – egy jóval lassabb organikus növekedést eredményezett.³⁰

A másik fontos különbség a fejlődő és a fejlett piacok értékpapírosítási gyakorlata között, hogy a fejlődők esetében az értékpapírosítás a *nem teljesítő hitelek* (Non-Performing Loans – NPL) esetében alkalmazták először ezt a technikát, míg a fejlődő országokban a jól teljesítő követelések értékpapírosítása volt a jellemző a korai időszakban. A fejlődő piacok a késő 1980-as évektől kezdték el az értékpapírosítást. A hasonló mindkét országcsoporthoz esetében a korai alulszabályozottság azonban e tény mögött eltérő okok húzódnak meg. Míg az Egyesült Államokban és Európában a pénzügyi innováció sebességével nem tudott a jogalkotó lépést tartani, addig feljövő országokban a kis számú tranzakció miatt a jogalkotó egy piaci gyakorlat kialakulását követően kívánta csak jellemzően a szükséges támogató szabályozást utólag és lassan bevezetni. Ebbe a folyamatba avatkozott be a fentiekben említett 2007-2009-es *subprime válság*, ahol az Egyesült Államok piactorzító gyakorlata és szabályozási hiányosságai nemzetközi figyelmet keltettek a szabályozó hatóságok részéről.³¹ E riasztás hatására az IOSCO³² Feljövő Piaci Bizottsága 2009 szeptemberében egy speciális munka-

csoportot hozott létre mely összes feljövő piaci tagszervezetet számára kiküldött kérdőív alapján összeállított egy jelentést³³ a feljövő piaci értékpapírosítás gyakorlatáról. A jelentés célja az volt, hogy feltárja a pénzügyi kockázatok áterjedésének lehetséges forrásait az egyes joghatóságok területén és hogy megvizsgálja a pénzügyi instabilitás csökkentése érdekében tett intézkedések körét az egyes joghatóságok esetében. A kutatás megállapította, hogy a feljövő piacok egyre inkább összekapcsolódnak a fejlett piacokkal, ezért fontos a feljövő piaci tőkepiaci felügyelet bevonása a nemzetközi szabályozórendszer kialakításába és a tapasztalatok széles körű megosztása a fejlett és fejlődő országok között. Továbbá a makrogazdasági kockázatok csökkentése érdekében kiemelt célul tűzték a befektető és fogyasztóvédelmet valamint a *szabályozási arbitrázs*³⁴ minél alacsonyabb szinten tartását. A tőkepiacok hatékony működése az egyes nemzetgazdaságok tartós növekedésének a fontos összetevője, ezért fontos, hogy a szabályozás a funkció megvalósítását támogassa azonban úgy, hogy mindez ne jelentsen makrogazdasági többletkockázatot az adott joghatóság esetében.³⁵

Az IOSCO ugyanez a speciális munkacsoportja 2010-ben éppen a fenti felmérés alapján egy újabb riportban³⁶ foglalta össze immáron nemcsak a pénzügyi válság a tőkepiacokra gyakorolt hatásait a feljövő piacokon, de célul tűzte ki azt is, hogy a *strukturált pénzügyi termékekre* vonatkozóan szabályozási elvek meghatározza és a legjobb gyakorlatok meg is ossza a feljövő piacokon.

A továbbiakban a kínai értékpapírosítás történeti áttekintését követően a kínai értékpapírosítás szabályozási környezetét és jellemzőit vizsgálják a szerzők.

III. A kínai értékpapírosítás szabályozás története

A kínai értékpapírosítás az ázsiai feljövő piacokon belül is viszonylag későn jelent meg a tőkepiaci tevékenységek között. Az első feljövő piaci értékpapírosítás az úgynevezett *Brady kötvények* (Brady bonds) voltak a *Brady-terv* részeként.³⁷ A kötvény névadója Nicolas Brady Egyesült Államok pénzügyminisztere volt, és

valójában nem tekinthető valós értékpapírosításnak, hiszen *szindikált hitelek*³⁸ értékpapír formába történő átalakítására került mindössze sor, az Egyesült Államok által kibocsátott diszkontkötvények fedezete mellett. A program sikerét a feljövő piaci banki finanszírozás szűkössége és így magas kamatköltsége alapozta meg. Ugyanis, amíg az 1980-as évek második felében feljövő piaci kötvénykibocsátás kamata jellemzően 17% volt, addig a hasonló lejáratú amerikai államkötvény hozama 8% volt így a 13%-on értékpapírosított követelésekkel 4%-kal olcsóbb forráshoz jutott annak kibocsátója.³⁹ Mindezek mellett a bankok pozícióját tovább gyengítette az alacsony tőke és a szűkös forrásokon túl, a nemteljesítő hitelek folyamatosan növekvő többlet terhe is azzal, hogy egyre nagyobb céltartalékot kellett képezniük a növekvő nemteljesítő hitelállományra.

Ázsiában a feljövő piaci értékpapírosítás kezdete az 1990-es évek elejére tehető, amikor Hong Kong, Korea, Thaiföld és Indonézia voltak az úttörők, ahol a meglévő követelésállományok és pénzáramok értékpapírosítása volt a jellemző ellentétben az ekkor Latin-Amerikával ahol a jövőbeli pénzáramok értékpapírosítása terjedt el.⁴⁰ Ez utóbbi jövőbeli követelések olyan harmadik országra vonatkozó exportkinnlevőségekre vonatkoztak, melyek szerződésai még a követelések értékpapírosításakor nem kerültek megkötésre. Ami vonzóvá tette ezt a befektetést a külföldi és hazai befektetők számára az éppen az adott exportőr nemzetgazdaságánál kedvezőbb *szuverén adós minősítéssel* rendelkező export célországba történő kitétség volt.⁴¹ Az *1997-es ázsiai valutaválságot* követően ezért is terjedt el Ázsiában is a feljövő országok körében az értékpapírosítás ezen a jövőbeli pénzáramok fedezetére vonatkozó értékpapírosítás, hiszen az egyes valutaválságokban érintett országokban működő vállalkozások és természetes személyekkel szembeni követelések minősítése nem lehetett jobb az adott ország szuverén adósminősítésénél.⁴²

A kínai értékpapírosítás előzményének tekinthető a *Bank of China* 1979-től indult mérlegen kívüli tevékenysége. Annak ellenére, hogy ekkor már kétszintű bankrendszer működött Kínában. Az 1990-es évektől kezdve pedig már Kínában is előtérbe került a magántulajdonban lévő lakóingatlanok arányának növelése.⁴³ Az

első tényleges értékpapírosításra 1992-ben került sor Kínában. A Hainan Sanya hajtotta végre ezt az első banki szponzor által támogatott értékpapírosítást. 1997-ben az állami tulajdonú hajózási társaság (China Ocean Shipping Company) bevételeit sikerült értékpapírosítani egy olyan környezetben, ahol a jogi szabályozás még gyakorlatilag nem létezett az értékpapírosításra.⁴⁴ 1998-ban pedig – az Egyesült Államok Freddie Mae⁴⁵ jelzáloghitelezést támogató intézményének mintájára létrejött – Shanghai Housing Authority egy olyan értékpapírosítást hajtott végre, ahol az állami jelzálog hitelintézet a *jelzálogügynök és garantőr* is volt egy személyben. Szintén ebben az évben a kínai állam a nagy infrastrukturális beruházások így autópálya építések és hasonló jelentős állami projektek értékpapírosítás útján történő refinanszírozását lehetővé szabályozást vezetett be.

1999-ben állami vagyongazdálkodó társaságokat (Asset Management Company – AMC) hoztak létre a nemteljesítő hitelek értékpapírosításának a támogatására.⁴⁶ A mintát az Egyesült Államokban a *takarékszövetkezeti válságban*⁴⁷ felhalmozott nemteljesítő, toxikus hitelek kezelésére létrehozott *Resolution Trust Corporation* (RTC)⁴⁸ szolgáltatta. Olyannyira, hogy a korábbi RTC elnököt, William Seidmant is alkalmazta az AMC program. A cél hasonló volt a felhalmozott nemteljesítő hitelek által lekötött tőke és likviditás felszabadítása a bankrendszerben.⁴⁹ Az AMC program keretében 1,4 billió RMB összegben került sor értékpapírosításra és a program a *Brady-terv* által alkalmazott amerikai államkötvények fedezete mellett valósult meg.⁵⁰

A kínai értékpapírosítás következő jelentősebb hulláma 2005-ben indult el egy kísérleti program keretében, amelyet aztán a 2008-ban kitört *subprime válság* az Egyesült Államokban megakadt a kínai hatóság a *subprime buborék* tovagyrúzó hatásától való félelem által kialakult óvatosság miatt. Ekkora már a kínai értékpapírosítás az ügyféligenyeknek szélesebb körben eleget téve különböző földrajzi lokációkból és eltérő hiteltípusokból képzett kibocsátást is meg tudott valósítani. A 2005-ös kísérleti programnak négy fő célja volt. Az első cél a bankok hiteleszközeinek a kockázatának szétterítése a gazdaságban illetve részben átadás a befektetők számára. A második cél a pénzügyi

zetek megszabadítása a nemteljesítő hitelektől. A harmadik és a negyedik cél is összefüggött egymással, ahogy az első kettő is. A nem pénzügyi vállalkozások könnyebb forráshoz juttatása és a befektetők befektetési lehetőségeinek szélesítése a kínai és keresleti oldal összekötésével valósulhat meg az értékpapírosítás segítségével.⁵¹

A 2005 és 2008 közötti időszakban a *China Development Bank* által létrehozott fedezett vállalati hitelkövetelések (*Collateralized Loan Obligations – CLO*) és a *China Construction Bank* által kezdeményezett lakossági jelzáloghitelekkel fedezett értékpapírosítás (*Residential Mortgage Backed Securities- RMBS*) volt a meghatározó értékpapírosítási forma a kínai tőkepiacon. 2005 és 2008 között összesen 13 értékpapírosításra került sor 50 milliárd RMB értékben a fenti két típus mellett autóhitelek és nemteljesítő hitelek fedezetére egyaránt.⁵² 2008-ban a *subprime válság* kibontakozásának hatására mind az Egyesült Államokban mind Európában jelentősen visszaesett az értékpapírosítási tranzakciók száma és értéke. Ezzel ellentétben 2008-ban egy kisebb növekedési hullám volt megfigyelhető Kínában. Ennek oka egyértelműen a kedvező kínai gazdasági helyzet, ami abban foglalható össze, hogy a kínai gazdaságpolitika az *anticiklikus gazdaságpolitikát*⁵³ megvalósítva a válság alatt további hitel oldali likviditást tudott a gazdaságba pumpálni ellentétben az Egyesült Államokkal, ahol ez az eszköz már nem állt rendelkezésre. Így bár a *Bank of China-nak* is, mint a legjelentősebb ázsiai subprime értékpapírosított portfólióval rendelkező intézményi befektető is jelentős portfólió-eszköz romlással kellett szembenéznie (közel 8 milliárd USD összegű értékpapírállományának a negyedét kellett veszteségként elkönyvelnie).⁵⁴ Azonban a pénzügyi rendszer felügyeleti szerveként az értékpapírosítási szabályok egyértelműbbé és átláthatóbbá tételével már önmagában elég impulzust adott az értékpapírosítások volumenének növeléséhez. Ezek az intézkedések pedig a pénzügyi intézetek, mint értékpapírosítást kezdeményezők felé az értékpapírosítások szigorúbb kezelésére vonatkoztak, azon belül is a hitelkockázatok szigorúbb kezelésére a valódi kockázat átadás biztosítására, a kockázattadás pontos kezelésére, a tőkekövetelményekre vonatkozó előírások szigorúbb betartására,

valamint a belső ellenőrzés és kockázatkezelés javítására és a közzétételi szabályok betartatására és a végül, de nem utolsósorban az értékpapírosítások egységesítésre.⁵⁵

2012-ben egy újabb kísérleti program indult először 50 milliárd remninbi (RMB) kerettel, melyet aztán a *Kínai Állam Tanács* (PRC State Council) 2015. május 13-án 500 milliárd RMB összegre emelt.⁵⁶ A késői indulás ellenére a 2017-re a kínai értékpapírosított követelések nagysága elérte az 1500 milliárd RMB értéket, amivel a kínai gazdaság a második helyre küzdött fel magát az Egyesült Államok mögé.

A késői kínai értékpapírosítás okai között mindenképpen érdemes kiemelni a közel 30 éves töretlen növekedés időszakát az 1980-as évektől egészen napjainkig. Ez azért fontos tényező, mert így a kínai banki válságkezelési gyakorlat nem alakulhatott ki a kereskedelmi bankok szintjén. Bár volt egy csődközeli állapot 1999-ben az 1997-es ázsiai válság tovagyrúzó hatásaként, de ezt a kínai vezetés olyan jól kezelte, hogy csak évekkel később derült fény.⁵⁷ A másik fontos tényező a nemzetközi trendekhez késői csatlakozásban a rövid követelés és hiteltermék élet történetek és a szabályozás átfogó jellegének hiánya mellett a külföldi intézményi befektetők piaci hozzáféréseinek lassú és fokozatos biztosítása volt.

IV. A kínai értékpapírosítási konstrukciók

A továbbiakban az egyes jellemző kínai értékpapírosítási típusokat tekintik át a szerzők és ezek kapcsán a kínai tőkepiaci felügyeleti rendszer működését, mely meghatározó jelentőségű az értékpapírosítások tekintetében is.

Az egyes értékpapírosítási konstrukciók között az alapvető eltérés a követelés portfólióban lévő eszközök, a konstrukciót engedélyező felügyeleti szerv, a másodlagos piac megléte, az értékpapírosítást kezdeményező és a megcélzott befektetők körében határozható meg.⁵⁸ Ezért ezeket a jellemzőket kiemelve kerül elemzésre a három konstrukció.

Az első értékpapírosítási konstrukció az *eszközfedezettű kötvények* (*asset-backed notes – ABN*) köre, melyeket a nem pénzügyi szolgáltatók bocsáthatnak ki a pénzügyi piacok intézményi

befektetőinek a szövetségének (*National Association of Financial Market Institutional Investors – NAFMII*) szabályai által. Tehát ez egy részben önszabályozó piaci szervezet által meghatározott⁵⁹ értékpapírosítási forma Kínában. Azonban az általános jogi keretet a kínai jegybank 2008 áprilisában kiadott rendelete rögzíti,⁶⁰ mely kínai jegybanktörvénnyel⁶¹ összhangban meghatározza a kibocsátott értékpapír típusát,⁶² amely egy *adósság típusú kötelezettség vállalás* (*debt instrument*) a nem pénzügyi intézmények részére, és amely a kínai bankközi kötvénypiacon⁶³ meghatározott időszakon belül kamat és tőke fizetésére kötelezi az értékpapír kötelezettjét. A regisztrációs, a letétkezelési és elszámolási kötelezettségeket pedig a kínai központi értéktár és elszámolóház⁶⁴ látja el.

A konstrukció legfontosabb jellegzetessége a *trust intézmény* igénybevétele. A speciális célú jogalany vagy KCGE helyett itt egy speciális célú trust látja el csődfüggetlen harmadik személy szerepét, amely részére a követelés portfólió átadásra kerül. A *trust kedvezményezett* *vagyon jegyeket* (*beneficiary certificate*) bocsát ki, amiből a trust megvásárolja a követeléseket az értékpapírosítás kezdeményezőjétől. Az értékpapírosítás során a befektetők biztonságát és a trust folyamatos képességét a kamatok fizetésére és a tőketörlesztésre vonatkozóan egy *garantőr társaság* és egy másik pénzügyi intézmény által nyújtott *likviditást biztosító hitelkeret* erősíti. A kifizetések biztonságát az értékpapírosítást kezdeményező és a befektetők között a már említett *központi elszámolóházon* túl egy letétkezelő bank közbeiktatása is segíti. A befektetők köre ebben a konstrukcióban a devizabelföldi pénzügyi intézmények és nem pénzügyi intézmények mellett a devizakülföldi jegybankok szuverén alapok és minősített intézményi befektetőkre terjed ki. A követelések is széles körben meghatározottak a konstrukció vonatkozásában, így a *vállalati vevő követelések*, *lízings követelések*, *trust kedvezményezett jogok* (*trust beneficiary rights*) és az infrastrukturális eszközökhez valamint kereskedelmi ingatlanokhoz kapcsolódó jogok. A konstrukció előnye az értékpapírosítást kezdeményező számára, hogy a *NAFMII engedély* megszerzését követően 2 évig értékpapírosítási tranzakciókat úgy valósíthat meg, hogy csak bejelentési kötelezettséggel bír az újabb tranzakció. Az egyetlen feltétel, hogy

az engedélyt megszerzését követő 6 hónapon belül az első értékpapírosítási tranzakciót le kell bonyolítani.⁶⁵ A további előny, hogy az értékpapírosítást kezdeményezőnek nem szükséges *hitelkockázati kitettséget*⁶⁶ megtartania⁶⁷ az értékpapírosított követelésportfolióból. Az értékpapírosítás során csak a nyilvános forma igényel megfelelő minősítésű hitelminősítést, kivéve a legalacsonyabb⁶⁸ minősítésű szeletet (tranche) és a zártkörű formát, ahol nem szükséges a hitelminősítő alkalmazása.

A második értékpapírosítási konstrukció a CBIRC⁶⁹ *SPT (Special Purpose Trust)*. A konstrukció lényege, hogy az értékpapírosítást kezdeményezője a hitel eszközöket a speciális célú trust vagyongazdálkodójának átadja, majd az hitelkövetelések fedezetére több szeletre osztott *trust certifikátokat* bocsát ki CLO formában. Az értékpapírosítást kezdeményezők köre CBRIC által felügyelt pénzügyi intézetek körére terjed ki: kereskedelmi bankokra, regionális bankokra és olyan pénzügyi intézetekre amelyek körébe a finanszírozó társaságok a lízingtársaságok a vagyongazdálkodók és a lízing finanszírozó társaságok is tartoznak. A konstrukció jellemzője a kockázati kitettség megtartása – a *skin in the game* gyakorlása – vagy a horizontális vagy a vertikális szeletelésből választva. A *horizontális szeletelés* szerint a junior szeletből legalább öt százalékos kitettséget kell megtartani. A *vertikális szeletelés* szerint a junior szelet öt százaléka mellett a senior szeletekből is 5-5%-ot kell megtartania, úgy hogy az összkitettség legalább öt % legyen a teljes eszközportfolióból. Az így megtartott *hitelkitettséget* az értékpapírosítást kezdeményezőnek a lejáratig meg kell tartania.⁷⁰

A harmadik konstrukció pedig a CSRC *ABSP*⁷¹ *struktúra*, melynek lényege hogy bár az összes vállalati követelés esetében lehetőséget biztosít, mint az értékpapírosított követelések alapjául szolgáló eszközre, azonban ez valójában csak a nem-pénzügyi intézmények mint független lízingtársaságok, autópálya díjbeszedő társaságok elektronikus kereskedelem foglalkozó platformok és a telekommunikációs szolgáltatók. A konstrukció során egy értékpapírforgalmazó társaság vagy egy vagyongazdálkodó társaság leányvállalata bocsát ki értékpapírokat, mégpedig a leendő értékpapírosított követelések különböző kockázatú szeleteire el-

térő értékpapírokat, melyek a *program (ABSP)* egyes szeleteire kedvezményezett jogosultságot biztosítanak. Az így befolyt kibocsátási értékből a követelések megvásárlásra kerülnek, mely követelések pénzáramai biztosítják a különböző szeletek kamat és tőkekötelezettségeinek a teljesítését. A konstrukció befektetői lehetnek mindazok a természetes és jogi személyek, melyek a *minősített befektetői kategóriába* tartoznak és amelyeket a CSRC jóváhagy. Az értékpapírosítást kezdeményezők számára a konstrukció előnye, hogy *nincs szükség a hitelkockázat megtartására valamint nem szükséges hitelminősítő bevonása sem*. A befektetők számára e két kockázatot növelő tényezőt azonban jelentős mértékben ellensúlyozza az a tény, hogy az így kibocsátásra kerülő értékpapírok a Sanghaji vagy a Sencseni tőzsdékre bevezetésre kerülnek azt követően, hogy a tőzsdére történő bevezetésüket kérelmezték és a bevezetési követelményeknek a kibocsátott értékpapír megfelel.⁷²

V. A kínai értékpapírosítás jövője – a szabályozás lehetséges irányai

A kínai értékpapírosítás szabályozási környezete jelentős fejlődésen ment át az elmúlt 20 évben. Az a tény, hogy a nemzetközi megmérettetésben kínai értékpapírosított követelések piaci értéke a második helyezést érte el 2018-ra, önmagában is egy kiemelkedő teljesítményként értékelhető, különösen a késői indulást is figyelembe véve. Azonban a jogi környezet még mindig egy relatíve zárt piacot feltételez. Az értékpapírosítás lényege – a banki finanszírozás kockázatmegosztása a tőkepiaci szereplőkkel – még kevésbé valósulhat meg a kínai piacon, mivel a belföldi pénzügyi intézmények között, mint értékpapírosítást kezdeményezők és mint befektetők között kerül a hitelkockázat érdemben átadásra. A befektetői kör belföldi és nemzetközi szélesítésével a hitelkockázatok terítése jóval szélesebb körben valósulhatna meg Kínában is. Ezért szükséges lenne egy-egy értékpapírosítási struktúra kialakítása, azaz a második és harmadik az SPT és ABSP közötti különbség megszüntetése. Hasonlóan a külföldi intézményi befektetők esetében az *onshore*⁷³, azaz a belföldi kötvénypiachoz törté-

nő közvetlen hozzáférés engedélyezése lehetne egy olyan lépés, amely szélesebbre tárhatja a befektetők körét nemzetközi szinten is a kínai értékpapírosítás előtt. A harmadik jelentős többevonást eredményező lépés pedig az adójogszabályok területén az 2018. augusztus 30-i, a Kínai Államtanács által jóváhagyott három éves forrásadó mentesség⁷⁴ véglegessé tétele lehetne a külföldi befektetők *onshore* kötvénypiaci befektetéseire vonatkozóan.⁷⁵

Egy további javaslat a hitelminősítők szerepét és Kínában is megtépzott hitelességének helyreállítását szolgálná. E szerint érdemes a kínai jogalkotónak megfontolnia a kettős hitelminősítés bevezetését, ezzel egyfajta minőségbiztosítási szempontot is beemelve a hitelminősítés rendszerébe, de az igazi áttörés éppen a kibocsátó fizet – *issuer pay* – modellről (jelen esetben az értékpapírosítást kezdeményező vagy a speciális célú trust) a befektető fizet – *investor pay* – modellre való áttérés jelenthet.⁷⁶

Jegyzetek

1 Lásd Bujtár Zsolt Az értékpapírosítás újraszabályozásának egyes kérdései az Európai Unióban Európai Jog megjelenés alatt.

2 Ferencz Barnabás: Interdiszciplinaritás a kereskedelmi jogban: A jog és a közgazdaságtan összefüggései JURA 2016. 2. sz. 248-253. o.

3 Deku, Solomon – Kara, Alper: Securitization Past, Present and Future. Palgrave Macmillan, London. 2017. 8. o.

4 A derivatívák vagy másnéven származtatott eszközök a mögöttes eszközök árfolyam-, illetve pénzmozgásait követik le közel teljes körűen. Amennyiben a származtatott eszköz tőkeáttétellel is rendelkezik, akkor a tőkeáttételnek megfelelően, a mögöttes termék árfolyam- illetve pénzmozgásainak az áttétel nagyságának megfelelő módon, többszörös nagyságrendben valósul meg.

5 A pénzáramok azok a pénzmozgások összességét jelöli, amely egy követelés akár szerződéses akár értékpapír formában fennálló időtartama alatt a két szerződő fél kötelezettségeinek eleget téve, egymással szemben ténylegesen teljesít.

6 Az értékpapírosítást kezdeményező az a jogalany, aki a követelések jogosultjaként az eredeti követelést megkötötte vagy a követelés portfóliót az értékpapírosítás céljából a megvásárolta a KCGE javára és annak nevében eljárva.

7 A banki garancia az a pénzügyi intézet által vállalt kötelezettségvállalás, ahol bank a késedelmes vagy nemfizetés esetén belép kötelezettként és ezzel biztosítja jelen esetben az előzetesen várható pénzáramok késedelem nélküli teljesülését

8 A fedezetértékelési arányszámnak vagy biztonsági sávnak (*haircut*) az a többletfedezet nevezzük, amit a követelések esetleges nemfizetése esetére többletkövetelés állományként elvár a követelés portfólió jogosultja annak kötelezettjétől. Ezzel a többletfedezettséggel is csökkenthető a késedelmes vagy nemfizetés kockázata, azaz a pénzáramok elvárt teljesítésének biztonsága.

9 Lásd The Financial Crisis Inquiry Commission of the United States of America: The Final Report on the National Commis-

sion on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States The Financial Crisis Inquiry Report, Official Government Edition Submitted by the Financial Crisis Inquiry Commission Pursuant to Public Law III-21 January 2011 120-122. o.

10 Lásd Lentner Csaba – Zéman Zoltán: A pénzügyi válság bankszabályozási kontroll elveinek meghatározóbb történeti elvei Európai Jog 2017. január 8-14. o.

11 A strukturált eszközök olyan összetett, jellemzően intézményi befektetők nagyvállalatok részére kínált személyre szabott pénzügyi termékek, melyek több termék illetve szerződés együttes megvalósulásával biztosítja a szerződő fél speciális pénzügyi igényeinek a kielégítését.

12 Az Egyesült Államokban alkalmazott értékpapír jog szerint a szerződés vagy szerződések összessége is tekinthető értékpapírnak, ha az vagy azok összessége megfelel az 1946-os SEC vs. Howey perben meghatározott Howey teszt kritériumainak. Ezek a kritériumok az alábbi négy szempontnak történő együttes megfelelést ölelik fel: pénz befektetésére kerül sor; a befektetés során a befektető eredményelvárását támaszt a tranzakcióval szemben; a befektetés egy gazdasági vállalkozásba történik; az eredmény a kibocsátó vagy egy harmadik fél teljesítményének a következménye.

13 Lásd Deku – Kara: i.m. 8-9. o.

14 A csődtávoli (bankruptcy remote) kifejezés azt jelenti, hogy az ilyen jogalany teljes körűen elkülönül annak létrehozójától, így a létrehozó csődje esetén a csődtávoli jogalany eszközei a létrehozó csőd eljárása alá nem vonhatók be.

15 Lásd Deku – Kara: i.m. 8-9. o.

16 Az árjegyző az a jellemzően befektetési szolgáltató vagy természetes személy, amelyik egy meghatározott nagyságrendű pénzügyi eszközre, folyamatosan vételi és eladási kötelezettséget vállalva biztosítja az eszköz likviditását, azaz az árjegyző nélküli piaci árrésnél szűkebb ársávot, valamint a folyamatos vételi és eladási árfolyamok alapján az üzletkötések megvalósulását.

17 Például az Európai Unióban az Európai Parlament és az Tanács (EU) 2017/2402 rendelete (2017. december 12.) az értékpapírosítás általános keretrendszerének meghatározásáról, az egyszerű, átlátható és egységesített értékpapírosítás egyedi keretrendszerének létrehozásáról, valamint a 2009/65/EK, a 2009/138/EK és a 2011/61/EU irányelv és a 1006/2009/EK és a 648/2012/EK rendelet módosításáról 2. cikk 13. pontja szerint a hitelezéssel kapcsolatos szolgáltatásnyújtó az a jogalany, mely egy „olyan szervezet, amely napi szinten foglalkozik vásárolt követelések egy halmaza vagy az alapul szolgáló hitelkitettségek kezelésével”

18 A fejlődő vagy feljövő országok (developing or emerging countries) a fejlett országok (developed countries) két eltérő fejlettségű országcsoporthoz tartoznak. Maga az elnevezés is a két országcsoporthoz viszonyításból ered. A leginkább megfelelő meghatározás az, amely, mely három oldalról is definiálja a feljövő piacokat. A meghatározás első eleme az, hogy egy főre jutó vásárlóerő paritáson alapuló nemzeti jövedelem az EU átlag 10 és 75%-a közé kell esnie. Másodsorban az elmúlt évtized(ek) egy olyan jelentős növekedési időszakot kell átfognia, ahol a növekedés üteme jóval a világgazdasági átlag feletti volt. Végül harmadik fontos jellemző, hogy egy gazdasági és jogi intézményi átalakulás eredményeképpen jelentősen növekedett a világgazdaság felé az adott nemzetgazdaság nyitottsága. Ezek a szempontok alapján a világgazdasági GDP 45%-át és a világ népességének közel felét teszik ki fenti hármas definíciónak megfelelő feljövő piaci ötven ország. Lásd Vercueil, Julien: Les pays émergents. Brésil – Russie – Inde – Chine. Mutations économiques et nouveaux défis (Emerging Countries. Brazil – Russia – India – China.

Economic change and new challenges, in French). Bréal, Paris 2012. 232 o.

19 A szintetikus értékpapírosítás: olyan értékpapírosítás, amelynél a kockázati transzfer hitelderivatívákkal vagy garanciákkal valósul meg, és az értékpapírosított hitelkockázatok az értékpapírosítást kezdeményező kitétségei maradnak.

20 Lásd The Financial Crisis Inquiry Commission of the United States of America: i.m.

21 Schwartz, Steven L. 1974-ben szerzett jogi diplomát a Duke University-n. Azóta folyamatosan a Duke University-n tanít, 1996 és 2004 között a jogi kar professzora. 2004-től az üzleti jog Stanley A. Star professzora, szintén a Duke University-n. Fő kutatási területei: a strukturált ügyletek, az értékpapírosítás, a tőkepiaci jog és a tőkepiacok szabályozása. Alapítója és első igazgatója a Duke University Global Capital Markets Centernek. 1974-től 1989-ig a Shearman & Sterling munkatársa majd partnere a nemzetközi piacok és vállalatfinanszírozás valamint az értékpapírosítás és reorganizáció területén. 1989-től 1996-ig a Kaye, Scholer, Fierman, Hays & Handler, New York partnere, majd ezt követően 2007-ig a Structured Finance Practice Group speciális tanácsadója.

22 Lásd Schwartz, Steven L.: Securitization, Structured Finance, and Covered Bonds. Journal of Corporation Law 2013, Vol. 39. No. 1. 131-140. o.

23 Az originate to distribute modellben a követelések létrehozásának célja az értékpapírosításhoz szükséges követelések generálása, azonban a cél miatt a hitelkockázatok várható átadásával a hitelek minősége az egyre szűkebb jól fizető adós miatt jelentősen csökken. Így alakulhatott ki egy önálló a jól fizető adósoknál (prime) gyengébb hitelképességgel rendelkező kötelezett szegmens a subprime adósok köre.

24 Lásd Schwartz: i.m. 134-136. o.

25 Lásd Schwartz: i.m. 136-137. o.

26 Lásd Schwartz: i.m. 137-139. o.

27 A szponzor pedig olyan hitelintézet vagy befektetési szolgáltató, amely értékpapírosítási programot vagy más értékpapírosítást hoz létre és működtet vagy ehhez értékpapírokat vásárol és azok napi szintű aktív portfóliókezelésre olyan szervezetet bíz meg, aki erre jogosult

28 Lásd Szalay Gábor – Vállalati botrányok és esetek áttekintése különös tekintettel a felelős társaságirányítás és a transzparencia kérdésköreire (I): A Postabank-jelenség JURA (2017) 23. évf. 1. szám 389-398 o.

29 Lásd Zéman Zoltán – Kalmár Peter – Lentner Csaba: Evolution Of Post-Crisis Bank Regulations And Controlling Tools: A Systematic Review From A Historical Aspect. Banks And Bank Systems. 2018. 13. évf. 2 szám 130-140. o.

30 Halmi Péter Az európai növekedési potenciál erőzítője és válsága. Közgazdasági Szemle 62. évf. 4. szám 379-414. o.

31 Bélyácz Iván – Szász Erzsébet: Ciklikus pénzügyi válság, vagy szisztematikus rendszerhibák tragikus összeadódása? Gazdaság és Pénzügy 2016. 2. sz. 86-109. o.

32 Az Értékpapír Felügyelet Nemzetközi Szervezete (International Organization of Securities Commissions – IOSCO) 1983 áprilisában jött létre Madridi székhellyel. A szervezet szorosan együttműködik a G-20 szervezetével valamint az Financial Stability Board-dal. Főbb céljai: az értékpapírpiacon szabályozásában való együttműködés a tőke és pénzpiacok átlátható működésének biztosításával és rendszerszerű kockázatok feltárásával; a befektetők védelmének erősítése a felügyeleti információk megosztásával a nem megfelelő piaci gyakorlatok tekintetében; a globális és regionális információ megosztással a piacok és a piaci infrastruktúra fejlesztése érdekében. 2018 áprilisában 218 tag-

jából 128 értékpapír felügyelet, 26 nemzetközi vagy regionális felügyeleti szerv és 64 önszabályozó piac szervezet volt.

33 IOSCO: Impact On and Responses of Emerging Markets to the Financial Crisis Final Report Emerging Market Committee of the International Organization of Securities Commissions 2009. szeptember

34 A szabályozási arbitrázs, során az adott tevékenységet üzletszerűen végző jogalanyok a kevésbé szigorúan szabályozott vagy nem szabályozott gazdasági területek igénybevételével élnek, akár az alkalmazott jogi forma, akár konkrét tevékenység tekintetében.

35 IOSCO: i.m. 5-6. o.

36 Securitization and Securitized Debt Instruments in Emerging Markets Final Report Emerging Market Committee of the International Organization of Securities Commissions 2010. október

37 Buchanan, Bonnie G.: Securitization and the Global Economy History and Prospects for the Future, Palgrave-Macmillan, London 2017. 142. o.

38 A szindikált hitelezés során egy vezető pénzintézet több pénzintézetet von be a nagy összegű és jelentős kockázatú hitelügylet közös finanszírozására.

39 Buchanan: i.m. 141. o.

40 Hill, Claire: Latin American securitization. The case of disappearing political risk Virginia of International Law, 1998, Vol. 38, No. 3. 295-303. o.

41 Buchanan: i.m. 147-151. o.

42 Buchanan: i.m. 151-152. old

43 Buchanan: i.m. 160. o.

44 Buchanan: i.m. 160. o.

45 A Fannie Mae, amely a Federal National Mortgage Association rövid neve, 1938-ban került megalapításra. Azzal a céllal jött létre, hogy olyan jelzálogokat vásároljon, melyeket az állami FHA (Federal Housing Agency) hitelfedezeti biztosítása véd. A program során azon magánszemélyek lakáshoz jutását támogatták, akik számára a piaci lakáshitelek nem elérhetőek. 1968 után a Ginnie Mae létrehozását követően státusza GSE-vé (Government Sponsored Enterprise) vált. A GSE státusz nem jelent állami garanciavállalást, de még szükségszerűen állami tulajdont sem. De a piaci szereplők ennek ellenére az állam implicit garanciájával, helytállásával számolnak, azzal, hogy az állam nem hagyja ezeket a társaságokat csődbe menni és szükség esetén beavatkozik a védelmük érdekében.

46 Buchanan: i.m. 160-161. o.

47 Az 1986-89-es takarékszövetkezeti válság (savings and loans crisis) az Egyesült Államokban több mint 1000 takarékszövetkezet csődjét eredményezte. Az 1970-es évek olajválságát követően a takarékszövetkezetek a jelentős fix kamatozású hitelkihelyezéseiken a piaci kamatok jelentős növekedése miatt elszenvedett veszteségek ellensúlyozására spekulatív pozíciókat alakítottak. Azonban a megfelelő kockázatkezelés hiányában valamint a betétbiztosítás nyújtotta téves biztonságérzetre támaszkodva az újonnan kialakított pozíciók további veszteségeket eredményeztek. A válság különösen megviselte Texas állam gazdaságát, ahol esetenként korrupcióval is társult a kockázatos ügyletek nyitása így csődbe ment takarékszövetkezetek fele ebben az államban volt bejegyezve és a csődök hatására az Texas állam gazdasága recesszióba fordult.

48 A Resolution Trust Corporation-t (RTC) 1989-ben hozta létre Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act of 1989 (FIRREA) azzal a céllal, hogy a csődbe ment takarékszövetkezetek követeléseit kezelje és a volt betétesek számára megfelelő védelmet biztosítson.

49 Buchanan: i.m. 160-161. o.

50 Buchanan: i.m. 160-161. o.

51 Buchanan: i.m. 160-161. o.

52 ASIFMA (Asian Financial Markets Association) az ázsiai térség több mint 100 vezető pénzügyi szolgáltatójának szakmai szövetségének kiadványa ASIFMA Growing Asia's Markets 2018 ASIFMA Securitisation in Asia 2018, 2018. szeptember 16. o. lásd <https://www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/09/asifma-2018-securitization-handbook-final-003.pdf> (2019.01.15.)

53 Az anticiklikus gazdaságpolitika olyan gazdaságpolitikai eszközrendszer, mely a gazdasági ciklussal ellentétes hatást kíván elérni, azaz tompítja azok hatásait. Különösen recesszió esetén fontos az ellenirányú hatás elérését célzó eszköz alkalmazása. Azonban a túlfűtött gazdasági helyzetben is alapvető szükségesség, hogy az állami szerepvállalás a kialakuló buborék méretének és negatív hatásának csökkentésére törekedjen.

54 Az anticiklikus gazdaságpolitika olyan gazdaságpolitikai eszközrendszer, mely a gazdasági ciklussal ellentétes hatást kíván elérni, azaz tompítja azok hatásait. Különösen recesszió esetén fontos az ellenirányú hatás elérését célzó eszköz alkalmazása. A túlfűtött gazdasági helyzetben is fontos az állami szerepvállalás a kialakuló buborék méretének és negatív hatásának csökkentésére.

55 A 2008. február 4-én kínai bankfelügyelet felhívása (Notice of China Banking Regulatory Commission on Further Improving the Management of Credit Assets Securitization Business) Lásd Fuchita Yasuyuki – Herring Richard J. – Litan Robert E.: Prudent Lending Restored Securitization After the Mortgage Meltdown Brookings Institution Press, Washington 2009. 300. o.

56 ASIFMA: i.m. 15. o.

57 1999-ben a kínai bankrendszer gyakorlatilag fizetéképtelenné vált. A probléma megoldására a kínai jegybank négy, részben állami bank – az Agricultural Bank of China, a Bank of China, a China Construction Bank, az Industrial and Commercial Bank of China – 1,4 billió RMB problémás hitelállományát helyezte át e célra létrehozott állami vagyonkezelőbe. A tranzakcióhoz a forrást a kínai jegybank biztosította kötvénykibocsátással. 2004-2005-ben újabb 1,6 billió RMB összegű problémás hitelállománnyal valósult meg egy újabb, formailag hasonló tranzakció ugyanezen érintetti körben. Lásd Martin, Michael F.: China's Banking System: Issues for Congress Congressional Research Service 2012. február 22. 29. o. lásd <https://www.files.ethz.ch/isn/146514/185986.pdf> (2018.12.30.)

58 Lásd ASIFMA: i.m. 16. o.

59 Guidance for the Issue of the Asset Backed Notes issued by Non-financial Enterprises ont the Inter-bank Bond Market

60 Lásd Order of the People's Bank of China (No.1 [2008]) April 9th, 2008 Administrative Measures for Debt Financing Instruments of Non-Financial Enterprises in the Inter-bank Bond Market <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=104092&lib=law#> (2019.01.17.)

61 Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China (Adopted at the Third Session of the Eighth National People's Congress on March 18,1995. Amended according to the Decisions on Revising the "Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China" at the Sixth Session of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress on December 27,2003) lásd <http://en.pkulaw.cn/Display.aspx?li>

b=law&Cgid=50973 (2019.01.17.)

62 Order of the People's Bank of China (No.1 [2008]) April 9th, 2008 Administrative Measures for Debt Financing Instruments of Non-Financial Enterprises in the Inter-bank Bond Market 2. cikk

63 PRC National Interbank Bond Market

64 China Government Securities Depository Trust & Clearing Co. Ltd. -CGSDTC lásd Order of the People's Bank of China (No.1 [2008]) April 9th, 2008 Administrative Measures for Debt Financing Instruments of Non-Financial Enterprises in the Inter-bank Bond Market 5. cikk

65 ASIFMA: i.m. 23. o.

66 Az értékpapírosítás során a hagyományos értékpapírosítás esetében a kezdeményező a teljes hitelkockázatot átadja a harmadik személynek legyen az trust vagy KCGE így nem érdeke, hogy a követelések kötelezettjei továbbra is pontosan teljesítsenek. Ha azonban egy néhány százalékos hitelkockázat megmarad a kezdeményezőnél akkor ez a motiváció folyamatosan is fenntartható.

67 A skin in the game a tulajdonosok vagy meghatározó vezetők saját kockázatvállalása egy üzleti tranzakcióban. Az elnevezés egyes források szerint egészen William Shakespeare-ig vezethető vissza, aki A velencei kalmár című drámájában írta, le, amint Shylock által Antoniótól mint kezestől, fedezetként kérte egy fontnyi húsára utal melyet arra az esetre kért, ha akiért kezességet vállalt, Bassano nem lenne képes a kölcsönt visszafizetni. Más források szerint Warren Buffett az általa irányított társaságokba történt korai befektetései utalva alakult ki a szólás.

68 A legalacsonyabb minőségű szület az, amelyik a legnagyobb kockázatot és ezzel párhuzamosan a legnagyobb hozamot is biztosítja a befektetőnek. Ebben az esetben azért nincs szükség minősítésre, mert ez a szület a leggyengébb, a nem befektetési kategória legalacsonyabb értékét (C, CC, CCC) kaphatná csak meg, ami azonban nem növelhetné az értékpapír vonzerejét, így felesleges költségkiadás lenne.

69 A China Banking and Insurance Regulatory Commission (CBIRC) 2018. április 3-án jött létre a korábbi kínai bank- és biztosítá felügyelet (China Banking Regulatory Commission és China Insurance Regulatory Commission) összevonásával.

70 ASIFMA: i.m. 17-19. o.

71 Asset Backed Security Program – ABSP egy olyan értékpapírosítási megoldás Kínában, amely a Kínai Értékpapír-felügyelet (CSRC) az ABSP rules (Administrative Provisions on the Asset Securitisation Business of Securities Companies and Subsidiaries of Asset Management Companies) alapján szabályoz annak 2014. évi bevezetése óta.

72 ASIFMA: i.m. 20-22. o.

73 Az onshore piac a rezidens kínai kibocsátók és szupranacionális intézmények, központi bankok számára elérhető. A két piac (onshore és offshore) jelenléte tükrözi a kínai állam fokozatos nyitást elvét, mely szerint csak fokozatosan és egyedi engedélyekhez kötötten nyitják meg a külföldiek számára a kínai devizapiacot.

74 Szilovics, Csaba: Az adójogi norma szerepe az optimális adórendszer kialakításában JURA 2016. 1. sz. 322-328. o.

75 ASIFMA: i.m. 50-51. o.

76 Buchanan: i.m. 166. o.

Kóhalmi László

tudományos tanácsadó, PTE Szentágotthai János
Kutatóközpont

A víz büntetőjogi védelmének egyes kérdései*

Az emberi élet egyik alapfeltétele a tiszta víz. Az ember élelem nélkül – egészségkárosodás veszélyével ugyan, de – akár hetekig is kibírja, míg ivóvíz nélkül csak néhány napig. Planétánkon – a demográfiai robbanásból fakadó problémák mellett – a legnagyobb nehézséget az emberiség egészséges vízzel való ellátása jelenti.

A korai – akár államilag szervezett, akár központi hatalmat nélkülöző – társadalmak már gondos figyelmet fordítottak a víz védelmére, s lényegében ezek az intézkedések tekinthetők a tág értelemben vett vízjog „szabályozási” előzményeinek.

A víz büntetőjog általi védelme már egyes ókori civilizációk szabályrendszerében is megfigyelhető, de globális szinten a szabályozási áradat az 1980-as évektől indult meg, részben a környezetjogi jogalkotás aktivizálódása révén.

Az alábbiakban vázolunk néhány olyan, a víz büntetőjogi védelmével kapcsolatos kérdéskört, mely nehézséget jelenthet a jogalkotók és a jogalkalmazók számára.

1. A vízügyi büntetőjog implementációja

A természeti erőforrások – és köztük a víz – mértéktelen kizsákmányolása olyan környezeti problémákat hoztak felszínre, amelyek felkeltették a közvélemény széles rétegeinek érdeklődését, s így a politikai szereplők sem lehettek tétlenek a vízkárosító emberi magatartásokkal szemben. Szinte valamennyi európai ország közvetlenül vagy áttételesen hatály-

* A tanulmány a 20765/3/2018 FEKUTSTRAT „Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program” című projekt 3/1. tématerületére „Innovációval a fenntartható, egészséges életért és környezetért” támogatásával készült

ba léptetett olyan polgári-, közigazgatási- és/vagy büntetőjogi normákat, melyek a vizekre leselkedő veszélyek jogi kontrollját lehetővé tette vagy fokozta. Úgy tűnik létezik egyfajta *comon opinion*, mely szerint a büntetőjognak szerepet kell játszania a vizeket szennyező vagy veszélyeztető társadalmi reagálásban, bár egyáltalán nem világos, hogy a büntetőjognak milyen mélyre kell behatolni a vízvédlem területére, és mit kell tenni az effektív vízügyi büntetőjog megvalósulása érdekében.

A vízügyi büntetőjog (és közigazgatási jog) végrehajtásánál komoly nehézségek jelentkeznek és néha hiábavaló erőfeszítésnek látszik az *aqua-bűnözők* büntetőbíróóság elé állítása vagy elítélése.

A büntetőbíróisági ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy a vízügyi büntetőjog csak a „hétköznapi szennyezőkre” fókuszál, azaz a bíróságok látókörébe inkább a csekély és jelentéktelen súlyú deliktumok kerülnek.

A vízügyi büntetőjog tehát egyfajta krízissel néz szembe, s felveti a kérdést, hogy hol gyökereznek a probléma alapvető okai és kéznél van-e a megfelelő gyógymód a legyőzésükre.¹

2. Termelés versus vízszennyezés

A termelési folyamatok döntő többsége nagyon komoly vízfelhasználással és vízszennyezéssel jár. Egy olyan jelentéktelen mennyiségű élelmiszeripari produktum, mint egy csészényi kávé termelése, feldolgozása és szállítása kb. 140 liter közvezetett vízfogyasztással jár. Mindez a mennyiség eltörpül pl. 1 kg marhahús előállításához, mely már – az állatok etetésére használt termény vízigényét is beleértve – átlag 13 000 liter vizet emészt fel. A fenti példákban világos, hogy a víz használatának is van ökológiai lábnyoma, s ennek mértéke olyan szintű vízszennyezést okozhat, melyet már a büntetőjog sem nézheti tétlenül. A vízszennyező magatartások büntetőjogi üldözéséhez jelentős társadalmi lökést adtak a zöldmozgalmak, s a politikusok ezeknek az elvárásoknak is eleget téve kezdtek büntetőjogi jogkövetkezményeket² alkalmazni a jogsértőkkel szemben.³

A vizet károsító, büntetőjogilag releváns magatartások vizsgálatakor kiindulópontként tehát le kell szögezni, hogy a vizet nem károsí-

tó termelés a természeti folyamatok sok területén ma még csak *lehetőség*⁴, a konkrét megoldás ismerete nélkül.⁵

Amennyiben ezt a megállapítást elfogadjuk, akkor adódik a kérdés: milyen alapon történik a felelősségre vonás, hiszen minden vízhasználó követ(het) el kisebb-nagyobb károkozást? Egzakt támpontok nehezen adhatók a jogalkotónak a büntetőjogilag releváns⁶ mérce kijelöléséhez⁷, s könnyű átlépni a *jogalkotói szubjektivizmus* jogállami szempontból ingoványos normaalkotási mezejére.⁸ A vízügyi büntetőjogi processzusokban jártas jogalkalmazók ismerik azokat a kellemetlen helyzeteket, amikor egy-egy vízkárosító magatartásról a természetudós szakértők – a bűnösségre is kiható – eltérő véleményt adnak elő, s kártyavárszerűen omlik össze a vád.

Természetesen elméletileg *zéró toleranciát* is meghirdethetünk a vízszennyezés terén, de be kell látni, hogy ilyen magas vízvédelmi kritériumot praktikusán nehéz kivitelezni, sőt az önkéntes jogkövetés és a szabály betarthatósága sem problémamentes. A víz büntetőjogi védelme esetében reális, valóban elérhető célt kell kitűznie a jogalkotónak, s mindennek a piacgazdálkodás viszonyai között kell megvalósulnia.

A víz – és annak büntetőjogi – védelme egy magát demokratikusnak valló *állam szociális arculatának* is elsőrendű kifejezője⁹, hiszen a tág értelemben vett környezetvédelem – és ennek részeként a vízvédelem – a demokratikus (és humanista) állami cselekvés programjának részét kell képeznie.¹⁰ A víz és annak büntetőjogi védelmére történő *jogalkotói rezonálás* fokmérője annak, hogy az állam hosszú távon is gondoskodik-e állampolgárainak (az ember) tág értelemben vett jólétéről. Az államnak meg kell találnia a gazdasági igények, a természeti környezet – köztük a víz – minősége és a lakosság szükségletei között az arany középutat.

Megengedhetetlen a víz, mint környezeti erőforrás technokrata gazdaság-és társadalompolitikai szemlélete,¹¹ s ezzel szemben a *vízköz-pontú kormányzási szemléletet* kell erősíteni.¹²

A szlogen szintű vízvédelem helyett sajnos a praxis szintjén sok esetben a vízvédelem és jogi eszköztárának *kiüresítésével* lehet találkozni, mivel a tőkenyereség-orientált gazdaságban a vízvédelmi szempontok egyre erőteljesebben

rendelődnek alá a gazdaság és a civilizációs *kényelmi szempontok* érdekeinek (pl. költségmegtakarítási szempontok miatt szimplafalú tankhajók szállítják a tengereken az olajt).¹³

Piaci viszonyok között mindig ott lebeg a kísértés a gazdasági szereplők szeme előtt, hogy a profit gyors bezsebelése érdekében mellőzik (vagy másodlagosnak tekintik) a vízjogi szempontok figyelembe vételét a termelésben. Ez az alapvető oka a vízvédelem viszonylagos hatástalanságának.¹⁴

A *vízügyi büntetőjog* következetes érvényesítése lényegében korlátok közé szorítja a termelést: azaz csakis ésszerű gazdasági érdekeknek lehet teret engedni, nem pedig a vízügyi érdekek a gazdasági érdekek előtti elvtelen behódolásának. Tilalmazandó és üldözendő mindenem olyan gazdasági tevékenység, amely a vizek súlyos és helyrehozhatatlan károsodását vonná maga után. Az állam feladata, hogy a vízkészletek megterhelését az elviselhetőség mértékére szorítsa és ehhez nem nélkülözheti a büntetőjog eszköztárát.¹⁵

A vizek elleni deliktumok visszaszorításában jelentős szerepet tölthetnek be a gazdálkodó (termelő) egységek, hiszen egy felelősségteljes, a vízügyi érdekeket *internalizáló* termelés igen jelentős bűnmegelőző hatású.

3. A bűncselekmény tárgya

A büntetőjogban – és ehhez kapcsolódóan a bűnüldözésben – kétségtelenül központi szerepet foglal el egy-egy deliktum *tárgyának* meghatározása, hiszen a védett tárgyban mutatkozik meg annak jelentősége.

Jogalkotói szempontból meghatározó jelentőségű, hogy a jogalkotó mit tekint a víz büntetőjogi védelmének esetében védendő életviszonynak, azaz mi a vízügyi deliktumok jogi tárgya?

A víz tisztaságát, a vízkészletek mennyiségét károsító bűncselekmények in concreto gyakran nem veszélyeztetik *akut* módon a fennálló társadalmi viszonyokat, hanem csak a vízminőség romlásán vagy a vízmennyiség csökkenésén keresztül, és a *üldözésükre elsősorban a jövőbeni társadalom létének biztosítása érdekében van szükség*.¹⁶

A vízügyi deliktumok jogi tárgyának meghatározására alapvetően többféle megoldás jö-

het szóba, melyek közül néhányat ismertetek. A vízügyi bűncselekmények jogi tárgya kétségtelenül sérti az ország természeti javai használati rendjét¹⁷, de annak lehetőségét sem lehet kizárni, hogy gazdasági érdekek sérülnek. Olyan válasz is adható fentebb feltett kérdésre, hogy a vízügyi deliktumok közvetlen jogi tárgya a közegészség védelme.¹⁸ A téma¹⁹ egyik nemzetközi szinten mértékadó kutatójának, Lothar Kuhlen-nek a környezeti büntetőjog kapcsán kifejtett nézeteit tovább gondolva: a víz büntetőjogi védelme igazából a most élő emberek és a következő generációk tartós érdekén alapul.²⁰

A vízkárosító kriminális magatartások esetében gyakran gazdasági érdek húzódik meg az elkövetési motiváció mögött pl. egy papírgyár inkább vállalja a vízszennyezés lebukásának a kockázatát és a vele járó pénzbüntetés kiszabását, semmint a termelését modernizálná, mely számára tőke investíciót jelentene és esetleg emiatt kerülne más piaci szereplővel szemben versenyhátrányba.

4. A szándékosság, kummulativitás és komplexitás

A vízügyi deliktumok sokszor nem kifejezetten a víz veszélyeztetésének vagy sértésének szándékával valósulnak meg, hanem valamilyen emberi szükséglet kielégítésével.²¹ A szándék hiánya nélkül ugyanakkor aggályos a büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazása, legfeljebb a gondatlan magatartás miatti helytállás jöhet szóba. Ez utóbbi felelősségi alakzat²² esetében viszont ellenérvként az hozható fel, hogy nem egy esetben csak a bekövetkező eredményből derül ki, válik az elkövető számára felismerhetővé a víz minőségi romlása, mennyiségi veszélyeztetése stb.²³, sőt nem ritka az olyan eset sem, amikor csak tudományos analízis képes kimutatni²⁴ a víz károsodását.²⁵

A vízkárosítást gyakran nem egy csekély kárkövetkezménnyel járó aktus eredményezi, hanem a sok kis károsodás hatása összeadódik (kummulativitás).²⁶ Kivel szemben érvényesítsük a büntetőjogi jogkövetkezményeket? A károkozási láncban szereplő legelső vagy legutolsó károkozót szankcionáljuk? Tovább nehezíti a helyzetet a büntetőeljárásban felmerülő bizonyítási problémák²⁷. Egyet értek Obert Ferenc azon megállapításával, miszerint: meg-

lehetősen nehéz feladat²⁸ perrendszerűen bizonyítani²⁹, hogy a későbbi károkozó ismerte az időben előtte lévő károkozó tevékenységét.

A vízügyi büntetőjogi normák a tradicionális büntetőjog alapelveivel nehezen tarthatók összhangban. A vízkárosító, vízszennyező magatartásoknál nehéz bizonyítani az egyén és a szennyezés között oksági összefüggést. Egyesek a bizonyítási teher „fejlődésének” tekintik a bizonyítási kötelezettség megfordítását, azaz a büntetőeljárás alá vont terheltnek kelljen kimentési okot produkálnia, ha el szeretné kerülni az állam büntetőjogi pallosával történő kellemetlen találkozást. A tradicionális büntetőjog működése az emberi viselkedés és a kár közti oksági kapcsolatok szoros ismeretén alapul. A büntetőjog által védett érdekek vagy értékek, valamint a különböző viselkedésfajták szilárd ismerete szükséges ahhoz, hogy a büntetőjog betöltsse alapvető funkcióját: precíz és világos választ adni a bűnös magatartás ismérveire.

A vízügyi büntetőjogot nem támasztja alá ilyen tudás, mivel a vízzel kapcsolatos alapvető viselkedési formákat még nem sikerült olyan szinten körülhatárolni (kifejleszteni), amelyek lehetővé tennék ezeknek világosan definiált büntető tilalommal alakítását.

A vízügyi büntetőjog beletartozik egy komplex, jól szervezett – és hozzátehetjük erős – rendszerbe (ez az ipari, kereskedelmi stb. rendszer), amely mélyen összefonódik a társadalom más fontos szektoraival, különösen a politikai és az állami adminisztrációs rendszerekkel. Amennyiben a büntetőjogot segítségül hívjuk ebben a kontextusban már rögtön a lelegejétől figyelembe kell venni, hogy az a gazdasági és kereskedelmi rendszer fontos funkcióira is kihatással lehet és nem szándékolt mellékhatások a társadalom más szektoraiban is jelentkezhetnek.³⁰

5. A társadalomra veszélyesség

A víz büntetőjogi védelme esetében a társadalomnak abban kifejeződő érdeke nyilvánul meg, hogy a vízkészletek a jövőben is az emberi életkörülményeket megfelelően biztosító állapotban maradjon fenn.³¹ Közismert, hogy a termelés növekedésével és a technikai fejlődéssel, valamint a népsűrűség fokozódásával olyan volumenű vízszennyezések keletkez-

het)nek, amelyek veszélyeztetik az életet a Földön, így a vízügyi deliktumok társadalomra veszélyességét nem lehet alábecsülni. Sajnos egyre közeledik az a helyzet, amikor nem a kőolaj, hanem a víz, az édesvízkészletek válnak a *legdrágább természeti kincsé*.³²

A vízügyi érdekeket sértő cselekmények társadalomra veszélyességének meghatározása két szempontból különösen problémás. Egyrészt a konkrét szennyezettség esetén nem mindegy, hogy *mi a kiindulási szint*, s a víznek milyen volumenű hátrányos megváltozása vonjon maga után büntetőjogi felelősséget. Mekkora legyen az a szennyeződési szint, melynek átlépése már szankcióval fenyegetsen?³³ Másrészt nehezen megállapítható a konkrét szennyező cselekmény makroszintű szennyező *kihatása*.

6. A sértetti kör

A vízügyi bűncselekmények tárgyalásakor felmerül az a kérdés, hogy kit kell a bűncselekmény *sértettjének* tekinteni. Ezek a bűncselekmények ugyanis nem feltétlenül valamely konkrét személy, illetve személyek ellen irányulnak.

Amennyiben a kriminális magatartás konkrét személy(ek) ellen irányul(nak), akkor elsődlegesen nem a vízügyi bűncselekmény elkövetéséről van szó, hanem az élet, testi épség, egészség elleni bűncselekmények valamelyikéről.

Egy olyan volumenű környezeti katasztrófa, mint a tiszai ciánszennyeződés³⁴ esetén, mekkora személyi kört kell vagy lehet sértettként kezelni?

7. Az alternatív szankciók jelentősége

A vízügyi büntetőjog hatékonyságának a fokozása terén elsőrendű szerepe van a büntetőjogi felelősségnek, annak, hogy a *vízkárosítás* elleni védekezést megfelelő *szankciórendszer* biztosítsa.

Nyilván abszurd eredményre vezetne, ha minden vizet károsító magatartásra lesújtana a büntetőjog *pallosa*, hiszen akkor lebénulna az igazságszolgáltatás gépezete. A jogalkotóra³⁵ hárul az a nem irigylésre méltó feladat, hogy – józan szemlélettel és a tudományos-technikai

eredményekre, valamint az általános élettapasztalatra támaszkodva – gondosan meghúzza a határt a jogszerű és a *kriminális* magatartás között.

A büntető jogalkalmazói szférában az aqua-bűnözőkkel szemben ritkán kerül sor (végrehajtandó) szabadságvesztés-büntetés alkalmazására. Össztársadalmi szinten hasznosabb, ha a *reparatív* látásmód kap prioritást, hiszen vízszennyezés esetén többet ér az *in integrum restitutio*, a víz korábbi, szennyeződésmentes állapotának helyreállítása, mint a terhelt(ek)nek évekig rács mögé juttatása, mely végül csak az államkasszát, azaz a jogkövetők pénztárcáját aszaptja.

A vízszennyező elkövetőkkel – főleg a jogi személyekkel – szemben *alternatív szankció* lehet a meghatározott kedvezmények, előnyök elvesztése.³⁶

8. A joghatóság és fokozatosság

A vízügyi bűncselekmények esetében – különösen az úgynevezett *határokon átlépő szennyeződések*³⁷ – problematikus abban állást foglalni, hogy melyik ország hatósága járjon el.³⁸ Mennyire érvényesül(het) vagy éppen nem érvényesül(het) a *res iudicata* elve?³⁹

A vizeket sértő magatartásoknál fontos, hogy a büntetőjog alkalmazására valóban *ultima ratio*⁴⁰ jelleggel kerüljön sor. *Joghatékonysági*⁴¹ szempont, hogy a jogsértésekkel szemben a szankciók alkalmazására arányosan kerüljön sor, azaz kis *negligens* cselekményért ne azonnal büntetőjogi *represszáliával* válaszoljon a jogalkotó, hanem előzze azt meg a közigazgatási vagy a szabálysértési eljárás. Kajtár Istvánnak és Visegrády Antalnak a jog hatékonysága tárgyában folytatott kutatásai⁴² is igazolták, hogy amennyiben túl szigorúan lép fel a jogalkotó a jogsértővel szemben, akkor a szigoroknak egy szintje után már nem működik a jogszabályok visszatartó ereje pl. ha a legenyhébb vízügyi szabályszegésért is halálbüntetés járja, akkor sem tartanak be többen a vízjogi előírásokat, illetve nem csökkenne a vízügyi bűncselekmények száma. A drága *jogállami büntetőeljárási* apparátust nem érdemes feleslegesen működésbe hozni.

9. Végrehajtási deficit és latencia

A vízügyi büntetőjogi, illetőleg a vízügyi közgazgatási szabályok alkalmazásával – pontosabban szólva: nem alkalmazásával – együtt gondot jelent az is, hogy ezekre a normákra erőteljes *végrehajtási deficit*⁴³ jellemző.

A *legislatio* szintjén a vízügyi (büntetőjogi) szabályaink *eurokonformnak* mondhatók, ugyanakkor a normák következetes betartása (betartatása)⁴⁴ nélkül inkább egyfajta *virtuális joganyagként*⁴⁵ értelmezhetők.

Fodor Lászlónak a környezetvédelmi jogra tett megállapítását⁴⁶ a vízügyi büntetőjogra is érvényesnek tartom, nevezetesen mutatis mutandis a vízügyi büntetőjogi szabályozásban általános jelenség a nem megfelelő vagy alacsony hatásfokú szabályozási hatékonyság, s ebben a mindenkori államhatalomnak felelősége és lehetősége van.

Nem elhanyagolható körülmény a víz büntetőjogi védelmében áttételesen a *kormányzat szerepvállalása* sem, hiszen ha maga a kormányzati akarat nem eléggé elkötelezett, erős és egységes a vízvédelem ügye iránt, akkor az alárendelt szervektől – így a bűnüldözésért elsődlegesen közvetlenül felelős rendőrségtől – sem várható el megfelelő aktivitás a víz (büntetőjogi) védelmének előmozdítása érdekében. (Ezt a hiányt nevezi Fodor László *motivációs deficitnek*.⁴⁷) Emellett hiányzik a kellő létszámú szakapparátus és kontrollrendszer, amelyik gondoskod(hat)na a normák gyakorlati⁴⁸ érvényesüléséről.⁴⁹

Az aqua-bűncselekmények a bűnözés klaszszikus *latencia-területéhez* tartoznak. A statisztikai adatok rendkívül kevés büntetőeljárásról tanúskodnak, ugyanakkor köztudott, hogy a számok⁵⁰ a ténylegesen megvalósult cselekmények töredékét jelentik csupán.⁵¹

10. A globális „common”-ok helyzete

A geopolitikai világban kétféle terület különböztethető meg: a territoriális felségjog területei és azok a területek, amelyek az államok, nemzetek politikai hatáskörén kívül esnek, ezek az ún. globális „common”-ok. Ezek a zónák, melyek a nyílt tengert – a tengeri talajt és az alatta fekvő rétegeket – jelentik, nem állnak egyik nemzet területi igényei alatt sem.⁵²

Jelenleg a *nemzetközi vízügyi büntetőjog* csak akkor jut(hat) szerephez, amikor egy nemzet átlépi határait, és egy szomszédos országnak okoz kárt. Ez esetben a károsult szomszéd ország jogosult diplomáciai és jogi úton elégtételt venni. A jogi úton vett elégtételek száma a *határokon átnyúló szennyezések* esetében azonban csekélynek mondható.

Büntetőjogi szempontból a commonok *sebezhetősége* abban rejlik, hogy a károsított terület az egyes államok kizárólagos igazságszolgáltatásán kívül helyezkedik el. A „*senkiföldje*”-karakternek két implikációja van: egyrészt az ún. *monitoring*⁵³ megoldatlansága, másrészt a *jogi és diplomáciai elégtételi* lehetőségekről való gondoskodás akadályai.⁵⁴

Megválaszolatlan, megválaszolhatatlan kérdések özöne adja magát. Ki az *illetékes*, ha a nyílt tenger *károsításáról* van szó? Ki a felelős, ha nehézfémekkel terhelik a vizeket és a veszélyes koncentráció egy része a tengerfenékre ülepszik? Ki tudja *bizonyítani perrendszerűen* a vízügyi deliktum elkövetését? Ezek a kérdések szinte megválaszolhatatlanok, de még nagyobb probléma, hogy megoldhatatlanok.

Természetesen mind a tudomány, mind a jogalkalmazó-jogalkotó szakma keresi a választ a megválaszolhatatlanra. Az elismert International Law Commission még egy javaslatot is tett arra vonatkozóan, hogy a vízzel, illetve a környezettel szembeni fontos kötelezettségek elmulasztását *nemzetközi bűncselekménynek* nyilvánítsák.⁵⁵

A sok *magasztos deklaráció* mögé pillantva szembesülünk a tényleges gyakorlattal, melyből nyilvánvalóvá válik, hogy néhány területtől eltekintve a commonok csak „szegényesen” vannak védve. Konkrétabban: néhány nemzet időlegesen együttműködik, de csak olyankor, ha igen sürgető a feladat vagy a szabály (előírás) betartása számára nem jelent túlzottan nagy kellemetlenséget.

A lényeg: a commonok *gazdátlanok, védtelenek* a profitorientált kizsákmányolással szemben, és senkinek nem kell elszámolást adnia, ha károsítja vagy szennyezi őket. A fejlődés abba az irányba tendál, hogy a commonok egyre erősebb nyomás alá kerülnek, ahogy az iparosodás „*jótéteményei*” egyre inkább a harmadik világra tevődnek át és a fejlett országok

és az őket követő országok költségtakarékos személtlerakási lehetőségei elfogynak.

A commonok *túlzott használatának* egyik oka, hogy nincs egy olyan *globális vízi rendőrség* (global water police), amely üldözné a vízkárosítókat, nincs egy olyan *vádhatóság*, amely a bíróság előtt jogosult vádat emelni és a károsodásokért kárpótlást követelni. Ezért megfontolásra érdemesek azok a javaslatok, amelyek a vizek *gyámságának, gondnokságának* rendszerét tartják létrehozandónak, s ezzel a vizeknek is lennének „törvényes képviselői”.⁵⁶ Miként a maguk jogait képviselni nem tudó kiskorúaknak egy gyámot, egy jogi képviselőt jelölnek ki, hasonlóan a globális commonoknak is lehetne jogi képviselőt kijelölni pl. az Antarktisz jégtakaró szószólója stb. Az óceánok ökoszisztémájának védelmére⁵⁷ a „*tengerek gyámja*” lenne illetékes, mely feladatkörhöz megfelelő személyzet és infrastruktúra is társulhatna.⁵⁸ A javasolt gyámság sikere nem csak attól függ, hogy legitimálják és intézményesítik a gyámokat a commonok jogi képviselőiként, hanem éppúgy függ azon *anyagi jog* változásaitól is, amire a gyámok hivatkozni tudnak. A tengereknek nem csak egy szószólóra van szükségük, hanem *keményebb standardokra* is, ezekről a világgözösség kénytelen lesz határozni a commonok védelme érdekében.

A gyámság rendszere *pénzbe* kerül. Honnan vegyük ezt a pénzt? A politikai vezetők előnyben részesítsék saját országuk terveit és prioritáslistáit a commonok védelmével szemben. A dilemma a következő: ha adunk 100 millió dollárt a tengertalaj tisztítására, akkor ez által csökkentjük a többi nemzetre nehezedő nyomást, akik profitálni fognak a jótéteményünkből, hasonlóan a vizibicikli másik ülésén csücsülőkhöz, akik nem hajtanak, de haladnak. Jelenleg a *kooperáció megtagadása* és a *szűkös együttműködés* stratégiája jellemzi a nemzeti politikai eliteket.

Természetesen a „*potyautasjelenség*” problematikája minden társadalomban felmerül a saját dolgok, mint pl. a nyilvános ügyek, a rendőrség és tűzoltóság kifizetésének, a nyilvános parkok fenntartásának rendezésekor. A különbség a következő: a nemzeti társadalomnak meg van a lehetősége az adók emelésére. Ha tehát a parlamenti többség egy program támogatása mellett dönt, úgy kilátásba helyezheti a

szükséges adóterhek megnövelését. A világtársadalomnak azonban nincs meg a lehetősége, hogy kivessen egy „*világ-adót*” a világszintű jótékonyág érdekében. Néhány „One World”-idealista ugyan javasolta egy ilyen adó bevezetését⁵⁹, mégsem számít ez járható útnak.⁶⁰

Ugyan találunk olyan nemzetközi szervezeteket (pl. Nemzetközi Atomenergia Ügynökség), melyek ha nem is adót, de hozzájárulást szednek tagjaitól, melyek bizonyos kiadások ellentételezésére alkalmasak. Ezek a bevételek bizonytalanok, mivel nagyban függnek a tagállamok fizetési képességtől és hajlandóságától és a kikényszeríthetőség sem biztosított.

Alternatíva lehet a gazdaságilag fejlett országok által finanszírozott vízvédelmi célú pénzalapok létrehozása, bár azok felhasználásával kapcsolatosan fennáll a korrupció veszélye.

Visszatérve a „*vízvédelmi világadó*” idealista koncepciójára, megállapítható, hogy ez a gyakorlatban nehezen kivitelezhető megoldás, mivel az adó kivetése komoly konfliktusokat generálna az adókból részesülők és nem részesülők között. Realitásközeli a nemzetközi szervezetek – vagy akár az ENSZ – égisze alatt az egészséges ívóvíz megőrzése érdekében történő világszintű probléma-specifikus intézkedések finanszírozásának előtérbe helyezése.⁶¹

Akármilyen kezdeményezés is nyer támogatást a politikai aktoroktól, bizonyos, hogy komoly pénzügyi erőforrásokat kell fordítani a commonok megőrzésére és fejlesztésére, s a vízvédelmi pénzek felhasználását nemzetközi kontroll alá kell helyezni, különben eltűnik a nemzeti államok nyomom követhetetlen korrupciós bugyraiban.

A vízvédelmi adó/hozzájárulás igazságos és ideális nagysága rendkívül nehezen becsülhető, s még nehezebb megértetni a nemzetközi politikai közösség egészével, hogy a klímaváltozás vesztese az emberiség egésze lesz.⁶²

Azok az államok, amelyek a vízszennyeződést nem érzik „saját bőrükön”, nem igazán értik, hogy miért kellene – humanitárius alapú és a biodiverzitás megőrzése érdekében – költséget viselniük egy nyílt tengeren bekövetkező olaj-katasztrófa miatt.

11. A specializáció mint orvosság?

Felmerülhet a kérdés: vajon a *specializáció*-e az alkalmas módszer a rendőrség, az ügyészség és a büntetőbíróság részére, hogy a vízügyi büntetőjog érvényesülésének néhány problémáját megoldják. A specializáció, amennyiben ténylegesen megvalósulna, elsődlegesen nyilvánvalóan a rendőrséghez kapcsolódna. Némi specializációt már észlelhető az ügyészi munkában (pl. Németország, Svájc, Norvégia, Hollandia), de kifejezetten a vízügyi deliktumokra szakosodott ügyészi gárda még a jövő vágyai közé sorolható. A specializációnak leginkább ellenálló zóna a büntető bíróság, pedig a nem is olyan távoli jövőben számtalan vízügyi bűncselekmény elbírálásának nehézségével kell majd a bűnügyi praetoroknak szembenézniük.⁶³

A rendőrségnél a specializáció két irányban is megvalósítható. Egyrészt a speciális vízügyi bűnüldözéssel foglalkozó rendőri egységek központi szinten tartásával, ahol a kontroltechnológia és a szakértők kisebb költség-haszon aránnyal érhetőek el, mint egy decentralizált rendszerben lennének. Másrészt lehetséges a helyi rendőrség kompetenciájához allokálni vízügyi büntetőügyekben jártas vizsgálókat, s így problémaközeli a bűnüldözés, de kétségtelenül a jogalkalmazás fragmentálódhat.

12. A szennyező vállalatok büntetőjogi felelőssége?

Az Európai Unióban – hosszú szakirodalmi vita után – mára általános a vélemény, hogy a vízszennyező vállalatokkal szemben akár büntetőjogi jogkövetkezményt is lehet vagy kell alkalmazni, bár az erről szóló vita újra és újra fellángol.⁶⁴

A vízszennyező bűnelkövetők elfogása és sikeres bűnvádi eljárás alá helyezése miatti szolid bűnüldözői sikerek sokat lendítettek a büntetőjogi felelősség jogi személyekre történő kiterjesztése terén. A büntetőjogi felelősség vállalatokra történő kiterjesztésével párhuzamosan a büntetőjog nyilvánvalóan fontos változásokon megy át. A büntetőjog *moralizáló* funkciója eltűnik. Így idővel a büntetőjogban egyre inkább megjelennek az *adminisztratív* – Winfried Hassamer szavaival élve az interven-

ciós – *vonások*.⁶⁵ Ez a vállalatok által elkövetett bűncselekményekre adott hagyományos adminisztratív szankciók (reakciók) és a büntetőjog által biztosított szankciók összehasonlításával mutatható ki. A büntetőjogi és adminisztratív szankciók között egyre érezhető az átfedés, s felmerülhet az a kérdés is, hogy még mindig léteznek-e különbségek a büntető- és közigazgatási jog között.

13. A közigazgatási (adminisztratív) és büntető igazságszolgáltatás koordinálása

Az adminisztratív hatóságok és bűnüldöző szervek kapcsolatának leírása során számos különlegesen fontos kérdés merül fel. Közülük a *kooperáció* elveinek alapvető kérdését kell először megvizsgálnunk. A nyugati típusú demokráciák elfogadják az alapvető elvet, hogy az állami hatóságoknak együtt kell működni, és kölcsönös támogatást kell nyújtaniuk, hogy elérjék a saját céljaikat. A vízügyi büntetőjogi jogérvényesítés (végrehajtás) esetében a kooperáció elsődlegesen a hivatalnokok *jelentési* kötelezettségét érinti, amennyiben valamilyen bizonyíték van arra, hogy vízügyi bűncselekményt követtek el.⁶⁶

A hagyományos kölcsönös segítség elvén és a minisztériumok közti együttműködésen túlmutató kooperációra és koordinációra Hollandiában és Olaszországban találunk példákat. Hollandiában rendszeres *kerekasztal* melletti találkozókat tartanak a véleménycserére és az elvek koordinálásának előremozdítására a bíróság, az ügyészség, a rendőrség és a környezeti hatóságok részvételével.⁶⁷

Egy másik kérdés, amely szintén a közigazgatási és büntető-igazságszolgáltatási szervek kapcsolatának témájához tartozik, a *túlzott elnézőség* („condoning”) jelensége: egy hatóság, amelynek joga van végrehajtásra, például úgy dönt, hogy „nem lépteti hatályba”, azaz nem alkalmazza az adminisztratív vízügyi törvényt, vagy a probléma egy másik aspektusa: a hatóság olyan döntéseket hoz, amelyek *nem kompatibilisek* a vízjogban lefektetett célokkal vagy kötelezettségekkel. Az ilyen magatartást tanúsító hivatalnokok esetében felelősségi kérdések is felmerülnek. A korrupciós motivációból elkövetett deliktumok részben ismertek a bűnüldöző hatóság előtt, de a „condoning”

magatartás miatt ma még csak néhány országban van lehetőség⁶⁸ büntetőeljárást indítani.⁶⁹

14. Zárógondolatok

Korunk egyik vitathatatlanul legfontosabb célja és feladata: Földünkön a jövőbeli élet alapjainak biztosítása. A technikai civilizációnk okozta krízis leküzdése *drasztikus öntudati változásokat* igényel. Egyre sürgetőbb a kérdés: vajon alkalmas-e a büntetőjog minderre. A döntő probléma tehát, hogy bízhatunk-e itt is egyoldalúan a büntetőtörvény „*erkölcsmegalapozó erejében*”, vagy az „*etikai minimum*” elve alapján tesszük fel a kérdést: szükségünk van-e egy: „*jövőetikára*”. Itt színt kell vallani!⁷⁰

Günter Stratenwerth az előbbi nézetet képviseli, amikor hangsúlyozza a jövő büntetőjogi eszközökkel történő biztosítását. Lényegében a büntetőjog egyfajta néppedagógia funkciót láthatna el, de ezzel együtt járna az is, hogy a „*jogállami sorompók*” egy részét felszámolnánk.⁷¹

Kenji Ueda szerint a következő kérdést kell ezzel a látásmóddal szemben feltennünk: érvényben lehet egy ilyen büntetési fenyegetés ott, ahol nem sikerül egy jövő- illetve ökológiai etikát a nyilvánosság tudatába építeni?

Arthur Kaufmann szerint ilyen kérdésben nagyon *szkeptikusan* kell fogadni az egyetértő állásfoglalást, mivel a jog egy ilyen etikát soha nem helyettesíthet.⁷² Amennyiben a büntetést olyanokra rójuk ki, akiknek a tudatában ez a fajta etika még nem él, akkor a laikus és jogásztársadalom között áthidalhatatlan szakadék keletkezik és annak társadalmi következménye beláthatatlan.

A jövő generációkkal szembeni szolidáris felelősségvállaló magatartás az alábbi imperatívában foglalható össze: „*cselekedj úgy, hogy cselekedeteid hatása tartósan elviselhető legyen a Földön az emberi élet számára*” vagy másképpen megfogalmazva: „*cselekedj úgy, hogy cselekedeteid következményei ne pusztítsák el, veszélyeztessék vagy csökkentsék az emberi élet és környezet lehetőségeit*”.⁷³

Néhány teoretikus mindezt kiegészítené a *korrektség* és a *tolerancia* elvével. Ezeket az elveket könnyű hangoztatni, de nehéz cselekedni. Az bizonyos, hogy a morális öntudat paradigmaváltását nem lehet kikerülni.⁷⁴

Ueda szerint az új felelősségi etika nem lehet más, mint egy *diskurzusetika*, melynek tárgya nem a felebaráti szeretet, hanem inkább a „*legtávolabbi*” szeretete, mivel a modern társadalom új rizikói időben nincsenek bekorlátozva. E diskurzusetika „*argumentáció-közösségét*” azért is be kell vonni a globális vitába, mivel a vízszennyezés modern stílusa nem áll meg az államhatároknál.

Természetesen mindez komoly jogdogmatikai kihívást is jelent, hiszen ebben a kontextusban felmerül a környezeti elemek – köztük a víz – önmagáért védelmet érdemlősége, illetve a vizek jogalanykénti kezelése.

Az *emberi önzés* miatt valószínűleg nem lesz könnyű dolog ezt a gyakorlatba átültetni. A jogtudomány, elsősorban a büntetéstani dogmatika valóban határokat tud csak mutatni, nem pedig az utat.⁷⁵

Amennyiben a víz büntetőjogi védelmével kapcsolatos elképzeléseket nem tudjuk átültetni a napi gyakorlat szintjére, akkor a jogtudomány csak üres, *lar't pour l'art* szlogenek szintjén marad. A hatékony vízügyi büntetőjog szükségességnek belátása önmagában már nem elég. Dönteni és cselekedni kell.

Jegyzetek

1 Albrecht, Hans-Jörg: Environmental Criminal Laws and Environmental Crimes in Europe – Problems and Prospects. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1994.2.sz. 168-170.o.

2 Wasmuth, Johannes – Koch, Matthias: Rechtfertigende Wirkung der behördlichen Duldung im Umweltstrafrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 1991. 39.sz. 2434-2441.o.

3 Márkus Ferenc: Az emberi környezet büntetőjogi védelme. In: Trócsányi László (szerk.): *Környezetvédelem és jog*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1981. 180-201.o.

4 Vigh József: Környezetvédelem a neopozitivista kriminológia szemszögéből. *Rendészeti Szemle* 1919. 12. sz.14-20.o.

5 Tamás András: Büntetőjogi felelősség a környezetvédelmi törvények megszegéséért. In: Kilényi Géza – Tamás András (szerk.): *A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései*. MTA Dunántúli Tudományos Intézet – Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, Pécs 1980. 103-112.o.

6 Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján. *Jogelméleti Szemle* 2001.1.sz. (<http://jesz.ajk.elte.hu/prugberger5.html> 2019.január.5-i állapot)

7 Kóhalmi László: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének néhány jogdogmatikai és jogpolitikai problémája. *Belügyi Szemle* 2004. 7-8. sz. 191-192.o. Az alábbiakban több gondolat a vízjogra vonatkozóan aktualizálásra kerül ebből a műből.

8 Péter Judit: Fenntartható fogyasztás. *Európai Tükör* 2002.

3. sz. 20-25.o.

9 Bándi Gyula: Környezetvédelem... és jog. Iustum Aequum Salutare 2006.1-2.sz. 7-11.o.

10 Zoltán Ödön: A környezetvédelemről és szabályozásáról. Magyar Jog 1994. 6. sz. 206.o.

11 Kösters, Winfried: Unternehmerrisches Umweltschutzverhalten in Abhängigkeit von externen Einflüssen. Aus Politik und Zeitgeschichte 1996. 7.sz. 31.o.

12 Szilágyi János Ede: Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2018. 53 -103.o.

13 Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján. Jogelméleti Szemle 2001.1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/prugberger5.html> (2019.január.5-i állapot szerint)

14 Sajó András: Környezetvédelmi jogunk továbbfejlesztéséről. Jogtudományi Közöny 1985.5. sz. 217.o.

15 Zoltán Ödön: A környezetvédelemről és szabályozásáról. Magyar Jog 1994.6. 208. o.

16 Márkus i.m. 1981. 182.o.

17 Márkus i.m. 1981. 183.o.

18 Ferencz Zoltán: A környezetkárosító magatartások büntetőjogi szankciói. In: A környezetvédelmi jogszabályok szankciórendszeréről különös tekintettel a nehézipari tevékenységre. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Munkaközössége. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar. Pécs 1978. 69.o.

19 Hohmann, Olaf: Von den Konsequenzen einer personalen Rechtsgutsbestimmung im Umweltstrafrecht. Goldammer Archiv für Strafrecht 1992. 1.sz. 76-87.o.; Kloepfer, Michael: Umweltstrafrecht. C.H. Beck'sche Verlagbuchhandlung. München, 1995. 11-14.o.

20 Kuhlen, Lothar: Umweltstrafrecht – auf dem Suche nach einer neuen Dogmatik. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1993. 4.sz. 701 -702.o.; Kuhlen, Lothar: Környezetvédelmi büntetőjog – új dogmatika keresése közben. In: Pusztai László (szerk.): II. Német-Magyar Büntetőjogi és Kriminológiai Kollokvium. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Országos Kriminológiai és Kriminológiai Intézet. Budapest 1994. 197.o.

21 Tamás i.m. 1980. 103.o.

22 Zoltán Ödön: Kártérítési felelősség a környezet védelmében. Akadémiai Kiadó. Budapest 1985. 29.o.

23 Radecki, Wojcieh: A környezeti bűncselekmények tipizálásának problematikája. Magyar Jog 1981.1.sz. 81.o.

24 Fodor László: Hosszútávú környezeti kockázatok egy konferencia tükrében. Jogtudományi Közöny 1998.1. sz. 35.o.

25 Tamás i.m. 1980. 103.o.

26 Samsom, Erich: Kausalitäts-und Zurechnungsprobleme im Umweltstrafrecht. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1987. 4. sz. 620-626.o.

27 Behrendt, Hans-Joachim: Überlegung zur Figur des Kronzeugen im Umweltstrafrecht. Goldammer Archiv für Strafrecht 1991. 8.sz. 337-360.o.

28 Obert Ferenc: Környezetvédelem és környezeti bűnözés Magyarországon. Belügyi Szemle 2000.12.sz. 27.o

29 Albrecht, Hans-Jörg: Probleme der Implementierung des Umweltstrafrechts. Monatschrift für Kriminologie 1983. 5.sz. 278.o. ; Lamm Vanda: A jelentős környezeti károkkért való felelősség legújabb szabályozása az Európai Unió jogában. Állam-és Jogtudomány 2001. 3-4.sz. 255.o.

30 Albrecht i.m. 1994. 174.o.

31 Ehelyütt nincs lehetőség vizsgálni, de minden bizonnyal komoly kihívást jelent majd a rendvédelmi szerveknek a vízbá-

zások terrortámadások elleni védelme. Lásd még. Tóth Dávid: A terrorizmus típusai és a kiberterrorizmus. In: Rab Virág (szerk.): XII. Országos Grastyán Konferencia előadásai. PTE Grastyán Endre Szakkollégium, Pécs 2014. 286-296.o.

32 Márkus i.m. 1981. 189.o.

33 Érdemes felhívni a figyelmet az eltérő szakértői véleményekből akadó perjogi problémákra is.

34 Szép Tibor – Nagy Zsolt: A Tisza egy évvel a cián-és nehézfémzennyezés után a tiszai madár monitoring vizsgálatok alapján. madártávlat 2001.5. sz. 7-8.o.

35 Rées, Helena Du: Can Criminal Law Protect the Environment? Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 2001. 2.sz. 109.o.

36 Sántha Ferenc: A jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi jogkövetkezmények. Jogtudományi Közöny 2000.6. sz. 232.o.

37 Hecker, Bernd: Die Strafbarkeit grenzüberreitender Luftverunreinigungen im deutschen und europäischen Umweltstrafrecht. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2003. 4. sz. 880-881.o.; Albrecht, Hans-Jörg – Heine, Günter – Meinberg, Volker: Umweltschutz durch Strafrecht? Empirische und rechtsvergleichende Untersuchungsvorhaben zum Umweltstrafrecht und zur Umweltkriminalität. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1984. 4. sz. 752-773.o.

Ehhez lásd még: Hecker i.m. 2003. 880-905.o.

38 Kolvenbach, Walter: Internationale Umwelthaftung – eine neue Gefahr für Multinationale Unternehmen? Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts-und Insolvenzrecht 1992. 8.sz. 328 – 329.o.

39 Lásd még: Bartolome, Stefan: Strafrechtliche Aspekte des «Plutoniumtourismus». Juristische Arbeitsblätter 1996. 8/9.sz. 730-736.o.

40 Krusche, Matthias: Verschärfung des Umweltrechts – Konsequenzen für die Unternehmen. Juristische Rundschau 1989. 12. sz. 489-491.o.; Ueda, Kenji: Umweltschutz durch Strafrecht – was bleibt? In: Kühne, Hans-Heiner – Miyazawa, Koichi (szerk.): Neue Strafrechtentwicklungen im deutsch-japanischen Vergleich Ius Criminale Schriftenreihe zum europäischen Strafrecht. Band 2. Carl Heymanns Verlag KG-Köln-Berlin-Bonn-München 1995. 145.o.

41 Visegrády Antal: Jog és állambölcsélet. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2003. 165.o.; Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Kiadó. Budapest, 2003. Figyelemre méltó kutatásokat végzett Szilovics Csaba az adójogi normák jogkövetése tárgyában, s az itt szerzett eredmények hasznosíthatók a vízügyi büntetőjogban is.

42 Kajtár István – Visegrády Antal: Jogtörténeti és jogelméleti kutatások a jog hatékonyságához. Jogtudományi Közöny 1988.9. sz. 501-502.o.

43 Albrecht i.m. 1983. 278.o.

44 Ehhez lásd még: Király Miklós: Gondolatok a természeti környezet büntetőjogi védelméről. Magyar Jog 1987.5. sz. 426-431.o.

45 Király i.m. 1987. 426.o.

46 Fodor László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In: Fodor László (szerk.): A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata – A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései. Debreceni Konferenciák III. Debreceni Egyetem. Debrecen 2005. 31.o.

47 Fodor i.m. 2005. 33-34.o.

48 lásd még: Hall, Uwe: Das programmierte Vollzugsdefizit: Hintergründe zur aktuellen De-Regulierungsdebatte. Ze-

itschrift für Umweltrecht 6/1993.6. sz. 250-251.o.

49 Ezt nevezi a szakirodalom ellenőrzési deficitnek. Lásd: Fodor i.m. 2005. 33-34.o. Fodor László továbbá hiányolja, hogy kevés a környezetjogban jártas szakember. Véleményem szerint nagy szükség mutatkozik arra, hogy a jogászképzésben – és továbbképzésben – kellő súlyt és szerepet kapjon a vízjog oktatása.

50 Tanulságos megállapítások olvashatók az alábbi közleményekben: Kube, Edwin: Zur „Rentabilität“ der Umweltdelikten. Acta Universitatis Lodzianis FOLIA IURIDICA 1988. 39.sz. 173-199.o.; Brack, Duncan: Combatting international environmental crime. Global Environmental Change 2002.12.sz. 143-147.o.

51 Teszár László: Környezetvédelem és környezetvédelmi büntetőjog. Ügyészek Lapja 2000.4.sz. 44.o.

52 Sokan azon a véleményen vannak, hogy a nyersanyagban gazdag Antarktisz is ilyen területnek számít, aminek földtömege bolygónk földtömegének tíz százalékát képezi.

53 Stone, D. Christopher: Die Zukunft des Internationalen Umweltrechts. Zwei Vorschläge. In: Baumesiter, Hubertus (szerk.): Wege zum Ökologischen rechtsstaat. Umweltschutz ohne Öko-Diktatur. Schriften des Instituts für Umweltrecht Bremen. Ebenhard Blottner Verlag. Taunusstein 1994. 19.o.

54 Stone i.m. 1994. 19-20.o.

55 A Londoni Egyezmény (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter) pl. megszüntette a nyílt tengeren történő személtalrákást, de a személtávolítás bizonyos formáit, többek között a radioaktív szemét elsüllyesztését, jelentősen mérsékelte. Lásd még: http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1488 (2019.január.5-i állapot szerint)

56 Stone i.m. 1994. 20-22.o.

57 Joint Group of Experts of the Scientific Aspects of Marine Pollution <http://www.marine.gov.uk/gesamp.htm> (2010.március.5-i állapot szerint)

58 Stone i.m. 1994. 24-26.o. Először is, volna egy felügyeleti kötelessége (ún. monitoring function). A tengeri viszonyokat a már létező egyezségek betartásának szemszögéből kellene vizsgálnia – és nem csak a „tisztán természettudományi” tények szemszögéből. Számos egyezménynek az a gyenge pontja, hogy az „önfelügyeletre” alapoz. Másodsor, a gyám egy (kvázi) legislatív funkciót is ellátna, de nem mint klasszikus értelemben vett jogalkotó, hanem a globális, a politikát meghatározó szervezetek komplex hálózatának részeként. A felügyeleti funkciójának részeként felderítene olyan problémákat, melyek a már érvényben levő egyezmények következtében merültek fel, és ezek alapján új, multinacionális egyezmények javaslatait vetné fel és hozná létre. Továbbá felléphetne az egyes államok jogalkotó és adminisztratív intézményeinél, melyek a tengerek mindenkori érdekeit érintő intézkedések tervezésére jogosultak: itt önmérsékletre szólíthatna fel és a „kliensei” nevében alternatívákat javasolhatna. Harmadszor, fel kellene jogosítani, hogy tanácsadóként (interventor-consul) felléphessen egy többszörösen

bilaterális vagy multilaterális vitában a jogilag nem reprezentált „áldozatért”. Negyedszer, a gyámot nemzetközi egyezmények révén fel lehetne ruházni azzal a joggal, hogy megfelelő szituációkban jogi és diplomáciai kezdeményezéseket terjesszen elő a tengeri ökoszisztéma érdekében; vagyis egyfajta kereseti joggal (actio popularis), amely legalább azokban az esetekben helyet kapna, melyekben a tenger, ha egy szuverén állam volna, a nemzetközi jog értelmében lehetőséget kapna a kártérítésre.

59 Stone i.m. 1994. 29.o.

60 Stone i.m. 1994. 30.o.

61 Meg kell említeni az egykori indiai miniszterelnök, Radzsiv Gandhi és Gro Harlem Brundtland, az ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Világbizottsága ex-elnökének kísérleteit, melyek a GDP illetve a GNP bizonyos százalékát kötelezően környezetvédelmi célra fordították volna, de ezek a kezdeményezések nem tudtak érdemi előrelépést felmutatni és nem nyerte el a nemzetközi politikai közösség cselekvésekben is megnyilvánuló szimpátiáját.

62 Stone i.m. 1994. 29-32.o.

63 Albrecht i.m. 1994. 176.o.

64 Albrecht i.m. 1994. 177.o.

65 Lásd még: Hassamer, Winfried: Produktverantwortung im modernen Strafrecht. 2.Auflage. Müller Verlag, Heidelberg 1996.; Puschke, Jens: Interventionsstrafrecht Rechtsstaatliche Probleme eines neuartigen Vorfeldstrafrechts. In: Lange, Hans-Jürgen – Wendekamm, Michaela (szerk.): Die Verwaltung der Sicherheit - Theorie und Praxis der Öffentlichen Sicherheitsverwaltung. Springer VS, Wiesbaden 2018. 215-230.o.

66 A hatósági feljelentési kötelezettség befektetési térszféra területén számtalan eltérő variánst mutat.

67 Albrecht i.m. 1994. 178-179.o.

68 Albrecht, Hans-Jörg: Survey on Cooperation and Communication Between Authorities in the Field of Controlling Harm to the Environment. In: Albrecht, Hans-Jörg – Seppä, L (szerk.): Criminal Law and the Environment. Helsinki 1992. 228.o.

69 Albrecht i.m. 1994. 179.o. Például Olaszországban erre már hosszú idő óta lehetőség van, míg Franciaországban fegyelmi eljárás indítható a tisztviselővel szemben.

70 Ueda i.m.1995. 143-149.o.

71 Stratenwerth, Günter. Zukunftssicherung mit den Mitteln des Strafrchts? Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1993. 4.sz. 695.o.

72 Kaufmann, Arthur: Gibt es Rechte der Naut? In: Seebode, Manfred (szerk.): Festschrift für Günter Spindel zum 70. Geburtstag am 11. Juli 1992. Walter de Gruyter, Berlin-New York 1992. 59-73.o.

73 Ueda i.m. 1994. 148.o.

74 Ehhez még lásd: Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung -Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Insel Verlag, Frankfurt am Main 1979.

75 Ueda i.m. 1994. 149.o.

Dr. Szilovics Csaba

tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK Pénzügyi
Jogi Tanszék

Gondolatok a hatékony adórendszer néhány eleméről*

I. Az adórendszerrel kapcsolatos fogalmak elhatárolása

1. Bevezető gondolatok

Az adózást vagy az állam oldaláról nézve az adóztatást irányító adóigazgatás a közigazgatási rendszerek egyik legfontosabb tevékenységi területe, mivel itt találkozunk leggyakrabban a polgár az államhatalom munkájával, amelynek minőségét sok esetben, ennek az alrendszernek a hatékonysága és működési színvonalára alapján ítéli meg. Ebből következően itt is vizsgálnunk kell, hogy az adóigazgatás tevékenysége és eszközei mennyiben segíti elő a fő kormányzati célnak, a közjónak a közérdeknek a megvalósítását amelynek pontos fogalmát számos hazai és külföldi szerző kívánta meghatározni.¹ Ezekből a definíciókból kiindulva megállapíthatjuk, hogy az adóigazgatás kialakítását és működését is alapvetően meghatározza a kormányzati rendszer egészét jellemző erkölcsi, politikai attitűd. Ennek a sajátos jellegnek a pénzügyi igazgatásra vonatkoztatott pontos meghatározása azonban nem egyszerű, hiszen a nemzeti adórendszerek sokat veszítettek autonómiájukból az országok között kialakult adóverseny, a nemzetközi jogi kötelezettségek és az ellégiesedett gazdasági és államhatárok miatt. A nemzeti jogalkotóknak az adóigazgatás területén sem csupán az elérni

kívánt társadalmi, gazdasági, vagy szűken értelmezett adózási célokat, és a megvalósításukhoz vezető utat és eszközrendszert kell kiválasztaniuk, de ezeket a már említett hatásokra tekintettel kell létrehozniuk vagy át alakítaniuk. A közjó és közérdek fogalmának kormányzati meghatározása és napi munkaprogrammá alakítása az adózás rendszerében még nehezebben megvalósítható feladattá vált. Az egyes adórendszerek, az államok pénzügyi működésének és az alkalmazott eszközrendszerének és az állampolgárok életszínvonalának a megismerése és a hazaiakkal való összevetése a digitális eszközöknek és a hazai és nemzetközi adatbázisoknak köszönhetően, még sohasem volt ennyire könnyű és gyors feladat. Ez a transzparencia kihívást jelent az adóigazgatás számára is, és meghatározza a tevékenységének belső értékelését, és kihat a stratégiai tervezésre is. A megismerhető részletek tengerében felértékelődött az objektív tudományos véleményalkotás, és a folyamatok összegző leírása. Gyakran fogalmazzák meg a kutatók és politikusok és gazdasági szereplők elemzéseikben, igényeikben, hogy optimális, helyes vagy hatékony illetve igazságos adórendszert szeretnének létrehozni. Ezekben a minősítésekben gyakran keverednek a jogi, gazdasági és erkölcsi kategóriák minden logika, vagy konzisztencia nélkül. Ezeket a kifejezéseket nagyon gyakran egymás szinonimájaként olykor egymással felcserélve azonos jelentés tartalommal alkalmazzák. Úgy gondolom, hogy tudományos szempontból is fontos, hogy ezeket a fogalmakat megismerjük, elhatároljuk és ezek alapján pontosan meghatározzuk, hogy milyen adórendszer létrehozására törekszünk valójában. Teljesen mást jelent a gyakorlatban, és más eszközrendszert és közigazgatási mentalitást kíván az az adórendszer, vagy adóreform csomag, amelynek fő célja, hogy hatékony legyen és más kihívások jelennek meg, ha az a cél, hogy az adózás igazságossága javuljon. Látnunk kell, hogy csak az ideák világában lehetséges a számos, olykor egymással ütköző, cél és elvárás együttes érvényesülése. A valóságban ezeknek a szempontoknak az egyensúlyi helyzetének kereséséről beszélhetünk, egy olyan adóigazgatási mixről, amelyben az adózási jogok és igazságosság helyesen jelenik meg és az adórendszer ezeket az alapel-

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

veket követve képes eleget tenni a költségvetés elvárásainak, tehát biztosítani tudja az állam működéséhez szükséges bevételeket, anélkül, hogy deformálná a gazdaságot.

Az első kérdés, amelyet munkám során megvizsgálok, hogy az adórendszerekkel kapcsolatos véleményeket lehetséges-e egyetlen, a célokat és szándékokat valóban visszatükröző és pontosan leíró szignifikáns fogalomba sűríteni. Látnunk kell, hogy az adórendszer önmagában is szerteágazó, a redistribúciót lebonyolító fiskális rendszerrel sok ponton összefonódó (pályázati pénzek és állami garanciavállalás, adóhatósági ellenőrzése) az államháztartáson kívüli elemekre is kiterjedő (lakosság, vállalkozások) hatalmas pénztömegeket megmozgató óriási rendszer. Ha tehát az adózásról beszélünk, ezekről az alrendszerekről együttesen kell véleményt alkotnunk, tehát a Nemzeti Adó és Vámhivatalról, a helyi önkormányzatokról, az Állami Számvevőszékről és a központi költségvetésről, továbbá a szociálpolitikáról és az egészségügyről, valójában az állam egészének működéséről. Csak látszólag jelenthet könnyebb feladatot a véleményalkotásunkat csak az adókötelezettségek teljesítésére leszűkíteni, hiszen e folyamat minden elemében megjelennek közvetlenül vagy közvetetten a már említett állami szervek működési hatásai. Az adóhatóság nem a közigazgatástól elkülönítve működik, hanem annak részeként, annak kiszolgáltatva, hiszen eszköz és cél rendszerét a kormányzattól kapja. Ez azt jelenti, hogy nem lehet erőteljesen más a szolgálati kultúrája és ügyfélkezelési tevékenysége, mint az őt irányító-körülvevő közigazgatásnak. Az is nyilvánvaló, hogy az adóigazgatás magán viseli az őt létrehozó társadalom és politikai szféra jellegzetességeit, a jogkövetéstől kezdve a korrupció kezelésén át a politika kiszolgálásáig. Meg kell állapítanunk, hogy az adóigazgatás sem lehet jobb és etikusabb, mint környezete. Ahogy egy országban sem lehet más vagy jobb az adómorál, mint az általános társadalmi morál, úgy az adózás sem lehet sokkal jobb, hatékonyabb vagy igazságosabb, mint ami az állami működés egyéb alrendszereiben tapasztalható. A nemzeti adórendszerek elvi működését is az adott országban érvényesülő jogi alapértékek, míg gyakorlatát a közigazgatás általános működésének színvonala, és az ezeket létre-

hozó közösségi értékfelfogás határozza meg. Az e területet vizsgáló kutatómunka fő célja az lehet, hogy azonosítsa a jó gyakorlatokat, a követendő modelleket és segítse azonosítani a problémákat, továbbá, hogy kidolgozza az adóztatást javító feltételeket. Látnunk kell azt is, hogy ezeknek a pozitív fogalmaknak az adott nemzetállam keretein belül kell érvényesülniük. Az optimális vagy hatékony adórendszerről, és annak kialakításáról csak a nemzeti szabályozás keretein belül van értelme beszélni. Ha egy ország adórendszeréről azt állapítjuk meg, hogy optimálisan működik egy másik állam rendszeréhez képest, akkor még nem azt állítjuk, hogy az a jobbnak tűnő rendszer hiba nélkül működik, hiszen ez lehetetlen. Minden államban megtalálható az adócsalás, a korrupció, az adókikerülés vagy a gazdasági csőd negatív jelensége, illetve néhány tévedésen alapuló adóigazgatási határozat. Azt azonban meg kell állapítanunk, hogy a működés minőségében és az elkövetett hibák kezelésében vannak jól érzékelhető különbségek a nemzeti igazgatási rendszerek között. Nem mindegy, hogy a korrupció csupán káros eseti jelenség, amit üldöznek és szankcionálnak, vagy ez a rendszer működésének fő szabálya, amit a közigazgatásnak is tiszteletben kell tartania. Az is kérdéses, hogy egy szuboptimális rendszer az említett hiányosságai ellenére is képes lehet-e az alapvető adózási jogok, a tulajdon védelmére, a jogbiztonság és más alkotmányos alapjogok biztosítására. Lehet-e egyáltalán a nemzeti sajátosságok által kialakított adórendszereket nemzetközi standardok alapján megítélni, és léteznek-e ilyenek egyáltalán? Mondhatjuk-e tudományosan megalapozottan, hogy a magas elvonásokat alkalmazó sok kulcsos svéd progresszív személyi jövedelemadó igazságosabb vagy jobb illetve hatékonyabb, mint a magyar vagy román egykulcsos személyi jövedelemadó? Összevethetjük-e a társadalmi és gazdasági környezetükből kiragadva a jogintézményeket? E kérdésben Pikettyvel értek egyet, aki szerint „Az adó nem önmagában jó és nem is rossz, minden attól függ, hogyan szedik be és mire használják fel”.² Ennek szellemében megállapíthatjuk, hogy a nemzeti adózási gyakorlatok és szabályozási modellek között – hatékonyságuk és igazságosságuk tekintetében – jó és kevésbé sikeres megoldások illetve

minőségi fokozatok különíthetők el. Egységes és objektív megítélésüket az nehezíti, hogy a pénzügyi jogban nincsenek a világban kiforrott egységesen használt és alkalmazott alapelvek. Szemben a büntető, a polgári és az alkotmányjoggal, ahol évszázados alapfogalmak illetve elvek működnek az európai gyökerű civilizációs körön belül (emberölés tilalma, polgári jog-egyenlőség, általános választójog, a polgárjogi aktusokat létrehozó akarat egység szerepe), az adózásban még a klasszikus, több mint kétszázötven évvel ezelőtt kidolgozott smithi elvek sem feltétlenül érvényesülnek egységesen. Nem állíthatjuk, hogy napjainkban minden ország közpénzügyi rendszere igazságos, az adózás mindenhol egyszerű és kényelmes az adózók számára, az adóigazgatás működtetése pedig olcsó. Be kell látnunk, hogy egységesen követett elvek és nemzetközi standardok hiányában, továbbá kiszolgáltatva a költségvetési szükségleteknek és a nemzeti jogkövetés sajátosságainak az adózást csak nemzeti keretek között vizsgálhatjuk. Ha ezt elfogadjuk, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy az adórendszer minőségét csak a társadalomban egyébként érvényesülő jogok és lehetőségek valamint anyagi feltételek között ítélni kell meg. Tudomásul kell vennünk az adórendszerek társadalmi és gazdasági meghatározottságát. Így azonban azt is meg kell értenünk, hogy nem az optimális, hanem a tényleges feltételek közötti „lehetséges legjobb” megoldásokat keressük, és tudomásul kell vennünk azt is, hogy az adózás társadalmi termék, amelynél a lehetőségek szerinti legjobb megoldást kereshetjük. Ahogy Waltzer fogalmaz: „A politikai közösség alakítja ki az elosztási szférák komplex egyenlőségét”.³ Problémát jelenthet az is, hogy vizsgálódásunk tárgya az adórendszer sem létezik a maga elvont formájában. Csak a jelentős különbségeket felmutató nemzeti adórendszereket figyelhetünk meg, amelyekben majdnem ugyanannyi különbséget, mint hasonlóságot találhatunk. A modern adórendszer csak a felvilágosodás korában, a XVIII. század végén jött létre Nyugat-Európa néhány államában. Bár a premodern adótípusok évezredek óta jelen vannak az államok működésében, valójában csak a XX. századot nevezhetjük az adóztatás évszázadának. Csak a 1900-as évek elején jelent meg nagy volumenben a forgal-

mi-fogyasztási adók mai formája (value added tax, merkversteuer), és alakult ki a modern személyi jövedelemadó, valamint a társaságok adóztatása. Látnunk kell, hogy ezeknek az adónemeknek az alkalmazott nemzeti típusai jelentősen eltérhetnek, mértéküket, alapjukat, kedvezményeiket, számítási módjaikat tekintve. Vizsgálódásomat a nemzeti gyakorlatoktól elrugaszkodva, azokat csak adathalmaznak, példatárnak tekintve az adóelmélet és a jogösszehasonlítás eszközeivel végzem. Kutatásom következő részében az adórendszer minőségével-milyenségével kapcsolatos fogalmak meghatározásra és elkülönítésére törekszem annak érdekében, hogy pontosan megfogalmazhatóvá tegyem az adóreformok célterületeit. A sikeres államreformok egyik feltétele, hogy pontosan meg tudjuk mondani, milyen adórendszert szeretnénk, illetve annak milyen tulajdonságait kívánjuk erőteljesebbé tenni.

A tanulmányom második részében a vagyoadóztatás jogi, gazdasági és erkölcsi lehetőségeit, valamint alkalmazható típusait vizsgálom az általános vagyoadótól a vagyondézmán keresztül a vagyónátruházási illetékek rendszeréig.

Végezetül az adócsalás elleni digitális eszközzel rendszerek magyarországi alkalmazásának eredményeit tekintem át, és elemzem a bevezetés tapasztalatait.

2. A helyes adójog fogalmáról

A külföldi és a hazai jogelmélet egyik régóta vizsgált területe a helyes jog feltételeinek illetve e fogalom elvi és gyakorlati érvényesülésének értelmezése.⁴ Ez a vita a gazdasággal és a pénzügyi joggal foglalkozókat is elgondolkoltatta.⁵ A tudományos diskurzus tárgya csak kis részben irányult a helyes jog formális feltételeinek meghatározásához, és mindinkább arra a tartalmi kérdésre fókuszált, hogy mi is jelenti valójában a helyes, a társadalom számára előnyös feltételeket? Mi segítheti a közérdek megvalósulását a gazdaság és az adórendszer szabályozásában? Érvényesülhetnek-e etikai elvárások a gazdaságban vagy éppen az adózásban? Heller Farkas a XX. század elején akadémiai székfoglalóját e témának szentelte. Magáról a közgazdaságtanról állapította meg, hogy az értelmezhetetlen etikai megközelítés

nélkül. „A gazdasági élet nem önmagában álló folyamat, hanem beletartozik az emberi élet nagy egyetemlegességébe és ebből a szempontból is vizsgálatot kíván,⁶ a gazdasági politika is társadalmi tudomány és a társadalmi vonatkozások mindig etikai vonatkozásokat is tartalmaznak.” E gondolatra alapozva megfogalmaznám, hogy a helyes, tehát erkölcsös, régies kifejezéssel megfogalmazva „etikus” adórendszerről szóló gondolatmenet középpontjában a jogszerűen megalkotott és közzétett, a közérdekét szolgáló, az adózók és az adóhatóság magatartását pontosan, illetve következetesen szabályozó adójogi norma áll. Ennek kialakítása a lehetőségek felismerésén alapul és a lehetséges közpénzügyi előnyök megragadására törekszik. Azt, hogy mit tartunk helyesnek, tartalmilag is nehezen meghatározható, időben is változó, és a jogfilozófia egyik alapkérdésének tekinthető. Erre vonatkozóan igen szélsőséges nézeteket is megismerhettünk. A mérce egyik oldalán állók szerint adott jogi rendszerben szabályosan elfogadott és hatályba léptetett norma nem lehet helytelen, míg mások szerint az érvényes joggal szemben is felvethető a helyesség kérdése, ha a szabály a társadalom erkölcsébe ütközik. A lengyel Ossowska ezt úgy fogalmazta meg: „Erkölcsös az, ami a társadalom érdekeivel összhangban áll”.⁷ Az érvényesség és a helyesség fogalmi tehát esetenként elválhatnak. Erre a helyzetre példaként említi Takács⁸ az 1938-1939-es zsidó törvényeket, amelyek jogilag megfelelő formában jelentek meg, de szemben álltak az alapvető emberi erkölcsi értékekkel.

Ezt a gondolatmenetet az adózásra kiterjesztve két oldalról kísérelhetjük meg a válaszadást.

Formai szempontból közelítve a kérdéshez azt látjuk, hogy az érvényes és hatályos adójogi norma helyessége, tehát jogi kikényszerítő hatása az államok jelenlegi jogi álláspontja szerint megkérdőjelezhetetlen. A jogszabályi hierarchiába illeszkedő adójogi szabályok jogkövetésre gyakorolt hatása azonban vizsgálható. Rámutat erre a problémára a magyar adóigazgatási törvény 2017. évi módosítása, amelybe – nagyon helyesen – bekerült a közérthetőség alapelve. Ez kifejezetten pozitív változás, amelynek fontosságára már 2003-ban, és azóta is számos publikációmban felhívtam a figyel-

met.⁹ Tartalmilag ez azt jelenti, hogy a jogalkotók megértették az önkéntes jogkövetés fontosságát, tehát a jogi norma helyes felépítésének és az adózók értelmi azonosulásának összefüggéseit illetve fontosságát. Csak az a norma lehet helyes, amely képes betölteni társadalmi célját, amelyet a címzettek megértenek, és a benne foglalt parancsnak megfelelően járnak el. Ez azonban azt is jelenti, hogy a norma formális alkotmányos megfelelése mellett fontos lehet magának az adójogi szabálynak a minősége is. Helyes jogról az adózás területén akkor beszélhetünk formai szempontból, ha a törvény szövege érthető, világos, tömör, kiszámítható, belső szerkezetét és tartalmát valamint elvárásait tekintve koherens. Fuller a jog egészére vonatkozva, de az adójogra is érvényesen, fogalmazta meg elvárásait: „Legyenek szabályok, amelyeket érthető módon fogalmazzák meg, és ezeket tegyék közzé. Ne alkossanak visszaható hatályú jogot és a normák ne legyenek ellentmondásosak és ne változzanak túl gyakran, és alkalmazásukat harmonizálják”¹⁰. Ehhez a gondolathoz kapcsolódik Deák, aki a helyes adójog egy újabb aspektusára hívja fel a figyelmet. Véleménye szerint¹¹ az is fontos, hogy a társadalom és a gazdaság szereplői ellenőrizni tudják azt is, hogyan és mire használja fel a kormány az adóbevételeket.

Ami az adójog tartalmi, belső helyességét illeti, itt még nehezebb feladatot jelent a jogalkotók által a normában rögzített elérni kívánt mögöttes célként kijelölt társadalmi érdekeket és értékeket azonosítani. Vitathatatlan, hogy ezen a jogterületen sem lehet más célja a jogalkotásnak sem közvetlen, sem közvetett módon, mint a közjó és közérdek védelme. Ennek pontos meghatározása azonban soha nem könnyű feladat. Elsőként megfogalmazhatjuk, hogy az adóterhelés meghatározása és beszedése valamint felhasználása kizárólag a köz érdekében történhet. Ebből az következik, hogy az adópolitika nem követhet olyan önző egyéni vagy szűk csoport érdekeket, amelyek szembe mennek a többség érdekével, és nem válhat elkobzó jellegűvé abból a célból, hogy egyes gazdasági érdekcsoportokat kiszolgálva ellehetetlenítsen más gazdasági szereplőket, társadalmi rétegeket. Magyarországi történelmi példaként említhetem a kisvállalkozók tevékenységét tudatosan megnehezítő szocialis-

ta külön adókat, ahol az adóalapot a hatóság szubjektív becslése alapján határozták meg, és az adózó ezt nem vitathatta.¹² További kortárs példaként említhető a kuláknak nevezett parasztgazdaságokat sújtó mezőgazdaság-fejlesztési járulék, amelyet 1947 és 1956 között vetettek ki progresszíven a 15 kataszteri holdnál nagyobb földbirtokkal rendelkezőkre.¹³ A korszak államigazgatási törvényének a 2.§ megfogalmazta: „Ha csoport vagy egyéni érdek össztársadalmi érdekekkel összeütközésbe kerül, az össztársadalmi érdeké az elsőbbség”. Bár az állam adóztatásának fő feladata valóban a közérdek és a közcélok megvalósításához feltétlenül szükséges bevételek biztosítása, de az állam nem élhet vissza adóztatási felségjogával. Fontos az is, hogy takarékos, pazarlásmentes feladatteljesítéssel törekedni kell a túladóztatás elkerülésére és a megtermelt javak újraelosztásának társadalmilag szükséges minimumára. Az a helyes adórendszer, amely a szükségesnél egyetlen fillérrel sem von el többet a gazdasági szereplőktől. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az adózó az adójogi norma helytelenségét/helyességét egyénileg nem vizsgálhatja, az adóalany nem tagadhatja meg erre hivatkozva az adófizetést. Az adómehtagadás alkotmányosságával a magyar irodalomban Tóth János és Ferenczy Endre és Földes Gábor foglalkozott.¹⁴ Számos nemzetközi szerződés és alapokmány (Bill of Rights, Emberi és polgári jogok deklarációja, a dán alkotmány) ad lehetőséget szűk és pontosan definiált módon az adó mehtagadására, de csak abban az esetben, ha annak kivétele, vagy a konkrét adómértékének meghatározása a parlament engedélye nélkül történt. Ez tehát formai helyességi, de nem a tartalmi felülvizsgálatra ad lehetőséget. Még fontosabb döntést hozott az NSZK Szövetségi Alkotmánybírósága, amely kimondta: „Törvényes adóintézkedést nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni azért, mert az a törvényhozó téves prognózisán alapult”.¹⁵ Ez is egy példa arra, hogy a norma egyéni, tartalmi vizsgálatát az államok igyekeznek kizárni. E mögött a jogalkotói attitűd mögött, jóhiszemű megközelítésben, egy másik alapérték, a jogbiztonság elvének védelme húzódik meg. Ez a megközelítés világossá teszi, hogy az adójoggal összefüggésben is felvethető az egymással konkuráló és ütköző alapértékek, alapelvek problémája.

További kérdéseket vet fel az is, hogy a közösségi célok elérésére az állam milyen adóztatási eszközöket vehet igénybe. Ennek kapcsán a társadalom egészének, az érdekképviselőknek, vagy az egyéneknek van-e közvetlen lehetősége a politikai jogok gyakorlásán kívül az adópolitikai eszközrendszer kiválasztásában, alkalmazásában. Azt látnunk kell, hogy ezen a területen is érvényesül az állam szupremációja, és csak kivételesen fordul elő, hogy valós társadalmi vitára/döntésre bízzák az adószabályok elfogadását. A világ adózói csak Svájcban szavazhattak néhány alkalommal jelentősen leszűkített kérdésekben kantonális szinten adójuk mértékének meghatározásáról. Az általánosan követett nemzetközi gyakorlat az, hogy az adórendszer létrehozásába vagy átalakításába a legritkább esetben vonják be a leendő adófizetőket. Ez az attitűd az adózásról szóló közgondolkodás lehetőségeit is jelentősen szűkíti. Magyarországon az Alkotmánybíróság még adózási kérdésekben sem dönthet, csak ha emberi jogi oldalról közelítik meg ezt a kötelezettséget. Ezzel a gyakorlattal valójában ellehetetlenítik a helyes adórendszerről szóló társadalmi vitákat. Előnyösen befolyásolná az önkéntes jogkövetést, ha az emberek valós, alapos és interaktív társadalmi vitákban vehetnének részt – közvetve vagy közvetlenül – az egykulcsos személyi jövedelemadóról, a progresszív adórendszerről vagy éppen a vagyoadóról szóló kérdésekben. Úgy gondolom, a helyes adójogról szóló vitáknak nem csupán az adójogi normák alkotmányos megfelelésére, de a nemzeti adójog alapelveire, felépítésére és az igénybe vett eszközeire is ki kellene terjednie. Fontos az adóstruktúra felépítése is abból a szempontból, hogy mennyire felel meg az adott társadalom igényeinek. Olyan alapkérdéseket kellene tisztázni, hogy egy pénzügyi és matematikai illetve számviteli ismeretekkel alig rendelkező, alacsony személyi jövedelmekkel bíró társadalomban szabad-e az adóztatás fő elveként követni az önadózás rendszerét, és ebben a helyzetben helyes-e az adóalanyt fokozottan bevonni az adóztatásba. Mit jelent az együttműködő adóhivatali modell Kelet-Közép Európában? Vizsgálunk kellene azt is, hogy adott ország adottságaihoz milyen adófajták alkalmazása felel meg a legjobban. Néhány szerző¹⁶ torzító hatású adókról beszél

amelyek: „befolyásolják a gazdasági szereplők beruházási döntéseit és a gazdaság növekedési ütemét. Ide sorolják a tőke és a munkajövedelmeket terhelő adónemeket, így a személyi jövedelem- és társasági nyereségadókat, a társadalombiztosítási hozzájárulásokat, továbbá az egyéb bérhez kötődő fizetési kötelezettségeket, valamint a vagyonadót.”¹⁷ Ezzel szemben nem torzító hatásúnak minősítik azokat az adókat, amelyek nem hatnak a megtakarításokra illetve a beruházási döntésekre. Ide sorolják a fogyasztást terhelő adókat mint pl. az általános fogyasztási adót, jövedéki adókat. Ez a gondolatmenet legfeljebb közgazdasági szempontból lehet igaz, pénzügyi jogilag nem. Minden adónak van hatása az adózók gazdasági döntéseire, még a fogyasztási adóknak is. Gondoljunk az áfacsalások magas arányára és arra, hogy nem csupán az adó fajtája a meghatározó, hanem az is, hogyan alkalmazzák azt a gyakorlatban. Az adó mértéke, a kedvezmények lehetőségai vagy éppen az ellenőrzés szigorúsága is legalább ilyen fontos tényező. Felhívnom a figyelmet a magyar házipénztár adóra, amely példa értékűen szigorúnak és elrettentő mértékűnek tűnt bevezetésekor, de a következő ellenőrzés hiánya valamint a társadalmi ellenállás jelentősen enyhítette szigorúságát, és ma a jogalkotás zárványaként, vagy az adóigazgatás hanyagságának jelképeként létezik. Kizárólag jogelméletileg nézve minden adó torzító, közpénzügyi magatartást befolyásoló hatású. Látnunk kell, hogy magának az adójogi jogviszonynak a közvetett tárgya, az állam szabályozási célja a közpénzügyi magatartás befolyásolása. Miért alkotnának a kormányzati szereplők jogszabályt, ha nem lenne előre meghatározott teleologikus, az adózók magatartásának befolyásolást célul tűző, jogalkotói szándék a hatályba lépő normák mögött?

A helyes adójog fogalmához kapcsolódva tehát az adórendszer szerkezetét és annak gyakorlati működését is vizsgálnunk kellene, hogy elkülönítsük a hasznos és a haszontalan, a jól illetve a kevésbé jól működő eszközöket. A helyesen kialakított adójog alapvető feltétele, hogy legyen a társadalom számára széles körben elfogadott és követett értékrend, amely konzisztensen érvényesül a jogi normákban illetve a joggyakorlatban a kormányzati munkától az adóigazgatási ügyfélkezelésig. „Az alap-

értékek tekintetében valamilyen társadalmi konszenzusra kell jutni, mert elengedhetetlen a társadalmi integrációhoz. A jog ideális működése ugyanis feltételezi az alapvető értékeket illetően kialakított társadalmi egyetértést.”¹⁸ Erre az értékrendre felépítve lehet a nemzeti adórendszer helyes elemeit kialakítani. Sajnos az alapértékek rögzítésére szolgáló alkotmányok, alaptörvények jelentős része nem fogalmaz meg pontos és az adóigazgatási gyakorlat számára világos útmutatást jelentő elveket. A kétértelmű és pontatlan szabályok nem alkalmasak a helyes adórendszer kialakításához. Önmagában a közteherviselés elvének alkotmányos rögzítése a XXI. században elégtelen és sokféleképpen értelmezhető megoldás. A közteherviselés kötelezettségét leggyakrabban a törvényhez kötöttséggel és az anyagi képességekkel, tehát a teherviselés képességével hozzák kapcsolatba. Ez megdöbbentő, hiszen ezek az adózással kapcsolatos alapvető alkotmányos garanciák a felvilágosodás a XVIII. század szellemi nívóján állnak, és semmiben sem haladják meg azt. Megállapíthatjuk azt is, hogy a jelenlegi nemzeti alkotmányok kevesebb konkrét közpénzügyi elvárást fogalmaznak meg, mint Adam Smith 1776-ban közzétett elvei. Smith adókra vonatkozó első pontja kimondja: „Minden állam alattvalóinak, amennyire csak lehet képességük arányában, azaz az állam védelme alatt elért jövedelmük arányában kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához. Amit egyenlő vagy egyenlőtlen közteherviselésnek neveznek”. A második pontjában megfogalmazza: „Az adó, amit minden egyénnek kell fizetni, határozott és nem önkényesen megállapítható kell, hogy legyen.”¹⁹ Az elmúlt kétszázötven évben az adójogi jogalkotás alkotmányos szabályozásának területén úgy tűnik megállt az idő. Még a közpénzügyi szabályozás tekintetében leghaladóbbnak tekinthető új portugál Alkotmány sem ad pontos útmutatást a helyesen felépített adórendszerről. A 104.cikk 1. fejezete értékorientált és előremutató szabályt fogalmaz meg. „A személyes jövedelmekre kivetett adó az egyenlőtlenségek csökkentését célozza, figyelembe véve a szükségleteket, és a kapcsolódó családi jövedelmeket.” Míg a 103 cikk 1, úgy fogalmaz: „Az adórendszer felépítését a törvény határozza meg, szem előtt tartva a vagyó-

nok és jövedelmek egyenlő elosztását.” Sajnálatos módon még ez a homályos, és a gyakorlatban a kormányokat semmire sem kötelező néhány mondat jutott legmesszebb a kortárs adórendszerek elvi alkotmányos szabályozásában. Látnunk kell, hogy hiányosságai ellenére, erre a pontatlan megfogalmazása is építeni lehetne az adóztatás új elveit, hiszen megfogalmaz az adórendszerrel szemben két egyértelmű és újszerű követelményt. Egyfelől hitet tesz a vagyon adóztatása mellett, az ebből származó bevételeket és magát a vagyon elemeit az egyének éves jövedelméhez hasonlóan kezeli. Másrészt az adózók egyenlőségét, tehát adózási szempontból egyenlő kezelését és terhelését fogalmazza meg. Az alkotmány más pontjaiban azt is egyértelműen megfogalmazza, hogy a különböző adónemeknél eltérő adóztatást kíván megvalósítani, szintén az egyenlőségek csökkentése érdekében. Kimondja, hogy a luxusfogyasztást kell a legsúlyosabban adóztatni, míg a vagyont progresszíven kell terhelni. A személyek jövedelménél azonban nem fogalmaz egyértelműen, és hiányzik az adózási cél elérése érdekében alkalmazott módszer meghatározása is. Ez az jelenti, hogy a kitűzött elvi célokat regresszív, progresszív, egykulcsos, vagy többsávós adók segítségével is el lehet érni. Maga az „egyenlőtlenségek csökkentése” megfogalmazás is pontatlan, hiszen nem árul el semmit a csökkentés tervezett és elérni kívánt mértékéről. Az sem segít, hogy a jogalkotó ígérete szerint az adóterhek megállapításakor figyelembe veszik a családi jövedelmeket és szükségleteket. Ebben a megoldásban éppen az tekinthető újszerűnek, hogy, az adóalany tényleges egyéni élethelyzetének megismeréséből indul ki. Látnunk kell azonban, hogy ennek pontos megismerése a világ egyetlen adórendszerében sem lehet egyszerű feladat az adóigazgatás számára. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósításához szükséges lenne egy előzetes, a tényleges vagyoni helyzetet részletesen feltáró vizsgálatra, amely megalapozhatná az adófizető egyéni helyzetének más adózókhoz képest kedvezőbb elbírálását. Gondoljunk a méltányosság európai engedélyezési gyakorlatára, amely a legtöbb államban nem történhet automatikusan, és amelynek megadását mindig megelőzi egy hatósági vizsgálat. Ha ezt a szemléletet a gya-

korlatban kívánná megvalósítani valamely közigazgatási rendszer, akkor elhúzódó adókiivetésre, számtalan adóperre, tehát lassabban és kiszámíthatatlanabban befolyó bevételekre kellene felkészülnie. Ez a helyzet a jogbiztonság csökkenéséhez vezetne, amely szintén védendő alapérték, ahogy ezt a magyar Alkotmánybíróság luxusadóról szóló döntésében megfogalmazta. Az egyéni szükségletek állami meghatározása – véleményem szerint – rossz emléké szocialista jogalkotási attitűdöt idéz, amely hitt abban, hogy meg tudja ismerni az emberek tényleges szükségleteit, és azok között sorrendet is fel tud állítani. A politikai szempontoktól eltekintve is lehetetlennek tűnik az adóhivatalt ezzel a feladattal terhelni, hacsak nem hoznak létre egy, az adózók szükségleteit meghatározó hivatalt, amelynek létrejötte pillanattól számolnia kell a kudarccal. A magyar gyakorlatban működő szociális segélyezéshez kapcsolódó rászorultsági vizsgálatok, vagy a Skandináviában a munkanélküli segély megállapításához szükséges előzetes vagyonvizsgálatok tapasztalatai ellentmondásosak.²⁰ Látnunk kell azonban, hogy ezt a kérdést racionálisan, a létminimum adómentességének szempontjából is vizsgálhatjuk, amely a helyesen kialakított modern adórendszerek megkerülhetetlen alapelve. A magyar jogban számos más ország szabályozásához hasonlóan nem találhatunk kifejezett szabályokat a létminimum adóztatásának tilalmára. Ennek egyik lehetséges indokát a magyar Alkotmánybíróság így határozta meg: „A létminimum adómentessége az Alkotmánybíróság felfogásában is alkotmányos követelmény, mert az állampolgárok megélhetésükhöz szükséges minimális ellátáshoz való jog alkotmányosan védendő, de ez az Alkotmánybíróság szerint nemcsak adómentesség révén biztosítható.”²¹ Ezzel szemben a német Alkotmánybíróság *expressis verbis* megfogalmazta a létminimum megadóztatásának tilalmát.²² Kétségtelen, hogy a létminimum adómentességét is többféle állami eszköz biztosíthatja. Létrehozhatnak nulla kulcsos sávot, vagy alkalmazhatnak adóvisszatérítést egy előzetesen meghatározott jövedelem szintig, vagy adókedvezményeket is biztosíthatnak egyes társadalmi rétegeknek, csoportoknak, gyerekeseknek vagy éppen a fizikai dolgozóknak.²³ A társadalmilag elérni kí-

vánt cél minden eszköz alkalmazása esetében azonos, az alacsony jövedelműek személyi adó fizetése alóli kivonása, az alapszükségleteik kielégítését veszélyeztető közterhek megszüntetése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a társadalmi csoportok ne vennének részt a közteherviselésben. A felismerés lényegét a többletterhelés csökkentése jelenti, alanyi jogon járó, kapcsolódó adminisztratív lépések nélkül igénybe vehető, előre meghatározott objektív jövedelem szint alapján. Ezek a polgártársaink azonban így is részt vesznek a közteherviselésben, hiszen fizetnek fogyasztásuk után általános fogyasztási adót, jövedéki adót és nem mentesülnek az illetékek, díjak, vámok megfizetése alól sem. Esetükben a pénzügyi szolidaritás sajátos fajtáját alkalmazzák, amikor mentesítik őket az adott gazdasági jóléti szint minimumához kapcsolt egyik, de nem az egyetlen fizetési kötelezettség teljesítése alól. Magyarországon már több mint hét éve váltotta fel az egykulcsos jövedelemadó a progresszív adóztatást, amelyben a jövedelmek nagy részét a legmagasabb kulccsal adóztatták, de ez – ahogy várható volt – önmagában nem hatott pozitívan, a létminimumon élők aránya és száma érzékelhetően nem csökkent. „Magyarországon a KSH elhíresült rémisztő adatai szerint 2010-ben a háztartások 38,1%-a élt a létminimumon”.²⁴ Ehhez képest 2015-ben: „Négymillió ember él létminimum alatt, és ebből több mint egymillió munkából keres kevesebbet.”²⁵ Ez a helyzet a munkaerő kiáramlása és a béremelések ellenére az elmúlt években sem javult drámaian. Egyetlen eszköz megváltoztatása az átfogó lépések hiányában nem vezethet gyökeres fordulathoz.

A gyakorlatban hasonlóan nehezen alkalmazható eszköznek gondolom a helyes adórendszer kialakításában a családi jövedelmek figyelembe vételét az adókötelezettség meghatározásakor. Ez jelentheti az összes családtag jövedelmének egyetlen adóalapba vonását, de más családi adózási megoldásokat is, mint adókedvezményeket az eltartottak után, vagy a külön adózó házaspárok jövedelem-kiegyenlítéses adózását. Mindegyik megoldás közös sajátossága, hogy rontja az adórendszer átláthatóságát, növeli az adminisztrációs terheket, és hátrányos helyzetbe hozza a család nélkül, vagy családon kívül élőket. További hátránya,

hogy mélyen beavatkozik az adórendszer a polgárok személyes szférájába, és erős késztetést nyújt a fiktív családjogi lépések megtételére.²⁶ Úgy gondolom, hogy a helyesen felépített adórendszer kevés szubjektív elemet tartalmaz, és nem kényszeríti a polgárokat a tettetésre, színlelt jogügyletek végrehajtására. A portugál alkotmány szövegét vizsgálva azt is megállapíthatjuk, hogy a helyes adórendszer elemeit sem önmagában, hanem társadalmi, gazdasági környezetében kell vizsgálni. Figyelemre méltó, ahogy az állam szerepét meghatározzák az alkotmány 81. cikkében:

„Az állam feladatai gazdasági és szociális téren:

- a) előmozdítani a nép, különösen a leghátrányosabb helyzetben lévők szociális és gazdasági jólétét és életminőségét.
- b) elősegíteni a szociális igazságosság megvalósulását az esélyegyenlőség biztosításán, valamint a vagyoni- és jövedelemelosztás egyenlőtlenségeinek megszüntetése érdekében szükséges módosítások megtételén keresztül, elsősorban az adópolitika eszközeivel.”

Még ez a szimpatikus, a társadalmi célt pontosan kijelölő megközelítési mód sem tűnik határozottnak a célhoz vezető út és a felhasznált eszközök kijelölésében. Látnunk kell, hogy a látszólag súlyos adók is lehetnek megfelelőek egy társadalom előzetesen meghatározott céljainak elérése érdekében, ha az állami szolgáltatások (iskola, egészségügy, nyugdíj) megfelelő minőségűek, mindenki számára elérhetőek, és a társadalmi jövedelmi-vagyoni különbségek alacsonyak, mint a skandináv országokban. Ugyanakkor az egykulcsos adó is lehet helyesen felépített, ha alkalmaz adómentes sávot, és valóban képes biztosítani a fajlagosan egyenlő adóterhelést. Ezzel szemben a progresszív adórendszer is lehet kontraproduktív, amennyiben már az alacsony jövedelműekre is jelentős terhet ró, és az adófizetők nagy részét a legfelsőbb sávba sorolja, mint a 2011-ig Magyarországon alkalmazott személyi jövedelemadó rendszer. E néhány példa alapján is kitűnhet, hogy az adórendszer csupán az egyik és nem az egyetlen, sőt talán még nem is a leghatékonyabb eszköze a társadalmi különbségek csökkentésének, jóllehet számos állam alkotmánya ilyen szerepet tulajdonít neki

(spanyol, portugál, olasz), Erre a célra – és ezt számos kutatás bizonyítja – az oktatás a legjobb eszköz, amely a sikeres társadalmi felzárkóztatási stratégiák egyik kulcseleme.²⁷

A helyes adórendszer tehát tekintettel van az ország társadalmi és gazdasági jellegzetességeire, a kialakult közösségi értékrendre, az alkotmányos és nemzetközi jogi alapelvekre. Társadalmi szempontból segítenie kell a közjó megvalósítását, az egyének boldogulását és a társadalmi mobilitást. Bár fontos, hogy egyszerű és stabil pénzügyi jogi normák működjenek, de nem az a döntő jelentőségű, hogy milyen adókulcsokat és adómértékeket, jogintézményeket alkalmaznak, viszont érvényesülnie kell az adóterhelés fajlagos egyenlőségének, és nem érvényesülhetnek adózási kiváltságok, mentességek.²⁸

3. A hatékony adórendszer fogalmáról

Politikusok és gazdasági szakemberek által gyakran megfogalmazott igény az is, hogy az adórendszer legyen hatékony. Ennek tényleges megvalósítása és pontos feltételeinek meghatározása is összetett, nehéz feladat.²⁹ Az adózás vitathatatlanul hat az egyének, a gazdasági társaságok és a beruházók döntéseire. A közgazdasági Nobel-díjjal jutalmazott Joseph Stiglitz szerint még a házasságkötési és válási döntéseket is befolyásolja.³⁰ Mivel az USA-ban a házassághoz adókedvezmény kapcsolódik, amely egész évre vonatkozik, függetlenül attól, hogy azt melyik napon kötötték, ezért a házasodni készülő körében a szertartás legnépszerűbb napja a december 31. Ennek ellenére látnunk kell, hogy az igénybe vehető adókedvezmény, csak sokadik elem azon szándékot befolyásoló tényezők sorában, amelyek ténylegesen meghatározzák a házassági kedvet. Ebben szerepet játszhat – sok más mellett – az adott ország demográfiai helyzete, jövedelmi viszonyai, politikai, munkapiaci és egészségügyi feltételei, továbbá a gyed vagy gyed igénybe vételének lehetőségei.³¹ A hatékonyság javítása érdekében meg kell ismernünk azokat a tényezőket, amelyek irányítják az adózók döntéseit illetve az adórendszer egészét, és ezeket azonosítva jelölhetjük ki azokat a csatornákat, amelyeken keresztül befolyásolható a rendszer működése. Látnunk kell, hogy maga az adóigazgatás és az

adó jogi norma csak néhány kiragadott tényező, ami meghatározza a személyes és az üzleti adózási döntéseket. Már maga a jogkövetés, tehát a jogalkotó által pontosan előírt cselekvés megvalósítása is olyan összetett folyamat, hogy az IRS, az amerikai adóhivatal 1978-ban több mint hatvan olyan tényezőt sorolt fel, amelyek befolyásolják az adókötelezettség tényleges teljesítését.³² A pénzügyi jogi norma által előírt kikényszerített döntések és cselekvések mellett figyelembe kell vennünk azokat a tényezőket is, amelyek az egyén önálló, diszkrecionális választásai körébe tartoznak. Ilyen lehet, hogy hajlandó-e többet dolgozni, vagy inkább a szabad idejét növeli meg, elkölti a megkeresett pénzt, vagy inkább befekteti. Nem szabad megfeledeknünk azokról a makroszintű politikai, jogi valamint gazdasági feltételekről sem, amelyek az adózók döntéseit illetve reakcióit a gazdaság és társadalom egészén, jellegzetességein keresztül közvetetten befolyásolják. Ide tartozik, hogy az állam és közigazgatása mennyire vállalkozóbarát, mekkora az állami redistribúció és a korrupció, milyen az általános életszínvonal, a vásárlóerő stb. Úgy tűnik, hogy az adózás az egyik legösszetettebb pénzügyi alrendszere a gazdaságnak és ezzel párhuzamosan a közigazgatásnak is. Itt két szervezeti kultúra valamint érték- és célrendszer ütközik össze. Egyfelől a magántulajdonon alapuló vagyoni és jövedelmi gyarapodás egyéni érdeke áll, míg a másik oldalon az állam működéséhez és a közösség szükségleteinek kielégítéséhez fűződő társadalmi közösségi érdek jelenik meg. Az adózási döntésekben valóban az egyéni önzés és a szolidaritás érvei csapnak össze. Minden adózási döntés, még a társasági adózás aktusai is végsősoron egyéni döntés, amelyben a szubjektív pszichológiai, erkölcsi és más motivációk, továbbá az objektív makró szempontok érvényesülnek egy időben, mind a laikus mind a felkészült adóalanyok esetében. Ez a rendszer és folyamat annyira sokrétű, bonyolult a gyakorlatban, hogy csak ritkán ismerhetjük fel a ténylegesen hatékony lépések ok-okozati összefüggéseit. Ahogy Swift fogalmaz, az adózásban a kétszer kettő néha négy, de gyakran csak három, vagy még annyi sem. Az adózás nem matematikai rendszer, működése közvetlenül nem mindig érthető meg, az elrontott adóreformok miatt a

politikusok és szakemberek számára is fekete dobozzá válhat. Nyilvánvaló, hogy vannak és voltak olyan adóigazgatási lépések, amelyek időlegesen sikeresnek tűnhettek, és a hatékony beavatkozás látszatát kelthették. De ezeket a lépéseket a leggyakrabban újabb hasonlóan sikertelen korrekciók követték. Nagy ívű és jól előkészített adóreformot hajtottak végre az USA-ban 1986-ban bevezetett Tax Reform Act hatályba léptetésével. A törvény célja egy alacsonyabb adóterhelés kialakítása volt az adómorál javítása érdekében, jelentős politikai támogatással. „Az adófizetők nagy része szkeptikus maradt, és igazuk lett”.³³ A kutatások azt igazolták, hogy az adóterhek a jogalkotók deklarált szándékával szemben már rövidtávon is emelkedtek. Csak látszólag volt sikeresebb az 1984-es Indonéz adóreform, mert bár a költségvetési bevételek a következő években növekedtek és 1985-1990 között megduplázódtak, de a Világbank 1992-es jelentése megállapította, hogy az indonéz adóhatóság a reform ellenére is alacsony hatékonysággal működött, és az SZJA 50%, a VAT 55%, a vagyoadók 60%-át szedte be, tehát a siker csak relatívnak volt mondható. Az indonéz kormány ezekre az eredményekre válaszul 1994-ben újabb reformmal reagált.³⁴ Hasonló példát Európában is szép számban találhatunk. A közép- és kelet-európai adóigazgatások esetében igazi reform düh figyelhető meg, amely évente jelentősen átírja az adózási szabályokat, a jogalkotók minden alapot nélkülözve vélik azt, hogy tudják mit és miért tesznek. Kitűnő példa erre az, hogy a szlovák kormány ebben a régióban az elsők között vezette be az egykulcsos személyi jövedelemadót, és azt kommunikálta, hogy ennek az adóváltozásnak jelentős szerepe volt a pozitív gazdasági eredmények megjelenésében.³⁵ Majd ezt követően 2015-ben szintén elsőként adta fel az addig dicsért álláspontját, és állt vissza a progresszív adóztatásra. Példa értékű lehet az adóelmélet számára a Kelet-Közép-Európa elvetélt, nagyszámú és teljesen hatástalan reformjainak sorsa. Ezek között a magyar ágazati külön adókat, a bankadót, végkielégítések megadóztatását, vagy a radikális áfa és szja változtatásokat is megemlíthetjük mint olyan adóztatási törekvéseket, amelyek bevezetésével egyáltalán nem javult a magyar adórendszernek sem a minősége sem a haté-

konysága. Úgy vélem, hogy a kiszámíthatóság az egyik legfontosabb hatékonyságot javító érték, és még a kevésbé jó adórendszer is lehet hosszú távon hatékony, ha a szereplők megismerik a részletszabályokat, és tudnak hozzá igazodni. Az igazán sikeres adórendszerekre a stabilitás jellemző. A hatékonyság további fontos feltétele az objektív, tehát az adózók részvételétől függetlenül megvalósított technikai fejlesztés lehet. Ilyennek tekinthető a magyar jogkövetést fejlesztő és az adózást közvetett módon kikényszerítő digitális adóigazgatási eszközök kiterjesztett alkalmazása. Az EKÁER (Elektronikus Áruellenőrzési Rendszer) a HUGO (Közúti forgalmat ellenőrző) rendszerrel kiegészítve, valamint az on-line pénztárgépek alkalmazása, továbbá a széles adózói körben kötelező elektronikus számlázás ugrásszerűen és alapvetően ügyfélbarát módon, alacsony jogkövetési költségekkel javították az adóigazgatás hatékonyságát. E lépések fő tanulsága az lehet, hogy a hatékonyság javítását nem szabad az ügyfelek együttműködésétől függővé tenni. Nem meglepő, hogy a magyar módszereket számos ország követi figyelemmel, és néhányan már át is vették az alkalmazását.

Az adózás hatékonyságának alapfeltétele, hogy az adójogi intézkedések és az adózói lépések között az adózók túlnyomó többségének esetében ok-okozati összefüggés jöjjön létre. Ennek feltétele a tudatos adózói magatartás, amely a gyakorlatban országonként eltérő mértékben figyelhető meg. Az egyéni adózási szokásokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogkövetés szintje még a klasszikus jogterületeken – polgári jog, büntetőjog, családjog – területén észlelhető teljesítési szinttől is elmarad. Az adózók gyakran rutinból, megszokásból próbálnak eleget tenni adókötelezettségeiknek. Nagy szerepet játszik magatartásuk kialakításában a szomszédok, az ismerősök és a tanácsadók véleménye az egyéni felkészülés helyett. Az adózók viselkedésének befolyásolásakor figyelembe kell vennünk, hogy az adózás nem önkéntes teljesítés, hanem kényszer-kötelezettség, amelynek technikai jellege és gyakori változtatása is megnehezíti a képzetlen adózók jogkövetését.³⁶ További jellegzetessége e jogterületnek, hogy az adójog a legtöbb esetben aktív, tudatos, pontosan meghatározott és szigorúan körül írt magatartás gyakorlását írja

elő.³⁷ Az adózói magatartásra is igaz, hogy tudatos döntés alapján kellene választani a jó és a rossz megoldások között. Ennek viszont az a feltétele, hogy az adózó tudatosan cselekedjen, rendelkezzen elegendő és pontos információval.³⁸ Erre az adóhivatalnak az adóalanyok felé irányuló képzési programokkal és ügyfélbarát szolgáltatási kultúra kialakításával kellene reagálnia. A hatékony adórendszer egyik feltétele tehát az átlátható, megérthető és jól megfogalmazott adójogi norma. A kormánynak fel kell készítenie az adófizetésre a leendő adózókat – akár már a középiskolában –, és részletekbe menően illetve meggyőzően kell elmagyaráznia, hogy miért is kell adót fizetni. Azt azonban látnunk kell, hogy e tevékenység nem eredményezhet teljes sikert, mert immanens korlátai vannak. Az adófizető soha nem lesz a közadó kezelési rendszer jól irányítható és kezelhető munkatársa. Arról se feledkezzünk meg, hogy az adózó a közpénzügyi rendszerekben/jogviszonyokban nem csupán kötelezettségekkel bír, hanem ezzel párhuzamosan megrendelői pozícióban is áll, aki jövedelme átengedésével hozzájárul az állam működéséhez, ha úgy tesszik közszolgáltatást vásárol. Ez a kettős szerep önmagában megakadályozhatja az adózás hatékonyságának korlátlan kiterjesztését.

Ezt a gondolatmenetet fejlesztették tovább az adózást csereelméletként felfogók, akik szerint itt egy szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyi helyzete alakult ki. Ez a gondolat már a XIX. században felbukkant a Mirabeau által 1789-ben a franciákhoz írott röpiratában, ahol így fogalmazott: „Az adó a polgárok közös adóssága, mintegy kárpótlása és ára a társadalom által nyújtott előnyöknek. Az adó csak előleg lesz a társadalmi rend védelmének elnyerésére, föltétel, amelyet az egész minden egyesre ró”.³⁹ Ebben a megközelítésben az adózás egy alkumechanizmusként jelenik meg, amelyben a hatékonyság kérdése másodlagos, technikai jellegűvé válik. Ennek a megközelítésnek a gyenge pontjára hívta fel a figyelmet Piketty. Az adójogi normák egyénekre gyakorolt hatását vizsgálva megállapította, hogy a hatékonyságot alapvetően befolyásolja, hogy az adózók gyakran maguk sincsenek tisztában anyagi-adózási helyzetükkel. Példaként említi a progresszív jövedelemadóknak a XX. század első felében Nyugat Európában történt beve-

zetését, ahol úgy találták, hogy: „az érintett személyeknek az adó bevezetéséig csak homályos elképzelésük volt saját jövedelmükről”.⁴⁰ Szerintem a helyzet azóta sem javult sokat, a legtöbb adózó becsült és tényleges jövedelme, vagyonelemeinek – általa vélt és valós – forgalmi értéke között lényeges különbséget lehetne találni. Kinsey Minesotában, 1998-ban végzett 1202 főre kiterjedő felmérését elemezve megállapította, hogy az adózók nagy részének még az adóigazgatásról és a szankciórendszerről is pontatlan fogalmaik voltak. A válaszadók nyolc százaléka szerint nincs következménye annak, ha lebukik azzal, hogy rosszul töltötte ki az adóbevallását. A francia Számvevőszék 2016-os jelentésében megállapította, hogy a francia cégek 233-féle adót és járulékot fizetnek, míg ezek beszedése drága és bonyolult. Megdöbbenő, hogy 2015-ben a francia adótörvények 3356 oldalt tettek ki, és egy átlagos vállalkozás havonta három bevallást készít illetve öt utalást indít.⁴¹ Ennek ellenére a 2017-ben hatalomra került Emmanuel Macron kormánya egy év alatt újabb nyolc adót vezetett be. Megjegyezném, hogy az empirikus adótudatosságot vizsgáló kutatások szerint még a fejlett nyugati polgárok adózási ismeretei is nagyon hiányosak napjainkban.⁴² Véleményem szerint az adózók az adórendszerek bonyolultsága miatt megbecsülni sem tudják az általuk befizetett adók összegét, hiszen egyszerre kellene figyelembe venniük az általuk befizetett általános forgalmi és fogyasztási adókat, díjakat, illetékeket, vámterheket. Ennek következtében a szolgáltatás megvásárlójaként is csak bizonytalanul jelenhetnek meg, és nem alakulhatott ki az adózókban a megrendelői attitűd. Ez a megközelítési mód napjainkban visszaszorulni látszik, és csupán makroszinten jelenhet meg, az egész társadalom közös befizetéseinek ellenszolgáltatásait vizsgálva. Problémát jelenthet a gyakorlatban az is, hogy a legtöbb államban túl összetett az adórendszer, tehát a polgároknak illetve a cégeknek túl sok előírásnak és kötelezettségnek kell megfelelnie párhuzamosan. El kell gondolkodnunk azon, hogy nem irreális elvárás az, hogy egy vállalkozásnak, amelynek nincs saját pénzügyi csoportja több tucat adójogi normát kell követnie, értelmeznie folyamatosan és egy időben. Ha viszont az adózó szakértőhöz fordul, akkor nő a jogköve-

tési költsége, de valójában nem részesül teljesen garantált jogi védelemben, és továbbra is ő viseli a jogi felelősséget adózási döntéseiért. A bonyolultság másik következménye, hogy ez közvetlenül rontja az egyes jogi változások hatékonyságát. Gyakran megtörténik, hogy az adózók jövedelmi pozícióját egy időben több, az adóterheket érintő ellentétes hatású változás is befolyásolja, és így nem képesek megítélni azok egyéenkénti hatását. E jelenségre példaként említhető a magyar személyi jövedelemadó rendszerének 2011-es átalakítása, amelynek során a 17 és 32 százalékos kulcsok egységesen 16%-ra csökkentek, de megváltoztatták az adóalap számítás módját is. Ezzel egy időben megszűnt az adójóváírás lehetősége, és emelték fél százalékkal a társadalombiztosítási járulék mértékét. A munkavállalók nagy részénél tehát nem adóteher csökkenés, hanem növekedés volt érzékelhető, ami erős ellentétben állt a kormányzat által kommunikált előnyökkel. Ha ehhez hozzá tesszük az általános fogyasztási adó kulcsának jelentős 2% pontos emelését is, akkor végleg bizonytalanná válhatott az adózók egyéni nyereségérzete.

Fontos kérdés lehet e gondolatmenetben a kényszerhatékonyság növelő szerepe is. Ezt a funkciót az adóigazgatásban is a szankció tölti be, amely jelzi az adójogviszony szereplőinek az alá-fölrendeltségét, és az adókényszer jellegét. A büntetés hatásait vizsgálva számos kutató az adójog területén is azt találta, hogy a büntetések szigorúsága befolyásolja az adókijátszást.⁴³ Ugyanakkor megállapították azt is, hogy nem önmagának a büntetés mértékének, de már az ellenőrzés, a felderítés bekövetkezésének valószínűsége a fontos.⁴⁴ Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról sem, hogy a büntetés az adózásban is csak „ultima ratió” lehet. Stümpel 1969-es kutatásaiban megállapította, hogy a szigorú szankciók elidegenítik az adózókat.⁴⁵ Hasonló következtetésre jutott Kinsey is, aki szerint nem a szankció önmagában, hanem a lebukástól való félelem növelheti a hatékonyságot. „A felderítés nélkül elkövetett törvénysértések esetében az idő múlása a szankciók elrettentő hatását jelentősen erodálja.”⁴⁶ Kinsey szerint maga büntetés kevésbé elrettentő, mint a tettenérés érzése. Ebben a kérdésben hasonlóan foglalt állást Friedland és Ruttenberg is, akik szerint a felderítés való-

színűsége egy enyhe büntetés estén is hatékony lehet.⁴⁷ Az adórendszer hatékonyságát tehát nem feltétlenül az elrettentő mértékű büntetések, hanem a kiszámíthatóan és folyamatosan jelen lévő adóigazgatási ellenőrzés jól érzékelhetően magas esélye, továbbá az elkövetett szabálysértéssel arányos, de méltányos büntetési rendszer javíthatja. Megfogalmazhatjuk, hogy önmagában nem a büntetés mértékének, hanem annak elmaradhatatlanságának van jelentősége. A pénzügyi büntetés megállapításának az lehet a szerepe, hogy egyfelől kompenzálja költségvetés kiesett bevételét, másrészt úgy haladja meg a normális pénzügyi hozamokat, hogy ne érje meg az adóalanyoknak késedelmesen, pontatlanul, vagy csalárd módon teljesítenie kötelezettségeit. Problémát jelenthet a gyakorlatban az is, hogy az adózók az elkövetett adózási szabálytalanságok között éles különbséget tesznek. Egy Magyarországon 2002-2007 között végzett kutatás kimutatta, hogy⁴⁸ míg a nagy értékre elkövetett adócsalást a megkérdezettek 90-92%-a elutasította – a köztörvényes bűncselekményekkel megegyező módon –, addig a kismértékű adócsalásokkal szemben a magyarok sokkal megengedőbbek voltak, amelyben közrejátszhatott a szürke gazdaságban való széles társadalmi részvétel is. Ennek a társadalmi ténynek, viselkedési kettősségnek az adóigazgatási szankciókban, a felderítés módszereiben és az elkövetők hatósági kezelésében is meg kell mutatkoznia.

A hatékonyság javítására a szakértők nagy része átfogó, az adórendszer egészét érintő, és nem az adózási folyamat részleteire irányuló javaslatokat fogalmazott meg. Az első és legfontosabb feltételként a kormányzat közpénzkezelési gyakorlata határozható meg. Hasseldine szerint az adócsalást jelentős mértékben a kormányzati politika határozza meg.⁴⁹ Heij, Bird és Hutagalung egyértelmű kapcsolatot talált a kormányzati munka és teljesítmény, valamint a közpénzfelhasználás és az adórendszer hatékonysága, valamint a polgárok teljesítési hajlandósága között.⁵⁰ Mások még egyértelműben fogalmaznak: „Egyre nagyobb számú irodalom támogatja azt a nézetet, hogy az adóteljesítés részben az adóbevételek felhasználásától függ.”⁵¹ A német Miehlert szerint a hatékonyság függ a kormány és a társadalom viszonyától. „Ha valamilyen okból hiányzik az elfoga-

dás, a polgárok még a kötelezettségeikből is viccet csinálnak, az ellenőrzéseket kikerülik és igazságtalannak tartják a szankciókat.”⁵² Még egyértelműbben fogalmaz Guevara: „Fontos a kormány költségvetési politikája, ami erősen befolyásolja az adófizetést. Középpontba került az állami pénzek felhasználásának kérdése.”⁵³ A polgárnak jól érzékelhető korrupció- és pazarlásmentes állami gazdálkodást kell érzékelniük, és jó minőségű, az adóbefizetésekkel makroszinten arányos állami szolgáltatásokat. Érzékelniük kell és érzékelik is azt, hogy milyen minőségű állami működést kapnak a befizettet pénzükért. Az indokolatlanul magas adók a gyenge minőségű állami ellátórendszerek, az indokolatlan adózói kiváltságok, a közpénzügyi előnyök (például politikailag támogatott közbeszerzési fölény) megszerzése rontja az adózás hatékonyságát.

Sok szakértő vizsgálta az adóstruktúra hatékonyságot befolyásoló szerepét is, de egységes állásponton ebben a kérdésben sem beszélhetünk. Easterly és Rebelo úgy találták, hogy alig érzékelhető az összefüggés a jövedelem-adókulcsok és a gazdasági növekedés között,⁵⁴ míg Tanzi és Shuknecht 2003-as tanulmányában a növekedést gátló hatást talált a közvetlen adók (általános forgalmiadók, fogyasztási adók) alkalmazásában. Ezzel szemben a közvetett adók alkalmazásának hatásait a gazdasági növekedésre, tehát az adórendszer hatékonyságára vonatkozóan neutrálisnak találták.⁵⁵ A közgazdász kutatók a hatékonyságra mint az elméleti rendszerek mérhető és jellegzetes tulajdonságára tekintenek, arányát az optimális működéshez viszonyított elmaradó, kieső mennyiségként határozzák meg. E megoldás előnye, hogy az elvi legjobb működéshez viszonyítva összehasonlíthatóvá teszi a rendszereket, láthatóvá a folyamatokat, és mérhetővé a problémákat. Ebben a megközelítésben az adóigazgatás hatékonysága a realizált, beszédett adóbevételek tömegével jól mérhető. Ez azonban sem a gyakorlatban, sem az elméletben nem egyértelműen jó megközelítés. Az adóztatás fő célja nem lehet kizárólag az, hogy minél több adóbevételt préseljen ki az adózókból. „A hatékonyságra törekvés szükségképpen egyenlőtlenségeket teremt, ezért a társadalom az egyenlőség és a hatékonyság kompromisszumával szembesül.”⁵⁶ Másként megfogalmazva,

a kormányzatok gyakran inkább több adó bevétel beszedésére törekednek, a létrejövő társadalmi feszültségekre tekintet nélkül. Ezt a dilemmát fogalmazta meg kendőzetlen nyíltsággal Szemere Bertalan belügyminiszter 1848 őszén, amikor a következő évi költségvetési tervezet országgyűlési vitájában kimondta „nem jobb adórendszer akarok, hanem több adót mindenáron”.⁵⁷ Ezzel a megközelítéssel ellentétben a hatékonyság legfontosabb feltétele éppen a társadalmi és gazdasági viszonyoknak megfelelő adórendszer kialakítása lenne. A hatékony adórendszer kialakítása folyamatos kompromisszumkeresést jelent. Ennek elengedhetetlen feltétele a társadalom és a kormányzat valós igényeinek felmérése. Sajnos, erre a fontos összefüggésre az államok legfontosabb jogi dokumentuma, az alkotmányuk csak kivételes esetekben tér ki. Jó és kivételes példaként említhető a spanyol alkotmány 31cikk (2) bekezdése, amely kimondja: „A közkiadások fedezésére az állami pénzeszközök igazságos elosztása szolgál, ezek tervezésének és felhasználásának feltétele a hatékonyság és gazdaságosság”. Ez a definíció sem tekinthető azonban gyakorlati útmutatásnak, de legalább törekedett néhány alapelv megfogalmazására. A spanyol alkotmány megközelítése mögött az a feltételezés áll, hogy a kormányok képesek meghatározni a társadalom valós szükségleteit, és az adózás tényleges mértékét ehhez igazítani. Ezek az optimista feltételezések azonban, elemezve a nemzeti adózási gyakorlatokat, általában tévesek. Leroy-Beaulieu már a XIX. században felhívta a figyelmet az állami túlköltekezés és pazarlás, valamint az állami szolgáltatások körüli bizonytalanság veszélyeire. A probléma lényegét abban látta, hogy az állami szolgáltatások látszólagos ingyenessége mind a kormányzatot, mind az adófizetőket könnyelmű és túlzó állami szolgáltatások biztosítására, továbbá annak igénybevételére indíthatja. Ezt az állami eljárást egy furcsa kereskedelmi ügyletnek hasonlította, ahol a kereskedő „ahelyett, hogy minden vevőjének külön számlát nyitna, egy közös számlát nyit az összes vevőjének, és az év végén találomra vagy ingatag adatok alapján kivetné rájuk az öt megillető nyereség összegét”.⁵⁸ Az államok közpénzügyi rendszerének működését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy nincs az a gazda-

ság és társadalompolitikai cél, helytől, időtől és gazdasági állapottól függetlenül, amit ne lehetne szakmai vagy politikai érvekkel alátámasztva vitatni. Még ha feltételeznénk is az adott célrendszer teljes társadalmi, gazdasági és politikai támogatottságát, akkor is vitás lehet a gyakorlati megvalósítás érdekében kidolgozott út és eszközrendszer. A modern társadalmak illúziója a teljes konszenzus. Valójában bármely adózási cél elérésének érdekében a többség politikai támogatásának megszerzése elegendő, hiszen a legtöbb állam adózási lépéseiről nem folytatnak le széles körű társadalmi vitát. Magyarországon az adózási kérdésekről közvetlen módon még az Alkotmánybíróság sem dönthet, és nem írható ki e tárgyban népszavazás. Ha figyelembe vesszük azt, hogy az adópolitika csupán a gazdaságpolitika részpolitikája, amely cél- és eszközrendszerét teljes egészében a kormányzattól kapja, és nem rendelkezik ezektől független immanens értékrenddel, amelyet a politikai szándék ne tudna befolyásolni, akkor ebből az következik, hogy a hatékonyság kérdését is csupán formai keretek között, ezeknek az összefüggéseknek kiszolgáltatott módon tudjuk értelmezni. Ez azt jelenti, hogy a hatékonyság adóelméleti megközelítésben nem jelenthet mást, mint az aktuális politikai célok minél pontosabb kiszolgálását, tehát a hatályos adózási szabályok formális teljesítését. Másként megfogalmazva a hatékonyság vizsgálata kizárólag a hatályos pénzügyi normák keretei között az adóapparátus által biztosított tényleges és az elméletileg lehetséges, bevételi szint közötti összefüggésre irányulhat. Minél kisebb ez a különbség annál hatékonyabb látszólag az adórendszer. Ez a megközelítési mód azonban nem vizsgálja azt, hogy mennyire felel meg a létező adórendszer a gazdaság és az adózók igényeinek, milyen jogi normák szándék közvetítő képessége, milyen politikai motivációk határozzák meg az adórendszert. Ez a szemlélet egyoldalúan az adóbevételek formális beszedésére koncentrál, és azt a kikényszerítés-hatalom technikai eszközeként kezeli. Az adózásban azonban a kényszer hosszútávon rossz megoldás. Egyrészt törekedni kell az adók önkéntes teljesítésére, az adózói elégedettség növelésére, hiszen a hatékony adórendszer működésének fő záloga az önkéntes teljesítés. Másrészt törekedni

kell arra, hogy minél kevésbé kelljen az adózó személyes közreműködését igénybe venni. A kelletlen illetve alacsony pénzügyi kultúrával és konkrét adózási ismeretekkel⁵⁹ rendelkező adózó együttműködését minél több területen ki kell váltani modern technikai eszközökkel. Erre jó példát mutat a magyar adórendszer, amely számos, régóta létező hibája ellenére, csupán a digitális eszközök alkalmazásával képes volt növelni hatékonyságát. Harmadsorban növelni kell az adóigazgatásnak az adóalanyok felé ingyenesen nyújtott szolgáltatásainak körét (adóbevallás elkészítése, üzleti tanácsadás, ruling), és kerülni kell a közvetlen kényszer alkalmazását, hogy az adózó az adóhivatalt együttműködő partnernek és ne ellenségnek tekintse. Az adózás alapvető kényszer jellegét, amennyire az lehetséges, el kell rejteni az adózók elől. Nyilvánossá és átláthatóvá kell tenni az adóhivatal munkáját, és vissza kell szorítani az adótitok alságos „mindent felülíró nyilvánosság-érvényesülését korlátozó jellegét, hiszen az adózás közügy, eredménye a közpénz, ami a végső soron az adózók befizetéseiből jöhet létre. Végezetül azt is látni kell, hogy a kevés adónemet alkalmazó egyszerű, világos normákra támaszkodó stabil és kiszámítható adóigazgatás lehet hatékony. Kerülni kell az állandó reformokat, mert ebben az esetben az adóigazgatás energiája az állandó változások társadalmi megismertetésére fordítódik, ahelyett, hogy a korábbi adókötelezettségek teljesítésének segítésére és annak ellenőrzésére irányulna. Kerülni kell a költségvetés számára jelentéktelen bevételeket hozó új adófajták alkalmazását, amelyek rontják az adórendszer átláthatóságát, és az adóigazgatási munka hatékonyságát azáltal, hogy megosztják, szétaprózzák az emberi és anyagi erőforrásokat. A technikai fejlesztés miatt felszabaduló, jelentős számú közpénzen kiképzett és tapasztalt munkaerőt elbocsátásuk helyett át kell irányítani a hivatal más munkaterületeire, elsősorban a szolgáltató jelleg erősítésére. Az OECD 2009-es felmérése szerint Magyarországon 100 Ft adóbevételt 1,15 Ft adóigazgatási ráfordítással szedtek be. Ez az arány Svédországban 0,41, Dániában 0,62, Spanyolországban 0,65, míg Írországon 0,79 volt.⁶⁰ Pozitív fejlemény, hogy Magyarországon ez a hányados az elmúlt évtizedben valószínűleg sokat javult, és felzárkóz-

tunk a nyugat-európai szinthez, hiszen 2011 után egyszerűsödött az adóhivatalok rendszere, csökkent az adóigazgatásban dolgozók létszáma, valamint fejlődött a digitális technika. Az adminisztrációs költségek és a munkavállalók számának további csökkentése azonban nem indokolt.

4. Az optimális adórendszer feltételeiről

Az első és legfontosabb megállapítás e tárgyra vonatkozóan, hogy optimális adórendszer még elméletben sem létezik. Az optimális adózásról szóló szakmai vita valójában a létező rendszerek kritikájaként sem mint valós működési modellként, tényleges alternatívaként határozható meg. A téma kutatásának fő célja az lehet, hogy azonosítsa és meghatározza az adórendszerekkel szembeni elvárásokat, amelyek közelebb vihetik a létező adórendszereket az elméletileg legjobb, tehát optimális megoldásokhoz. Magának az optimális modellnek az elvi meghatározása sem egyszerű. Ennek egyik oka, hogy az adózással szemben megfogalmazott politikai elvárások és az adórendszer működési feltételeit jelentő gazdasági háttér is folyamatosan módosul. Ezt a folyamatot közgazdasági szempontból Carragata így írja le: „Az optimális irányba elmozduló adórendszer kezdetben növekvő bevételeket generál, ami növelheti a szociális és gazdasági transzfereket. De ha a rendszer túlhalad az optimális szinten, a bevételek már csökkenő tendenciát mutatnak. Az ideális pont meghaladása után a rendszer költségei a növekvő adó/GDP arány miatt megnőnek, és a költségek meghaladják a bevételeket. Abban az esetben, ha az adó/GDP arány olyan alacsony szintet ér el, hogy az adóbevételek ezért csökkennek, akkor az alacsony adóterhelés előnyeit kioltják a lehetőségekhez képest túlzó kormányzati kifizetések, és megindul az államháztartási hiány növekedése, az állam eladósodása.”⁶¹ Politikai szempontból is érzékelhető a nyomás az adózási feltételek állandó megváltoztatása irányába. Mászt jelent a jobb és a bal oldali kormányzatok számára az optimális modell. A szociáldemokrata kormányok főleg Skandináviában, Franciaországban és Közép-Kelet Európában a magas jövedelme- ket hatványozottan terhelő progresszív személyi jövedelemadókat és erőteljesen megnövelt

vagyoadókat vezettek be, és az adórendszer kedvezményeinek megszüntetésére törekedtek. Kitűnő példaként említhető, hogy a Bajnai- illetve a Gyurcsány-kormány Magyarországon 2004-2010 közötti időszakban magasan tartotta a személyi jövedelemadó kulcsokat, és több alkalommal megkísérelte a vagyoadók bevezetését luxusadó néven. Figyelemre méltó az is, ahogy a francia Hollande kormány 2016-ban 75% vagyoadót vezetett be, míg az amerikai kongresszus 1990-ben 10%-os luxusadót vetett ki a drága autókra, jachtokra, magánrepülőgépekre és a drága szőrmékre. „A cél az volt, hogy a jövedelemadó emelése nélkül a vagyonos rétegeket többletadóval terheljék. Sajnálatos módon a gazdagok erre válaszul megváltoztatták fogyasztási és vásárlási szokásaikat.”⁶² Közismert, hogy a skandináv modell szerint tradicionálisan magas adóelvonást alkalmaznak jelentős jövedelemmel rendelkezők esetében. Ezekkel a törekvésekkel szemben a jobboldali kormányok rendszerint csökkentik a jövedelemadókat, míg a nemzetközi gazdasági társaságokra szektorális külön adókat vezetnek be, és az általános forgalmi adók emelését preferálják. Ezt az utat járta az Orbán-kormány Magyarországon, vagy a szlovák, a lengyel, illetve az amerikai demokrata kormányok is az utóbbi években. Klasszikus jobboldali adócsökkentési programot valósított meg korábban Ronald Reagan amerikai elnök, amikor a „legmagasabb személyi jövedelemadó kulcsot 1981-ben 70%-ról 1988-ra 22%-ra csökkentette, míg a vállalati nyereségadót 28%-ról 20%-ra csökkentette.” Példa értékűen valósította meg a vagyonosabb rétegeknek kedvező konzervatív adópolitikáját a Putyin irányította orosz kormányzat is, amikor egykulcsos 13%-os szja-t vezetett be.⁶³ A politika gyakran változó gazdaság- és társadalompolitikai céljai kikényszeríthetik az adózási célok átalakítását, és így lehetetlenné válik a nemzeti adózási optimum elvi alapjainak hosszútávú meghatározása. Ugyanakkor a kiszámítható és stabil gazdaságpolitikát is rákényszerítheti a gazdasági környezet radikális átalakulása az optimális adórendszer feltételeinek megváltoztatására. Ezeknek a hatásoknak a figyelembe vételével meg kell állapítanunk, hogy nem határozhatjuk meg az optimális adórendszer feltételeit konstans és minden államban követhető módon. Néhány

szerző azonban definíció-szerűen törekedett a feltételek meghatározására. Ramsey 1927-es tanulmányában fogyasztásra koncentrált adórendszert javasolt, amelyben a termékeket terhelő eltérő adókulcsok segíthetnék az alacsonyabb jövedelműeket. Azt is megfogalmazta, hogy a mindennapi fogyasztáshoz szükséges termékekre alacsony adókulcsot kell alkalmazni. Nem támogatta a tőke megadóztatását sem, mert azokat torzító hatásúaknak gondolta, de ezzel párhuzamosan javasolta a személyi jövedelemadó kulcsok növelését.⁶⁴

Mirrlees 1971-es munkájában az adófizetők viselkedésének feltárását tartja a legfontosabbnak, amelyekről pontos információkkal kell rendelkeznie a jól felépített közpénzügyi rendszernek. Úgy vélte, hogy a személyi jövedelemadók mértékénél az adózók képességeit is figyelembe kellene venni.⁶⁵ Azt azonban elismerte, hogy az egyének képességeiket tekintve jelentősen különböznek, amelynek az adózási konzekvenciáit nehéz lenne adminisztratív és objektív módon meghatározni. Éppen ezért javasolta, hogy a marginális adókulcsokat progresszív módszerrel, a társadalmi képességek általános eloszlása alapján kellene megállapítani.

Slemrod szerint a legjobb adózási megoldást az jelenti, hogy kis számú kedvezményt, kevés adókulcsot és adófajtát, továbbá alacsony adóterhelést alkalmazunk, amelynél figyelembe vesszük a marginális határhaszon elvét.⁶⁶

Sandmo 1976-os munkájában úgy öszszegezte az adózás ideális feltételeit, hogy az adóbeszedés és adókötelezettség teljesítésének költségei legyenek alacsonyak, igazságosan meghatározottak és minimalizálják a holtteher veszteséget.⁶⁷

Más szakértők szerint „az adórendszer akkor optimális, ha a szükséges bevételt a lehető legkisebb társadalmi költséggel biztosítja”.⁶⁸ E fontos témakörben egy amerikai kutatócsoport tanulmányában szkeptikus volt a feltételek meghatározásával kapcsolatban.⁶⁹ Úgy találták, hogy bármilyen adóváltoztatással csak ideiglenes győzelmet lehet aratni az optimális adózás harcmezéjén. A legfontosabb szerintük az, hogy csökkenjenek a munkabérek adóterhei, és legyen egyszerűbb a szabályozásuk. Legalább ilyen fontos azonban, hogy az adózás

feltételeit mindig az adott ország jellegzetességeihez illeszkedve alakítsák ki.

Cooper a kérdést a politika oldaláról közelítette meg, és⁷⁰ egy 1993-1994 között végzett kutatásában úgy találta, hogy az optimális adórendszer alapfeltételeit a kormányzatok határozzák meg saját érdekeik szerint. Véleménye szerint elméletileg a legjobb megoldás az, ha az adórendszer képes lenne maximalizálni a társadalmi jólétet, a méltányosság és a hatékonyság feltételei között egyensúlyozva.

Úgy gondolom, hogy az optimális adórendszer fogalmához sem makroszinten, tehát az adózás egész rendszerét minősítve kell közelítenünk. Ez a megközelítés a bemutatott politikai, nemzeti és gazdasági kiszolgáltatottság miatt az államok jelentős részére használható elvi és gyakorlati útmutatást nem adhat. Ezzel szemben az adózási folyamat egyes elemeinek minőségét, jól működő adózási részstandardokat kellene meghatározni annak érdekében, hogy közelebb jussunk az elérni kívánt ideális állapothoz. A tudományos kutatás középpontját az adójogi normára, az adózó és az adóhivatal kapcsolatára, az adónemek hatékonyságának elemzésére, valamint a kormányzati tevékenység hatásainak meghatározására kell helyezni. Ez azt jelenti, hogy az adózás hatékonyságának általános javítása helyett az adóügyi jogviszony elemeinek javítására kell törekedni. Ki kell dolgozni a nemzetközi adójogban egységesen alkalmazott adózói jogok és köteleességek, adókedvezmények, adójogi normákkal kapcsolatos elvárások, az adózás politikai befolyásolásának elismert részletfeltételeit és korlátait, továbbá az alkalmazandók minimumát. Ha majd rendelkezik a nemzetközi adójog általánosan követett alapelvekkel és részelemeinek szabályaival, akkor léphetünk előre az optimális adórendszer felé.

5. Az igazságos adórendszeréről

Az igazságos adórendszer olyan eszméje és toposza az adóelméletnek, amely az optimális adórendszerhez hasonlóan a gyakorlatban soha sehol nem valósult meg, és napjainkban sem létezik. Ennek ellenére kialakítása mégis foglalkoztatja a tudósokat. Véleményem szerint az erre a fogalomra irányuló kutatások szerepe is az, hogy kijelölje az adózás fejlődési

irányait. Ezt a munkát azonban alapvetően az határozza meg, hogy az igazságosság még az optimális fogalmánál is nehezebben ragadható meg és követhető. Számos kutató⁷¹ említette és elemezte azt, hogy az igazságosság jogelméletileg számos formában és módon jelenhet meg, valamint kapcsolódhat a társadalom számára olyan fontos elosztási elvekhez mint a teljesítőképesség, tehát a megszerzett jövedelem szerinti arányosság, a rászorultság vagy az osztó illetve kiegyenlítő igazságosság. Az alapvető dilemmát az okozza, hogy egyetlen adórendszer sem tud egy időben és egyszerre az összes igazságossági elvnek megfelelni, ezért egy, a politika által kiválasztott rendszert követ, ezáltal szükségszerűen háttérbe szorítja a többi meg nem valósuló elméletileg megfogalmazott elvárást. További nehézséget jelent, hogy az adózás igazságossága mikro szinten még nehezebben valósítható meg, mint makro szinten, hiszen az adózás egyéni cselekvés, amelyet mindig meghatároz az adózó többi adóalannyal szemben kialakult, a teherviselés horizontális és vertikális kapcsolatrendszerében betöltött helyzete. Az adózásban, tehát a teherelosztás rendszerében az állami támogatások megszerzéséhez hasonló érdekartikulációs folyamat figyelhető meg, amelyben egyének, társadalmi csoportok, rétegek küzdenek vagyonuk, jövedelmük megőrzése érdekében. Ennek a küzdelemnek nem lehet minden adózó egyformán nyertese. A közteherelosztást is a politikai érdekképviselő határozza meg, és jelöli ki az alkalmazott igazságossági modelleket, így szükségszerűen létrejönnek az adórendszer kedvezményezettjei illetve károsultjai, akik az igazságosság érvényesülését nem érzékelhetik.

Az igazságosság vizsgálatakor valójában a létező rendszereket vetjük össze – kritikai szándékkal – az elméletileg helyessel. Az igazságos adórendszer kialakításának igénye jelzi a társadalom értékekkel szembeni elkötelezettségét, amelyek segítségével a jogalkotók törekedhetnek a szolidaritás, a létbiztonság, a közteherviselés és más alapértékek adójogi megvalósítására. Ezeknek az értékeknek alkalmazása alapvető érdeke az adózóknak, akik egyszerre az adózás kötelezettjei, de az állami szolgáltatásokon keresztül annak haszonélvezői is egyidőben. Az igazságosság gyakorlati

érvényesülésének egyik nehézsége, hogy e fogalom egyszerre etikai, filozófiai és gazdasági jogi szempontból is vizsgálható, de érv illetve eszközrendszere a választott megközelítési módtól függően teljesen eltérő is lehet. Az adózásban ezek az értékek közvetett módon a közpénzügyi fejlődés nemzeti szűrőjén átalakulva jelentek meg. Ilyen – az igazság részelemeként sok nemzet által követett – közösségi érték a szolidaritás, amit Muzslay az „ember létalapjának” nevez, hiszen beleszületünk egy közösségbe. „Nincs közösség az emberek összefogása, kölcsönös segítőkészsége és felelősségvállalása nélkül.” – írja.⁷² Az igazságosan működő adórendszer éppen ennek a szolidaritásnak állami kényszer segítségével kialakított gyakorlatban megvalósuló formája. Ebből következően megállapíthatjuk, hogy az etikai elvárások is elsősorban az állam számára állapítanak meg kötelezettségeket az adórendszer szabályainak meghatározásakor. Elsősorban az államhatalom feladata, hogy szolgálja a közjót az igazságosságra törekvő adórendszer létrehozásával. Ez azt jelenti, hogy mind az adó terhek telepítésénél, mind az állami források szétosztásánál érvényesülni kellene az igazságosságnak. Ezt a kérdést a XIII. századi skolasztikus filozófus, Aquinoi Szent Tamás úgy fogalmazta meg, hogy „az igazságosság irányítja az embert a többi emberrel való kapcsolatában. Amennyiben egy ember szolgál bizonyos közösséget, mindazokat szolgálja, akik benne vannak ebben a közösségben, és ezek az emberek úgy viszonyulnak egymáshoz mint a rész az egészhez. Ezt a kapcsolatot a kiegyenlítő igazság irányítja, amely az egyének közötti kölcsönös kapcsolatot jelent. Ezt a rendszert az osztó igazságosság irányítja, amely arányosan osztja el a közös árut.” Ez azt jelenti, hogy a társadalom által megtermelt javak igazságos és a társadalom minden tagjának megfelelő elosztási elveket az államnak mint a közösség egészét képviselő szuverénnek kell meghatároznia, vagy legalább törekednie kell valamely igazságossági elv következetes, objektív és koherens alkalmazására.⁷³ Az, hogy ennek a köteletségének a létminimum adómentesség tételével, vagy alacsony jövedelmeket terhelő kismértékű adókulccsal, vagy kiterjedt szociális háló kialakításával tesz eleget, már nem igazságossági kérdés. Az, hogy egy társadalomban ilyen ki-

egyenlítő mechanizmus, politikai törekvés létezzen, az már a mindenkori kormány felelőssége. Annak, hogy a kormányzat munkájában etikai elveknek is meg kell felelni, régi felismerés. Ahogy Szent Ágoston fogalmazott: „az igazságtalan államok nem mások, mint rablóbandák”.⁷⁴ Ebben a megközelítésben az adópolitikával szemben is megfogalmazhatók etikai elvárások. Már az 1891-ben, XLIII. Leó pápa által kibocsátott enciklika a „Rerum novarum” közvetetten megfogalmazza az adórendszerrel szembeni etikai elvárásokat. „A munkásrétegek nyomorúságának oka az igazságtalan jövedelemelosztás és a gazdaság felhalmozása kevesek kezében.”⁷⁵ Ezt a gondolatot egészítette ki 1931-ben XI. Pius pápa „Quadragesimo anno” kezdetű enciklikája, amely meghirdette a beavatkozó állam eszméjét, és leszögezte: „az állam nem terhelheti túl polgárait igazságtalan adókkal”.⁷⁶ Teljesen más indíttatásból, de ehhez hasonló gondolatot fogalmazott meg Milton Friedman: „vállalkozásokat saját törvényeik irányítják, de a közhatalom kötelezettsége a piacgazdaság fogyatékoságainak kijavítása”.⁷⁷ A mai alkotmányok tételes szövegét elemezve megállapíthatjuk, hogy az államnak ez a kötelezettsége meglehetősen ritkán és közvetett módon jelenik meg a joganyagokban.⁷⁸ A holland alkotmány 20. cikke szerint: „A lakosság megélhetéséhez szükséges anyagi eszközök biztosításáról és a javak elosztásáról az állam gondoskodik.” Ennek elveit vagy mértékét azonban nem fogalmazták meg. Ennél pontosabban rendelkezik a portugál alkotmány és az állam elsődleges feladatai közül kiemeli: „előmozdítani a nép, különösen a leghátrányosabb helyzetben lévők szociális és gazdasági jólétét és életminőségét. Elősegíteni a szociális igazságosság megvalósulását az esélyegyenlőség biztosításán, valamint a vagyon- és jövedelemelosztás egyenlenségeinek a megszüntetése érdekében szükséges módosítások megtételén keresztül, elsősorban az adópolitika eszközeivel”. A spanyol alkotmány 40. cikk (1) ezt a kötelezettséget még pontosabban meghatározza: „A gazdasági stabilizációs politika keretében az állami szervek kedvező feltételeket teremtenek a társadalmi és gazdasági haladáshoz, a regionális és a személyi jövedelmek leginkább méltányos elosztásához.”

Az egyik leggyakrabban követett adóztatási elv a létminimum adómentessége, amely leggyegeterűbben a személyi jövedelemadó szabályaiban érvényesíthető, és ez felel meg leginkább a vertikális igazságosság elvének.⁷⁹ Ez képes kiegyensúlyozni a társadalmi jövedelmekben meglévő, illetve a kialakuló különbségeket. Hasonlóan fogalmaz a közgazdasági Enciklopédia szerzője is, aki szerint ezt az elvet helyesen csak a személyi jövedelmeknél lehet alkalmazni.⁸⁰ A történelmi példák azt mutatják, hogy a létminimum köztehermentességének elvét gyakran alkalmazták. Leroy-Beaulieu szerint ezt a tant már az ókorban is követték, és a modern adórendszer létrejöttével egy időben a XVIII. században Montesquieu már javasolta az adófizetők természetes szükségleteinek adómentességét.⁸¹ A XIX. századi német és francia jogtudomány számára ez a tétel evidencia-szerűen érvényesült. Korai alkalmazására több magyar példa is említhető, hiszen az 1848-as forradalom idején az 1849-es költségvetési tervezet adómellékletében nem csupán az alapvető közszükségleti cikkek adómentességét határozták meg, de a bevezetni kívánt kereseti adó esetében a fizetésük egyhatedét tehát 14%-a adómentessé tették.⁸² Egy, a Magyar Jogászegylet Pénzügyi szakosztályában elhangzott előadásban a létminimum adómentességét az 1927. évi V. törvénycikk szabályai alapján vizsgálta Dr. Tihanyi Lajos. Megállapította, hogy az államkincstár szűkmarkúan bánt a létminimum adómentességével, és a nem fix keresetű szellemi szabad foglalkozásúak számára is kérte ennek emelt összegű biztosítását.⁸³ Napjainkban is az igazságosság jegyében számos európai állam mentesíti az alacsony jövedelemmel rendelkezőket a jövedelemadó megfizetése alól. Ilyen állam Ausztria, Ciprus, Franciaország, Németország, Görögország, Lettország és Észtország. A legtöbb állam évente valorizálja az adómentes sáv határát. Észtországban ennek összegét 2003-ban még csak 770 euróban határozták meg, 2008-ra már 1730 euróra emelték. Hasonló nagyságrendű adómentes sávot alkalmaz Románia, és amíg egykulcsos volt az adórendszere addig Szlovákia is. Ezzel a gyakorlattal szemben mások, mint Magyarország, Grúzia, és – hosszú ideig – Oroszország nem alkalmazták ezt a lehetőséget az adó és szociálpolitika éles kettéválasz-

tására hivatkozva. Meg kell jegyeznünk, hogy az adómentesség általában csak természetes személyek jövedelmeire vonatkozik, és az adózó polgárnak minden más adókötelezettségét teljesítenie kell, tehát ténylegesen részt vesz a közteherviselésben. Problémát jelenthet ennek az elvnek gyakorlati érvényesítésében a létminimum összegének meghatározása, amely összefügg az adott ország viszonyai között a szegénységi szinttel, a minimál bér összegével és esetenként az állam által biztosított garantált jövedelemmel.⁸⁴ Ennek az elvnek alkalmazásakor azonban óhatatlanul szociálpolitikai szempontok jelennek meg az adórendszerben, amely ezáltal veszít objektív jellegéből. Azt is látnunk kell, hogy a piac önmagában nem hozza létre a jövedelmek igazságos elosztási viszonyait, ez az állam kötelezettsége, amelynek elveit a jogalkotók határozzák meg. Sajnos ennek az elvnek alkotmányba foglalása csak kivételesen történt meg. Ilyen példaként említhető az olasz alkotmány 36. cikk (1) bekezdése: „A dolgozónak joga van olyan jövedelemre, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének, és mindenképpen elegendő, hogy magának és családjának szabad és méltó életet biztosítson”. Itt a jogalkotó csak közvetett módon, az egyéni méltóság és létbiztonság oldaláról közelít. Kissé közvetlenebben fogalmaz a portugál alkotmány 104. cikk 1. pontja: „A személyes jövedelmekre kivetett adó az egyenlőtlenségek csökkenését célozza, figyelembe véve a szükségleteket és a kapcsolódó családi jövedelmeket”.

Néhány gyakorlatiasan gondolkodó közgazdász⁸⁵ úgy látja, hogy az igazságosság értelmezése jól megragadható matematikai és statisztikai eszközökkel, a társadalmi vagy az egyéni jóléti függvények segítségével. „Ez a függvény az egyének jólétének összesítéséből vezethető le, de az már értékválasztás kérdése, hogy ezt milyen módon végezzük el.” Az is választás kérdése, hogy a leggazdagabbak, vagy a legszegényebbek helyzetét nevezzük ki viszonyítási pontként. Ezen az állásponton áll Balás is, aki szerint az adóteher igazságos elosztása többet jelent az etikai követelménynél. Az „adóteher igazságos megoszlása alatt bizonyos számtanilag is ésszerű arányt értünk az adó nagysága és az egyéni adóviselési képesség, illetőleg adóforrás ereje között”.⁸⁶ Fon-

tosnak tartotta az egyéni teherviselőképeség megismerését is. Az eddig leírtakkal szemben, az ausztrál Heyne úgy véli, hogy az igazságosság, vagy éppen igazságtalanság minősítése nehezen határozható meg, tekintettel arra, hogy a teljesen eltérő képességekkel rendelkező adózók azonos kezelése nehezen megoldható. Kritikájában elsőként a teljesítmény és a szükségletek szerinti elosztás elveit vizsgálja. Az emberek alapvető jellegzetessége, hogy különbözőek vagyunk jövedelmeink, vagyონunk, erkölcsi, anyagi motivációink és számos más szempont szerint. Ha ezeket a különbségeket komolyan figyelembe vennénk, és beszámítanánk az adóteher megállapításánál, akkor felvethető a kérdés, hogy mi számítana igazságtalan jövedelem elosztásnak? Ezzel a kérdésfelvetéssel Heyne valójában visszatér a sokszempontú igazságfogalom kritikai megközelítéséhez. Stiglitzhez hasonlóan úgy véli, hogy az egyének eltérő élethelyzetük miatt is különbözően viszonyulnak jövedelmükhöz. Néhányan a sok munkát és a nagy jövedelmet, míg mások a pihenést preferálják. Ezzel szemben helytelen lehet, hogy a társadalom, illetve a jogalkotás a sok egyéni és szubjektív jellemző közül csak egyetlen tényezőre, a megszerzett jövedelemre koncentrál. Felteszi a kérdést, hogy ezek szerint egy igazságosnak mondott adórendszerben a szubjektív elemeknek nem is szabad megjelennie? Ez a jogalkotói attitűd azt a veszélyt rejt magában, hogy eliminálódhat a modern adóigazgatási alapelvek néhány eleme mint az egyéni eljárás vagy a méltányosság elve. Heyne felteszi azt a kérdést is: „milyen jellegű és mértékű adózói egyenlőtlenségek/különbségek lehetnek összeegyeztethetők az igazságosság elvével?” A „kevesebb eltérés” nem elegendő válasz! Hol van a határ? A munkára ösztönzés hogyan egyeztethető össze az adóztatással?⁸⁷ Hasonlóan szkeptikus a szükségletek szerinti elosztás elvével szemben is. „A szükségletek meghatározásánál szinte lehetetlen pontosan és objektív módon figyelembe venni, hogy a társadalmak által biztosított jószághalmaz, az egyéni igény illetve jövedelemszint koronként és államonként eltérő lehet. Vajon az igazságos adórendszer célja ezeknek az egyéni különbségeknek a megszüntetése lenne? Létezhet-e a szükségletek társadalmilag elfogadott és egységesített köre?

Csupán a szükség lehet-e az elosztás legfőbb elve? És talán a jövedelem állami elvonása és a megtermelt javak elosztása lehet az igazság ki-elégítésének délibábja?⁸⁸ Én ehhez hozzátenném, hogy e mögött a gondolat mögött könnyű felismerni a szocialista tervgazdálkodás és az onnipotens állam kritikáját. Még elutasítóbb Heyne az érdem szerinti elosztás tanával. Úgy véli, hogy amit tehetségként Istentől kaptunk, és ami alapján különbözünk egymástól, annak kevés köze lehet ahhoz, amivel egymásnak tartozunk. Véleménye szerint a kapitalizmus rendszere önmagában ennek az érdem szerinti működésnek a következménye, de ez még önmagában semmit sem mond az elosztás és a közteherviselés igazságosságáról.

Ami az igazságosság elveinek gyakorlati érvényesülését illeti, ezzel kapcsolatban sok szerző kifejezetten szkeptikus e jelenség politikai kiszolgáltatottsága miatt. A francia Piketty úgy látja, hogy igazságos jövedelemelosztás a piaci alapon működő gazdaságokban nem hozható létre a már bekövetkezett nagy vagyoni koncentráció miatt.⁸⁹ A magyar Pogátsa Zoltán szerint a társadalmi igazságosság Nyugat-Európa néhány államában még jelen van, de kiveszett a rendszerváltás utáni Kelet-Európából.⁹⁰ A szkepticismus eredendő okát talán Waltzer fogalmazta meg a legpontosabban és kendőzetlenül a már idézett gondolatában: „A politikai közösségek alakítják ki az elosztási szférák komplex egyenlőségét”.⁹¹ Ez tehát azt jelenti, hogy az igazságosság meghatározásánál sem támaszkodhatunk egységes nemzetközi jogi sztenderdekre, így kizárólag a nemzeti keretek bizonytalan viszonyai között kereshetjük a megoldást. Így tudomásul kell vennünk, hogy az adórendszer is kulturális-politikai termék, létrehozását éppúgy a társadalom általános értékrendje határozza meg, mint a jogrendszer egészét. Az igazságos adórendszer elméleti minimumának tehát azt nevezhetjük, amikor az konzekvensen követi az adott állam által jogilag megfogalmazott és a politikai ciklusokban egymást követő jogalkotók által deklarált illetve vállalt közösségi értékrendet, abban az esetben, ha ilyen egyáltalán meghatározható. Ennek szellemében az adópolitikában és az adóigazgatás gyakorlatában is törekedni kellene a kiszámíthatóságra, kerülni kell a visszamenőleges jogalkotást, az elkobzó jellegű

és a létminimumot terhelő adóztatást, továbbá figyelembe kellene venni számos más jogállami és adóztatási alapelvet. Meg kell fogalmazni, hogy az adózás területén sem képes jobb, vagy „más” módon érvényesülni a társadalom igazságosságról vallott eszméje, mint az állam más alrendszereiben. Ahogy az adóerkölcs is csupán az adott időszakban érvényesülő közösségi erkölcs kevés önálló jellegzetességgel rendelkező rész eleme, úgy az adózási igazságosság sem lehet más, mint amit a társadalom egyébként kialakított és elfogadott. Ez azt jelenti, hogy minden társadalom olyan adórendszert működtet, amelyet megérdemel.

6. Összegzés

Összefoglalva az optimális, az igazságos és a hatékony adórendszerek elveiről írottakat, megfogalmazható, hogy ezeknek a definícióknak, minősítéseknek elvi és gyakorlati szempontból csak mint viszonyítási pontoknak van jelentőségük. Szinonimaként való alkalmazásuk helytelen, hiszen eltérő jelentéstartalmat hordoznak annak ellenére, hogy fogalmi meghatározásuk önmagában problémákat vethet fel, tisztázatlan tartalmuk, részleges jelentésbeli átfedésük és alkalmazásuk adóelméleti céljai miatt. Elkülönítésüket megnehezíti az is, hogy a jelentéstartalmuk mögött az adóelmélet, a jogfilozófia, az etika és a közgazdaságtan interdiszciplináris alapkérdései találhatók. Ennek ellenére alkalmazásuk mind a gyakorlat, mind az elmélet számára hasznos lehet, hiszen a dogmatikai pontosítás után segíthetik a adójogalkotás, a közigazgatás és a közgazdaságtudomány munkájának javítását. Véleményem szerint hasznos lehet a hatékonyabb, az igazságosabb és a kevésbé sikeres modellek elemzése illetve bemutatása, a jó gyakorlatok azonosítása és követése. Meg kell találni a jól és a kevésbé jól működő közigazgatási modellek közötti fokozatokat. Ezek a fogalmak segíthetnek a pontos elvárásokat meghatározni mind a tudomány, mind a jogalkotók, mind pedig az adózók számára. Ahogy az ősi hajózó mondás tartja: „aki nem tudja, melyik kikötőbe tart, annak soha nincs jó szél.”

Jegyzetek

- 1 Csak néhányat említve a számos tudós közül Pontier J.-M., Langer V., Bódig M., Szamel K., Stumpf I. Sajó A., Balás K., Szamel L., Ivancsics I., Fodor G., Stumpf I.
- 2 Piketty T.: A tőke a 21.században. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 504. o.
- 3 Waltzer M.: Spheres of Justice Basic Books. USA 1983. 318. o.
- 4 Stammler R., Radbruch G., Fuller L., Kelsen H., Hart H.L.A., a magyarok közül Takács P., Sajó A., Visegrady A. említendő eximplifikatív felsorolással.
- 5 Rawls J., Jacobs M., Boulding K. E., Musgrave K., Deák D., Szilovics Cs., Lentner Cs., Muzslay I., Scitovsky T.
- 6 Heller Farkas: Ethikai tudomány-e a közgazdaságtan? Stephanum Nyomda, Budapest 1927. 15. Székfoglaló a Szent István Akadémia II. osztályában 1926. november 19-én.
- 7 Ossowska, M.: Erkölcs és szociológia. Kossuth Kiadó, Budapest 1993. 77. o.
- 8 Takács P.: A helyes jog. Jogbölcseleti előadások, Prudentia Juris, Miskolc 1998. 76. o.
- 9 Szilovics Cs.: Csalás és jogkövetés Gondolat Könyvkiadó, Budapest 2003
- 10 Fuller L.: The Morality of Law. Yale University Press, New Haven 1964. Részlete magyarul: Takács P. joguralom és jogállam. Antológia ELTE ÁJK, Tempus, Budapest 1995
- 11 Deák D.: Alkotmány és adójog. HVG-Orac, Budapest 2016. 176. o.
- 12 Kis J.: Vannak-e emberi jogaink? Független Könyvkiadó, Budapest 1986. 16. o.
- 13 Tóth J.: A lakosság adói. KJK, Budapest 1977. 186. o.
- 14 Földes G.: Az adójog határai. Kézirat 125. o.
- 15 Földes: i.m. 127. o.
- 16 Stiglitz, J. – Friedmann, M. – Erős, A.
- 17 Erős Adrienn: Az adóstruktúra hatása a gazdasági növekedés hosszú távú ütemére. Közpénzügyek különszám
- 18 Paczolay P.: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiában. Alkotmány és jogtudományok. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. 99.
- 19 Smith, A.: Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről, okairól. Magyar Közgazdász Társaság, Budapest 1940. 380-381.
- 20 Pogátsa Z.: Magyarország politikai gazdaságtana, Osiris Könyvkiadó, Budapest 2016. 227. o.
- 21 Deák D.: i.m. 443. o.
- 22 BVerGE 82, 60 (may 29, 1990), BVerGE 87, 153 (September 25, 1992). Idézi Deák
- 23 Ercsey Zsombor: A létminimum adómentessége Magyarországon. Jura 2011. 2. sz. 36-45. o.
- 24 Pogátsa: i.m. 112. o.
- 25 Pogátsa: i.m. 187. o.
- 26 Összeházasodott két heteroszexuális ír férfi 2017 decemberében, hogy kikérüljék az egyikükre hagyott ház megfizetése utáni örökösödési illetéket. Az ír törvények szerint ugyanis a házaspárok, nemüktől függetlenül illetékmentesen örökölhetnek. (INDEX: 2017. december 23.)
- 27 Pogátsa Z.: Magyarország politikai gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest 2016. 65-70.
- 28 Ilyen nehezen indokolható mentességet találhatunk a magyar kaszinók adóztatásában. Ezekre az egységekre nem vonatkozik az online pénztárgépek alkalmazásának kötelezettsége.
- 29 Stiglitz: i.m. 401. o.
- 30 Stiglitz: i.m. 402. o.
- 31 Gondoljunk arra, hogy a magyar egykulcsos személyi jövedelemadó 2011-es bevezetésekor az akkori nemzetgazdasági miniszter úgy vélte, hogy ez az adó változás közvetlen hatással lesz a családok gyerekvállalási kedvére, hiszen pozitívan befolyásolja a házaspárok libidóját.
- 32 Alm, Jackson – Mckee, Deterrence – Beyond: Why People Pay Taxes University of Michigan, 1992. 315. o.
- 33 Steenberger – McGraw – Scholz: Tax reform The Further Key... IBFD of Amsterdam 73-74. o.
- 34 Heij, J.: Tax Administration and Compliance in Indonesia. Murdoch University 1995. 4. o.
- 35 Valójában nem ez volt a siker fő oka. Erről lásd részletesen Erdős T.: Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. Közgazdasági Szemle 2012. február 109-138. o.
- 36 Földes G.: Pénzügyi jog I.KJK, Budapest 1997. 125. o.
- 37 Földes G.: Az adójog határai. Kandidátusi értekezés. Kézirat, Budapest 1988. 160-165. o.
- 38 Miechler K.: Individual Behavior and Tax Conscionusness. IBFD of Amsterdam 1984. 136. o.
- 39 Leroy-Beaulieu P.:Pénzügytan. I kötet. MTA, Budapest 1879. 150. o.
- 40 Piketty: i.m. 23. o.
- 41 Les Echos idézi Soos Petronella. 2016. augusztus 20. FacebookLinkedln
- 42 Lásd még részletesen Szilovics: i.m.
- 43 Hessing, Ellfers, Robben, Webley 293. o.
- 44 Mások mellett Hessing, Ellfers, Robben, Webley, idézett művében, továbbá Allingham és Sandmo 323-328., Carragata
- 45 Stümpel, B.: The Contribution of Survey Research Public Finance New York 1969. 13-32. o.
- 46 Kinsey, K.: Deterrence and Alienation. Why People Pay Taxes... 259-261. .
- 47 Friedland – Ruttenberg: Simulation Study of Income Tax Evasion. Journal of Public Economics 1978/10. 107-116. o.
- 48 Szilovics: i.m. 143. o.
- 49 Haseldine: Tax Administration:Institution in Transition. Zagreb 1999
- 50 Szilovics: i.m. 96. o.
- 51 Alm and Jackson, Mckee: i.m. 315. o.
- 52 Miechler K.: Individual Behavior and Tax Consciousness. The CIAT Congress 140.
- 53 Geavara M. M.: The Underground Economi in Philipppines. IBFD paper 46.
- 54 Easterly, W. – Rebelo, S.: Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, National Bureau of Economic Research Working Paper, No.4499
- 55 Ezeknél lásd Erős Adrienn: Az adóstruktúra hatása a gazdasági növekedés hosszú távú ütemére. Közpénzügyek 456. o.
- 56 Okun, A.: Equality and Efficiency. Brooking Institution, Washington 1975
- 57 Berend T. I. – Szuhay M.: A tőkés gazdaságtörténet Magyarországon 1848-1944. KJK, Budapest 1975. 23. o.
- 58 Leroy-Beaulieu: Pénzügytan I. MTA, Budapest 1879. 5. o.
- 59 Erről lásd bővebben Szilovics Cs. idézett könyvét
- 60 Scharle Á. – Benczúr P. – Kátay G. – Váradi B.: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? MNB tanulmányok 33. 2010. 13. o.
- 61 Carragata, J.: The Economic Compliance Consequence-sof Taxation. Melbourn 1998
- 62 Seto P. T.: Four Principles of Optimal Tax System Design. Loyola Law School, Los Angeles 2008. 36. 7. o.
- 63 Pogátsa: i.m. 53.

- 64 Ramsey, F. A.: Contribution to the Theory of Taxation. The Economic Journal, 1927. 47-61.
- 65 Mirrlees, J.: An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. The Review of Economic Studies, 1971. 175-208. o.
- 66 Slemrod, I.: Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion. Chapter 5 1989
- 67 Sandmo, A.: Optimal taxation. Journal of Public Economics, 1976. 37-54. o.
- 68 Elek P. – Scharle Á.: Optimális adózáselméletek és az empirikus mérés lehetőségei. Közpénzügyek 442. o.
- 69 Mankiw N. G. – Weinzierl M. – Yagan D.: Optimal Taxation in Theory and Practice. Journal of Economic Volume 23 number 4, 2009.147-174. o.
- 70 Cooper, G. S.: An optimal or comprehensive income Tax. Federal Law Review Vol 22. 415. o.
- 71 Rawls, Pálinkás, Takács, Szilovics
- 72 Muzslay I.: Gazdaság és erkölcs. Studia Theologica Budapestinensia 7. 1993 125. o.
- 73 Crowe M. T.: The Obligation of Paying Just Taxes. The Catholic University. Washington D. C. 1944. 117-118. o.
- 74 Szent Ágoston: A boldog életről. Európa Kiadó, Budapest 1997. 67. o.
- 75 Idézi Muzslay: i.m. 141.
- 76 Idézi Ungváry K.: A Horthy-rendszer mérlege. Jelenkor, Pécs 2012. 199. o.
- 77 Muzslay: i.m. 144. o.
- 78 Sonnenvend P.: Szolidaritás és jog 1.
- 79 Halmosi P.: A személyi jövedelemadó-rendszer helyzete és aktuális kérdései a fejlett országokban. Pénzügyi Szemle 2008. 3. 477. o.
- 80 Közgazdasági Enciklopédia. I kötet Athenaeum, Budapest 23. o.
- 81 Leroy-Beaulieu P.: I. kötet 190. o.
- 82 Berend T. – Szuhay M.: A tőkés gazdaság története Magyarországon 1848-1944 KJK, Budapest 1975. 22. o.
- 83 Tihanyi L.: Középosztály politika és adózás. Franklin-Társulat, Budapest 1929. 122-127. o.
- 84 Erről bővebben lásd Ercsey: i.m.
- 85 Elek, P. – Scharle Á.: Optimális adózáselméletek és az empirikus mérés lehetőségei. Közpénzügyek különszám
- 86 Balás: Pénzügytan... i.m.127. o.
- 87 E gondolatsor megjelent Heyne P.: The Concept of Economic Justice in Religious Discussion General Payroll Taxes 50-52. o.
- 88 Heyne: i.m. 51. o.
- 89 Piketty: i.m. 274-279. o.
- 90 Pogátsa: i.m. 105. o.
- 91 Waltzer: i.m. 318. o.

Dr. Veress Emőd

egyetemi tanár, Sapientia EMTE JTI, Kolozsvár

A szovjet típusú diktatúra közjoga Romániában, különös tekintettel Erdély jogtörténetére (1945-1989)

I. Alkotmányok a szovjet típusú diktatúra idején

Romániában a szovjet típusú diktatúra idején, annak különböző fázisaiban, három – az 1948. évi, az 1952. évi és az 1965. évi – alkotmány létezett.

Az 1948. évi alkotmány a királyság megdöntése (I. Mihály király 1947. december 30-i kényszerű lemondása) után rövid időn belül született meg. 1948 márciusában megválasztották a Nagy Nemzetgyűlést (Marea Adunare Națională), amelynek el kellett fogadnia az alkotmányt és utána rendes törvényhozásként kellett működnie.

A Román Munkáspárt által létrehozott és vezetett választási struktúra, a Népi Demokrácia Frontja (Frontul Democrației Populare) (amelynek a Magyar Népi Szövetség is tagszervezete volt) a szavazatok 93,2%-át és a mandátumok 97,83%-át szerezte meg. Ez volt a második világháború után szervezett második választás, és egyben a rendszerváltásig az utolsó, amelyen a kommunista párt mellett más szervezetek is részt vettek.¹ Ennek a választási részvételnek azonban már nem volt valós jelentősége, csak a pluralizmus látszatát kívánták kelteni, illetve a Román Munkáspárt politikája mögött fennálló összhangot igazolni. Alig kezdte meg a munkálatait a Nagy Nemzetgyűlés (1948. április 6.), Petru Groza miniszterelnök benyújtotta az alkotmánytervezetet (április 8.), amelyet pár nap múlva egyhangúlag (április 13.) el is fogadtak.² Az 1948. évi alkotmány megszakította a történelmi román alkotmányfejlődést:³ a népköztársaság és a proletárdiktatúra alkot-

mánya, a társadalom gyökeres átalakításának eszköze volt. A népköztársaság – az alkotmány szerint – a munkásosztály által a város és a falu dolgozóival szövetségben történő hatalomgyakorlásának a rendszere, a proletárdiktatúra pedig a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet államformája. A proletárdiktatúra „Marx által olykor, Lenin által gyakrabban használt kifejezés, amely a proletárforradalmat közvetlenül követő időszakra utal, amikor a munkásosztály az állam hatalmát a kapitalista osztály elnyomására és a szocialista gazdaság létrehozására használja fel”.⁴ A proletárdiktatúra ezen elmélet szerint átmenet a szocialista, majd a teljesen szabad, kommunista társadalom irányába (amely viszont a gyakorlatban megvalósíthatatlannak, utópiának bizonyult). Az 1948. évi alkotmány 10 címbe rendezett 105 cikkből állt. Csak négy évig, 1952-ig volt hatályban, de ebben az időszakban Romániát gyökeresen átalakították (államosítás, kollektivizálás, tervgazdaság bevezetése, a görögkatolikus egyház egyesítése az ortodox egyházzal, az oktatás államosítása stb.).

Az 1952. évi alkotmány a szovjet típusú diktatúra konszolidációját jelezte.⁵ Gheorghe Gheorghiu Dej, a Román Munkáspárt főtitkára szerint „történelmi tény, hogy a népi demokratikus rendszer véglegesen megszilárdult. Természetes tehát, hogy az új alkotmány tükrözze ezt a tényet.”⁶ Az 1948. évi alkotmány nagyon rövid hatályára a magyarázat egyszerű: nagyon sok átmeneti jellegű, elsősorban az állami tulajdon megteremtését célzó rendelkezést tartalmazott (az államosítás jogi alapjainak megteremtése), amelyek 1952-re már meghaladottá, vagyis megvalósítottá váltak. Ezért fogadtak el új alkotmányt. Az 1952. évi alkotmány egy bevezető és még tíz fejezetet, illetve 102 cikket tartalmazott. A korabeli sajtó szerint Gheorghiu-Dej-nek az új alkotmánnyal kapcsolatos fontosabb bejelentéseit „viharos, szűnni nem akaró taps” kísérte, a beszéde végén pedig „mindenki feláll és lelkesen, hosszasan éltetik Joszif Visszárionovics Sztálint, a román nép legjobb barátját, a dolgozó emberiség vezérét, a Román Munkáspártot és Központi Bizottságát, Gh. Gheorghiu-Dejt, a román nép vezetőjét”.⁷

Az 1965. évi alkotmány az utolsó szovjet típusú alkotmány Romániában. Az alaptörvény 9 címből és 116 cikkből állt (ez az utolsó

módosított változatában, 1986-ban 121 cikkre bővült). Ekkorra az államosítás és a kollektivizálás lezárult. Az alkotmány már nem szabályozta a magánkapitalista jellegű gazdasági szektort, sem a kistermelést. Komparatív szempontból az 1965. évi alkotmány a szovjet típusú a második alkotmányozási hullámhoz (ciklushoz) tartozott. Új alkotmány készült ekkor Jugoszláviában (1963, 1974), Romániában (1965), Bulgáriában (1971), Albániában (1971), Kubában (1976), a Szovjetunióban (1977), jelentősebb alkotmánymódosításra került sor több államban: Csehszlovákiában (1970), Magyarországon (1972), a Német Demokratikus Köztársaságban (1974), Lengyelországban (1976). Ezt az alkotmányozási és alkotmánymódosítási hullámot az váltotta ki, hogy megmagyarázzák, miért nem jött létre a kommunizmus. Ehelyett egy köztes állapot, a szocializmus elérését rögzítették, hogy a fejlődés látszatát keltsék és egyébként politikai fejlődéshiányos diktatórikus rendszerben és fenntartsák a cél elérésének elvi lehetőségét. Az állítás ideológiai jellegét egyértelműen alátámasztja, hogy a szovjet típusú diktatúrák valójában, kialakulásuk után, szinte semmilyen dinamizmust nem mutattak. Az alkotmányok ebből a szempontból is politikai, és nem jogi célt szolgáltak.

Romániában az államszervezet alapjaiban 1965-ben sem változott, vagyis az új alkotmány az 1952. évi alaptörvény állami szervezeti rendszerét vette át. Az ország neve azonban megváltozik: a Román Népköztársaságból Románia Szocialista Köztársaság lesz, vagyis az állam elnevezése is tükrözi, hogy a kommunista társadalom kialakítása felé vezető úton fordulponthoz érkezett az ország: (elvileg) elérte a szocializmus fejlődési szintjét. Egyébként a Román Munkáspárt is ekkor veszi fel újra a Román Kommunista Párt nevet (1965), ugyanennek az ideológiai üzenetnek a jegyében.

II. A szovjet típusú diktatúra közjogi jellegzetességei

A szovjet típusú diktatúra új, önálló közjogi kategória. A diktatúra - ahogy jeleztem - statikus jellegű volt, mert - szemben az ideológia által hirdetett állásponttal, amely a proletárdiktatúra-szocializmus-kommunizmus evolúciót val-

lotta - a Szovjetunióban 70 éves, Romániában, így Erdélyben is 40 évig tartó működése alatt - nem zajlottak le olyan folyamatok, amelyek a fennálló rendszer gyökeres megváltoztatására utaltak volna.⁸

A szovjet típusú diktatúrák alkotmányainak és politikai rendszereinek általános jellemzői a következők:

Hatalomkoncentráció. A hatalommegosztás elvét ezek az alkotmányok megtagadták, a hatalom egységének elvéből indulnak ki. Állami funkciók és a funkciók ellátására rendelt szervek léteznek (így a törvényalkotó nemzetgyűlés, a kormány stb.), viszont ezek a szervek nem képezték egymás kölcsönös ellensúlyát és nem ellenőrizték egymást.

A rendszer egy szűk hatalmi elit (*oligarchia* vagy kifejezetten a szovjet típusú diktatúrákra alkalmazott kifejezéssel *nómenklatúra*) hatalomgyakorlását jelentette, amely totális, a társadalmi élet minden területét (állam, gazdaság, kultúra) irányító és ellenőrző rendszert épített ki, amelyben központi szerepet játszott a titkosrendőrség, a megfigyelés és besúgás, a fizikai erőszakkal való fenyegetés és a tényleges fizikai erőszak. A szovjet típusú diktatúra a rendszerrel szemben fellépő kritikus megnyilvánulásokat megtorolta, felszámolta a társadalom autonóm politikai mozgásterét. A rendszerellenes tevékenységet kriminalizálták és a diktatúrát büntetőjogi eszközökkel is megvédték. A titkosszolgálatot, Romániában a *Securitatet*, a párttal vagy az állami szervekkel szemben, ezek ellenőrzésére is felhasználták.

Ideológiai monizmus. A diktatúra által hirdetett eszmék kizárólagos jellegűek voltak, igazságtartalmukat nem szabadott megkérdőjelezni. Az ideológiát Marx és Lenin tanai szolgáltatták. Romániában ugyanakkor érdekes eszmetörténeti folyamat zajlott le. A marxizmus-leninizmus elvileg internacionalista elveket, a munkásosztályon belüli etnikumtól független egyenlőséget hirdető ideológia. Ennek ellenére Romániában sikerült a szélsőséges, etnicista nacionalizmus és a marxizmus-leninizmus között sajátos fúziót létrehozni, amelynek etnokrata jegyei folyamatosan kísérték a rendszert és a 20. század nyolcvanas éveiben csúcsosodtak. Az 1947. évi párizsi békeszerződés szerint „az 1940. évi augusztus hó 30-án kelt bécsi választottbírósi határozat rendel-

kezései semmiseknek és érvényteleneknek jelentetnek ki. Magyarország és Románia között az 1938. évi január hó 1-jén fennállott határ ezzel visszaállíttatik.”⁹ Az 1918–1920-as területi nyereségét Erdély vonatkozásában Románia így újra konszolidálta, és annak biztosítására, hogy ilyen területveszteség ne fordulhasson többet elő, az internacionalista elveket fokozatosan az etnikai homogenizáció politikai programja váltotta fel (a városok etnikai arányainak betelepítések útján történő megváltoztatása az erőltetett iparosítási program keretében, a kisebbségek asszimilációját célzó intézkedések, német és zsidó kisebbségek engedélyezett és szervezett kitelepülése). E program az 1980-as években érte el maximális szintjét.

A romániai rezsim konszolidációját jelezte, hogy 1958-ban Romániából a szovjet csapatokat kivonták, nem volt már szükség az orosz hadsereg állandó jelenlétére.

A szovjet típusú diktatúrában a pártvezetők személyi kultusza a kezdettől fogva jelen volt, viszont a 20. század hetvenes éveitől Nicolae Ceaușescu kultusza elképesztő, leginkább az ázsiai hasonló diktatúrákra emlékeztető méreteket öltött.

Pártállam és állampárt. A szovjet típusú diktatúrákban egyetlen párt működhetett,¹⁰ a kommunista párt (egypártrendszer). Mivel a párt terminológiailag is „részt” (pars) jelent, azaz feltételezi a pluralizmust, a kommunista pártot nem lehet valódi pártnak tekinteni. A kommunista párt tulajdonképpen militarista jellegű államigazgatási szerv,¹¹ a hatalomkoncentráció és a totális diktatúra biztosítékaként működő szervezet, amely az államszervezetet és a társadalom minden szféráját ellenőrzése és irányítása alatt tartotta.¹² Romániában megalakulásától 1948-ig ez a szervezet a Román Kommunista Párt elnevezést, 1948–1965 között a Román Munkáspárt elnevezést viselte, 1965-ben ismét a Román Kommunista Párt nevet vette fel. Mivel az államszervezet teljes egészében, egységesen a kommunista pártnak volt alárendelve, az állami és a pártszervezet egybefonódott. A hatalom egységes gyakorlása formálisan a különböző állami szerveken keresztül valósult meg, azonban a párt vezető szerepe valós döntési központtá alakította a pártszerveket. Ezért az állami és pártszervek közötti elkülönítés formális volt, az állami

szervezetrendszer sok esetben a párt döntéseinek formalizálására szolgált. Az állam és a párt között létrejött informális, de igen erőteljes összekapcsolódást nevezzük pártállamnak, az ilyen szerepet játszó pártot pedig állampártnak. Az 1952. évi alkotmány kimondta a Román Munkáspárt vezető szerepét (86. cikk). Hasonló rendelkezést írt elő az 1965. évi alkotmány 3. cikke. Az állampártnak a diktatúra elképzelése szerint tömegpárt jellegűt kellett magára öltenie, ellentétben a forradalmi elitpárt jelleggel, amellyel e szervezet a két világháború közötti időszakban rendelkezett. E felfogás szerint a párttagok óriási száma is a rendszer legitimitását igazolta. A valóságban a párttagságot sokan azért vállalták fel, mert ez a társadalmi érvényesülés feltétele volt. A párt kongresszusainak és a Központi Bizottságának a valós súlya nem volt jelentős, a párt vezetését a pártfőtitkár és szűk köre végezte. A Központi Bizottság létszáma 1945-ben 35-ről indult, és fokozatosan nőtt, 1989-ben már 466 tagja volt.¹³

Az állam és a párt közötti fúzió végül ideológiai problémákat is felvetetett Romániában, ugyanis 1982-ben a Román Kommunista Párt bővített központi bizottsági ülése foglalkozott a kérdéssel: ezen hangsúlyozták az állami szervek fontosságát a szocializmus építésében, de sikertelenül próbálták cáfolni a párt által ellenőrzött és irányított állam eszméjét.¹⁴

Az állam informális vezetője a pártfőtitkár (Gheorghe-Gheorghiu Dej, 1945–1954, 1955–1965, majd Nicolae Ceaușescu, 1965–1989) volt, akkor is, ha a pártfőtitkár semmilyen hivatalos állami tisztséget nem viselt.

A szovjet típusú diktatúrákat a politikai akaratképzési rendszer hiánya is jellemzi: minden szerv (szakszervezet, ifjúsági szervezet, az 1968-ban alapított Magyar Nemzetiségű Dolgozók Tanácsa stb.) csak a központi pártakat közvetítette át a társadalomra.

Centralizáció. A demokratikus centralizmus elnevezés alatt erőteljesen központosított, hierarchikusan felépülő államigazgatást alakítottak ki, ahol a gazdaság jelentős részét is az államigazgatásba integrálták.¹⁵ Valójában a centralizáció eredménye a merev, a helyi sajátosságokat nem ismerő, az állampártnak alárendelt államigazgatási szervezet volt.

A rendeleti jog meghatározó jellege. A törvényhozás főszabálya szerint a Nagy Nemzetgyűlés

feladata volt, de a jogalkotásban a meghatározó szerepet a rendeleti jogalkotás játszotta. A jogrendszerben alapjait a Nagy Nemzetgyűlés, majd az Államtanács által elfogadott törvényrejtű rendeletek képezték, amelyet a Minisztertanács által elfogadott határozatok sokasága hajtott végre, így a parlament szerepe jelképesé vált. A párt döntéseket így lehetett problémamentesen és gyorsan átültetni a jogrendszerbe.

A választások fiktív jellege. Noha a szovjet típusú rendszerek („népi”) demokráciaként határozták meg önmagukat, valójában nem voltak demokratikusak. Az egypártrendszerrel szoros összefüggésben a jelöltek kiválasztásával és a jelöltállítás monopolizálásával lebonyolított választások kizárták a pluralizmust. A szovjet típusú diktatúra lényege ugyanis, hogy kizár bármilyen politikai alternatívát. Ezért a fiktív választások, ahol csak az állampárt jelöltjeire lehetett szavazni, a demokratizmus látszatát kívánták kelteni, ennyiben látszatlegitimációs szerepük volt. A pluralizmus teljes hiányát végül az alkotmány is tételesen kimondta, amikor az 1952. és az 1965. évi alkotmányok a kommunista pártot a társadalom vezető erejeként határozták meg.

Az alapvető jogok deklaratív jellege. A kommunista alkotmányok mindegyike tartalmazott az alapvető emberi jogokra vonatkozó nagyvonalú szabályokat, viszont azokat a gyakorlatban nem tartották be, a normatív tartalmuk gyenge volt, azaz a rendszer érdekében vagy nevében elkövetett jogsértésekhez nem fűződött szankció, így végső soron megszűnt a jogállam.¹⁶ Például szerepelt az alkotmányokban, hogy az állampolgárok személye sérthetetlen, és senki sem tartóztatható le 48 óránál hosszabb időre bírósági határozat vagy ügyési jóváhagyás nélkül,¹⁷ csak éppen a politikai indíttatású ügyekben ezt nem tartották tiszteletben.

Például az 1965. évi alkotmány előírta a szólásszabadságot és a sajtószabadságot, de azt is megszabta, hogy ezekkel nem lehet a politikai berendezkedéssel és a dolgozók érdekeivel ellentétesen élni. A párt monopolizálta a tömegtájékoztatási eszközöket, a hírt és az információt.

Az alkotmányosság hiánya. Az 1948–1989 közötti periódusban alkotmányokról beszélhetünk, de *alkotmányosságról* nem, ugyanis az alkotmányosság olyan követelmények és

vívmányok tényleges érvényesülését feltételezi, amelyek e diktatúrákban nem valósulhattak meg: az állami hatalom korlátozása és az alapvető jogok tényleges érvényesülése. A szocialista típusú diktatúrákat a totalitárius rendszerek közé soroljuk, mert a kommunista ideológia kizárólagosságára épültek, az állam-szervezet egészét ennek az ideológiának a szolgálatába állították, a társadalom felett teljes ellenőrzést gyakoroltak, bármilyen ellenzéki tevékenységet fizikai erőszakkal tiportak el. A szovjet típusú diktatúra totális rendszer, mert állami tulajdonon alapuló, állam által működtetett társadalmat feltételez, amelyben az életnek politikai, gazdasági, kulturális, magánéleti vonatkozásait is áthatja a hivatalos ideológia.¹⁸ Az alkotmány szerepe a totalitárius államban nem centrális: elsődleges funkciója a hatalom legitimálása és a visszaélések elfedése, illetve igazolása, nem pedig a hatalom korlátozása és az alapjogok valódi garantálása. A megsértett alapjogokat a diktatórikus állami hatalommal szemben nem lehetett érvényesíteni.

III. A Nagy Nemzetgyűlés

Az 1948. évi alkotmány szerint a Nagy Nemzetgyűlés (Marea Adunare Națională) volt az államhatalom legfőbb szerve, amelyet négy évre választottak, és az egyetlen törvényhozó szerv volt. A Nagy Nemzetgyűlés speciális közjogi szerepe a hatalommegosztás elvének tagadásából következett. A szovjet típusú államelmélet szerint a hatalom alanya a nép, a nép akaratát viszont nem lehet korlátozni. Ezért nem fogadható el a hatalommegosztás. A nép a hatalmát a visszahívható képviselőkből álló népképviselői szerv – azaz a Nagy Nemzetgyűlés – közvetítésével gyakorolja. A Nagy Nemzetgyűlés így az összes dolgozó akaratát valósítja meg. Az elmélet és a gyakorlat közötti alapvető eltérést, vagyis az alkotmányok normatív jellegének az alacsony szintjét jelzi, hogy a hatalomgyakorlás mechanizmusában a Nagy Nemzetgyűlés valós szerepe nem jelentős. Nemzetgyűlési képviselőnek eleve csak egyetlen párt gondosan megszűrt jelöltjeit lehetett megválasztani, vagyis e szerv nélkülözötte a valós politikai képviselői jelleget.¹⁹ Ugyanakkor az alapvető döntéseket a szovjet

típusú diktatúrákban a pártszervek hozták meg, a Nagy Nemzetgyűlésnek e döntések formalizálásában volt szerepe. A parlamentek alapvető funkciója a szovjet típusú diktatúrában „formálissá vált: párthatározatokat állami törvényekké emeltek, üléseik ceremoniális összejövetelekké degradálódtak... Miután egy ülése általában két vagy három napig tartott, s minden ellenszavazat nélkül mindent elfogadtak, a parlamenti ülészek csupán az egységet voltak hivatottak demonstrálni.”²⁰ A Nagy Nemzetgyűlés létének a rendszer (hiányzó) demokratikus jellegét kellett hangsúlyoznia, ennek hiányát palástolnia.

Az 1952. évi alkotmányban azt, hogy a rendszer valójában nem demokratikus, a jelöltállítás alkotmányos szabályozásával próbálták leplezni: eszerint jelöltek állítani a Román Munkáspárt szervezeteinek, a szakszervezeteknek, a szövetkezeteknek, az ifjúsági és más tömegszervezeteknek, valamint a kulturális szervezeteknek volt joga (100. cikk). Valójában ezek a szervezetek szintúgy a hivatalos ideológia jegyében, szoros kontroll alatt működtek, tehát létük és jelöltállítási joguk semmiféle pluralizmust nem jelentett. A korszak ideológiáját jól szemlélteti a következő idézet: „az államhatalom legfelsőbb fórumának következetesen demokratikus jellegét kifejezésre juttatja társadalmi összetétele, amely gyökeresen különbözik a burzsoá-földesúri Románia parlamentjének összetételétől. 1932-ben például a burzsoá-földesúri parlament 235 földbirtokosból, bankárból és nagytőkésből, valamint 145 – a tőkés és földbirtokosok szolgálatában álló – „szabad foglalkozású” egyénből (kétes híru politikusból) tevődött össze. Hasonló összetételű volt a szenátus is. A mi Nagy Nemzetgyűlésünkben nincs egyetlen kizsákmányoló sem; a dolgozók képviselőiből tevődik össze. A legutóbb megválasztott 465 nagynemzetgyűlési képviselő közül 335 (72,04%) munkás és dolgozó paraszt, 130 (27,96%) értelmiségi. A képviselők között a legfőbb iparágak legöntudatosabb munkásai, kollektivistá parasztok az ország minden tartományából, tudósok és művészek – köztük 24 akadémikus – mérnökök, technikusok, tanárok, jogászok, orvosok, újságírók, katonák foglalnak helyet, olyan emberek, akik munkaképességüket, tehetségüket és tudásukat odaadóan a nép szolgálatába állítják.

A képviselők csaknem fele (226) közvetlenül az üzemekben, bányákban, építőtelepeken, a szállításban, az ország szántóföldjein, laboratóriumokban, kórházakban, iskolákban és művészeti intézményekben dolgozik. A képviselők közül 77 nő, 82 pedig 23-30 év közötti ifjú. A Nagy Nemzetgyűlés összetétele ugyanakkor tükrözi a román nép és az együttélő nemzeti kisebbségek megbonthatatlan egységét és barátságát: a képviselők közül 61 magyar, német, zsidó, ukrán, szerb és más nemzetiségű.”²¹

1972-ben a Nagy Nemzetgyűlés képviselőinek mandátumát 4-ről 5 évre növelték. 1948-1989 között kilenc alkalommal tartottak nemzetgyűlési választásokat.

IV. A Nagy Nemzetgyűlés Elnöksége, az Államtanács, az államfő

Az 1948. évi alkotmány nem szabályozta az önálló államfői tisztséget. A Nagy Nemzetgyűlés Elnökségét (Prezidiul Marii Adunări Naționale) a Nagy Nemzetgyűlés a saját tagjai közül választotta meg, és e szerv igen széles jogkörrel rendelkezett, mert például a Nagy Nemzetgyűlést helyettesítve, ennek ülészekai között törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki. Mivel a képviseleti szerv ülései rövid ideig tartottak, az Elnökség igen fontos szerepet játszott, súlya gyakorlatilag nagyobb volt, mint magának a Nemzetgyűlésnek. A Nagy Nemzetgyűlés Elnöksége egy elnökből, három alelnökből, egy titkárból és 14 tagból állt. Tagjait a Nagy Nemzetgyűlés bármikor visszahívhatta, és az Elnökség tevékenységéért felelt a képviseleti szervnek. Az Elnökség a törvényerejű rendeletek kibocsátásának joga mellett törvényértelmezési joggal is rendelkezett, illetve államfői jogköröket is gyakorolt: állami kitüntetések adományozhatott, képviselte a Román Népköztársaságot a nemzetközi viszonyokban, a kormány javaslatára kinevezte és visszahívta az állam diplomáciai képviselőit, a Nagy Nemzetgyűlés ülései közötti időszakokban a Minisztertanács elnökének javaslatára kinevezte és leváltotta a minisztereket stb. A Nagy Nemzetgyűlés Elnöksége valójában törvényhozó és végrehajtó hatalmat koncentráló szerv volt.

Az 1952. évi alkotmány 1961-es módosítása a Nagy Nemzetgyűlés Elnökségét Államtanács (Consiliul de Stat) nevezte át.

A diktatúra jellegében és ennek következményeként az államszervezetben is az 1970-es években következett be alapvető fordulat, Ceaușescu pártfőtitkár észak-koreai és kínai látogatása után. Legalább részben ennek az útnak a hatására a diktatúra utolsó másfél évtizedében Ceaușescu személyi kultusza elképesztő méreteket öltött. Ennek közjogi megnyilvánulásaként az 1974. évi 1. törvény módosította az alkotmányt és létrehozta az államelnöki tisztséget.

Az államfői tisztség megjelenése Romániában a diktatúra egyre hangsúlyozódó torzulását jelezte, ugyanis az államfői tisztséget kifejezetten Nicolae Ceaușescu számára hozták létre.²² Az 1974. évi 1. törvény új alfejezettel (8 cikkkel) egészítette ki az alkotmányt, és az egyéb alkotmányos rendelkezéseket is összhangba hozta az új tisztségre vonatkozó alfejezettel. Nicolae Ceaușescu „alkotmányjogi státusa” a következőkben foglalható össze:

- a) Románia Szocialista Köztársaság (RSZK) Elnöke az államfő, aki az államhatalmat a belső és külső kapcsolatokban egyaránt képviselte;
- b) az Elnököt a Nagy Nemzetgyűlés választotta meg;
- c) az államfő a hadsereg legfőbb parancsnoka és az RSZK Védelmi Tanácsának az elnöke volt;
- d) az Elnök vezette az Államtanácsot (amely továbbra sem szűnt meg, de hatásköre csökkent), és ha szükségesnek találta, ő vezette a Minisztertanács üléseit;
- e) kinevezte és visszahívta, a miniszterelnök javaslatára, a miniszterelnök-helyetteseket, a minisztereket, a központi államigazgatás más tisztviselőit, ugyancsak ő nevezte ki és hívta vissza a Legfelső Törvényszék tagjait (sőt, a főügyészt és a Legfelső Törvényszék elnökét is, amennyiben a Nagy Nemzetgyűlés nem ülésezett);
- f) az RSZK elnöke a Nagy Nemzetgyűlésnek volt felelős, és ezért időszakos beszámolót kellett tartania a tevékenységéről.

Az alkotmányi – formális – előírásokból is levezethető a koncentrált személyi hatalom:

Nicolae Ceaușescu a pártfőtitkári tisztség mellett a vezető állami funkciók sorát is betöltötte. A Ceaușescu-korszak liberalizációval indult, de a diktatúra az 1970-es években alakult át neosztálinista jellegűvé, és egyre erőteljesebben jelentkezett a személyi kultusz, hogy a nyolcvanas években érje el csúcspontját. E folyamatnak az államfői tisztség létrehozása oka, de még inkább következménye volt. A Ceaușescu-diktatúra 1974 utáni szakasza a második román köztársaság időszakának fogható fel.

V. A kormány (Minisztertanács)

Az 1948. évi alkotmány szerint a kormány vagy Minisztertanács (Consiliul de Miniștri) a Román Népköztársaság végrehajtó és közigazgatási csúcsszerve volt, a minisztériumok pedig szakágak szerint szervezett végrehajtó szervként működtek. A Minisztertanácsot a Nagy Nemzetgyűlés nevezte ki, viszont a Nagy Nemzetgyűlés Elnöksége is leválthattott és kinevezhetett minisztereket, ha a Nagy Nemzetgyűlés nem ülésezett. Ezekben az esetekben a Nagy Nemzetgyűlés utólagos jóváhagyását kellett kérni. Az 1952. évi alkotmány is ezt a berendezkedést tartotta fenn. Felsorolta a minisztériumokat (50. cikk), viszont a kormány struktúrájának alkotmányban történő rögzítése túl merevnek bizonyult, és erről a megoldásról hamarosan le is mondtak.

Az 1965. évi alkotmány rendszerében az Államtanács is kinevezhette a Minisztertanácsot, amennyiben a Nagy Nemzetgyűlést valamely rendkívüli okok végett nem lehetett összehívni. Az egyes miniszterek kinevezésének a joga, a miniszterelnök javaslatára, 1974-től az államfőt illette meg.²³

VI. A közigazgatás

Az 1948. évi alkotmány 1950. évi módosítása bevezette a szovjet típusú igazgatási rendszert: a megyék és járások helyébe a tartományt és a rajont hozta létre. Ezt a rendszer tartotta fenn az 1952. évi alkotmány és az 1965. évi alkotmány első változata. Az 1968. évi 1. (alkotmánymódosító) törvény megszüntette a régi közigazgatási beosztást és bevezette a megyét mint közigazgatási egységet.

VII. Igazságszolgáltatás

A II. világháborút követően a bíróságok szervezetére vonatkozóan átmeneti rendszert alakítottak ki, amely eltörölte a fasiszta rezsim ideje alatt elfogadott jogi normákat és az 1944. évi 640. törvény rendelkezései révén újra hatályba léptette a bíróságok szervezetéről szóló 1924. évi törvényt.

A Kommunista Párt kezdeményezésére elfogadott 1944. évi 1849. rendelet egyetlen paragrafusa előírta, hogy „külön törvény fogja szabályozni azon személyek üldözésének és szankcionálásának feltételeit, akik bármilyen formában hozzájárultak az Ország összeomlásához”. Így születtek meg az 1945. évi 50. és 51. törvények, amelyek alapján külön bíróságot hoztak volna létre a háborús bűnösök, illetve az ország összeomlásáért felelős személyek büntető ügyeinek elbírálása céljából, azonban az említett törvények nem léphettek hatályba a „történelmi” politikai pártok ellenállása miatt.

Az 1945. március 6-án megalakult Groza-kormány lépéseket tett az igazságszolgáltatás demokratizálása érdekében. Elfogadták az ország összeomlásáért felelős személyek és a háborús bűnösök üldözéséről és szankcionálásáról szóló 1945. évi 312. törvényt, amely alapján létrehozták a Bukaresti Népi Törvényszéket (népbíróságot) (Tribunalul Poporului din București), majd az 1945. évi 526. törvény alapján létrehozták a Kolozsvári Népi Törvényszéket (népbíróságot) (Tribunalul Poporului din Cluj). Az említett két törvényszék ítélte el az Antonescu-diktatúra vezetőit és a legfőbb háborús bűnösöket, de ugyanakkor a kiépülő szovjet típusú diktatúra céljait is szolgálta. Később a háborús bűnösök és az emberiség elleni bűncselekményeket elkövető személyek üldözéséről és szankcionálásáról szóló 1947. évi 291. törvény átruházta a háborús és az emberiség ellen elkövetett bűncselekmények elbírálásának hatáskörét a Bukaresti és Kolozsvári Ítéltáblák Büntető Kollégiumaira.

Az 1948. évi alkotmányban az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét a Legfőbb Szék (Curtea Supremă), a székek, a törvényszékek és a népbíróságok alkották. Hatalommegosztás hiányában a bíróságok függetlenségének elve nem érvényesült, a bíróságok sok esetben

(a politikailag releváns esetekben) a pártakat végrehajtóivá váltak, illetve maguk a jogszabályok is a pártakat (hivatalosan a nép akaratának) jogi formái voltak. Így jött létre a „népi törvényesség”, amelyben nagy szerepet kaptak a népi ülnökök, a bírák mellé delegált aktivisták. Az 1948. évi alkotmány nem szabályozta a közigazgatási bírászkodást, ez a jogintézmény gyakorlatilag megszűnt. Az 1948. évi alkotmány olyan, a bíróságok szervezetéről szóló törvény elfogadását vonta maga után, amely a szovjet eszméket érvényesítette. Az alkotmány létrehozta a Román Népköztársaság Legfőbb Ügyészének (Procurorul General al Republicii Populare Române) intézményét, akit a Nagy Nemzetgyűlés nevezett ki, ugyanakkor, az alkotmány rendelkezései alapján elfogadták az ügyészség szervezetéről szóló 1948. április 22-i törvényt. A bíróságok szervezetéről az 1949. évi 132. rendelet szólt. A rendes bíróságok mellett különleges bíróságok is működtek. Ilyenek voltak a katonai bíróságok: bírói tanácsok (consilii de judecată), katonai törvényszékek (tribunale militare) és a Katonai Ítélo- és Semmítőszék (Curtea Militară de Casație și Justiție), illetve a vasúti törvényszékek (tribunale feroviare), valamint a tengeri és folyami törvényszékek (tribunale maritime și fluviale). A jogszabály előírta, hogy a Legfőbb Szék kivételével az összes bíróság népi ülnökökből álló tanácsokban jár el. A népi bíróságok lehetnek városiak, falusiak vagy vegyesek. Azokon a településeken, ahol telekkönyvi nyilvántartások voltak, a népi bíróságok egy telekkönyvi ügyosztállyal (serviciu de carte funciară) is rendelkeztek. Kivételes esetben a népi bíróságok hatáskörébe tartozó bűncselekményeket az elkövetés helye szerinti községekben is el lehetett bírálni. A népi bíróságok és a törvényszékek egy bíróból vagy segédbíróból és két népi ülnökből álló tanácsban jártak el. Az ítéltáblák két tanácsosból és három népi ülnökből álló tanácsban jártak el. A Legfelső Széken belül egy polgári és egy büntető kollégium működött, és a bíróság öt bíróból álló tanácsban járt el.

Az 1952. évi alkotmány átszervezte az igazságszolgáltatást: a Román Népköztársaság Legfelső Törvényszéke (Tribunalul Suprem al Republicii Populare Române), a tartományi törvényszékek (tribunale regionale) és a népi

törvényszékek (tribunale populare) alkották az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét. A részletes szabályokat az 1952. évi 5. törvény tartalmazta. Az említett rendes bíróságok mellett különleges bíróságok is működtek: katonai törvényszékek (tribunale militare), vasúti népi törvényszékek (tribunale populare feroviare), illetve tengeri és folyami népi törvényszékek (tribunale populare maritime și fluviale). 1956-ban az utóbbi két különleges törvényszéket megszüntették, és csak a katonai törvényszékek működtek tovább. A városi és rajoni népi törvényszékek és, a jogszabályban előírt esetekben, a tartományi törvényszékek, illetve a Fővárosi Törvényszék elsőfokon egy bíróból és két népi ülnökből álló tanácsban jártak el. A tartományi törvényszékek, a Fővárosi Törvényszék és a Legfelső Törvényszék a felfolyamodásokat, illetve a Legfelső Törvényszék a kiigazítási kérelmeket (cerere de îndreptare) három bíróból álló tanácsban bírálta el, míg az iránymutató jogegyesítési döntések (decizii de îndrumare) esetén a Legfelső Törvényszék teljes testülete (plen) járt el. Az 1952. évi 6. törvény létrehozta a Román Népköztársaság Ügyészségének (Procuratura Republicii Populare Române) intézményét.

Az 1965. évi alkotmány érdekessége, hogy újra megteremti a közigazgatási bíráskodás elvi lehetőségét. Az igazságszolgáltatás szervei a Legfelső Törvényszék (Tribunalul Suprem), a megyei törvényszékek, a bíróságok és a katonai törvényszékek voltak. A Legfelső Törvényszék tagjait a Nagy Nemzetgyűlés választotta meg, a Nagy Nemzetgyűlés mandátumával egyenlő időtartamra. Ez a kinevezési mód a bírákat kiszolgáltatta a rendszernek, a leváltás lehetősége pedig a rendszerrel való együttműködésre készítette őket.

Az 1965. évi alkotmány rendszerében a bíróságok szervezetét az 1968. évi 58. törvény szabályozta. Az említett jogszabály értelmében a bírák és a népi ülnökök függetlenek voltak és kizárólag a törvényekben foglalt rendelkezéseknek kellett magukat alávetniük. A bíróságok elsőfokon, illetve első- és végsőfokon (primă și ultimă instanță) két bíróból álló tanácsban jártak el, viszont a munkavédelem területén elkövetett bűncselekményeket és a munkaügyi vitákat egy bíróból és két népi ülnökből álló tanács bírálta el. A törvényszékek elsőfokon

két bíróból álló tanácsban, felfolyamodási bíróságként és rendkívüli felfolyamodási (recurs extraordinar) bíróságként három bíróból álló tanácsban jártak el. A halálbüntetéssel büntetendő bűncselekmények, illetve az emberölés, minősített emberölés és halált okozó ütlegetés vagy bántalmazás esetén a törvényszék elsőfokon két bíróból és három népi ülnökből álló tanácsban járt el.

A Legfelső Törvényszék kollégiumai főszabályként három bíróból álló tanácsban jártak el, viszont a Legfelső Törvényszék által hozott határozatok ellen benyújtott felfolyamodást és rendkívüli felfolyamodást hét bíróból álló tanácsban bírálta el, míg az iránymutató jogegyesítő döntések (decizii de îndrumare) esetén a Legfelső Törvényszék teljes testülete (plen) járt el.

VIII. Nemzeti kisebbségek jogállása a szovjet típusú diktatúra alatt

Románia háborúból való kiugrását (1944. augusztus 23) a Szovjetunió Észak-Erdély visszaadásával jutalmazta.²⁴ Az 1944 októberében kivonuló magyar közigazgatás helyét elfoglaló román közigazgatás megtúrta a Maniu parasztpártjának terrorkülönítményei által végrehajtott nacionalista bosszúhadjáratot (Tenke, Gyanta, Szárazajta, Csíkszentdomokos, Egeres stb.), amelynek ürügyén a szovjetek a román közigazgatást Észak-Erdélyből 1944. november 11-én kiutasították. E kérdést a belpolitikai folyamatok befolyásolására használták fel a szovjetek. A román közigazgatás csak 1945 tavaszán térhetett vissza Észak-Erdélybe.

A kommunista ideológia hivatalos álláspontja az együttélő nemzetiségek közötti egyenlőség, az osztályalapú egyetértés, a román és a nemzetiségi munkásság, parasztság és haladó értelmiség közötti együttműködés volt. A romániai realitásokban azonban a fenntartani kívánt látszat és a valóság között jelentős eltérések jelentkeztek.²⁵ A viszonylag pozitívnak értékelhető, a Szovjetunió támogatása mellett megvalósuló kezdetet követően, amelyet az 1945. évi 86. törvény, a Nemzetiségi Statútum elfogadása és a Bolyai Egyetem 1945-

ős megalapítása jelez – nem lineáris, hanem hullámzó folyamatok eredményeként – a kisebbségek nyílt elnyomása a romániai szovjet típusú diktatúra felvállalt politikájává vált. A pozitív kezdet visszaigazolta azoknak a baloldali értelmiségieknek az elvárásait, amelyek a szovjet típusú rendszer kiépülésétől az erdélyi magyarság helyzetének rendezését várták. Ez az őszinte illúzió azonban nagyon rövid ideig tarthatott: a baloldali magyar elitnek 1949-ben kezdődő meghurcolása, az 1956-os magyar szabadságharcral egyértelműen és nyíltan szimpatizáló erdélyi magyarságot sújtó megtorláshullám hatására az illúzió csalódássá torzult. 1956 előtt a rendszer működtetésében – akárcsak az elnyomó szervek irányításában – a magyarok szerepvállalása viszonylag jelentősnek nevezhető. Az 1956-ot követő tisztogatások után ez a magyar jelenlét csökkent, ellenben a diktatúra vezető köreiben – ha nem is meghatározó, de azért nem is teljesen elhanyagolható befolyással – jelen voltak magyarok, például Mogyorós Sándor (1911–1969), Gere Mihály (1919–1997) vagy Fazekas János (1926–2004). Fazekas János több esetben megpróbálta a kisebbségi magyar érdekeket is képviselni és érvényesíteni.²⁶

Általános értékelésként helyesen állapították meg, hogy „a román nemzetiségpolitika nem egy izolált belpolitikai ügy, hanem a külpolitika széljárásától függ. A nemzetiségekkel szemben tett engedmények rendszerint valamilyen külpolitikai spekuláció szüleményei. Látszatvontukat az a lényegbeli különbség szemlélteti a legjobban, mely Románia nemzetközi fórumokon tanúsított magatartása és a belső, titkos szálakon futó nemzetiségpolitika valódi arca között tátong.”²⁷

IX. A Nemzetiségi Statútum és a Bolyai Egyetem

A Nemzetiségi Statútum (1945) elismerte minden román állampolgár kizárólagos és egyéni jogát anyanyelvének vagy nemzetiségének megállapítására. Ilyen értelemben a hatóságok beavatkozása tilos volt, közegeik pedig kötelesek voltak az illető állampolgár nyilatkozatát elfogadni (5. §). A jogszabály kinyilvánította, hogy a román állam hivatalos nyelve a román nyelv, mégis elismerte, hogy a magántermé-

zetű kapcsolatokban, az ipari és kereskedelmi életben, a vallási életben és a sajtóban, valamint bármilyen természetű kiadványokban és közleményekben, továbbá a nyilvános gyűléseken a román állampolgárok szabadon és minden megszorítás nélkül használhatnak bármely nyelvet. Sőt, a Nemzetiségi Statútum elismerte – 30%-os kisebbségi küszöböt bevezetve – az anyanyelvhasználat jogát az igazságszolgáltatásban (8–9. §) és a közigazgatásban (10. §). Az igazságszolgáltatásban a törvényszékek és a járásbíróságok kötelesek voltak anyanyelven kiállított és benyújtott bármilyen beadványt elfogadni anélkül, hogy ezekről román nyelvű fordítást követelhetnének; a beadványok felett ugyanazon nyelven határozni; a felet saját anyanyelvén meghallgatni; a bírácnak ismerniük kellett az illető nemzetiség nyelvét. Az anyakönyvekben és a családi állapotokra vonatkozó okmányokban az állampolgárok családi neve csak az illető állampolgár személyi irataival igazolt alakban és eredeti helyesírással volt írható. A Nemzetiségi Statútum teljes körű alkalmazására valójában soha nem került sor, jóllehet e törvényt mindmáig nem helyezték formálisan hatályon kívül, azonban a 20. század hatvanas éveitől az alkalmazása fokozatosan megszűnt.

1945-ben alapították meg Kolozsváron a Bolyai Egyetemet (1945. évi 407. törvényrendelet), az erdélyi magyarság állami egyetemét. Ezt a felsőoktatási intézményt azonban 1959-ben pártutasításra összevonták a kolozsvári Victor Babeş Egyetemmel, és kezdetét vette a magyar oktatási vonalnak a rendszerváltásig tartó leépítése.

X. A Magyar Autonóm Tartomány

A pozitív eredmények között kell megemlíteni azt a területi autonómiát, amelyet a szovjet típusú diktatúra időlegesen a magyar kisebbségnek biztosított. A Magyar Autonóm Tartományt (MAT, Regiunea Autonomă Maghiară) az 1952. évi alkotmány hozta létre. A MAT szovjet kisebbségpolitikai modell átvétele.²⁸ Az 1952. évi alkotmány preambuluma szerint „a Román Népköztársaság nemzeti kisebbségei a román néppel teljes jogegyenlőségnek örvendenek. A Román Népköztársaságban igazga-

tási-területi autonómiát biztosítanak a székely rajonok magyar népességének, ahol összefüggő tömeget alkotnak.” A 19. cikk tartalmazta az alkotmányos szintű szabályokat. A MAT központja Marosvásárhely volt, Sepsiszentgyörgy, Kézdivásárhely, Marosvásárhely, Maroshévíz, Szászrégen, Erdőszentgyörgy, Székelykeresztúr, Udvarhely, Csík, Gyergyószentmiklós rajonok (járások) tartoztak hozzá.

Le kell szögeznünk, hogy a szakirodalomban megfogalmazott vélemény, amely szerint Románia a MAT létrehozásával elvesztette volna egységes állami jellegét,²⁹ nem állja meg a helyét, ugyanis a MAT a gyakorlatban – a nyelvhasználati jogokon kívül – a többi tartományhoz képest különleges státust nem élvezett, sajátos hatáskört nem gyakorolhatott, vagyis nem alakítottak ki valós területi alapú hatalommegosztást. Ugyanez mondható el a Szovjetunióról: „a Szovjetunió föderális szerkezete is csupán tényleges tartalom nélküli formális államjogi keret volt”.³⁰ A román jogtörténetírás szerint a MAT az egységes román államban létrehozott „közigazgatási enklávé”.³¹ A MAT autonóm jellegét biztosító statútumot soha nem fogadták el.

A valós autonómia egyébként a szovjet típusú rendszer logikájával, a demokratikus centralizmus elvével összeférhetetlen, mert az autonómia a meghatározott kérdésekben jogilag biztosított döntési önállóságot és a központi kontroll legalább részleges hiányát jelenti. Egyébként az 1952. évi alkotmány szövege is egységes államként határozta meg Romániát (17. cikk), vagyis az alkotmányozás során nem találtak ellentmondást az egységes állami jelleg és az „autonóm” tartomány létrehozása között.

A Magyar Autonóm Tartomány területén egyébként a romániai magyarság egyharmada élt, a tartományon kívüli élőknek pedig a nyelvhasználati jogai egyre korlátozottabban érvényesülhettek. Ahogy helyesen állapították meg: „A román kormánynak az volt az érdeke, hogy a lehető legkisebbre méretezze az autonóm tartomány területét, mely amúgy is legtávolabbra esett a magyar határtól... A kívül rekedtek viszont, mint másodrendű állampolgárok, annál hátrányosabb helyzetbe jutottak. Ugyanígy lehetett volna a magyar-román határ menti kompakt magyar területeken is egy másik autonóm tartományt létesíteni.”³²

1960-ban a Magyar Autonóm Tartományt átalakították: két magyar többségű rajont (Sepsiszentgyörgy, Kézdivásárhely) lecsatoltak, és két (román többségű) rajont csatoltak a tartományhoz (Ludas és Sármás), amely új nevet is kapott: Maros-Magyar Autonóm Tartomány (Regiunea Mureș-Autonomă Maghiară). A magyar lakosság aránya így 77,3%-ról 62,2%-ra csökkent, ezzel is jelezve, hogy a tartományt ebben a formában nem kívánják fenntartani. A tartományt az 1968-as megyésítéskor szüntették meg, területét Kovászna, Hargita és Maros megyék között osztották fel.

XI. A kisebbségi jogok korlátozása és felszámolása: az asszimilációs politika

A magyar kisebbségnek tett kezdeti „engedményeket” (Nemzetiségi Statútum, Bolyai Egyetem, Magyar Autonóm Tartomány, magyar nyelvű agrárképzés Kolozsváron) a szovjet típusú diktatúra fokozatosan felszámolta. A marosvásárhelyi magyar nyelvű orvosi egyetem keretében 1962-ben megalakították a román nyelvű részleget, amelynek fokozatos fejlesztésével az intézmény irányítását román ellenőrzés alá vonták, és a magyar nyelvű képzés másodlagossá, részlegessé vált. 1976-tól hasonló folyamat játszódott le az (1954-ig Kolozsváron működő) Szentgyörgyi István Színművészeti Intézetben Marosvásárhelyen, az 1980-as évek közepén pedig teljesen megszűnt a Gh. Dima Zeneakadémián és a Ion Andreescu Képzőművészeti Intézetben a magyar nyelvű oktatás.

A nyugdíjazott magyar nyelvű egyetemi oktatók helyett nem alkalmaztak új oktatókat, a Babeș-Bolyai Tudományegyetemen is folyt a magyar nyelvű oktatás erőteljes korlátozása és leépítése. Az állami munkahelyelosztás rendszerében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a kihelyezése román lakosságú területekre történt (például 1988-ban a 951 magyar nyelvű frissen diplomázott személy közül 689-et Erdélyen kívülre, az Ókirályság területére neveztek ki).

Az 1980-as években a nacionalizmus a román állam meghatározó jellegzetességévé vált, etnokrata államról beszélhetünk. A szovjet tí-

pusú diktatúra homogén nemzetállam kialakítását tűzte ki célul, nyílt asszimilációs politikát folytatott, az erőltetett iparosítás keretében vagy kifejezetten a románosítás célkitűzésével végrehajtott betelepítésekkel megváltoztatta a városok etnikai összetételét, megtiltotta a településnevek magyar változatának nyilvános használatát, korlátozta a kisebbségi nyelvű oktatást (a magyar oktatási nyelvű intézményekben román oktatási nyelvű osztályokat indítottak, az iskolák teljes elrománosításának közvetlen céljával), a kisebbségi sajtóorgánumok egy részét megszüntették, mások esetében csak a példányszámot csökkentették drasztikusan, a későbbi felszámolás céljával, 1985-től pedig megszűnt a magyar nyelvű televízióadás.³³ Az egyre inkább lezárt országból kijuttatott beszámolók részletesen elemezték a helyzetet: „a beolvadás gondolata, legalábbis az ország három legnépesebb kisebbsége számára (magyarok, németek, zsidók) elfogadhatatlannak bizonyult. A zsidók és németek jelentős tömegei, szorongatottságukban, anyanemzetük államának hathatós segítségével kisebbik rosszként az expatriálás útját választották. A kétmilliónyi magyarság számára ez az út nem járható. Ez a kisebbség ma Romániában minden intézményétől megfosztott, mindenféle szervezeti formát nélkülöző amorf tömegként egzisztál. Egyetlen formailag intakt intézményként egyházai, a hatalom gyanakvó felügyelete és korrumpáló hatása alatt senyvednek...A jelek szerint a nyolcvanas évek eleje korszakzáró, tehát új korszakot nyitó határkőnek számított... Erről tanúskodik egyebek között az uzuális terminológiában bekövetkezett változás, az ugyanis, hogy ekkorra kikopik a hivatalos használatból az „együttélő nemzetiség” 1945 óta használatos terminusa. Marad az „egységes román szocialista nemzet” kifejezés egy olyan keret jelölésére, amely – ezt ismételtelen szövegszerűen is megfogalmazzák – az ország egész lakosságát magába foglalja” (Tóth Sándor: *Jelentés Erdélyből II.* 1989).

Az asszimilációs politikát a rendszerváltásnak (1989) köszönhetően nem sikerült kiteljesíteni, de hatásai így is jelentősek, sok szempontból véglegesek, a mesterségesen elindított asszimilációs folyamatok jelenleg is spontán módon folytatódnak, elsősorban a szórványvidéken.

A lakosságtelepítési politika, az asszimiláció és a kivándorlás hatásait szemlélteti a következő táblázat:

	1948	1966	1992	2002	2011
Magyarok részaránya Erdélyben	25%	23,8%	20,8%	19,6%	19,0%
Magyarok részaránya a városi lakosságban Erdélyben	39,7%	26,8%	20,3%	18,3%	17,4%

Kifejezetten Kolozsvár vonatkozásában pedig a következők az adatok:

Év	Román nemzetiségűek aránya	Magyar nemzetiségűek aránya
1850	21%	62,8%
1880	17,7%	74,5%
1920	34,7%	49,3%
1930	35,7%	46,5%
1941	9,8%	85,7%
1956	47,8%	47,9%
1966	56,5%	41,4%
1977	65,8%	32,8%
1992	75,6%	22,8%
2002	79,4%	19,0%
2011	81,5%	16,4%

XII. Összegzés

A centralizáció, a nyolcvanas évek agresszív nacionalizmusának maradványai ma is meghatározó jelentőségűek a román politikai gondolkodásban, az államközpontúság és a túlzó nacionalizmus kártékony ideológiája szervesen beépült a román közjogi és politikai gondolkodásba. Ez kiemelkedő akadálya annak, hogy az erdélyi román-magyar együttélés fenntartható kereteit, kompromisszumos megoldásait el lehessen fogadni. A rendszerváltás után eltelt három évtized alatt csak részben sikerült a korábban létező, legalább részben pozitív politikai kultúrát és demokratikus intézményeket visszaállítani.

Jegyzetek

1 Ioan Scurtu, Gheorghe Buzatu: *Istoria românilor în secolul XX.* Paideia, Bukarest 1999. 552. o.

2 Demeter János, Kiss Géza, Kohn Hillel (szerk.): *Alkotmányunk hiteles román és magyar nyelvű szövege.* 1949

3 Mihai T. Oroveanu: *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale.* Cerma, Bukarest 1995. 295. o.

- 4 Politikai filozófiák enciklopédiája. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1995. 390. o.
- 5 Takács Lajos, Demeter János, Román Dezső (szerk.): A Román Népköztársaság alkotmánya. Összeállította a Bolyai Tudományegyetem jogi karának munkaközössége, Kolozsvár 1957
- 6 Idézi Beér János: A Román Népköztársaság új alkotmánya (I.). *Jogtudományi Közöny* 1953. 4. sz. 138. o.
- 7 Lásd Szabad Nép 1952. szeptember 25. 3. o.
- 8 Részletekről lásd Horváth Attila: A szovjet típusú diktatúra korszakának jogtörténeti kérdései. *Jogtörténeti Szemle* 2016. 3. sz. 23-28. o.
- 9 Lásd még az 1945. évi V. törvénnyel beikkelyezett fegyverszüneti egyezmény, 19. pont, 526/1945. (III. 17.) ME rendelet, 1. §. A fegyverszüneti egyezményben Magyarország kötelezte magát, hogy Románia általa megszállt területeiről visszavonja az összes magyar csapatot és hivatalnokot, Magyarország 1937. december 31-én fennállott határai mögé, továbbá hatályon kívül helyez minden olyan törvényhozási és közigazgatási szabályt, amely az annekszióra vagy pedig román területek Magyarországhoz csatolására vonatkozik.
- 10 Ugyan voltak olyan szovjet típusú diktatúrák (Német Demokratikus Köztársaság, Lengyelország), ahol formálisan működtek ún. szatelitpártok, de ezeknek nem volt érdemi befolyása a hatalomgyakorlásra.
- 11 Bihari Mihály: Magyar politika. A magyar politikai rendszer történetének főbb szakaszai a második világháború után, 1945-1995. Korona, Budapest 1996. 63. o.
- 12 Horváth Attila: A szovjet típusú diktatúra korszakának jogtörténeti kérdései. *Jogtörténeti Szemle* 2016. 3. sz. 27. o.
- 13 Vö. Membrii C.C. al P.C.R. 1945-1989. Dicționar. Editura Enciclopedică, Bukarest 2004. 21. A kötet a Központi Bizottság magyar tagjait/pótagjait is felsorolja.
- 14 Lásd Nicolae Ceaușescu: Expunere cu privire la stadiul actual al edificării socialismului în țara noastră, la problemele teoretice, ideologice și activitatea politică, educativă a partidului, prezentată la plenara lărgită a Comitetului Central al Partidului Comunist Român 1-2 iunie 1982. Cuvîntare la încheierea lucrărilor plenarei. Bukarest 1982. Az állam és a kommunista párt viszonyáról lásd még Lupán Ernő: Szocialista államunk fejlődésének távlatai. *Korunk* 1969. 12. sz. 1759-1764 o.; Ilie Iovănaș: Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației. Editura Didactică și Pedagogică, Bukarest 1977. 43-47. o.
- 15 A szovjet típusú diktatúrák gazdasági céljaik jelentős részét is közjogi eszközökkel érték el (államosítás, kollektivizálás stb.). Mivel ezek a korábban fennálló magánjogi rendet alakították át radikálisan, e kérdéskör egy külön tanulmány tárgyát képezi.
- 16 Lásd Bíró Gáspár: A jog helyzete a totalitarizmusban. Előadás (Brassó, 1985. november 3). In uő.: *Transzcendens remény. A Limes-kör dokumentumai 1985-1989.* Pallas-Akadémia. Csíkszereda 2004. 74-102. o.
- 17 1948. évi alkotmány, 28. cikk.
- 18 Vö. Berend T. Iván: *Terelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944-1990.* Vince Kiadó, Budapest 1999. 83. o.
- 19 A Nagy Nemzetgyűlés szociológiai reprezentációt valósított meg olyan értelemben, hogy a parlament összetétele leképezte a társadalom összetételét. *Pont erre hivatkozva állították, hogy ez a „valódi” képviselő.*
- 20 Berend T. Iván: *Terelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944-1990.* Vince Kiadó, Budapest 1999. 81. o.
- 21 Tóth Zs. Sándor: A pártvezetés – a demokratikus centralizmus alkalmazásának legfőbb biztosítéka államépítésünkben. *Korunk* 1961. 5. sz. 534. o.
- 22 Ceaușescu uralma liberális jellegű nyitással kezdődött, és ezt az időszakot hatalmi pozíciói kiépítésére és megerősítésére használta fel. A 70-es évek elejétől azonban a diktatúra neosztálinista jegyeket kezd öltetni.
- 23 Részletekről lásd Ilie Iovănaș: *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației.* Editura Didactică și Pedagogică, Bukarest 1977. 126-135. o.
- 24 Illyés Elemér: *Erdély változása. Mítosz és valóság. Második, bővített kiadás.* Aurora, München 1976. 112.
- 25 A romániai magyarság 1944-1989 közötti helyzetéről lásd Vincze Gábor: *Illúziók és csalódások – fejezetek a romániai magyarság második világháború utáni történetéből.* Státus, Csíkszereda 1999.
- 26 Részletekről lásd Novák Csaba Zoltán (szerk.): *Aranykorszak? A Ceaușescu-rendszer magyarságpolitikája 1965-1974.* Pro Print, Csíkszereda 2010.
- 27 Illyés Elemér: *Erdély változása. Mítosz és valóság. Második, bővített kiadás.* Aurora, München 1976. 137. o.
- 28 Részletekről lásd Stefano Bottoni: *Sztálin a székelyeknél. A Magyar Autonóm Tartomány története (1952-1960).* Pro Print, Csíkszereda 2008; Demeter János: *Románia közigazgatási-területi beosztásának változásai.* *Jogtudományi Közöny* 1987. 1. sz. 16-19. o.
- 29 Eleodor Focșeneanu: *Istoria constituțională a României. 1859-1991.* Humanitas, Bukarest 1998. 119. o.
- 30 Lásd Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005.* Osiris, Budapest 2006. 145. o.
- 31 Angela Banciu: *Istoria constituțională a României. Deziderate naționale și realități sociale.* Lumina Lex, Bukarest 2001. 334. o.
- 32 Illyés Elemér: *Erdély változása. Mítosz és valóság. Második, bővített kiadás.* Aurora, München 1976. 112. o.
- 33 A román állam asszimilációs politikájáról lásd Comisia Prezidențială pentru Analiza Dicaturii Comuniste din România. *Raport final.* Humanitas, Bukarest 2007. 332-354; Illyés Elemér: *Erdély változása. Mítosz és valóság. Második, bővített kiadás.* Aurora, München 1976; Tóth Sándor: *Jelentés Erdélyből II. In Magyar Füzetek.* 1989.

Dr. Zsidai Ágnes

egyetemi docens, ELTE ÁJK, Jog-és
Társadalomelméleti Tanszék

A „szabadgondolkodó keresztény”¹ Bibó és a protestantizmus

Ki volt Bibó István?

A magyar közgondolkodásban Bibó István mindenekelőtt a Nagy Imre-kormány államminisztereként, a forradalom hőseként él, aki az 1956-os forradalom során a szovjet bevonulás idején egyedül maradt a Parlament épületében, és felhívást fogalmazott meg a magyar kérdés tárgyalásos rendezéséről. Mint tudós – érthető módon – a nyilvánosság előtt kevésbé volt ismert. Társadalomlélektani elemzésekkel dúszított társadalomelméleti-történetiszociológiai, politikaelméleti művei a késői kádári szocializmus idején csak nyugati közvetítéssel, és csak szamizdat formájában voltak elérhetőek az ellenzék számára. Munkái Magyarországon halála után, a rendszerváltozás küszöbén kezdtek megjelenni, megnyitva a lehetőséget a szakmai elemzések és viták számára.

S hogy miért volt a bibói gondolkodás – és írásmód átütően egyedülálló? Részben tartalma, részben „üzenete” miatt. Bibó – 1935 és 48 között megjelent írásaiban, s 1956-os felbukkanását követően csak 1971-72-es megnyilvánulásaiban – döntően a szélsőséges fordulatokban teli korszak diagnózisával, a nemzetek hisztériáival, a perifériára szorult nyomorúságával, a hatalom természetével, megszelídítésével, humanizálásával, az egyének szabadságán nyugvó, kiegyensúlyozott közösségi élet kialakításának feltételeivel foglalkozott. Tette ezt paradox módon realista/naiv módon – de mindenképp moralizálva. Mint életvezetési elv a *moralitás* vezette őt a privátszférában, a tudományban és a közösségi cselekvésben.

A szerteágazó, de kényszerűen torzó életművet összefogja átütően humánus, szabadságszerető személyisége, emberi tartása. Bibó

István a szüntelen igazság- és kompromiszsumkeresés szimbolikus alakjává vált tudósok és laikusok, politikusok és civilek, hívők és ateisták, magyarországiak és külföldiek számára.

Értékelői – nem ritkán politikai irányultságuknak megfelelően – munkássága egy-egy oldalára fókuszálnak, de olyanok is vannak, akik éppen, hogy a *nyugati liberalizmus, a hagyománytisztelő konzervativizmus és a népfelszabadító demokrata radikalizmus (szocializmus) szintézisét* látják munkásságában. Mindezek között talán Kende Péter összefoglaló értékelése áll legközelebb Bibó szakmai és erkölcsi nagyságához, midőn azt vallja: „Politikai filozófiájában szintézisbe tudta hozni a liberalizmust egyrészt a népfelszabadító demokrata forradalmisággal, másrészt egyfajta hagyománytisztelő konzervativizmussal... Bibó István alapvetően keresztény gondolkodó volt, s az európai civilizáció értelmét abban látta, hogy fokozatosan közeledik a Krisztus tanításában megjelölt eszményekhez. Ez az ökumenikusan keresztény, Szent Ágostonra és Lutherre egyaránt építő történelmi szemlélet teszi lehetővé, hogy koherens rendszerbe ötvözze a premodern erkölcsi értékeket az intézményes szabadság liberális eszméivel, ugyanakkor egy olyan politikai radikalizmussal, amelynek központjában az emberek – minden ember – egyenlő méltósága áll.”²

Jóllehet, Bibó kifejezetten vallási tartalmú szövegei csak mintegy félszáz oldal tesznek ki, azonban egész életére – a fiatal jogfilozófustól kezdve, az aktív közéleti szerepvállalást vállaló és annak megtorlását elviselő politikuson keresztül az érett tudós Bibóig – jellemző egy séges világlátása, az az „interpretatív séma”, melyen belül a történelmi tényeket, a kényszer és szabadság, az egyén és közösség viszonyát elrendezi. Ez pedig a kereszténység, pontosabban: a *protestáns erkölcsiség*.³

Tudásszociológiai és hermeneutikai közhely, hogy egyetlen mű sem függetleníthető az alkotó személyiségétől, világnézetétől, valamint a kor társadalmi- és eszmetörténelmi szituációjától. Vagy az azonosulás, vagy a tagadás miatt, de az okok a kezdetekhez vezetnek. Az alábbiakban a protestáns keresztény szellemiség tartalmi és műfaji formálódását a bibói életúttal egységben kívánjuk tárgyalni.

I. Szárnypróbálgatások: „a dogmák kötöttsége helyett az igazság szabad keresése”

Bibó elsősülökként 1911. augusztus 7-én látta meg a napvilágot. Apja után református vallásúnak, húgát, Irént anyja után katolikusnak keresztelték. Személyisége fejlődésében döntő szerepe volt a családnak. Az apai ágon több generációra visszamenőleg mezővárosi értelmiségi pályára lépő református köznemesek találhatók. Édesapja Budapesten minisztériumi tisztviselő, majd a szegedi egyetemi könyvtár igazgatója, aki a hivatali kötöttségeket, bürokratizmust nehezen viselte. Politikai állásfoglalását tekintve „fiatal korától fogva nagyon határozott és szenvedélyes függetlenségi volt.”⁴ Anyja, Graul Irén, feltehetőleg elzászi gyökerű katolikus pesti családból származott. Rendkívül morális alkat volt, szenvedélyesen hitt a világ és az emberiség megjavíthatóságában... Emlékszem, édesanyámtól nagyon korán megtanultam, hogy minden ember egyenlő, senkit sem szabad megvetni...⁵ Ha függetlenségi hajlamait apjától, szociális érzékenységét, igazságérzetét feltehetőleg anyjától örökölte”, jobban mondva az anyja „örökítette” át – ha nem is céltudatosan, de – attitűdjein, humánus magatartásán keresztül mindenképp.

Elemi iskolai tanulmányait Budapesten a korszak legnyitottabb, ún. Új Iskolájában végezte. Kezdetben tanárai eminens tulajdonságait, pontosságát, gazdag szókincsét értékelték, később elkülönültségét, erős kritikai érzékét, ítéleteihez való csökönyös ragaszkodását, önállóságát, útkeresését, és nagyon fejlett igazságérzetét emelték ki. A „milyen embert formáljunk?” kérdésre egyik tanára visszaemlékezése szerint azt a választ adta, hogy „akaratóban erős és következetes, etikai és morális hitvallásában a közösségnek élő, értelmiségben a megismerés intuitív erőit is alkalmazni tudó egyént.”⁶

1921-től Szegeden a piarista gimnáziumban tanult, számos szenvedélyes hangú, sikeres pályamunkával vett részt az önképző kör munkájában. 1928-ban jelent meg az Egyházi Híradóban a reformáció 400. emlékűnepe alkalmából „Mit jelentett a reformáció az emberiség számára?”

című kisebb dolgozata.⁷ A VIII. osztályos tanuló korához mérten „szenvédélyesen”, mégis „tudományos alapossággal” veszi száma a reformáció alap gondolatait. Kiinduló tételnek tartja az evangéliumi alapra való visszatérést, mely nemcsak a Szentírásrégi jogaiba való visszahelyezését jelenti, hanem a bibliafordítások által a szegényekhez való eljuttatását is. Bibó emberi és tudósi mivoltában mintegy mottóként, útravalóként is magával viszi magával reformáció másik tételét: a „dogmák kötöttsége helyett az igazság szabad keresése”-t, melynek következtében az emberi és szellemi világ és a tudomány felszabadul a „komolytalan hagyományok megkötöttsége” alól. Ez a gondolat még kibontatlanságában is óhatatlanul Max Webernek a világ varázstalanításáról („Entzauberung der Welt”) szóló megfogalmazására emlékeztet minket.⁸

A középkor rendies, illetve a kommunizmus univerzalisztikus kollektivizmusával szemben a reformáció embere (egyén) annyit ér, amennyire képességeit kamatoztatja. A református számára az üdvösség elnyeréséhez nem mágikus, szertartásos külsőségek szükségesek, hanem saját maga „állandó éber ellenőrzése. Ezáltal formálódik ki a református ember – Weber által a Protestáns etikában is jellemzett – „páratlan megbízhatósága, határozottsága és gerincessége”.⁹

S végül, de nem utolsósorban Bibó a „szemlélődő vallásosság” helyett a „cselekvő hit”-re való áttérést hangsúlyozza. A középkor elzárkózó, magányos hitgyakorlásával szemben a reformáció embere „hivatását”¹⁰ gyakorolva tesz bizonyosságot önmaga és a világ előtt. „A reformáció egyetemes jelentőségét egyszóval fejezhetjük ki: megújulás. Megújulást jelent a hitben, a vallásos életben, világnézetben”¹¹ – foglalja össze mondandóját a fiatal Bibó. Ezt követően a „protestantizmus és a hivatásának élő polgár társadalomformáló szerepé”-ről¹² szóló tézise végigvonul az életművön.

Bibó a 30-as évek elején végzi jogi kari tanulmányait a szegedi egyetemen. De nem szokványos joghallgató, filozófiai, irodalmi stúdiumokat is látogat. Jelentős hatást gyakorol rá a (kolozsvári) protestáns filozófusokat és teológusokat tömörítő ún. *Erdélyi Iskola*. Ehhez a körhöz tartozott *Ravasz László*, református püspökis, Bibó későbbi apósa. Az egyetemen

a fiatal Bibó, az ígéretes jogfilozófus Horváth Barnát tekinti valódi Mesterének. Ő támogatja ösztöndíjai elnyerésében, ahol a korszak olyan tudósaival találkozhat, mint Hans Kelsen, Alfred Verdross, Adolf Merkl, Felix Kaufmann, illetve Paul Guggenheim, Maurice Bourquin és Guglielmo Ferrero.

E termékeny kapcsolatok hatásának is köszönhetően születik meg a 22 éves fiatalember első nagy jogelméleti munkája, a *Kényszer, jog, szabadság*¹³, melyben korának újkantiánus és Horváth Barna processzuális-szinopikus jogszociológiáját összekapcsolva, mintegy „megszüntette-megőrizve”, tudományos és személyes életművét tekintve már több gondolatmenetet megelőlegez. Szabadságfelfogása szerint a legszélsőségesebb helyzetekben is megmarad a választás lehetősége, a hatalom morális igazolásának követelménye, hitet tesz továbbá a rend és az igazságosság konszenzusos megvalósítása mellett.¹⁴ Ez az érzület válik aztán a bibói ún. „humánus hatalom” centrális fogalmává.

Genfi és párizsi tartózkodásainak tapasztalata, az 1935-ös év döntő egzisztenciális fordulatot jelentett Bibó számára. „Itt (t.i. Magyarországon – Zs.Á.) a tisztességes ember vagy politikus lesz, vagy kivándorol.”¹⁵ – írja egyik levelében. A szavakat tett követi: bekapcsolódik a közéletbe.¹⁶ 1937-ben részt vesz a baloldali ellenzéki értelmiségieket tömörítő Márciusi Front antifeudális és antikapitalista, valamint a népek önrendelkezési jogát valló programjának megszövegezésében. 1938 – 40 között megszövegezi az örök aktualitássá emelkedő kiskátéját: *A szabadságszerető ember tízparancsolatát*,¹⁷ melyben hitet tesz mind a privát, mind a citoyen létben az emberi méltóság, a tolerancia, a tisztesség feltétlen elfogadása, az önkényesség, a hazugság, a fenyegetés, az erőszak konzekvens elutasítása mellett.

Közben megkezdí közhivatalnoki pályafutását is: bírósági jegyző, majd királyi bírósági titkár, 1941-től törvényszéki bíró, az Igazságügyi Minisztérium tisztviselője.¹⁸ Szegedi habilitációja után 1941-ben kinevezték magántanárnak Kolozsvárra. Az évek során folyamatosan eltávolodik a jogbölcselettől, ezzel párhuzamosan előtérbe kerül a politikatudomány és a közélet iránti vonzódása. A háború alatt, elsősorban közigazgatási szakírói,

közírói tevékenységet folytat. Munkásságában egyre karakterisztikusabbá válik kapitalizmus kritikája.

II. A protestáns ember

Max Weber szerint a modern nyugati *racionalis kapitalizmus* létre sem jöhetett volna a „protestáns ethoszt követő derék” polgár nélkül. Ezzel Weber nem azt állítja, hogy ne léteznének más kapitalizmusok, vagy hogy a tőkés gazdaságot pusztán a protestáns etika hozta volna létre Európában és az Újvilágban. A tőkés kapitalizmus szellemének azonban le kellett küzdenie a feudalizmus tradicionális szellemiségét, katolikus normarendszerét. „A polgári értékrend szerint a vagyon a munka jutalma, s tulajdonosának feladata a talentumok krisztusi példázata alapján a reá bízott javakkal való sáfarkodás.”¹⁹ Ezzel ugyan tudták kezelni a középkor egyházi és születésrendi értékvilágának válságát, azonban életformában „csakis a közép- és kispolgárság életformájára nézve adott útmutatást”, s erre is csak oly szerencsés társadalomgazdasági helyzetben, ahol a társadalom túlságos gazdagsága végletes ellentétet nem teremtett, viszont a tőkegyűjtés minden dolgozni akaró átlagember számára, még ha semmivel kezdi is, nyitva áll.”²⁰

Bibó fent idézett, *A pénz című* (1942) tanulmányában a pénzt elvileg az emberi szabadság egyik legcsodálatosabb cselekvési eszközeként fogja fel, ám értékessége attól függ, hogy miként oszlik el az emberek között, s hogy azzal milyen módon él az egyes magánember. A későkapitalizmusban azonban a pénz már nem szabad lehetőség eszköze, hanem önmagáért való „értékszimbólummá”, igazából értékillúzióvá²¹ válik. Kialakul a „nagy vagyon” és a „tömegnyomor” ellentéte, a spekulációs vagyonszerzés, mely korkérdésekre a polgárság eredeti értékrendje már nem tud választ adni. „A középkori-feudális és az újkori-polgári értékrendek szétmállott maradékai”²² ellen lépett fel a szocializmus értékrendje is – mondja Bibó. „Ugyanakkor azonban nem voltak szempontjai a munka különböző nemeinek, a különböző szükségleteknek és a különböző embereknek az értékelésére: éppen úgy kvantitatív és mechanikus módon értékelt, mint a késői

kapitalizmus. Ezért nem tudott az egész társadalmat átható értékrenddé válni: valóságos hatása főleg az volt, hogy hozzájárult az előző értékrendek válságához, elsősorban azzal, hogy kikezdte a magántulajdon, különösen az örökölt magántulajdon erkölcsi jogosultságát, s azt védekezésre, önigazolásra szorította.”²³ Felléptek újabb közösségi eszmék is²⁴, de csak mint a kapitalista individualizmusra történő reakciók. Megoldást nem nyújtanak, viszont felhívják a figyelmet a közösség rendjére, a közösségi értékekre és az iránymutatás szükségességére. Bár a korban szervesen összeviszasság uralkodik, „a keresztény-középkori, kapitalista-polgári, szocialisztikus és új közösségi gondolatoknak – az elsovadt és doktriner elemektől megtisztult – ötvözetéből nem volna lehetetlen életképes értékrendet létrehozni.”... „Az igazi megoldást csak egy olyan érvényes és hatékony társadalmi értékrend kialakulása és érvényesülése hozhatja meg, mely azonfelül, hogy társadalmi értékvilágunkat regenerálja, a valóságban is egyaránt képes biztosítani a társadalmi igazságosságot az aránytalansággal, a visszaéléssel és a birtoklás merevségével szemben és az értékes társadalmi szerepviselés tiszteletét és tekintélyét az illetéktelenséggel és az anarchiával szemben.”²⁵

Bibó ebben a léthelyzetben a társadalom vezető rétegeire kitüntetett feladatot ró. „Az elit legfőbb szerepe az, hogy az élet élésére, az emberi helyzetekben való erkölcsi viselkedésre s az emberi szükségletek mélyítésére, finomítására és gazdagítására mintákat, példákat adjon, azaz kultúrát csináljon.”²⁶ – írja *Elit és szociális érzék* (1942) című tanulmányában.

III. A diagnózis mint műfaj megjelenése a bibói életműben

Így jutunk el a gimnazista Bibótól a társadalom sorsáért felelősséget érző és vállaló²⁷ felnőtt tudósig, aki nemcsak képes meglátni és meglátatni a korában lezajló társadalmi-politikai tendenciákat, de a kiutat is keresi. 1943-44-ben írja talán legnagyobb horderejű munkáját, a Békecsinálók könyvét, más néven: *Az európai egyensúlyról és békéről* című, csak halála után napvilágot látott tanulmányát.²⁸ Ez az ún. „östojárás”²⁹, a bibói toposz, melyben a tudós az európai

történelmet a politikai egyensúly és politikai hisztéria két pólusa között értelmezi a történeti és politikaelméleti módszerek mellett sajátos, társadalomlélektani látásmóddal ötvözve.

Bibó saját korával szembeni kritikája, válságfilozófiája összekötődik egyfajta ún. harcos (védekezőképes = streitbare) demokrácia-felfogással, melyben új hangsúlyt kap Bibó kereszténysége.

Karl Mannheim *Korunk diagnózisa* címmel³⁰ 1943-ban angliai emigrációja alatt jelenteti meg hét előadása szövegét tartalmazó esszékötetét, melyről Bibó ugyanazon címmel recenziót ír.³¹ A normatív jellegű társadalomdiagnózisok, vagy más szóval korszak-diagnózisok műfajként –kifejezett formában– a 20. sz. elején jelentek meg. (Tágabb értelemben persze Platóntól kezdve a keresztény teológián, a szerződéselméleteken keresztül a marxizmusig és így tovább, mindenhol éltek, de csak a II. világháború után váltak úgymond „divatosak”.) Arra keresik a választ, hogy van-e a fejlődésben (kultúrában) korokat átívelő olyan „motívum”, amely képes a különböző korokban élő emberek cselekedeteit összekötni.³² Az elemzések múltlátása- és értelmezése a jelenből indul ki: vagyis azt vizsgálja, hogy a jelen állapot mennyiben gyökerezik a múltban, s vannak-e olyan mozgatók, amelyek folytonossága lehetőségét, potenciát jelent egy „szebb jövő” felé.

Jóllehet, a „komplex” társadalom – nem pedig valamilyen részrendszer – leírására törekednek, diagnózisukat az esetleírás és az általános társadalomelmélet, a deskripció és a teória között elhelyezkedő középszintű elméletek absztrakciós szintjén dolgozzák ki.³³ A fejlődés szubsztantív dramatizálása jellemző módon összekötődik valamiféle spekulatív elemmel³⁴: a társadalom felfedett betegségeinek terápiájával, jobbitó, szándékkal– jóllehet, heurisztikus értéke a valóságon méretik meg. Ezeket a diagnózisokat meg kell különböztetnünk a tudományos jellegű szociológiai elméletektől. Míg a tudományos elméletek a szakmához szólnak, a társadalomdiagnózisok a széles nyilvánosságot célozzák meg, és elvileg alkalmasak nyilvános vitákra

Mannheim előadásainak témája a társadalmi értékelés és a közösségi nevelés válsága, és az abból kivezető út lehetősége. Bibó felhívja az olvasó figyelmét, hogy a kötet érdeme nem

a felépítésében, nem „nagyigényű” megállapításokra” való tudományos törekvésben rejlik, hanem az európai értékekről szóló „egyszerre mély és gyakorlatias felfogásban, és a kibontakozás biztató felvázolásá”-ban.³⁵ Bibó az előadásszövegeket különböző mélységben tárgyalja. Recenziója alapvetően leíró-ismertető jellegű, leszámítva az írás végének erősen méltató és csekély mértékű kritikai megjegyzéseit. Komolyabb ellenvetést nem fogalmaz meg, nehezen vonható meg a határ Mannheim és Bibó nézetei közt.

Mannheim az értékelés válságával foglalkozó – második – előadásában dramatizálja a korszakban mind az egyéni magatartások, mind a közösségi élet területén általában uralkodó katolikus állapotokat. Zűrzavar van az egészséges egoizmus és a társadalmi szolgálat, a munka és a szabadidő értékei, az erkölcsi szabályrendszer területén a tradicionalizmus és a racionalizmus, a szabadság és fegyelem, a nemi szerepek terén. A prekapitalizmusra (általában használt fogalom –ZS.Á.) jellemző, nagyjából egységes vallási, társadalmi és politikai autoritás helyébe tekintélyek sokasága került. Ennek következtében az autoritás hagyományos argumentációit (ősökre, Istenre való hivatkozás stb.) az értékigazolás új módszerei (ráció, hasznosság, Vezérbe vetet hit, osztályok harca stb.) váltották fel. Ahol pedig „nincs általánosan elfogadott értékrendszer, ott az autoritás szétoszóródik, az indoklás módszerei önkényessé válnak és senki sem felelős semmiért.”³⁶

A modern eszközök – a propaganda, a tanulás, a gyermekvédelem, a lélekgyógyászat – egymás mellett, és egymás ellen dolgoznak. „Van azonban egy végső vitakérdés, amelynek megítélésében egyértelműek vagyunk. Semmi esetre sem jó olyan társadalomban élni, melynek normái tisztázatlanok és kiszámíthatatlanok” – mondja Mannheim a helyzetet összegezve.³⁷ Ezt a gondolatot egészíti ki társadalomlélektani szempontból Bibó: „Sem az emberi test, sem az emberi lélek nem bírja ki a teljes bizonytalanságot, a tökéletesen szabad választást, a végtelen változatosságot, hanem szüksége van az alapvető kérdésekben bizonyos minimális egyformaságra és folytonosságra. Az élet különböző területein érvényesülő értékek ellentmondása az emberi jellemet, ahelyett hogy összefogná, szétesővé teszi, mert

az, amit az emberek életük egyik szektorában cselekszenek, teljességgel összefüggéstelenül marad azzal, amit életük más területein művelnek.”³⁸

De miben rejlenek a középkori egységhez képest a széthullás okai? – teszi fel a kérdést Mannheim. „A szeretet és egyetemes testvériség gondolatán alapuló keresztényen tradíció, a szabadság, szabad személyiség, jólét, biztonság, boldogság, türelem és emberszeretet gondolatain alapuló felvilágosodott és liberális értékelési mód, valamint az egyenlőséget, társadalmi igazságot, egyetemes társadalmi biztonságot és tervszerű társadalmi rendet hangoztató szocializmus még szerves összefüggésben voltak egymással.”³⁹ A szétesés sokáig látatlan maradt, csak a fasizmus radikális erkölcsé (termékenység, a faj, a hatalom, a hódítás, vak engedelmesség) tudatosította. Kiderült, hogy sem a „lasseiz fair liberalizmus”, sem a „totalitárius agyon szabályozás” nem lehet megoldás.

Témánk szempontjából Mannheim keresztényen gondolkodók köre előtt elhangzott, Új társadalomfilozófia felé címen tartott hetedik előadása a legfontosabb. Köztudott, hogy a reneszánsz és a liberalizmus, a kereszténység megszűnt a társadalmi élet alapvető szervező elemeként funkcionálni. A vallás intézmények kiüresítették a hitet, az formálissá vált, az egyház uralkodó osztályokkal való együttműködése bizalmatlanságot szült. A szabad verseny kapitalizmus érzületetikája (Gesinnungsethik) formalitása bár megfelel a liberalizmusnak, azonban az erkölcsi szabályok nem alkotnak rendszert. A modern tömegtársadalmakban „meg kell követelni, hogy az egyén cselekedeteinek társadalmi hatásait lemérje, és e felelőssége tudatában (Verantwortungsethik) cselekedjék”.⁴⁰ Mannheim elemzése e ponton csap át *spekulációba*. A liberalizmus értékközömbösségét és a totalitárius társadalmak – azokon belül is a fasizmus és a bolsevizmus – elviselhetetlen kontrollját meg kell haladni, a „szabadság érdekében való tervezés” egy Harmadik Út megtalálását, új, „harcos demokrácia” létrehozását igényli, amely megtartja a liberalizmus értékeit, de alapvető szerepe lesz a *társadalmi tervezésnek*, közösségért való felelősségvállalásnak, átfogó megegyezéseknek, s „...egyszerre kiderül, hogy mindehhez vallá-

sos gyökerű integráló erőkre van szükség”.⁴¹ Egyértelmű antifasiszta, antikommunista és antikapitalista program – írja Bibó a recenzió végén – egy igazi decentralizált demokrácia felé, amely ha nem valósul meg, a harmadik világháború kirobbanásával fenyeget.⁴²

Mannheim szerint a végső értékektől való elszakadásnak egyik tünete, hogy eltűntek a középkori keresztény világra még jellemző archetípusok, olyan példázatos tapasztalatok („paradigmatic experience”), mint a „Hős, a Bölcs, a Szűz, a Szent, a Bűnbánó, a Keresztesség, a Feloldozás, az Eucharisztia, a Jó pásztor, a Kereszt, a Megváltás”⁴³, amelyek képesek voltak megjeleníteni „a közösségformáló szerepet és drámai csomópontokat”⁴⁴. Ezek nélkül az emberi magatartás pusztá alkalmazkodás, ami lehet ugyan hasznos és eredményes, de nem tudhatjuk, mi ezeknek a célja.

A kereszténység mellett az európai erkölcsiesség másik alapvető tényezője a kép- és példázatban kevésbé gazdag *racionalista humanizmus*. A vallás helyébe lépő álvallásos tényezők, vagy „valláspótlékká előlépett politikai ideológiák” nem tudják integrálni a társadalmat: „... képek, példázatok és drámai elemek nélkül az emberi viselkedés, az emberi jellem és az emberi együttélés teljességgel szétesik.”⁴⁵

Mannheim látja, hogy a tradicionális keresztény etika a tömegtársadalomban nem tudja biztosítani az integráló erőt. Egyszerre teljesítménye, de gyengesége is, hogy „egy szomszédsági viszonyokon alapuló társadalom erényeit az egész emberiség viszonylatában alkalmazni kívánta, és a »szeresd felebarátodat« parancsát minden emberre vonatkoztatta.”⁴⁶ ... „Ha tehát azt akarjuk, hogy a társadalmi élet ismét a vallás erőivel itatódjék át, s hogy ezek az erők keresztényen jellegűek legyenek, ez csak úgy lehetséges, ha azok, akik a keresztény tradíciót képviselik, nem elégednek meg a vallás szokásszerű vagy intézményes formáival, hanem képesek a kereszténységben adott végső vallásos tapasztalat alapvető forrásaiból meríteni.”⁴⁷

De miben rejlenek az emberi élet végső, legmélyebb tapasztalatai („basic experience of life”)? Az eredendő bűnben, a megváltásban, a szeretet megszabadító és teremtő erejében, vagy pedig a keresztben, a szenvedés mélyebb értelmében? Ezeken lehet vitatkozni, de akkor is ezek azok a végső gyökerek, amelyeket újra

és újra át kell értelmezni, hogy saját korunkban megtaláljuk a helyes magatartásformákat. A keresztény igazság tükrében kell lemérnünk a gazdasági szervezési formák távhatásait, a közösség saját társadalmi és politikai struktúrájára vonatkozó terveit. Át kell értelmeznünk, hogy mit jelentenek az erkölcsi értékeink, az olyan fogalmaink, mint pl. a „fennmaradás”, az „aszketizmus”, a „magányosság”, „tömegélmény”.

A társadalmi bajokra, és a folyamatok végső hatásaira még választ tud adni a szekularizált tudomány a *szociológia*. Valamiféle „demokratikus értékpolitika” nevében nem csak láthatóvá tudja tenni a konfliktusokat, hanem rá tud mutatni az alapvető értékekben való egyetértés szükségességére, mely kialakításában „egyebek között az oktatás, a felnőttoktatás, a szociális munka, a fiatalkorúak bírósága, a nevelési tanácsadó intézetek, a szülőoktatás”⁴⁸ segíthet. De a végső értékekre való rákérdezés már a *teológus* feladata. Mannheim kiemelt szerepet szán ebben a protestáns tradíciónak, mert az az „egyéni szabadságot, és önrendelkezést, az önkéntes együttműködést, az önerőre támaszkodást és a kölcsönös segítségnyújtást hangsúlyozza.”⁴⁹ Meg kell menteni a cselekvő embert a széthullástól, ugyanakkor – teret adva a kísérletezésnek –, lehetővé kell tenni a változó helyzethez való alkalmazkodását. Ekkor az erkölcsi állásfoglalás sem nem az absztrakt szabályokban, sem a példázatok és képek konkrét parancsként való értelmezésében rejlik, hanem, a „krisztusi intenció” adott helyzetre való átvitelében rejlik, melynek lefordításában szorosabban össze kell hangolni a teológiai gondolkodást a szociológiai tudással.⁵⁰

IV. Az „érett-összegző” Bibó

1. Bibó és a „népi demokrácia”

Bibó István a háború után a közigazgatás újjászervezésében vesz részt. A magyarországi németek kitelepítése ellen való fellépése, a közigazgatásban végbemenő tisztogatás, és a kulcspozíciók kommunisták általi elfoglalása, közigazgatási koncepciójának bukásra ítéltetése nyilvánvalóvá teszi számára, hogy nincs helye az egyre monolitikusabbá váló közigaz-

gatásban, így megválnak a Belügyminisztériumtól. Nagy port kavart fel az 1945-ben *A magyar demokrácia válsága*⁵¹ című tanulmánya.

A közigazgatástól és a jogtudománytól való belső eltávolodásával párhuzamosan a politikatudomány irányába tapogatózik. 1946-ban tanszéket kap Szegeden, 1947-ben tartja akadémiai székfoglalóját *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*⁵² címmel, melyben – kiemelve a keresztény gondolatot – a hatalom morális legitimitációjának szükségességét, az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való alakítását tematizálja.

Ugyancsak a koalíciós időszakban jelennek meg legjelentősebb, revelatív erejű politikaelméleti esszéi: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* (1946)⁵³, *az Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem* (1948)⁵⁴, *a Zsidókérdés Magyarországon 1944 után* (1948)⁵⁵. Ezek az írások a Bibó tovább érlelik az „östojást”: a félelem szülte szorongásból, a szabadsághiányból fakadó demokráciadeficit bénító hatásának tárgyalását.

A kommunisták „félforradalma” után az országban egyre inkább felszámolódik a demokrácia, a szabadság, a jog, amellyel együtt jár Bibó egzisztenciális és tudósi ellehetetlenülése. 1950-ben felszólítják: adja be nyugdíjazás iránti kérelmét. Az ekkor a még csak 39 éves, ereje teljében, a jog, a közigazgatás, a politika terén komoly elméleti, gyakorlati tudás birtokában és karrierje csúcán lévő fiatal ember nyugdíjaztatása helyett budapesti Egyetemi Könyvtárban való elhelyezését kéri.

Könyvtárosként érte a sorsfordító 1956-os forradalom: a „tettbeszéd”.⁵⁶ Tagja lesz a Nagy-Imre kormánynak, felhívásokat fogalmaz meg a nyugati hatalmak felé.⁵⁷ 1958 augusztusában a „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedés vezetése” ügyében életfogytiglani szabadságvesztésre és vagyonelkobzásra ítélik.

Amnesztia révén szabadult 1963-ban, majd a Központi Statisztikai Hivatal könyvtárába kerül, ahol 1971-ig dolgozik. A tudományos és közélettől tudatosan távol tartja magát. 1971-ben az Állam-és Jogtudományi Intézet felkérésére még összeállítást készít az Erdei közigazgatási koncepciójáról, cikk-és tanulmánykötetet állít össze, és egy tanulmányt is ír

a közigazgatási reform tárgykörében – munkái azonban kiadatlanok maradtak.

2. Uchronia

A börtönből való szabadulását követő időszakában Bibó a korábbiaknál gyakrabban fordult teológiai témák felé.⁵⁸ Külföldön élő magyar barátainak kisebb-nagyobb tudományos terveiről írt levelében számba veszi egy képzeletbeli teológiai tartalmú diskurzus (*Uchronia*), továbbá *Keresztény tézisek egy nem hívő tollából*,⁵⁹ mint apró ötlet megírását.⁶⁰

Feltehetőleg régen dédelgetett ötlete az 1968-as ún. *Uchronia* (teljes címe: *Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna... Bibó István címzetes váci kanonok beszélgetései apósával, Ravasz László bíboros érsekkel a római katolikus egyház újkori történetéről, különös tekintettel a lutheránus és kálvinista kongregációkra. Egyház-, kultúr- és politikatörténeti uchronia*).⁶¹ Műfaji szempontból ez az írás szakítást jelent a társadalomdiagnózissal, de nevezhetnénk negatív diagnózisnak is. Gondolati játék, teljességgel utópikus, jobban mondva uchronikus. (Míg az utópia nem létező helyszíneket, ennek mintájára az u-chronia nem létező idősorok megelevenítést jelenti.⁶²) Alternatív társadalomtörténetnek is nevezhetnénk, amely megkülönböztetendő a science fiction-öktől („wissenschaftliche Zukunftsgeschichte”), melyek alapja teljességgel történetietlen. Az ötletet Bibó Arnold J. *Toynbee*-től⁶³ vette, aki azt állítja: ha a 15. században a győzelemhez egy pillanatban elég közel került zsinati mozgalom győz, akkor az egész kereszténység és Európa története másképp alakul, s minden valószerűség szerint a reformáció a maga egyházszakadásos formájában elmaradt volna.

Ez a megjegyzés ihlette az alábbiakban vázolt párbeszéd uchronia tervét, mely ugyancsak arról szól, hogy mi lett volna, ha valóban a bázeli zsinati mozgalom, Erazmus – Contarini – Melanchton összefogása győzedelmeskedik. „A gondolatmenet lényege az, hogy a 16. században egy katolikus-protestáns-erazmiánus kompromisszum megmenti az Egyház egységét, az Egyház zsinatpresbiteri demokratizálódása lesz a mintája a világi alkotmányossági mozgalmaknak, melyek az Egyház szövetségében megtörik a fejedelmi abszolutizmus kí-

sérleteit, úgyhogy a felvilágosodott abszolutizmus közjátéka mindenütt elmarad, s a modern szabadságok organikusán nőnek tovább a középkori szabadságokból, úgy, mint Angliában. Így az Egyház megmarad az egész európai szellemi élet keretének: a felvilágosodás, modern tudományosság, humanitarizmus, demokratizmus, liberalizmus, szocializmus mind a keresztény egyházi keretek között zajlanak, s a szerzetesrendek világi harmadrendjeinek elterjedése a szellemi élet minden valamirevaló emberét legalábbis címzetes egyházi funkciók viselőjévé teszi.”⁶⁴

Bibó a fikciót egy közte, mint váci kanonok és apósa, mint bíboros érsek között folytatott vita keretébe helyezi. Kifordított világ ez. Itt John Locke, Montesquieu bíborosok, Rousseau apát, Danton kanonok. Karl Marx páter 1848-ban „szociális pápai enciklikát” ír *Kísértet járja be Európát* („Spectrum pervadit Europam”) címmel. Uljanov – alias Lenin – és Dzsugavili (Sztálin), Hruscsov ugyancsak bíborosok.

Az Uchrónia szerint már a zsinat eredményeképp a pápa visszaszorul, győzedelmeskedik a zsinati elv, az egyházat demokratikusan szervezik át, mely aztán mintaként szolgál a világi államok számára is. Belátják, hogy az egységet csak a latitudinárius, többféle nézetet megengedő alapállás képes megteremteni. A katolikus egyház egyesül a keleti ortodoxiával, melynek folytatásaképpen a 16. században az Egyház befogadja a Luther, majd Kálvin által alapított kongregációkat is. Ez a magatartás bevált később Kopernikusz és Darwin tanaival kapcsolatban is. Elmarad az abszolutizmus, a pápa vezetése alatt megszületik az olasz egység, Európa és az arabok összefogással kiűzik a törököket. A pápa az 1870-es vatikáni zsinaton önként lemond a világi hatalomról és teológiai csalhatatlanságról, amely ezt követően az Egyházat illeti meg. A politikai csalhatatlanság a pápát, mint alkotmányos uralkodót csak a zsinatnak alávetve illeti meg. Kijelentik továbbá, hogy a Szentlélek nem hagyja el az egyházat.

A fentiek következményeképpen Urchróniában másképp alakul a 20. sz.-i történelem is: elmaradnak a világháborúk, a Holokauszt (bár Németországban öt vagy hat emberáldozatul esik az antiszemizmusról), nem dobják le az atombombát.

A képzeletbeli beszélgetés após és vő között 1963-ban játszódik.⁶⁵ Hasonlóan a 16. sz.-hoz, akkor is válaszut előtt áll az egyház a szabadgondolkodás és a szocializmus ügyében.⁶⁶ A szabadelvűséget valló Bibó szemrehányására a konzervatív „R. L. erre kifejti, hogy pedagógusi működésében soha a legkisebb kétséget nem hagyta afelől, hogy nem fundamentalista, hogy a csodahitet nem tartja a keresztény hit lényeges elemének, és tartja magát az Egyház ama tanításához, hogy a dogmák nem abszolút érvényűek, hanem emberi megfogalmazásai az emberi megfogalmazhatóságon túl lévő igazságoknak. Úgy véli azonban, hogy más dolog a teológiai oktatás, és más dolog az igehirdetés... Az igehirdetés nem *elméletek* között való állásfoglalás, hanem a megfeszített Krisztus híradásának átadása, itt tehát nincs helye semmiféle olyan elmefuttatásnak, mely a híveket megzavarja és figyelmüket a lényegről elvonja: azt tehát, ami a keresztény szabadgondolkodásban helyes, a hívek számára nem szabadgondolkodó-tételek közlésével lehet továbbítani, hanem egy Krisztust olyan közelségbe hozó igehirdetéssel, mely éppen e közelség folytán, minden külön hangsúlyozás és bölcselkedés nélkül, szinte mellékesen teszi feleslegessé a primitív csodahitet és a teológiai dogmatizmust.”⁶⁷

A szocialista forradalom még azt a „kísértést” is felvetette, hogy az egyház–a társadalmi átalakulás ideológiai hordozója – maga váljék a politikai hatalom részesévé, sőt, hordozójává.⁶⁸ Míg Ravasz a „a Szentlélek csodálatos munkáját” emeli ki, „B. I. viszont földönjáróbb érveléssel arra mutat rá, hogy tulajdonképpen az Egyháznak a 15. században kialakult és a 16. században már eléggé kifejlett zsinati-presbiteri szervezete tette lehetővé, hogy az Egyház felső vezetése nem szakadt el a papság tömegeitől, azok viszont a nagy néptömegektől.”⁶⁹

A képtelen történetbe Bibó még egy csavart visz. „Az a tréfás ötlete támad, hogy ír egy uchróniát („uchrónia az uchróniában”) arról, hogy mi lett volna, ha a zsinati mozgalom elbukik (vagyis arról, ami a valóságban történt), a pápai abszolutizmus helyreáll, ennek következtében a keleti kereszténységgel a zsinati mozgalommal egyidejűleg létrejött egység hamarosan felbomlik, a 16. században a protestáns kongregációk külön egyházakként

szerveződnek, s az Egyház megkövült keleti ortodoxiára, energikus, de a hatalom kísértésének magát teljesen átengedő, merev és bezárkózó katolicizmusra és kezdetben dinamikus, de hamar lendületét veszítő, atomizált protestantizmusra bomlik szét; az alkotmányosság, demokratizmus, felvilágosodás, szabadgondolkodás, filantrópia és a modern tudomány nagy mozgalmi mind az Egyházon kívül és túlnyomó részben elsősorban a katolikus Egyház, de nem kis mértékben a protestáns egyházak ellenére vagy legalábbis nélkülük jönnek létre, s az egyházak a modern világgal szemben mindinkább elvesztik mindennemű kezdeményezőképességüket, és a lemaradás és utána kullogás állapotába jutnak.”⁷⁰

A beszélgetésnek ezen a pontján Ravasz „le-szamarazza” vejét. Ízléstelennek és abszurdnak tartja a gondolatmenetet, de az legmegbotránkoztatóbb ötlet, hogy „az Egyház a 16. században valóban nagyon közel volt ahhoz, hogy megkövült ortodoxiára, hatalomkoncentrációs katolicizmusra és atomizált protestantizmusra essen szét: ezt akár csak elképzelt állapotként felvázolni nem kevesebbet jelent, mint azt feltételezni, hogy a Szentlélek elhagyhatja az Egyházat. B. I. erre megkérdezi, hogy ez vajon nem lehetséges-e. Ezzel a tiszteletlen kérdéssel és R. L. megbotránkozott fejcsóválásával végződik a mű.”⁷¹

De vajon mi lehet az üzenete ennek a tréfás, furcsa véget érő képtelen történetnek? Álláspontom szerint ez mélyen Bibó személyiségében, habitusában rejlik. Annak bizonyítása és felmutatása, hogy lehetséges szelíd, dogmatizmustól, avitt konzervativizmustól megtisztított, mégis vitatkozó *keresztény szabadgondolkodás*.⁷²

3. Vissza a jövőbe

Bibó társadalmi diagnózisát sajnálatos módon már nemcsak elméletileg, hanem személyes, megszenvedett tapasztalatai révén is érleli, és az ebből adódó lehetőségekkel teljes mértékben, tudatosan él. 1971-72-ben magnóra mondja *Az európai társadalomfejlődés értelmé-^t*⁷³, amelyben – elutasítva azonban a létező liberális és szocialista modelleket – megint csak hitet tesz a hatalom morális, humanizálása, a szabad-

ságjogokat biztosító, a kizsákmányolás mentes uralom mellett.

Az esszé gondolatmenete rendkívül sokrétű, sokolvasatú, talán nem is ellentmondásmentes, s voltaképpen nem is arról szól, amely címet később adtak neki.⁷⁴ Álláspontunk szerint e munka folytatása a korábbi írásainak, műfajilag társadalomdiagnózis: Bibó a saját korában megjelenő válságjelenségeket a múltban – a jelenen szelektált – megtörtént okokra vezeti vissza. Az európai fejlődés krízisét a létező liberális és modern kapitalizmusok (különös tekintettel a fasizmus/nemzeti szocializmus élményére) a létező szocializmus, a hivatalos marxizmus, sőt a kereszténység kritikáján keresztül fejt ki. Annak ellenére, hogy a *múlt-jelen-jövő* ívének felvázolásában optimista hangot üt meg, nem értek egyet azzal az értelmezéssel, miszerint Bibó letett (vagy csak eltekintett?) volna „közel harminc éves eszméről, a társadalmi értékelés válságáról és az elit szükségességéről...”, és „törtetlen” „fenntartások nélküli” optimizmus jellemezné.⁷⁵ Ha más nem, saját sorsa, a magyar demokrácia válsága, a forradalom, és az azt követő megtorlás, a feudalizmus/kapitalizmus és a létező szocializmus társadalomszervező elitjeinek funkciótlanná válása is alátámasztja az értékválságot – jóllehet, talán rendíthetetlen morálisából és tudósi magatartásából adódóan, de bámulatra méltó az a távolságtartás, amit ebben az írásban (is) felmutat.

Bibó hangsúlyozza hatalomnak az európai modellben megvalósuló, minden nehézségek ellenére véghezvitt humanizációját, azonban figyelmeztet: a lehetőségek elszalasztása „zsákutcához” vezethet, elég, ha csak a fasizmus, a nemzeti szocializmus tömeghisztériáira, az antiszemitizmusra, a marxizmus ádázására, erőszakkultuszára gondolunk.⁷⁶ Bibó mégis képes mindezek felülemelkedni, és egy uralommentes társadalom képét felvázolni.⁷⁷

A kordiagnózisok műfajában osztozik az esszé azért is, mert nyíltan vállalja: bár racionális fejtegetés, de nem tudományos igényű. Nemcsak azért, mert Bibó bevallása szerint a jövőképe valamiféle *relatív utópia*, hanem azért is, mert *tárgya*, a „politika” ellenáll a klasszikus, rendszerező tudományos megközelítésnek, melynek jellemzője a tapasztalatszerzés, azok csoportosítása, valamiféle koncepció in-

tuitív megfogalmazása, majd egzakt kísérletezés, bizonyítás, vagy cáfolás. „A politikában ezek a kísérletek: forradalmak, háborúk, reformok, államszervezeti kísérletek, alkotmányok, tömegmozgalmak formájában zajlanak, melyeket egzakt formában megismételni, azonos módon újraképezni úgyszólván lehetetlen.”⁷⁸ Bibó szerint a politikai gyakorlatnak és elmélet művelésének, állásfoglalásnak és politikai cselekvésnek ki nem iktatható, intuitív, szuggesztív, művészi elemei vannak – hasonlóan, mint az egyéni és intézményes vallási cselekvésnek.

Bibó abból az egzisztencialista tételből indul ki, hogy az ember tudatában van, hogy meg fog halni, s ez félelemmel tölti el. A *félelem* objektíválódik. Az ember keresi a természet, az életveszedelmek leküzdésének lehetőségeit, de nagyobb félelemmel tölti el a másik ember. Ezen csak úgy tud felülkerekedni, ha a másik embert saját akarata alá veti. Végző soron a Földön mindenütt és mindenhol „hatalomkoncentrálo- zsarnokságok” alakulnak ki⁷⁹, amelyek dinasztiaiá váltakozásában, gyakran erőszakos hatalomgyakorlásban, egyéni és tömeghisztériákban torkoltak. Megjelentek ezek szakralizálására, humanizálására, moralizált és racionalizált államberendezkedésre irányuló vallási ideológiák, amelyek a hatalmasokban mérsékletet, az alávetettekben belenyugvást próbáltak elérni. Ez a kísérlet voltaképpen csak két kultúrkörben: a görög-római és a kínaiiban járt jelentős sikerrel.

Ebből az esszéből témánk szempontjából két – azonos gyökerű – gondolatot kell különösen kiemelnünk. Bibó az európai társadalomfejlődés *alappillére*nek a nyugati kereszténységet, ezen belül is Jézus Krisztus személyét tartja. Bibó Krisztusa elsősorban *Ember-Krisztus*, aki az evangéliumokból ismerhető meg példagesztusain, kijelentésein és az emberekkel való kommunikációján keresztül. Krisztus történetileg létező személy volt, aki „egy kis, aszketikus, közeli világvégét hirdető, életellenes zsidó szekta köréből nőtt ki. A személyiségének a legfőbb sajátossága, „hogy anélkül, hogy ennek a szektának az alaptételét, akár a közeli világvégére nézve, akár az evilági élet hiábavalóságára nézve, a legkisebb mértékben is kétségbe vonta volna, az élethez való közelségnek, az élet legegyszerűbb dolgai iránti megértésnek, az emberközeli gyöngédségnek

olyan megnyilvánulásait tudta megvalósítani, amelyek teljesen téren és időn kívül álló módon kimutatnak annak a szektának aránylag szűk kereteiből, amelynek nyilvánvalóan tagja volt.”⁸⁰ Bibó számára tehát Krisztus személyiségében a „partikuláris-lokális elkötelezettség és egyetemes relevancia kettőssége”⁸¹ testesül meg – fogalmazza meg Csepregi András, teológus. Világos, hogy Bibó számára nem a történeti Jézus áll a központban, hanem személyisége és személyessége: a vele való *személyes kapcsolat*. Csak ez vezethet át a múltból a jelenen keresztül a jövőbe.

Ez egyben azt is jelenti, hogy Bibó zárójelbe teszi Krisztusnak Pál apostol általi megfogalmazott „istenség” jellegét, de elszakad mind a katolicizmus, mind a lutheránus és kálvinista egyház dogmatizmusától és életidegenségtől, sőt, Jézusnak az isteni parancsot végrehajtó szerepétől is. Ez a mag, ami közvetíthetővé teszi a kortársak számára Jézus személyét, „intencióját”. Vagyis: sola scriptura (egyedül a Szentírás által) és solus Christus (egyedül Krisztus által)–hangzik a reformáció két sarkalatos, máig is érvényes tanítása.⁸²

„A hit önála még teljesen független mindennemű teológiától és hittételekben való hitől. A hit, ahogy ő beszél róla, az emberi lélek rejtett képességeiben való gyermeki bizalom, azoknak a fölkeltésére való képességet jelenti. „Ezen felül rendkívül jelentős, szinte elfelejtethetlen egyszerű mondatai vannak a szelídség hatalmáról, a harag hiábavalóságáról, a haragnak, az élethalálharcnak, az ölésnek belső rokonságáról és kártékonyságáról, ezekről nemcsak mondatai vannak, hanem példagesztusai is, amelyek szintén egyedülállóak a maguk nemében.”⁸³

„Aki arcul üt téged jobb felől, fordítsd felé a másik orcádat is” – figyelmeztet a jézusi tanításra Bibó. De folytathatnánk: „Ha éhezik, aki téged gyűlöl, adj enni neki kenyeret, és ha szomjúhozik, adj neki inni vizet”. Ezek nem egy „ügyefogyott”, félelemtől reszkető, de nem is az agressziót agresszióval kezelő embernek a gesztusai. A balorca egy új módon való odaforulás, a „lefeagyverző gesztusok közé, amelyek előtt az értelmetlen agresszió egyszerre rájön a saját értelmetlenségére.”⁸⁴

A bibói Krisztus – mivel ember – alaptermészete szerint maga is indulatos, agresszióra

hajló (gondoljunk például a kufárok a templomból való kiűzésére), „aki saját maga jött rá a szelídség mindenek fölött való hatalmára, és aki a szelídség felismerése után sem lett gyámtalan emberré, hanem a szelídség erejével lett képes nagyobb dolgokra, mint amiket agresszióval el tudott volna érn... Amikor ő a szelídség hatalmáról beszél, és arról, hogy álljunk ellen a gonosznak, akkor ezzel a saját magában már legyőzött indulatosságának a hiábavalóságát adja át tanulságul az egész emberiségnek.”⁸⁵ „Aki nem bűnös, az vesse rá az első követ”, vagy” add meg a császárnak, ami a császáré és az Istennek, ami az Istené” példamondatok telibe találják azt a félelmi, a gyűlölködési gócot, a harci görcsöt, amely Bibó szerint az ember bűnbeesésének a lényege. Krisztus teljes emberi mivoltához való ragaszkodás mindenkor és mindenhol, univerzális módon lehetővé teszi, hogy esendő létünk ellenére feloldódjunk benne: „a keresztény vallás átélői számára azt az alapvető élményt jelenti, hogy Isten ismeri a mi kínjainkat, és a terhelt emberi állapotunkból való kilépéshez egy tökéletesen velünk egyszövetű emberi személyiséggel kell kapcsolatba lépni.”⁸⁶

Mármost felmerül a kérdés: a szelídség, önmagunk legyőzése vajon pusztán egy „individualetikai” tett, vagy alkalmas arra, hogy egész emberi világ számára felmutassa az agresszió hiábavalóságát, hogy megszabadítson a félelemtől, hogy „társadalomformáló erő”⁸⁷ legyen? Bibó itt kapcsolja be az elemzésbe a Nyugat-Európai fejlődésben meghatározó szerepet játszó, a hatalom legitimációjában morális funkciót ellátó „klerikus értelmiséget”. A krisztusi üzenetből keletkezése színhelyén vajmi kevés valósult meg az ázsiai despotizmusokban. Szemben Okcidentával, a széthullott Római Birodalom helyén, és a germán erdőkből, meg a keleti sztyeppékből áramló törzsi királyságok helyén anarchia maradt. Ezek ellenére továbbéltek a római társadalomszervezés pragmatizmusa, államszervezési és jogászai gyakorlatiassága, praktikák, az írásbeliség – mondhatni: szerencsére –, mert az utóbbi hatalmak egyedül képtelenek voltak megbirkózni a náluk bonyolultabb kultúrák igazgatásával.

„A racionális társadalomszervezésre irányuló római igény és az emberi életnek félelemtől, gyűlölettől és erőszaktól való megmen-

tésére irányuló keresztény igény ötvöződése először Szent Ágoston élete művében, főleg pedig az Isten országáról szóló nagy művében történt meg.”⁸⁸ Szent Ágoston paradigmaváltása az uralkodó és az alattvalók viszonyában abban rejlik, hogy nem az alattvalókhoz fordul, hogy azok nyugodjanak bele helyzetükbe, hanem az urakhoz, hogy uralkodjanak helyesen, erkölcsösen. Ez valamelyest önbecsülést adott a szegényeknek, másrészt a hatalomgyakorlást morális, elszámolható, kritika alá vethető kötelezettséggé avatta. Ezt a tanítást a papság, a szerzetesrendek adták át az uralkodóknak, mégpedig úgy, hogy olyan társadalomszervező funkciókat töltöttek be, mint a földművelési technikák terjesztése, földművelési tanácsadás, kórházak felállítása, gyógyító tevékenység, szociális tevékenység, szegények istápolása stb. – mindezt az adminisztratív, igazgatási tevékenység mellett. Bibó részletekbe menően elemzi az európai feudalizmust és hűbériséget, de nem mint az emberi társadalmi fejlődés szükségszerű állomását, hanem az „egész kultúra nagy kollektív erőfeszítése”-t⁸⁹, mint *egyszeri* vállalkozást.

Bibó foglalkozik a *reformációnak* az európai társadalomfejlődésben betöltött szerepével is. A reformáció egyrészt vallási síkon a kereszténységnek a pogányság olyan elemitől való felszabadulását jelentette, mint például a szentek tisztelete, a szüzesség mágikus értékelése, másrészt a pápaság hatalmi centrumával, a fejedelmi abszolutizmussal való szembe fordulását is. Ugyanakkor azt állítja, hogy az az elképzelés, miszerint a reformáció a szabadság valamiféle különleges hirdetője lett volna, pusztán újkori elképzelés, mivel az egyrészt a kapitalizmusnak a középkor szabadságintézményekre való ráépüléssel történt, másrészt ezt nem igazolja sem a lutheránus, sem a kálvinista formában való kiépülése sem. „Az igazi hatása nem is az, hogy közvetlenül politikai szabadságra irányult volna, hanem inkább az, hogy segítette létrehozni egy olyan erkölcsileg nagyigényű emberfajtát, amelynek aztán a politikai szabadságra nézve is nagyobbak lettek az igényei.”⁹⁰ Itt köszönt vissza Max Weber protestáns ethosza. A kereszténység, mint társadalomszervező erő legjelentősebb teljesítménye mélységesen európai: az angol politikai gyakorlat és a francia forradalom ideológiai

programjai által együttesen kidolgozott szabadságjogok kiterjedt rendszere.

Engedtessek meg, hogy ezt hosszabban, mintegy *summázként* idézhessük: „Ennek döntő elemei a hatalmak elválasztása, az általános választás útján létrejövő népképviselői parlament, a parlamentnek felelős vagy valamilyen módon a nép által kiküldött és visszahívható vagy határidős végrehajtó hatalom, a végrehajtó hatalomtól független bíraskodás, amelynek a hatásköre valamilyen formában kiterjed magára annak a hatalomnak az aktusaira is; a mindeme intézmények ellenőrzését lehetővé tevő szabad sajtó, gondolat-, gyülekezési és egyéb szabadságok, kiterjedt helyi önkormányzat, amelyek mind egymással összefüggő, egymást láncszerűen kölcsönösen tartó rendszert alkotnak, amiből egyetlenegy elemet sem lehet úgy kiemelni, hogy azzal az egész láncolat és az egész rendszer kárt ne szenvedjen. Ez a rendszer nemcsak hogy nem szorítható ilyen rövid lejárátú átmeneti jelenségekre, amilyenek a kapitalizmus és az uralmon lévő nagyburzsoázia vagy a polgári ideológia, hanem ezeknél sokkal messzebbre nyúlik vissza a múltba és remélhetőleg előre a jövőbe. Úgy minősíthető ez az egész rendszer, mint a nyugati kultúrkör egyik legvitánkvülből, egyik legtartósabb, egyik leghitelesebb, leghumánusabb, legkevesebb veszélyt fölidéző nagy teljesítménye, amelynek – bár végső kicsengésében sok antiklerikális elem közepette jött létre – a végső gyökerei abban a társadalomszervező munkában gyökereznek, amelyet a kereszténység Nyugat-Európában elindított. Pontosabban: a végső gyökerei a görög-római politikai gyakorlatban gyökereznek, de azt tovább építette a keresztény inspirációjú társadalomszervezés, és ebben az értelemben a szabadságjogoknak ez a rendszere talán az egyetlen komolyan sikeres megvalósulási formája a kereszténység erőszakmentességet hirdető erkölcsi programjának. A történelem nem ismer még egy ilyen rendszert, amelyik a politika világát és ezen keresztül az egész társadalom életét ilyen mértékben megszabadította a felsőség és a másik ember erőszakától való állandó félelemtől, amelyik ilyen mértékben lehetővé tette volna, hogy a politikai hatalom birtokosai erőszakos halál és vesztőhely nélkül tudják átadni helyüket olyanoknak, akik erre az adott pillanatban

alkalmasabbaknak látszanak, és ilyen mértékben lehetővé tegye a népnek, hogy döntő pillanatban a kedvére nem való politikai hatalmasoktól megszabaduljon.”⁹¹

Bibó *Az európai társadalomfejlődés értelme* című esszéje voltaképpen az ártatlanság–bűnbeesés–megváltás fejlődési séma alapján a teológiatörténet szekularizált változatának tekinthető.⁹² Jóllehet, a paradicsomi állapot nem igazolható, mégis feltételez valamiféle kiinduló harmonikus kiindulópontot, majd az azt követő egyensúlyzavart. Az európai krízisből azonban lehet kiút: a gazdasági kapitalizmusról leválasztott liberális értékeket (szabadság) megtartó parlamentáris demokrácia továbbfejlesztése – és nem tagadása (!) – a nem államközpontú, a tulajdont szétesztő, ún. participációs vállalkozói, az élcsapatokat és technokráciát felszámoló, uralomnélküli (anarchikus) öngazgató szocializmus: *kölcsönös szolgáltatások társadalma*. E folyamatban elengedhetetlen a kortárs kereszténység lehetőségeinek keresése, amely nem egyházi keretek között, nem a dogmákban rejlik, hanem „Krisztus intencióinak” érvényesítésében, a hatalom mind nagyobb humanizálásában. „Erőszak nélkül az erőszakellen.”⁹³

Bibó oda vágyik, „... ahol az aktív szeretet és az egyenlő emberi méltóság primátusát valló *imago Dei* dönt.”⁹⁴ – fogalmaz Ludassy Mária. Utópikus vízió Uchroniában? – kérdezhetnénk. Ám az idősödő tudós 1976-ban, az Angliába kicsempészett angol nyelven megjelenő *A nemzetközi államközösség benultága és annak orvosságai* című könyvében még mindig azt írja optimistán – naivul: lehet, de *reális utópia*.

Bibóval szemben az itthon alkalmazott „moratóriumot” sohasem oldja fel a hatalom. Kérelmére 1978-ban rehabilitálják, de rá egy évre meghal. Néhány héttel a halála előtt, talán érezve azt, így vall Szesztay András barátjának: „a hitelességgel talán nem lesz baj, de „a hitemmel nem tudom, hogyan is állok”.⁹⁵

Isten bizonyára elfogadta a számadását. Úgy halt meg, ahogyan élt: kétkedve, de emelt fejjel.

Jegyzetek

1 Ifj. Bibó István közlése szerint édesapja a hatvanas évek végén fia barátaival beszélgetve nevezte magát „szabadgondolkodó keresztény”-nek, hangsúlyosan nem „keresztény sza-

badgondolkodó"-nak. Lásd: Csepregi András: Bibó István kereszténységének hangsúlyai. <http://tollelege.elte.hu> [Budapest] 2011. 3. sz. I. évf. (2018.01.06)

2 Kende Péter: 1956 és a bibói örökség. In: (Gyarmati György és Tar Ferenc szerk.): A szabadságszerető ember Bibó István Alternatív Gimnázium és Szakközépiskola, Hévíz 2003. 27. o.

3 Ld. Bibó-est, Ráday-kollégium. 1989. okt. 23. Confessio 1990. 1.sz. 5-30. o.; Donáth Ferenc viszont Kende Péterrel, Litván Györggyel és Göncz Árpáddal szemben azt emeli ki, hogy Bibó etikája „nem protestáns felekezeti”, hanem inkább egyetemes keresztény jellegű. In: Donáth Ferenc „Nektek barátaim mondom: Ne féljetek...!” In: (Dénes Iván Zoltán szerk.): A hatalom humanizálása. Tanulmány Kiadó, Pécs 1993. 233. o.

4 Bibó István (1911-1979). Életút dokumentumokban (szerk. Litván György és S. Varga Katalin) 1956-os Intézet, Osiris-Századvég, Budapest 1995 (a továbbiakban: ÉD) 24. o.

5 ÉD: 26-27. o.

6 Lengyel András: Egy szabadság ideológia megformálódása. Jelenkor 1990. február. 149. o.

7 ÉD. 85-86. o. E kisebb munka kapcsán találkozott Bibó Max Weber Protestáns etikájával. „Max Weberrel kapcsolatban még elmondom, hogy nyolcadikos koromban, mint református ifjúnak, reformáció-émlékbeszédet kellett tartanom, s ezt én az apám által kezembe adott Max Weber-féle híres cikk alapján tartottam meg. Ez volt az első találkozásom Max Weberrel, aki igen nagy hatással volt akkor és azóta is rám.” (ÉD. 216. o.)

8 Weber, Max: Wissenschaft als Beruf, München 1919

9 ÉD 86.o. Ld: Weber, Max : A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. Gondolat, Budapest, 1982. Lásd még Balog Iván Bibó István és Max Weber. <http://www.szociologia.hu/dynamic/0002balog.htm> (Letöltés ideje: 2018.02.11)

10 Bibó jelzi, hogy a Pál apostoli intenció („Aki nem dolgozik, ne is egyék!) Luther bibliafordításában nyeri el az egész protestantizmusra érvényes értelmét. ÉD. 86. o.

11 ÉD 86. o.

12 Csepregi András: Bibó István Krisztus-képe, mint politikai kísérlet. <http://www.evangelikus.hu/csepregi-bibo-krisztuskep> (Letöltés ideje:2018.02.11)

13 Bibó István: Kényszer, jog, szabadság. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok (Szerk. Vida István és Nagy Endre) Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. I. kötet (a továbbiakban: VT. /I.) 7-147. o.

14 A fiatal jogfilozófus Bibó munkásságáról lásd: Zsidai Ágnes: Jogbölcséleti torzó. Bibó István jogelméletének rekonstrukciója. Szent István Kiadó, Budapest 2005

15 Bibó István levele Erdei Ferenchez. 1935. december 15. ÉD. 132. o.

16 A Társadalomtudományi Társaság jegyzője, majd titkára, később a Magyar Jogi Szemle társszerkesztője lesz.

17 In: http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/szabadsagszereto_ember.pdf: (Letöltés ideje:2018.02.11)

Az említett dokumentumon kívül az említett elektronikus folyóiratban még számtalan színvonalas Bibó-tanulmány található.

18 Családi életében is révbe ér: 1940-ben Ravasz Boriskával köt házasságot.

19 Bibó István: A pénz. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok (Szerk. Vida István és Nagy Endre) Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986. I. kötet (A továbbiakban: VT/I.-II-III.) 215. o.

20 VT/I.215. o.

21 VT/I. 217. o.

22 VT/I.217. o.

23 VT/I. 228. o.

24 Ezek katasztrofális módon jelentek meg a fasizmusban, a nyilas mozgalomban és a szocializmusban. Ld: VT/I A pénz.5. lábjegyzet, 668. o.

25 VT/I. 220. o.

26 Bibó István: Elit és szociális érzék. In: VT/I. 226. o.

27 Mint igazságügy-minisztériumi tisztségviselő zsidók életét mentő igazolványokat állított ki, amely miatt a nyilasok letartóztatják, majd apósa segítségével bujkálni kényszerül.

28 Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről. In: VT/I. 295-635. o.

29 Szilágyi Sándor: Ostinato. Publicisztikai dolgozatok, Bibó tanulmányok és irodalmi stúdiumok. Új Mandátum, Budapest 1999

30 Mannheim, Karl: Diagnosis of Our Time. Kegan Paul, London 1943

31 Bibó István: Korunk diagnózisa. VT/I. 245-270. o.

32 Ld: Karácsony András: Lélek – Élet – Tudás. A fiatal Mannheim útja a szociológiához. Szociológiai Szemle 2009. 3. sz. 26-42. o.

33 Ld ehhez: Neun, Oliver: Zur Theorie der soziologischen Gesellschaftsdiagnose. In: Soziologie in Österreich – Internationale Verflechtungen (Hg): Helmut Staubmann. Innsbruck, University Press. 2016. <https://webapp.uibk.ac.at/ojs2/index.php/oegs-publikation/article/view/28/708> (Letöltés ideje:2018.02.11)

34 Mannheim kifejezetten elutasítja, hogy ezt „próféciának” nevezzük.

35 VT/I. 215. o.

36 Mannheim, Karl: Korunk diagnózisa. In: Mannheim Károly (válogatta: Felkai Gábor) Új Mandátum, Budapest 1999. 170. o.

37 Uo. 165. o.

38 VT/I. 249. o.

39 VT/I. 247-248. o.

40 VT/I. 259. o.

41 VT/I. 260. o.

42 VT/I. 266. o.

43 VT/I. 260. o.

44 Csepregi András: Bibó István... <http://www.evangelikus.hu/csepregi-bibo-krisztuskep> (Letöltés ideje:2018.02.11)

45 VT/I. 260-261. o.

46 VT/I. 261. o.

47 VT/I. 261. o.

48 Mannheim: Korunk diagnózisa. 175. o.

49 Uo. 180. o.

50 Mannheim még hosszan tárgyalja vízióját a paradigmatis élmények szociológiai és társadalomlélektani jelentőségéről, továbbá a termelési-szervezeti viszonyok etikájáról, mivel azonban Bibó ezekkel már nem foglalkozik, ezek ismertetésétől ehelyütt eltekintünk.

51 Bibó István: A magyar demokrácia válsága; A magyar demokrácia válsága cikk vitája. In: VT/II. (1986) 13-118. o.

52 Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: VT/II. 367- 397. o.

53 Bibó István:A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In: VT/II.185-266. o.

54 Bibó István: Eltorzult magyar alkat, zsákutcs magyar történelem. In: VT/II.569-620. o.

55 Bibó István: Zsidókérdés Magyarországon 1944 után. In: VT/ II.621-798. o.

56 Nagy Endre: Tettbeszéd. Bibó István 1935-ös „megtérése”. In: (Dénes Iván Zoltán szerk.): Megtalálni a szabadság rendjét. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2001

57 Magyarok kezdetű felhívását és Expozóját a magyar helyzetről eljuttatja az amerikai, angol, francia nagykövetségre, indiai közvetítéssel is, szovjet-amerikai megegyezést próbál kieszközölni. 1957 tavaszán Memorandumban foglalja össze a forradalom tapasztalatait.

58 Az ehelyütt elemzett Uchronia és Az európai társadalomfejlődés értelme mellett jelentős a Három verselemzés (In: Megtalálni a szabadság rendjét. szerk.: Dénes Iván Zoltán. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2001. 335-347. o.) a Két drámaelemzés (In: A szabadság kis körei. Tanulmányok Bibó István életművéről. [szerk.: Dénes Iván Zoltán] Osiris, Budapest 1999. 315-317. o.), valamint a Benutság-kötetben is található teológiai reflexiók.

59 Nagy: Tettbeszéd. 139-141. o.

60 Levél Londonba, Révai Andrásnak (1968): In: ÉD. 593. o.

61 Bibó István: VT/IV: 265- 282. o.

62 Ld. ehhez: Ritter, Hermann: Kontrafaktische Geschichte. In: http://www.homomagi.de/Magisterarbeit_Hermann_Ritter_Kontrafaktische_Geschichte.pdf (Letöltés ideje: 2017. november 29.)

63 Ifj. Bibó István jegyzete szerint apja 1963-68 között olvasott Toynbee-t. Kovács Gábor kutatásai szerint Bibó Toynbee A Study Of History c. művének 4. kötete 523-528. oldalából írt jegyzeteket. MTAKK Ms 5117/3.32. In: Kovács Gábor: Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig. Bibó István, a politikai gondolkodó. Argumetum-Bibó István Szellemi Műhely 2004. 398. o. Az Uchronia eredeti bővebb változata In: Újhold 1987/55-68. o.; továbbá <http://www.uchronia.net/bib.cgi/oldest.html>(Letöltés ideje: 2017. november 29.)

64 VT/IV. 267. o.

65 Bibó meg is említi, hogy ő éppen a márianosztrai kényszergyógykezeléséről jött haza, ami valójában börtönbüntetésből való szabadulását jelzi.

66 Ne feledjük, Bibó 1968-ban írja meg ezt a munkáját, mikor is Prágába bevonulnak a szovjet csapatok, Nyugaton diáktüntetések folynak. A remény és csalódás éve ez... Mi vezetett ide? Volt-e már történelmi lehetőség?" - adja Bibó szájába a kérdést Kovács Gábor. In: Kovács: Az európai egyensúlyról... 393. o.

67 VT/IV. 274-275. o.

68 VT/IV. 276. o.

69 VT/IV. 276-277. o.

70 VT/IV. 281. o.

71 VT/IV. 282. o.

72 Ld. ehhez: Litván György: Bibó és Mérei. Kommentár az Uchronia egyik epizódjához. Confessio 1990. 1. sz. 26. o.

73 Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. In: VT/III.(1986) 5-123. o.

74 Ld. ehhez Kovács kiváló elemzését Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig című művében In: 406-434. o.

75 Kovács Gábor egyetértőleg idézi Takáts József, Vajda Mihály és Ludassy Mária álláspontját. Uo. 408. o., 416. o.

76 VT/II.93-94. o.

77 Szesztay András mondja Bibó börtönbeli magatartásáról: „...Őt a jézusi szellemiség a gyűlölködéstől visszafogta. A viszont gyűlölet iróniává szelidült benne, de ez az irónia a foglárokat még jobban ingerelte, mint a visszaperzselő gyűlölet.” In: Fekete Ágnes: Hit és hitelesség. Beszélgetés Bibó Istvánról Szesztay Andrással és Regéczy Lászlóval. Confessio 2011. 3. sz. 9. o.

78 VT/III.7. o.

79 VT/III.13. o.

80 VT/III. 19-20. o.

81 In: Csepregi Bibó István Krisztus-képe... (Letöltés ideje: 2018.02.11.)

82 Donáth: „Nektek, barátaimnak... 234. o.

83 VT/III. 20. o.

84 VT/III 20. o.

85 VT/III 21. o.

86 VT/III.22. o.

87 Donáth: „Nektek, barátaimnak... 235. o.

88 VT/III. 23. o. Míg Luther a cselekedetek érdemszerző jellegében, Kálvin a predestináció-tanában a kései Szent Ágostonból indul ki.

89 VT/III. 25. o.

90 VT/III. 64.o.

91 VT/III. 61-62. o.

92 VT/III.10-11. o.

93 Szesztay András jellemzése Bibó életművére Fekete Ágnes vele készült interjújában. In: Hit és hitelesség Confessio. 8. o.

94 Ludassy Mária: Bibó István és Félicité Lamennais In: A hatalom humanizálása. 231. o.

95 Szesztay: i.m. 11-12. o.

COLLOQUIUM

Aparicio Zoltán Gergely
PhD hallgató, Budapest

Dr. Kocsis Zsolt László PhD
főiskolai docens, Gyöngyös

Az időleges tulajdon jellegzetes esetei a magyar magánjogban 1945 előtt különös tekintettel a hitbizományra

E jogtörténeti összefoglalás elsődleges célja az 1920-30-as években, érvényben volt családi hitbizomány, hitbizományi kisbirtok, családi birtok, hadi telek és vitézi telek mint jogintézmények bemutatása. Ehhez szükséges egy rövid történeti be- és felvezetés úgy is, mint összehasonlító elemzés. A tanulmány gondolatmenete, az alábbiak szerint épül fel:

- a hitbizomány európai előzményei és a majorátus;
- a családi hitbizomány megjelenése Magyarországon és jogi szabályozása 1918-ig;
- az időleges tulajdoni jogintézmények 1920-45 között, kitekintéssel a német Erbhofgesetzre (1933).

1. A hitbizomány (fideicommissum) európai előzményei és a majorátus

Peres Zsuzsanna¹ kutatásai alapján a középkori Spanyolország tekinthető a hitbizomány, mint nagy karrier előtt álló jogintézmény szülőhazájának. A spanyol elnevezése: mayorazgo, azaz egy birtokos család feljogosítása körülírt vagy örökös élvezetére öröklési kötelezettséggel, alapító okirat szerinti öröklési rend vagy törvény rendelkezése szerint. Másik elnevezése: örökös lekötés, mivel az öröklési rend előre

láthatatlan sorrendet generál a hitbizományi birtokos családon belül.

Nem célom a mayorazgo részletes ismertetése, de a Habsburgok trónra jutásával, azzal, hogy pl. Szicília, Nápoly spanyol uralom alá került, az immáron fideicommissumként (hitbizományként) karriert befutó jogintézmény a vagyoni osztathatlanságot és a primogenitúrát helyezte a középpontjába. Az itáliai területek a római jogi előzmények feleledése okán a Justinianusnál megtalálható fideicommissum familiae relictum nevű intézményt látták mintegy hamvaiból újjáéledni.

Ami közös bennük, az a hagyaték egyben történő megőrzése és átvitele-átvétele egy családon belül négy generáción keresztül, melyek kihaltával a vagyontömeg szabadon rendelkezhetővé változott át utolsó birtokosánál. Valójában a római eredet és a spanyol mayorazgo nem feleltethetők meg egymásnak. Sokkal inkább a Habsburgok trónöröklési rendjévé lett a mayorazgo, s Itáliában ennek fideicommissumá történő átnevezésével megnyílt az út a családi hitbizományok alapítása előtt.

Német területekre már a XV. század végére eljutott, 1495-ben a Reichskammergerichtsordnung szabályozta.

Az osztrák örökös tartományokban, a fideicommissum mellett megjelentek olyan tartalmú végrendeletek, melyeket Majoratsordnungnak neveztek, mert primogenitura helyett az öröklési rendet a majorátusra helyezte. A Habsburgok, kihasználva a mayorazgoban, azaz a fideicommissumban rejlő dinamikát, a politikai főhatalmat hitbizományként való öröklésükre használták, s ráéreztek ennek gazdasági fontosságára, támogatási körük kiépítésére, hogy csak királyi jóváhagyással engedtek hitbizományokat létrehozni. Ezzel az aulikuság létrejöttét segítette elő.

2. A családi hitbizomány megjelenése Magyarországon és jogi szabályozása 1918-ig

Magyarországra értelemszerűen a Habsburgok alatt került át a hitbizomány intézménye. Törvényileg az 1687. évi IX. tc. szabályozta először. Ezt jóval megelőzően 1651-ben az uralkodó Pálffy Pál nádornak egyidejűleg két hitbizományt adott egy primogenitúrát és egy senioratust, utóbbival járt a pozsonyi vár és a

grófi (örgróf) cím. Miután a királynak törvényi jogcíme nem volt a hitbizományi juttatásra, egyértelműen királyi felségjoga („tetszvény-jog”) körébe sorolható az intézkedése.

A törvénycikk (1687. évi IX. tc.) csak az elsőszülöttség (primogenitura) alapján engedi meg a hitbizomány alapítását az ország mágnásai és előkelői számára, uralkodói megerősítéssel ellátott végrendeleti intézkedés útján.

E javakat se elzalogosítani, se elidegeníteni nem lehetett. A jogszabály hatálya a köznemességre nem terjedt ki.

A hitbizomány öröklési rendje valójában speciális: primogenitura, maioratus (vagy senioratus). Előbbi kettőt már az 1723. évi L. tc. tartalmazta, mely a köznemességre is kiterjesztette a hitbizomány alapítását. Az alapítás történhetett végrendelettel, adománylevéllel, bevallással.

Hitbizományi vagyon: amikor a tulajdon és a birtok elválik egymástól, mivel a tulajdon a család egészét illeti (az ősiséghez hasonlóan), míg a haszonélvezeti jog (a használati jog) a hitbizományi birtokosnál van.

Ősiség alá tartozó vagyonra is lehetett hitbizományt alapítani, ha az osztályos egyezséget erre nézve a várományosok megkötötték. Az elidegenítés és terhelési tilalom az, ami a hitbizományt és az ősi vagyont egymáshoz olyan hasonlóvá teszi, tetézve az öröklési rend szabályozottságával. Hitbizomány esetén a tulajdonjog az alapító családját mint egészet illeti” a mindenkor hitbizományi birtokos pedig csak és kizárólag birtokosi minőségében volt jelen a hitbizományi vagyonban.”² Elbirtoklásról szó sem lehetett.

A hitbizomány előnyei: nem esett osztály alá (mint az ősiség), a hűtlenségi és felségsértési perek ítéletei nem érintették (nem kobozhatták el a hitbizományi vagyont), de hűtlenség esetén személyileg hitbizományi birtokosi mivoltából megfosztották és a legközelebbi várományosra szállt át a birtoklás joga.

Ősiség esetében az 1351 évi dekrétum 11. §-a tiltotta meg a végrendelezési jogot, melyet még Szt. István törvényei és az Aranybulla biztosítottak illetve erősítettek meg.

Bár 1848-ban az ősiséget (XV. tc.) elvben megszüntnek nyilvánították, de lényege, az ági öröklés a gyakorlatban megmaradt. Az 1852. évi ősiségi pátens viszont törölte azzal, hogy a

régi jog helyébe az OPTK-t állította. Az 1861. évi országbírói értekezleten az ultrakonzervatív gróf Apponyi György országbíró – újrászavazással és nyomásgyakorlással – elérte, hogy az örökjogi szabályok a régi jog szerint öröklött és szerzett vagyon szerint legyenek megkülönböztetve, ha nincsenek leszármazók. Ekkor a szerzett vagyon a túlélő házastársé, míg az öröklött vagyon visszaszáll arra az ágra, ahonnan eredt: ez az ági öröklés (paterna paternis; materna maternis), feltéve, hogy nincs végintézkedés.

Készült 1882-ben egy öröklésjogi törvénytervezet, amely az ági öröklést eltörölte volna, de az *agrarius* gondolat előtérbe kerülése ezt levette napirendről. Az 1900 évi tervezet újból tartalmazta az ági öröklés szabályozását (az 1848. XV. tc. 1. §-a mondta ki „az ősiség teljes és tökéletes” eltörlésével együtt egy Ptk. kidolgozását „a legközelebbi országgyűlés” elé terjesztése mellett.)

A XIX-XX. század fordulóján angol és német mintára az agráriusok a törzsöröklés (Anerbe) jogrendbe állítását javasolták. Egy külön agrár öröklési jogban gondolkoztak. Céljuk a birtokaprózódás és a terjedő egykezés megállítása volt.

Megjegyzendő, hogy az 1840. VIII. tc. a jobbgátság tekintetében ősi javaikban és a végintézkedés nélkül hátrahagyott szerzeményekben, törvényes házasságból származó gyermekei között nemüktől függetlenül egyenlő mértékű örökösödést írt elő a jövőre nézve.

Az agráriusok a vagyonos-tehetős parasztság segítségével és helyzetük stabilizálásával kívánta bevezetni a már említett törzsörökődést (Anerbenrecht), járadék birtokot, a paraszthitbizományt (ez hígul fel a 1936. XI. tc. IV. fejezetében) és a végrendelezési jog korlátozását a mezőgazdaság tekintetében.

1901-1905 között Boross János és Mattyasovszky Miklós a Földművelésügyi Minisztérium felkérésére a fellelhető öröklési jogszokások összegyűjtésére kaptak megbízást. Ami ebből itt témánk szempontjából fontos, az a következő:

Boross három kategóriát állít fel:

A / = Anerbenrecht: törzsöröklés, amely mellett előzetesen is állást foglalt, s kutatásait erre hegyezte ki.

F / = fiúk előnyösítése, fiági öröklés /

E / = teljes egyenlőség, 1840: VIII. tc. /
Mattyasovszky megállapításai:

a törvényes öröklés a „túlnyomó szokás”, de a fiági öröklés Ptk.-beli szabályozását javasolná;

a törzsöröklés tekintetében szerinte ez kevésbé elterjedt és leginkább a dunántúli – délvidéki nemesség és az azzal kevert lakosságnál jelenik meg és néhol a románságnál (az oláhok körében);

a „fajmagyarok” körében az egyenlő osztály elve él, így a törzsöröklés gondolata kevésbé ismert, így nem alkalmazható.

az „igazi középosztály” számára viszont jó megoldásnak tartaná.

Visszatérve Boross kategorizálására: adatai alapján a három kategória közül:

A= 6%; F= 22%; E= 72%.

a végrendelkezés gyakoriságát 9,3%-ban adja meg országosan. Egyetért Mattyasovszkyval, hogy a végintézkedés gyakorisága és az írni-olvasni tudás mint műveltségi alap között összefüggés van;

a törzsöröklést ő is a némettség körében látja legelfogadottabbnak, valamint a románságnál. Hozzáteszi, hogy ezekben a vármegyékben az átlagosnál kisebb a népességfogyás, sőt a románságnál „veszedelmes” a növekedés.

Baross a törzsöröklés támogatójaként meggyőzően érvel mellette, de nem hallgatja el, hogy a birtok eladósodással jár. Itt német példát hoz. Anerben-bankot kell létrehozni vagy kedvezményes hitellel segíteni a birtokot átvevőn, hogy örököstársait kifizethesse.

1908-1909-ben Meszlényi András és Gottl Ágost egy amerikai birtoktípusról a homesteadról (háztűzhely, családi otthon) értekeztek, utóbbi a törzsöröklyéssel együttesen. A homestead se zálogosítható el, adósság miatt pedig el se adható, öröklési joggal terhelt birtokról van szó.

Az I. világháború alatt született az 1820/1917 M E sz. rendelet a hadi telekről (ezt az 1920. XXXVI. tc. erősítette meg.)

1917/18-ban is napirenden volt a hitbizományi reform, melyet Wekerle Gyula jegyzett. A mindössze tíz paragrafusból álló tervezet szerint a hitbizomány akkor szűnhet meg, és vagyona felosztható, ha az utódlásra jogosult az utolsó birtokossal nem áll közeli rokonság-

ban, vagy ha az érdekeltek ezt egyhangúlag elhatározták.

Az 5200 / 1919 M E rendelet az ingatlanok forgalmának ideiglenes szabályozásáról szolt, melynek 9. §-a új hitbizomány alapítását, annak növelését megtiltotta. Hitbizomány ingó vagyona mezőgazdasági művelésű ingatlan szerzésére pedig nem fordítható.

3. Az időleges tulajdon jogintézményei 1920-1945 között, kitekintéssel a német Erbhofgesetze (1933) (KZSL)

Időrendben haladva és a jogszabály tárgyára tekintettel:

- az 1920: XXXVI. tc. a földbirtok helyesebb megoszlásáról családi birtok; hadi telek; vitézi telek; jutatott telek; oszthatatlan családi birtok („parasztbizomány”)
- az 1936. XI. tc. a családi hitbizományról és a hitbizományi kisbirtokról valamint a 44 000 / 1936. I.M. sz. rendelet a tc. végrehajtására.

A Nagyatádi-földreform néven ismeretes és elhíresült 1920. évi földosztás szakirodalmi feldolgozottsága teljes körűnek mondható, így csak annak a tárgyunk szempontjából fontos időleges tulajdoni jogintézményeiről teszünk említést.

Időrendileg a 2. pont alatt már említett *hadi telek* az első a sorban. Az 1917-ben alapított hadi telek a földtörvény 77. §-a által lett törvényileg elismerve. Az Országos Hadigondozó Hivatal (OHH) jóváhagyása mellett a hadirokkantak, hadi özvegyek vagy a hadi árvák számára bárkitől juttatott ingatlanról volt szó, tehát nem a földbirtokreform körébe vont területeket érintette. A telekkönyvbe ezt a minőségét be kellett jegyeztetni. Jelentős jogi korlátozások és megszorítások terhelték, melyek a családi birtoknál is előírásban voltak. Sajátosságai között említendő, hogy a hadi telek tulajdonosa a törvénytelen gyermekét örököséül nevezhette a követelésekre jogosítottak sérelme nélkül, sőt leszármazók, házastárs és szülők hiányában nem rokon személyt is örökössé nevezhetett, ha arra gondozásával vagy támogatásával magát érdemessé tette. Államellenes bűncselekmény miatti elítélés, tartósan külföldön élés miatt a hadi telek törvényileg visszaváltható lehetett. Elidegenítéséhez vagy megterhelésé-

hez az OHH jóváhagyása kellett. Nem lehetett végrehajtást vezetni se állagára se haszonélvezetére, kivéve a köztartozás vagy a korábban engedélyezett megterhelés eseteit. Jogilag fokozottan védett ingatlan volt.

A következő nagyhatású és karriert befutó intézkedés a *vitézi telek* intézményének bevezetése volt. A király nélküli királyságban a kormányzót nem illette meg a nemesítés joga, ezért mintegy pótlékkul és a rendszer támogatói körének kialakításaként létre hozták a Vitézi Rendet. A tagsággal vitézi telek is járhatott. Erről a 6650 / 1920 M.E. rendelet intézkedett, melyet az 1920. XXXVI. tc. 77. §-a emelt törvényi szintre jóváhagyása által.

Vitézi telek alapítása: államfői adományozással, azaz ingatlanokból, amelyeket magán-személyek, köz- vagy magántestületek e célra felajánlották vagy egyébként rendelkezésre álltak. Az államfő jóváhagyásával bárki alapíthatott vitézi telket, így a tulajdonos is saját ingatlanaiából az öröklési jog egyéb előírásaira tekintettel (leszármazói kötelesrész, házastárs közszerzeményi igénye stb.)

A vitézi telek elidegenítési és terhelési tilalommal volt korlátozva. Mivel vitézi telek csak „a magyar állam védelmében kitűnt feddhetetlen hazafiak részére a haza hálája jeléül, meghatározott közszolgáltatások teljesítésének kötelezettségével adományozott ingatlan”³ volt, s ez oszthatatlanul szállt át a telek átvételére alkalmas örökösre. 1920-30 között a vitézzé avatottak kevesebb mint harmada (31%-uk) rendelkezett vitézi telekkel. Így az arra való jogosultság miatt 1931-ben az 5863/1931 M.E. rendelet lehetővé tette a vitéz jelző viselését azoknak is, akik vitézi telekben még nem voltak részesíthetők. A 21.300/1935 J.M sz. rendelet végrehajtásmentessé tette az éves műveléshez szükséges vetőmagot, takarmányt és a háztartás szükségleteit fedező takarmánymennyiséget.

Harmadsorban említem az ún. *juttatott telek* kategóriát. Az állam által közvetlenül vagy a kijelölt szerv közvetítésével juttatott ingatlanok, ha családi birtokká nem váltak „a tulajdonjog tíz éven belül csak az Országos Földbirtokrendező Bíróság hozzájárulásával volt elidegeníthető. A jóváhagyásra nem volt szükség az örökös javára szóló átruházás és kisajátítás esetében.”⁴

A földreform törvénycikk lényegi eleme volt a VIII. fejezet (A családi otthont védő rendelkezések). Itt került meghatározásra a családibirtok (70-75 §). Keletkezése: az Országos Földbirtokrendező Bíróság hivatalból minden olyan ingatlant családi birtokká nyilváníthat, melyet az állam egyeseknek kedvezmények alkalmazásával juttat; maga a tulajdonos az OFB hozzájárulásával, amelyet e tc. alapján szerez. Fontos korlát, hogy a családibirtok a vele egyesített ingatlanokra együtt sem „lehet nagyobb egy népes családnak szokásos, illő eltartására elegendő jövedelemnek gondos művelés mellett legfeljebb háromszorosát nyújtó birtoknál.” (70. § utolsó bek.) A családibirtokot csak az OFB vagy az általa kijelölt hatóság, hatósági közeg hozzájárulásával lehetett megterhelni; kivéve: köztartozás esetén. Végrehajtás is csak köztartozás behajtására vagy korábbi követelésre, melyek megelőzik a bejegyzési rangsorban a mostani korlátozást.

A családibirtokra a törvényes öröklés rendjét írta elő a tc. 73. §-a. A családibirtok tulajdonosa az OFB hozzájárulása mellett végrendelet formájában kiköthette, hogy az oszthatatlan egészként egy örökösre szálljon át. Ezt a telekkönyvön át kellett vezetni.

Tudvalevő, hogy csak egy tulajdonos és egy örökös lehetett, ezért a tc. arra az esetre, ha az örökhagyónak nem akadt örökösödésre hivatott lemenője, a törvényes öröklés rendje lépett érvénybe azzal a megszorítással, hogy ugyanazon fokú rokonok közül a férfi megelőzi a nőt, ugyanazon nemű rokonok közül az idősebb a fiatalabbat (73-75. §).

Az oszthatatlan családi birtokot a népnyelv paraszt hitbizománynak nevezte, de a Horthy-rendszerben mindössze egy ilyen alapítására került sor.⁵

Az 1930-as évek közepére kiderült, hogy Magyarországon a földkérdést az 1920: XXXVI. tc. nem oldotta (nem is oldhatta) meg. Mintegy tűzoltásként fogadták el az 1936. XI. tc-eket a családi hitbizományról és a hitbizományi kisbirtokról. Az alábbiakban a törvénycikket és a végrehajtására kiadott 44.000/1936. I.M számú rendeletet tekintjük át.

A törvénycikk címe adja a két szabályzás alá vont területet: a hitbizomány a nagybirtokhoz kötődő jogintézmény, a létrehozni kívánt hitbizományi kisbirtok-nevéből adódóan – a kis-

(és közép) birtokosságot célozza meg. (Mivel az 1920:XXXVI. tc. nyitva hagyta a hitbizományi reform kapuját, ezért a nemzetgyűlés 1923. december 15-i ülésén határozattal kötelezte a kormányt, hogy terjesszen elő törvényjavaslatot a teljesen elavult magyar hitbizományi jog megújítására. Közben nemzetgyűlésből országgyűlés, egykamarásból kétkamarás törvényhozása lett az országnak és eltelt közel tizenhárom év.)

Az 1930-as évek közepére a kisgazdák politikai érdekérvényesítő szerepe a töredékre zsugorodott a '20-as évek elejéhez képest. Az agráriusok megőrizték befolyásukat. A Gömbös-kormány alatt elfogadott 1936:XI. tc. vitathatatlannal a nagybirtokos arisztokrácia álláspontját képviseli, s csak az állami beavatkozás szélesedése tekinthető korlátozó tényezőnek a szemszögükből nézve.

A törvénycikk általános indokolása csaknem hat oldalon át a hitbizományról szól, s alig több mint fél oldal marad a hitbizományi kisbirtok „felvezetésére” úgy, hogy még a hadi telek és a vitézi telek is említésre kerül egy rövid bekezdés erejéig.

Az I. fejezet a fennálló hitbizományok részleges feloldása címet viseli (2-29. §). Tíz pontba tömöríti a továbbra is hitbizományi kötöttség alatt maradó vagyontárgyakat, kis túlzással az addigi összest. A 10. § szerint a hitbizományi kötöttségből felszabaduló vagyontárgyak a hitbizományi birtokos tulajdonába kerülnek a részesedésre jogosultak várományosi jogával terheltten. A részesedés megnyíltával a vagyon két ötöde a legközelebbi várományosé, további két ötöde a törvényes örökösödés rendje szerint az utolsó hitbizományi birtokos fiúivadékaé, akiknek várományosi joguk lett volna és egyötöd rész az utolsó hitbizományi birtokos fiútestvéreit és ezek fiúivadékait illet, ha várományosi joguk lett volna.

Fentiekkel egy tekintet alá esik a méhmagzat, ha élve születik meg.

A II. fejezet a hitbizományi kötöttség alatt maradó vagyon jogviszonyait szabályozta. Meghatározott utódlási rend lehetett érvényben. Az utódlásból törvény erejénél fogva ki volt zárva (30. §), aki nem magyar állampolgár (kivéve viszonzóság, hitbizomány esetek), aki állandóan külföldön tartózkodik (anélkül, hogy közszolgálatra, betegsége, külföldi tanul-

mányai szükségessé tennék), az ünnepélyes szegénységi fogadalmat tett szerzetes, aki az alapító vagy közeli hozzátartozója sérelmére súlyos bűncselekményt követett el, vagy az utódlás rendjében őt megelőző várományos-társ életére tört, aki hazaárulást követett el.

Az előd kizárása ivadéka utódlása jogát nem érintette. A hitbizományi birtokost megillette a lemondás joga. Érdekes a 49. § tartalma, e szerint a hitbizományi birtokos a várományosaik egyetértésével és a hitbizományi bíróság jóváhagyásával megállapodhat a vagyon kezelésére az általuk egyetértően kijelölt teljhatalmú vagyongazdálkodóval, aki általános meghatalmazottként jár el a vagyon állagára és kezelésére nézve. Ezt a jelenlegi (2013. évi V. tv. Ptk.) polgári jogunk bizalmi vagyongazdálkodásnak nevezzük.

A III. fejezet az „Új családi hitbizomány alapítása és jogviszonyai” címet viseli. Önmagában anakronisztikus az, hogy egy magát túlélő intézményt további életre ítélik.

Az alapításhoz szükséges az államfő engedélye. A kérelmező az igazságügy miniszterhez juttatja el kérelmét, aki azt a minisztertanács elé terjeszti hozzájárulás céljából. Ha az előterjesztésben mező- vagy erdőgazdasági ingatlanok is vannak, a szakminiszterrel egyetértésben kell az előterjesztést megtenni. Egyfajta jogi kiskapu volt új hitbizományt alapítani, mert valójában a felszabaduló régi hitbizományi vagyon új hitbizománykénti leköltetését segítette elő ez az intézkedés. Kizárólag ingóságokból álló vagyonból hitbizományt nem lehetett ott alapítani (71. § utolsó mondat).

E fejezet végén került szabályozásra az utódlásra jogosultak rendje. A miniszteri indoklás a kegyelemmel törvényesített esetben kitér arra, hogy csak akkor tekinthető az alapító ivadéknak, ha maga az alapító a törvényesítő apa, de nem akkor, ha az alapító valamelyik ivadékatól származik. Még kevésbé esik az alapító ivadékainak fogalma alá az, akit az alapító valamelyik ivadéka örökbefogadott, mert az örökbefogadás sem létesít rokonságot az örökbefogadó felmenői és az örökbefogadott között.”⁶

A IV. fejezet címe: Hitbizományi kisbirtok: Újdonsággként vezették be és a miniszteri indoklás szerint szakemberek „már régóta hangoztatják annak a szükségességét, hogy

mezőgazdasági kisbirtokos osztályunk részére a törzsöröklési rendhez hasonlóan osztatlanul egészben utódról utódra szálló kötött birtok intézménye létesíttessék.”⁷

Az indokolás kitér az általam e 3. pont alatt tárgyalt haditelek, vitézi telek és oszthatatlan családi birtok formáira azzal, hogy utóbbi nem tudott gyökeret verni, ezért éppen e helyett kívánja bevezetni a kötött mezőgazdasági kisbirtok új típusát hitbizományi kisbirtok név alatt. A különbség e két intézmény között még csak fokozatbelinek sem mondható, inkább vélelem és erkölcsi kívánalom. Az indokolás szerint „a hitbizományi kisbirtok nem áll állandó hatósági felügyelet alatt és elesik vagy módosul minden olyan szabály, amelyet csupán a családi hitbizomány nagyobb területi és bonyolultabb viszonyai tesznek szükségessé. Az intézmény egyúttal alkalmas lehet arra is, hogy annak segítségével a falusi lakosság vezetésére gazdasági, szellemi erkölcsi tekintetben egyaránt alkalmas társadalmi réteg alakuljon ki.”⁸

Ha tényleges különbségeket keresünk a két hitbizományi forma között, úgy a törvénycikk és az indokolás is világosan kiemeli a kisbirtok a mezei gazdálkodás céljára szolgál, s ezért alapításához – nyilván a jóval kisebb birtoknagyság / méret miatt – a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága engedélye és az alapító írásbeli végrendeletre megszabott alakban létrejött alapítói rendelkezése szükséges. Ezt követően előbbi albizottság a rendelkezést jóváhagyja. A kisbirtok területe nem lehet kisebb 30 kataszteri holdnál és kataszteri tiszta jövedelme 250 (arany) koronánál nem kevesebb és 1000 (arany) koronánál nem több Családi hitbizománynál 5000 (arany) korona alatt nincs kataszteri tiszta jövedelem...

A 89. § alapján hitbizományi kisbirtokos csak az lehet, aki mezei gazdálkodással élethivatás szerűen foglalkozik. Az utódlás rendjére a tc. megfelelő szakaszait kell alkalmazni. A hitbizományi kisbirtok nem tartozik az örökösök öröklési jogához (90. § utolsó bek.). A magyar öröklési jog szabályai miatt a kötelesrész, az özvegyi jog és a leszármazók tartási kötelezettsége (pl. lányok kiházásítása) jelentős anyagi terhet róttak a kisbirtokosra. A hitbizományi birtok egészében nem volt elidegeníthető. Egyes ingatlanok ügyleti elidegenítéséhez – a már említett – közigazgatási bizottság albizott-

sága jóváhagyása kellett. A szabott birtokkorlátra is tekintettel elvárás lehetett új ingatlan belépése-beléptetése és az ellenértékben mutatkozó „azt az esetleges feleslegét, amely az állagváltás után fennmarad és más ingatlan szerzésére már nem fordítható, a hitbizományi kisbirtokos a hitbizományi kisbirtok gazdasági felszerelésének kiegészítésére hiteles fordítani.” (93. §) Ha viszont az ellenérték nem fedezi az új ingatlan, vételárát, nincs helye megtérítésnek szabad vagyona javára a hitbizományi kisbirtokból. A hitbizományi kisbirtok bérbé vagy hasznóbérbé nem adható, azt törvényes rendeltetése és a rendes gazdálkodás szabályai szerint kell kezelnie. Zárlat akkor rendlehető el, ha a kisbirtokos a kisbirtok állagát rongálja, rendeltetésétől jogellenesen elvonja, rossz vagyonykezeléssel veszélyezteti.

A hitbizományi kisbirtok jogi kötöttsége megszűnik utódlásra jogosult várományos hiányában az utolsó birtokos halálával, lemondásával, kizáró okok bekövetkezése esetén. Ha a kisbirtokoshoz tartozó vagyon nagymértékben csökken, ekkor feloldással szűnik meg.

Az 1936:XI. tc. végrehajtására jelent meg a 44.000/1936. I.M. sz. rendelet (R). A tc. hatályba lépése napja: 1937. évi január hó 15. napja. A szervezeti-igazgatási kérdések sorában rendezi az eljáró bíróság hatáskörét, illetékességét, az ügyvédkényszer esetköreit majd elvi élel mondja ki, hogy hitbizományi ügyben nincs helye szegénységi jogban részesítésnek (R8.§).

A R. igazodik a törvénycikkhez annyiban is, hogy a 162 §-ból 130 § a hitbizományhoz köthető, a fennmaradó a kisbirtoki részt „jogiasítja”. A törvény a hitbizományi kisbirtok alapításában mintegy közreműködőként a közigazgatási bizottság gazdasági albizottságát nevezi meg. Ez a szerv így hatósági feladatot lát el, nélküle ilyen típusú alapítás lehetetlen.

Részletezésre kerül a kisbirtok állagváltása, eladása, a követendő eljárások leírásával. Pl. a hitbizományi kisbirtok földbirtok politikai okból csak földművesnek vagy okleveles gazdának (ma mezőgazdasági szakembernek mondanánk) adhatta el.

Amennyiben a kisbirtokos jelzáloggal kívánja megterhelni a hitbizományi kisbirtokhoz tartozó ingatlanjait, a jóváhagyást a gazdasági albizottságnál kell kérelmeznie csatlományaival együtt.

Gyámhatósági oltalom alatt álló hitbizomány kisbirtokos törvényes képviselője a kisbirtokot haszonbérbe adhatta, ha azt az albizottságnál bejelentette és a szerződést bemutatta. Ezt a törzskönyvbe be kellett vezetni.

A hitbizományi kisbirtok nem hozott áttörést a kisbirtokos parasztság körében. Az egész konstrukció életképtelen maradt. Figyelmet érdemel viszont fentiek fényében az a törvény-cikk miniszteri indokolásában szereplő kitétel, hogy a hitbizományi kisbirtok lényegében a német öröklési rendszer átvétele lenne. (A „német” megjelölés az indokolásában nem szerepel!)

A 2. pont alatt már írtam ennek századfordulós vizsgálatáról, alább a náci Németországban 1933-ban elfogadott Reichserbhofgesetz néhány elemét tekintem át az összehasonlító módszer segítségével. Nem elemzem e körben a hazai telepítési törvényt (1936: XXVII. tc.), melynek szintén van „németes” felhangja.

4. Kitekintés: a náci Németország jogi megfontolásai és az örökös parasztbirtok (Erbhof) törvényi szabályai

Mint arról a 2. pont alatt már szó volt, a XX. század elején vizsgálták a német jogterületen illetve a magyarországi németység lakóterületén a törzsöröklési rendszer mibenlétét, adaptációs lehetőségét. Tudjuk, az átvételre-adaptációra nem került sor. A Nagyatádi-féle földreform során az oszthatatlan családi birtok mint az időlegesen tulajdon egyik jellegzetes esete, hasonlíthatóvá vált a német törzsörökléshez. Nem látták meg, hogy a magyar parasztság körében se az Anerbenrecht, se a most tárgyalandó Erbhofrecht nem igazán elfogadott a teljes egyenlőség eszméjének dominanciája és a fiúági öröklés erős másodlagossága mellett, öröklési jogunk körében.

A '30-as évek elején földcsuszamlásszerű változások következtek be a világban. A számunkra fontos német területeken, különösen Németországban 1933. január 30-án hatalomra került a nemzeti szocializmus. Karl Larenz a Kieli Egyetem professzora a hegeli filozófiában benne rejlő közösségi gondolatot felhasználta a kötelmi jogba az individuális szerződésközpontúsággal szemben a felek közötti közösségi viszonyok létrejöttére, s annak fennállására

helyezték a hangsúlyt, így azok szerinte kötelemfakasztó erejűek lehetnek. Ezt nevezték „szorosabb kapcsolat”-nak is. Heinrich Stoll erre alapozta 1936-os írásában (Die Lehre von dem Leistungsstörungen) az úgynevezett oltalmi érdek / oltalmi kötelezettségek kategóriáit. Itt most időben ugyan előre léptem, de lényegében már Larenz megágyazott az 1933. szeptember 29-én elfogadott Reichserbhofgesetz (örökös parasztbirtokról szóló törvény) jogrendbe állításának. A törvény 1933. október 1-től lépett hatályba. Nem földreform, hanem hitbizományjellegű kisbirtoktörvényről van szó, melynek egyik célja a törpebirtokképződés kiküszöbölése volt.

Irányított gazdálkodás (termelés), piacra jutási garanciák és széles körű telepítés- és munkabérlétpolitika egészítette ki. A német újtelepes kiválasztása faji, egészségi, nemzetiségi és politikai szempontok alapján a gazdasági ismereteire tekintettel történt. Ezek a szempontok nálunk nem játszottak szerepet (csak az élethivatásszerű mezői gazdálkodás folytatása a kiemelt szempont). A faji szempont, az egységesítés nálunk a lényeg, s ez választ is ad a nemzetiségi szemponttal való azonosítására. Van persze egy sötét oldala: a lengyel többségű területek elnémetesítése. Ez a német lovagrend Drang nach Osten előre nyomulásától Bismarckig, a West-Ost-Siedlung politikájáig már-már német hagyomány volt, s a náci Németország is követőjévé vált.

A törvény leszögezi: „A birodalmi kormány a parasztságot mind a német nép vére forrását ősi német szokás biztosításával akarja megtartani. A parasztbirtokokat az öröklés folyamán a túlterheléstől és felaprózástól meg kell védeni, hogy ezáltal mint a tágabb család öröksége szabad parasztok kezében, megmaradjanak. A mezőgazdasági birtoknagyságok egészséges elosztására kell törekedni, mivel nagyszámú, életképes kis és közép parasztbirtok, lehetőleg egyformán elosztva az egész ország területén, legjobb biztosítékát képezi a nép és állam egészséges fennmaradásának.

Parasztbirtok az olyan mező- és erdőgazdasági birtok, melynek területe legalább egy család eltartására elégséges és legfeljebb 125 hektár, ha a parasztképes (bauernfähig) személy tulajdona. Az örökös parasztbirtok tulajdonosának neve: paraszt. Paraszt csak az lehet, aki

német állampolgár, német vagy rokon vérből származik és becsületes. Az örökös parasztbirtok oszthatatlanul megy át a főörökösre. Az örököstársak joga a paraszt egyéb vagyonára korlátozódik. A nem főörökös joga halál esetére szóló rendelkezéssel nem zárható ki és nem korlátozható. Az örökös parasztbirtok elvileg el nem idegeníthető és meg nem terhelhető.”⁹

A korabeli szakirodalom a kötelesség és közösség együttességében a tulajdon világában is egymáshoz közelíthetőnek láttatja az abszolút és relatív jogok, a dologi és kötelmi jogviszonyok világát. Utalnak továbbá arra, hogy a néptárs (Volksgenosse) eszméje szerint a jogviszony alanyai nem ellenfelek, „hanem a közösen kitűzött cél megvalósítására kölcsönösen összeműködő szerződés-társak (Vertragsgenossen).”¹⁰

A szerződési kötelék pedig a népközösség eszmekövébe kapcsolja be, hozza magasabb egységbe a néptársakat. Ez szintiszta ideológia ugyan, de szeretnék visszautalni a Stoll-féle olthalmi érdek kategóriájára, melyből a létrejövő jogviszony „nemcsak a szolgáltatás teljesítéséhez szorosan fűződő kötelezettségeket ölel fel, hanem olyanokat is, amelyek abból adódnak, hogy a feleknek nagyobb behatásuk van, egymás jogtárgyaira. Ez utóbbiakat nevezi Stoll olthalmi kötelezettségeknek...”¹¹

A jogelméleti fejtegetésektől eltávolodva érdekes lehet, hogy az 1934 decemberében Németországba látogató Kerék Mihály (több mezőgazdasági föld tárgyú könyv szerzője) miként szemléltette az Erbhofgesezt átalakító erejét. Észlelte a náci tömegmozgósítás dinamikáját, s kiemeli, hogy Hitlerék a parasztbirtokosokban látják faji gondolatuk letéteményeseit. Rámutat: különbséget tesznek gazda (Landwirt) és paraszt (Bauer) között. Előbbi azért szerez és tart földet, mert jövedelmet hoz, számára ez tőkebefektetés, míg utóbbi a nemzedékeken átszármazott földjén gazdálkodik és hivatásból foglalkozik mezőgazdasággal. Ír a családi gazdaságokról (Erbhof), arról, hogy azt más néven paraszthitbizománynak nevezik (miként majd nálunk is a hitbizományi kisbirtokot). Érdekes, hogy Kerék úgy látja: a kötöttségek, a korlátozások ott is szokatlanok, nem is lelkesednek érte mindenütt, de elfogadják. Nem mondja meg ugyanakkor, hogy ezek esetében mire gondol (pl. a fajiságra).

Az államfordulatként számon tartott hatalomátvétel (Machtergreifung) jelentős szociálpolitikai előrelépést hozott. Az új „mezőgazdasági munkásházák építésénél és a régiiek átalakításánál elsősorban a munkaadó tulajdonát képező cselédlakások emelését támogatja”¹²

A birtokost terhelő kötelezettségeket a hatóságok rendszeresen ellenőrzik, így pl. ha „a munkaadó szociális kötelezettségének súlyos megsértése állapítható meg, arra is van mód, hogy az üzem éléről eltávolítsák, vagy munkatáborba kerüljön”¹³

5. Összegzésként

Álljon itt Erdei Ferenc előadásából egy kiragadott gondolat, amelyet 1943. augusztus 28-án tartott az ún. szárszói konferencián, amikor a Horthy-korszakbeli földkérdésről azt mondta: „Az 1921-es földreform volt a következő fordulat a birtokviszonyok alakulásában azonban ez a reform is nagyobb változásnak ígérkezett, mint amilyen lett belőle. A parasztság akkori nagy politikai jelentősége révén úgy látszott, hogy gyökeresen megváltoztathatók a birtokviszonyok, azonban az távolról sem következett be.

A következő időkben egy telepítési törvény és egy hitbizományi reform szólt bele a birtokviszonyok alakulásába. A telepítési törvény roppant lassú és kismértékű változást jelent, viszont a hitbizományi törvény éppen megkötni igyekszik a jelenlegi birtokállapotot. Annyira jelentéktelen volt mindeddig e két törvény hatása, hogy az 1935-ös összeírás alig mutat más viszonyokat, mint amilyenek 1926-ban voltak.”¹⁴ Erdei ezzel a valót, az igazat mondta ki.

Jegyzetek

1 Peres Zsuzsanna: A magyar „hitbizományi” jog kezdetei (doktori értekezés) Pécs, 2009

2 Peres: i.m. 34. o.

3 Szladits (főszerk.): Magyar Magánjog V. kötet Dologijog. Budapest 1942. 190. o.

Dr. Kolosváry Bálint: A tulajdonjog

4 Stipta István: A tulajdonátruházás szabályozása a két világháború közötti Magyarországon. In: (Eric Stenpien – Miscolczi Bodnár Péter szerk.): A tulajdonátruházás összehasonlító kereskedelmi és üzleti jogi kérdései. Budapest, 2015. 42. p.

5 Stipta: i.m. 41. o.

6 <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93600011>.

TVI&searchlure=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D5oletölt-
ve:201809.02.10:14 56-47. o.

7 Uo.

8 Uo. 56/47-48

9 Jogi előadások a nemzeti szocializmusról. A m. kir. Ferencz József-Tudományegyetem Barátai Egyesületének „Jog- és Államtudományi szakosztályában tartott ELŐADÁSOK 18-22. in. Dr. Szabó Mihály: A nemzeti szocialista magánjog alapelvei. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged 1936. 142-143. o.

10 UO. 145. o.

11 Bán Dániel: Culpa in contrahendo. Felelősség lehetetlen szolgáltatás elvállalásáért. Doktori értekezés. Pécs 2014. 55. o.

12 Dr. Heller András: Föld és munkabér. Egy közép-európai tanulmányút tapasztalatai. Statisztikai Tudósító Kiadása, Budapest 1939. 80. o.

13 Heller: i.m. 85. o.

14 Szárszó 1943. Előzményei, jegyzőkönyve és utóélete. Dokumentumok. (főszerkesztő: Pintér István) Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1983. 316. o.

Dr. Bánfai Edina
PhD hallgató, PTE-ÁJK

A vezető tisztségviselői felelősség alakulása az új Ptk. hatályba lépésétől napjainkig¹

I. Bevezető gondolatok

A vezető tisztségviselők felelősségét érintő, rendelkezésre álló széleskörű joganyag, a szakirodalomban tapasztalható fokozott figyelem és a kialakult bírói², valamint társaságirányítási gyakorlat ellenére mégsem állítható, hogy a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályozás a magyar társasági jog kiforrott területe lenne. A vezető tisztségviselők felelősségét érintő, rendelkezésre álló széleskörű joganyag, szakirodalom és gyakorlat ellenére mégsem állítható, hogy a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályozás a magyar társasági jog kiforrott területe lenne. A gyakorlatban bekövetkező folyamatos változásoknak köszönhetően a vezető tisztségviselők felelősségét érintő jogszabályok módosítása is időről-időre szükségessé válik: 2018 októberében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenes az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselők kimentési lehetőségének hiánya kényszertörlési eljárásban, míg a 2017. évi XLIX. törvény a vezető tisztségviselők jogszerűtlen gazdálkodásért való felelősségére vonatkozó szabályok módosítását tette szükségessé. A vezető tisztségviselők polgári jogi felelősségének kérdése a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk. vagy új Ptk.) hatálybalépése kapcsán és azt követően is jelentős szerephez jutott. A kitüntetett figyelem annak (volt) köszönhető, hogy a Ptk. a korábbi szabályozással ellentétben kimondta a vezető tisztségviselők közvetlen felelősségét harmadik személyekkel szemben. Az új Ptk. által bevezetett, a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni közvetlen

felelősségét a károkozás szándékos voltára tekintet nélkül megállapító rendelkezéssel kapcsolatos aggályok bemutatásán túl, a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni deliktualis felelősségét érintő történeti, jogszabályi háttér ismertetése is közelebb vihet ama kérdés megválaszolásához, hogy az új felelősségi tényállás miért keltett oly jelentős aggodalmat és miért volt szükség annak hatályon kívül helyezésére.

II. A vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni felelősségének történeti háttere

1. A vezető tisztségviselői felelősség a kereskedelmi jog kodifikációjától a 20. század elejéig tartó időszak alatt

Tekintettel arra, hogy a 19. században általános magánjogi törvénykönyv hiányában a vezető tisztségviselők felelősségével kapcsolatos rendelkezéseket is a kereskedelmi törvény szabályozta, nem érdemtelen a kereskedelmi jog kodifikálásáig visszanyúlni a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni felelősségének történeti háttérének feltérképezése érdekében. Magyarországon a kereskedelmi jog kodifikálására a 18-19. században került sor, melynek eredményeként megszületett az 1875. évi XXXVII. tc. (a továbbiakban: kereskedelmi törvény). A kereskedelmi törvény fontosságát, jelentőségét növelte, hogy akkoriban az általános magánjogi kódex hiányában a kereskedelmi törvény volt az az alap, amelyre a kereskedelmi élet körén kívül eső – leginkább kötelmi jellegű jogviszonyokból eredő – jogviták elbírálása során is támaszkodni tudtak.³ A kereskedelmi törvény tartalmazott rendelkezést a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni deliktualis felelősségével kapcsolatban is: az üzletvezetésre jogosult tagok felelősségének mércéjéül a culpa in concreto-t jelölte meg, mely a tagi felelősség általános követelményénél szigorúbb mércét jelentett. Ez alapján az üzletvezetőtől olyan szorgalom és gondosság volt elvárható, amelyet saját ügyeiben szokott tanúsítani.⁴ A keres-

kedelmi törvény 89. §-a értelmében, ha a részvénytársaság igazgatóságának tagja az ügylet megkötésével az alapszabály vagy a megbízás határain túlment, akkor felelőssége egyetemleges volt a társasággal.

A kereskedelmi törvényt követően az 1930. évi V. tc. a korlátolt felelősségű társaságról és a csendes társaságról jelentette a következő állomást a társaságok szabályozása terén. A törvénycikk vonatkozásában elmondható, hogy főszabály alapján a társaság felelt azért a kárért, melyet ügyvezetője az ügykörébe eső tennivalók teljesítése közben harmadik személynek vétkesen okozott.⁵

2. A rendszerváltást megelőző időszak

A szocialista ideológia, viszonyok, valamint az ezek szolgálatába állított jog egyre nagyobb térnyerésével párhuzamosan a társasági jog fejlődése hanyatlásnak indult. A szocialista jog időszaka nem kedvezett a jogi személyeknek sem a kollektívizmus széleskörű elterjedtsége miatt.⁶ Az állami vállalat és a szövetkezet⁷, mint szocialista gazdasági szervezet jelentette hosszú évtizedekig a természetes személyeken kívüli jogalanyok fő típusait.⁸ Az állami vállalatok létesítésének és működésének jogszabályi alapja az 1950. évi 32. számú törvényerejű rendelet volt. Nem hozott különösebb változást a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) sem. A kereskedelmi törvény közkereseti társaságokra-, korlátolt felelősségű társaságokra-, valamint a részvénytársaságokra vonatkozó rendelkezései hatályban maradtak. Megszűnt ugyanakkor egy időre a betéti társaság alapításának lehetősége.⁹

Az 1970-es évek elején a vezető állású dolgozók töltötték be a mostani vezető tisztségviselők szerepét. Munkajogi értelemben vezető állásúnak minősültek „az osztályvezetők, az ezzel egy tekintet alá eső és az ezeknél magasabb beosztású dolgozók”. A dolgozó (és a szövetkezeti tag) által harmadik személynek okozott kárért jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató (illetve a szövetkezet) volt felelős. Ha azonban a dolgozó (vagy a tag) a kárt szándékos bűncselekménnyel okozta, a vállalattal (vagy szövetkezettel) egyetemlegesen felelt. A ma-

gasabb szintű elvárhatósági mérce a fegyelmi felelősség körében jutott érvényre: a vezető állású dolgozók fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályai az általánosnál szigorúbbak voltak. A vezetőkkel szemben ugyanis az átlagost meghaladók voltak az „erkölcsi-politikai követelmények”, illetve a rájuk irányadó elévülési idő is hosszabb volt¹⁰ az általánosnál.¹¹

3. A rendszerváltásnak köszönhetően bekövetkezett változások

A rendszerváltásnak köszönhetően a jogi személyek tekintetében is megfigyelhető volt egy – főleg a gazdasági szereplők számával, összetételével jellemezhető – struktúra-átalakulás. Az 1990-es években gyökeresen megváltozott a magyar gazdaság szervezeti rendszere. A korábban domináns állami vállalatok és szövetkezetek helyett a gazdasági társaság vált a gazdaság meghatározó intézményi formájává. A kilencvenes évtizedben lezajlott változások dinamikáját jól mutatja, hogy a vállalkozások száma féltucatnyi esztendő alatt közel megháromszorozódott, és a centralizált szervezeti struktúrát leváltva, az ezredfordulóra Magyarország a kisvállalkozások országává vált.¹² Az egyéni és a társas vállalkozások egészére vonatkozóan az 1995-1997-es évekre tehető annak a folyamatnak a lezárulása¹³, aminek során az 1989 utáni gazdasági átalakulás a gazdasági szervezetek számának alakulása tekintetében a végéhez ért.¹⁴ Az előbbieken kifejtett változásoknak köszönhetően a már gazdasági élet vezetői is gazdasági társaságoknál töltöttek be vezetői tisztséget túlnyomó többségben. A gazdaság szervezeti rendszerében bekövetkezett változás miatt szükség volt a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: első Gt.) felváltására, mely az 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: második Gt.) által valósult meg. A második Gt. valamennyi társasági formára irányadó általános szabályként mondta ki a következőt: „A társaság felelős azért a kárért, amelyet vezető tisztségviselője e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott”¹⁵. Döntő fontosságú volt már akkor is, hogy a vezető tisztségviselő képviselési jogkörében, ügykörében eljárva, vagy a vezető tisztségviselői jogkörében eljárva okozta-e a kárt. Ennek a tekintetben volt jelentősé-

ge, hogy a társaság vagy a vezető tisztségviselő felelt-e a harmadik személlyel szemben a szerződésen kívül okozott kárért. Ha a vezető tisztségviselő az imént említett ügykörében, illetve jogkörében eljárva okozta a kárt, akkor harmadik személlyel szemben csak a társaság felelt. Lényegében ez volt a helyzet az első Gt. alapján is, de még abban az esetben is, ha a Gt. nem mondta volna ki, ugyanerre az eredményre lehetett jutni a régi Ptk. alapján is.¹⁶ Harmadik személy tehát nem perelhette közvetlenül a vezető tisztségviselőt azon az alapon, hogy az a vezetői jogkörében tanúsított valamely magatartással vagy mulasztással neki kárt okozott. Tekintettel arra, hogy a vezető tisztségviselő ilyen esetekben nem a saját nevében, hanem a társaság nevében járt el, még jogellenes és felróható károkozó magatartása esetén sem érvényesíthette a harmadik személy az igényét közvetlenül vele szemben.¹⁷ Hogy mindez a gyakorlatban hogyan is valósult meg, azt jól példázza a Legfelsőbb Bíróság következő ügyben hozott határozata:¹⁸

„Az alperes ügyvezetésével működő kft. vágóhíd rekonstrukció céljára állami támogatásban részesült, amelynek pénzügyi lebonyolítása úgy történt, hogy a felperes bank megelőlegezte az összeget a kft.-nek. Amikor azonban az állami támogatás ténylegesen átutalásra került a bankhoz, a bank azt tévedésből ismételtlen a kft. számlájára utalta, ahonnan azt a felperes felvette. Ily módon egy 10 000 000 forintos összeg kétszeresen került a kft. javára kifizetésre. A tévedést a bank nem vette észre, az csak a kft. felszámolása során derült ki. A kft. elismerte, hogy jogalap nélkül vett fel 10 000 000 forintot, azonban azt fizetéseképtelensége folytán nem tudta visszafizetni. A felperes bank a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdése alapján kártérítés címén kérte kötelezni a kft. ügyvezetőjét a 10 000 000 forint megfizetésére. Az alperes ügyvezető azzal védekezett, hogy ő jóhiszeműen járt el, a pénz pedig a kft. – sajnos veszteséges – működése során került felhasználásra. Az elsőfokú bíróság elutasította a bank keresetét azzal az indokolással, hogy a kft. tartozásáért az ügyvezető nem tehető felelőssé. A kft. számlájáról pénz felvétele az ügyvezető részéről egyébként sem valósít meg jogellenes magatartást.”¹⁹

A Legfelsőbb Bíróság, mint másodfokú bíróság megerősítette az elsőfokú bíróság indo-

kolását, miszerint a nem saját nevében, hanem a társaság képviselőjében eljáró ügyvezetővel szemben még jogellenes és felróható magtartás esetén sem lehetne igényt érvényesíteni. Megállapította továbbá, hogy a vezető tisztségviselő által e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott kárért a társaság felelős. Az ügyvezető felelősségét csak abban az esetben lehetett volna megállapítani, ha az ügyvezető nem az ügykörében, jogkörében eljárva okozta volna a kárt.²⁰ Ha a vezető tisztségviselő például bűncselekményt is megvalósító magatartással okozott volna kárt harmadik személynek, akkor a régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alapján már saját személyében is felelős lett volna az általa okozott kárért. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság Pfv. VI. 22 309/1998/4. számú ítélete, melyben kifejtésre került, hogy a saját személyében elkövetett bűncselekményt is megvalósító károkozásért a vezető tisztségviselő felelősséggel tartozik tekintettel arra, hogy a társaság csak azért a kárért felelős, amelyet vezető tisztségviselője az ügykörébe tartozó tevékenységgel okoz harmadik személyeknek. A bűncselekmény elkövetése azonban nyilvánvalóan nem egy vezető tisztségviselő ügykörébe tartozó tevékenység, magatartás még akkor sem, ha a bűncselekmény elkövetését az ügyvezetői tisztség tette lehetővé számára.

A második Gt. 123. § (2) bekezdésének értelmében a korlátolt felelősségű társaság ügyvezetőjének a képviselői jogát a társasági szerződés korlátozhatta, azonban a gyakorlatban nem egyszer megállapítást nyert,²¹ hogy a korlátozás harmadik személyekkel szemben hatálytalan.²²

4. A 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

Magyarország 2004-ben úgy vált az Európai Unió tagállamává, hogy az 1995 és 2005 közötti évtizedben az Európai Unió társasági joga rendkívül sokat fejlődött. A második Gt. felülvizsgálatára egyrészt – emiatt – jogharmonizációs okokból, másrészt a második Gt. hatályba lépése utáni gyakorlati tapasztalatok miatt is szükség volt. Mindezek felül a mindeközben végbemenő gazdasági jogot érintő jogalkotás, így a tőkepiaci jog, a versenyjog, a számviteli jog fejlődése, változása is indokoltta tette a má-

sodik Gt. szabályainak újra gondolását. Annak ellenére, hogy a 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról (harmadik Gt., a továbbiakban: Gt.) – csak úgy, mint a második Gt. – az első Gt. szerves fejlődésének tekinthető, a Gt. már nem tekinthetett el az angol–amerikai jogi intézményrendszer európai jogba való erőteljes megjelenésétől sem. Ez a hatás leginkább a részvénytársaságokat érintő szabályozás terén jelent meg a felelős társaságirányítás megjelenésével, térhódításával.²³

A Gt. alapján a vezető tisztségviselők kártérítési felelőssége kizárólag a társasággal szemben állt fenn. A Gt. 30. § (1) bekezdése kimondta, hogy a társaság felelős azért a kárért, amelyet vezető tisztségviselője e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott. A Gt. 30. § (2) bekezdése alapján a vezető tisztségviselők a társaság ügyvezetését az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal – és ha a Gt. kivételt nem tett – a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján voltak kötelesek ellátni. A vezető tisztségviselők a polgári jog általános szabályai szerint feleltek a társaságnak okozott kárért. A Gt. 30. § (1) bekezdéséből következett, hogy a vezető tisztségviselő nem volt felelős az ügykörébe tartozó tevékenységgel okozott kárért harmadik személyek irányába. A Gt. 29. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a képviselői jogkör korlátozása harmadik személyekkel szemben nem volt hatályos, ezért a vezető tisztségviselő jogkörének túllépése esetén harmadik személyekkel szemben soha nem minősült álképviselőnek.²⁴ A vezető tisztségviselő által kötött ügylet érvényesnek számított, amelyért a gazdasági társaságnak helyt kellett állnia. A jogkörét túllépő vezető tisztségviselő felelőssége pedig csak a társaság irányában állt fenn a Gt. 30. § (2) bekezdése szerint.²⁵

III. A vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni felelőssége az új Ptk. hatálybalépését követően²⁶

1. A vezető tisztségviselők felelőssége a 6:541. § alapján

Tekintettel az új Ptk. által, a felelősség szétválasztása terén bevezetett változásra²⁷, a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó kontraktuális, illetve deliktuális szabályok is a Ptk. eltérő Könyveiben kerültek szabályozásra. A Ptk. 3:24. §-a alapján a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége során a jogi személynek okozott kárért a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályai szerint felel a jogi személlyel szemben. Ezzel szemben a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni felelőssége a Hatodik Könyvben, a deliktuális felelősségi szabályok körében került szabályozásra, mégpedig oly módon, hogy a 6:541. § kimondta, hogy ha a jogi személy vezető tisztségviselője e jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel.²⁸ Ez a rendelkezés a korábbi megoldáshoz képest újításnak számított, hiszen a régi Ptk. nem tartalmazott a jogi személy vezető tisztségviselőjére vonatkozó, a jogi személlyel egyetemleges kártérítési felelősséget előíró szabályt és korábban a vezető tisztségviselő a Gt. alapján sem felelt közvetlenül harmadik személyekkel szemben, a Gt. 30. § (1) bekezdése ugyanis kimondta, hogy a társaság felelős azért a kárért, amelyet vezető tisztségviselője e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott. A vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni deliktuális felelősségét szabályozó 6:541. § már a Ptk. hatálybalépését megelőzően megszüntette a szakmát és sokakból ellenérzéseket váltott ki. A rendelkezés igen rövid időn belül vitatottá vált vagy, ahogy Vékás Lajos professzor fogalmazott: „ez volt az első kifejezetten mondvacsinált probléma az új polgári törvénykönyvvel kapcsolatban”.²⁹

2. A 6:541. § hatályon kívül helyezése

A vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni közvetlen felelősségével kapcsolatos problémára a megoldást a 2016 júniusában elfogadott Ptk-t módosító csomag jelentette, mely a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályokat is érintette. A vonatkozó módosítás ellen többen tiltakoztak³⁰, de a több okból kifolyólag is komoly aggodalmat keltett, a 6:541. §-ában szabályozott új felelősségi tényállást a T/10528. számú törvényjavaslat elfogadásával végül hatályon kívül helyezték.

2.1. A Ptk. 6:541. §-ával kapcsolatban felmerült problémák

Kérdésként merült fel a 6:541. § vonatkozásában, hogy a jogalkotó a jogi személy felelősségét kívánta-e megállapítani a vezető tisztségviselő szerződésen kívüli károkozásáért vagy fordítva. „A károsulttal szemben a vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel.” Az előbbi megfogalmazás miatt sokan arra a következtetésre jutottak, hogy a társaság károkozása esetén a jogi személy mellett felel egyetemlegesen a vezető tisztségviselő, tehát a jogalkotó a társaság mellé helyezi a vezető tisztségviselőt. Pedig éppen ennek az álláspontnak az ellenkezőjéről volt szó: a szakasz értelmében a kárt a vezető tisztségviselő okozta, és mellette felelt egyetemlegesen a társaság, mégpedig a károsult érdekében a követelés kielégítésének megerősítése végett. A törvény szövege úgy szólt, hogy „ha a vezető tisztségviselő e jogviszonyával összefüggésben kárt okoz”. Tehát nyilvánvaló, hogy nem a jogi személy okozhatta a kárt, hanem a vezető tisztségviselő. A károkozó magatartást a vezető tisztségviselő fejthette ki, de mivel a társaság érdekében, a jogviszonyával összefüggésben tette, egyetemlegesen felelt a társasággal.³¹ A más személy által okozott kárért való felelősség szabályai esetében általában – és ebben az esetben is – arról van szó, hogy a jogalkotó a saját magatartásával közvetlenül kárt okozó személy helyébe, illetve mellé felelősként egy másik személyt, a közvetett károkozót állítja.³² Tehát a jogalkotó a társaság, mint felelőssé tett személy vagyona mellett a vezető tisztségvi-

selő, mint tényleges károkozó vagyont is kielégítési alapként kívánja biztosítani a károsult számára – elősegítve ezáltal a károsult fokozott vagyoni érdekeinek védelmét.

Sokan úgy értelmezték a vitatott rendelkezést, hogy a vezető tisztségviselők a saját vagyonukkal felelnek majd, ha a társaság nem tudja valamely tartozását kifizetni. Azonban ez az álláspont sem bizonyult helytállónak. Nem erről volt szó, hanem kizárólag a szerződésen kívüli felelősségről, és éppen ellenkező volt az értelme: nem a vezető tisztségviselő felelt a társaság helyett, hanem pont hogy a társaság is belépett felelősként a vezető tisztségviselő mellé.

A fentiekben felül a visszaélés szerű joggyakorlás, valamint a szándékos károkozás kérdése kapcsán is komoly aggályok merültek fel a 6:541. § vonatkozásában. Az új Ptk. koncepciójáról szóló 1003/2003. (I.25.) Kormány határozat (a továbbiakban: Ptk. Koncepció) a vezető tisztségviselő károkozásának előfeltételeként még azt követelte meg, hogy a vezető tisztségviselő a kárt szándékos bűncselekménnyel vagy szabálysértéssel okozza. A Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez (a továbbiakban: Szakértői Javaslat) pedig egy olyan felelősségátviteli tényállás kimondását tartotta szükségesnek, ahol tényállási elem, hogy a vezető tisztségviselő a jogi személlyel fennálló jogviszonyával visszaélve szándékos magatartással okozzon kárt.

A szakirodalomban kialakult egy olyan álláspont, miszerint a Ptk. 6:541. §-ában írt tényállásból helytelenül maradt ki a joggal való visszaélés követelménye, vagyis az, hogy a vezető tisztségviselőt csak abban az esetben terheli felelősség a károsulttal szemben, ha a jogi személlyel fennálló jogviszonyával a károsult rovására, azzal visszaélve okoz kárt. E szerint az álláspont szerint egy vagy több, a tételes jog által egyértelműen nevesített joggal való visszaélést megvalósító magatartás kifejtése szükségképpen speciális előfeltétel kellett volna, hogy legyen.³³ Véleményem szerint azonban ez a megoldás jelentősen leszűkítette volna a vezető tisztségviselők felelősségre vonásának lehetőségét, hiszen az élet és a gyakorlat könnyedén haladhatta volna meg a tételes jog által nevesített magatartások körét: például olyan magatartással történő károkozás esetén,

mely nem sorolható a nevesített magatartások közé, mégis joggal való visszaélést valósít meg. Másrészt e tényállás megalkotásának indoka nem az volt, hogy a jogviszonyaikkal visszaélő vezető tisztségviselőket felelősségre lehessen vonni. Nem beszélhetünk például joggal való visszaélésről abban az esetben, mikor egy vezető tisztségviselő a társaság nevében eljárva tárgyal egy leendő partnerrel, ügyféllel és a tárgyalás után összetör egy drága vázát, a vezető tisztségviselő partner, ügyfél (harmadik személy) általi közvetlen felelősségre vonhatósága azonban indokolt.

Talán az előbbieknél is komolyabb aggodalmat keltett, hogy a norma szövegéből kimaradt a szándékosság követelménye, amit a gyakorlatban volt, hogy úgy értelmeztek, hogy a vezető tisztségviselők felelőssége nem csak szándékos károkozás esetén állapítható meg egyetemlegesen harmadik személyekkel szembeni károkozás esetén. A gyakorlatban megfigyelhető ellentmondások, ellentmondásos értelmezés mellett nem volt egy egységes álláspont a jogirodalomban sem a tekintetben, hogy követelmény-e a szándékos károkozás az egyetemlegesség megállapításához.

2.2. A 6:541. § hatályon kívül helyezésének indoka

A Ptk. felülvizsgálatának egyik eredményeként a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályok rendezése körében a vezető tisztségviselők szerződésen kívüli károkozásáért egyetemleges felelősséget megállapító és a sokak által vitatott 6:541. §-t hatályon kívül helyezték, mellyel párhuzamosan a Ptk. 3:24. §-át egy új (2) bekezdéssel egészítették ki. Eszerint a vezető tisztségviselő által e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott károkért a jogi személy felel. Ha azonban kárt a vezető tisztségviselő szándékosan okozta, a jogi személlyel egyetemlegesen felel. A 6:541. § hatályon kívül helyezésére és a 3:24. § (2) bekezdésének kiegészítésére, illetve az előbbieik indokára magyarázatul szolgál a T/10528. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról (a továbbiakban: Törvényjavaslat).

A Törvényjavaslat Általános indokolásában olvasható, hogy a gyakorlat másként értelmez-

te ezt az új felelősségi tényállást, mint ami a vonatkozó szakirodalom szerint az eredeti jogalkotói szándék lett volna. Az eredeti jogalkotói szándék a Törvényjavaslatban meghatározottak alapján az volt, hogy a következő feltételek együttes fennállása esetén legyen megállapítható a vezető tisztségviselők felelőssége: „(a) a jogi személy szerződéses viszonyain kívül jár el, (b) a kárt okozó esemény, magatartás a vezető tisztségviselői minőségével összefüggő volt, (c) a magatartás felróható volt és (d) a vezető tisztségviselő a kárt előre látta vagy előre láthatta volna”.³⁴ Ebből a meghatározásból nem feltétlenül következik, hogy az lett volna a jogalkotói cél, hogy a vezető tisztségviselők csak szándékos károkozás esetén felejenek egyetemlegesen harmadik személyekkel szemben és a vonatkozó szakirodalom jelentős része is arra a megállapításra jutott, hogy a Ptk. 6:541. §-a alapján a vezető tisztségviselők felelősségének megállapításához nem feltétel, hogy a vezető tisztségviselő a kárt szándékosan okozza.

Az új Ptk. magyarázata a következőket tartalmazza a fent nevezett paragrafussal összefüggésben:

„Ez a rendelkezés kiterjeszti az alkalmazottert való kárfelelősséget, miközben egyúttal a felelősség áttörését is jelenti. Ez a szabály a vezető tisztségviselő önálló felelősségét teremti meg, *amelyhez nem feltétel a szándékos károkozás*.”³⁵

A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal című könyv a következőket említi a hatályon kívül helyezett szakasz vonatkozásában:

„A Ptk. tehát elhagyja a közvetlen felelősség megállapításának feltételül a jogi személyiséggel való visszaélés kritériumát, egyrészt azért, mert az alkalmazott, a tag szándékos károkozása szinte kivétel nélkül a visszaélés eszközével történik, másrészt viszont azért, mert a közvetlen felelősségi szabályt tovább szigorítja. Ugyanezért mondja ki a vezető tisztségviselő károkozásáért való közvetlen felelősségét – mégpedig *a károkozás szándékosságától függetlenül* –, amely esetben a felelősség a jogi személlyel egyetemleges, azaz... A szabályt a jogi személy vezető tisztségviselőjével szembeni szigorúbb elvárhatósági követelmények indokolják.”³⁶

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárjában pedig az alábbiakat találjuk:

„Mindezekből a jogalkotó azt a következtetést vonta le, hogy a vezető tisztségviselőkre a tagtól eltérő, szigorúbb, a betudás elvét áttörő szabályozásra van szükség. A törvény a végső szövegében a vezető tisztségviselővel szemben támasztott szigorúbb követelményekre tekintettel ezt *nem köti sem a magatartás szándékos voltához, sem pozíciójával való visszaéléshez.*”³⁷

A fentiekben bemutatott szakirodalmi álláspontokkal ellentétben – más szakirodalmi álláspontokkal összhangban – a Törvényjavaslat alapján, a 3:24. § (2) bekezdés értelmében a vezető tisztségviselő által e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott károkért a jogi személy felel és a vezető tisztségviselő a korábbi szabályozással ellentétben csak abban az esetben felel a jogi személlyel egyetemlegesen, ha a kárt a vezető tisztségviselő szándékosan okozta.³⁸

A Törvényjavaslat szerint az értelmezési bizonytalanságot tovább növelte és a 6:541. § hatályon kívül helyezését indokolta az a vitatott kérdés is, hogy a Ptk. 6:541. §-a alkalmazható-e abban az esetben is, ha a károsult és a jogi személy között jogviszony áll fenn. A kérdéssel foglalkozó szakmai vélemény szerint ennek a kérdésnek az eldöntése és az értelmezési bizonytalanságok feloldása nem történhetett a joggyakorlat által. A vezető tisztségviselő felelőségének egységes meghatározása kétségtelenül azzal az előnnyel jár, hogy immár nem merül fel értelmezési kérdésként az, hogy a károsult és a jogi személy között fennállt-e jogviszony vagy sem, hanem annak a kérdésnek van csupán jelentősége, hogy a vezető tisztségviselő a károkozásakor e jogkörében járt-e el.

IV. A vezető tisztségviselők jogszerűtlen gazdálkodásért való felelőségét előíró módosított szabály(ok)

Mindamellet, hogy az új Ptk. hatályba lépése óta a 2016. évi LXXVII. törvény hatályon kívül helyezte a Ptk. korábbi 6:541. §-át és módosította a Ptk. 3:24. §-át, a jogalkotó a vezető

tisztségviselők jogszerűtlen gazdálkodásért való felelőségét érintő szabályokat is jelentős mértékben módosította. 2017. július 1-én hatályba lépett a 2017. évi XLIX. törvény, mely a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 33/A. §-át módosította, valamint a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 118/B. §-át szabályozta volna újra, aminek eredményeképpen két új, módosított tartalmú felelőségátviteli tényállás jött (volna) létre a vezető tisztségviselők vonatkozásában.³⁹

A Cstv. 33/A. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: A hitelező vagy - az adós nevében - a felszámoló a felszámolási eljárás alatt keresettel kérheti az illetékes bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseketelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően a vezetői feladataikat nem a hitelezők érdekeinek figyelembevételével látták el, és ezzel okozati összefüggésben a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítése más okból megghiúsulhat. A bekezdés alkalmazásában a hitelezői érdekeket figyelmen kívül hagyó tevékenységnek minősül az is, ha a vezető elmulasztotta a környezetkárosodás megelőzésére, a környezetkárosítás abbahagyására, illetve a kármentesítésre vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségeket, és ennek következtében a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítése megghiúsulhat. Ha többen közösen okoztak kárt, felelőségük egyetemleges.

A vezető tisztségviselők jogszerűtlen gazdálkodásért való felelőségét megállapító jogszabályok célja, hogy csődközeli helyzetben visszatartsák a vezető tisztségviselőket a hitelezői érdekeket sértő, indokolatlan mértékű kockázatvállalástól. A fenti, módosított jogszabályhely többek között pontosította, hogy a vezető tisztségviselővel szemben indított keresetnek mi lehet a tárgya. A törvénymódosítás egyik legfontosabb pozitívumának tartják, hogy a jogalkotó megteremtette a jogszabályi konzisztenciát a Ptk., a Cstv. és a Ctv. vezető tisztségviselőre vonatkozó felelőségátviteli

szabályai között. A vonatkozó jogszabályok közötti összhangot a Cstv. 33/A. § (14) bekezdése, valamint a Ctv. 118/A. § (7) bekezdése segíti elő, melyek értelmében – a meghatározott feltételek fennállása esetén – a vezető tisztségviselők polgári jogi felelősségének megállapítására és a velük szembeni, szerződésen kívüli kárfelelősség alapján kártérítési igény érvényesítésére a módosított szakaszokban foglaltak alapján kerülhet sor, ha a jogi személy jogutód nélküli megszűnésére felszámolási eljárásban, illetve kényszertörlési eljárásban kerül sor.⁴⁰

1. A vezető tisztségviselő felelősségét megalapozó magatartások

A vezető tisztségviselő felelősségének megállapítására a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet – amelytől kezdve a vezető tisztségviselő előre látta vagy ésszerűen előre láthatta, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékségkor kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket – bekövetkezését követően, a Cstv.-ben szabályozott vezető tisztségviselői magatartások tanúsítsa esetén kerülhet sor. A vezető tisztségviselő tehát nem felel a hitelezők irányában a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezése előtt tanúsított, az adós vagyont hátrányosan érintő tevékenységért. Ez a vezető tisztségviselő gazdálkodó szervvel szembeni felelősségét alapozhatja meg.

A vezető tisztségviselő felelőssége megállapításának feltétele, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezését követően vezető tisztségviselői feladatait nem a hitelezők érdekeinek figyelembe vételével látta el és olyan magatartást tanúsított, amely az adós vagyona negatívan hatott, magatartása következtében a vagyon csökkent. Tipikus felróható (szándékos vagy gondatlan) vagyont csökkentő magatartás például, ha a vezető tisztségviselő: kirívóan ésszerűtlen kockázatot vállalt és ennek következtében az adóst kár érte; vagy az adós meglevő vagyont a felszámolónak nem adta át, annak sorsáról nem tudott számot adni; vagy a vezető tisztségviselői tevékenység gyakorlása során a saját, illetve családja, az érdekeltségi körébe tartozó másik vállalkozás érdekeit tartotta szem előtt és ezzel az adósnak kárt okozott; vagy kirívóan ésszerűtlen üzleti döntések meghozatalával a hitelezők kielégí-

tési alapját elvonta. A hitelezők érdekeit sérítő vagyonsökkenés megvalósulhat a vezető tisztségviselő felróható – szándékos vagy gondatlan – passzív magatartásával, azaz mulasztással is. Tipikus mulasztásként értékelt cselekmény például, ha az elsőfokú, nem jogerős adótartozást megállapító határozat kézhezvételét követően a vezető tisztségviselő nem képez céltartalékot és e függő kötelezettséget teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az adós vagyonával történő gazdálkodás során. A függő kötelezettségekre ugyanis a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény alapján céltartalékot kell képezni.

A törvénymódosítás értelmében a Ctv. nem tartalmazott hatályba léptető rendelkezést a 2017. évi XLIX. törvény kapcsán.

2. A vezető tisztségviselő felelősség alóli mentesülése

A Cstv. 33/A. § (4) bekezdés értelmében mentesül a felelősség alól a vezető, ha bizonyítja, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően nem vállalt az adós pénzügyi helyzetéhez képest indokolatlan üzleti kockázatot, illetve az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői veszteségek elkerülése, csökkentése, továbbá az adós gazdálkodó szervezet legfőbb szerve (döntéshozó szerve) intézkedéseinek kezdeményezése érdekében. A Cstv. ezen, kimentésre vonatkozó rendelkezései szigorúbbak a Ptk. rendelkezéseinél.

A vezető tisztségviselő felelősségének megállapítására irányuló perben a felperes terhére esik annak bizonyítása, hogy:

- 1) az alperes vezető tisztségviselőként tevékenykedett a releváns időszakban,
- 2) a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezett és annak mi volt az időpontja
- 3) az adós gazdálkodó szervezet vagyonaiban vagyonsökkenés következett be,
- 4) a hitelezői érdekek elsődlegessége/figyelembe vétele követelményének megsértésével a vezető tisztségviselő olyan magatartást tanúsított, amelyet a Cstv. szankcionál,

- 5) okozati összefüggés áll fenn a vezető tisztségviselő előző pontbeli magatartása és a vagyonsökkenés között.

V. A vezető tisztségviselők felelősségét érintő gyakorlatból: alaptörvény-ellenes az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselők kimentési lehetőségének hiánya kényszertörlési eljárásban

2018 októberében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenes a Ctv. 9/C. §-a. A Ctv. 9/C. §-a alapján, ha a cég cégjegyzékből történő törlésére kényszertörlési eljárásban kerül sor, a cégbíróság – a Ctv.-ben meghatározott kivétellel – eltiltja azt a személyt, aki a kényszertörlési eljárás megindításának időpontjában vagy az azt megelőző évben vezető tisztségviselő, korlátlanul felelős tag, korlátolt tagi felelősséggel működő gazdasági társaságban többségi befolyással rendelkező tag volt. Az eltiltott személy a cég jogerős törlését követő öt évig nem szerezhet gazdasági társaságban többségi befolyást, nem válhat gazdasági társaság korlátlanul felelős tagjává, egyéni cég tagjává, továbbá nem lehet cég vezető tisztségviselője. A Ctv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén e szabályt kell megfelelően alkalmazni akkor is, ha a cég törlésére felszámolási eljárásban történő megszüntetést követően kerül sor. A Ctv. előbbieken bemutatott, 9/C. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy aránytalan alapjog-korlátozásra vezet, hogy az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselőnek nincs lehetősége, hogy kizárja a kényszertörléshez vezető okok létrejöttében való személyes közrehatását. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság 2018. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Ctv. 9/C. §-át.

Az eljárással érintett ügyben a cégbíróság végzésével elrendelte a cég kényszertörlését, egyúttal rendelkezett az egyedüli tag és vezető tisztségviselő eltiltásáról. E végzés ellen a vezető tisztségviselő fellebbezést terjesztett elő, melyben előadta, hogy a kényszertörlési eljárás megindításához vezető eljárás megindulásakor

már nem volt a cég vezetője, így a cég törlése nem róható terhére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eltiltás bevezetésének indoka a jogalkotó részéről a közérdek és a hitelezői érdekek védelme volt a tisztségükkel visszaélő vezető tisztségviselőkkel szemben. A jogalkotó ezen túlmenően abból indult ki, hogy a kényszertörlési eljárás eredményeként bekövetkezett törlés jellemzően felróható a vezető tisztségviselőnek. A támadott szabályozás szerint a felelősség alapja a vezetői tisztség adott időszakon belüli betöltése, és a cég kielégítetlen tartozásának ténye: ezekhez a jogalkotó a felróhatóság megdönthetetlen törvényi vélelmét fűzi. Az Alkotmánybíróság szerint e törvényi vélelem egy súlyos, a cselekménnyel arányba nem állított személy elleni jogkövetkezmény alkalmazására vezet, amely tekintetében a jogalkotó nem biztosított lehetőséget a törvényi vélelem megdöntésére. Következésképpen aránytalan alapjog-korlátozásra vezet, hogy az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselőnek nincs lehetősége a kimentésre: a vezető tisztségviselőnek nincs lehetősége, hogy kizárja a kényszertörléshez vezető okok létrejöttében való személyes közrehatását azaz, hogy a törvényi vélelmet érdemben megdönthesse. Ezen felül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az sem biztosított, hogy a bíróság a vezető tisztségviselő magatartásához mérten arányosan alkalmazza az eltiltás szankcióját.⁴¹

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította a Ctv. 9/C. §-ának alaptörvény-ellenességét és az abban foglaltak 2018. december 31-i dátummal történő hatályon kívül helyezését, új jogi keretekre van szükség a vezető tisztségviselőkkel szemben, a kényszertörlési eljárások során alkalmazott eltiltások vonatkozásában. A T/2936. sz. törvényjavaslat értelmében a Ctv. 9/C. §-a a következőképpen rendezné a kialakult inkonzisztenciát: a 9/C. § (1) bekezdés vonatkozásában, a törvényjavaslatban foglaltak értelmében, ha a cég cégjegyzékből történő törlésére különleges törvényességi felügyeleti eljárást követően kényszertörlési eljárásban kerül sor, a cégbíróság eltiltja a cégnek a kényszertörlési eljárás megindításának időpontjában bejegyzett vezető tisztségviselőjét, korlátlanul felelős tagját, korlátolt tagi felelősséggel működő gazdasági társaságban többségi befolyással rendelke-

ző tagját. A Ctv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén e szabályt kell megfelelően alkalmazni akkor is, ha a cég törlésére felszámolási eljárásban történő megszüntetést követően kerül sor. A törvényjavaslatban foglalt 9/C. § (5) bekezdés alapján a cégbíróságoknak bizonyos feltételek fennállása esetén lehetőségük lesz a vezető tisztségviselőkkel szemben alkalmazott eltiltás mellőzésére: a cégbíróság mellőzi az eltiltást, ha a kénysztörlési eljárás iratai és a Ctv. 117/A. § (3a) bekezdés szerinti nyilatkozatban foglaltak alapján egyértelműen megállapítható, hogy az érintett személy a tőle elvárható minden intézkedést megtett a céget terhelő jogszabályi rendelkezések teljesítése érdekében.⁴² Az eltiltás céljára figyelemmel az Alkotmánybíróság azt tartaná indokoltnak, hogy az eltiltást csak olyan személyekkel szemben alkalmazzák, akik a kénysztörlésre vezető törvényességi felügyeleti eljárásra magatartásukkal vagy mulasztásukkal okot adtak, valamint eljárásuk, magatartásuk vagy mulasztásuk és a törvénysértő állapot között megállapítható az okozati összefüggés.

A fentiekben ismertetett, a Ctv. 9/C. §-át érintő új szabályok – a törvényjavaslat elfogadása esetén – 2019. január 1-jén lépnek hatályba.

VI. Záró gondolatok

A vezető tisztségviselők polgári jogi felelősségét érintő joganyag és gyakorlat folyamatosan változik. Az új Ptk. hatályba lépése előtt korábban a vonatkozó magyar jogszabályokban nem került alkalmazásra a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni közvetlen felelősségét a szándékos károkozásra tekintet nélkül megállapító rendelkezés. A magyar jogtól idegen megoldást tartalmazó, az új Ptk.-ban foglalt 6:541. § hatályba lépésével egy időre bővült azon károkozások köre, amelyek esetén a vezető tisztségviselők a jogi személlyel egyetemleges helytállásra voltak kötelezettek. A Ptk. 6:541. §-a alapján még meg lehetett állapítani egy vezető tisztségviselő egyetemleges felelősségét ha például a társaság veszélyes anyagot tartalmazó tárolójának a falazata megrepedt és a tározóból kiömlő szennyező anyag harmadik személyeknek kárt okozott és a vezető elmu-

lasztotta teljesíteni ellenőrzési kötelezettségét. A 6:541. § hatályon kívül helyezésének, illetve a 3:24. § kiegészítésének köszönhetően, tekintettel arra, hogy az effajta károk nem a vezető tisztségviselők szándékos károkozása folytán keletkeznek, a vezető tisztségviselők nem felelnek értük harmadik személyekkel szemben. Ma már a norma szövegéből is egyértelmű, hogy a társaság felel a vezető tisztségviselő által e jogviszonyával összefüggésben, harmadik személynek okozott kárért. A vezető tisztségviselők felelőssége pedig csak szándékos károkozás esetén egyetemleges. A 6:541. § által bevezetett többletbiztosíték eltűnt.

A Ptk. vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni deliktualis felelősségét érintő szabályainak módosulása mellett a Cstv., valamint a Ctv. vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó rendelkezései is változtak a közelmúltban. A jogszerűtlen gazdálkodásért való felelősség körében a módosított Cstv.-beli rendelkezés pontosította, hogy a vezető tisztségviselővel szemben indított keresetnek mi lehet a tárgy. A Ctv. pedig annak köszönhetően egészülhet ki a vezető tisztségviselők felelősség alóli mentesülésének lehetőségét tartalmazó szabállyal, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenes az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselők kimentési lehetőségének hiánya kénysztörlési eljárásban.

Jegyzetek

1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

2 A bírói jogalkotás, mint a jogképződés egyik különleges formájáról John Austin is megemlékezett. Austin gondolatainak összegzését lásd: Kecskés András: John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról. In (Gál, István László; Hornyák, Szabolcs szerk.): Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 113-127. o., valamint Kecskés, András: Inside and Outside the Province of Jurisprudence. Rechtstheorie. 2015. Vol. 46, No. 4. 465-479. o.

3 Túri Sándor Kornél: Hiteljogunk fejlődése az utolsó két évtizedben című tanulmányában írt értékeléssel. In: A Magyar jog fejlődése a Trianont követő húsz év alatt. Kolozsvár 1941. 91. o. Idézi: Nochtá Tibor: A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 20. o.

4 Kuncz Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog vázlat. 198-199. o. Idézi: Nochtá Tibor: A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 117. o.

5 Nochtá Tibor: A magánjogi felelősség útjai a társasági jog-

ban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 37. o.

6 Kecskés László: Polgári jog – A személyek joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 144. o.

7 Az 1970-es években létezett mezőgazdasági termelőszövetkezet, ipari szövetkezet, fogyasztási, értékesítő és beszerző szövetkezet, lakásépítő és lakásfenntartó szövetkezet, valamint takarékszövetkezet.

8 Az állami szektorban elsődlegesen alakult gazdálkodó szervek a vállalatok és a trösztök, a szövetkezeti szektorban pedig a különféle szövetkezetek voltak. Az elsődlegesen alakult gazdálkodó szervek közösen hozták létre a gazdasági társulások különféle formáit: az egyszerű társulást és a közös vállalatot.

9 Sárközy Tamás: A szocialista szervezetek társulásainak elvi alapkérdéseiről. Állam és Jogtudomány 1970. 2. sz. Idézi: Nochta Tibor: A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/nochta-tibor/nochta-tibor-vedes-ertekezes.pdf>

10 A vezető állású dolgozóval szemben fegyelmi felelősségre vonásnak a károkasztól számított két éven belül volt helye, az általános, egy éves elévülési idővel szemben.

11 Dr. Bartus Imre – Dr. Gáspárdy László – Dr. Kilényi Géza: Gazdasági vezetők jogi kézikönyve, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1973. 141. o.

12 Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország 1989-2009 A változások tükrében. Dr. Belyó Pál, Budapest 2010. 26. o.

13 A regisztrált vállalkozások száma 1995-ben érte el a csúcspontot. Ebben az évben 1053 ezer vállalkozást és ezekkel együtt összesen 1115 ezer gazdasági szervezetet regisztráltak Magyarországon a KSH adatai szerint. Ezt követően indult meg az egyéni vállalkozások számának csökkenése, aminek következtében 1997-ben a regisztrált vállalkozások száma már nem érte el az egymilliót

14 Dr. Schmuck Ottó: Vállalkozások Magyarországon 1992-2008. Ecostat Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet, Budapest 2010. 7. o.

15 1997. évi CXIV. Törvény 29. § (3) bekezdés

16 Ha a vezető tisztségviselő munkaviszonyban látta el a vezető tisztségviselői feladatokat, akkor a régi Ptk. 348. § (1) bekezdése alapján a munkáltató társaság felelt, ha pedig tartós polgári jogi megbízás volt a jogviszony alapja, akkor a régi Ptk. 350. § (2) bekezdése volt alkalmazható.

17 Dr. Kállay Benjámin – Dr. Pethő Róbert – Dr. Sinku Pál – Dr. Wellmann György: Gazdasági társaságok tisztségviselőinek kézikönyve. Agrocent Kiadó, Budapest 2001. 88. o.

18 Lásd Legfelsőbb Bíróság Pf. VI. 20416/1994. sz. határozata

19 Dr. Kállay: i.m. 2001. 89. o.

20 Ehhez a banknak azt kellett volna bizonyítania, hogy az ügyvezető bűncselekménnyel okozta a kárt pl. elsikkasztotta az összeget.

21 Lásd például a Gf.VII.32.715/1999/2. számú határozatot.

22 Dr. Gabányi Józsefné – Dr. Bodor Mária (szerk.): Társasági és cégjogi határozatok gyűjteménye. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2003. 106. o.

23 Sárközy Szabolcs: A harmadik Gt.-től a Ptk.-ba foglalt társasági jogig. = Gazdaság és Jog 2012/11, 8-13. o.

24 A Ptk. nem tartalmaz olyan szabályt, amely általános jelleggel kimondaná, hogy a képviseleti jog korlátozása harmadik személlyel szemben nem hatályos. Csak a korlátozott felelősségű társaság és a részvénytársaság vonatkozásában tartalmaz olyan szabályt, amely szerint a képviseleti jog korlátozása a harmadik személlyel szemben nem hatályos (Ptk. 3:196. § (1) bekezdés és Ptk. 3:282. § (3) bekezdés).

25 Dr. Berke Barna – Dr. Futó Gábor – Dr. Garamvölgyi Róbert – Dr. Kovács Ferenc – Dr. Pál Lajos – Dr. Tóth M. Gábor: Vezetők kézikönyve. Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 307-308. o.

26 A Ptk. hatálybalépését közvetlenül megelőzően kialakulni látszott egy álláspont, miszerint a cégvezetők is – a vezető tisztségviselőkhez hasonlóan – kötelezhetők lesznek kártérítésre. Ez természetesen nem következett be, mert bár a cégvezetők funkciója lényegében a vezető tisztségviselőkével megegyezik, mégsem tekinthetők vezető tisztségviselőnek. A cégvezető olyan munkavállalója a társaságnak, akit a legfőbb szerv az ügyvezetési feladatokban való közreműködésre jogosít fel. A cégvezető lényegében a vezető tisztségviselő feladatainak ellátásában segít. Bár a cégvezető az ügyvezetés körébe eső feladatokat lát el, mégsem tekinthető vezető tisztségviselőnek, mert a tevékenységét nem önállóan, hanem a vezető tisztségviselő irányítása alatt látja el. Ennek megfelelően indokolatlan lenne egy cégvezetőt ugyanolyan felelősséggel terhelni, mint a vezető tisztségviselőt. A cégvezető felelősségére a munkajogi szabályokat kell alkalmazni.

27 A régi Ptk. a kontraktuális és a deliktuális felelősséggel kapcsolatos kártérítésre vonatkozóan egyező szabályt állapított meg azt a megoldást alkalmazva, hogy a régi Ptk. 318. § (1) bekezdésén keresztül a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályait a deliktuális felelősség szabályai alá rendelte. Főszabály szerint a kárfelelősség mind a szerződésszegéssel, mind pedig a szerződésen kívül okozott károk esetén azonos volt. A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség önálló alakzatként (kontraktuális felelősség) való megjelenése, valamint elkülönülése a felrőhatóságon alapuló felelősségtől (deliktuális felelősség) valószínűleg a Ptk. legnagyobb újítása volt a kártérítési felelősséggel kapcsolatban.

28 Nochta Tibor: A vezető tisztségviselők magánjogi felelősségének mércéjéről és irányairól az új Ptk. alapján. Gazdaság és Jog 2013. 6. sz. 3-8. o.

29 Vékás Lajos: Veszélyes máris hozzányúlni a Ptk-hoz – Vékás Lajos a Mandinernek. http://jog.mandiner.hu/cikk/20160211_veszelyes_maris_hozzanyulni_a_ptkhoz_vekas_lajos_interju_mandiner

30 A vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó rendelkezések módosítása ellen Vékás Lajos professzor nyílt levélben tiltakozott, amit még 2016 januárjában egy nyílt vita követett a Magyar Jogász Egylet szervezésében.

31 Majoros Tünde: Nagyobb a füstje, mint a lángja – a vezető tisztségviselők felelősségének új Ptk.-beli szabályozása. Mailáth György Tudományos Pályázat Polgári jogi szekció, 2014. http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/Mailath-palyazat-erdmenyek/MGYTP-P-2-Majoros_Tunde-Nagyobb_a_fustje_mint_a_langja.pdf

32 Gárdos István – Gárdos Péter: A vezető tisztségviselők felelőssége az új Polgári Törvénykönyvben. <http://ptk2013.hu/szakcikkek/gardos-istvan-es-gardos-peter-a-vezeto-tisztsegviselok-felelossege-az-uj-polgari-torvenykonyvben/3679>

33 Lásd például: Török Tamás: Felelősség a társasági jogban – Második, átdolgozott és bővített kiadás. Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2015. 401. o.

34 T/10528. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról

35 Wellmann György (szerk.): Az új Ptk. magyarázata VI/VI. Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014. 522. o.

36 Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2013. 953. o.

37 Osztovits András (szerk.): A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. Opten Kft., Budapest 2014. 179. o.

38 Egyetemleges kártérítési felelősség megállapításának helye lehet akkor is, ha a károkozók felelőssége nem azonos felelősségi alakzat alapján állapítható meg, így például a kontraktuális és deliktális kárfelelősségi alakzatok egymásmellettsége esetében is. Előfordulhat, hogy az ügyvezető, akinek a magatartása bűncselekményt valósít meg, deliktális alapon egyetemlegesen feleljen a jogi személlyel annak szerződésszegéséért utóbbi szerződéses partnerével szemben, ha a szerződésszegést ténylegesen az ő, a jogi személy képviselőjeként tanúsított, a Btk.-ba is ütköző magatartása valósította meg. Lásd bővebben: Mohai Máté: A ve-

zető tisztségviselők felelősségének lehulló lepléről. Magyar Jog 2015. 9. sz. 506-513. o.

39 Török Tamás: A vezető tisztségviselőre vonatkozó új és módosított felelősségátviteli szabályok. Gazdaság és Jog 2017.11, 11-18. o.

40 Török: i.m. 11-18. o.

41 16/2018. (X. 8.) AB határozat a cégnyilvánosságról, bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 9/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

42 T/2936. sz. törvényjavaslat, <http://www.parlament.hu/irom41/02936/02936.pdf>

Dr. Buday-Sántha Andrea PhD
 egyetemi adjunktus, BGE

„Minek nevezzetek?” Az információs jogok jelene és jövőbeli szabályozási kihívásai

I. Kommunikáció – Információ

1. Bevezetés

A XX. század utolsó évtizedeiben, a kommunikációs forradalom, az információs társadalmak kialakulásának kezdete óta az információ mennyisége exponenciálisan nő. Világunkban általános érvényű jelenséggé vált, hogy a társadalmat alkotó egyének és szervezetek életképességéhez, valamint „az állam és a gazdaság működéséhez, a társadalmi tevékenység tervezéséhez és szervezéséhez egyre több információra van szükség.”¹ Ebben a fejlődési, átalakulási folyamatban az állam demokratikus jogállami működéséhez a széles körű nyilvánosságnak, a személyes információk feletti rendelkezési jognak és az információk szabad áramlásának is meg kell valósulnia. Kérdés, hogy az információs jogok fogalmi köre, jelenlegi szabályozási környezete képe-e válaszolni a kor tendenciáira és jövőbeni kihívásaira.

2. Kommunikáció – információ – adat fogalma

A kommunikáció fogalmának számtalan megközelítésével találkozhatunk. Szinte valamennyi tudományág a saját nézőpontja szerint határozza meg, de ez idáig nincs egységes normaként kezelhető definíciója. Saját fogalmi megközelítésem szerint a *kommunikáció*: a kifejezés bármikor, bárhol, bármely formájában vagy módján megvalósuló információkérés, -gyűjtés, -feldolgozás, -átadás, -továbbítás vagy megtagadás, illetve tartózkodás. Ebben az interakcióban, adott személy által birtokolt gondolat, értesülés, hír a

kifejezéssel, annak megismertetésével válik más személy/ek számára információvá. A kialakult kapcsolatban a kommunikációnak folyamat jellege van, akár egy- vagy többirányú, akár személyes, közvetített vagy közösségi hálózati rendszer útján zajló. E folyamatban a kommunikációnak végtelen megvalósulási alakzata, tartalmi összetevője és jelentéstartalma van. *A kommunikációtartalma az információ, amely ma már tömegigény, -szükséglet, másrészt tömegtermék.* A kommunikáció természete tovagyűrűző hatású: a *kommunikáció kommunikációt szül.* A médiumok a kommunikációnak ezt a generatív hatását tovább sokszorozzák, így képződik a többszintű nyilvánosság, a modern információs társadalom kommunikációs rendszere.

E rendszerben a kommunikáció, az információ, az adat, a nyilvánosság, és a média fogalma szorosan összefonódik, ugyanakkor ezek számtalan fogalmi meghatározásával találkozhatunk. Az *információ* latin eredetű szó, amely köznapiban értelemben értesülést, hírt, üzenetet, tájékoztatást jelöl, mások szerint értelmezett adat, de az „egyik lelegegyszerűsítettebb megfogalmazás szerint nem más, mint *valóság* (vagy egy részének) *visszatükröződése*.”²

Az *adat* köznapiban megközelítésben információ, felvilágosítás, dokumentum, a tények olyan megjelenési formája, amely alkalmas emberi eszközökkel történő értelmezésre, vagy valamely adatfeldolgozó berendezés útján a kódolásra, feldolgozásra, továbbításra. Az adatból gondolkodás vagy gépi feldolgozás eredményeként új információt nyerünk, így mondhatjuk, hogy az adat *feldolgozott információ*. Az adatot az adathordozók tárolják, melyek a feldolgozott információk közvetítésére szolgáló eszközök.³

A kifejezés, az információk, az adatok közvetítésének platformjai, technikai eszközei napról napra bővülnek a fogyasztói kör növekedésével párhuzamosan. Az adat és információ-áramlás növekedése megállíthatatlan. A társadalom minden területére beágyazódó digitális, információs technológiák által nyújtott *kommunikáció, információáramlás a fejlődés motorja, a megoldás kulcsa.* Századunkban az „*adatok* éréke túlnőheti mind a föld, mind a gépek és gyárak értékét.”⁴

II. Információs jogok hazai szabályozása

1. Információs jogok rendszertani helyzete

A kommunikáció térnyerésével párhuzamosan bővülő kommunikációs joganyag átszövi az egész jogrendszert, mely olyan, mint az emberi idegrendszer. E rendszerben az információs jogok képezik az emberi jogok, a demokratikus jogállamiság, a kommunikációs jog *sine qua non-ját*, mert ezek origó pontját jelenti az információ. A kommunikációs jog részét képező elem döntő jelentőséggel bír, mivel a kommunikációs jog minden összetevőjének alapfeltétele az információ, azaz maga a tartalom. E nélkül nem valósulhatnak meg a kommunikációs jogosultságok, így az információs jogok a legfontosabb kommunikációs alapjogaink és védendő alkotmányi értékeink.⁵

2. Információs jogok viszonya és fogalmi köre

Az információs jogok hazai szabályozásának kialakulása, fejlődése és fogalmi körvonalazódása se köznapi, se jogi értelemben nem tekint vissza nagy múltra. Jogrendszerünkben az információs önrendelkezés és az információ szabadsága fiatal alapjogok. A rendszerváltó alkotmánymódosítás⁶ emelte alkotmányos szintre a személyes adatok védelmét és az információ szabadságát.⁷ „Az adatvédelem mint önálló jogág kialakulásának elsődleges oka a számítástechnika ugrásszerű fejlődése.”⁸ Az információs önrendelkezés szabadsága⁹ (adatvédelem) és az információ szabadsága (adatnyilvánosság) két önálló, de egymást feltételező alapjog. Együttesen információs jogokról beszélhetünk, mely az „állam átláthatósága – ember átláthatatlanságának kettős maximuma.”¹⁰ E kettős cél, együttes megvalósulását szolgálja az információs szabadság és az információs önrendelkezés alapjogának együttes kezelése, annak ellenére, hogy más-más alapjogi értéket képviselnek, mivel a „jogosultság-együttesek” origó pontja az információnyilvánosság.

Ezt igazolja, hogy az Alaptörvény egy sorban – „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok

megismeréséhez és terjesztéséhez.”¹¹ – és Európában elsőként „a két információs szabadságot – az adatvédelmet és az adatnyilvánosságot – együtt, egymásra tekintettel,”¹² egy – az információs önrendelkezésről és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. sarkalatos – törvényen belül szabályozza. „Az adatvédelem és az információs szabadság együttes értelme az, hogy a polgár maradjon átláthatatlan az információs forradalmak utáni világban is, míg az állam, a közhatalom váljék áttetszővé.”¹³ Az állam átláthatóságát szolgálja az Alaptörvény 39. cikkében kinyilvánított elkötelezettsége, az információs szabadság és a közélet tisztaságának elve.

A két alapjog egy vegyes szerkezetű törvényben történő szabályozási megoldása szolgálja a két alapjogi érték közti egyensúly helyreállítását,¹⁴ valamint azt az ellentmondást célozza feloldani, hogy „az egyének védett – sok esetben érzékeny – személyes adatait is kezelik az állami szervek, amelyeknek kötelességük ugyanakkor nyíltan működni, a közvéleményt legalábbis nem akadályozni a birtokukban lévő információk megismerésében.”¹⁵

Az információs alapjogok sarkalatos törvényét a jogalkotó az Infotv. rövidített elnevezéssel illeti, utalva az információ kiemelt szerepére. Ugyanakkor az adat fogalom használatát átvette a kontinentális jogtól. A jogalkalmazás számára a törvény kulcstényezőit jelenti az alapfogalmak.¹⁶ Nyomban kitűnik, hogy az adat fogalmának külön nevesítésére a törvényben nem került sor. A NAIH a szakkönyvében ezzel magyarázza: „Ez a joggyakorlat számára – a kezdeti jogelméleti vitákat követően – nem okoz problémát, hiszen a személyes adat fogalma alapján az adat jelentéstartalma is azonosítható: egyaránt adatnak minősül valamely ismeret és ezen ismeret alapján bárki számára levonható következtetés is. Ebből fakadóan tehát az Infótörvényből is levezethető adatfogalom szerint nemcsak az objektív körülmények, a tények és információk tekinthetők adatnak, hanem adatnak minősül a szubjektum szintjén megjelenő vélemény, elképzelés, következtetés is. Részben ebből következően pedig nemcsak az érintettre ténylegesen vonatkozó, valós információk tekinthetők adatnak, hanem az esetleges nem aktuális, valótlán vagy téves ismeretek is. [...] Megállapítható tehát, hogy a

jogalkotó az adat kategóriát a legszélesebben határozta meg, *lényegében minden adat*. A fogalom külön nevesítésére pedig vélhetően éppen emiatt nem került sor.¹⁷

Véleményem szerint, a jogalkotó helyesen használja a törvény elnevezésében és rövidítésében a magyar nyelvben tágabban értelmezett információ szót. Ugyanakkor a törvény tételes fogalmi rendszerében, – a külföldi joggyakorlatból adaptált, a korábbi gyakorlatát követve – az adat fogalma áll a központban, annak egzakt meghatározása nélkül. Meglátásom szerint, a jogalkotónak az adat egzakt fogalmát, az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság *konkrét fogalmi körét, összetevőit is expressis verbis nevesíteni kellett volna*. Jelenleg az adat törvényhozó általi fogalmi köre a törvény által részletesen meghatározott egyes adatfajták következtetésen alapuló külön jogértelmezés útján állapítható meg. Ugyanakkor a technika jelen állásának megfelelő, kellő terjedelmű az adatkezelés¹⁸ *törvényi megközelítése*.¹⁹ Az adatkezelés alapelvei (pl. tisztesség, törvényesség, célhoz kötöttség, adatminimalizálás, pontosság, teljesség, naprakészség) keretet szabnak az érintettek számára. A nyilvánosságra hozatal pedig az adat bárki számára történő hozzáférhetővé tételét jelenti.²⁰

3. Az információs jogok tartalma

A kommunikációs szabadság betöltendő rendeltetésének bővüléséhez kapcsolódik megnyilvánulási *alakzatainak sokasodása*, illetve részjogosítványainak önállósulása. Ádám Antal szerint „a véleményszabadság tartalmi gazdagodásának rendkívül jelentős megnyilvánulása, hogy e jogosultság a nemzetközi okmányokban és az új modern alkotmányokban is kiegészül a vélemény szabad és magalapozott alakulását megkönnyítő, alátámasztó információkhoz való hozzájutással, sőt a közérdekű tényekről, eseményekről való tájékoztatásra vonatkozó jogosultsággal is.”²¹

Az Országgyűlés az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság biztosítása érdekében a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról, továbbá ezen szabályok ellenőrzésére

hivatott hatóságról az *Alaptörvény* – VI. cikke alapján – végrehajtására az *Infotörvény* céljait vette az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározását annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága – a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével – megvalósuljon.²²

3.1. Adatnyilvánosság – információs szabadság – tartalma

A rendszerváltásnak – a jogállamiság megteremtésével – egyik alapvető célja volt, hogy *a polgár az állam előtt átláthatatlanná, az állam a polgár előtt pedig átláthatóvá váljon*. Az átláthatóság a leghatékonyabb gátja a hatalmi önkénynek, valamint ez teszi lehetővé, hogy a polgárok megalapozottabban formálhassanak véleményt a közhatalmat gyakorló szervekről, személyekről.²³ Sólyom László szerint az *információs szabadság* nem politikai jelszó, hanem szakkifejezés, azoknak a *jogintézményeknek az összefoglaló neve*, amelyek esélyt adnak a vélemény- és sajtószabadságnak, valamint a polgárok „informált részvételének” a társadalom ügyeiben, és ezért az állam közérdekű információit nyilvánossá teszik.²⁴

Az *Alaptörvényben* biztosított, a kommunikációt szolgáló jogok játsszák az egyik legfontosabb szerepet a nyilvános akaratképzésben, amennyiben az egyénnek, illetve közösségeinek lehetővé teszik a közügyekben való tájékozódást. Ez az igény tette az *információs szabadságot önálló alapjoggá*. Az alkotmányos jogok katalógusának ez az új eleme nem is hagyományos szabadságjog, hanem sokkal inkább igény a közérdekű információk hozzáférhetővé tételére. De a *passzív szerep* mellett az információs jogok eszközként szolgálnak az egyén számára a politikai folyamatok *aktív befolyásolására*, a politikai gyűlések és egyesülések mellett a média és az internet révén. A polgárok a politika formálásában növekvő aktív szerepe a *citoyen* mivoltának erősödését mutatja.²⁵ Az információkhoz való hozzáférés elemi feltétele a kifejezésnek és a közvélemény kialakulásának.²⁶

A véleményszabadság gyakorlásának, a demokratikus közvélemény kialakulásának elen-

gedhetetlen feltétele az állam működésének, illetve általában a közfeladat ellátásának a nyilvánossága, ezért a törvényhozás és az igazságszolgáltatás nyilvánosságának megteremtése után az elmúlt évtizedekben fogalmazódott meg a kormányzati, közigazgatási apparátus *transzparens működésének* igénye. Ennek alapjogi garanciája az információs szabadság, a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének a szabadsága. Már a 34/1994. (VI.24.) AB határozat kimondta, „a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a *demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája*. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”

A közérdekű adatok nyilvánossága a tágabban értett *informáltsághoz való jog, az információszerezés szabadságának* részeként is értelmezhető. Az AB hivatkozott határozata, az alkotmány a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot olyan *alkotmányos alapjogként* garantálja, amely a kommunikációs jogok együtteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének a szabadságát és állami elismerését, illetőleg biztosítását jelenti, amely egyben a demokratikus jogállamiság alapvető *alkotmányos biztosítéka* is. Ezen alkotmányos jog biztosítása egyrészt, mint eszköz, aktív tájékoztató szerepet igényel az államszervezettől, másrészt az államnak és szerveinek is érdeke, hogy a már kialakított és naprakész információkat biztosító információs rendszerek adattartalma minél szélesebb körben felhasználható legyen különböző célokra.

Az *adatnyilvánosság megvalósulását* elsődlegesen a *jogszabályok* által előírt tájékoztatási kötelezettségek *biztosítják*. E tekintetben Magyarország – az információs jogfejlődés következtében – jelentős lépésekkel jutott közelebb a fejlett demokráciák jogi kultúrájához.²⁷ 2005-ben az Országgyűlés felismerve az új technológiák adta lehetőséget, az állam nagyobb átláthatóságának megteremtése, az állampolgárok közérdekű adatokhoz való könnyebb hozzáférhetősége érdekében önálló jogszabályban

rendezte²⁸ az *elektronikus információs szabadság* kérdéskörét. A szabályozás a közérdeklődésre leginkább számot tartó közérdekű adatok elektronikus közzétételének törvényi biztosítását szolgálta, másrészt pedig számos kedvező eredménnyel járt. E rendelkezések többsége később az *Infotörvényben* kapott helyet.

Az információs szabadságot az információs alapjogok, vagyis az állam és állampolgár kapcsolatában megjelenő *tájékoztatást és a közérdekű adatok nyilvánosságát* biztosító rendelkezések alkotják.²⁹ „A tájékozódáshoz, a tájékoztatáshoz, a közérdekű adatok megismeréséhez, a közhatalmi szervek működésének átláthatóságához és az információk terjesztéséhez való jogokat közös megjelöléssel *információs szabadságnak* nevezzük. Az információs szabadság alapján tehát bárkinek joga van a tájékozódásra és bizonyos tartalmú tájékoztatásra, információkat bárki nemcsak kereshet, gyűjthet, hanem terjeszthet is, határookra való tekintet nélkül.”³⁰

Az információs szabadság *tartalmi köre* – az államszervezet valamennyi működési és gazdálkodási adata – a jogfejlődéssel párhuzamosan *folymatosan bővül*, melynek célja, hogy az állam nyilvánosságát érvényre juttassa. Ennek biztosítása az állam, a közfeladatot ellátó szervek³¹ törvényi kötelezettsége, amelynek tárgyi hatálya a *közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körére terjed ki, néhány törvényi korlát kitételel*.

Az információs szabadságnak mint alapvető jognak legfontosabb indoka a közszféra átláthatósága, melynek keretei közt *számítalan terület nyilvánosságát* különböztethetjük meg, illetve nevesíthetjük, pl.:

- a jogalkotás (törvényhozás) nyilvánossága;
- az igazságszolgáltatás (jogalkalmazás, bírói döntések, nyilatkozat és forgatás rendjének) nyilvánossága;
- az eljárások (hatósági, bírsági eljárások, közbeszerzések, pályázatok) nyilvánossága;
- a nyilvántartások (személyes, közadat-nyilvántartók) nyilvánossága;
- az üzleti-pénzügyi (könyvvizetés, beszámolók, felmérések, statisztikák) nyilvánossága;
- a szolgáltatások (közszolgáltatások, közhatalom üzleti tevékenységének) nyilvánossága;

- a szakmák (szakmai tevékenység folytatásának) nyilvánossága;
- a média (elektronikus, nyomtatott, közterületi, újmédia/internet) nyilvánossága.

Ezek közül kiemelném *jogalkotás nyilvánosságát*, amelynek folyamata több elemből tevődik össze:

- szakmák egyeztetése;
- társadalmi érdekek egyeztetése;
- a témában érintettek tehessenek javaslatot;
- akinek van véleménye, elmondhassa;
- hatásvizsgálatok elvégzése a jogszabályok társadalomtudományi megalapozottsága miatt;
- a jogalkotás döntően politikailag definiált, a társadalmi igényeknek azonban a felszínre kell kerülniük;
- folyamatos visszacsatolásra van szüksége a törvényhozónak.³²

Mindezek elmaradása esetén a valós társadalmi érdekek megvalósulása kétséges.

3.2. Adatvédelem – információs önrendelkezési jog – tartalma

Ez az alapjog, mely a személyes adatok feletti rendelkezési jogot és e jogosultság védelmének a rendszerét foglalja magába,³³ lényegesen különbözik az adatnyilvánosságtól. A nyilvánosság, az információs rendszerek működtetésének szükségességével ellentétben áll az „adatalanyoknak az az érdeke, hogy bizonyos, a magánélet szűkebb szférájában vagy az üzleti titkok fogalmi körébe tartozó adataik vagy egyáltalán ne kerülhessenek be a külső szervek nyilván tartásaiba, vagy ha ez elkerülhetetlen, hatékony garanciák előzzék meg, hogy az említett adatok illetéktelenek tudomására jussanak. Ugyancsak érdeke az adatalanyoknak, hogy a rájuk vonatkozó információkat még az állam illetékes szervei is csupán meghatározott és az adatalanyok által ismert célra használhassák fel.”³⁴

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) határozatában „a személyes adatok védelméhez fűződő jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az alkotmányban biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az

a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész folyamatát, vagyis *mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.*”³⁵ Az információs önrendelkezési jog részét képezi az adatalany tájékoztatásához való joga, amely nagyon fontos szerepet játszik, hisz „az érintett minden egyéb joga érvényesítésének alapfeltétele, e nélkül ugyanis nem tudja a helyesbítéshez, törléshez és tiltakozáshoz való jogát gyakorolni.”³⁶ A tájékoztatás joga egyben *a tisztességes eljáráshoz való jog garanciaeleme.*

Az információs önrendelkezési jog érvényesülése az információs társadalom alkotmányosságának egyik legfontosabb pillére. Az egységes európai adatvédelmi rendelet (GDPR) jogharmonizációjának eredményeként 2018. július 1-jei hatállyal lépett életbe az *Infotörvény* módosítása, mely újabb védelmi garanciákat jelent az adattulajdonosok részére. Az rendelkezések kiternek például a web-áruházakkal kapcsolatos adatkezelésre, az adatkezelő weboldalán, mobil vagy táblagép alkalmazásában a felhasználókról gyűjtött személyes adatok kezelésére, az adatvédelmi incidensekre, az adatvédelmi tisztviselőkre, de a közérdekű adatok közzétételére is. A módosítás a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot jelölte ki *felügyeleti szervnek*, amely hatósági jogkörében eljárva a személyes adatok kezelési előírásainak betartását ellenőrizheti. Az adatkezelési szabályok megsértése esetén az adatkezelővel vagy adatfeldolgozóval szemben felléphet figyelmeztetés, bírságolás és egyéb hatósági szankció alkalmazásával. A *GDPR büntetőjogi hatása*, hogy a törvény a továbbiakban „a hatóság jelentése és egyes adatok megismerhetősége kapcsán nem titkosszolgálati eszközökre, hanem a titkos információgyűjtés folytatására és leplezett eszközökre hivatkozik.”³⁷

4. Információs jogok korlátai

Az emberi méltóságból és a kommunikáció szabadságából levezethető információs jogok kitüntetett alkotmányos védelemben részesül-

nek. Az információs jogok szoros és közvetlen kapcsolatban állnak az államhatalom alkotmányi jogosultságaival és kötelezéseivel, az állami szervezetrendszer működésével és ezek nyilvánosságával. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdek ütközhet más fontos érdekekkel, amely az információs szabadság korlátozását teheti szükségessé. Ez azonban csak akkor tekinthető alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja.³⁸ Tehát ellentétes irányultságuk folytán, akár *egymás korlátaikat is képezhetik*. Egyes esetekben az adatnyilvánosság megkövetelheti a személyes adatok kötelező szolgáltatását, illetve korlátozhatja az információs önrendelkezés alapvető jogát, valamint az adatvédelem is korlátokat állíthat a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülésének. Mindkét alapjog esetében a *jogkorlátozás* általános feltételét képezi a jogalkotóval szemben – egyben érvényesülésük, illetve a jogállamiság garanciális elemét képezi, hogy – *csak törvény rendelheti el* ezen alapjogok korlátozását, oly módon, hogy az a jog lényeges tartalmát nem érinti, mivel csak így alkotmányos.³⁹ A magánszféra hatékony védelmi eszközeinek érvényesülése fontos, azonban nem válhat öncélúvá, különösen nem akadályozhatja a transzparenciához kapcsolódó legitim értékeket.⁴⁰ A személyiségi jog polgári jogi védelme biztosítja, hogy az adatkezelés és adatfeldolgozás a *személyhez fűződő jogokat nem sértheti*. A jogsértés esetén polgári jogi igények támaszthatók,⁴¹ illetve a személyes adatok védelméhez való joghoz, mint alapjoghoz, *ultima ratio-ként büntetőjogi védelmet*⁴² rendelt a jogalkotó. Ugyanakkor szükségesnek találta az információs szabadságot is ilyen szintű védelemben részesíteni. A nyilvánosság alól vannak kivételt képező általános okok. Így az *információs szabadság korlátozható*:

- az üzleti titoknak minősülő adat esetében;
- a minősített adatok tekintetében;
- a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok vonatkozásában;
- a szerzői jogi védelem alatt álló műveknél.⁴³

Az érintettek törvényben meghatározott információs jogait *törvény korlátozhatja*:

- az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság,⁴⁴ a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése, a büntetés-végrehajtás biztonsága érdekében;
- állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből;
- az EU jelentős gazdasági vagy pénzügyi érdekből;
- a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából (beleértve minden esetben az ellenőrzést, a felügyeletet is),
- az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében.⁴⁵
- Vannak azonban *speciális korlátok* is, erre két példát említenék. Az igazságügyi szervek tájékoztatási tevékenysége során a jogalkalmazás nyilvánosságának biztosítása mellett figyelembe kell venni a *nyomozási eljárás érdekeit*, továbbá az érintett személyek érdekeit, személyiségi jogait, illetve információs önrendelkezési jogát. Így a tájékoztatás sosem veszélyeztetheti az eljárás eredményes lefolyását és nem sértheti az ártatlanság vélelmét, valamint a személyhez fűződő jogokat.

III. Információs jogok EU szabályozása

1. Adatvédelem és adatnyilvánosság határai

A személyes adatok védelméről és szabad áramlásáról szóló 1995/46/EK direktíva leszögezi, hogy „a személyes adatok áramlását akadályozó korlátok eltávolítása céljából elengedhetetlen az egyéni jogok és szabadságok *azonos védelmi színvonalának megteremtése*.” A *személyes adatok védelme a magánszféra, az érintett személyiségi jogainak, a közszféra pedig az adatkezelés nyilvánosságának határait jelöli ki*. A hatályos szabályozás szerint a közszféra kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden adat közérdekű, de nem minden közérdekű adat nyilvános.⁴⁶

2. Adatvédelem – információs önrendelkezési jog

Az adatvédelem az „EU kulcsfontosságú vezérelvévé és az EU több tagállama jogrendszerre fejlődésének hajtóerejévé válik” – áll az EU Alapjogi Ügynökségének európai *adatvédelmi hatóságokról* szóló jelentésében.⁴⁷ A 2010 végén közzétett jelentés az adatvédelem – mint alapvető jog – területén elemzi a nemzeti adatvédelmi felügyelőszervek szerepét, értékeli hatékonyságukat, működésüket és függetlenségüket. A jelentés megállapítása szerint az EU adatvédelmi rendszerében az a legfőbb szerkezeti *probléma*, hogy több adatvédelmi felügyelőszerv esetében *hiányzik függetlenség*. Ennek számos adatvédelmi hatóság esetében az alacsony létszám és forráshiány az oka, máshol pedig a *korlátozott hatáskör* okoz gondot. További gondot jelent, hogy nem alkalmaznak az adatvédelmi jogszabályokkal való összhang megteremtésénél „kemény” eszközöket, és ezeket nem kényszerítik ki. Mindez alááshatja az adatvédelmi jog hitelességét.⁴⁸

Az égetően fontos adatvédelmi reform kezdetét jelölte, hogy az EU 2013-ban új szabályok elfogadását javasolta az *adatlopás vagy illetéktelen adatfelhasználás* áldozatává váló vállalkozások védelmében.⁴⁹ Az Európai Bizottság meglátása szerint az új szabályok azoknak a vállalkozásoknak a helyzetén tudnak javítani, amelyek az értékes információk ellopása vagy illetéktelen felhasználása folytán kárt szenvednek. Célja, hogy ilyen esetben a nemzeti bíróságok egyszerűbben járassanak el, a sértettek pedig könnyebben kaphassanak kártérítést. Ezen kívül az Európai Bizottság az egész EU-ban egységesíteni kívánta az üzleti titok meghatározását.⁵⁰

Az Unió 19 éves adatvédelmi szabályait⁵¹ sürgősen módosítani kellett annak érdekében, hogy választ nyújthassanak az új információs technológiák és a globalizáció kihívásaira. Az *adatvédelmi szabályok* gyökeres átalakítása *három fő összetevőre* terjed ki.

- a) *Az EU-n kívüli országhoz irányuló adatátadás engedélyeztetése* – Az uniós polgárok személyes adatainak védelmére szolgáló erősebb biztosítékokról rendelkezik, amelynek folytán az adatok tulajdonosai jobban érvényesíthetik az adataik fölötti

ellenőrzést. Ezzel erősebb védelmet kívántak biztosítani az uniós polgároknak a megfigyelésekkel szemben is. Amennyiben egy vállalat (pl. keresőcég, közösségi oldal, felhőszolgáltató) uniós polgárnak bármilyen személyes adatát EU-n kívüli országnak szeretné átadni, az adattovábbítás előtt ehhez engedélyt kell kérnie a tagállam nemzeti adatvédelmi hatóságától, valamint az érintett személyt is értesítenie kell.

- b) *Elrettentő bírságok* – A szabályszegő vállalatokkal szemben kiszabható büntetés összege az éves globális forgalmuk négy százaléka vagy maximum 20 millió euró.
- c) *Adatbiztonság növelése az interneten* – Az új szabályok biztosítják a személyes adatok törlésének jogát és keretek közé szorítják a profilalkotást. A vállalatoknak egyértelműen és közérthetően kell megfogalmazniuk, milyen módon garantálják a felhasználók magánéletének tiszteletben tartását, és bármely személyes adatot kezelő szolgáltatónak ehhez előzetesen meg kell szereznie az adattulajdonos megfelelő tájékoztatás után adott, önkéntes és kifejezett hozzájárulását.⁵²

Az Általános adatvédelmi rendelet [az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-én elfogadott, (EU) 2016/679 rendelete, a *GDPR (General Data Protection Regulation)*] 2018. május 25-én lépett hatályba az EU-ban. Az egységesé vált adatvédelmi szabályozás megfelel a digitális kor (pl. közösségi média, okostelefon, internetes bankolás) követelményeinek, a felhasználóknak sokkal nagyobb befolyást biztosít saját adataik felett,⁵³ valamint szolgálja a jogbiztonságot, a tisztességesebb versenyt, a bizalmat⁵⁴ és az üzleti szféra számára is egyértelmű helyzetet terem. Az adatvédelmi csomag *két fő részből áll*.

a) Az általános rendelet a személyes adatok védelméről és kezeléséről szól, amely az uniós személyesadat-kezelés nagy részét lefedti, mind a nyilvános adatforgalom, mind a magánszektor területén. A rendelet személyi hatálya kiterjed minden olyan hatóságra, gazdasági társaságra és szervezetre, amely az EU-ban tartózkodók személyes adatait kezeli vagy feldolgozza.⁵⁵ A főbb rendelkezések:

- jog a személyes adatok törléséhez;

- az érintettek egyértelmű hozzájárulása kell személyes adataik feldolgozásához;
- jog az adathordozáshoz;
- értesülés joga adatvédelmi incidensről;
- jog a közérthető adatvédelmi magyarázathoz;
- erősebb kényszerítő eszközök;
- közigazgatási bírság, amely a vállalkozásoknál az előző pénzügyi év teljes éves világsági forgalmának négy százalékát teheti ki.⁵⁶

b) Az adatvédelmi csomag másik része a *bűncselekmények* megelőzése, felderítése és a bűnüldözés, illetve a büntetés-végrehajtás során kezelt adatokkal foglalkozik. A rendőrségi és bírósági célú adattovábbításra vonatkozó irányelv minimumkövetelményeket határoz meg a rendőrségi és bírósági adatfelhasználás területén.⁵⁷

3. Adatnyilvánosság – információs szabadság

Az EU az alkotmányában deklarálta egyrészt, hogy a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.⁵⁸ Másrészt kinyilvánította, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, mely magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát, anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, országhatárookra való tekintet nélkül.⁵⁹ Az EU határozatban mondja ki, hogy *közhatalomnak nem szabad az információ kizárólagos birtokosának tekintenie magát*, hanem eleget kell tenni a tájékoztatás kötelezettségének.⁶⁰ Az EU-ban vannak olyan tagállamok, melyek alkotmánya az állam tájékoztatási kötelezettségének szűkítését, illetve felfüggesztését kizárja, mint pl. Románia Alkotmányának 31. § 1. pontja. Eszerint, az állam, a közhatalom alkotmányos természetű **tájékoztatási kötelezettségét** semmilyen más jogszabály nem szűkíthetné le vagy függeszthetné fel.

Az *információs szabadság fontosságát* Patrick Birkinshaw professzor hat pontban foglalja össze.

A kormányok a közérdek védelme érdekében léteznek. Az információkat a köz érdekében használják fel.

- Az elszámoltathatósághoz információra van szükség. Ha mi magunk nem tudjuk, vagy képviselőink nem tudják, mit tesz a kormány, mi értelmesebb van elszámoltathatóságról beszélni?
- A megbízható információ előfeltétele a hatékony kormányzásnak, hiszen azok rendelkezésre bocsátása a kormány működésének javítását segíti elő.
- Az információhoz jutás joga szükségképpen hozzátartozik az állampolgári jogokhoz.
- Az információ hatalom, és az információ kizárólagos birtoklása különösen az.
- A titkosság leplezi az önkényet, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.⁶¹

Az Európa Tanács adatnyilvánosságot érintő egyik legfontosabb dokumentuma a Miniszterek Tanácsa által elfogadott (2002) ajánlás⁶² nem az adatok, hanem a hivatali dokumentumok (official documents) nyilvánosságát rögzíti. Oly módon, hogy a kért dokumentumhoz – az érintettség igazolása nélküli – a *hozzáférést általános*, míg annak *megtagadását kivételes szabályként* rögzíti. Az ajánlás három célkitűzést fogalmaz meg:

- a közügyekre történő megfelelő rálátás, ezen keresztül pedig a véleményalkotás;
- a korrupció megelőzésével az államszervezet hatékony működésének előmozdítása;
- a közbizalom erősítése.⁶³

Az EU küzd az *információs jogok teljesülése* érdekében és az Európai Bíróság döntései is szolgálják a jogérvényesítést. Ennek igazolásul szolgál például az Európai Parlament és Tanács 2016. július 6-án fogadta el a *hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló (EU) 2016/1148 irányelvet*. A közösségi szabályzó „a belső piac működésének javítása érdekében intézkedéseket állapít meg a hálózati és információs rendszerek egységesen magas szintű biztonságának az Unión belüli megvalósítása céljából.” [1. cikk (1)] Ez feladatokat és kötelezettségeket ró a tagállamokra (pl. nemzeti stratégia kialakítása, együttműködés) és a digitális

szolgáltatókra (pl. biztonsági és bejelentési követelmény).⁶⁴

IV. Kihívások

A jog a társadalmi és gazdasági folyamatok alakulását követő rendszer, ezért azok alakulása jelentősen meghatározza a jogalkotás irányait. A következőkben azokat a világtendenciákat jelölöm meg, melyek a jelenben, illetve a jövőben világszinten determinálhatják a jogrendszerek és az egyes jogszabályok alakulását.

1. Jogalkotás – Törvényi korlátok – Általános fogalmak

Az információs jogokat érintő hatósági ügyek és bírósági perek száma lineárisan növekszik, melynek számtalan eredője van. A jogalkotás mikéntje hatással van az információs jogok érvényesülésére. Az általános fogalmak használata, illetve a jogalkotói fogalomalkotások elmaradása esetén a törvényalkotó szándékától eltérő jogértelmezésre és joggyakorlatra ad lehetőséget. Az egyes alapjogok korlátai is hatással van az információs jogok érvényesülésére, és viszont. Az információs jogok törvényi korlátai a jogosultak és kötelezettek részére hivatkozási alapot jelentenek akkor is, ha annak jogi megalapozottsága nem áll fenn. A *joggal való visszaélés* esetére a bírósági jogorvoslat a garanciális elem.

2. Többszintű nyilvánosság – Információs szegregáció

Az információs társadalomban a többszintű nyilvánosság minél szélesebb térnyerése, a médiumok megsokszorozódása az alkotmányi és törvényi szabályozás szükségességének kereteit átalakítják. Az információs esélyegyenlőség megvalósításának feltétele, hogy valamennyi polgár tájékoztatása és tájékozódási lehetősége biztosított legyen adott társadalomban. A *médiapluralizmus* megvalósulása esetén is az egyes polgárok tájékozódási jellemzőik – értékrendjük, érdeklődési körük, tájékozódási szokásaik, differenciált média hozzáférésük, digitális írástudásuk és egyéb személyes kondícióik – által eltérő információs adattartalommal bírnak.

Ezáltal az eltérő információk folytán más-más valóságképük (*Valóság 2. o., valóság buborékok*), illetve tájékozottságuk alakul ki ugyanazon témában. Másrészt az információ hozzáféréstől pl. a digitális írástudás, vagy a digitális platformok elérhetőségének hiányában a valós és *plurális információktól „elzárta”* polgárok rétege alakul ki. Ez oktatással és ingyenes állami hozzáféréssel lenne feloldható.

3. Big Data – Információmonopóliumok – Információgyarmatosítás

A Big Data, az internet használatával generált nagy mennyiségű adathalmaz, mely a felhasználók viselkedésére vonatkozó adatokat tartalmazza (pl. név, életkor, lakóhely, vásárlási szokások, GPS-jelek).⁶⁵ A digitális technikák állami, társadalmi és gazdasági beágyazottságával párhuzamosan nő az adatgyűjtés, és az ennek során keletkező adattartalmak mérete. Ezeknek az *adatvagyonoknak* a jogszerű tárolása, felhasználása és továbbítása tárgyában aggályok merülnek fel. Az adatvagyonokat birtokló *információmonopóliumok* – pl. nagyhatalmak, kommunikációs iparágban működő multinacionális nagyvállalatok, egyéb hatalmi szereplők, akik jogszerű vagy jogszerűtlen eszközökkel – végeznek nagyarányú információszerezést, – birtoklást, – kizárólagos kezelést. A társadalmi, politikai és gazdasági szférában – leggyakrabban hálózati formában – megjelenő információmonopóliumok, az általuk birtokolt adatkörben döntő befolyásra képes *információs hatalmak*. Ez a folyamat az *információgyarmatosítás*, amely új típusú terjeszkedési forma.⁶⁶ Veszélyes, ha egy cég, vagy akár állam túl sok adattal rendelkezik, mert az, *digitális diktatúra*-hoz vezethet.⁶⁷ Mindezt csak nemzetközi szervezetek széleskörű összefogásával és kodifikációs lépéseivel lehet jogi keretek közé szorítani.

4. Információs környezetszennyezés – Fake news

Az információs környezetszennyezés, azaz a tömegméretű információáramlás, a nagy reklámzaj, a megtévesztő-, az ál- és hamis hírek, az ezekre épülő kampányok növekvő száma nehezíti az egyén valós, tényszerű információhoz jutását, illetve *információs szelekcióját*.⁶⁸

A manipulatív kommunikációs visszaélések csökkentik az információk megbízhatóságát, az *információs bizalmi indexet*, mely komoly veszélyt és gondot jelent a személyiségi- és információs jogok, valamint a közügyek terén. Az *információs térben* megjelenő torz információs tartalmak kialakulásában meghatározó a *média-visszaélések* – mint pl. az álhírek, hamis hírek, félretájékoztatás [hoax, fake news]; az online zaklatás, bosszúból közzétett pornográfia [„revenge porn”]; a kattintásra csábítás [„clickbait”]; a sértő kifejezések, a gyűlöletbeszéd és a propaganda; az újságírókat fenyegető nacionalizmus, populizmus, az információ hatalom birtokosainak kényszerítő kiszolgáltatása az egzisztenciális függés okán; az állami, gazdasági, politikai médiaellenőrzés és – nyomás, a pszichológiai erőszak; valamint ezek eredményeként megjelenő öncenzúrára – szerepe. A visszaélési formák és azok jogorvoslati lehetőségeinek nyilvános publikálása bűnmegelőzési célul szolgálhat.

5. Információs hadviselés – digitális állam

Az információs hadviselés a digitális eszközök és hálózatok útján, mindenek előtt az interneten, különböző formában megvalósuló *célzott informatikai támadások*, mint pl. a kiber-támadások, hacker-betörések. Ennek keretei közt megvalósuló leggyakoribb visszaélések: a spam (kéretlen reklámüzenetek); a honlap-rongálás; az információkiszivárogtatás (pl. a 2013-as Edward Snowden-ügy); az adatlopás, jogosulatlan adatátadás (pl. a 2018-as Facebook-botrány); dezinformációk manipulatív célú terjesztése; alkotások, védjegyek, márkanév jogosulatlan terjesztése, használata. Ezek a cselekmények számtalan féle jogsérelemmel járnak (a személyiségi-, szerzői jogi sérelmekről a választási csaláson át a gazdasági haszonszerzésig). A megfigyelés köre is bővül az információs társadalomban. Ennek szélsőséges esetét jelzi a totális megfigyelés rendszerére épülő digitális diktatúrát építő kínai állam. A 2020-ra kész digitális rendszer az egész társadalom és államszervezet működését az adatokra építi, magát a *diktatúrát digitalizálja*, az *algoritmikus kormányzás* céljából. Az autoriter rendszert képviselő állami propaganda a magánszféráért, a polgárok korlátozott cselekvési lehető-

ségéért cserébe a biztonságot ígér, melyet csak az erős állam, az információs autokrácia tud garantálni. – szól a hivatalos magyarázat.⁶⁹ A 21. század más autoriter vezetői számára is kézenfekvő megoldás az *információs autokrácia* kiépítése, mely *látszat demokráciaként* működik. Főbb jellemzői: a média felvásárlása és ellenőrzése, az állami propagandagépezet, a manipulált tájékoztatás, az állami hirdetések megvonása, perekkel kialakított újságírói öncenzúra, a politikai intézményrendszer uralása. Olyan újfajta tekintélyuralom, ahol az önkényurak „a hatékony és jóságos vezetők” képében tüntetik fel magukat, és „egyensúlyoznak a nyílt diktatúra és a demokrácia között”.⁷⁰ Ezek az állami berendezkedések, azt a veszélyt hordozzák magukba, hogy a nemzetközi kommunikációs és *információs teret* sajátos eszközeikkel befolyásolják, másrészt e rendszer által képviselt megoldások terjednek. A világ más országai számára a politika és a jog terén mintavételül szolgál, a „*jogalkotási termékminták*” adaptálhatók. Az EU céljaival ellentétes folyamatot képvisel mindez, ezért hathatós védelmi és megelőzési intézkedéseket kíván.⁷¹

6. Robotika – Mesterséges intelligencia

A robotok sajátos intelligenciával rendelkező „mechanikus szerkezetek, amelyek szenzorok révén autonómok, adatot gyűjtenek-közölnek a környezetükről, öntanuló képességük és fizikai megjelenésük van, alkalmazkodnak a környezetükhöz és levonják a következtetéseket a környezetváltozásokból.”⁷² A robotok és egyéb mesterséges intelligenciával bíró technikai produktumok térnyerésével egyre égetőbb alkotmányi-, kommunikációs-, információs-, személyiségi és egyéb jogi kérdés (pl. piaci bevezetés, szabványosítás, engedélyezés, szavatosság, szerződési kellékek, ipari szten-derdek, felelősség, fogyasztóvédelem) merül fel. A mesterséges intelligenciával bíró robotok minden ágazatba és szakmában meg fognak jelenni. Hazánkban már jelen is vannak, például egy győri étteremben robot szolgál fel, a Honvéd Kórházban a szennyes szállítást és takarítást robot végzi, a műszaki és gépipari területeken is elterjedt, de állásinterjúztatást is ellátnak már robotok. Amerikában a robotok, minták alapján szerződést írnak és a precedens

jogi adatbázisból leszűrte, a témához kapcsolódó perekből jogi előkészítő anyagokat készítenek.⁷³ Eljött az idő a tudattalan gépeket, és azt felváltó tudattal rendelkező robotokat érintő jogi szabályozás kialakítására, hogy a fejlődés irányítható mederben folyjon.

7. Adatvédelmi incidensek

A jelzett kihívások önmagukban hordozzák az adatvédelem és az adatnyilvánosság sérelmeit. Ezek az információs társadalmakban általánosan megfigyelhető adatvédelmi incidensek és az adatnyilvánosság sérelmével járó konfliktusok számát növelik tovább.

V. Konzekvenciák

A megfelelő jogi környezet eléréséhez nem elég a meglévő jogszabályokat „toldozgatni-foltozgatni”, illetve kisebb változtatásokkal kiterjeszteni a digitális kifejezőmódokra. *Teljesen* új módszereket, jogi megoldásokat kell kifejleszteni, amelyek összhangban állnak a megváltozott körülményekkel.⁷⁴ A *jogkérdés*, hogy hol húzódik a határ az internetes adathalmaz digitális követő, adatelemző rendszerek marketing-kommunikációs, statisztikai, vagy egyéb célú felhasználása, illetve a jelzett kihívást jelentő tényezők és az emberi-, az információs jogok védelme között. Bizonyára szükséges a *bűnmegelőzési intézkedés*, a széleskörű oktatás, tájékoztatás, de az információs rendszerek, a hálózatok biztonságos működése is fokozott védelmi intézkedéseket igényelnek, mint például az *adat- és kibervédelem fokozása*. Emellett a pluralizmus, a szabadság, a demokrácia és a jogállamiság garanciáinak növelése, a sokszínű, független és megbízható tömegtájékoztatás jogállami ellenőrző szerepe, a hálózatsemlegesség, a hatósági függetlenség garantálása is kívánatos. Az információs térben bekövetkező incidensek és egyéb információs, kommunikációs visszaélések visszaszorítása, a *társadalmi védekezés új eszközrendszerének és jogi biztosítékainak kialakítása*, a problémák széleskörű feltárásával és egységes nemzetközi fellépéssel érhető el. A *modus vivendi*, olyan *nemzetközi egyezségokmány*, amely rendszerszerűen kezeli az digitális világot kihívásait, és azt, a fej-

lődéssel párhuzamosan, folyamatosan alakítja a kor követelményeihez.

Jegyzetek

- 1 Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 79. o.
- 2 Munk Sándor: Katonai informatika a XXI. század elején. Zrínyi Kiadó, Budapest 2007. 9. o.
- 3 Egyetemes Lexikon. Magyar Könyvklub, (Brepols) Budapest 2001. 13. o.
- 4 Dezső András: A szemünk láttán épül ki a digitális diktatúra. In: https://index.hu/kulfold/2018/09/22/a_szemunk_elott_epult_ki_a_digitalis_diktatura/, Letöltés ideje: 2018.09.22.
- 5 Buday-Sántha Andrea: Kommunikációs jog. A kommunikációs jog és „hálómodellje”. Fakultás Kiadó, Budapest, 2018. 248. o.
- 6 Alk. 59. § és 61. §.
- 7 Dudás Gábor: Adatvédelem a hazai jogrendszerben. In: (Péterfalvi Attila szerk.): Adatvédelem és információs szabadság a mindennapokban. HVG-ORAC, Budapest 2012. 50. o.
- 8 A hazai jogalkotásban az első lépést a Ptk. 1977. évi módosítása jelentette, mely szerint „a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyhez fűződő jogokat.” E generálklauzulának azonban nem volt valódi tartalma, mert az Avtv. hatálybalépéséig hiányzott a hivatkozott szabályozás. In: Adatvédelem és információs szabadság a mindennapokban. (szerk.: Péterfalvi Attila), HVG-ORAC, Budapest 2012. 50. o.
- 9 A rendszerváltó alkotmányba bekerült a személyes adatok védelméhez fűződő jog, mint alapjog [Alk. 59. § (1)].
- 10 Majtényi László: Intézmények uralma, jogállami forradalom, információs jogok. In: A köztársasági alkotmány 20 éve. Pécsi Alkotmányi Műhely Alapítvány, Kódex Nyomda, Pécs 2009. 193. o.
- 11 Atv. VI. cikk (2) bek.
- 12 Majtényi: i.m. 201. o.
- 13 Majtényi: i.m.
- 14 Majtényi: i.m. 98. o.
- 15 Balogh Zsolt György: [cím nélkül]. Fundamentum 2004. 4. sz. 56. o.
- 16 Infotv. – Értelmező rendelkezések 3. pont.
- 17 Dudás Gábor: Alapfogalmak. In: (Péterfalvi Attila szerk.): Adatvédelem és információs szabadság a mindennapokban. HVG-ORAC, Budapest 2012. 59-60. o.
- 18 Infotv. 3. § 10. p. – Az adatkezelés fogalma.
- 19 Infotv. 5. § (1) bek. – Az adatkezelés jogalapja kétszintű: hozzájáruláson alapuló, vagy kötelező adatkezelés.
- 20 Infotv. 3. § 12. p.
- 21 Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. JPTE Állam-és Jogtudományi Kar, Pécs 1999. 82. o.
- 22 Infotv. 1. §.
- 23 IHM-IM: Tézisek az elektronikus információs szabadságról szóló törvényről, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról. Idézi: Kulcsár Zoltán: Információs szabadság? In: https://ppos.hu/letoltes/Kulcsar_Zoltan_informacioszabadsag.pdf, Budapest 2006. 3. o., Letöltés ideje: 2014.06.16.
- 24 Kulcsár: i.m. 2. o.
- 25 Halmi Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum, Budapest 2002. 4. o.
- 26 Halmi: i.m. 6. o.
- 27 Balogh Zsolt György: Az infokommunikációs jogról. Infokommunikáció és Jog 2004. 2. sz. 48. o.

- 28 2005. évi XC. törvényt az elektronikus információszabadságról
- 29 Balogh: [cím nélkül]: i.m. 47. o.
- 30 Ádám: i.m.
- 31 Infotv. 26. § (1) bek.
- 32 Petrétei József: Magyarország jogforrási rendszerének alapjai. Kodifikáció 2013. 2. sz. 5-71. o., és Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- 33 Ádám: 82. o.
- 34 Trócsányi: i.m.80. o.
- 35 Trócsányi: i.m.
- 36 Somogyvári Katalin: Érintettek jogai és érvényesítésük. In: Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban. (szerk.: Péterfalvi Attila), HVG-ORAC, Budapest 2012. 153. o.
- 37 GDPR: hatályba lépett az Infotörvény módosítása. In: <http://kamaraonline.hu/cikk/gdpr-hatalyba-lepett-az-info-torveny-modositasa>, Letöltés ideje: 2018.07.20.
- 38 34/1994. (VI. 24.) AB hat.
- 39 Trócsányi: i.m.
- 40 Dudás: i.m.
- 41 A Ptk. új rendelkezése a gyűlöletbeszéd elleni fellépés lehetőségére, melyet az érintett közösség bármely tagja gyakorolhat és a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját. (Ptk. 2:54. § (5) bek.)
- 42 A Btk. pl. rendelkezik az információs adat megsértéséről, a jogosulatlan adatkezelésről, a különleges személyes adatokkal való visszaélésről, a magán- és levéltitok megsértéséről.
- 43 Ezek jogalapját képezi a Ptk., a minősített adat védelméről szóló törvény, az Infotv. és a szerzői jogi törvény. In: Révész Balázs – Somogyvári Katalin: Információszabadság. A hazai szabályozás rendszere. In: (Péterfalvi Attila szerk.): Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban. HVG-ORAC, Budapest 2012. 189-190. o.
- 44 A 34/1994. (VI. 24.) AB hat. az információszabadságot alkotmányellenesen korlátozó korábbi jogszabályokat megsemmisítette, és lefektette az új titokszabályozás alkotmányos elveit.
- 45 Jogalapja az Infotv. 19. §. – a.
- 46 Révész – Somogyvári: i.m. 189. o.
- 47 European Union Agency for Fundamental Rights – Európai adatvédelmi hatóságokról szóló 2010. évi jelentés.
- 48 EU Alapjogi Ügynökség: Erősíteni kell az adatvédelmi biztosokat c. írás in: <http://www.jogiforum.hu/hirek/24734>, Letöltés ideje: 2014.11.05.
- 49 Az üzleti titkok helyzetéről készült felmérés szerint az elmúlt tíz évben a vállalatok egyötödétől próbálták meg üzleti titkot lopni, és a jelenség egyre gyakoribbá válik. In: Ügyvédi Kamarai Hivatalos Tájékoztató, 2013.12.19.
- 50 Schmidt Enikő: Az üzleti titok védelmének megerősítése az Európai Unióban. In: <http://www.pbkik.hu/hu/enterprise-europe-network/cikkek/az-uzleti-titok-vedelmenek-megerosítése-az-europai-unioban-66755>, <http://ec.europa.eu/news/business/131128>, Letöltés ideje: 2015.01.20.
- 51 Az EU adatvédelmi normái: 90/313/EGK, 1995/46/EK, 2003/4/EK, 2003/98/EK irányelv és 2008/977/IB-i tanácsi kerethatározat.
- 52 Európai Parlament: Adatvédelmi irányelvtervezet, In: <https://hirkozpont.magyarorszag.hu/hirek/ep2.html>, Letöltés ideje: 2014.03.13., és <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52012AE1303>, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/obligations/what-rules-apply-if-my-organisation-transfers-data-outside-eu_hu, és EU Általános adatvédelmi rendelet, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>, Letöltés ideje: 2018.06.13.
- 53 Korszerűbbé válik az uniós adatvédelem. Pesti Ügyvéd 2016/5 (május) 15. o.
- 54 Benyújtották az uniós adatvédelmi rendelet miatti módosító javaslatot. Pesti Ügyvéd 2018. 6. sz. 1. o.
- 55 Uo.
- 56 Korszerűbbé válik az uniós adatvédelem. Pesti Ügyvéd 2016/5 (május) 15. o., és EU Általános adatvédelmi rendelet, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>, Letöltés ideje: 2018.06.13.
- 57 Korszerűbbé válik az uniós adatvédelem. Pesti Ügyvéd 2016/5 (május) 15. o.
- 58 EU-alkotmány I. 50. cikk.
- 59 EU-alkotmány II. 71. cikk.
- 60 Európai Tanács 1993. évi 1003. hat.
- 61 Sir K. Reid KCB, W: „Nyitott államigazgatás”. Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest 1996. 74-75. o. Idézi: Kulcsár: i.m.
- 62 Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum.
- 63 Révész – Somogyvári: i.m. 184. o.
- 64 A hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló 2016/1148/EK irányelv, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?qid=1534026053951&uri=CELEX:32016L1148>, Letöltés ideje: 2018.08.05.
- 65 A nagy mennyiségű adat és a személyes adatok védelme. In: Pesti Ügyvéd 2016/10 (október) sz. 16. o.
- 66 Buday-Sántha: i.m. 254-255. o.
- 67 Dezső: i.m.
- 68 Buday-Sántha: i.m. 241. o.
- 69 Dezső András: i.m.
- 70 Urfi Péter: Az önkényuralomhoz ma már nem kell bebörtönözni ezeket, elég a propaganda. In: <https://444.hu/2018/07/16/az-onkenyuralomhoz-ma-mar-nem-kell-bebor-tonozni-ez-eket-eleg-a-propaganda>, Letöltés ideje: 2018.07.17.
- 71 Dezső András: i.m.
- 72 Udvary Sándor: Robotok – eljött az idő a jogi szabályozás kialakítására. In: Ügyvédek lapja, LVII. évfolyam 5. szám 11. o.
- 73 Magyarországi Robotépítők Egyesület elnökének nyilatkozata. In: Klubrádió Utópia c. műsor, 2018.12.30.
- 74 Barlow, John Perry: The Economy of Ideas. Wired [online], 85. sz. 1994.03. 17., <http://www.hotwired.com/wired/2.03/features/economy.ideas.html>, In: Carl Shapiro – Hal R. Varian: Az információ uralma. Geomédia Kiadó, Budapest 2000. 95. o.

Cséffai Péter

hallgató, BGF Pénzügyi és Számviteli Kar,
Számvitel MSc

Almási Bálint

főiskolai tanársegéd, BGF Pénzügyi és Számviteli
Kar, Számvitel Intézeti Tanszék

Dr. Bárczi Judit

egyetemi docens, SZIE Gazdaság és
Társadalomtudományi Kar, ÜTI

Közvetlen versenytársi összehasonlítás a csőd- előrejelzésben

I. Bevezetés

A piacgazdasági működés törvényszerűségei közé tartozik a vállalkozások keletkezése és megszűnése. Minthogy a vállalkozások megszűnése jelentős gazdasági és társadalmi kihívással is bír, így ezen események kiváltó okainak elemzése és amennyiben lehetséges úgy a bekövetkezésük előrejelzése rendkívül fontos feladat.

A csődhöz vezető folyamatok pénzügyi mutatókban kifejezhető jelzéseit az egyes kutatók már az 1930-as évektől kezdve vizsgálják. A XX. század második felében bekövetkezett informatikai és számítástechnikai fejlődés a csőd-előrejelzést is forradalmasította. Ennek hatására sorra jelentek meg a különböző új előrejelzési eljárások, a 60-as 70-es években a diszkriminancia-analízis, a 80-as években a logisztikus regresszió és a rekurzív partíciónálós algoritmus (döntési fa), a 90-es években pedig a neurális háló.

A tanulmány egy speciális, közvetlen versenytársi összehasonlításra alapuló eljárással kíván arra a kérdésre válaszolni, hogy a vállalatok éves beszámolóiból képzett pénzügyi mutatószámok alapján mennyire biztosan jelezhető előre a csődesemény bekövetkezése. A

kitűzött célok közt szerepel annak megállapítása, hogy mely tényezők játszhatnak kiemelt szerepet az előrejelzés során, illetve mely tényezők alapján különíthetők el legjobban a működő és a csődös vállalatok.

A vizsgálatok elvégzéséhez szükséges adatbázis egy saját gyűjtésű vállalati mintán alapul, melyben összesen 336 vállalat éves beszámolóinak adatai találhatóak meg a 2010-2012-es időszakból. Az adatbázis felépítése során hármas csoportok kerültek létrehozásra, melyben rendre egy csődös, illetve két működő vállalat található. Az előrejelzési modellek kialakítása elsősorban statisztikai-adatelemzési eszközök felhasználásával történt. A csődös és működő vállalatok gazdasági állapotát jellemző komplex közgazdasági fogalmak elemzése, számszerűsítése érdekében a megképzett pénzügyi mutatószámok egy faktoranalitikus adattömörítő eljárás is keresztülestek. A modellépítés a logisztikus regresszió és a többrétegű neurális háló (MLP) segítségével történt. Az egyes modellek egy-, illetve kétéves előrejelzési teljesítménye az összes helyes besorolások aránya, illetve a ROC görbe alatti terület nagysága alapján került kiértékelésre.

Az elvégzett vizsgálatok alapján a legfontosabb csőd-előrejelzési tényezők közt említhetjük a jövedelmezőséget, a tőkeszerkezetet, illetve a likviditási helyzetet. A legfontosabbnak bizonyult mutatószámok: nettó forgótőke aránya, szállítók aránya, ROA, árbevétel-arányos üzemi (üzleti) eredmény.

A kapott eredmények többségében alátámasztják az eddigi empirikus tapasztalatokat, miszerint a logisztikus regressziós eljárás és a neurális háló igen magas arányban sorolja be helyesen az egyes vállalatokat a csődös, illetve a működő kategóriákba. Az előrejelzés időtávjának növelése nagymértékben rontotta a logisztikus regressziós modellek teljesítményét. Ezzel szemben a neurális háló rugalmasabbnak bizonyult, a kétéves időtávon szignifikánsan jobban teljesített.

A speciális, közvetlen versenytársi összehasonlításra alapuló eljárással készített előrejelzések pontossága és megbízhatósága mind a két modellezési eljárás esetében jelentős javulást eredményez függetlenül attól, hogy az alap- vagy a faktorváltozók kerültek felhasználásra, illetve egy- vagy kétéves időtávra

szólnak. Az összehasonlítás alapuló eljárás további előnye, hogy alkalmazásával kiszűrhetők a szektorális és a vállalati méretből adódó torzító hatások, ezáltal általános érvényű következtetések levonására ad lehetőséget a csődfolyamatok előrejelezhetőségére és a kiváltó okok megértésére vonatkozóan.

A közvetlen versenytársi összehasonlítás alapuló adat-transzformációs eljárás a vizsgálatok alapján elérte a célját, a felhasználásával felépített modellek csőd-előrejelzésre alkalmasak, sőt minden vizsgált szempont tekintetében felülmúlják a transzformáción át nem esett, klasszikus mutatószámok értékeiből képzett előrejelzési modellek teljesítményét. Ebből kifolyólag a közvetlen versenytársi összehasonlítás alapuló adat-transzformációs eljárás („távolság” modell) meggyőződésünk szerint további kutatások kiindulási alapját képezheti, illetve gyakorlatban történő felhasználásának tesztelése folyamatban van.

II. Szakirodalmi áttekintés

1. A csőd-előrejelzés kezdetei

A csőd-előrejelzés, mint a vállalati pénzügyek egyik kiemelt témaköre az 1960-as évek végén került a kutatások középpontjába, ekkortól kezdett dinamikus fejlődni ez a tudományág. Az első csőd-előrejelzési modellek, illetve tanulmányok azonban már az 1930-as években megjelentek.¹ Ezek a tanulmányok első sorban egy-egy pénzügyi mutatószám kiemelt vizsgálatát tartalmazták. Az alapelv az volt, hogy a vizsgálat alapját képező mintát csődös és működő vállalatokra osztották és ezek pénzügyi mutatószámait hasonlították össze.² Ugyan nem tartoznak a legmegbízhatóbb és legpontosabb csőd-előrejelzési eljárások közé, mégis a mai napig felhasználgják az egytényezős elemzéseket és hosszú távon még mindig használhatónak bizonyulnak.³

2. A diszkriminancia-analízis térhódítása

Altman 1968-ban megalkotta máig meghatározó, többváltozós diszkriminancia-analízisen alapuló Z-modelljét, melyben 66 közepes méretű ipari vállalatot hasonlított össze. Ezzel a

modellel Altman 95%-os pontossággal tudta besorolni mintája vállalatait egy évre előre.⁴ Fontos megjegyezni, hogy amikor egy tesztlő (hold-out) mintán is kipróbálták a modellt a helyes besorolások aránya 79%-ra esett vissza.⁵ A Z-modell alapjában véve azonban csak a tőzsdére bevezetett ipari cégeken volt alkalmazható. Bár Kecskés és Halász szerint a tőzsdei árfolyamok fontos mutatószámként funkcionálhatnak⁶ egy vállalat működése során, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy számos vállalat nem a tőzsdéken működik. Altman és Lorriss egy későbbi tanulmányukban orvosolják ezt a hiányosságot, így modelljük nem tőzsdei (OTC) vállalatoknál is alkalmazhatóvá vált.⁷ A modell következő lényegesebb átdolgozására 1977-ben került sor. Az új, ZETA modellt Altman két szerzőtársával Haldemannel és Narayannal készítette el.⁸ A ZETA modell hosszabb (5 éves) időtávra vonatkozó előrejelzéseivel jelentősen meghaladta a klasszikus Z-modell előrejelzési képességét. Zéman és Béhm külön felhívják a figyelmet arra, hogy a kidolgozott matematikai, statisztikai csődelőrejelzési modellek mennyiben képesek hozzájárulni a szervezetek fennmaradásával és csődbejutásával foglalkozó gazdaságméleti megfontolásokhoz.⁹

3. A regressziós eljárások

A logisztikus regressziós eljárás (logit) és közeli rokona a probit analízis feltételes valószínűségeen alapuló modellek.

Az első logisztikus regresszió alapuló modellt James A. Ohlson publikálta 1980-ban. Ohlson egy 2163 iparvállalatból álló mintából építette fel új modelljét. A modellben 105 csődös vállalat szerepelt. Ezzel Ohlson azt is figyelembe vette, hogy a csődbe ment vállalatok aránya az összes vállalaton belül sokkal kisebb, így ezzel a modellel általános következtetések is levonhatók voltak. Ohlson a reprezentatívnak tekinthető mintán összesen 82,9%-os helyes besorolási arányt ért el, 12,4%-os elsőfajú és 17,4%-os másodfajú hibaarány mellett.¹⁰ Az eljárás annyira forradalmi volt, hogy a 80-as évek meghatározó csőd-előrejelzési módszere lett, illetve a 90-es évek közepéig a leggyakrabban használt eljárás volt.

A regressziós modellek másik nagy csoportját a probit analízist használó modellek alkotják. A probit analízis csőd-előrejelzésben való felhasználása Mark E. Zmijewski 1984-es tanulmánya után kezdett el fejlődni. A későbbiek során azonban nem terjedt el annyira, mint az ohlsoni logit analízis, mivel alkalmazása nehezebb.

4. Rekurzív partícionáló algoritmus (RPA, döntési fa)

Az RPA-k már nem a klasszikus, parametrikus statisztikai módszerek közé sorolhatók be, hanem a szimulációs eljárások családjához tartoznak. Az RPA-t csőd-előrejelzésre először a H. Frydman – E. I. Altman – D. Kao szerző trió alkalmazta 1985-ben. Ebben a tanulmányukban nem csak egy új klasszifikációs eljárást mutatnak be, hanem össze is hasonlították az eljárás teljesítményét a diszkriminancia-analízis alapú modellével. A felépített modell az összes vállalat 94%-át sorolta be helyesen, továbbá a működő vállalatokat 99%-ban.¹¹

5. A mesterséges intelligencia alapú neurális háló modellek

A neurális hálót csőd-előrejelzésre először Odom és Sharda alkalmazta, melynek eredményeit 1990-ben hozták nyilvánosságra tanulmányukban. Odom és Sharda felülvizsgálta Altman 1968-as tanulmányát, pontosabban az ott alkalmazott öt mutatószámot használta fel a modell építése során, melyet egy 74 vállalatból álló mintán teszteltek és ennek eredményeit összevetették a diszkriminancia-analízisével.

A kapott eredmények megdöbbentőek voltak. A neurális háló nagymértékben felülmúlta a diszkriminancia analízist, és tökéletes besorolást is elértek. Vagyis minden egyes vállalatot helyesen soroltak be. Egy tesztelési (hold-out) mintán is lefuttatták a neurális háló modellt, ahol az szintén felülmúlta a diszkriminancia analízist, ugyanis a modell számára ismeretlen mintán 82%-os pontossággal azonosította a csődös vállalatokat, míg a diszkriminancia-analízis csak 60%-os teljesítményt nyújtott.¹²

Egy másik megjelenési formáját a mesterséges intelligencia alapú neurális hálóknak a

csőd-előrejelzésben az önszerveződő térképek jelentik (Self Organizing Map, SOM). Az önszerveződő térképek specialitása, hogy nincsenek megadva előre azok a csoportok (csődös, működő), amikbe be kell kategorizálni az egyes vállalatokat a mutatószámaik alapján. Ebben a formában a neurális hálót egyfajta klaszterezési eljárásnak tekinthetjük.

„A felülvizsgálatlanul tanuló neurális hálók elvén működő önszerveződő térképeket először *Kiviuoto* alkalmazta csőd-előrejelzésre különböző időhorizontokon finnországi vállalatok beszámolóira építve. A vizualizációs technikákat felvonultató önszerveződő térképek minden idők leglátványosabb eredményét produkálták.”¹³

A módszer előnyei közé tartozik, hogy a térképszerű megjelenítést felhasználva felfedezhetünk olyan területeket, ahol nagyobb a csőd kockázata, illetve figyelemmel kísérhetjük egy vállalat állapotának időbeli változását, térképen való elmozdulását. Az eljárás hátránya ugyanakkor, hogy a változók előszelekciójára van szükség.¹⁴

III. A felhasznált minta és módszerek bemutatása

1. A minta bemutatása

A kutatás kezdetekor nem állt rendelkezésre egy előre felépített adatbázis, így a nyilvánosan elérhető pénzügyi beszámolók, céginformációk kerültek felhasználásra. A minta felépítéséhez alkalmazott eljárás során először létrehozásra került egy lista a csődbe ment vállalatokról. A következő lépésben a működő vállalatok hozzápárosításra kerültek (egy csődshöz két működő) a csődös vállalatokhoz, hasonlóan a Mures-Quintana – Garcia-Gallego szerzőpáros által alkalmazott eljáráshoz.¹⁵ Az eljárás előnye, hogy így több csődös vállalathoz jutunk, hiszen a normálisan működő gazdaságban a csődös vállalatok aránya csekélynek mondható (Zmijewski [1984]). Hátránya ugyanakkor a véletlenszerűség hiánya.¹⁶

Mivel a szakirodalomban nincs egységes állásfoglalás a csödesemény definícióját és kezdő időpontját tekintve, ezért a csődös mintát olyan vállalatok képezik, melyek csőd-, illetve

felszámolási eljárás alá kerültek a 2011-2013-as időszakban. A minta összesen 336 vállalat – 112 csődös és 224 működő – pénzügyi beszámolóiból áll, a 2009-2012-es időszakból.

A vállalatok összehasonlíthatóságának biztosítása (működési területi, méretbeli, nagyságrendi, időbeli), illetve a beszámolókból nyerhető információk mennyisége, minősége és értelmezhetősége érdekében a minta felépítése során egy többlépcsős szűrőrendszer került kialakításra.

A mintába kerülés szűrőfeltételei:

- az adott cég éves beszámolót készítse,
- erre leginkább az adott vállalatok mérete miatt volt szükség, hiszen így a kis- és középvállalatok közül csak a nagyobbak kerülhettek a mintába, a mikro vállalkozások kizárásra kerültek;
- legalább három teljes üzleti évet lezáró beszámoló elkészítése
- az evolúciós szervezetelmélet empirikus alátámasztásai kimutatták, hogy az új szervezetek nagyobb valószínűséggel szűnnek meg, mint a régebb óta fennálló szervezetek;¹⁷
- a csődöt megelőző két üzleti év valamelyikében legalább 500 Mft-os árbevétel,
- sok vállalat ugyan éves beszámolót készített, azonban az árbevétel nagysága alapján arra lehetett következtetni, hogy legalább 3-4 éve nem folyik üzletszerű tevékenység, illetve annak volumene túlságosan csekély ahhoz, hogy ne torzítsa a későbbi elemzések eredményét¹⁸;
- a csődöt megelőző két üzleti év valamelyikében legalább 300 Mft-os mérlegfőösszeg,
- ez, mint utólag kiderült egy puha korlátnak bizonyult, de a cél az volt, hogy azért számottevő vagyoni legyen az adott vállalkozás irányítása alatt;
- az adott vállalat éves beszámolója ne tartalmazzon kirívó, javíthatatlan hibákat,
- sok vállalatnál elképzelhetetlen hibák is feltárássra kerültek, melyeket még az előző és rá következő évben is szerepeltettek. Ilyen volt többek között a negatív értékhelyesbítés esete, illet-

ve, ha eszköz oldalon volt értékhelyesbítés, viszont forrás oldalon nem volt értékelési tartalék. Ugyan ezzel még nem lehet alátámasztani, hogy az adott beszámoló nem felel meg a számviteli törvény előírásainak, ám mivel a beszámolók túlnyomó része könyvvizsgálattal alátámasztott volt, így elegendőnek tekinthetjük csak a kirívóan hibás beszámolók kizárását.¹⁹;

- amennyiben anyavállalat kerülne a mintába, úgy legyen elérhető a konszolidált beszámoló is, hiszen végül annak az adatai kerülnek be a mintába;
- működő vállalat esetén fontos, hogy nagyságrendileg²⁰ megegyezzen a csődös „párjával”, legyen éves beszámolója a megfelelő időszakból, illetve azonos szakterületben tevékenykedjen.

Az mintagyűjtés következő lépésében megtörtént a beszámolók szerkezeti egységesítése és az egy adatbázisba történő felvétel. A mintából elhagyásra kerültek az építőipari (TEÁOR: 41-43), a vendéglátással foglalkozó (TEÁOR: 55-56), a pénzügyi szolgáltató (TEÁOR: 64-66), az ingatlan adás-vétellel foglalkozó (TEÁOR: 68) cégek. A pénzügyi szolgáltatók, hitelintézetek kizárására azért volt szükség, mivel beszámolójuk lényeges eltérést mutat és működésük is teljesen speciális szabályoknak kell, hogy megfeleljen. Az áttekintett építőipari, vendéglátó és ingatlanforgalmazó cégek beszámolóinak elhagyására pedig azért volt szükség, mivel azok adatainak minősége nagymértékben torzította volna a további elemzéseket.

2. A megképzett pénzügyi mutatószámok

Az elemzések elvégzéséhez eredetileg mintegy 110 pénzügyi mutatószám került meghatározásra. A sok mutató megképzésének célja, hogy a lehető legpontosabban lehessen felmérni az adott vállalkozás vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét. A megképzett mutatók ezután egy elsődleges szűréseken estek át. Kiszűrésre kerültek azon mutatók, melyek potenciálisan fals eredményt mutathatnak (pl. ROE); a vállalatok több, mint 10%-ában nem voltak számíthatók; nem bruttó cash flow ala-

pú mutatók (pl. cash-flow arányos jövedelmezőség).

További előkészítő lépések voltak szükségesek az adatbázis minőségének, a mutatószámok matematikai összehasonlíthatóságának biztosítása érdekében és az egyes előrejelzési modellek érzékenysége miatt. Ezek közé tartozott a kiugró értékek kezelése, a hiányzó adatok pótlása és a változók standardizálása (közös mércére helyezése).

A kiugró, extrém adatok az ún. 3 szigma szabály szerint trimmelésre kerültek, ami azt jelenti, hogy ezeket a kiugró adatokat az adott változó szórásának ± 3 -szorosával helyettesítjük. Ezzel megnyírva, trimmelve az adott változó értékeit.

Alkalmazásra került az az adatbányászatban elfogadott eljárás, hogy a hiányzó értékeket (amennyiben azok számossága nem haladja meg a minta 10%-át) az adott változó átlagával helyettesítjük.

A változók standardizálására azért volt szükség, mert az egyes pénzügyi mutatószámok más és más mértékegységben voltak, ebből adódóan az értékészletük intervallumát tekintve meglehetősen nagy eltérések voltak tapasztalhatók, amik az egyes modellezési eljárásoknál (faktoranalízis, logisztikus regresszió) torzításként jelentkeztek volna.

3. A közvetlen versenytársi összehasonlításon alapuló speciális eljárás (a „távolság” modell)

A minta egyedi felépítéséből adódóan vállalkozási triókat lehet létrehozni, melyekre jellemző, hogy egymás versenytársai a működő piacokon. A triókra igaz, hogy ugyanabban a szakágazatban tevékenykednek, a tevékenységük volumene (árbevétel) és az általuk irányított vagyon (mérlegfőösszeg) mérete azonos

nagyságrendű, továbbá, hogy nem tartoznak a fiatal (3 évesnél fiatalabb) vállalatok közé.

A minta egyedi felépítésének előnyei egy speciális eljárással kerültek kihasználásra, melynek lényege egy adott változónál (pénzügyi mutatószámnál), hogy különbségeket képzünk a vállalatok közt és ezeket a különbségeket átlagolva sorrendet képzünk az egyes vállalatok közt a vállalat-hármasokon belül. Vegyünk példaképp egy vállalat-hármas, melynél a csődös vállalatot jelölje CS, továbbá a két működő vállalatot M1 és M2. A ROA mutató (adózott eredmény/összes eszköz) feltételezett értékei: 10% (M1), 12% (M2), 5% (CS) (1. táblázat).

A cél, hogy az egyes vállalatok többi vállaltól mért távolságát (különbségét) átlagoljuk, így a két különbséget egy értékkel is leírhatjuk. Tehát M1-re adódik, hogy $(-2+5)/2=1,5$; ehhez hasonlóan M2-re: 4,5; CS-re: -6.

Azonban ha összeadjuk a kapott értékeket természetesen nullát kapunk. Ez az elemzésekben torzításként jelentkezne, így az átlagos eltéréseket az abszolút értékükkel beszorozva M1-re adódik: $M1: 1,5 * |1,5| = 2,25$; M2 = 20,25; CS = -36.

A módszer előnyei közé tartozhat, hogy mivel csak a hasonló, konkurens vállalatok közti különbségeken alapul, így a többi vállalkozás-hármassal összehasonlítva kiküszöbölhetők lesznek az egyes szektorális, méretbeli hatások.

Általában a statisztikai eljárások úgy működnek, hogy a csődös és a működő vállalatok általános tulajdonságai közt keresik a különbséget, azonban ez az alternatív eljárás megfordítja ezt a gondolatmenetet és a fellelhető különbségekre alapozva keres valamilyen általános igazságot.

A kutatás során minden modellezési eljárás és a faktoranalízis is elvégzésre került mind a normál pénzügyi mutatószámokkal, mind pe-

1. táblázat: A „távolság” modell működése

Vállalat neve	Működő 1	Működő 2	Csődös	Átlagos eltérés	Abszolút eltérés	Távolság érték
Működő 1	0	10-12= -2	10-5= 5	1,5	1,5	2,25
Működő 2	12-10= 2	0	12-5= 7	4,5	4,5	20,25
Csődös	5-10= -5	5-12= -7	0	-6	6	-36

Forrás: saját szerkesztés

dig a közvetlen versenytársi összehasonlítás alapuló speciális adat-transzformációs eljárás által kapott „távolság” értékekkel.

4. Faktoranalízis

A faktoranalízisek és a további statisztikai elemző és modellépítő eljárások az SPSS 22.0 programmal történtek.

A különböző vállalatok gazdasági állapotának, teljesítményének mérése igen összetett feladatot jelent. A közgazdaságtanban fellelhető összetett fogalmak (jövedelmezőség, likviditás, tőkeszerkezet) leírása, számszerűsítése elengedhetetlen a csődfaktorok beazonosítása érdekében. Az egyes változók szelektálásához, illetve a komplex fogalmak számszerűsítéséhez a hazai gyakorlattól eltérően nem a főkomponens-elemzés, hanem a sok változó miatt az ún. ULS (Unweighted Least Squares) eljárás került alkalmazásra. A legkisebb négyzetek (ULS) módszerének lényeges tudnivalója, hogy „Ez a módszer minimalizálja a megfigyelt és a modell által reprodukált kovarianciák különbségét. A módszer előnye, hogy a változók eloszlása lényegtelen [...]”

A faktorképzés egy iteratív eljárás, hiszen elsőre nem biztos, hogy kellő mértékben sikerül tömöríteni a változókban foglalt információt, valamint nem minden változó jellemzi teljes egészében ugyanolyan jól az egész mintát. A faktorelemzés (és minden iteráció) előtt meg kell vizsgálni azonban, hogy a bevont változók alkalmasak-e az eljárás lefolytatására.

Akkor tekinthetjük alkalmasnak a változórendszert a faktorelemzésre, ha:

- a változók közti korrelációk nem kiugróan erősek
- amennyiben két változó közti korreláció értéke meghaladja a $\pm 0,9$ -et, akkor majdnem kifejezhető az egyik a másikkal, majdnem függvényyszerű a kapcsolat
- ebből kifolyólag a $\pm 0,9$ -et meghaladó korrelációt felmutató változópárok közül az egyik eliminálásra került;
- az ún. anti-image kovariancia mátrix főátlón kívüli elemeinek kevesebb, mint negyede lehet $0,09$ -nél nagyobb;

- az ún. anti-image korrelációs mátrix főátlójában levő elemek mindegyike lehetőleg $0,5$ felett van;
- a modell-megfelelőségi mérték (KMO érték) legalább $0,5$;
- az összes magyarázott szórásnégyzet hányad legalább $60-80\%$.

Az egyes változók eliminálására kerülnek abban az esetben, ha:

- az anti-image korrelációs mátrix főátlójában kisebb, mint $0,5$ -es értéket vesz fel;
- a kommunalitás értéke $0,5$ alatt van.

A faktor elemzés végső lépése, a tömörítés matematikai megfogalmazása. Ez egy regressziós eljárás keretében történik. Egy adott vállalat adott faktorra vonatkozó pontszámát úgy kapjuk, hogy a faktorelemzésbe bevont változókat szorozva összegezzük az ún. rotált faktor-koefficiensekkel.

5. Logisztikus regressziós modellek

A logisztikus regresszió annyiban hasonlít a diszkriminancia-analízishez, hogy ez az eljárás is egy függvényt hoz létre, amibe az adott vállalat mutatószámait kell behelyettesíteni. A különbség az, hogy a logisztikus regresszió az előre definiált csoportba (csődös, működő) tartozás valószínűségét adja meg. Ha az előre megadott (cél)csoportba tartozás valószínűsége meghalad egy bizonyos értéket (általában a $0,5$ -öt), úgy a vállalat a besorolásra kerül a (cél)csoportba. Ezt a bizonyos értéket, ahol a „vágás” történik nevezik cut-off value-nak. A cut-off value értékének meghatározása az előrejelzési célok függvényében változhat. Előrejelzési cél lehet például a lehető legtöbb működő vagy legtöbb csődös vállalat megtalálása, illetve összesítve a legtöbb helyes besorolás elérése. Az logisztikus regresszió által létrehozott valószínűségi értékek és a cut-off value megváltoztatása az eljárás felhasználhatóságát is megkönnyíti, hiszen kockázatkezelési szempontból a valószínűségeket könnyebb alkalmazni, mint az altmani Z értékeket. Az eljárás előnye, hogy viszonylag kevés megkötést igényel és kiváló eszköz a magyarázó változók és egy bináris változó közti kapcsolat leírására. Hátránya ugyanakkor, hogy a modellépítéshez felhasznált változók kiugró értékeire igen érzékeny.

A logisztikus regressziós modell matematikai alakja

$$P(\text{működő}) = \frac{e^z}{1 + e^z} = \frac{e^{\beta_0 + \sum(\beta_j * X_j)}}{1 + e^{\beta_0 + \sum(\beta_j * X_j)}}$$

ahol

- β_j regressziós paraméter
- X_j a magyarázó változók (pénzügyi mutatószámok)
- $j=1, \dots, m$, ahol m a pénzügyi mutatók száma

A logisztikus regresszió alapú modell elkészítéséhez a forward: LR módszer került alkalmazásra. A módszer lényege, hogy minden lépésben egy új változót von be, a beléptetési kritériumok a Wald-féle beléptetési kritériumok voltak 5%-os és 10%-os szignifikancia szinten.

6. Neurális háló alapú modellek

A neurális hálók lényegében megpróbálják leutánozni a biológiai idegrendszerek információ-felvételének és feldolgozásának a folyamatát, tehát nem algoritmikus eljárásokkal, hanem tanulás útján lesznek képesek arra, hogy bizonyos feladatokat el tudjanak végezni. (1. ábra)

A neurális hálók alapját az elemi neuronok adják. A neuron egy olyan több-bemennetű, egy-kimenetelű eszköz, mely az inputokat valamilyen választott nemlineáris leképzéssel outputokká alakítja.²¹ (2. ábra)

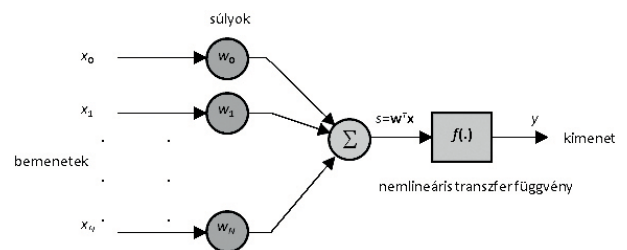
A csőd-előrejelzés során az input réteg neuronjai tartalmazzák az egyes megadott változókat. Az input neuronok kapcsolatban vannak a köztes réteggel, a kapcsolatok fontosságuk szerint súlyozva vannak és a tanulás lényege, hogy a köztes réteg súlyai folyamatosan változnak a tanulási időszak alatt. Ugyanez a folyamat játszódik le eggyel magasabb szinten, ahol a köztes réteg neuronjai kapcsolódnak az output neuronhoz (aminek két kimenete: csődös, működő), majd a folyamat eredményeképp kialakításra kerül a háló végleges súlyozása, a tanulási folyamat lezárul. Amikor egy neurális hálót először töltünk fel adatokkal, akkor először véletlenszerűen fogja az egyes súlyokat meghatározni, majd megvizsgálja, hogy az így elért eredmény mennyire tér el a

tényleges eredménytől és ennek alapján módosítani fogja az egyes neuronok közti súlyokat.²² (3. ábra)

A tanulási folyamat során folyamatosan figyelni kell a túltanulásra utaló jelekre. A túltanulás az a jelenség, amikor a háló a tanuló minta sajátosságaira specializálódik, nem az általános problémát tanulja meg kezelni (gyakorlatilag „bemagolja” a tanulási mintát). Ennek jele, hogy a háló megedzésére szolgáló tanuló mintán jóval pontosabb besorolást érünk el, mint az ismeretlen tesztelő mintán.

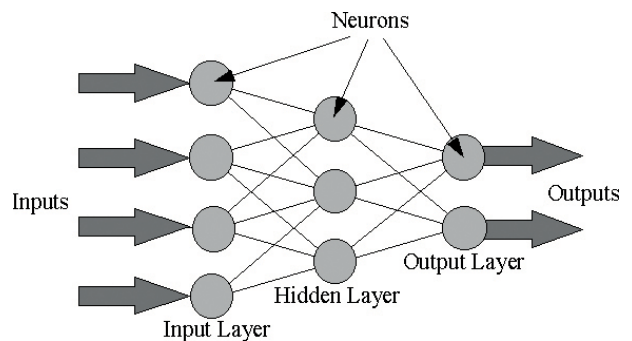
A neurális hálók létrehozása minden esetben a többrétegű neurális háló (MLP, Multi-Layer

1. ábra: A neuron működése



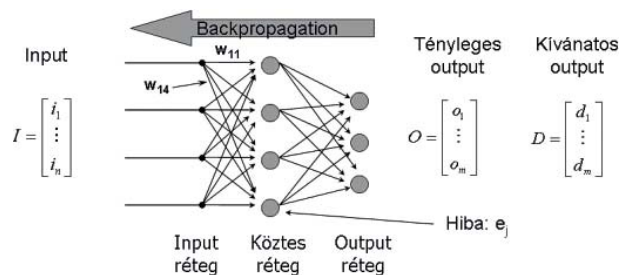
Forrás: Altrichter, et. al. [2006]

2. ábra: Egy háromrétegű neurális háló felépítése



Forrás: Kovács im.

3. ábra: A neurális hálók tanulása a backpropagation eljárással



Forrás: Kristóf [2008a] p. 64

2. táblázat: A létrehozott neurális hálók tulajdonságai

A neurális háló alapadatai	Bevont változók száma	A neurális háló felépítése
Alapváltozók, „normál” értékek	30	30-8-3-2
Faktorváltozók, „normál” értékek	6	6-3-2
Alapváltozók, „távolság” értékek	23	23-8-2
Faktorváltozók, „távolság” értékek	6	6-4-3-2

Forrás: saját szerkesztés

Perceptron) eljárással és a backpropagation tanulási algoritmussal készült. (2. táblázat)

7. A modellek teljesítményének értékelése

A modellek teljesítményének mérésére a szakirodalomban két leginkább elterjedt eljárás alapján került sor. Az egyik a klasszifikációs mátrix és az abból eredeztethető hibaarányok, míg a másik az ún. ROC görbe és a görbe alatti terület nagysága.

Klasszifikációs mátrix

Időben először a klasszifikációs mátrix jelent meg, amit a 3. táblázat szemléltet.

A besorolás, előrejelzés szempontjából elsőfajú hibának tekinthető, ha a valóságban működő, túlélő vállalatot csődösnek soroljuk be. A másodfajú hiba ennek megfelelően azt jelenti, hogy a valóságban csődös vállalatot működőnek tituláljuk.

Az előrejelzés és annak gyakorlati alkalmazása során világos, hogy a másodfajú hiba elkövetésének nagyobb költségei lehetnek. Például, ha egy bank egy csődveszélyben levő vállalatot fizetőképessé minősít és hitelt nyújt neki, úgy nem csak a kamatot, de a kihelyezett kölcsönt is elbukhatja. Fordított esetben egy működő, túlélő vállalatot tagad meg egy hitelt, ami legfeljebb a kamatbevételek elmaradását eredményezheti.

3. táblázat: A klasszifikációs mátrix felépítése

		Valóság	
		Csődös	Működő
Előrejelzés	Csődös	True positive (TP) helyes csődös besorolás	False positive (FP) elsőfajú hiba
	Működő	False negative (FN) másodfajú hiba	True negative (TN) helyes működő besorolás
		Sensitivity	Specificity

Forrás: saját szerkesztés Jánosa [2011] alapján

A táblázatból több mutatószám is származtatható, ám leginkább az ún. sensitivity és specificity mutatószámok használata vált elterjedté.

$$\text{Sensitivity} = \frac{\text{True positive esetek száma}}{\text{True positive esetek száma} + \text{False negative esetek száma}}$$

$$\text{Specificity} = \frac{\text{True negative esetek száma}}{\text{True negative esetek száma} + \text{False positive esetek száma}}$$

A ROC (Receiver Operating Characteristic) görbe

A ROC görbe lényegében a fenti két mutatószám alapján elkészített grafikon. Nagy előnye, hogy grafikusan szemlélteti a kapott eredményeket. A két dimenziója:

- „x” tengelyen található a 1- SPECIFICITY értékek, amik gyakorlatilag a téves negatív riasztások arányát jelentik;
- „y” tengelyen pedig a SENSITIVITY értékek, amik a helyes pozitív besorolások arányát jelentik;
- a görbe specialitása, hogy minden egyes lehetséges cut-off ponton átmegy, így segítségével leolvasható lesz a helyes pozitív és fals pozitív (téves riasztások) aránya;
- a görbe alapján minden egyes cut-off pontra becsülhető az első- és másodfajú hibák nagysága.

Az értékeléshez hozzátartozik, hogy a teljesen véletlenszerű besorolást jelentő görbe egyenle-

te $y=x$ lesz, míg a tökéletesen osztályozó besorolás görbéjének át kell mennie a (0:1) ponton. A modell teljesítményének mérésére a görbe alatti terület kiszámítása (Area Under the ROC, AUROC). Az AUROC értéke 0,5 és 1 közé esik (százalékos kifejezése is elfogadható) és minél közelebb van az 1-hez (100%) annál jobbnak tekinthető a teljesítménye. (4. ábra)

IV. Az elvégzett vizsgálatok eredményei

1. Faktorelemzés

Az elvégzett faktorelemzések eredményeit a 4. táblázat foglalja össze.

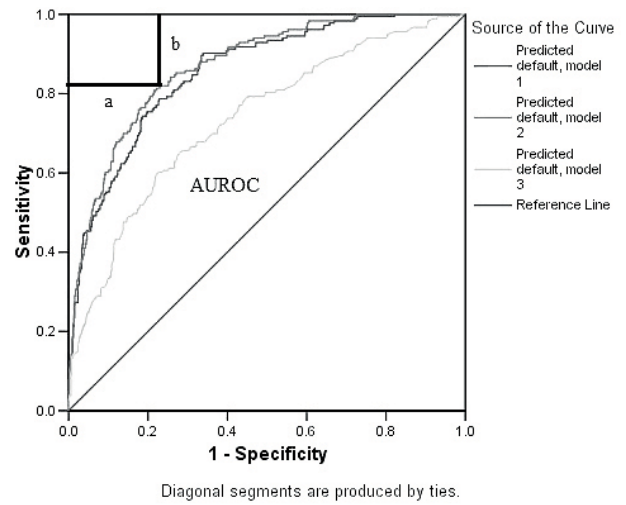
Látható, hogy mind a „normál”, mind a „távolság” értékeken megképzett faktorok magas modell-megfelelőségi (KMO) értékkel rendelkeznek, valamint az adattömörítés sikerességét mutató TVE %-ok is elfogadhatónak tekinthetők.

A létrejött faktorok további felhasználásához nélkülözhetetlen azok lineáris függetlensége, melynek ellenőrzése korreláció-elemzéssel történt és a lineáris függetlenség a kapott eredmények alapján fennáll.

Az egyes faktorok és faktorértékek csőd-előrejelzés szempontjából kedvező irányának meghatározása:

- 1) *Jövedelmezőség*: a nagyobb faktor érték kedvezőbb jövedelmezőségi helyzetet mutat;

4. ábra: A ROC görbe felépítése
 a) az elsőfajú hiba nagysága; b) a másodfajú hiba nagysága; AUROC) a görbe alatti terület



Forrás: saját szerkesztés

- 2) *Eszközgazdálkodás*: a faktort alkotó változók nagyságának megítélése vegyes képet mutat, azonban t-tesztek alapján kijelenthetjük, hogy a csődös vállalatok jellemzően alacsonyabb forgóeszköz-aránnyal és rosszabb eszköz-fedezettséggel rendelkeznek, valamint alacsonyabb követelés-arányuk sem biztos, hogy a jól működő követelés kezelő rendszerek miatt alacsonyabb, feltehetőleg a tevékenység volumenének csökkenése miatt; ezekből kifolyólag a nagyobb faktor értéket tekinthetjük elvártnak a vállalati túlélés érdekében;

4. táblázat: A faktorelemzés eredményei

	„Normál” értékek	„Távolság” értékek
Kezdeti változók száma	30	23
Faktor 1	Jövedelmezőség	Erőforrás-arányos jövedelmezőség
Faktor 2	Eszközgazdálkodás	Tőkeszerkezet
Faktor 3	Azonnali fizetőképesség, likviditás	Eszközszerkezet
Faktor 4	Tőkeszerkezet	Likviditás, kötelezettség-fedezet
Faktor 5	Növekedés	Bevétel-arányos jövedelmezőség
Faktor 6	Partner-management	Növekedés
KMO érték	0.859	0.812
TVE*	75.22%	73.50%

* TVE, Total Variance Explained - A faktormodell által magyarázott összes variancia hányad

Forrás: saját szerkesztés

- 3) *Azonnali fizetőképesség* szintén a nagyobb faktor érték jelent kívánatosabb helyzetet;
- 4) *Tőkeszerkezet*: a faktor lényegében a működési biztonságot és függetlenséget mutatja a magasabb faktor érték fontos a túléléshez;
- 5) *Növekedés*: a vállalkozások tevékenységének és vagyonának növekedése mindenképp kívánatos a túléléshez, ezért ennél a faktornál is a nagyobb faktor értéket tekintjük jónak;
- 6) *Partner management*: a faktort alkotó két mutató követelés / kötelezettség alapon épül fel; a minta alapján a működő vállalatoknál nagyobb a kapott faktor érték, ami azt is jelenti, hogy a képesség, hogy a vevőiket finanszírozzák, és ne magukat finanszíroztassák a szállítóikkal fontos megkülönböztető jegye lehet a csődös és a működő vállalatoknak, éppen ezért itt is a magasabb faktor érték pozitív elbírálás alá esik.

Érdekes módon a „normál” értékek alapján megképzett faktorokkal nagy hasonlóságot mutat a „távolság” értékekkel képzett faktor-együttes. A legszembetűnőbb változás, hogy a jövedelmezőség faktor két részre szakadt (eszköz- és bevétel-arányos) és a „távolság” értékek alapján készített faktor modellben nem szerepel külön faktorként a partner ma-

nagement. Az egyes faktor értékek nagyságára és irányára vonatkozó értékelés megegyezik a „normál” értékekből képzett modellével.

2. A modellezési eljárások által felhasznált változók

Az alapváltozók jelen esetben a faktorizációs eljárás utolsó lépése előtti változókat jelentik, mivel az iteratív faktorizációs folyamat természetéből adódóan ezek a változók jellemzik legjobban a sokaságot. (5. táblázat)

A „normál” értékek alapján felépített modellek által felhasznált változók igen széles skálán mozognak. A logisztikus regressziós modell elsősorban a likviditási mutatókat használta fel, ez alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a likviditás tekintetében van a legnagyobb különbség a csődös és a működő vállalatok közt. Ennek ellentmond, hogy a faktorváltozókra épülő logit modell legfontosabb változója a jövedelmezőség, csak ezután következik a likviditás. A neurális háló esetében a fontossági elemzés alapján a ROS, illetve az üzemi eredmény/árbevétel mutatók a legfontosabbak. Az első két mutató a bevétel-arányos jövedelmezőségi mutatók közé tartozik. Ezután következik a szállítók aránya és a nettó forgótőke aránya, amik pedig a tőkeszerkezeti mutatókhoz tartoznak. A faktorváltozókat

5. táblázat: Az egyes modellek által felhasznált változók

„Normál” értékek				„Távolság” értékek			
Logisztikus regresszió		Neurális háló		Logisztikus regresszió		Neurális háló	
Alapváltozók	Faktorváltozók	Alapváltozók	Faktorváltozók	Alapváltozók	Faktorváltozók	Alapváltozók	Faktorváltozók
Bruttó CF/Röv.lej.köt.	Jövedelmezőség	ROS	Jövedelmezőség	Nettó forgótőke arány	Tőkeszerkezet	Szállítók aránya	Tőkeszerkezet
Nettó forgótőke arány	Likviditás	Üzemi eredmény/üzemi bevételek	Tőkeszerkezet	Üzemi eredmény/Árbevétel	Bevétel-arányos jövedelmezőség	Üzemi eredmény/Árbevétel	Bevétel-arányos jövedelmezőség
Vevő/szállító arány	Tőkeszerkezet	Szállítók aránya	Partnermanagement	ROA	Erőforrás-arányos jövedelmezőség	Nettó forgótőke arány	Erőforrás-arányos jövedelmezőség
	Növekedés	Forgóeszköz növekedés	Likviditás	Szállítók aránya	Likviditási, kötelezettség-fedezet	ROA	Likviditási, kötelezettség-fedezet
	Partnermanagement	Nettó forgótőke aránya	Növekedés		Növekedés	Bruttó CF/Röv.lej.köt.	Növekedés

Forrás: saját szerkesztés

használó neurális háló legfontosabb mutatója a jövedelmezőség faktor, ami egybe cseng az alapváltozókat használó háló eredményével.

A „távolság” értékeknél mind a két eljárás alapján ugyanazok a legfontosabb mutatók. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a nettó forgótőke aránya, valamint a ROA és az árbevétel arányos üzemi eredmény szempontjából a versenytársakhoz mért elmaradás nemcsak, hogy versenyhátrány, de egyenesen a vállalat jövőjét veszélyeztető tényező. A szállítók arányánál ez fordítva igaz, tehát a versenytársakhoz képest nagyobb szállító-arány jelenti a nagyobb csődveszélyt. A felhasznált faktorváltozók tekintetében az az érdekes helyzet állt elő, hogy mind a logisztikus regresszió, mind a neurális háló ugyanolyan fontossági sorrendet állapított meg az egyes faktorok csőd-előrejelző képességét tekintve. A faktorok fontossági sorrendje nagyjából megegyezik az alapváltozók sorrendjével, hiszen a nettó forgótőke aránya és a szállítók aránya tőkeszerkezeti, míg a másik két mutató jövedelmezőségi mutató.

A „normál” és a „távolság” értékeket használó modellek által bevont változókat összehasonlítva a legfontosabb csőd-előrejelző változók a nettó forgótőke aránya, a ROA, a szállítók aránya, valamint az árbevétel-arányos üzemi eredmény. Érdekes, hogy eszközszerkezeti mutatók, valamint a cash-flow alapú és pénzeszközökkel kapcsolatos mutatók nem kerültek felhasználásra. A minta alapján ez arra enged következtetni, hogy a csődös vállalatok eszközszerkezete, -gazdálkodása nem tér el szignifikánsan a működő vállalatokétól, a csődjelzéseket a forrásoldalon, a finanszírozás módjánál és a működési teljesítménynél kell keresni. Ezt a faktorváltozós modellek is alátámasztják, hiszen a tőkeszerkezet és a jövedelmezőségi faktorok igen előkelő helyen szerepelnek a fontossági sorrendben.

6. táblázat: Az alapváltozós modellek teljesítménye

	Logisztikus regresszió		Neurális háló	
	„Normál” értékek	„Távolság” értékek	„Normál” értékek	„Távolság” értékek
Elsőfajú hiba	4,77%	1,18%	2,35%	0,00%
Másodfajú hiba	3,58%	4,76%	4,76%	1,19%
Összes helyes besorolás	91,65%	94,06%	92,89%	98,81%
AUROC	0,968	0,991	0,973	0,997

Forrás: saját szerkesztés

3. Az alapváltozókat felhasználó modellek teljesítmények értékelése

A modellek felépítéséhez véletlenszerűen kiválasztásra került egy tanulási minta (75%), az előrejelzések elvégzéséhez, értékeléséhez pedig egy tesztelő (validáló) minta (25%). A létrehozott modellek előrejelzési teljesítményének kiértékelése a tesztelő mintán elért összes helyes besorolás aránya és a ROC görbe alatti terület nagysága alapján történt.

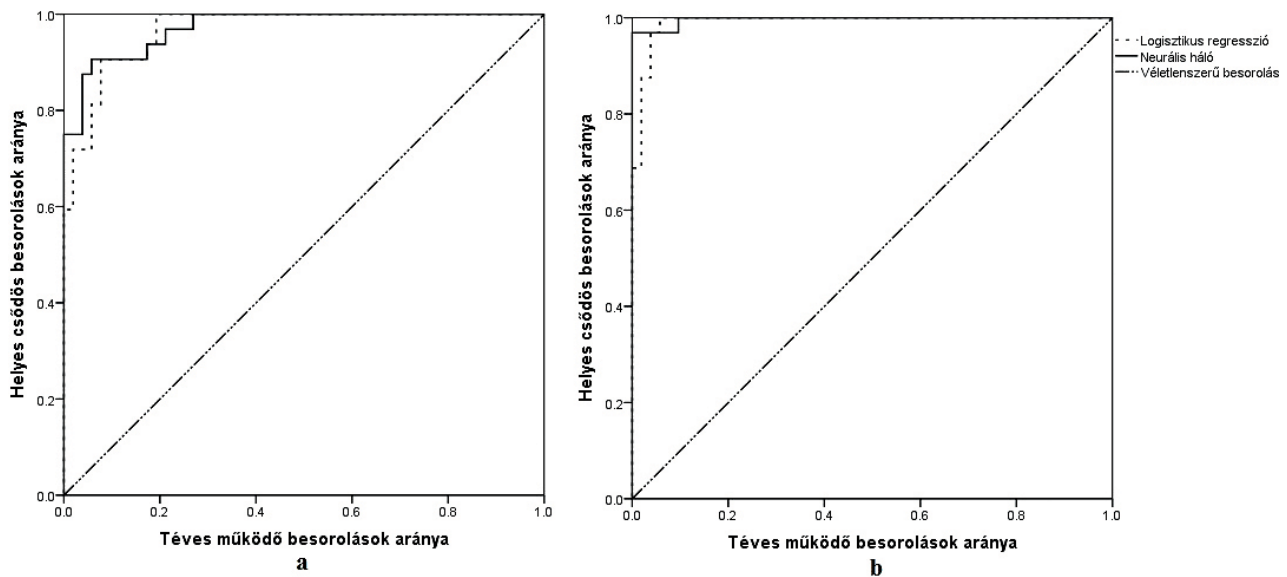
A dolgozatban csak a tesztelési mintán elért eredmények kerülnek részletesen bemutatásra és elemzésre. (6. táblázat, 5. ábra)

Amint az előzetesen várható volt, mind a két modellezési eljárás igen pontos besorolást ért el a tesztelő mintán. A logisztikus regresszió a „normál” értékek esetében mindössze három, míg a „távolság” értékeket felhasználva négy változó alapján ért el 91,65%-os, illetve 94,06%-os összes helyes besorolási arányt. A „normál” értékeket tekintve az elsőfajú hiba aránya meghaladja a másodfajúét, ez arra enged következtetni, hogy a modell sikerebben találja meg a csődös vállalatokat. A „távolság” értékeknél ez a reláció megfordul, hiszen minimális hibával találta meg a működő vállalatokat. A „távolság” értékek azonban összességében jobb teljesítményt nyújtottak, ezt az AUROC mérőszám is alátámasztja (0,991 > 0,968).

A neurális háló alapú modellek azonban még ennél is pontosabb besorolást eredményeznek. A „normál” értékek tekintetében a logit regresszióhoz képest minimálisan 1,2%-p-tal javult az összes helyes besorolások aránya, ugyanakkor a másodfajú hibák aránya nőtt, ami azt jelenti, hogy a csődös vállalatokat kevésbé pontosan tudta megtalálni az eljárás. A minimális teljesítményjavulást az AUROC növekedése is mutatja. A „távolság” értékek alapján dolgozó neurális háló kiemelkedő telje-

5. ábra: A logisztikus regresszió és a neurális háló ROC görbéi

a) ROC görbék a „normál” értékeken; b) ROC görbék a „távolság” értékeken



Forrás: saját szerkesztés

sítményt nyújtott, hiszen a 84 elemű tesztelési mintából mindössze egy vállalatot sorolt be tévesen. Az alapváltozókat felhasználó modellek közül ez bizonyult a legpontosabbnak, majdnem tökéletes besorolást ért el, amit alátámaszt a 98,81%-os összes helyes besorolási arány, valamint a 0,997-es AUROC érték is. A modell megtalálta az összes működő vállalatot, mindössze egy csődös vállalatnál hibázott. Erre az elsőfajú hiba hiányából lehet következtetni.

Összességében a „távolság” értékek használata minőségi javulást eredményezett, mind a két modellezési eljárásnál.

4. A faktorváltozókat felhasználó modellek értékelése

Az elvégzett faktoranalízisek eredményeképp az alábbi faktorokat sikerült azonosítani: jövedelmezőség, eszközgazdálkodás (-szerkezet),

likviditás, tőkeszerkezet, növekedés, partner management. A modellkísérletek alapján a legfontosabb csődfaktorok a jövedelmezőség, likviditás és tőkeszerkezet, mind a „normál”, mind pedig a „távolság” értékekre épülő modelleknél. (7. táblázat)

A faktorváltozók némileg pontatlanabb besorolást eredményeznek, mint az alapváltozókkal készített modellek. Ez leginkább a faktorok képzésének jellegéből adódik, hiszen az eljárás elsimítja a vállalatok közti különbségeket azáltal, hogy a pénzügyi mutatószámokat súlyozza. Ismert az a jelenség,²⁴ hogy a faktorizáció a klasszikus matematikai-statisztikai eljárások (ide tartozik a logisztikus regresszió is) teljesítményét növeli, azonban a szelektált, közvetlen versenytársak összehasonlítása érdekében kialakított mintán ez nem figyelhető meg. Itt is megfigyelhető azonban, hogy a neurális háló az összes helyes besorolások arányát tekintve job-

7. táblázat: A faktorváltozós modellek teljesítménye

	Logisztikus regresszió		Neurális háló	
	„Normál” értékek	„Távolság” értékek	„Normál” értékek	„Távolság” értékek
Elsőfajú hiba	10,71%	4,77%	4,77%	2,38%
Másodfajú hiba	4,76%	4,76%	7,12%	1,19%
Összes helyes besorolás	84,53%	90,47%	88,11%	96,43%
AUROC	0,952	0,981	0,960	0,990

Forrás: saját szerkesztés

ban teljesít, mint a logisztikus regresszió, mind a „normál”, mind a „távolság” értékek esetében. Figyelemre méltó a „távolság” értékeken képzett faktorváltozókat felhasználó neurális háló 0,990-es AUROC értéke és a 96,43%-os helyes besorolási aránya. Ez azt jelenti, hogy a 84 elemű tesztlő mintán mindössze 3 vállalatot (2 működőt, 1 csődöst) sorolt be tévesen.

5. A modellek teljesítményének vizsgálata kétéves előrejelzési időtávon

Az eddig bemutatott előrejelzések a csődös állapot bekövetkezését megelőző üzleti év záró adatait használták fel, ezzel egyéves időtávú csőd-előrejelzéseknek tekinthetők. A csőd-előrejelzés gyakorlati alkalmazása során azonban gyakran felmerül az igény arra, hogy hosszabb távú előrejelzések készüljenek. Mivel a minta adatai a csődöt megelőző év beszámolóiból származnak, így ez lehetőséget nyújt a kétéves időtávú előrejelzések készítésére is.

A kétéves előrejelzések elkészítése a tesztlő minta adatainak lecserélésével történt a csődöt megelőző üzleti év beszámolóinak nyitóadataira. A standardizálás és a trimmelés a csődöt megelőző utolsó év záró adatai alapján történt. A faktormodellek felhasználása nem volt lehetséges, mivel mind a két értéken képzett faktormodellekben szerepel a növekedés faktor, ami kétévnyi adatot tartalmazó változókból épül fel. Ezért kétéves előrejelzések a faktormodellekkel nem készültek. (8. táblázat)

A korábban tárgyalt eltérések a „normál” és a „távolság” értékek, valamint a logisztikus regresszió és a neurális háló közt itt is helytállónak bizonyulnak. A neurális háló jobb teljesítményt nyújt a logisztikus regresszióval és a „távolság” értékek felhasználása javítja a modellek előrejelző-képességét a „normál” ér-

tékekhez képest, mind az összes helyes besorolások arányát, mind pedig a ROC görbe alatti területet figyelembe véve.

A kétéves előrejelzések készítésénél normális jelenségnek számít a modellek teljesítményének csökkenése, azonban a csökkenések mértékét érdemes alaposabban vizsgálni.

A legnagyobb visszaesést a „normál” értékeket felhasználó logisztikus regressziós modell esetében tapasztalhatjuk, hiszen a korábbi 91,65%-os helyes besorolási aránya 19,36%-p-tal 72,29%-ra csökkent. Ez a modell rugalmatlanságát mutatja. A „távolság” értékeket felhasználó logisztikus regressziós modell szintén drasztikusan veszített helyes besorolási teljesítményéből, csupán 82,93%-os arányt ért el, ami 11,13%-os csökkenést jelent.

A „normál” értékeket felhasználó neurális háló is pontatlanabbá vált, 7,35%-os csökkenés következett be. A „távolság” értékekre felépített neurális háló teljesítménye is csökkent, igaz a vizsgált modellek közül a legkisebb mértékben 7,14%-p-tal és még így is kiemelkedő 91,67%-os pontossággal végezte a besorolást. A fentebb bemutatott hatások a ROC görbe alatti terület nagyságát vizsgálva is fennállnak.

A modellek teljesítményének romlása szinte minden esetben a másodfajú hiba emelkedésének köszönhető, ami azt jelenti, hogy nehezebben találták meg a modellek a csődös vállalatokat a csődöt megelőző második évben. A másodfajú hibák előfordulása a „normál” értékű logisztikus regresszióval volt a legnagyobb (22,89%), míg a „távolság” értékű neurális háló esetében csak minimálisan (+3,57%-p-tal) emelkedett.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a neurális háló rugalmasabb előrejelzési módszer, mivel teljesítménye kisebb mértékben romlott a logisztikus regresszióéhoz képest. A

8. táblázat: Az alapváltozós modellek teljesítménye kétéves előrejelzési időtávon

	Logisztikus regresszió		Neurális háló	
	„Normál” értékek	„Távolság” értékek	„Normál” értékek	„Távolság” értékek
Elsőfajú hiba	4.82%	1.19%	8.43%	1.19%
Másodfajú hiba	22.89%	15.48%	6.02%	4.76%
Összes helyes besorolás	72.29%	82.93%	85.54%	91.67%
AUROC	0,858	0,917	0,938	0,990

Forrás: saját szerkesztés

„távolság” értékek a vizsgálatok alapján jobban tompítják a modellek teljesítményének esését, tehát a versenytársaktól való lemaradásokat vizsgálva két évre előre is pontosabb előrejelzések készíthetők. Megint csak kiemelkedő teljesítményt mutat a „távolság” értékes neurális háló, mely összesen egy működő és három csődös vállalatot sorolt be tévesen a 84 elemű tesztelő mintában.

A mintába bekerült vállalatok beszámolóinak vizsgálata alapján három főbb ok vezethető az előrejelzések pontosságának csökkenéséhez:

- a csőd, mint folyamat természetes lefolyása;
- a „kreatív” számviteli és egyéb jogi eszközök használata;
- a modellezési eljárások egyedi tulajdonságai.

A csődesemény bekövetkezése minden esetben egy hosszabb-rövidebb folyamat végeredményeképp adódik, ezért természetesnek tekinthető, hogy a csőd bekövetkezésének jelei két év távlatából halványabban látszanak, nem különülnek el olyan élesen a működő vállalatoktól.

A második ok a számviteli szabályok be nem tartásán, illetve szándékos félreértelmezésén alapszik. Ugyan a kirívó hibákat tartalmazó beszámolók kizárásra kerültek a vizsgálatból, mégis sok beszámoló tekintetében erős a gyanú, hogy nem a valós és hű képet mutatják a számok. Jellemző példa, hogy sok esetben éveken keresztül magas pl. a vevőkövetelések aránya, majd a csőd bekövetkezése előtt hirtelen lecsökken (többnyire értékvesztést számolnak el, illetve behajthatatlannak minősítik), míg ennek eredményhatása egyből drasztikusan lerontja az egyes eredménykategóriákat és ezáltal a jövedelmezőségi mutatókat. Ebben az esetben erős a gyanú, hogy az egyes évek során felhalmozódott értékvesztéseket nem a kellő időben, hanem a csőd előtt egy összegben számolták el. Lentner többször felhívja a figyelmet és kiemeli a vállalkozás folytatásának az elvének a maradéktalan teljesülését ami véleménye szerint csökkenti a vállalat gazdasági kockázatát, ezáltal távoltartja a csődhelyzeteket.²⁵

Ugyancsak problémát jelent, hogy a csőd-, illetve felszámolási eljárások megindítására sok esetben csak igen későn kerül sor. Mivel

ezt a két eljárást a vállalkozástól független gazdasági szereplők kezdeményezhetik, így e szereplők megtévesztése, a vállalat valós gazdasági helyzetének eltitkolása komoly addicionális károkat okozhat.

A harmadik ok, amiért a modellek (első-sorban a logisztikus regressziós) teljesítménye csökken a modellek működési mechanizmusában és tulajdonságai közt keresendők. A logisztikus regresszió érzékeny a kiugró, extrém értékű adatokra. A csőd bekövetkezése előtti pillanatban (utolsó normális éves beszámoló tárgyévi adatai) már élesen elválnak a csődös és működő vállalatok, sok csődös vállalat pedig igen rossz állapotban van. Ugyan a kiugró adatok trimmelve lettek, mégis adódhatnak olyan nagy különbségek, amik két évvel hamarabb még csekélyebb mértékűek voltak. A logisztikus regressziós modell a csődöt megelőző, a csődös és működő vállalatok közt fennálló nagy eltérések időpontja alapján készült. Emiatt és az eljárás eredendő rugalmatlansága miatt a két évvel korábbi, még homogénebb állapotokat tükröző mintán nagymértékben csökken a teljesítménye. A neurális hálónál a kifinomultabb modellépítési (tanulási) algoritmus miatt ez a hatás kevésbé erősen jelentkezik. Zéman szerint minden vállalkozás működése során adódhatnak olyan kivételes helyzetek, hogy a megszokott módszerek helyett más megoldásokat alkalmazzon.²⁶ A pénzügyi controlling vezetéstámogató módszertanába feltétlenül szót kell ejteni a válságkezelés különböző esetről mivel sokszor a hagyományos módszerek nem tudnak urrá lenni a pénzügyi feszültségeken, ezért a csődtörvény nem szokványos pénzügyi megoldásai követendők, amelyeket a controlling rendszerünk compliance követelményei közé kell sorolnunk.

Jegyzetek

1 Lásd pl. Fitzpatrick, Paul Joseph: A Comparison of the Ratios of Successful Industrial Enterprises with Those of Failed Companies. Accountants Publishing Company. Washington 1932. 21. o.

2 Imre Balázs: Bázel II definíciókon alapuló nemfizetés-előrejelzési modellek magyarországi vállalati mintán, PhD. Értekezés, Gazdaságtudományi Kar, Miskolci Egyetem, Miskolc 2008.

3 Maricica, M. – Georgeta, V.: Business failure risk analysis using financial ratios Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2012. Vol 62, pp. 728-732.

4 Altman, E. I.: Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy, The Journal of Finance,

1968. vol. 23: pp. 589-609,

5 Bellovary, J – Giacomino, D. – Akers, M.: A Review of Bankruptcy Prediction Studies: 1930 to Present, [on-line] Journal of Financial Education. 2007. vol. 33 (winter), 2007

6 Lásd: Kecskés A. – Halász V.: Társaságok a tőzsdén. HVG-Orac, Budapest 2011. és Kecskés A. – Halász V.: Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers. HVG-Orac – LexisNexis, Budapest-Bécs 2013

7 Altman, E. I. – Loris, B.: A financial early warning system for over-the-counter broker- dealers. The Journal of Finance. 1976. vol. 31 pp. 1201-1217.

8 Altman E. I: Predicting financial distress of companies: revisiting the Z-score and ZETA® models. In: Handbook of Research Methods and Applications in Empirical Finance. Elgar, 2000. London 428-456. o.

9 Zéman, Z. – Béhm, I.: A pénzügyi menedzsment kontroll elemzési eszköztára. Akadémiai Kiadó, Budapest 2016. 396. o.

10 Ohlson, J. A.: Financial Ratios and the Probabilistic Prediction of Bankruptcy, Journal of Accounting Research, 1980. Vol. 18, No.1, pp. 109-131.

11 Frydman, H. – Altman, E.I. – Kao D.LI.: Introducing recursive partitioning for financial classification: the case of financial distress. Journal of Finance, 1985. Vol. 11. No. 5. 269-291. o.

12 Odom, M. – Sharda, R.: Bankruptcy prediction using neural networks. In: Proceedings of the IEEE International Conference on Neural Networks, San Diego 1990. pp. 133-168.

13 Kristóf T.: Gazdasági szervezetek fennmaradásának és fizetőképességének előrejelzése, PhD. Értekezés, Jövőkutatás Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2008. 53. o.

14 Balcean, S. – Ooghe, H.: Alternative methodologies in studies on business failure: Do they produce better results than the classic statistical methods?, Vlerick Leuven Gent Working Paper Series 2004/16

15 Mures-Quintana M. J. – Garcia-Gallego, A.: On the non-financial information's significance in the business failure models. International Journal of Organizational Analysis. 2012.

Vol. 20 No. 4, pp. 423-434.

16 Zmijewski, M. E.. Methodological Issues Related to the Estimation of Financial Distress Prediction Models. Journal of Accounting Research, 1984. Vol. 22 Supplement, pp. 59-82.

17 Kristóf: i.m.

18 Ennek a kritériumnak a nem teljesítése okozta az építőipari, vendéglátó és ingatlanforgalmazó cégek kizárását.

19 Azt a feltételezést a továbbiakban is fenn kellett tartani, hogy a könyvvizsgáló helyes véleményt mondott az adott évi beszámolóról, ugyanakkor mivel sok kirívóan hibás beszámolót is auditáltak, ez felvetheti a könyvvizsgálók és a cégbírószági ellenőrző rendszer felelősségét is.

20 Fontossági sorrendben: árbevétel, mérlegfőösszeg, jegyzett tőke, mint a vállalkozás méretének mérőszámai

21 Altrichter, M. – Horváth, G. – Pataki, B. – Strausz, Gy. – Takács, G. – Valyon, J.: Neurális hálózatok, [on-line] <http://mialmanach.mit.bme.hu/neuralis/index>, Panem Kiadó, 2006

22 Kristóf: i.m.

23 TVE, Total Variance Explained – A faktormodell által magyarázott összes variancia hányad

24 Kristóf: i.m.

25 Lentner Cs.: A vállalkozás folytatása számviteli alapelvénél érvényesülése közüzemi szolgáltatóknál és költségvetési rend szerint gazdálkodóknál – magyar, európai jogi és eszmetörténeti vonatkozásokkal. In: Lentner Cs.: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és Államháztartástan II. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. pp. 763-783. valamint Lentner Cs. A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. Gazdaság és Jog 2014. 22. (3) pp. 3-8

26 Lásd Zéman, Z.: The Risk-mitigating Role of Financial Controlling at Local Government Entities: A pénzügyi controlling kockázatcsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél. Pénzügyi Szemle 2017. (3) pp. 294-310 valamint Zéman, Z. – Hegedűs, Sz. – Molnár, P. Analysis of the Creditworthiness of Local Government-owned Companies with a Credit Scoring Method. Pénzügyi Szemle 2018. (2) pp.176-195.

Dr. Darai Péter

hatósági fellebbviteli szakreferens; kamarai jogtanácsos

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, Észak-magyarországi Hatósági Főosztály

Az adóbírság jogintézményének alkalmazása a gyakorlatban*

Bevezető gondolatok

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) alapján méltányosság gyakorlására nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is sor kerülhet; az adóhatóságot nemcsak az adóhiány, hanem az alkalmazott szankció tekintetében is terheli tényállás tisztázási és bizonyítási kötelezettség – mondta ki a Kúria az alábbiakban ismertetésre kerülő eseti döntésében. Az ítélet egyértelművé tette, hogy a régi Art. 97. § (4) bekezdése szerinti adóhatósági kötelezettség nem korlátozható az egyes adónemek kapcsán realizált adójogi megállapításokra, annak a szankció kiszabása során is érvényesülnie kell. Jóllehet a hivatkozott jogszabály rendelkezéseit 2018. január 1. napjától az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: új Art.), illetőleg az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) együttes rendszere váltotta fel, kijelenthető, hogy az új jogszabályok a címbeli jogintézmény sajátosságai tekintetében a korábbiakhoz képest érdemben nem hoztak változást. Jelen tanulmányomban az adóbírság hatályos szabályozását, ezzel szoros összefüggésben az adóhatósági és a közigazgatási bírósági joggyakorlatot kívánom bemutatni.

* E tanulmány lezárásának időpontja – 2019. január 7. napja – figyelembe veszi az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló 2018. évi LXXXII. törvénnyel eszközölt módosításokat is.

1. A KGD 2017.87. számú eseti döntés

Az elsőfokú adóhatóság 2009. évre vonatkozóan személyi jövedelemadó, általános forgalmi adó, százalékos egészségügyi hozzájárulás, valamint magánszemélyek különadója adónemekben bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést végzett a felperesnél, melynek során felperes a revízió rendelkezésére bocsátotta a 2009. évi főkönyvi kartont. Az ellenőrzés felszólította felperest a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. törvény) 10. § (1) bekezdése, és 5. számú melléklete szerinti nyilvántartások elkészítésére, melynek felperes eleget is tett. Az elsőfokú adóhatóság megállapította, hogy a felperes a 2009. évi adóalapjába beszámítható bevétellel szemben az általa közöltnél kevesebb költség elszámolására volt jogosult, erre tekintettel adókülönbötet állapított meg felperes terhére, késedelmi pótlékot számított fel, illetőleg a régi Art. 170. § (1) bekezdése szerinti adóbírságot szabott ki. A jogorvoslati eljárás során a másodfokú adóhatóság az elsőfokú döntést helybenhagyta; egyszersmind utalt arra, hogy felperes javára szolgáló – kivételes méltánylást érdemlő – körülmény az ügyben nem volt feltárható, ezért az alkalmazott adóbírság is jogszerű volt.

Felperes a másodfokú döntéssel szemben keresettel élt, melyet az elsőfokú bíróság elutasított. Az ítélet indokolása szerint felperes tévesen hivatkozott arra, hogy az adóhatóságnak az eredetileg általa benyújtott iratanyag alapján kellett volna a revíziót lefolytatnia, mert az Szja. törvény és a régi Art. rendelkezései lehetőséget biztosítottak az adóhatóságnak arra, hogy a felperest dokumentumok benyújtására kötelezze. A revízióknak nem kellett vizsgálnia, hogy a jogszabályoknak nem megfelelő iratok milyen okból térnek el a jogszabályok szerint előterjesztettektől. Felperesnek észlelnie kellett volna, hogy az eredeti anyag, és az alperes felhívására utóbb benyújtott számviteli bizonylatok között eltérés van; ezt még időben korrigálhatta volna. Az adóhatóságnak utóbbi iratokat kellett egybevetnie a bevallással, így a megállapításai helytállóak voltak.

Felülvizsgálati kérelmében felperes az ítélet, és az adóhatósági határozatok hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú adóhatóság új el-

járáásra kötelezését kérte. Álláspontja szerint a tényállás sem az adóeljárás során, sem pedig a közigazgatási perben nem került felderítésre, a javára szolgáló körülmények figyelembe vétele nem történt meg. Az alperes ellenkérelme az ítélet hatályában való fenntartására irányult. Az adóhatóság az érvelését arra alapította, hogy a felülvizsgálati kérelem a bizonyítékok mérlegelését vitatta, bizonyítás felvételére ellenben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275. § (1) bekezdése szerinti felülvizsgálati eljárásban már nem kerülhet sor.

A Kúria szerint felperes – általa sem vitatottan – a nyilvántartásait nem a jogszabályoknak megfelelően készítette el és bevallását sem ekként nyújtotta be, ezért az adóhatóság a régi Art. 95. § (3)-(4) bekezdései alapján jogszerűen járt el akkor, amikor az adóvizsgálat során felhívta felperest az iratai rendezésére, valamint azok rendelkezésre bocsátására. Az elsőfokú ítélet rögzítette, hogy az adóhatósági határozatok kellő részletességgel tartalmazták, hogy a vitatott adójogi megállapítások mely tényeken, bizonyítékokon és törvényi rendelkezéseken alapultak, és azt is, hogy a felperes által vitatott tételek milyen okból nem voltak elfogadhatók; az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg az előírt adóhiány jogszerűségét. A Kúria ellenben rámutatott arra is, hogy az adóbírság kiszabása során az alperesnek az eset összes körülményét mérlegelnie kell; az adóhiány nagyságát, keletkezésének okát, a jogsértő magatartás súlyát, gyakoriságát. A perbeli esetben azonban nem voltak olyan körülmények megállapíthatók, amelyek kizárták volna az adóbírság mérséklését; a rendelkezésre álló adatok szerint felperes – illetőleg könyvelője – tévesen értelmezte a jogszabályi rendelkezéseket. Lehetőség van csökkenteni az adóbírságot, vagy annak mértékét, függetlenül attól, hogy az adózói kérelem erre kiterjed-e, avagy sem. Az ügyben ellenben az volt megállapítható, hogy az adóhatóság a felperes javára és terhére szóló adatok, tények, körülmények érdemi feltárása és ismertetése nélkül rögzítette azt, hogy kivételes méltánylást érdemlő körülmény az adott ügyben nem volt megállapítható; nem ismert, hogy milyen adatok, tények, és körülmények adhattak volna alapot az adóbírság mérséklésére, vagy annak kizártsá-

gára. Ezen hiányosságot a Kúria a döntés érdemére kiható olyan eljárási jogsértésnek értékelte, mely a perben nem volt pótolható, viszont alapot adott az adóhatósági döntések hatályon kívül helyezésére, és az elsőfokú adóhatóság új eljárás lefolytatására történő kötelezésére.¹

2. Az adóbírság alapja

Adóhiány esetén adóbírságot kell fizetni. Adóbírságot állapít meg az adóhatóság akkor is, ha az adózó jogosulatlanul nyújtotta be támogatási, adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési kérelmét, vagy igénylésre, támogatásra, visszatérítésre vonatkozó bevallását [új Art. 215. § (1) bekezdése].

Az adóbírság – melynek szabályozása a főbb sarokpontjait tekintve egyezik a régi Art. 170-171. §-aiban foglaltakkal – a jogalkotói indoklás szerint a központi költségvetés bevételi érdekeit veszélyeztető jogsértésekhez, bevétel eltitkoláshoz, jogosulatlan támogatás-igényléshez, valamint adó-visszaigényléshez kapcsolódó, az adóeljárásban alkalmazható leg súlyosabb szankció. Az adóbírság az adóhiány – illetőleg jogosulatlan igénylés – objektív következménye, mely kettős funkcióval bír: anyagi jellegű hátránnyal sújtja az adóalanyt a jogsértésért, másodsorban visszatartó hatást fejt ki hasonló hibák, és mulasztások jövőbeli elkerülése érdekében. A bírósági joggyakorlat szerint az adóbírság funkciója két eltérés mellett lényegében megegyezik a késedelmi pótlékével. Az egyik különbség, hogy utóbbi az adó késedelmes megfizetésének következménye, az adóbírság ugyanakkor az adóhiány szankciója. A másik különbség, hogy az adóbírság represszív; a késedelmi pótlék reparatív jellegű, mert a megsértett jogrendet állítja helyre abban a tekintetben, hogy az adózó ne csak a megfizetni elmulasztott adót, hanem annak kamatait is fizesse meg a költségvetés felé. A költségvetés és az adózó közötti elszámolás az adókülönbözet és a késedelmi pótlék megfizetésével kerül egyensúlyba. A késedelmi pótlék – másként megfogalmazva – a jogosulatlan pénzhasználat ellenértéke; az adóbírság az előzőekre halmozódik a későbbi jogsértések visszatartása céljából.²

Az *adóbírság alapja* tehát egyrészt az *adóhiány*; ami az ellenőrzött bevallási időszakra

az adóhatósági határozattal az adózó terhére megállapított adókülönbözetből [új Art. 7. § 4. pontja] az esedékesség időpontjáig meg nem fizetett rész, illetve az igénybe vett költségvetési támogatás. Adóhiánynak minősül az adózó terhére megállapított adókülönbözet, önadózás esetén csak akkor, ha az adókülönbözetet az esedékesség időpontjáig nem fizették meg, illetve a költségvetési támogatást igénybe vették. Az eredeti esedékesség napján fennálló túlfizetést az adófizetési kötelezettség teljesítéséig csak akkor lehet figyelembe venni, ha a túlfizetés az ellenőrzés megkezdésének napján is fennáll [új Art. 217. § (1) bekezdése]. Nem minősül adóhiánynak a vagyonszerzési illeték alapjának utólagos adómegállapítással történő módosítása, továbbá kivetéses helyi adó esetén adatbejelentés, közhiteles nyilvántartás vagy az építésügyi hatóság e törvény szerinti adatszolgáltatása alapján kivetett adóhoz képest utólagos adómegállapítás keretében az adózó terhére megállapított adókülönbözet [új Art. 217. § (2) bekezdése]. Az *adóbírság alapjaként kell figyelembe venni* a kiutalás előtti ellenőrzés során jogosulatlanul talált költségvetési támogatás igénylés (adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési kérelem, vagy igénylésre, támogatásra, visszatérítésre vonatkozó bevallás) esetén a *jogosulatlanul igényelt összeget is* [új Art. 215. § (1) bekezdésének második mondata].³

Az adóbírság megfizetésére – mivel az adóhiány is őt terheli – az adózó köteles. A törvény meghatározott esetekben azonban a főszabálytól eltérően rendelkezik:

- Ha a munkáltató (kifizető) a természetes személyt terhelő járulék megállapítási, levonási és ezzel összefüggésben bevallási kötelezettségének nem vagy nem a törvényben meghatározottak szerint tesz eleget, az adóhatóság az adóhiányt, az adóhiány után az adóbírságot és a késedelmi pótlékot a munkáltató (kifizető) terhére, a rá vonatkozó szabályok szerint állapítja meg, kivéve, ha az adóhiány az adózó jogszerűtlen nyilatkozatának következménye [új Art. 218. § (1) bekezdése].
- Ha a munkáltató (kifizető) a természetes személyt terhelő személyi jövedelemadó megállapítási, levonási és ezzel összefüggésben bevallási kötelezettségének nem

vagy nem a törvényben meghatározottak szerint tesz eleget, az adóhatóság az adóhiányt a természetes személy terhére, az adóhiány után az adóbírságot, a késedelmi pótlékot a munkáltató (kifizető) terhére, a rá vonatkozó szabályok szerint állapítja meg [új Art. 218. (2) bekezdése].

- Az adóhatóság az adóhiányt, illetve az adóbírságot és a késedelmi pótlékot is a munkáltató (kifizető) terhére állapítja meg, ha az adóelőleget, adót, járulékot a munkáltató (kifizető) a természetes személytől levonta, de az ezzel összefüggő bevallási kötelezettségének nem tett eleget [új Art. 218. § (3) bekezdése].

3. Az adóbírság mértéke

Az adóbírság mértéke főszabály szerint az adóhiány, illetve jogosulatlan igénylés 50%-a [új Art. 215. § (3) bekezdése], ugyanakkor a törvény emelt szintű – 200%-os – adóbírság kiszabását is lehetővé teszi, amelynek feltételül tudatos adóelkerülési magatartást jelöl meg: ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze [új Art. 215. § (4) bekezdése].

A Kúria egy eseti döntésében utalt arra, hogy az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény indokolásából levezethető azon jogértelmezés, mely szerint az emelt szintű szankcióval a törvényalkotó a szándékosan a költségvetés megkárosítására irányuló magatartásformákat kívánta sújtani. Ennek nem jogszabályi feltétele egy büntetőjogi tényállás megvalósulása és bizonyítása – vagyis az emelt szintű adóbírság kiszabása jogszerűségének megítélésekor nem a büntetőjogi fogalmi rendszerekből kell kiindulni –; „legendő” egy tudatos, adókijátszásra irányuló magatartás tanúsítása, melynek során az adóhiány és az azt előidéző csalárd cselekmény cél-eszköz viszonyban áll egymással. Amennyiben ez nem állapítható meg, akkor az emelt szintű szankció alkalmazásának sincs helye. A Kúria hangsúlyozta, hogy az adóbírság kiszabása során az adóhatóság főszabály szerint mérlegelési

jogkörben jár el; ha azonban egy szankciónak a jogszabály nem a maximumát határozza meg, hanem egy törvényi tényállás bekövetkezése esetére rögzít fix mértéket, úgy nem a mérlegelés szabályainak megtartottsága, hanem az adóbírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás bekövetkezése az, ami vitatható.⁴

Egy másik döntésében arra jutott a legfőbb bírói fórum, hogy minden esetben, ahol az adózó a bevallásában és a könyveiben a bevételét nem szerepelteti, megvalósul annak eltitkolása; az adózó magatartása ez esetben arra vezet, hogy a fizetendő adó összege sem felel meg az értékesítéseiből – szolgáltatásnyújtásaiból – származó bevétel összegével, mely – lévén ez ténykérdés – független az adózó tudattartalmától.⁵

A felülvizsgálati bíróság jogszerűnek tekintette az emelt szintű adóbírság alkalmazását abban az esetben is, amikor az adó jogosulatlan visszaigénylése okán a felek között olyan bizonylat került kiállításra – befogadásra –, amely a jogügyletet hamisan nevezte meg. Az ingatlanok értékesítéséről kibocsátott számla az adásvétel tárgyát építési teleknek tüntette fel úgy, hogy az nem minősült annak, ezért a számla tartalmilag hiteltelen.⁶

Kérdésként merülhet fel a jogszabály szerinti „bevétel” definiálásának kérdése, mely – főszabály szerint – az ellenérték fejében történő ügyletekhez kapcsolódik. Mindennek azért van relevanciája, mert a jogszabályi rendelkezések bevételként minősíthetnek olyan eseteket, melyek a „klasszikus” fogalom használatban nem tartoznak ebbe a körbe.⁷ A Kúria konkrét ügyben arra az álláspontra jutott, hogy mivel felperes nem tudta bizonyítani az általa megszerzett kölcsön kapcsán azt, hogy az az Szja. törvény 1. § (4) bekezdése alapján nem esik adókötelezettség alá, erre tekintettel az alperesnek azt adókötelesnek kellett tekintenie és az Szja. törvény 28. § (1) bekezdése szerinti egyéb jövedelem jogcímén adózás alá vonnia. Mivel a felperesnek átadott pénzüsszeg nem önadózás útján jutott az adóhatóság tudomására, a bevétel eltitkolásának a ténye objektíve megállapítható.⁸

4. Speciális bírságszintek alkalmazása

Az általános – 50%-os –, illetve az emelt szintű – 200%-os – mértékű szankción túlmenően a törvény egyes esetekben *speciális szabályt* ír elő, mely az adóalanyok adóhatóság által történő minősítésével áll szoros összefüggésben. Az új Art. 155. § (2) bekezdése értelmében kedvezmény illeti meg a *megbízható adózót*; eszerint az állami adó- és vámhatóság által kiszabható adóbírság felső határa, ha az adózó az adóellenőrzés alá vont adómegállapítási időszak egészében vagy az adóellenőrzés megállapításairól szóló jegyzőkönyv keltének időpontjában megbízható adózónak minősült, a 215. § (3)-(4) bekezdése szerint kiszabható adóbírság felső határának 50%-a.⁹ Ennek ellenpárjaként az általános szabályoktól szigorúbb elbírálás alá esnek a *kockázatos adózók*. Az új Art. 161. § (1) bekezdése szerint ha az adózó a jogszabálysértés elkövetésének időpontjában vagy a jogszabálysértés feltárásának, illetve az utólagos ellenőrzés megállapításairól szóló jegyzőkönyv keltének időpontjában kockázatos adózónak minősült, az állami adó- és vámhatóság az adóbírság és a mulasztási bírság kiszabását nem mellőzheti, és az általa kiszabható legkisebb bírság mértéke az egyébként kiszabható bírság felső határának 30%-a, a rögzített bírságösszeg vagy bírságmérték esetén a bírság mértéke az egyébként irányadó bírság 130%-a.¹⁰

A speciális szabályok közé tartozik 2018. január 1. napjától – új jogintézményként – a *feltételes adóbírság* kedvezménye is. Ha az adózó az utólagos adómegállapításról hozott első fokú határozat elleni fellebbezési jogáról lemond, és esedékességig a határozatban előírt adókülönbötet megfizeti, mentesül a kiszabott adóbírság 50%-ának megfizetése alól [új Art. 216. §-a]. Ugyan az új Art. a kedvezmény egyik feltételül az „adókülönbötet megfizetését” jelöli meg, ez nem jelenti azt, hogy a kiutalás előtti adóellenőrzéseket a jogszabály a feltételes adóbírság kedvezményének köréből kizárná. Ezen jogértelmezésben a jogorvoslati jogról történő lemondás mellett – mivel pénzügyi rendezést igénylő adókülönbötet nem, csak jogosulatlan igénylés kerül megállapításra – a másik feltétel érdemben nem is vizsgálható, az automatikusan teljesítettnek minősül. A fellebbezési jogról történő lemondásra csak a fellebbezési

határidőn belül van lehetőség, mely nyilatkozat nem vonható vissza [Air. 124. § (5) bekezdése].¹¹

Kérdéses ellenben – ugyanis a jogszabályi rendelkezések e körben egymásnak ellentmondani látszanak –, hogy a feltételes adóbírság kedvezményének alkalmazására az emelt szintű adóbírság kiszabása esetén van-e lehetőség. Az adóbevételeket célzatosan megrövidítő magatartásformák esetén az új Art. a korábbi szabályozással lényegében megegyezik; az adóbírság mérséklésének vagy kiszabása mellőzésének sem hivatalból, sem kérelemre nincs helye, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze [új Art. 219. § (3) bekezdése]. Az új szabályozás a feltételes adóbírság kedvezményének alkalmazását nem az adóhatóság mérlegelési jogának [új Art. 215. § (1) bekezdése] gyakorlásától teszi függővé; az lényegében a jogszabályi feltételek bekövetkezése esetén egy ex lege beálló joghatást jelent. Erre tekintettel tehát nem jelenthet kizáró okot a kedvezmény alkalmazása köréből önmagában az, ha az ügyben emelt szintű – 200%-os – adóbírság kiszabására került sor.¹²

5. Az adóbírság mérséklése

Az új Art. 219. § (1) bekezdése szerint az adóbírság mértéke kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető vagy kiszabása mellőzhető. A joghely (2) bekezdése azt rögzíti, hogy az adóbírság mérséklésénél vagy a kiszabás mellőzésénél az ügy összes körülményét mérlegelni kell, különösen az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, az adózó jogellenes magatartásának (tevékenységének vagy mulasztásának) súlyát, gyakoriságát, illetve azt, hogy a körülményekből megállapíthatóan az adózó, illetve intézkedő képviselője, foglalkoztatottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt el.

Az adóbírság „objektív alapjának” kérdése az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 72. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról (adóbírság elleni jogorvoslat költségei) szóló 323/B/1994. AB határozatban

került napirendre először. Az indítványozó a hivatkozott törvény adóbírságra vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Érvélete szerint az adóbírság „objektív alapú”, így az adóhiány keletkezésének okától, formájától, illetőleg az adóalany véttségétől független; jogvita esetén egy bizonyos összeghatáron túl elviselhetetlen anyagi kockázatot jelent a jogorvoslati út igénybevétele, ami megfosztja az adózót az ehhez való alkotmányos jogától. Ellenben az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy hivatkozott jogszabály kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállása alkalmával lehetőséget teremt az adóbírság mérséklésére, amennyiben az adózó, illetve intézkedő képviselője, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja a tőle elvárható körültekintéssel járt el. Mindez azonban nem érinti a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségét. A szankció kiszabása, mértéke, mérséklése, valamint az adóbírság ügyében hozott adóhatósági határozat elleni jogorvoslat és ezen belül a bírói út biztosítása az alkotmányos jogokkal összhangban áll; ezzel nincs összefüggésben azon szabály, amely az adóbírság kiszabására lehetőséget ad, a véttség vizsgálatát pedig a méltányosságból való mérséklés körébe utalja. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.¹³

Az adóbírság kiszabásakor az adóhatóságnak tehát mérlegelni kell a jogsértés körülményeit, és adózó magatartását, melynek eredményeként kivételes méltányosságból mérsékelheti a szankciót, vagy el is tekinthet annak alkalmazásától [A méltányosság gyakorlásának és a mérlegelésnek a lehetőségét az Air. 5. §-a is meghatározza, miszerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez (méltányos eljárás elve). Ezen – illetve az adóbírság mérséklésére vonatkozó – joghely értelmében az adóhatóság a törvény kifejezett felhatalmazása alapján anyagi méltányosságot gyakorolhat.¹⁴ Ugyanakkor az adóbírság alkalmazásánál is figyelemmel kell lenni az Air. 3. §-ára; eszerint az adóhatóság minden ügyben jóhiszeműen, megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni (megkülönböztetés és „részrehajlás” tilalma). Az adóbírság alkalmazása során fentiek azt feltételezik, hogy a

tényállás feltárására, az adóalany javára szóló körülmények súlyozására nemcsak az egyes adózók egymáshoz való viszonyában kell azonos módon sort keríteni; ugyanazon ügyfél esetén sem értékelhetők másként az adókülönbség keletkezésének körülményei. Egy ügyben az elsőfokú adóhatóság 2011-2012. évekre emelt szintű adóbírságot azért alkalmazott, mert az adózó terhére megállapított adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével állt összefüggésben: a cég a bevallásaiban alacsonyabb összegű értékesítést és fizetendő adót szerepeltetett, mint amit a könyvei és az analitikái tartalmaztak. Ugyanezen tényállás mellett 2013. évre a másodfokú adóhatóság ugyanakkor csak 1%-os bírságmérettel állapította meg a szankciót. Indokolása szerint azon körülmény, hogy a bizonylatok szerepelnek az analitikában, de a bevallásban feltüntetett adatokkal nem egyeznek, önmagában nem minősül a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításának, mely érveletet a perben az elsőfokú bíróság is osztotta. A Kúria ellenben azon az állásponton volt, hogy az egyes adóhatósági döntések az adókülönbség keletkezésének ugyanazon körülményeit a felperes kapcsán eltérően értékelték, melyre indok nem adható, így sérült a méltányos eljárásnak az elve.¹⁵

A kellő körültekintés tanúsításával kapcsolatban a legfőbb bírói fórum már több alkalommal utalt arra, hogy az adólevonási jog gyakorlása jogszerűségének vizsgálata során az adóbírság kiszabásakor meg kell különböztetni a számla tartalmi és formai – alaki – hiányosságait. Az irányadó tényállás szerint felperes a kapcsolt vállalkozásától olyan számlákat fogadott be, melyeknél a számlakibocsátó nyomtatványboltban megvásárolt számlatömbök sorszámát felhasználva, viszont szövegszerkesztő programmal – nem pedig számlázó szoftverrel – állított ki „számla” megnevezésű dokumentumokat. Az adóhatóság ezeket nem fogadta el hiteles bizonylatnak, tekintettel arra, hogy a társaság nem rendelkezett azonos sorszámú bizonylat ismételt kibocsátását megakadályozó, zárt rendszerű informatikai rendszerrel. Erről felperes is tudhatott – mivel az ügyvezetője egyszersmind a számlakibocsátó üzletvezetésére és képviselésére jogosult beltagja –,

ezért az adóbírságot az elsőfokú adóhatóság 50%-ban állapította meg, melyet a másodfokú adóhatóság a jogorvoslati eljárás során 30%-ra mérsékelte. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította, ugyanakkor a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban az adóbírság törlésre került. A legfelsőbb fórum indokolása szerint nem volt vitatott, hogy felperes a kapcsolt vállalkozásával való összefonódása miatt tudomással bírhatott arról, miszerint a számlakibocsátó nem rendelkezik olyan informatikai rendszerrel, amely a kiállított számlákat adóigazgatási azonosításra alkalmassá tenné, ellenben az alperes nem vonta mérlegelési körbe, hogy a számlázási hiányosságok „elméletiek” voltak; a bizonylatok a felek között ténylegesen megvalósult ügyleteket tükrözték. Az adóigazgatási azonosításra alkalmatlanság ellenére minden információ rendelkezésre állt az adóellenőrzéshez, a számlák a könyvelésben, illetőleg a bevallásban megtalálhatók voltak, az adó megfizetésre került. A jogsértés reparálható volt, a kiszabott adóbírság jogkövetkezménye a számlák formai hibájával nem állt arányban.¹⁶

Hasonló kérdés kapcsán hozott ítéletben került megállapításra, hogy a kellő körültekintés – mint az adóbírság mérséklése során értékelési körbe vonható körülmény – tanúsítása az adóalany részéről aktív magatartást feltételez. Az adóhatóság ellenőrzést végzett felperesnél, amelynek során megállapítást nyert, hogy felperes a bevallásában 2 db, egy felszámolási eljárás hatálya alatt lévő céggel kötött szerződésen alapuló, adót tartalmazó számlát szerepeltetett. A bizonylatok adómentes szolgáltatásnak minősülő ingatlanbérletről kerültek kibocsátásra, ezért az adó visszaigénylését az adóhatóság jogosulatlanul minősítette és – adókülönbség megállapítása mellett – felperes terhére 50%-os mértékű adóbírságot szabott ki, mellyel a jogorvoslati eljárás során a másodfokú adóhatóság is egyetértett. A felperesi kereseti kérelemmel egyezően az elsőfokú bíróság a másodfokú határozatot az adóbírság kapcsán megváltoztatta és a szankciót törölte. Az ítéletben rögzítésre került, hogy ugyan a számlakibocsátó a tevékenységével összefüggésben a változás-bejelentési kötelezettségének nem tett eleget – így a bérbeadása tárgyi adómentesnek minősült –, a számlákon az adó feltüntetése a

bizonylatokat még nem tette hiteltelessé. Felperes a tőle elvárható körütekintéssel járt el, bízott a partner tájékozottságában, mert annak nevében a felszámolóbiztos járt el, és írta alá a szerződést, amely az adófizetési kötelezettséget is kikötötte. Irreális az alperes elvárása, miszerint a felperesnek tudakozódnia kellett volna a számlakibocsátónál annak érdekében, hogy tevékenysége nem minősül-e adómentes szolgáltatásnak. Az alperes a fenti döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel élt, melyet a legfőbb bírói szerv alaposnak talált, és – az ítélet hatályon kívül helyezése mellett – a felperesi keresetet elutasította; érvelése szerint az elsőfokú bíróságnak a kellő körütekintés tanúsításával és a felszámolóbiztos szakmai ismeretével kapcsolatos ítéleti indokolás téves. Az adóhatóság a határozat meghozatala során a méltányosság gyakorlásával kapcsolatos mérlegelési szempontokra figyelemmel volt, azokat megfelelően értékelte; indokolása szerint felperes a számlák befogadása előtt csupán „megbízott” a felszámolóbiztos tájékoztatásában. Ezen – „puszta bizakodásban” megnyilvánuló – magatartás gondatlansággként minősíthető; az ítélet az alperes mérlegelését „felülmérlegelve” olyan szempontot is figyelembe vett, amely nem volt értékelhető. A felszámolóbiztos tájékozottságának, szakmai működésének megléte nem mentesíti a számlabefogadót a kellő körütekintés tanúsításától; a felszámoló kirendelése kizárólag azt jelenti, hogy a felszámolás alá került társaság képviselőjére ő – illetőleg a felszámolóbiztos – jogosult. Az, hogy a felszámolóbiztos – tévesen – adót tüntetett fel tárgyi adómentes szolgáltatásról kibocsátott számlán, nem jelent olyan kivételes méltánylást érdemlő körülményt, amely felperesnél értékelendő. Utóbbi ügyvezetője korábban egyúttal a számlakibocsátó cég képviselője is volt, így tudomással bírt arról, hogy ezt megelőzően az ingatlan bérbeadás a társaság profiljába nem tartozott, melyre tekintettel kifejezetten indokolt lett volna a számlakibocsátó tájékoztatásának beszerzése, miszerint a – főszabályként tárgyi adómentes – bérbeadási tevékenység esetében megtörtént-e az általános szabályok szerinti adózás hatálya alá való bejelentkezés. Fentiekre tekintettel az alperesi határozat jogszerű.¹⁷

Mivel a jogszabály maga sem rögzíti az adóalany javára, illetőleg terhére értékelhető körülményeket, azok meghatározása és figyelembe vétele az adott ügy keretei között a jogalkalmazó feladata [Értelemszerűen nem értékelhetőek azon magatartásformák, melyek az új Art. 9. §-a értelmében egyébiránt is az adózó adókötelezettségei közé tartoznak].^[18] Az adózó terhére értékelhető körülménynek számít az 1 évet meghaladó adózási gyakorlat, ugyanolyan tényállás alapján adózó korábbi jogerős szankcionálása, több éve hatályos törvényi rendelkezések figyelembe vételének mellőzése. Adózó javára értékelhető körülménynek minősül az adózási gyakorlat hiánya, a korábbi jogkövető magatartás, a jogsértés eseti jellege, a jogértelmezésre visszavezethető tévedés. A joggyakorlat egyértelmű a körben is, hogy az adóbírság kiszabása körében enyhítő körülményként értékelendő, ha az adóhiány keletkezése összefüggésben áll a joggyakorlat ellentmondásos voltával; ezt erősítheti az a körülmény, ha ugyanazon adózó kapcsán jelentkezik. Kiszámíthatóság hiányában sérül a jogbiztonság elve; ez esetben – adózó terhére értékelhető körülmények fennállása esetén – az adóbírság általános mértékének fele kifejezheti az adóhatóság, és az adózó adóhiány keletkezésében való együttes közrehatását a represszív célzat érvényesülése mellett.¹⁹

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megkeresésére előzetes döntéshozatali eljárásban foglalkozott az adóbírság mérséklésének kérdéskörével. Az ügy tényállása szerint felperes végrehajtási árverésen vásárolt egy mobilhangárt, melyről az eladó a számlát az egyenes adózás szabályai szerint adóval növelt értékben állította ki. Az adó összegét az eladó megfizette, a kérdéses bizonylat adótartalma után pedig felperes adólevonási jogot kívánt gyakorolni. Az adóhatóság a felperesnél végzett ellenőrzés során azt állapította meg, hogy a felek közötti ügylet – mivel az fizetéseketelenséget jogerősen megállapító eljárás hatálya alatt álló adóalanytól, adóhatósági árverés útján valósult meg – az Áfa. törvény 142. § (1) bekezdésének g) pontja – fordított adózás hatálya – alá tartozik; eszerint a számlán áthárított adó nem szerepelhet, azt a vevő számítja fel és fizeti meg és ezzel

egyidejűleg az adót a bevallásában levonásba is helyezheti. Mindez azt jelenti, hogy felperes az eladó által tévesen megfizetett adó kapcsán a gazdasági esemény másik oldalán adólevonással nem élhet; erre tekintettel az adólevonási jogot az adóhatóság felperestől elvitatta, és 50%-os mértékű adóbírságot szabott ki a terhére. A felperesi érvelés szerint a költségvetést az adó megfizetése miatt kár nem érte, az adólevonási jogot az adóhatóság a számla formai hibája miatt tagadta meg, ami ellentétes a jogszabályokkal és a vonatkozó joggyakorlattal is. Az alkalmazott szankció kapcsán a Bíróság az ügyben arra a döntésre jutott, hogy a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK Tanácsi Irányelv rendelkezései a bírságmértékek meghatározásához iránymutatást jöllehet nem tartalmaznak – az a tagállamok hatáskörébe tartozik –, az uniós ítélkezési gyakorlatban lefektetett elvek szerint a szankciók nem léphetnek túl az adó behajtásához, illetőleg az adócsalás elkerüléséhez szükséges mértéken; következésképp a jogsértés súlyának az ügy szempontjából érdemi jelentősége van. A feltárt hiányosság adminisztratív jellegű, a költségvetés nem károsodott, az eladó – tévesen, de – megfizette az adót, adókijátszás szándék nem merült fel, melyre tekintettel az általános – 50%-os – bírságmérték alkalmazása sértheti az arányosság elvét; ezt a kérdést ugyanakkor már az ügyben kompetens nemzeti bíróságnak kell megvizsgálania.²⁰

Az adóbírság kiszabása, a szankció mérséklése, vagy mellőzése az adóhatóság mérlegelési jogkörébe tartozó döntés. Ez azonban nem jelenthet önkényes értékítéletet; az csak abban az esetben lehet törvényes, amennyiben okszerűsége a döntésből is kitűnik, megállapíthatóak az értékelt tények, körülmények, bizonyítékok, melyre a hatóság a szankciót érdemben alapította. Jogszabálysértő a határozat akkor, ha a döntéshozatalra a tények felderítése nélkül, a mérlegelés indokai feltárásának mellőzésével kerül sor. Az adóhatóságnak a szankció jogalapját, és összecszerúségét is indokolnia kell, ki kell térnie a méltányosságot megalapozó – vagy azt kizáró – körülményekre; az adóbírság mérséklésére akkor is van lehetőség, ha adózó ezt kifejezetten nem kéri.²¹

6. Eljárási határidők és az adóbírság kapcsolata

A Kúria egy 2017. év őszén hozott ítéletében²² az adóhatóságra vonatkozó eljárási határidő – ide értve az elsőfokú határozat meghozatalára nyitva álló 60 nap – megsértését az ügyre kiható olyan érdemi jogszabálysértésnek tekintette, ami arra vezetett, hogy az ügyben az elsőfokú bíróság ítéletét részben – az első- és másodfokú határozatokra kiterjedően, az adóbírság tekintetében – hatályon kívül helyezte. Az ügyben feltárt eljárási jogszabálysértés szerint a revíziós jegyzőkönyv felperes részére történő kézbesítése postai úton 2014. október 17. napján történt, míg az elsőfokú határozat kiadmányozásának időpontja 2015. május 11. napja volt. A régi Art. 128. (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében a határozat meghozatalára nyitva álló határidő utólagos adómegállapítás esetén 60 nap, a hatósági eljárás kezdő időpontjának a jegyzőkönyv, kiegészítő jegyzőkönyv átadásának, kézbesítésének napját kell tekinteni; vagyis az volt megállapítható, hogy az ügyintézési határidőt az elsőfokú adóhatóság az ügyben – jelentős mértékben – túllépte. Ennek az elsőfokú bíróság nem tulajdonított érdemi jelentőséget. Érvelése szerint a határozat kiadmányozására nyitva álló törvényi határidő nem jogvesztő, és felperes nyelvtani értelmezéséből sem vezethető le, hogy az adóhatóság csak a törvény szerinti határidőn belül lenne jogosult a döntése meghozatalára, ezért az ügyben – az anyagi jogi megállapítások jogszerű volta mellett – az eljárás érdemére kiható jogsértés sem történt. A Kúria a felülvizsgálati eljárásban azon az állásponton volt, hogy az adókülönbözet megállapítása jogszerű volt, az adóhatóság – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában – a régi Art. 128. § (1) bekezdése szerinti határidő leteltét követően sincs elzárva attól, hogy utólagosan megállapítsa az adót. Az adóbírság kapcsán a jogszerűség kérdése ellenben más megítélés alá esik. A felülvizsgálati kérelem értékelése során a Kúria tekintettel volt az 5/2017. (III.10.) AB határozatra²³, amely szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően nem szabható ki szankció. A Kúria a döntésében rögzítette, hogy „...Az adóbírság nem

alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem kizárólag a jogalkotó azon elhatározásán nyugszik, hogy adóhiány esetén kerüljön sor adóbírság fizetésére. A Kúria az 5/2017. (III.10.) AB határozat [15] pontjával azonosan azt állapította meg, az adóhatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése nem 'jogvesztés', hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. Az Art. 128. (1) bekezdésében nevesített határidő esetén a határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez a szabály, mivel az Art. pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a jogszabály erejénél fogva nincs lehetőség a határidő túllépésére. Az AB határozatban foglaltakat a Kúria kiegészíti azzal, hogy az Art. 2009. október 1. napjától lehetőséget ad az ügyintézési határidő meghosszabbítására, amire azonban a perbeli esetben nem került sor. Ennek következtében a Kúria nem vizsgálta az Art. 5/A. § (1) bekezdés – a hatályos szabályozásban 5/A. § (1a) bekezdés) – szerinti határidő hosszabbítás kapcsolatát az Art. 128. § (1) bekezdés szerinti határidővel. A Kúria a fentiek szerint osztotta az 5/2017. (III.10.) AB határozat [16] pontjának azon megállapítását, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy az adóhatóság a rá vonatkozó határidőket betartsa, és e határidő be nem tartását ne az adózó terhére, hanem javára értékeljék. 'A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiu-mát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig

az ügyfelek viseljék.' A Kúria ezért tekintette megalapozottnak a felülvizsgálati kérelmet a törvényi határidőt jelentősen túllépő adóhatósági határozatban alkalmazott adóbírság tekintetében."²⁴

Álláspontom szerint *fenti kérdés ennél összetettebb*. A jogelv, miszerint az ügyfelet megilleti a tisztességes ügyintézéshez²⁵ – vagy tisztességes eljáráshoz –, illetőleg a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog azon tézist támasztja alá, hogy a jogállamiság elvéből származó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalmi szervek meghatározott működési és strukturális rendben, megismerhető és kiszámítható módon, jogilag kellően szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást –, valamint az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezve egymást. A tisztességes ügyintézéshez való jog – ezen belül pedig a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog – értelmezése során a Kúria joggyakorlata ezen alapelv sérelmét akkor tartja megállapíthatónak, ha az összefüggésbe hozható egy konkrét eljárási szabályszegéssel, ezen keresztül pedig olyképp hat ki az ügy érdemére, hogy a továbbiakban már nem orvosolható [az 1988. évi I. törvény 21. §-ának (4) bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkiszabási határidő túllépése esetén alkalmazandó szabályokról szóló 1/2010. (II.18.) Közigazgatási jogegységi határozat, az ügyintézéshez való jog alkalmazásának elvi szempontjairól szóló 7/2016. számú Közigazgatási elvi határozat]. A bírói joggyakorlat szerint is csak az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés esetén van helye az elsőfokú határozat megsemmisítésének és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezésének. A Kúria már a Kfv.V.35.655/2015/5. számú eseti döntésében kimondta, hogy az ellenőrzésre nyitva álló határidő nem jogvesztő; ugyanakkor a határidő túllépése – mint eljárási jogszabálysértés – értékelése már ahhoz igazodik, hogy a mulasztás akadályozta-e, avagy sem az adózót a jogérvényesítésben, járt-e számára hátrányos következménnyel. Konkrét ügyben – melyben a legfőbb bírói szerv hivatkozott az

Alkotmánybíróság már említett döntésére – a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az eljárási jogsértés akkor hat ki az ügy érdemére, amennyiben az lehetetlenné teszi, vagy túlzottan megnehezíti az adózó adóhatósági és a bírósági peres eljárásban való bizonyítását. A Kúria „...a perbeli esetben azt vizsgálta, hogy az alperes által is elismert 526, illetve 538 napos határidő túllépés mennyiben befolyásolta a felperes bizonyítási kötelezettségének teljesítését és ezzel összefüggésben az áfa levonási jog jogszerűtlen gyakorlásának megállapítását. Ennek elemzésekor figyelemmel kellett lenni az Európai Unió Bíróságának az áfa levonás gyakorlása kapcsán kialakított gyakorlatára is, arra a kiemelt tételre, hogy fő szabály szerint az adóhatóság feladata a bizonyítási kötelezettség, amelynek során objektív tényekkel kell bizonyítani, hogy a számla befogadója tudott, vagy kellő körülmények mellett tudhatott arról, hogy adókiárázás valósul meg, illetve ebben maga is közreműködött... Azt a Kúria sem vonja kétségbe, hogy az alperes az Art. 97. §-a alapján széles körű bizonyítást folytatott, vizsgálódása nem csupán a felperes és az általa megbízott vállalkozókra terjedt ki, hanem vizsgálta azok alvállalkozóit is abból a szempontból, hogy a rendelkezésükre álló személyi és tárgyi feltételek megteremtették-e a teljesítés alapját. A felperesi észrevételek alapján az Art. 104. § (4) bekezdésében írtak alapján kiegészítő jegyzőkönyvek felvételére került sor. A jogszabályhely nem korlátozza a kiegészítő jegyzőkönyvek számát, amennyiben az adóhatóság úgy látja, hogy a felperesi észrevételek azt szükségessé teszik, a tényállás további tisztázása érdekében jogosult, sőt köteles ezek elrendelésére. Ugyanakkor ennek elvégzésére a törvény határidőt szab, melyet nem vitatottan az adóhatóság túllépett. Ez pedig kihatott a felperes bizonyítási lehetőségeire, hiszen a jegyzőkönyv átadásával, az ellenőrzés befejezésével jutott abba a helyzetbe, hogy megismerhesse a hatóság álláspontját és ehhez képest a részéről szükséges bizonyítást előterjessze. Az idő múlásával pedig bizonyítási lehetőségei szűkültek, hiszen a vállalkozók által igénybe vett alvállalkozók nyilatkoztatása fellelhetőség hiánya okán nem vezetett sikerre. Köztudomású, hogy az idő múlása a gazdasági eseményben résztvevők emlékeire is kihat, minél hosszabb idő

telik el a gazdasági esemény és az adóhatóság vizsgálódása között, a gazdasági eseményekre vonatkozó pontos információ is halványul, így nem várható el, hogy több év távlatából arra pontosan, minden részletre kiterjedően a felek emlékezzenek és nyilatkozzanak. Ez különösen igaz egy gyakrabban előforduló, ismétlődő eseményekre, pl. a karbantartásra, így nehéz elvárni több év távlatából, hogy bármelyik felperesi alkalmazott a munkát végző személyek pontos nevét megjegyezze. Az adóhatóság azáltal, hogy a felperesi észrevételek tükrében nem a törvényi határidők betartásával folytatta le további vizsgálódásait és vette fel a kiegészítő jegyzőkönyveket egyértelműen megnehezítette a felperes bizonyítási kötelezettségét, mely adóhatósági mulasztás következményeit a felperes terhére értékelni nem lehet. Ez hatványozottan jelentkezett a közigazgatási peres eljárás során, hiszen ebben az eljárásban a Pp. 164. §-ból kifolyólag a felperest terhelte az alperesi határozatok jogszerűtlenségének bizonyítása. Az adóhatósági határidő mulasztások kihatottak a határozatok érdemére a bizonyítás megnehezülése, ellehetetlenítése okán, ezért az alperesi határozatok jogszabálysértőek.”²⁶

Másrészt nem mellőzhető annak értékelése sem, hogy a döntésében az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján – egy konkrét ügyben hozott ítélet és a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fvr.) 33. § (1) bekezdésének^[27] alkotmányosságát vizsgálta, szoros összefüggésben a tisztességes ügyintézéshez való joggal. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, és tisztességességének feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a jogszabályi határidőket betartsák, különös tekintettel azon esetekre, amikor az ügyféllel szemben szankció kiszabására van lehetőség. A közigazgatási anyagi jogi szankciók meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyféli pozícióban lévő jogalanyok, akikkel – amelyekkel – szemben a közigazgatási hatóság egy normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapíthat meg, ne álljanak bizonytalan ideig az alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. Tárgyi ügyben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) relatív

- 1 éves -, illetve abszolút - 5 éves -, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidőtől eltérő határidő értelme az, hogy a közjogi jogviszonyból származó, ügyfelet terhelő kötelezettségek ezen idő elteltéig, de csakis eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők; ez vonatkozik a jogsértésért fennálló felelősségre is. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „...Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V.9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek 'jogvesztő' és nem jogvesztő', azaz 'elévülési' jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitétel, hogy a határidő 'jogvesztő', vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírászkodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírászkodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem 'jogvesztés', hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (ex lege) nincs lehetőség.” Az Alkotmánybíróság indokolása

értelmében a tisztességes ügyintézéshez való joghoz hozzátartozik, hogy a közigazgatási hatóságokra vonatkozó határidők betartásának elmulasztását a bíróságok az ügyfél javára vonják értékelési körbe. „Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmiát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg.”²⁸

Fentiekből viszont az a jogkövetkeztetés szűrhető le, hogy az *AB határozat egy anyagi jogi normában – Fvr. – konkrétan megjelölt eljárási határidő tekintetében mondta ki annak túllépése esetén a szankcionálhatóság megszűnését, mely nem vonatkozhat az adóbírság intézményére; sem a régi Art., sem a 2018. január 1. napjától hatályos adójogi normák nem rögzítik azt a jogalkotói szándékot, miszerint az annak kiszabására nyitva álló törvényi határidő jogvesztő lenne. Ezzel összefüggésben a Kúria másik tanácsa egy eseti döntését arra alapította, hogy a határidő túllépése az adózó garanciális jogait nem sértette meg, az ügy érdemi megítélését nem befolyásolta, az nem minősült olyan súlyú mulasztásnak, mely kellő indokát adhatta volna az alperesi döntés – ide értve a szankciót is – hatályon kívül helyezésének.*²⁹

7. Zárszó

Az adóbírság tehát kiállta az idők próbáját; az adózás rendjében 2018. január 1. napjától bekövetkezett változások és az új adózási törvények hatályba lépése nem igazolta az emelt szintű adóbírság megszüntetésével összefüggésben előzetesen felmerülő várakozásokat. A tárgyalt szankció alkalmazási lehetőségeinek „finomhangolása” – a feltételes adóbírság kedvezményével, valamint a megbízható adózókra vonatkozó speciális bírság szabályok rögzíté-

sével – az adóhatóság ügyfélbarát szolgáltatás jellegét hivatott erősíteni. Az adóbírság visszatartó hatása jóllehet nem vitatott, azzal úgy kell élni, hogy egyrészt a központi költségvetés érdekei ne sérüljenek, másrészt elősegítsék az adózókat az adókötelezettség teljesítésében. Mivel a jogintézményt a törvényalkotó a rendszerváltás óta valamennyi adójogi normában megtartotta, ezért – álláspontom szerint – a létjogosultsága kapcsán fordulat rendszerszinten már aligha várható; ellenben arra a kérdésre, hogy az egyes sajátos bírságmértékek alkalmazásával a fentiekben jelzett központi koncepció igazolódik-e, a jövő adja meg a választ.

Jegyzetek

1 Kúria Kfv.V.35.765/2015/6.

2 Kúria Kfv.I.35.232/2015/4. A jogszabály rögzíti ugyanakkor, hogy a két szankció alkalmazása egymástól független; az adóbírság megállapítása ugyanis nem érinti a késedelmi pótlék fizetési kötelezettséget [új Art. 215. § (5) bekezdése].

3 A törvény meghatározott esetkörben kizárja az adóbírság alkalmazásának lehetőségét. Eszerint nem állapítható meg adóbírság a természetes személy terhére az adóhiány olyan része után, amely a munkáltató vagy a kifizető valótlan adóigazolása miatt keletkezett [új Art. 215. § (2) bekezdésének a) pontja]; és az adó megfizetésére az adózó örökösöként, vagy az általa megajándékozottként kötelezett személy terhére az adózónál keletkezett adóhiány után [új Art. 215. § (2) bekezdésének b) pontja].

4 Kúria Kfv.I.35.488/2016/6., Kfv.I.35.646/2016/6., régi Art. 170. § (1) bekezdésének harmadik mondata és 189. § (11) bekezdése. Önmagában az a tény, hogy az adózó olyan bizonylatok alapján kíván adólevonási jogot gyakorolni, melyek utóbb az ellenőrzés során hiteltelennek bizonyulnak, nem egyenértékű azzal, hogy bevételét eltitkolja, bizonylatait, könyveit, nyilvántartásait meghamisítja, illetve megsemmisíti. Kúria Kfv.V.35.346/2014/13.; Kfv.I.35.280/2015/6.

5 Kúria Kfv.III.35.375/2015/6. A Kúria Kfv.V.35.663/2014/4. számú ítélete szerint az ügyben az emelt szintű adóbírság kiszabására azért került sor jogszerűen, mert felperes analitikus nyilvántartása és adóbevallása nem tartalmazta az általa kibocsátott számlákat. Amennyiben adózó a bevallási kötelezettségét nem teljesíti, az bevétel eltitkolásához vezet.

6 Kúria Kfv.I.35.670/2016/6.

7 Példának okán az általános forgalmi adóról szóló törvény 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa. törvény) 11. § (1) bekezdése, illetve az Szja. törvény 2. számú mellékletének I/6. pontja és 10. számú mellékletének I/6. pontja.

8 Kfv.V.35.347/2017/6.

9 A megbízható adózó definícióját az új Art. 153. § (1) bekezdése adja meg. Az állami adó- és vámhatóság megbízható adózónak minősíti azt a cégjegyzékbe bejegyzett adózót, csoportos adóalanyt, vagy áfa-regisztrált adóalanyt, amely az alábbi, együttes feltételeknek megfelel: a) legalább 3 éve folyamatosan működik, vagy legalább 3 éve áfa-regisztrált adóalanyként működik b) a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben az állami adó- és vámhatóság által az adózó terhére megállapított összes adókülönbözlet nem haladta meg az adózó tárgyévben megállapított adóteljesítményének 3%-át, azzal, hogy az adózó terhére megállapított

lapított összes adókülönbözletet csökkenteni kell a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben az állami adó- és vámhatóság által az adózó javára megállapított összes adókülönbözlettel c) a tárgyévben és az azt megelőző négy évben az állami adó- és vámhatóság nem indított ellene végrehajtási eljárást, ide nem értve az átvezetést és a visszatartási jog gyakorlását d) a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben nem állt és nem áll csőd-, felszámolási, illetve kényszerterelési eljárás alatt e) nem rendelkezik 500.000 Ft-ot meghaladó nettó adótarozással f) a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben nem állt és nem áll adószám törlés hatálya alatt g) a terhére az állami adó- és vámhatóság által kiszabott, a tárgyévben megállapított 2 évben esedékessé vált mulasztási bírság – ideértve a jövedéki bírságot is – összege nem haladta meg az adózó tárgyévben megállapított adóteljesítményének 1%-át h) nem minősül kockázatos adózónak és i) a tárgyévben vonatkozó adóteljesítménye pozitív.

10 A kockázatos adózók körét a jogszabály 157. § (1) bekezdése definiálja. Ezen törvényhely szerint az állami adó- és vámhatóság kockázatos adózónak minősíti azt a felszámolás, végelszámolás alatt nem álló, cégjegyzékbe bejegyzett adózót, csoportos adóalanyt vagy áfa-regisztrált adóalanyt, amely esetében a következő feltételek legalább valamelyike fennáll: a) szerepel a nagy összegű adóhiánnyal rendelkező adózók közzétételi listáján b) szerepel a nagy összegű adótarozással rendelkező adózók közzétételi listáján c) szerepel a be nem jelentett foglalkoztatott foglalkoztató adózók közzétételi listáján d) 1 éven belül az állami adó- és vámhatóság ismételt üzletlezárás intézkedést alkalmazott vele szemben e) kényszerterelési eljárás alatt áll f) a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben az állami adó- és vámhatóság által az adózó terhére megállapított összes adókülönbözlet meghaladja az adózó tárgyévben megállapított adóteljesítményének 70%-át azzal, hogy az adózó terhére megállapított összes adókülönbözletet csökkenteni kell a tárgyévben és az azt megelőző 5 évben az állami adó- és vámhatóság által az adózó javára megállapított összes adókülönbözlettel g) a terhére az állami adó- és vámhatóság által kiszabott, a tárgyévben megállapított 2 évben esedékessé vált mulasztási bírság – ideértve a jövedéki bírságot is – összege meghaladja az adózó tárgyévben megállapított adóteljesítményének 70%-át h) székhelye székhelyszolgáltatóhoz van bejegyezve, és az adóigazgatási eljárás akadályozása miatt véglegessé vált döntésben eljárási bírságot szabtak ki terhére a tárgyévben vagy az azt megelőző 3 évben.

11 A fellebbezési jogról történő lemondás nem tévesztendő össze a fellebbezés visszavonásának lehetőségével. Az Air. 126. § (7) bekezdése alapján a felterjesztést megelőzően az elsőfokú adóhatóság, azt követően a felettes szerv megszünteti az eljárást, ha valamennyi fellebbező a fellebbezési kérelmet visszavonta. A fellebbezési kérelmet visszavonó nyilatkozat nem vonható vissza. Két, egymástól eltérő jogintézményről van tehát szó. Adózó a határozatban a feltételes adóbírság kedvezményének feltételeiről tájékoztatást kap, így ha az elsőfokú döntéssel szemben fellebbezést terjeszt elő, tudatában kell lennie, hogy ezzel a kedvezményre való jogosultságát – függetlenül attól, hogy a fellebbezésétől utólag esetlegesen eláll – elveszíti. Ezzel összefüggésben lásd továbbá a 2018/51. Adózási kérdést (A feltételes adóbírság kedvezmény alkalmazhatósága a fellebbezési kérelem visszavonása esetén), valamint a 2018/30. Adózási kérdést (A feltételes adóbírság alkalmazhatósága jogosulatlan visszai igénylés esetén).

12 Érdekes kérdés ebben a körben az átvezetés intézménye is. Adózó a bevallásában rendelkezhet arról, hogy az igényelt költségvetési támogatást az adóhatóság az adózó által megjelölt adó vagy egyéb fizetési kötelezettség (tételes elszámolású fizeté-

si kötelezettség esetében a konkrét fizetési kötelezettség) megfizetésére számolja el. A jogszerűen igényelt költségvetési támogatás beszámításával az adó, vagy egyéb fizetési kötelezettség megfizetettnek, a költségvetési támogatás kiutaltnak minősül. A költségvetési támogatás kiutalása, illetve az adó, vagy egyéb fizetési kötelezettség megfizetése időpontjának az igénylés (bevallás) beérkezése, de legkorábban a támogatás esedékessége napját kell tekinteni (új Art. 72. §-a). Az új Art. 74. § (1) bekezdése szerint pedig ha az adott adónem tekintetében az adózónak vagy az 59. § (1) bekezdése és 60. § (1) bekezdése szerinti tartozás megfizetésére kötelezett személynek fizetési kötelezettségét meghaladó összeg áll az adószámlán a rendelkezésére (a továbbiakban: túlfizetés), az adóhatóság a túlfizetés összegét kérelemre az adózó, a tartozás megfizetésére kötelezett személy által megjelölt adónemre, fizetési kötelezettségre, tételes elszámolású fizetési kötelezettség esetében a konkrét fizetési kötelezettségre számolja el. A feltételes adóbírság kedvezményének alkalmazása szempontjából ez azt jelenti, hogy a túlfizetés átvezetésével történő tartozás megfizetése napjának az átvezetési kérelem beérkezésének napját kell tekinteni (2018/53. Adózási kérdés. A feltételes adóbírság kedvezmény alkalmazhatósága az előírt adókülönbötet átvezetés útján teljesítő adózók esetében).

13 Az illetékekről szóló 1990. évi XCII. törvény 31. § (1) bekezdésének első mondata alapján a közigazgatási hatósági eljárás illetéket az eljárás kezdeményezésekor az köteles megfizetni, aki az eljárás megindítását kéri. A szabály kogens; az illetéket az adózónak a fellebbezés benyújtásakor meg kell fizetni, azt az adóhatóságnak elő kell írnia. Ez független attól, hogy a felülvizsgálattal érintett határozat jogszerű vagy jogszabálysértő; másrészt attól is, hogy az adózó – mint az indítványozó beadványának az indokolásából kiolvasható volt – az anyagi helyzetéből adódóan ténylegesen képes-e, vagy sem az eljárási illeték megfizetésére.

14 Kúria Kfv.I.35.571/2012.

15 Kúria Kfv.I.35.490/2015.

16 Legfelsőbb Bíróság – Kúria – Kfv.I.35.277/2007.

17 Legfelsőbb Bíróság – Kúria – Kfv.I.35.210/2007/4.

18 Mindezzel összefüggésben részletesen lásd a 3009/2018. NAV útmutató (A méltányossági jogkör gyakorlásáról) 4-7. pontjait és 11. pontját. <http://nav.gov.hu/nav/szabalyzok/utmutatok>

19 Kúria Kfv.I.35.232/2015/4.

20 C-564/15. számú (Farkas Tibor) ügy

21 Jóllehet – mint arra a korábbiakban már utaltam – a késedelmi pótlék és az adóbírság alkalmazása egymástól független, a két jogkövetkezmény egy ponton mégis összekapcsolódik. Az új Art. 210. § (2) bekezdése értelmében a késedelmi pótlék mérséklése nem alkalmazható olyan adóhiány esetén, amikor az adóbírság mérséklésének sincs helye.

22 Kúria Kfv.I.35.760/2016/6.; Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.34.520/2015/18.

23 Lásd 5/2017. (III.10.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról.

24 A döntés elvi tartalma szerint tehát az adóbírság nem alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem a

jogalkotó elhatározásán nyugszik, így a törvényi határidő leteltét követően nincs lehetőség e szankció alkalmazására.

25 Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A tisztességes ügyintézéshez való jog – melyet a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* nevesít – a jogbiztonság elvéből levezethetően eljárásjogi garanciák egymásra fűzésével tartalmilag olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely magában foglalja valamennyi, a demokratizmus és a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet, valamint normát. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően ugyanakkor már az Alkotmánybíróság is rámutatott a 9/1992. (I.30.) AB határozatában arra, hogy a „...A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvető k a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.” Az Alkotmánybíróság másik döntésében utalt arra is, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló egyes eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a törvény előtti egyenlőséggel is. Megfelelő garanciák nélküli eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [75/1995. (XI.21.) AB határozat].

26 Kúria Kfv.I.35.080/2017/6. Jóllehet a közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V.9.) KK vélemény értelmében önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az a döntés érdemére is kihatott, a KK vélemény kitér arra is, hogy a közigazgatási ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabálysértés is kihat az ügy érdemére. Ez az álláspont a bírósági joggyakorlatban is megjelenik; a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak figyelmen kívül hagyása – megsértése – az ügy érdemére kiható jogsértést eredményezhet akkor is, ha a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon döntést hozná meg a hatóság. A jogelvek sérelme is jogszabálysértésnek minősül (Kúria Kfv.IV.37.936/2015.). „Egyes eljárási garanciák – így a tisztességes ügyintézéshez való jog – olyan értéket hordoznak, hogy megszegésük nem értékelhető kizárólag a következményük felől. A tisztességes ügyintézéshez való jog sérelme fennállhat olyan módon is, hogy bár nincs oksági kapcsolat az eljárási szabálysértés és az ügy érdemi kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan csorbát szenved, amely miatt megállapítható a lényeges eljárási szabálysértés.” (Kúria Kfv.III.37.162/2015.). A tisztességes ügyintézéshez való jog tehát egy olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet megítélni. Közvetlen alkotmányos garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás formai egyszerűsítése, avagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [49/1998. (XI.27.) AB határozat, 31/2010. (III.25.) AB határozat, 22/2013. (VII.19.) AB határozat].

27 Az utólagos alkotmányossági kontrollal érintett joghely szerint a vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és

tárgyét követő év december 31-ig szabja ki.

28 Ellenben megjegyzendő, hogy maga az Alkotmánybíróság sem képviselt egyhangú álláspontot a döntéshozatalnál. Egyrészt Dr. Czine Ágnes alkotmánybírónak az AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint „...Az indítványozó ügyében eljáró bíróság kifejezetten utalt arra, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő természetét vizsgálva figyelemmel volt az egységes joggyakorlatra (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.33.172/2013/2. számú ítélete, és a Kúria Kfv. II.37.764/2014/8. számú ítélete). E bírósági gyakorlat alapján az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő anyagi jogi, vagyis nem elévülési természetű jogvesztő határidő”. Ennek indoka, hogy azon jogszabályi rendelkezések, amelyek anyagi jogi, elévülési természetű jogvesztő határidőket szabályoznak, a határidő elévülési jellegét külön, kifejezetten előírják. Az Fvr. 33. § (1) bekezdésében nem szerepel sem az, hogy a meghatározott határidőn túl nincs lehetőség a bírság kiszabására, sem az, hogy a bírságot a határidőn túl nem lehet kiszabni, illetőleg olyan rendelkezés sem található ezen jogszabályhely esetében, hogy a bírságolás iránt a hatóság csak a jogszabályban meghatározott határidőn belül intézkedhet. Mindez pedig a bíróságok értelmezése szerint azt jelenti, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőt nem lehet olyanak tekinteni, mint amelynek elteltét követően jogszerűen az indítványozóval szemben csatornabírságot ne lehetett volna kiszabni. A bíróság hangsúlyozta: a kifejtettek mellett megállapítható ugyan, hogy az elsőfokú hatóság megsértette az Fvr. 33. § (1) bekezdését, mert határozatát nem hozta meg 2014. június 30-ig, e jogszabálysértés ugyanakkor – a fenti jogértelmezésre tekintettel – nem hatott ki az ügy érdemére...Ezzel összefüggésben az ügyben eljáró bíróság mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a bírság kiszabására irányuló eljárás megindítására a Ket. 94/A. § (2) bekezdése irányadó. Eszerint a bírság kiszabására irányuló eljárás lefolytatására a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított egy éven belül van helye. A tudomásra jutás időpontját az Fvr. speciális rendelkezéseire tekintettel kell meghatározni. A bíróság álláspontja szerint a hatóság tudomásszerzésének a szolgáltató (az alperesi beavatkozó) rá irányadó határidőben előterjesztett csatornabírság javaslatát kellett tekinteni, amelyet az alperesi beavatkozónak a szennyvízkibocsátás évét követő év március 31-ig kellett megküldenie a hatóságnak. Tekintettel arra, hogy azon kibocsátóknál, akiknél a kibocsátott szennyvízmennyiség nem mérhető, hanem %-os visszaszámítással lehet meghatározni annak mértékét, melyhez szükséges az éves vásárolt ivóvízmennyiség adat, csak a szolgáltató bírságjavaslata tekinthető hatóság általi tudomásszerzésnek. A bíróság szerint ezt az értelmezést erősíti az is, hogy a szennyezés mértéke a mért mg/l adat felhasználásával, de csak később, az éves szennyvízkibocsátás, üzemnapok száma stb. adatok alapján lehet számítani a kg/nap adatot. A kifejtettek miatt a bí-

róság szerint megállapítható, hogy a hatóság tudomásszerzése a tárgyi esetben a szolgáltató határidőben megküldött javaslata alapján 2014. február 25. napja volt, s ehhez képest egy éven belül – a 2015. február 3. napján kelt hatósági értesítéssel – határidőn belül indult meg az eljárás. A rendelkezésre álló iratanyag ezt megerősítette, amit az indítványozó az iratok tárgyaláson történt ismertetésével maga is megismerhetett, iratbetekintési jogának gyakorlásával korábban is ellenőrizhetett, e körben bizonyításra nem volt szükség. A bíróság ezen indokok alapján megállapította, hogy az ügyintézés határidőben vette kezdetét, és a határozat meghozatalára is az előírt eljárásjogi határidőben került sor.” Másrészt Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye szerint – melyhez Dr. Dienes-Oehm Egon és Dr. Stumpf István alkotmánybírók egyaránt csatlakoztak – „...Az Alkotmánybíróság által vizsgált peres eljárásban a bírságkiszabásra nyitva álló időtartamot részben az Fvr., részben a Ket. 94/A. § (2) bekezdése szorította időkorlátok közé, utóbbi törvényi rendelkezés kifejezetten azzal a céllal, hogy az ügyfél előre tisztában legyen az elkövetett közigazgatási jogsértésért fennálló felelősségének relatív és abszolút időhatáiraival. A vizsgált ügyben tehát az eljárás absztrakt rendje méltányos volt abban az értelemben, hogy a környezetkárosításban megnyilvánuló jogsértésért helytállni köteles ügyfél előre tisztában lehetett felelőssége időbeli kérdéseivel...a bíróság vizsgált ítéletét mindenre kiterjedően, így a kialakult bírói gyakorlatra utalva, valamint a határidőt tartalmazó rendelkezések egymáshoz való viszonyát illetően is kellően megindokolta. Ezért álláspontom szerint a bírságkiszabásra nyitva álló időtartam hosszát a hiányosan megfogalmazott jogszabályi rendelkezés bírói értelmezésén nem lehetett volna számon kérni. Másképpen megfogalmazva: az Fvr. 33. § (1) bekezdésének hiányosságait a Ket. rendelkezéseinek fényében értelmező bírói gyakorlat összességében nem tette a hatósági eljárást alapjogsértővé, méltánytalanná, „tisztelettelenné”. Amennyiben ugyanis az egyéves relatív, avagy az ötéves abszolút határidő Ket.-ben megfogalmazott időtartama hosszánál fogva az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogi jogsérelmet okoz(ott) a konkrét hatósági eljárásban, úgy a törvényi rendelkezésnek, avagy az Fvr. hiányosan megfogalmazott 33. § (1) bekezdésének alkotmányossági kontrollját kellett volna elvégezni.”.

29 Kfv.VI.35.221/2017/6. Mindez nem annulálja az Air. 2. §-ában rögzített szakszerű és hatékony eljárás elvét; eszerint az adóhatóság a szakszerűség, a hatékonyság és a költségtakarékosság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen, és az adózónak, az eljárás egyéb résztvevőjének és az adóhatóságnak a legkevesebb költséget okozza.

Olena Demchenko

doctoral student, Doctoral School of the Faculty of Law of the University of Pécs

Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation

I. Introduction

In the modern age of the e-commerce and digitalization, the standard terms are used widely. Therefore, it is important to give attention to the regulation on the standard terms and the unfairness of such terms worldwide. The present paper will analyze European, Russian and Ukrainian legislation regulating unfairness of the contract term and the definition of the standard contract term.

In the EU, consumer protection is considered as one of the main elements of the European public policy¹. In Russia and Ukraine consumer protection is not so developed as in the EU, however, the rules on unfair terms are based on subsequent European legislation, but with the specific difference due to the different legal tradition. In the present paper, such similarities and differences will be described.

In the age of widespread smart contracts and digital services, standard terms become used around the world not just in B2C, but also in B2B contracts. Therefore, for the legislator, it is not only important to give a proper attention to the consumer protection rules, but also to protect small and middle businesses from the usage of unfair terms (especially, in case of existing monopolies and limited choice of supplies or distributors). In Part II, the author will analyze standard terms regulations of chosen jurisdictions, not only in B2C but also in B2B contracts.

Russian and Ukrainian legislation on unfair terms based on the Soviet legal tradition, but, at the same time, try to follow European legislation. In Part III, the author will focus on differences and similarities in European, Russian and Ukrainian legislation on the unfairness of the term and on concepts, which bear importance in defining unfairness of the term. Moreover, the focus will be given to the unfairness of subject matter and the price of the contract in mentioned jurisdictions, giving examples from case-law on consumer credits.

II. Regulation on Standard Terms

Standard terms can be profitable both for consumers and traders since they lead to savings in transaction costs and lower prices when the market is competitive, however, when the market is based on monopoly, only proper consumer law regulations can assure efficiency of standard terms². Moreover, traders of the same sector can offer similar standard terms in a very competitive environment, for example, software retail³. Therefore, consumer protection and assessment of standard term's unfairness is connected to the position of the competition on the certain market.

In the EU, the provisions on unfair and standard terms in B2C contracts are determined in the Council Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts (here and after - "the Unfair Terms Directive"). However, standard terms can be used in B2B contracts and this area is not very regulated on the EU level - there are provisions in the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law (here and after - "CESL") and in the Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law (here and after - "DCFR"), but some Member states do regulate this issue on national level (Germany⁴ or Nordic countries⁵, for example).

Therefore, both cross-border and domestic B2C contracts are regulated on the EU level with the Unfair Terms Directive (there are some views to set maximum harmonization level with this directive⁶, but not fully supported⁷), unfairness in standard terms in domestic

B2B contracts left to national legislation and on cross-border level can be regulated with CESL and DCFR⁸.

According to the EU law, the standard term is described as a term, which was not individually negotiated by the parties, drafted in advance by a trader for several transactions involving different parties and the weaker party did not, therefore, had a chance to influence such term and its consequences, particularly in the context of a pre-formulated standard contract⁹.

The term is not individually negotiated if it has been offered by one party and the other party did not have a possibility to influence its content¹⁰. At the same time, terms, which were not brought properly to a party's attention, even if that party signs the document, considered to be as not negotiated individually¹¹. Thus, standard terms contained in the contract itself will normally be binding upon the signature under the contract as a whole, as long as they are reproduced above that signature and not, on the reverse side of the document, on the other hand, standard terms prescribed in a separate document or electronic file will normally have to be referred to expressly by the party¹². Therefore, signing the contract does not bear the meaning that the contract does not include standard terms.

At the same time, some authors and Member states (Germany, for example¹³) distinguish so-called "surprising" standard terms, as terms, which are so uncommon to particular contract type, so as are unexpected to be found in this particular set of standard terms¹⁴. Therefore, such presence of "surprising" standard term shows, that such term was not negotiated per se and it can be considered as a breach of transparency principle¹⁵, which will be discussed further.

Some Member states implement special assessment on the subject of unfairness of negotiated terms, it is advised to the national authorities to take into account the actual possibility of consumers to influence the contract term and in the absence of specific national rules, the unfairness of previously negotiated terms should be assessed under the principle of good faith¹⁶. There is a position that the scope of the Unfair Terms Directive should be widened to negoti-

ated terms as well¹⁷. It can be possible taking into account possibility of unfair commercial practice during the negotiation of the term.

In Ukraine, there is no special notion in assessing the unfairness of the contract term based on the fact whether it was previously negotiated or not. However, the standard terms can be assessed based on the notion of the adhesion agreement, which can be described as agreement with previously non negotiated terms, where one party is offering the standard contract and the choice of other party is limited to acceptance or withdrawal¹⁸. There are two possible ways to assess unfairness of such contracts, first, for the consumer in B2C contracts to prove that after such adhesion his rights become limited or it caused significant imbalance between parties, secondly, for the trader in B2B contracts to prove that the trader making adhesion did not know and could not know the consequences of an adhesion¹⁹.

In Russia, the same principle applies, but with differences. As in Ukraine standard terms are regulated on the base of provisions on the adhesion agreement, but Russian legislation does not distinguish between B2B and B2C contracts in legal consequences²⁰. However, in Russia provision on legal consequences in the mentioned article is also applied to individually not negotiated terms in contracts other than adhesion agreement²¹. Moreover, if one trader offers a contract draft with terms leading to an imbalance between the parties and other trader is in position resulting to difficulties in discussing such terms (weaker party of agreement), then the provision on adhesion agreement is applied²².

Both in Ukraine and Russia, another form of the contracts with the usage of standard terms prescribed – public agreement, under which the trader is obliged to enter into an agreement with any consumer on the same conditions as with other consumers or as advertised before²³. Such agreements are concluded generally with traders in monopolistic position on the market²⁴ and are aimed to protect consumers from unfair commercial practices.

Therefore, both Ukrainian and Russian legislator does not make difference between B2B and B2C contracts in legal right of the weaker party to change or to set aside the agreement

with standard terms. Russian legal rules are more liberal than Ukrainian one to not individually negotiated term in other types of contracts – in Ukraine, it has to be adhesion agreement per se, but in Russia, weaker parties' protection mechanism can be used in other agreements, which include not negotiated terms. However, in Russia, special provisions on adhesion agreement are almost the only possibility to protect weaker party from unfair terms, which also will be discussed in details further. At the same time, in Russia some traders (financial institutions) intend to include in contracts, which by nature are adhesion agreements, the term specifying that another party is aware that present agreement is not adhesion agreement, however, courts consider such provisions as ones violating consumer rights²⁵.

According to the Russian courts, some agreements, even though they might look like adhesion agreements or public agreements by characteristics, are not considered as such, for example, bank deposit contracts, if terms of such agreement are different from agreements with other clients²⁶. As in Russia adhesion agreement provision is the most effective instrument of protection from unfair terms, such position of the courts can lead to numerous violation of consumer rights. On such qualification influences the absence of subject matter and price terms separation in Russian and Ukrainian legislation, which will be discussed further.

In Ukraine, standard terms are considered as ones against the contractual freedom of the parties and, therefore, de jure used just in adhesion agreements and public agreements, but de facto there are many mixed agreements with characteristics of adhesion agreement and public agreements (contracts on public transportation, rent, insurance, consumer credits)²⁷. At the same time, adhesion agreements are widely used in investment activity in the real estate sector, which opens a possibility of unfair treatment and abusive practice²⁸. Moreover, using adhesion agreements for public transportation services, payment for utilities, electricity or similar services with governmental regulations or natural monopoly being involved, the consumer has no legal instruments to protect rights and has no right to terminate

the agreement or change it if the procedure is too complicated for the trader (heating and water services, for example²⁹). Therefore, such practice puts a consumer in a position, where regulation on unfairness of a standard term can be effective only in contracts with private companies and not effective in contracts with governmental institutions, contracts on community services and consumer credits (will be discussed in details further).

Moreover, the position of the consumer in adhesion agreement in Ukrainian and Russian legislation is much worse, compared to the EU legislation on standard terms³⁰, as the consumer (or trader) bears the burden of proof in the case of an imbalance between parties³¹. Therefore, it is very complicated to enforce the rights under adhesion agreement in Ukraine and Russian Federation, especially in contracts with traders in monopolistic position on the market.

III. Regulation on the Unfairness of the Term

1. The Notion of Unfairness

Looking from the perspective of Ukrainian and Russian law, similar to the discussion on standard terms, regulation on unfairness applicable both to B2B and B2C contracts, from the perspective of good faith principle³².

In the EU, the unfairness of a contract term in B2B contracts is assessed in the CESL and DCFR, according to which, not individually negotiated term, which is contrary to good commercial practice, good faith and fair dealing is defined as unfair³³. Therefore, on a cross-border level only optional instruments can protect weaker party from unfair terms application in B2B contracts³⁴.

On the other hand, the unfair term in B2C contracts in the EU is defined, as not individually negotiated term, which is contrary to the requirement of good faith, fair dealing, transparency and/or causes a significant imbalance in the parties' rights and obligations³⁵. In different legal traditions, good faith and balance of the parties can be separate and self-dependent requirements to the fairness of the term³⁶.

In Ukraine and Russia good faith principle is independent legal instrument for protection from the unfair terms (together with adhesion agreement provisions, as discussed above), however, in the EU good faith principle is considered as an element to assess unfairness of not negotiated terms.

According to the EU practice, a contract term also can be unfair per se, in connection to other circumstances of the contract conclusion (for example, unfair commercial practice in advertising consumer credits with rates lower than in actual contract), or in connection with other contract provisions³⁷. Assessing unfairness of the term, quality of the consent, legitimate expectations of the weaker party, economic necessity of the term also should be taken in account³⁸.

In the EU, standard terms are widely used in online contracts, as a consumer do not have a direct contact with a trader. Most used terms in online contracts (according to the study on Google, Twitter, Facebook, Dropbox contracts), which can be considered as unfair are: unilateral changes in the contract price, to service itself, unilateral termination, liability limitation, jurisdiction clause against Brussels I rules and choice of law clause against Rome I rules³⁹. Considering mentioned, in the EU higher risk to face unfair terms is in digital environment, however, in Ukraine and Russian Federation the most risky are contracts with governmental monopolies, on community services and consumer credits.

Moreover, in the EU, the notion of unfairness is accessed only if the term is not individually negotiated (standard term). There are some views on accessing unfairness of negotiated terms as well⁴⁰, however, the opponents stress that such approach will stimulate careless behavior from the consumer or weaker party⁴¹. The author offers to widen such assessment in the EU law to negotiated terms in B2B and B2C contracts, where one party is in a weaker position to negotiate such term, effected by unfair consumer practice or transparency principle is violated.

In Ukraine, the unfair term in B2C contracts is defined as a term, which is contrary to the good faith, causing significant imbalance between the parties⁴² and harming the consum-

er⁴³. The most widely unfair terms are used in contracts with monopolies (both governmental and private ones), where an imbalance between parties is a result of a rise of expenses or decrease of a value of a contract execution for the weaker party⁴⁴.

Nevertheless, consumer credit contracts are the biggest problem for Ukrainian legislation. Until 2011, the regulation on consumer credits was behind the scope of the consumer protection rules⁴⁵, which caused many legal issues and impossibility to protect consumer rights. Nowadays consumer protection rules widened to consumer credits, but the problem of unfair terms did not disappeared. According to the USAID 2017 report, more than 50% of consumer credit contracts in Ukraine include unfair terms⁴⁶. Assessing such contracts, the priority of consumer protection rules on adhesion contract rules should be remembered, and, therefore, consumer credit contract should be invalid if it includes unfair terms⁴⁷, however, it might be not in favor of the consumer considering legal consequences (double restoration of rights). Therefore, for the consumer, it is better to insist on the change of such terms based on adhesion agreement clause.

On the other hand, in Russia, the notion on unfairness of the term in B2C contracts is absent at all. Analyzing Civil Code⁴⁸ and the law "On consumer protection"⁴⁹ it is possible to reach conclusion that contracts against principle of good faith, abuse of rights and contract terms, which are putting the consumer in less favorable position are considered to be unfair. According to the Supreme Court, speaking of adhesion agreement (discussed in Part II) the court stressed, that unfairness and legal consequences of terms in adhesion agreements (or not individually negotiated terms) should be accessed if there is significant imbalance between the parties⁵⁰. Therefore, unfairness basing on the imbalance between parties in Russia is assessed only in adhesion agreements, which (considering mentioned court practice and burden of proof) leads to serious gap in protective mechanisms from unfair terms.

According to the Russian legislation, there are three existing instruments for the weaker party to be protected from unfair terms⁵¹: to claim abuse of rights⁵², claim that agreement

was a result of a fraud or unfair commercial practice⁵³, claim that it was adhesion agreement⁵⁴. However, neither one of these instruments can solve the problem of unfair terms' usage⁵⁵ as there is no legal mechanism to prove which terms are harming the weaker party and no legal act providing definition or description of such unfairness.

Therefore, in Russia, the unfairness of terms (in B2B and B2C contracts) has a very vague definition, the legal consequences, notions, characteristics of unfairness⁵⁶, compared to the EU and Ukraine. The weaker party can be protected from unfair terms only claiming the violation of the principle of good faith or using the adhesion agreement regulation⁵⁷. Therefore, there is an urgent need for detailed unfair terms regulations in Russia.

It is worth to mention, that compared to European court practice⁵⁸, in the Russian Federation and Ukraine there is no application of *erga omnes* effect to unfair terms in order to protect collective consumer rights. However, in all discussed jurisdictions can be noticed connection with unfair terms and unfair commercial practices⁵⁹. Moreover, the assessment of the unfairness of the term through good faith principle in Ukraine and Russia can be explained by Soviet legal tradition, which was also present in Poland and raised a clash in implementing the Unfair Terms Directive⁶⁰.

2. Unfairness of the Main Subject and the Price of the Contract. Transparency Concept

There is a special regulation on the unfairness of certain terms of the contract specific to the European jurisdiction. Basing on the EU law, neither the main subject of the contract nor the price can be considered as an unfair term, so far as these terms are in a plain intelligible language⁶¹. Therefore, such terms can be assessed only through transparency principle.

According to the position of CJEU, the main subject of the contract is understood as the describing the essential obligations of the contract and characterize it⁶². In every case, the main subject of the contract need to be assessed from the perspective of that type of the contract. For example, in the insurance contract, the term of an insurance contract ensuring that loan repay-

ments will be covered in the event of the borrower's total incapacity for work is a subject matter of the insurance contract⁶³ and insurer's liability is not a part of subject matter⁶⁴.

A bit different issue takes place with the numerous case-law connected to the consumer credits in Swiss francs. According to the position of CJEU on this matter, not individually negotiated term of the loan agreement in foreign currency in B2C contracts, pursuant to which the exchange rate of that currency is applied for calculating the loans repayment can be considered by the national court as a part of the main subject or a price of the contract, however, a term, which includes the difference between the selling rate of exchange and the buying rate of exchange of the foreign currency, cannot be considered as such⁶⁵.

Considering the notion of a plain intelligible language, it includes requirements for the contract term to be formally and grammatically intelligible, to be "understandable" to average consumer and puts the obligation to the trader to disclose subsequent information on liability, economic consequences, prior to entering the agreement, to the consumer in order him to understand all pro and contra of such contract⁶⁶. Therefore, the right for information is the core of the transparency principle and one of the main consumer rights⁶⁷. In consumer credits, such transparency requires the mechanism of conversion for the foreign currency and the relationship between that mechanism and other contractual terms on the advance of the loan to be clear, so that that consumer will be able to evaluate all economic risks⁶⁸.

To assess unfairness of B2C contracts in foreign currency with a fixed rate in the EU, firstly, whether a certain term falls within the subject matter or price exception need to be investigated. For example, the amount of the loan in consumer credit contracts falls under exception and the consumer can claim unfairness on the base of transparency requirements, but the mechanism of the calculation of such an exchange rate or the obligation to follow the exchange rate of certain bank can be considered as unfair.

Therefore, in the EU transparency principle is one of the core characteristics of the fairness of the contract term and, according to some au-

thors, it should be considered as independent notion to determine unfairness of a term⁶⁹ (not only in relation to subject matter and price) both negotiated and not negotiated ones. The author supports this idea, as the transparency and possibility of the weaker party to weight all economic risks prior concluding a contract bears important role not only in B2C, but in B2B contracts as well.

In Ukraine and Russia situation considering transparency principle, subject and price of the contract differs. As was mentioned, in Russian legislation regulation on the unfairness of the term, and, subsequently its relation to subject-matter and the price of an agreement is absent, unless such term is assessed on the base of the principle of good faith. However, in Ukraine there are specific legislation on contract terms connected to the price and subject-matter, according to which the price and the main subject of the contract can be considered as unfair⁷⁰. Therefore, in Ukraine, subject-matter and price of the contract is assessed on the same basis as other contract terms.

Moreover, as was mentioned above, in Ukraine, some requirements to the unfairness of the term are special in the consumer credit contracts. According to the current regulations it is forbidden to enter the consumer credit contracts denominated in foreign currency⁷¹, however, it is not forbidden to enter an agreement, where repayment will be made in national currency with the equivalent to foreign currency. According to the Supreme Court decision, contract terms, which are defined in the variable values, or the terms, which stipulate further changes in consumer expenses (excluding interest rate) are considered unfair⁷². Therefore, consumer credits in foreign currency with information on the contract price and the main subject of the contract defined in rates and variable values are considered unfair in Ukraine.

Both in Russian and Ukrainian legislation, transparency requirements are absent in B2B and B2C contracts, except some language and information requirements for specific types of contracts. According to the Constitution of Ukraine and Civil Code of Ukraine, the agreement must be concluded in the Ukrainian language⁷³. This requirement is important in contracts with foreign elements, where the subject

of the contract (foreign products) can be written in a foreign language. However, there are some legal requirements on identification in Ukrainian for certain categories of products, but only after crossing the custom border⁷⁴. Therefore, in Ukraine, there are no specific requirements to the language and prior information, needed to be provided to the consumer, except certain contracts (for example, in consumer credit contracts the trader should inform prior to entering an agreement on the total sum and monthly payments⁷⁵).

IV. Conclusions

Analyzing legislation of the EU, Russia and Ukraine, it can be noticed, that all jurisdiction discussed can learn from one another's application of standard term regulation. In the EU in order to secure consumer protection and competition, more detailed regulations on the unfairness of the standard terms in B2B contracts on the domestic and cross-border level should be applied. For national authorities it is worth to consider to apply transparency and good faith principle as separate notions assessing unfairness of the term. In Ukraine, regulations on adhesion agreement should be widened to not individually negotiated terms in other types of contracts (as in Russian regulations on adhesion agreement). Both in Russia and Ukraine, more attention to consumer protection in connection with standard terms should be dedicated (for example, to reverse the burden of proof).

Considering the notion of unfair terms, all jurisdiction agree on assessing unfairness of on the base of the principle of good faith and balance between parties. In the EU, unfairness of negotiated terms needs to be assessed in conjunction with the possibility of unfair commercial practice and considering the position of the weaker party in such negotiations both in B2C and B2B contracts. In Ukraine more detailed legislation on consumer protection with relation to consumer credits, should be developed. In Russia the normative act with detailed regulation on unfair terms in contracts need to be developed in order to protect small businesses

and consumers from monopolistic manipulations.

Notes

1 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01, article 169, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, (last visited 26.09.2018).

2 Hatzis A. N., *An Offer You Cannot Negotiate: Some Thoughts on the Economics of Standard Form Consumer Contracts, Standard Contract Terms in Europe: a Basis for and a Challenge to European Contract law*, Hugh Collins, ed., Wolters Kluwer Law & Business, Private Law in European Context Series, 2008, Vol. 15, p.56, available at: <https://ssrn.com/abstract=899008>, (last visited 27.09.2018).

3 Marotta-Wurgler F., *Competition and the Quality of Standard Form Contracts: The Case of Software License Agreements*, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol.5, No.3, 2008, p.475, available at: <https://ssrn.com/abstract=1186143>, (last visited 27.09.2018).

4 Maxeiner J.R., *Standard-Terms Contracting in the Global Electronic Age: European Alternatives*, *The Yale Journal of International Law*, 2003, Vol.28(109), Issue 1, p.134, available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.hu/&httpsredir=1&article=1205&context=yjil>, (last visited 27.09.2018).

5 Ebers M., *Comparative Analysis on Unfair Contract Terms Directive, Consumer Law Compendium*, p.352, available at: [https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/25901/232833/C.+Unfair+Contract+Terms+Directive+\(93-13\)+.pdf/7c2f3f29-c7ad-45be-a5e2-e482ee67b3da](https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/25901/232833/C.+Unfair+Contract+Terms+Directive+(93-13)+.pdf/7c2f3f29-c7ad-45be-a5e2-e482ee67b3da), (last visited 03.10.2018).

6 CCBE, *Proposal for a Revision of Directive 93/13/EC on Unfair Terms in Consumer Contracts*, 16.09.2016, p.1, available at: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EUROPEAN_PRIVATE_LAW/EPL_Position_papers/EN_EPL_20160916_CCBE_proposal_for_a_revision_of_Directive_9313EC_on_unfair_terms_in_consumer_contracts.pdf, (last visited 03.10.2018).

7 Micklitz H.-W., *The Proposal on Consumer Rights and the Opportunity for a Reform of European Unfair Terms Legislation in Consumer Contracts*, *EUI LAW Working Paper No. 2010/12*, 2010, p.40, available at: <https://ssrn.com/abstract=1698703>, (last visited 03.10.2018).

8 Loos M., *Standard Contract Terms Regulation in the Proposal for a Common European Sales Law*, *Amsterdam Law School Research Paper No. 2012-65*, p.25, available at: <https://ssrn.com/abstract=2081857>, (last visited 27.09.2018).

9 Council Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts, 05.04.1993, article 3, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0013>, (last visited 26.09.2018); *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law*, COM/2011/0635, 11.10.2011, article 2, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011PC0635>, (last visited 26.09.2018); *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, 08.02.2007, article, I:109, available at: https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/2009_02_DCFR_OutlineEdition.pdf, (last visited 27.09.2018); *UNIDROIT Principles on International Commercial Contracts*, 2016, article 2.1.19, available at: <https://www.unidroit.org/instruments/>

[commercial-contracts/unidroit-principles-2016](https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2016), (last visited 27.09.2018).

10 CESL, article 7; DCFR, article, I:110; UNIDROIT Principles 2016, article 2.1.19.

11 *Principles of European Contract law*, 1998, article 2:104, available at: <https://cisgw3.law.pace.edu/cisg/text/textef.html#a2104>, (last visited 26.09.2018).

12 UNIDROIT Principles 2016, article 2.1.19.

13 Loos M., *Transparency of standard terms under the Unfair Contract Terms Directive and the Proposal for a Common European Sales Law*, *European Review of Private Law*, Vol.23(2), 2015, p.184, available at: https://pure.uva.nl/ws/files/2537599/166461_469191.pdf, (last visited 03.10.2018).

14 *Ibid*, p. 183.

15 *Ibid*, p. 183.

16 *Green Paper on the Review of the Consumer Acquis*, COM/2006/0744, 08.02.2007, article 4.4.1., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0744>, (last visited 26.09.2018).

17 *Ibid*.

18 *Цивільний Кодекс України*, 435-IV, 02.08.2018, article 634, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>, (last visited 26.09.2018).

19 *Ibid*.

20 *Гражданский Кодекс Российской Федерации*, 30.11.1994, N 51-ФЗ, article 428, available at: <https://www.zakonrf.info/gk/>, (last visited 27.09.2018).

21 *Ibid*.

22 *Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О свободе договора и ее пределах»*, 14.03.2014, available at: http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/106573.html, (last visited 28.09.2018).

23 *ЦКУ*, article 633; *ГК РФ*, article 426.

24 Самчук-Колодяжна З.В., *Особливості Застосування Публічного Цивільно-Правового Договору*, *Науковий Вісник Міжнародного Гуманітаного Університету*, 2014, Vol.9(1), p.131, available at: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc9/41.pdf>, (last visited 27.09.2018).

25 Савченко Е.Я., *Защита Прав Потребителей в Российской Федерации. Судебные Споры и Практические Рекомендации по Восстановлению Нарушенных Прав*, part 2, 2014, p.194, available at: http://lib.susu.ru/ftd?base=SUSU_METHOD&key=000535512&dtype=F&etype=.pdf, (last visited 28.09.2018).

26 *Определение Верховного Суда Российской Федерации*, case № 305-ЭС14-5119, 28.04.2016, available at: <https://www.zakonrf.info/suddoc/0b7d3459349fcd2de875f00f83fbce30/>, (last visited 28.09.2018).

27 Яворська О., *Договір приєднання: проблеми правового регулювання*, *Цивільне право*, Vol. 10, 09.2009, p.93, available at: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/15749/24-Yavorska.pdf?sequence=1>, (last visited 27.09.2018).

28 Гордієнко А.В., *Правові Засади Захисту Прав Інвесторів за Інвестиційними Договорами на Будівництво*, *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, Vol.6, Issue 2, 2017, p.24, available at: http://apnl.dnu.in.ua/6_tom_2_2017/7.pdf, (last visited 27.09.2018).

29 Сергієнко В.В., *Договір Приєднання як Джерело Регулювання Відносин Постачання Тепловою Енергією Споживачів*, *Право та Безпека*, 2012, Vol.3(45), p.324, available at: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=21291>, (last visited 27.09.2018)

- 30 Unfair Terms Directive, article 3.
- 31 Яворська, р.95; ГК РФ, article 428.
- 32 ЦКУ, article 509(3); ГК РФ, article 432; Хатнюк Н.С., Побіянська Н.Б., Тяжкі Обставини та Явно Невигідні Умови Господарського Договору як Підстава Визнання його Недійсним, *Юридичні науки*, Issue 6-2, 2015, p.42, available at: <http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo06-2/10.pdf>, (last visited 02.10.2018).
- 33 DCFR, article, II – 9:405; CESL, 86.
- 34 Hesselink M.W., *Unfair Terms in Contracts between Businesses, Towards a European Contract Law*, J. Stuyck & R. Schulze, eds., Sellier European Law Publishers, 2011, p.15, available at: <https://ssrn.com/abstract=1871130>, (last visited 02.10.2018).
- 35 Unfair Terms Directive, article 3(1); DCFR, article, II – 9:403; CESL, 82, 83.
- 36 Fejős A., *European, Hungarian and Serbian Models of Fairness in Consumer Contracts and their Application to Consumer Credit*, PhD Thesis, University of Szeged, 2013, p.27, available at: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2011/1/Andrea_Fejos_PhD_final.pdf, (last visited 03.10.2018).
- 37 Fejős, p.32.
- 38 Chen-Wishart M., *Regulating Unfair Terms, English and European Perspectives on Contract and Commercial Law, Essays in Honour of Hugh Beale*, 2014, p.128, available at: <https://ssrn.com/abstract=2709069>, (last visited 03.10.2018).
- 39 Loos M. and Luzak J., *Wanted: A Bigger Stick. On Unfair Terms in Consumer Contracts with Online Service Providers*, *Journal of Consumer Policy* 2016/1, 2016, p.5,10, available at: <https://ssrn.com/abstract=2546859>, (last visited 02.10.2018).
- 40 Hesselink, M.W. and Loos, M., *Unfair Contract Terms in B2C Contracts, ad hoc briefing paper for the European Parliament's Committee on Legal Affairs*, 2012, p.20, available at: <https://ssrn.com/abstract=2083041>, (last visited 02.10.2018).
- 41 Luth H.A., *Extending the Scope of the Unfair Terms Discipline in Consumer Contracts - An Economic and Behavioural Perspective*, RILE Working Paper No. 2008/01, 2008, p.18, available at: <https://ssrn.com/abstract=1115302>, (last visited 03.10.2018).
- 42 Закон України «Про Захист Прав Споживачів», 1023, 10.06.2017, article 18, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>, (last visited 26.09.2018).
- 43 Постанова ВСУ, 08.06.2016, Case № 6-330цц16, available at: https://protocol.ua/ua/nespravedlivi_umovi_dogovoru_yaki_prizvodyat_do_istotnogo_disbalansu_mig_dogovirni_mi_prava_ta_overn_yazkami_storin/, (last visited 26.09.2018).
- 44 Ханик-Посполітак Р. Ю., *Поняття «Несправедливі Умови в Договорах»*, *Наукові Записки*, Vol. 64, 2007, p.104, available at: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6985/Ханы%60k-Pospolitak_Ponyattya_nespravedly%60vi.pdf, (last visited 02.10.2018).
- 45 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання відносин між кредиторами та споживачами фінансових послуг», 3795-VI, 22.09.2011, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3795-17>, (last visited 26.09.2018).
- 46 News Report, *Більше 50% кредитних договорів містять несправедливі для позичальника умови, - дослідження*, RBC, 2017, available at: <https://www.rbc.ua/ukr/news/50-kreditnyh-dogovorov-soderzhat-nespravedlivye-1505205057.html>, (last visited 02.10.2018).
- 47 Лехкар О.В., *Визнання Договору Приєднання Недійсним*, *Право*, Issue 35, Part 2, Vol.1, p.181, available at: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17023/1/>, (last visited 02.10.2018).
- 48 ГК РФ, article 432, 434, 400, 10, 169.
- 49 Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», N 2300-1, 07.02.1992, article 16, available at: <https://www.zakonrf.info/zozpp/>, (last visited 01.10.2018).
- 50 ПП ВАС РФ «О свободе договора и ее пределах».
- 51 Бевзенко Р.С., *Порядок Погашения Требования Кредитора по Денежному Обязательству: Частный Вопрос Проблемы Несправедливых Договорных Условий*, *Supreme Commercial Court of the Russian Federation Review*, 2010, № 12, p.59, available at: <https://ssrn.com/abstract=2173129>, (last visited 03.10.2018).
- 52 ГК РФ, article 10.
- 53 Ibid, article 178, 179.
- 54 Ibid, article 428.
- 55 Бевзенко, p.59.
- 56 Мечетин Д.В., *Понятие Недобросовестные Условий Договоров Присоединения в Зарубежном Праве*, p.37, available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/nedobrosovestnye-usloviya-dogovorov-prisoedineniya-v-zarubezhnom-prave>, (last visited 01.10.2018).
- 57 Жевняк О.В., *Пределы Свобды Договора при Заключении Договоров Возмездного Оказания Услуг*, p.43, available at: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/34464/1/urrr_2015_09.pdf, (last visited 01.10.2018).
- 58 Gerstenberg O.H., *Constitutional Reasoning in Private Law: The Role of the CJEU in Adjudicating Unfair Terms in Consumer Contracts*, 2014, p.12, available at: <https://ssrn.com/abstract=2535884>, (last visited 03.10.2018).
- 59 Van Boom W.H., Garde, A. and Akseli O., *Introduction to 'The European Unfair Commercial Practices Directive', The European Unfair Commercial Practices Directive - Impact, Enforcement Strategies and National Legal Systems*, 2014, p.16, available at: <https://ssrn.com/abstract=2510837>, (last visited 03.10.2018).
- 60 Mańko, Rafał, *Resistance towards the Unfair Terms Directive in Poland: The Interaction between the Consumer Acquis and a Post-Socialist Legal Culture*, J. Devenney, M. Kenny (eds), *European Consumer Protection: Theory and Practice*, 2012, p.432, available at: <https://ssrn.com/abstract=2161525>, (last visited 03.10.2018).
- 61 Unfair Terms Directive, article 4.
- 62 CJEU, *Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai vs OTP Jelzálogbank Zrt.*, 30.04.2014, case C-26/13, available at: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-26/13>, (last visited 26.09.2018).
- 63 CJEU, *Jean-Claude Van Hove vs CNP Assurances SA*, 23.04.2015, case C-96/14, available at: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-96/14>, (last visited 26.09.2018).
- 64 Borselli A., *Unfair Terms in Insurance Contracts*, *European Insurance Law Review*, No. 2, 2011, *Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2078866*, p.6, available at: <https://ssrn.com/abstract=2078866>, (last visited 03.10.2018).
- 65 *Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai vs OTP Jelzálogbank Zrt*; Loos, p. 180.
- 66 Jean-Claude Van Hove vs CNP Assurances SA.
- 67 Fejős, p.35.
- 68 *Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai vs OTP Jelzálogbank Zrt*.
- 69 Fejős, p.43.
- 70 ЗУ «Про Захист Прав Споживачів», article 18.
- 71 Закон України «Про споживче кредитування», 1734-

VIII, 15.11.2016, article 3, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19>, (last visited 26.09.2018).

72 Постанова ВСУ, 12.09.2012, Case № 6-80цс12, available at: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/FB-94CD2EE199F56BC2257A770050F18B?opendocument>, (last visited 26.09.2018).

73 Конституція України, 30.09.2016, 1401-VIII, article 10, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>, (last visited

26.09.2018); ЦКУ, article 639.

74 Музика М., Актуальні питання Реалізації Права Споживача на Інформацію, Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України, 2016, Vol.1, р.1, available at: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=U-JRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vnadpcurn_2016_1_13.pdf, (last visited 26.09.2018).

75 ЗУ «Про споживче кредитування», article 9.

Domaniczky Endre

óraadó, PTE ÁJK Nemzetközi és Európai Tanszék

Centralizációs és decentralizációs tendenciák a délkelet-csendes-óceáni magyar külügyi hálózatban

Magyar szemmel nézve a csendes-óceáni térség még mindig maga a „nagy kékség.” „[N]em egymásba öszve tsatoltatott tartományokból, hanem szélllyel szóratott nagyobb és apróbb szigetektől áll...” ahogy ezt 1794-ben már az első magyar nyelvű leírás szerzője megállapította.¹ A területet azonban több régióra lehet osztani, az, ahová Ausztrália, Új-Zéland, Új-Guinea és az általunk Óceániához sorolt, Hawaii-tól délre található nagyobb szigetek (Új-Kaledónia, Salamon-szigetek, Vanuatu, Fidzsi, Szamoá) tartoznak, Budapestről délkelet-csendes-óceáni, Sydneyből nézve dél-csendes-óceáni (Southern Pacific) térségnek nevezhető. Alábbiakban a magyar külügyi hálózat itteni kiépülésének szakaszait és további fejlődési irányait vonjuk vizsgálat alá.

1. Korai idők – az első diplomáciai hálózat kialakulása és széthullása (1871-1945)

Az első, Magyarországhoz is kötődő diplomáciai hálózat létrehozása 1871-ben kezdődött meg. Ekkor az Osztrák-Magyar Monarchia rövid időn belül két konzulátust létesített az ausztráliai brit gyarmatokon. Egyet a victoriái Melbourne-ben, egyet pedig az új-dél-wales-i Sydneyben. A két város már akkor is a térség két legjelentősebb településének számított: Sydneyt mintegy négy évtizeddel korábban alapították, mint déli szomszédját, Melbourne viszont a kontinens leggazdagabb és legnagyobb városa volt. A két városba egy-egy tiszteletbeli konzult nevezett ki az uralkodó. A tiszteletbeli konzulok kiválasztásánál kezdetben elsősorban saját korábbi állampolgárokat próbáltak felkutatni, akik munkájuk mellett a

Monarchia képviselőit is el tudták látni. Ha helyettesítésre került a sor, akkor általában a német birodalmi konzulokat bízták meg ügyvivőként. A konzuli hálózat kiépülésével a 20. század elején a küldő állam honosai helyett egyre inkább a fogadó ország állampolgárai kerültek kinevezésre. Közülük volt, aki több ország képviselőit is ellátta.²

A 19. század utolsó évtizedei Sydney ausztráliai helyzetének megerősödésével jártak. Az 1901-ben létrejött egységes Ausztrália fővárosát is a keleti parthoz közel jelölték ki. Canberra felépítése és „talpra állítása” – az egyik leghosszabb ausztrál projekt – fokozatosan történt, ezért a gyarapodó számú külképviseletek számára kézenfekvő döntésnek tűnt a majdani fővároshoz legközelebb fekvő nagyvárosba költözés. A Monarchia vélhetően e folyamatokat értékelve döntött végül úgy, hogy a Sydneyben működő konzulátust főkonzulátusi rangra emeli, élére pedig hivatásos diplomatát küld főkonzulként.

Az első hivatásos térségbeli magyar képviselő – az Osztrák-Magyar Főkonzulátus – tehát 1902-ben jött létre. A kis létszámmal működő képviselő a mai Martin Place-en, a főposta épületével szembeni, ma is álló épületben kezdte meg a működését, de rövidesen átköltözött a tér másik sarkába (azt az épületet később lebontották). A főkonzulátus 1914-ben beszüntette működését, az utolsó főkonzul a konzuli irattárat az amerikaiakra bízva távozott az országból, de az épület bérleti díját a Külügyminisztérium még egészen 1917-ig fizette.

A Monarchia térségbeli konzulátusi hálózata lassan, a kereskedelmi kapcsolatok bővülésével, épült ki (a konzulok ekkoriban még elsősorban a kereskedelmi érdekek képviselőivel foglalkoztak). Legnagyobb kiterjedését 1910-ben érte el, ekkor a Sydneyi Főkonzulátus irányítása alatt öt konzulátus, valamint egy alkonzulátus működött.³ A főkonzulátus konzuli kerülete kiterjedt az egész kontinensre, Új-Zélandra és a csendes-óceáni szigetvilágra is.⁴

Az első világháború kitörésével a több mint négy évtizeden keresztül építgetett konzuli hálózat egy pillanat alatt széthullott, és túlnyomórészt nyom nélkül elenyészett.

A függetlenné vált Magyarország a két világháború közti időszakot az európai és amerikai hálózat kiépítésével és újjászervezésével töltötte, e távoli reláció, ahol egyébként is csak néhány száz magyar élt, megszervezésére nem maradt már energiája.

2. A félrecsúszott nyitás: az első saját magyar képviselet (1945-1975)

Magyarországnak először az 1950-es évek közepén nyílt lehetőségen arra, hogy egy önálló ausztráliai képviselet megnyitását megfontolja. Ekkorra már több mint tizenötezer magyar élt az országban. A második világháborút követően dipiként⁵ érkezők már elkezdtek létrehozni szervezeteiket, megszervezni saját intézményeiket.⁶ Egy magyar külképviselet nem csupán az emigrációról való közvetlen információszerzés, hanem a gyarapodó számú konzuli ügyek intézésének megkönnyítése miatt is fontos lett volna a Föld másik felén. A közelgő 1956-os melbourne-i olimpia jó alkalmat kínált egy sportattasé kiküldésére, aki így könnyen tájékozódhatott egy melbourne-i konzulátus felállításának feltételeiről. Az 1956-os forradalom és szabadságharc a melbourne-i képviselet felállítását meghiúsította. Ausztrália a „magyar ügy” melletti kiállás részeként egy évtizedig nem volt hajlandó tárgyalni a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételéről Magyarországgal. A magyar vezetés előbb egy másik szocialista országgal együttműködve próbált tájékozódni (1963-1965), de a másfél éves csehszlovák-magyar együttműködést szervezési és elszámolási nehézségek árnyékolták be. Az ausztrál-magyar kapcsolatok enyhülése felé mutató első jelként az ausztrálok hozzájárultak egy magyar kereskedelmi képviselet felállításához (1965). A helyszínt Melbourne és Sydney közül Magyarország választhatta ki. A külügyi vezetés Sydney mellett döntött, és már kezdettől fogva úgy tekintett az irodára, mint amit később konzulátussá lehet fejleszteni. Ez a taktika végül sikerre vezetett. Amikor ugyanis a forradalom leverésének tizedik évfordulóján Ausztrália hozzájárult a konzuli kapcsolatok felvételéhez, a kereskedelmi iroda volt az első székhelye az 1968-ban megnyíló magyar főkonzulátusnak is. A külképviselet azonban hamarosan új helyre költözött,⁷ de egészen

2009-es bezárásáig a metropolisz keleti részén maradt (Eastern Suburbs), ott, ahol korábban a baráti szocialista államok képviseleteinek többsége is működött.

Néhány év közvetlen tapasztalatszerzést követően Ausztrália hozzájárult a diplomáciai kapcsolatok felvételéhez is, Magyarország ekkor nyithatott nagykövetséget a kontinensen, a fővárosban, Canberrában, ahol a II. világháború óta gyarapodott a külképviseletek száma.⁸

Ausztráliában a magyar képviselet tehát egy speciális helyzetben jött létre két alkalommal is. Az Osztrák-Magyar Monarchia idejében a még nem létező, de Sydney közelében felépíteni tervezett ausztrál főváros miatt tűnt ésszerűnek főkonzulátust nyitni a metropoliszban. A második világháborút követően pedig az 1956-os forradalom negatív hatásaként csak jelentős késéssel, és először csak konzuli képviseletet sikerült nyitni Ausztráliában. Canberra építése ekkor már nagy erővel haladt,⁹ a sydneyi magyar képviselet számára egyrészt az ausztrál külügyminisztériumhoz, másrészt a szovjet nagykövetséghez¹⁰ való közelség fontos szempont lehetett.

3. Canberra és Sydney, a két szomszédvár (1975-2009)

Sydney szerepének a canberrai magyar nagykövetség 1975-ös megnyitását követően csökkennie kellett volna, hiszen a feladatok nagy részét a nagykövetség is el tudta volna látni, illetve ellátását a fővárosból is meg tudta volna szervezni.¹¹ Ehelyett azonban a két szomszédvár – egymástól mintegy 300 km-es távolságban egy Európa-nagyságú kontinensen – egymást gyengítő pozíciói még több mint négy évtizeden keresztül fennmaradtak. A főkonzulátus szerepét erősítette az ausztráliai viszonylatban nagy létszámú és politikailag aktív magyar közösség, illetve a metropolisz kikötőváros-kereskedelmi központ jellege – ezzel Canberra, a szárazföldi adminisztrációs centrum sosem versenyezhetett. Sydney jó megközelíthetősége okán közlekedési csomópontnak is számított, emiatt a főkonzulátus Magyarország egyik legfontosabb vízumkiadó állomáshelyeként működött 2004 előtt, azonban az uniós csatlakozással a vízumok száma a töredékére esett vissza.

A sydneyi főkonzulátus canberrai nagykövetség megnyitása utáni erős pozícióit tehát elsősorban a jelentős konzuli tevékenység indokolta. Az emigrációs jelentőmunka 1989 utáni megszűnése, majd a helyi magyar közösség legnépesebb korosztályainak 1990-es évekbeli kiesése, végül a vízumszámok 2000-es évekbeli csökkenése azonban a főkonzulátus bezárásához vezetett.

4. Váratlan centralizáció és rapid decentralizáció (2010-2018)

A térségben így hosszú idő után 2010-ben egy-központúvá vált a diplomáciai hálózat, a nagykövetség azonban e régóta esedékes szerepkört kellő felkészülési idő nélkül kellett, hogy átvegye. A főkonzulátus bezárására egy olyan időszakban került sor, amikor a konzuli szolgálatra generálisan és a térség vonatkozásában speciálisan is új feladatok hárultak,¹² amelyek ellátásához ráadásul az eljárásokat is ki kellett dolgozni.¹³

A főkonzulátus megszűnésével hatalmas terület került Canberrához: 2013-ig Ausztrália, Új-Zéland és az egész csendes-óceáni szigetvilág¹⁴ ide tartozott, ennek átgondolt – diplomáciai és konzuli szempontú – felosztására azonban nem maradt idő, ugyanis Magyarország 2013-ban Melbourne-ben, 2018-ban Sydneyben konzuli irodát, 2015-ben Új-Zélandon nagykövetséget nyitott. Az új képviseltek konzuli kerülete, egymáshoz való viszonyuk – különösen Ausztrálián belül – még képlékeny, és várhatóan csak hosszabb idő múlva, a gyakorlati tapasztalatok fényében fog megszilárdulni.

A keleti és a déli nyitás nyomán bekövetkező leglátványosabb változások a csendes-óceáni térségben történtek. Az új-zélandi nagykövetséghez került a dél-csendes-óceáni szigetállamok többsége. A Franciaországhoz tartozó területekért (Új-Kaledónia, Francia Polinézia, Wallis és Futuna) viszont a párizsi magyar nagykövetség lett felelős.¹⁵ A 2015-ben létesített manilai nagykövetség is kapott egyet a korábban Canberrához tartozó államok közül, ehhez a konzuli kerülethez csatolták Palaut. A térség legnagyobb szigetének keleti része, Pápua Új-Guinea 2015-2018 között a wellingtoni nagykövetséghez tartozott, utána visszakerült

Canberrához, hiszen innen látható el legkönnyebben.¹⁶

Ausztrálián belül a melbourne-i konzuli iroda 2013-ban három ausztrál államra kiterjedő joghatóságot kapott.¹⁷ Bár a székhely, Melbourne hatása a déli partvidéken egészen Perthig érezhető, Nyugat-Ausztrália Canberra konzuli kerületében maradt. A 2018-ban nyitott sydneyi konzuli iroda esetében a konzuli kerület elhatárolása még nem történt meg. Amennyiben ez a kérdés a kormány asztalára kerül,¹⁸ érdemes a hosszú távú elképzelések és a gyakorlati tapasztalatok fényében megvonni a kerületek határait.

Magyarország csak 1989-ben szabályozta újra a saját jogában a tiszteletbeli konzul jogintézményét. Az ezt követő években a térségben néhány év alatt kiépült a tiszteletbeli konzulok által vezetett konzulátusok hálózata. Az új, 1997-re hat elemből¹⁹ álló rendszer állomáshelyei nagymértékben megegyeztek a Monarchia idején létezőkkel. A konzulátusok élére is elsősorban magyar állampolgárok kerültek kinevezésre. Az első generáció távozását követően azonban Magyarország – a Monarchia által követett gyakorlattól eltérően – hivatásos konzulokkal kívánta a hálózatot megerősíteni. Melbourne és Sydney esetében a másfél évszaddal korábbi állapot állt vissza: a két metropoliszban két konzulátus működik, melyek szervezetileg a canberrai nagykövetséghez tartoznak, s csupán azok konzuli ügyintézési ablakaiként működnek.

Ha tehát jobban szemügyre vesszük a 2010-2018 közötti időszak eseményeit, a következőket fogjuk látni. Az önálló sydneyi főkonzulátus bezárásával a canberrai nagykövetség hegemon pozícióba került egy közel a Föld területének egyharmadára kiterjedő térségben, amely azonban méreténél és összetételénél fogva sem diplomáciai, sem konzuli szempontból nem tűnt kezelhetőnek. Erre tekintettel Canberráról több lépcsőben leválasztották a csendes-óceáni térséget, amely azonban konzuli és diplomáciai feladatok mentén tovább részekre vált szét. Ausztrálián belül viszont a nagykövetség pozíciói a jogszabályváltozások és egyedi döntések révén tovább erősödtek. 2018-ra Canberra tulajdonképpen olyan térségi központtá vált a kontinensen, mint amilyen a 20. század elején a sydneyi főkonzulátus volt.

Az újjászervezett konzuli hálózat már egyértelműen a nagykövetség alá tagozódott, annak részévé vált, és a hivatásos konzulok alkalmazásával a konzuli és diplomáciai tevékenység egységesült és professzionizálódott. Az ügyintézési ablakok megnyitásával – a korábban részben önálló konzulátusok beolvasztásával – a nagykövetség kitörhetett a szárazföldi elszigeteltségből és a tengerparti nagyvárosokban is közvetlenül megjelenhetett.

5. A jövő útjai

Az eddigi lépések szakmai-hatékonysági értékelését követően érdemes elgondolkodni a további fejlesztés irányain. Jelenleg a délkelet-csendes-óceáni térség két magyar nagykövetség érdekszférájába tartozik. Ausztrálián belül a nagykövetség centrális helyzetét megerősítették. A konzuli irodák nyitásával a konzuli munkát decentralizálták, a diplomáciai tevékenységet viszont egy központba szervezték. A jelenlegi hálózat igény szerint további elemekkel bővíthető,²⁰ így például a távoli Perthben érdemes átgondolni egy konzuli iroda²¹ felállítását. Természetesen felmerülhet a konzuli munka centralizálása is, de ezt a könnyebb megközelíthetőség miatt az egyik metropolisz: Melbourne vagy Sydney konzuli irodájára építve lehetne a legkönnyebben végrehajtani.²²

Új-Zéland esetében a nagykövetség tevékenységének értékeléséhez legalább egy teljes ciklus (4-5 év) áttekintésére lenne szükség. A 2010-re a szigetországban teljessé váló konzuli hálózatot²³ vajon érdemes-e újjászervezni (Aucklandben és Christchurchben) akár konzuli irodák felállításával, akár tiszteletbeli konzulok közreműködésével vagy az igények kezelhetőek rendszeres fogadónapok által is? Az erre a kérdésre adott válasz egyúttal kijelöli a wellingtoni nagykövetség előtt álló utat is, hiszen ha konzuli irodák létrehozatala mellett születne döntés, az a konzuli tevékenység decentralizációjával járna. Az óceániai területen a Monarchia korábban Nouméában (Új-Kaledónia) fontolgatta egy tiszteletbeli konzul kinevezését – ez ma a térség Párizstól való távolsága miatt a francia területek vonatkozásában megfontolandó lehet. A jelenleg Wellingtonhoz tartozó szigetországok közül 1989 után felmerült

egy tiszteletbeli konzul kinevezése Fidzsin. A nagyobb területű szigetállamokban (Fidzsi, Vanuatu, Szamoa) ez segítséget jelenthetne elsősorban a konzuli védelem ellátása során, de kérdéses, hogy az alkalmas személy felkutatása mennyi idő alatt járna sikerrel.

6. Összegzés

Ha végigtekintünk a térségbeli magyar (korábban: osztrák-magyar) konzuli és diplomáciai jelenlét másfél évszázados történetén, látható, hogy a konzuli jelenlét az 1914-1968 közötti időszak kivételével folyamatos volt. A diplomáciai jelenlét egészen 1972-ig a londoni külképviseleten keresztül valósult meg, azt követően egy rövid időre a dzsakartai, 1975-től pedig a canberrai nagykövetségen keresztül.²⁴

A térség 1871-1902 között konzuli munka szempontjából decentralizált volt, 1902-1914 között Sydney központtal egy centralizált modell valósult meg. Az elhúzódozó kapcsolatfelvétel miatt a Sydneyben 1968-ban megnyitott magyar főkonzulátus egészen 2009-ig speciális, erős jogosítványokkal rendelkezett, ami lelassította az 1975-ben megnyitott canberrai nagykövetség kiteljesedését. A Canberra központú, diplomáciai és konzuli szempontból centralizált modell csak rövid ideig, 2010-2013 között létezett, ezt követően a nagykövetség hatásköre a kontinensre szűkült, azon belül viszont pozíciói fokozatos erősödésnek indultak. A két konzuli iroda megnyitásával a konzuli munka decentralizációja megtörtént, miközben a diplomáciai hatáskörök továbbra is Canberrában maradtak. A 2010-2015 között Canberrához tartozó óceániai térség új központját Wellingtonban hozta létre Magyarország, az óceániai terület kisebb területekre osztása megindult, de még nem fejeződött be.²⁵ Az új-zélandi nagykövetség joghatóságán belül egyelőre mind diplomáciai, mind konzuli szempontból centralizált modell valósult meg, de ez a tapasztalatok fényében és a korábbi formák újragondolásával a közeljövőben módosulhat még.

Jegyzetek

1 Idézi: Domaniczky Endre: Ausztrália magyar szemmel. Fakultás, Budapest, 2018. 59. o.

2 Így például Perthben Alfred Edward Morgans (1850-1933), aki 1901-ben rövid ideig Nyugat-Ausztrália állam miniszterelnöke is volt. Vö.: <http://adb.anu.edu.au/biography/>

morgans-alfred-edward-7653, 2018.12.19. További példákra l.: Domaniczky Endre: Magyarország konzuli és diplomáciai kapcsolatai Ausztráliával. Jura 2017/1. 219-228. o.

3 Konzulátusok: Ausztráliában Melbourne, Adelaide, Perth, Brisbane, Új-Zélandon Auckland. Az alkonzulátus a Sydneyhez közeli Newcastle-ben került felállításra, élén egy alkonzullal, akinek joghatósága csak a városra terjedt ki. Vö.: Budapesti Közlöny, konzullisták (az 1914-es évről: Budapesti Közlöny, 1914.02.07-i szám, 10. o.

4 Vö.: A Cs. és Kir. Külügyi Szolgálat Évkönyve. Franklin, Budapest, 1914.

5 A dipi elnevezés az angol displaced person (hontalan, menekült értelemben) kifejezés magyarosított változata. Azokra a Kelet- és Közép-Európából érkező személyekre használták, akik a II. világháború végén, illetve az azt követő években menekültként vagy kitelepítettként érkeztek Nyugat-Európába. A dipik közül sokan általában néhány éves európai tartózkodás után tovább költöztek a különböző angolszász országokba, így Ausztráliába is.

6 L.: Kunz Egon: Magyarok Ausztráliában. Teleki. Budapest, 1997., illetve a korabeli ausztráliai magyar újságok (különösen: Dél Keresztje, Becsülettel, Független Magyarország).

7 Az Eastern Suburbs-ön belül a Külkereskedelmi Iroda eredetileg Bellevue Hill városrészben nyílt meg. A főkonzulátus később Woollahrában bérelt irodákat (végül az utolsó székhelye volt Edgecliffe-ben).

8 Az első külképviseleteket Nagy-Britannia, valamint az akkori brit domíniumok (Kanada és Új-Zéland) hozták létre High Commission formájában (1936, 1939, 1943). A külföldi államok közül Japán (1941) és az USA (1943) nyitott elsőként képviseletet Canberrában. Vö.: <http://guides.naa.gov.au/records-about-act/part1/chapter5/5.5.aspx>, 2018.12.19.

9 L. bővebben: Domaniczky Endre: Ausztrál fővárosok. Sydney, Melbourne, Canberra. Kézirat, 2019. 164-185. o.

10 A szovjet külképviselet 1943-ban nyílt meg Canberrában (követségként, 1945-től nagykövetség), Vö.: www.webcitation.org/5fpozLphU?url=http://www.australia.mid.ru/0img/60_Years.pdf, 2018.12.19.

11 A nagykövetség már az 1980-as években felvetette kihezelyezett konzuli fogadónapok szervezésének lehetőségét a magyar külügyminisztériumban, de nem kapott rá engedélyt.

12 A 2010-es években a magyar konzuli szolgálat előtt álló két legfontosabb kihívás a külföldre költöző magyarok (potenciális ügyfelek) nagy számában, illetve a már létező eljárások elektronizálásában (és ezáltal gyorsításában) rejlett.

13 A legfontosabb konzuli feladatok a régió vonatkozásában (2010): a.) biometrikus útlevélek bevezetése; b.) honosítási kérelmek bevitelének megkönnyítése; c.) a konzuli szolgálat könnyebb elérhetőségének biztosítása (konzuli fogadónapok rendszere); d.) a tiszteletbeli konzuli hálózat újjászervezésének előkészítése.

14 Elsősorban az óceán déli medencéje, de Hawaii és néhány szigetországot leszámítva az északi medence nagy része is.

15 A francia óceániai területek mellett szükség lenne az USA (a lakott szigetek: Amerikai Szamoa, Guam, Északi-Mariana-szigetek, Wake-sziget), illetve Nagy-Britannia (Pitcairn-szigetek) csendes-óceáni területei vonatkozásában a konzuli kerületek meghatározására. Az előbbi esetben a Los Angelesi Főkonzulátushoz (amelyikhez Hawaii is tartozik), az utóbbi esetben a Wellingtoni Nagykövetséghez rendelés tünne a legjobb megoldásnak.

16 Pápua Új-Guinea 1975-ben vált függetlenné, előtte 1883-tól (déli rész, Pápua Terület), illetve 1914-től (északi rész, Német Új-Guinea) ausztrál fennhatóság alá tartozott. A két rész közigazgatását 1949-ben egyesítették. A két szomszédos országot: Ausztráliát és Pápua Új-Guineát mai napig szoros szálak fűzik össze, ezért is fontos, hogy konzuli szempontból az ország a Canberrai Nagykövetséghez tartozzon.

17 L. bővebben: Domaniczky Endre: A melbourne-i magyar diaszpóra történetének vázlata. Külügyi Szemle 2016/2. 93-108. o.

18 A konzuli irodák felállításáról a kormánynak kell döntenie, ez a döntés értelemszerűen magába kell, hogy foglalja a konzuli kerület meghatározását is. Vö.: a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016:LXXIII. törvény 3. § (2) bekezdés. Amennyiben az ügy a kormány elé kerülne, érdemes lenne a konzuli kerületeket valamennyi térségbeli képviselő esetében (tehát külön Ausztrália és külön Óceánia) egyszerre részletesen meghatározni.

19 Ausztráliában Melbourne, Brisbane, Adelaide, Perth, Új-Zélandon Wellington és Auckland.

20 Elképzelhető lenne egy Pápua-Új-Guineára kiterjedő konzulátus megszervezése Port Moresbyben, amennyiben alkalmas jelentkezőt sikerülne tiszteletbeli konzulnak felkérni.

21 Nem feltétlenül konzuli irodát kell nyitni, a közös konzuli és külgazdasági irodák felállítása Perthben, Sydneyben és Melbourne-ben egyaránt hozhat eredményeket.

22 A két metropolisz közül elsősorban Melbourne-t lehetne egy ilyen esetben konzuli szempontból fejleszteni, mert Sydney túl közel esik Canberrához. A konzuli ügyintézés Melbourne-be összpontosítása esetén viszont megfontolandó a rangemelés, illetve az egyre magasabb biztonsági elvárásoknak jobban megfelelő ingatlan kiválasztása.

23 2010-ben Aucklandben (Északi-sziget) és Christchurchben (Déli-sziget) működött magyar konzulátus.

24 A Londoni magyar külképviselet vezetőire l.: <https://london.mfa.gov.hu/assets/72/27/98/73da19f1607534cfbd52b45f2057ea66b2338acf.pdf>, 2018.12.19. A Canberrába is akkreditált dzsakartai, valamint a canberrai nagykövetekre l.: Domaniczky i.m. 352. o., életrajzaikat pedig: Baráth Magdolna – Gecsényi Lajos (szerk.): Főkonzulok, követek és nagykövetek 1945–1990. MTA BTKK, Budapest, 2015.

25 L: XV. lj.

Fekete Kristóf Benedek

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Jogalkotási trendek és jellemzőik Magyarországon*

I. Bevezetés

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a kormányt alakító, kétharmados többséggel rendelkező politikai erő elkezdte elképzelései megvalósítását, amelynek legfőbb eszköze az „elsöprő” parlamenti többség alkalmazása volt. Egyértelmű volt, hogy a kormányzó erők élni kívánnak kétharmados felhatalmazásukkal, amelyet mind az alaptörvényi, mind pedig a törvényi szabályozás tekintetében gyakorta tapasztalhatunk. Mindazonáltal a „korlátok nélküli” jogalkotás számos olyan problémát okozhat, amely főszabály szerint nem fordulhatna elő, például egy adott törvényjavaslat időnként „csupán” a többség akarátát és véleményét tükrözi, mellőzve mindenfajta politikai és/vagy szakmai párbeszédet, egyeztetést az ellenzéki pártokkal, szakmai szervezetekkel. Mindezeket túlmenően – mivel hiányzik a politikai és sok esetben szakmai korlát – jogilag lehetősége van a többséget képviselő erőnek, hogy gyorsan és hatékonyan reagáljon szinte bármilyen társadalmi jelenségre. Ez magában hordozza azt a veszélyt, hogy minden – egyébként jelentéktelen – jelenséget is törvényileg akarnak szabályozni, amely túlzott mértékű és szakmailag nem kellően megalapozott, helyenként jogalkotási hibákkal tarkított szabályozást eredményezhet. Mindez úgy is megvalósulhat, ha direkt vagy indirekt módon, de a törvények nem rendelkeznek a kötelező

érvényességi kellékekkel, habár ezek száma elenyésző. Az is alkotmányossági aggályokat vethet fel, hogy összezsúszik az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom fogalma. A permanens jogalkotás, amely nyomán évente több mint kétszáz törvény és több ezer egyéb jogszabály születik, további gondot okozhat – ha eddig nem okozott – a jogbiztonság és a jogkövethetőség tekintetében, amely szintén összefügg a megjelölt témával, kérdéskörrel.

Munkám elsődleges célja, hogy a fentebb említett kérdéskörök mentén körüljárja és bemutassa az aktuális jogalkotási trendet/trendeket. A téma újszerűségét mi sem bizonyíthatja jobban, minthogy napjaink Európájában rendkívül változékony a jog jellege, annak természete, amely többek között a rendkívül instabil politikai környezetre is visszavezethető. Éppen ezért kiemelten fontosnak tartom, hogy hazánk esetében feltérképezzem annak hátterét, valamint azt, hogy miért és milyen trend(ek) irányába mutat, illetve mekkora ez az elmozdulás a térségben lévő országok standardjaihoz képest.

Alkotmányjogi szempontból rendkívül érdekesnek mutatkozik annak feltárása is, hogy a mindenkori és jelenlegi magyar Országgyűlés miként határozza meg hazánk alkotmányozó, alkotmánymódosító, törvényalkotó és egyéb szabályozási attitűdjét. Érdekes kérdésnek tűnik például az, hogy ha átmenetileg hiányzik a kétharmados többség, akkor milyen eszközökhez nyúlhatnak – gondolok itt az egyszerű többséggel elfogadott és a sarkalatos törvény egymáshoz való viszonyára.

Választott témám aktualitását igazolja az is, hogy a folyamatosan – részint túlzott ütemben – működő gyors jogalkotási (leginkább a törvényhozási) folyamatok tartalmazhatnak hibákat, arról nem is beszélve, hogy számos esetben a nem kellően pontos, illetve nyelvta-
nilag nem egyértelmű megfogalmazások miatt további, főként jogértelmezési aggályokat és problémákat támasztanak.¹

II. A kétharmados parlamenti többség jelentősége

Magyarország Alaptörvényének (továbbiakban: Alaptörvény) 1. cikke szerint az Országgyű-

* Jelen tanulmány a Pécsi Tudományegyetem Intézményi Tudományos és Művészeti Ösztöndíj támogatásával készült. Külön köszönet illeti Dr. Tilk Péter egyetemi docent, a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjét a tanulmány elkészüléséhez nyújtott szakmai támogatásáért.

gyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve és a törvényhozói hatalom egyedüli letéteményese.² Az Országgyűlés alapvetően megalkotja és módosítja az Alaptörvényt, valamint törvényeket alkot, továbbá számos egyéb kérdésben hoz döntést.³ Mivel hazánk esetében az alkotmányozó, alkotmánymódosító és a törvényhozási hatalom szervezetiileg nem különül el egymástól, különös figyelmet érdemel a „kétharmados parlamenti többség”⁴ alkotmányjogi szempontú vizsgálata. A kétharmados parlamenti többség magyar jogállamiságra gyakorolt hatásának megértéséhez tehát elsősorban magának a többség háttérével, jelentőségével kell tisztában lennünk.

Hatályos Alaptörvényünk vizsgálatakor arra a megállapításra juthatunk, hogy rendkívül sok tárgykör⁵ van minősített többséghez⁶ kötve. Minden más esetben elég csupán az egyszerű többség⁷ elérése. Ez azt jelenti, hogy legkevesebb 133 országgyűlési képviselő szavazatára van szükség ahhoz, hogy *bármely*, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyszerű többséget kívánó tárgykörben – a többséggel rendelkezők szempontjából – pozitív döntés szülessen. Ennek kapcsán hangsúlyoznom kell, hogy a 2018 április 8-i országgyűlési választásokon a kormányzó erők egymást követően harmadszorra szereztek kétharmados többséget. „Ez lehetővé teszi számukra, hogy az Országgyűlés döntéshozó mechanizmusán keresztül érvényesítsék akarataikat”⁸ az összes eddig említett jogalkotási folyamattal kapcsolatban. Legközelebbi példaként említhető a hetedik alaptörvény-módosítás.⁹

Visszakanyarodva a kétharmados parlamenti többség jelentőségére, amely egyúttal annak problematikája is, vagyis megállapítható, hogy a 2010-es országgyűlési választások óta tulajdonképpen egy parlamenti frakció akarata érvényesül, amely lényegében azt jelenti, hogy az ellenzék véleményének meghallgatása, figyelembevétel nélkül van lehetősége – az országgyűlési mechanizmuson keresztül – döntést hozni. A következőkben ennek tendenciáját kívánom az olvasó elé tárni, tekintettel az ebben rejlő veszélyekre.

Az alkotmányos jogállamok sajátosságai közé tartozik, hogy a parlamenteket fékek és ellensúlyok „hálója” veszi körül. Az Országgyűlés esetében ezek a döntéshozatali me-

chanizmusok típusaiban manifesztálódnak. Magyarországon a rendszerváltást követően igény keletkezett a minősített többséghez kötött törvények iránt. E „jogintézmény alapvető célja annak garantálása volt, hogy a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest meghatározóbb közjogi szerepet kapjon, ezt pedig úgy éri el, hogy a legjelentősebb törvényhozási tárgyak esetében a kormánypártot kompromisszumra kényszeríti.”¹⁰ Ez azonban csak abban az esetben működik, amennyiben a kormányzó erők nem rendelkeznek kétharmados parlamenti többséggel, ugyanis ha mégis így van, akkor a kétharmados kormánytöbbség a fent említett garanciát kiüresítheti: háttérbe szoríthatja az ellenzék vétőpozícióját, illetve a fokozott (törvényi) stabilitást.¹¹ 2010-2011 során végbemenő alkotmányozási munka során az alkotmányozó törekedett arra, hogy az Alaptörvény egyszerre tegye lehetővé az egyszerű többséggel való kormányzást, egyúttal biztosítsa az érdemi ellenzéki jogokat is, ugyanis mindkettő hatással van az aktuális kormánypártok lehetséges jövőbeli szerepeire is.¹² A 2012. január 1-jén hatályba lépő új alkotmány és annak későbbi módosításai – a Velencei Bizottság álláspontja szerint – túlzottan magas számú minősített többséget igénylő ún. „sarkalatos” (kétharmados) törvényi tárgykört tartalmaz, amely súlyos veszélyt jelent a demokráciára.¹³ „Számos alapjogi kétharmados szabály helyett pénzügyi-gazdasági (vagyis tipikusan *policy* jellegű [...]) tárgykörök kerültek kétharmados rangba. Ez jelentősen megnehezítheti a kormányozhatóságot a jövőben, bármilyen politikai színű kormány esetében, ha az adott kormánynak nincs kétharmados többsége.”¹⁴

A sarkalatos döntéshez szükséges minősített (kétharmados) többségnek alapvetően garanciális többletet kell jelentenie: „meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles egyetértés.”¹⁵ Mindemellett, fontos hangsúlyozni, hogy a sarkalatos törvények nem állnak hierarchikus viszonyban egyéb, például egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel.¹⁶ Ennek oka abban keresendő, hogy a sarkalatos törvények elfogadásához szükséges kétharmadosság a

törvényalkotási-eljárásban érvényességi kel-
lékként jelenik meg,¹⁷ így annak be nem tartása
jogszabályi (közjogi) érvénytelenséget okoz,
vagyis nem alkalmazható, illetve amíg az Al-
kotmánybíróság ezt nem mondja ki, addig
alkalmazni kell.¹⁸ Az Alkotmánybíróság kö-
vetkezetes gyakorlata szerint: „[a] minősített
többség követelménye nemcsak az adott alkot-
mányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként
kiadott törvény megalkotására vonatkozik,
hanem e törvény módosítására (rendelkezé-
seinek megváltoztatására, kiegészítésére) és
hatályon kívül helyezésére is.”¹⁹ Mindebből az
is következik, hogy minősített többséggel elfo-
gadott törvény egyszerű többséggel elfogadott
törvénnyel nem módosítható, hatályon kívül
nem helyezhető. Az Alkotmánybíróság íté-
kezési gyakorlatában rámutatott arra is, hogy
„a kétharmados törvény szabályozási köréhez
közel álló, azzal esetleg részben egybevágó,
másik egyszerű többséggel meghozható önálló
törvény módosításával, vagy új törvény alko-
tásával nem kerülhető meg.”²⁰

Összességében tehát a fentebb tárgyaltak
egyfajta törvényhozói korlátként is értelmez-
hetők.²¹ Ezt a korlátot igyekezett áthidalni a
kormányzó párt 2016 decemberében, amikor
is az Országgyűlés elkezdte a bírósági szer-
vezetrendszer gyökeres átalakítását. Ennek
egyik meghatározó kulcseleme a közigazgatási
perrendtartásról szóló törvény (továbbiakban:
Kp.) lett volna.²² Ugyanakkor a törvényterve-
zet 7. § (4) bekezdésével és 12. § (2) bekezdé-
sének a) és c) pontjaival szemben Áder János
köztársasági elnök előzetes normakontroll eljá-
rást kért.²³ Az államfő szerint ugyanis a törvény
szóban forgó rendelkezései tartalmi szempont-
ból kétharmados szabályok voltak, amelyeket
a kormányzó erők – kétharmados országgyű-
lési képviselői többség hiányában – nem a bíró-
sági szervezetről és igazgatásról szóló 2011. évi
CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) „megfele-
lő módosításával alakítottak ki, hanem a Kp.
szabályrendszerében kívánták elhelyezni.”²⁴
Az Alkotmánybíróság számára mindebből ki-
folyólag szűk, mindössze 30 napos idő állt ren-
delkezésre a döntés meghozatalára.

A döntés rövid lényege a következő pontok-
ban foglalható össze:

a) 7. § (4) bekezdés:²⁵ mivel a törvénymódo-
sítással érintett szabályozási tárgykör, vagy-

is a bíróságok szervezetére, igazgatására és
központi felügyeletére vonatkozó részletes
szabályok – az Alaptörvény 25. cikk (8) bekez-
désének megfelelően – sarkalatos törvényben
vannak rendezve, ezért okkal merülhet fel kér-
désként, hogy vajon a törvénymódosítás tar-
talmilag a Bszi. rendelkezésének módosítására
irányult-e. Az Alkotmánybíróság szerint igen,
mivel azzal, hogy „a Törvény közigazgatási
felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bí-
róság összetételét meghatározó és eljárási sza-
bályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új
elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvény-
széket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz,
amely a Bszi. mint sarkalatos törvény szabá-
lyozási tárgykörébe tartozik. Nem annak van
közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt
már létező és a Bszi.-ben szabályozott bíróság
jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), ha-
nem annak, hogy az egyszerű többséget igény-
lő törvények elfogadására irányadó eljárási
rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre
új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot.”²⁶

b) 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai:²⁷ egyfe-
lől az a) pont tekintetében az AB megállapítot-
ta, hogy „a Törvény [...] olyan hatáskört ad a
közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi
Törvényszéknek, amelyet a Média tv. sarkala-
tos törvényi rendelkezése korábban már más
bíróság (közigazgatási és munkaügyi bíróság)
hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe (Fő-
városi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)
utalt,”²⁸ másfelől „a Törvény 12. § (2) bekezdés
c) pontja – a Ve. hivatkozott rendelkezésével
ellentétesen²⁹ – a közigazgatási felsőbíróság-
ként eljáró Fővárosi Törvényszék hatáskörébe
utalja a választási bizottságok közigazgatási te-
vékenységével kapcsolatos pereket. A Ve.-ben
szabályozott választási bizottságok eljárása és
döntése a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjá-
ban foglalt közigazgatási tevékenységnek mi-
nősül, az ezzel kapcsolatos pereket a Törvény
felhívott rendelkezései szerint a közigazgatási
felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék,
a 12. § (4) c) pontja értelmében pedig a Neme-
zeti Választási Bizottság határozata ellen benyúj-
tott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria
Bírálja el.”³⁰

Mivel a rendelkezés sértette az Alaptörvény
számos rendelkezését, ezért a köztársasági el-
nök a törvényt nem hirdette ki. Mindebből ki-

folyólag „[a]z államhatalom – így a kormányzás – egyes aspektusai feletti bírói kontroll átalakítása a Kp. első verziójával nem vezetett sikerre, mivel tartalmilag kétharmados kérdéseket az Alkotmánybíróság szerint is egyszerű többséggel szabályozott az Országgyűlés.”³¹

Herbert Küpper – a fentebb említett aggályok miatt – úgy látja, hogy a kétharmados törvény nem hoz hasznot, annak hátrányai azonban érzékelhetőek: „Fölösleges jogforrási kategóriát teremt, ami felesleges gyakorlati és elméleti problémákat okoz.”³² Álláspontja szerint a sarkalatos szabályozási megoldás következtében a kormánytöbbség és az ellenzék közötti szereposztás és a demokratikus felelősség elmosódik. Véleménye szerint: „Mindazokat a kérdéseket alkotmányi szinten lehet és kell szabályozni, amelyek meghatározása és módosítása – mai felfogás szerint – nagyobb stabilitásra vagy átfogó politikai kompromisszumra szorul. A többi kérdést az egyszerű többségre lehet bízni, amely politikai útjáért a választó előtt felelősséggel tartozik.”³³

Összegezve: abban az esetben, ha a kormányzat birtokolja a kétharmados parlamenti többséget, a törvényhozó hatalomnak állított sarkalatos korlát megszűnhet, amely az ellenzéki vétópozíció kiüresedését és adott esetben a folytonos (egyoldalú) jogalkotás révén a törvényi stabilitást is veszélyeztetheti.

III. A jogalkotás jobbá tételének három alappillére

A jogalkotási trendeket, alapvetően az adott társadalom céljai, a társadalom társadalmi-gazdasági fejlettsége, valamint a kor kihívásai (környezet, gazdaság, politika stb.) határozzák meg. Bármely társadalom – így Magyarország és a térség országai esetében is – a jogalkotási folyamatok igazodnak, legalábbis törekednek igazodni a társadalom és a jogalkotó, képességéhez, lehetőségéhez, amely nyomán maga a jogalkotási processzus is állandóan változik, fejlődik.³⁴

Magyarország jogalkotási üteme a rendszerváltás óta jelentősen felgyorsult,³⁵ sőt fokozatosan növekszik. Rendkívüli mértékű *felül- és túl-szabályozás*³⁶ figyelhető meg főként a központi jogszabályok tekintetében. Mára már presztízsz-

kérdéssé vált a törvényi szabályozás, ugyanis érzékelhető, hogy a politikai szempontból fontosabb tárgyköröket törvénnyel kell szabályozni, tehát lényegében mindent. Ehhez kapcsolódóan hangsúlyoznom kell, hogy a technika fejlődésével lehetővé vált a hosszú, részletes és részletező (lásd pl. a GDPR-t) szabályokat. A világ folyamatos fejlődésével és az előbb mondtak nyomán ún. *jogalkotási cunamival, jogi lavinával* kell szembenéznünk.³⁷

Ha megvizsgáljuk a központi jogalkotás rendszerváltás óta végbemenő (mennyiségi) változásait, azt tapasztalhatjuk, hogy a 1990 és 2014 közötti hat ciklus alatt mind az új törvények elfogadásának, mind pedig a már meglévő törvények módosításának a száma permanens növekedést mutatott. A rendszerváltást követően 1990-től 2014-ig összesen 3410 törvényt hozott, illetve módosított az Országgyűlés. A csúcspontot egyértelműen a 2010-2014-es kormányzati ciklus jelentette, amely alatt 538 törvényt módosítottak és 321 új törvényt alkottak. Lényeges mérséklődést jelentett a 2014-2018-as kormányzati ciklus, ugyanis az előző ciklus intenzív törvényalkotó munkájához képest közel 15%-kal esett vissza az elfogadott törvények száma,³⁸ megjegyezmem azonban, hogy a módosítások száma így is jelentős, 509 db.³⁹

Magyarország és a vele szomszédos, főleg posztkommunista országok (pl. Ukrajna, Románia) sajátossága a politikai „megrendelésre” alkotott, még nem kristálytiszta tartalmat hordozó központi jogalkotás.⁴⁰ Fontos látnunk, hogy mindenfajta jogalkotási igény politikai indíttatású, úgy is mondhatjuk, hogy a jog a politika eszköze. Mindez azt is magában foglalja, hogy a politikai akaratképzés egyik legjelentősebb eszköze a jogalkotás, de a szóban forgó jog semmiképp sem válhat a politika „szolgálóleányává”.⁴¹ Igaz ugyan, hogy a politikai sikerhez sokszor elég a törvények módosítása, de számolni kell annak hosszú távú következményeivel. Hazánkban nagy gyakorlata van az ún. „salátatörvények” alkalmazásának.

Kiss László alkotmánybíró ehhez kapcsolódóan jegyzi meg, hogy jogalkotásunk „tűlfűtött” volt az elmúlt évtizedekben és igazság szerint ma sem csillapodik érzékelhetően, sőt „annak mennyisége, változásai és tartalma nemcsak az állampolgároknak, de a címzett szervezeteknek, sőt a jogalkalmazóknak is ko-

moly erőpróbát” jelentenek.⁴² Napjaink jogszabályrendszerére valóban túlbiztosítás és túlszabályozás jellemző, ugyanakkor „jó lenne, ha a gondoskodó-szolgáltató állam kezének lenyomata érződne rajta.”⁴³ A „salátatörvények” gyakori alkalmazása megnehezíti a hatályos jog fellelhetőségét, ez pedig nehezíti a jogalkalmazást, amely végső soron pedig a jog tekintélyének csökkenésével járhat.⁴⁴

A jogtudomány számos további képviselője, például Pap Gábor,⁴⁵ Drinóczi Tímea,⁴⁶ Antal Attila⁴⁷ szintén felhívja a figyelmet a jogalkotás problémáira; nézőpontjuk egy irányba mutat, nevezetesen a jogalkotást megelőző, illetve a szorosán a jogalkotáshoz kapcsolódó folyamatokra. Mivel ezek a folyamatok lényegesen felgyorsultak, ez azt jelenti, hogy átlagosan egy jogszabályra jóval kevesebb idő fordítható, mint 15-30 évvel ezelőtt, vagyis a hibázási lehetőség is nagyobb.⁴⁸ Ahol nagyobb a hibázási lehetőség, ott vélhetően a hiba is számottevőbb lesz, amely a jogalkotás minőségbeli megítélésére tereli a figyelmet.⁴⁹

Ahhoz, hogy a jogalkotás színvonalát emeljük elengedhetetlen a jogtudomány által kiváltképpen hangoztatott *előkészítő szakasz* megfelelő kialakítása és alkalmazása. Ehhez kapcsolódóan kiemelt szerephez jutna egyfelől a laikus konzultáció, másfelől a szakértelemmel rendelkező egyeztetési eljárás. Az előkészítő szakasz részeként óriási hangsúlyt kellene fektetni a hatásvizsgálatokra,⁵⁰ úgyis mondhatjuk, hogy a jogalkotás színvonalának tényleges kulcsa az előzetes hatásvizsgálat lenne, azonban a mai viszonyok között nem lehet tényleges értelemben vett előzetes hatásvizsgálatokat végezni.⁵¹

A jogalkotás színvonalának emeléséhez nagyban hozzájárul az előbb vázoltakon túl a jogtisztítás (*dereguláció*).⁵² A deregulációnak alapvetően két jelentéstartalmat tulajdoníthatunk: egyrészt – gazdasági értelemben – annak vizsgálatát jelenti, hogy a jogi normák milyen mértékben gátolják a gazdasági növekedést, illetve, hogy az esetleges jogi akadályok lebontása elősegítheti-e a versenyképességet, másrészt – jogi értelemben – jogi és adminisztrációs egyszerűsítést jelent, amely az előírások hatályon kívül helyezésével vagy minőségi újraszövegezésével, azaz a minőségi jogalkotással függ össze.⁵³ Alapvetően az „eljogiasítást” nem lehet

megállítani, tehát át kellene gondolni a szakmai szabályzatok adta lehetőségeket, vagyis, ahol a jogszabályrengeteg lehetőséget enged, ott a központi szabályozás kiváltható szakmai szabályzatokkal is.⁵⁴ Így mind a mennyiségi (adminisztrációs egyszerűsítés, szükségtelen terhek csökkentése), mind pedig a minőségi (normaállomány racionalizálása, optimalizálása) dereguláció megvalósulna,⁵⁵ valamilyen nyíval több is, mint amennyit a jogalkotásról szóló törvény (továbbiakban: Jat.) előírányoz.⁵⁶ Amennyiben viszont még nívósabb jogalkotást szeretnénk elérni, nem utolsó szempont annak alaptörvényi szabályozási lehetőségeit átgondolni, vagyis, hogy a jogalkotás legalapvetőbb kérdései, követelményei rögzítve legyenek az Alaptörvényben.⁵⁷

Jelenlegi jogalkotásunk igényesebbé tételének – Trócsányi László szerint⁵⁸ – az egyéni előterjesztés korlátozása lenne a harmadik alappillére, az előbb tárgyalt kettő – az előkészítés és a dereguláció – után. Az Alaptörvény – csakúgy mint az Alkotmány – és ennek megfelelően az Országgyűlés Házsabálya is lehetőséget biztosít az országgyűlési képviselők számára, hogy önálló indítványokat nyújtsanak be.⁵⁹ Leszögezhetjük, hogy ezek közül az önálló indítványok közül talán a legfontosabbnak a törvényjavaslat kezdeményezésének lehetőségét tekinthetjük. Amíg más államokban nemigen van ennek gyakorlata (mivel külön eljáráshoz és több képviselő támogatásához kötött), addig a magyar törvényhozás egészen régről ismeri a képviselők (önálló) törvénykezdeményezési jogának intézményét,⁶⁰ bár az is elmondható, hogy viszonylag ritkán született belőlük törvény. Ezzel szemben a törvényalkotási eljárás során – követve a jogalkotás tendenciáit – egyre több képviselői önálló indítvány került az Országgyűlés elé, és ezekből arányában véve sokat el is fogadnak. A 2010-2014-es ciklus alatt összesen 902 önálló indítványt nyújtottak be, amelyből 269-et(!),⁶¹ tehát közel az 1/3-át fogadták el. A 2014-18-as ciklus némiképp enyhülést mutat e tekintetben, ugyanis „csak” 777 önálló indítványt terjesztettek elő, és abból „csupán” 148-at fogadtak el.⁶² Előbbi ciklus sikeressége az önálló indítványok tekintetében 29,2%, utóbbié pedig 19%, amely azért is gond, mert a sikertelen indítványok rendkívüli módon terhelik a törvényalkotási eljárás

szereplőit, például a házelnököt és/vagy a bizottságokat. Mindezek fényében valóban érdemes lehet annak átgondolása, hogy a képviselői önálló indítványokat meghatározott előzetes eljárásoknak vessék alá, amely egy komoly szűrő lenne az indítványtömegnek, illetve az is megfontolandó, hogy az indítványok bizonyos számú országgyűlési képviselő előterjesztése nyomán kerüljenek benyújtásra. Ilyesfajta korlátozások mellett az is érvként szolgálhat, hogy a törvényalkotási folyamatban a legmeghatározóbb szerep a mindenkori Kormánynak jut, így az elmúlt időszakot tekintve is azt mondhatjuk, hogy az elfogadott törvények tekintetében a Kormány részesedése meghaladja a 90%-ot.⁶³ Ennek sikere abban is felfedezhető, hogy a Kormányban több szakemberen „megy keresztül” egy új törvényjavaslat (ideértve a módosító javaslatokat is), így mielőtt benyújtják az indítványt, már számos kvázi előzetes eljáráson megy keresztül,⁶⁴ ellenben az önálló indítványokkal.

Figyelemmel a világ gazdasági, társadalmi, politikai stb. változékonyságára, a jogalkotás Magyarországon kívül is felfokozott irányába mutat, amely nyomán a szabályozás egyre komplexebb képet produkál. Egyértelműen nem lehet előre meghatározni a jogalkotás tendenciáit, arról mindig utólag lehet képet alkotni, figyelembe véve a változtatások kiindulópontjait, indokait. Erre tekintettel elmondható, hogy Magyarországhoz közeledve egyre inkább hasonló az államok jogalkotási trendje, tekintettel a társadalmi-gazdasági, politikai, vallási stb. hasonlóságokra. Lényegesebb különbséget az általunk csak „nyugati”-nak aposztrofált államokban tapasztalhatunk (lásd pl. Németország, Franciaország). Ezek az államok ugyanis területi és jogi struktúrájuk miatt is eltérést mutatnak a jogalkotás tekintetében, például a törvényalkotási eljárás alacsonyabb szinten megoldható a különböző német tartományokban vagy a francia régiókban, vagyis nem szükséges a szorosabb értelemben vett központi jogalkotási út igénybevétele.

IV. Összegzés

A demokráciák feltétlen velejárója a „legigazságosabbnak”⁶⁵ aposztrofált többségi döntés-

hozatal.⁶⁶ Abban is egyetérthetünk, hogy a „parlamentarizmus esszenciájának”⁶⁷ sajátja, hogy a kormány csupán a többség támogatásával működhet.⁶⁸ Itt nyer jelentőséget a minősített döntéshozatalhoz való kötés, amelynek rendeltetése – Schwartzberg szerint – a konszenzus elérésének támogatása, az intézményi stabilitás erősítése, valamint a kisebbségek védelme.⁶⁹ Ugyanakkor kétharmados parlamenti többség birtokában a mindenkori kormányzó erőket az előbb mondott garancia inkább gúzsba köt, mintsem kompromisszumra késztet, ahogyan azt számos szerző, köztük Bruce Ackerman is írja. Ackerman szerint „helytelen azt feltételezni, hogy [parlamentáris rendszerekben] minden választási győzelem széleskörű, feltétel nélküli felhatalmazást ad a választópolgárok részéről a győztes párt vagy koalíció számára.”⁷⁰ Mindezek miatt kiemelt jelentőségük van az ún. belső korlátok mellett (pl. parlamenti döntéshozatalra, eljárásokra vonatkozó szabályok, ideértve a minősített többségű döntéshozatalt), az ún. külső korlátoknak (pl. köztársasági elnök, bírói kontroll),⁷¹ mivel – Sajó András szavaival élve – a „gyenge lábakon álló”⁷² többségi elv magában hordozza azt a veszélyt, hogy hosszútávon tartós kisebbségeket sújtó igazságtalanságok jelenthetnek meg.⁷³ Ehhez kapcsolódóan Giovanni Satori arra hívja fel a figyelmet, hogy a többségi elv alkalmazása okán a mennyiség elsődleges érvényesülése miatt háttérbe szorul – ha még nem szorult teljesen – az érték, vagyis a választások kontraszelektálnak, így tehát „a mennyiség és érték összekapcsolása nem valósul meg.”⁷⁴ Ez teljesen igaz a döntéshozatalra, mivel a választások eredményei a parlamenti döntéshozatalban mutatkozik meg valójában.

A kétharmados többség tehát a fentebb említett jogalkotási trendhez vezethet, amely – ahogy látható – „sarkalatos” tárgykörökkel tarkított, és amely magában hordozza a „kötött” kormányzás veszélyét.⁷⁵ Így a minősített többséggel elérni kívánt stabilitás kizárólag egyirányú lehet, vagyis „az a későbbi parlamenti többséggel értelmezhető, amely esetleg önmagában nem éri el a minősített többséggel szükséges szavazati arányt.”⁷⁶ Schmidt Péter alkotmányíró különvéleményében többek között erre utal, amikor rögzíti: „amennyiben kieleződik a politikai harc a kormányerők és

az ellenzék között, azaz nem tudnak kompromisszumra jutni úgy ez a közjogi konstrukció forrása lehet az ország kormányozhatatlanságának.⁷⁷

Stipkovits Tamás szavaival zárva: „*Ma Magyarországon nem a jogalkotás az új jelenség, hanem az, ahogy megtestesül.*”⁷⁸ Jóllehet a „minősített többség követelménye egy széleskörű konszenzusigényre utal”, azonban ennél tovább szükséges tekintenünk, ha érteni akarjuk annak lényegét. Ez a „lényeg” nem feltétlenül a „jog asztalánál” keresendő, a jog (ideértve a jogalkotás) csupán eszközként funkcionálhat, amelyet a politika használ. Amit pedig a jog megtehet azért, hogy ne váljon a politika „szolgálóleányává” az az, hogy további garanciális bástyákkal veszi magát körül, amely révén megakadályozható annak kihasználása, valamint biztosítható a lehető legmagasabb szintű jogállami „alapelemek” mint a hatalommegosztás elve, a jogbiztonság stb. érvényesülése.⁷⁹

Jegyzetek

1 Lásd például az utóbbi 3-4 évben elfogadott törvények egy részét, mint a 2014. évi XXXVIII. és XL. törvény („devizahiteles törvények”), a 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.), a 2017. évi I. törvény (új Kp.) vagy a nemrégiben elfogadott 2018. évi XLIV. törvény („hajléktalan-törvény”); utóbbi egyébként jelenleg is az Alkotmánybíróság előtt van, mivel több egyedi normakontroll eljárást kezdeményeztek ellene. Megjegyzem, ez nem minden esetben vezethető vissza a kétharmadosági problémára.

2 Lásd például 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233-234.

3 Hazánk esetében tehát jól látható, hogy az alkotmányozó, alkotmánymódosító és a törvényhozási hatalom nem különül el egymástól. Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés

4 E kifejezés alatt jelen tanulmányban azt a fajta parlamenti többséget értem, amely az egyszerű, a minősített (sarkalatos/kétharmados és abszolút) többséget is magában foglalja, tehát az összes tárgykörben eléri a döntéshozatalhoz szükséges többséget.

5 Az Országgyűlés minősített többséget, valamint az egyszerű többségtől eltérő egyéb szavazati arányt igénylő döntéseiről részletesen lásd Az Országgyűlés minősített többséget, valamint az egyszerű többségtől eltérő egyéb szavazati arányt igénylő döntései. Forrás: <http://www.parlament.hu/az-or-szaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alaptorveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 17.)

6 Minősített többségű döntéshozatalra utalnak az Alaptörvény azon fordulatai, mint „a képviselők kétharmadának szavazata” vagy „a jelenlévő képviselők legalább négyötödének szavazatával”.

7 Határozatképes Országgyűlés esetén (az összes képviselő több mint fele jelen van) a többségi elv érvényesülését kívánja meg, tehát a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének a szavazatával hoz döntést. Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciákban. Buda-

pest, Osiris Kiadó, 1998. 92. o.

8 Tilk Péter: A kormányzás feletti alkotmánybíróági és bírói kontroll sajátosságai – az Alaptörvény hatályba lépését követően. Kézirat. Pécs, 2018. 87. o.

9 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítását az Országgyűlés a 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2018. június 28.

10 Győriványi Réka: A minősített többség alkotmányos követelménye a rendszerváltást követően. In: Szakaliné Szeder Andrea (szerk.): Cooperatrici Veritatis – Ünnepi kötet Tersztyánszkyé Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából. Budapest, Pázmán Press, 2015. 205-227. o.

11 Küpper, Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers 2014/46, 4. o.

12 „[e]z a fajta mindenkor kormányzóhatóság egyúttal az ország hosszú távú érdeke.” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 75. o.

13 A Velencei Bizottság 720/2013. számú véleménye Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról. 29. o. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013) CDL-AD(2013)012

14 Jakab: i.m. 172. o.

15 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

16 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61-63.

17 „[a]z egyes döntésekhez szükséges szavazati többség (minősített többség) hiánya alkotmányos eljárási szabály olyan megsértése, amely formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményezhet” Vági Attila: Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok. In: Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): Parlamenti jog – Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. 208-211. o.; 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 39.

18 „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

19 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

20 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 40-41.

21 Pozsár-Szentmiklósi, Zoltán: Supermajority in Parliamentary System – A Concept of Legislative Supermajority: Lessons from Hungary. Acta Juridica Hungarica 2017/3, 281-290. o.; Pozsár-Szentmiklósi Zoltán: A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben – A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok. Parlamenti Szemle 2018/1, 27-40. o.

22 T/12234. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el.

23 A köztársasági elnök 2016. december 16-án fordult az Alkotmánybírósághoz.

24 Tilk. i.m. 61. o.

25 Az egyik kéréses rendelkezés: „7. § [A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok]

[...]

(4) Közigazgatási felsőbírósággént a Fővárosi Törvényszék jár el.”

26 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3, 11.

27 A másik kérdéses rendelkezés: „12. § (2) A közszolgálati

jogviszonnal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik

a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal

[...]

c) a választási bizottság,

[...]

közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

28 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3, 14-15.

29 A Ve. (a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény) hivatkozott rendelkezése, a 229. § (1) bekezdése sarkalatos tárgykörbe tartozik.

30 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3, 15-16.

31 Tilk: i.m. 66. o.

32 Küpper: i.m. 9. o.

33 Küpper: i.m. 9. o.

34 Apse, Diāna: The Influence of Subsidiary Sources of Law on the Quality of Legal Acts in the Legislative Process and the System of National Governance. In: The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. Riga, University of Latvia Press, 2012. 56-68. o.

35 Stipkovits Tamás: Leviathán a porázon, avagy a jogalkotással való visszaélések hatálytípusok tükrében. Diskurzus 2016/1, 23-35. o.

36 Trócsányi László: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

37 Ma Magyarországon közel 7000 központi jogszabály van hatályban, nem szólva a több tízezer hatályban lévő helyi jogszabályról. Trócsányi László: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

38 Országgyűlés Hivatala: Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2006-2010., 2010-2014., 2014-2018. ciklus. 2018. 5. o.

39 „Jól átgondolt, egyszerű, érthető, tömör és egységes törvények hozatalához azonban csak megfontolt, körültekintő és higgadt előkészítés és parlamenti munka vezethet. [...] A törvények érthetlensége és bonyolultsága elkerülhetetlenül maga után vonja gyakori módosításukat.” Bölöny József: Magyar közjog. Budapest, 1942.

40 Ez azért is problematikus, mert amit egyszer törvényben kezdtek el szabályozni, azt onnantól kezdve csak törvényben lehet szabályozni. Szentpéteri Nagy Richárd: Bérc, avagy a joguralom útjai. Budapest, Noran Libro Kiadó, 2017. 451. o.

41 Trócsányi László, Petrétei József: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

42 Kiss László: A jogi túlszabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények. In: Jogi beszélgetések. Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016. 175-184. o.

43 Kiss: i.m. 175-184. o.

44 „[a]z úgynevezett »salátatörvények« gyakorlata súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel. [...] Jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, mely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonság értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét.” 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414, 1418.; Kiss: i.m. 175-184. o.

45 Pap Gábor: Az új jogalkotási törvényről. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio juridica et politica. 2011/1,

259-272. o.

46 Drinóczi Tímea: Adminisztratív terhek csökkentése – EU – Magyarország. In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 265-278. o.; Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 279-308. o.; Drinóczi Tímea: Minőségi és intelligens szabályozás az Európai Unióban és a Magyar Köztársaságban. In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 309-325. o.

47 Antal Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013. 13-29. o.

48 Stipkovits: i.m. 23-35. o.

49 A jogállamiságot nem építhetjük anélkül, hogy az államiság egyik legfontosabb megnyilvánulását, a jogalkotást és annak termékeit ne vizsgálánánk meg alkotmányossági szempontok szerint. Stipkovits: i.m. 23-35. o.

50 „A jogi szabályozás megkívánja a hatások előrejelzését, a célok megvalósulásának utólagos ellenőrzését és a szabályozás esetleges felülvizsgálatát is.” Cserne Péter – Gajdusчек György: Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban. In: Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015. 79-100. o.

51 Petrétei József: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

52 A dereguláció röviden összefoglalva olyan állami/kormányzati jogtechnikai „manővert” (eljárást) jelent, amelynek célja a túlszabályozás megfékezése, illetve a jogrendszer „megtisztítása” a felesleges jogszabályoktól, s ezzel a hatályos jog szövegszerű terjedelmének a csökkentése. Tamás András: Legistica – A jogalkotástán vázlata. Budapest, Nemzeti közszolgálati Egyetem, 2013. 234-235. o.

53 Erről részletesen lásd Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástán. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004. 404-432. o.

54 Petrétei József: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

55 Drinóczi – Petrétei: i.m. 407-408. o.

56 2010. CXXX. évi törvény a jogalkotásról 12. § és 21-22. §

57 Csernyei Ákos – Téglási András: Jogrendszerünk egyes aktuális kérdései. Jogtudományi Közlöny 2014/1, 47-53. o.

58 Trócsányi László: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

59 „A képviselők kezdeményezési és indítványozási jogaikkal befolyást gyakorolnak a parlamenti tanácskozásra. E körbe sorolhatók a jelölési és ajánlási jogok, a törvény- és határozati javaslatok kezdeményezései, a módosító indítványok stb.” Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 54., 73-74. o.

60 Cabrera Alvaro: A képviselői önálló indítvány. Parlamenti Hírlevél 2005. június, 5. o.

61 Országgyűlés Hivatala: Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről (2010. május 14.-2014. május 5.). Budapest, Országgyűlés Hivatala, törvényhozási főigazgató-helyettes, 2014. 217. és 219. o.

62 Országgyűlés Hivatala: Adatok az Országgyűlés tevékenységéről (2014. május 6.-2018. május 7.). Budapest, Országgyűlés Hivatala, törvényhozási főigazgató-helyettes, 2018. 119. és 221. o.

63 Országgyűlés Hivatala: Adatok az Országgyűlés tevékenységéről (2018. május 8.-2018. augusztus 17.). Budapest, Országgyűlés Hivatala, törvényhozási főigazgató-helyettes, 2018. 49. o.

64 „A(z) igazságügyi) miniszternek jeleznie kell az alkotmányossági aggályokat, kockázatokat. Le kell adnia a jelzést.” Tehát a(z) igazságügyi) miniszternek vázolni kell a jogalkotás lehetséges következményeit, illetve el kell mondania azt is, hogy a politikai célokat hogyan lehet elérni szakmailag a legmegfelelőbbben. Trócsányi László: Műhelybeszélgetés a jogalkotásról. Pécs, 2018. 11. 27., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

65 Smuk Péter szerint „[a] többségi elv legegyszerűbb igazolása úgy hangzik, hogy mivel egy közösségben (társadalomban, testületben, stb.) a teljes konszenzus lehetősége minimális vagy kizárt, ezért a vitás kérdések eldöntésére ez a legegyszerűbb és legigazságosabb forma.” Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. PhD értekezés. Győr, Széchényi István Egyetem, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola 2007. 15. o. Az idézetben szereplő kiemelés tőlem.

66 Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

67 Bradley, Anthony W. – Pinelli, Cesare: Parlamentarism. In: Rosenfeld, Michael – Sajó, András: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, Oxford University Press, 2012. 650-670. o.

68 Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

69 Schwartzberg, Melissa: Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule. Cambridge, Cambridge University Press, 2014. 216. o.; Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

70 Ackerman, Bruce: The New Separation of Powers. Harvard Law Review 2000/3, 633-725. o. Idézi: Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

71 Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

72 Sajó András: Az önkormányzó hatalom. Budapest, KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 85. o.

73 Kis János: Alkotmányos demokrácia – Három tanulmány: Liberális demokrácia. Budapest, INDOK Bt., 2000. 57-106. o.

74 Satori, Giovanni: Demokrácia (ford. Soltész Erzsébet). Budapest, Osiris Kiadó, 1999. 82. o.; Smuk: i.m. 21. o.

75 Erre figyelmeztet a Velencei Bizottság 621/2011. számú véleménye is Magyarországon új alkotmányáról, amikor rögzíti: „Minél több policy jellegű (pénzügyi-gazdasági) kérdést szabályoznak az egyszerű többség „felett”, annál kevesebb lesz a jelentősége a következő választások idején, és annál több lehetősége van a kétharmados többséggel rendelkezőknek politikai preferenciáit és az ország jogrendjét [elképzelésük szerint] megerősíteni.” Jakab András szavaival összefoglalva: „felmerül annak kockázata, hogy az aktuális kétharmados többség a sarkalatos tárgykörök szabályozása és a sarkalatos törvények tartalmának kialakítása során bebetonozza saját politikai preferenciáit.” Velencei Bizottság 621/2011. számú véleménye. 6. o. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion the New Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011) CDL-AD(2011)016; Jakab: i.m. 173. o.

76 Pozsár-Szentmiklós: i.m. 27-40. o.

77 Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleményével 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 77.

78 Stipkovits: i.m. 23-35. o.

79 Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 147. o.

Hámori Antal
 egyetemi docens
 Budapesti Gazdasági Egyetem

Fogyasztói jogok érvényesülése hatósági eljárásban 2.

I. A másodfokú határozat – reflexióval

A másodfokú határozatot – amelynek dátuma: 2018. március 10.; ügyiratszám: PE/002/40-8/2018.; tárgya: fellebbezés elbírálása – 2018. március 22-én kézbesítették a fogyasztó részére. A másodfokú hatóság a forgalmazó („Társaság”) képviselője által benyújtott fellebbezésre tekintettel az elsőfokú hatóság BP/FOGY/6254-2/2017. számú határozatát – az indokolás kiegészítése mellett – megváltoztatta: a fogyasztóvédelmi bírság összegét kettőszázötvenezer forintban állapította meg, emellett az elsőfokú határozatban szereplő kötelező rendelkezéseket hatályában fenntartotta; további kötelezésként került megállapításra, hogy a „Társaság” a továbbiakban a fogyasztói minőségi kifogásról szóló jegyzőkönyvet az NGM rendelet szerinti tartalmi elemekkel vegye fel, és termék kicserélése esetében a kötelező jótállás alá eső termékek jótállási jegyén a kicserélés tényét tüntesse fel (a határozat változtatással nem érintett részeit a másodfokú hatóság hatályában továbbra is fenntartotta).

A másodfokú hatóság határozatának indokolásában (a „I. A másodfokú hatóság döntése” cím alatt) hivatkozott a Ket. 105. § (2) bekezdésére, amely szerint: ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt; majd kimondta, hogy: „Jelen esetben a rendelkezésre álló adatok elegendőnek bizonyultak a megalapozott döntéshozatalhoz. A másodfokú szerv megállapítása szerint az elsőfokú hatóság a tényállást részben megfelelő

módon feltárta, és a rendelkezésre álló bizonyítékokból helyes jogi következtetéseket vont le, ugyanakkor a Kérelmező által előadottak alapulvételével nem vizsgálódott és nem döntött minden fogyasztóvédelmi jellegű kérdésben, így további jogsértő tényállások megállapítására kellett sor kerüljön, mely a bírság megemelését indokolta, ezért az elsőfokú határozat megváltoztatása, és az indokolási rész kiegészítése vált szükségessé az alábbiak szerint.”

Ezt követően a másodfokú határozat – „I/A. Jogsértő tényállások és az eljárási kérelem tartalmi vizsgálata” cím alatt – a következőket tartalmazza: „A másodfokú hatóság a Kérelmező beadványainak jogsértés megállapítására irányuló kérelmi részei tekintetben előzetesen leszögezi, hogy a hatósághoz benyújtott eljárási kérelem vizsgálata körében az elsőfokú hatóság kötött az eljárási határidőhöz, így nem teheti meg, hogy minden egyes ügyféli levelet követően újabb eljárási részletet vizsgáljon meg, szinte új eljárást indítva, mivel ez a vizsgált társaság számára is jogbizonytalanságot eredményez, akár végtelenségig elhúzva az eljárás lezárását megalapozó döntés meghozatalát. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a rendelkezésre álló iratokból a másodfokú eljárás során megalapozott következtetések vonhatóak le a kérelem minden részére kiterjedően, ezért a kérelem egyes pontjait követve a másodfokú hatóság az alábbi megállapításokkal egészíti ki az elsőfokú döntés indokolását.”; amellyel kapcsolatban véleményem szerint hangsúlyozandó: a hatóságnak az eljárási határidőn belül el kell járnia, döntést kell hoznia, a szóban forgó ügyben is minden kérelmezői (fogyasztói) beadványt meg kellett vizsgálnia, a fogyasztó a kérelmezői beadványokat a jogsértések bekövetkezéséhez képest haladéktalanul, azonnal és gyorsan (elektronikusan, az előző beadványokat is továbbítva) megküldte a hatóságnak, az első – forgalmazói jogsértésről szóló – fogyasztói beadvány (az NGM rendelet szerinti öt munkanap elteltével) 2017. október 31-én érkezett a hatósághoz, a második – forgalmazói jogsértésről szóló – fogyasztói beadvány (az NGM rendelet szerinti tizenöt nap elteltével) 2017. november 7-én érkezett a hatósághoz, a harmadik – forgalmazói jogsértésről szóló – fogyasztói beadvány a 2017. november 16-ai említett jogsértéseket követő napon (2017. novem-

ber 17-én) érkezett a hatósághoz, a negyedik – forgalmazói jogsértésről szóló – fogyasztói beadvány a „garanciális munkalap” fogyasztó részére történő átadását követő napon (2017. november 23-án) érkezett a hatósághoz, a fogyasztó 2017. november 24-én (pénteken) kapta meg a forgalmazótól a kicserélés tényét és időpontját tartalmazó jogsértő jótállási jegyet, amely jogsértő jótállási jegy miatt beadványát a következő munkanap, 2017. november 27-én (hétfőn) érkezette a hatósághoz (a fogyasztó a 2017. december 6-ai elektronikus beadványában már nem forgalmazói, hanem elsőfokú hatósági jogsértésről – a hatóság hatáskörhiányról szóló jogellenes álláspontjáról – írt), az elsőfokú hatóság 2017. december 13-ai keltezéssel hozta meg határozatát, amely időpontig bőségesen módjában állt vizsgálni a benyújtott eljárési kérelmeket (az utolsó ilyen beadvány 2017. november 27-én érkezett az elsőfokú hatósághoz), megtehetette, hogy „minden egyes ügyféli levelet követően újabb eljárési részletet vizsgáljon meg” („szinte új eljárást indítva”), ez a „vizsgált társaság” számára sem eredményez, eredményezett jogbizonytalanságot, nem húzta el a „végtelenségig” „az eljárás lezárását megalapozó döntés meghozatalát” (a másodfokú határozat indokolása – néhány oldallal később – azt is tartalmazza, hogy: „Jelen döntés kapcsán – függetlenül a fellebbezési illeték Kérelmező általi lerovásának tényétől – a Kérelmezőnek az ügyvel kapcsolatos észrevételeit érdemben megválaszolta a másodfokú hatóság, figyelemmel arra, hogy a Kérelmező által az elsőfokú határozattal kapcsolatban jelzett hiányosságokat az elsőfokú szerv hivatalból is észlelhette volna, és megtehetette volna a szükséges cselekményeket.” – megjegyzendő, a „Kérelmező” a fellebbezési eljárás illetéket nem róta le); *ha a döntést követően érkezik a hatósághoz eljárás kérelem, akkor a hatóságnak azt is el kell bírálnia: a hatóságnak a további, az egyéb – vállalkozás által elkövetett – jogsértéssel szemben is el kell járnia.*

A másodfokú határozat indokolásának I/A/1. pontja – az NGM rendelet 8. § (1)–(2) bekezdésére hivatkozva – az NGM rendelet 4. § (5) bekezdésének megsértéséről szól: „az öt munkanapot jóval túllépve, s nem is igazolható módon, november 11-én telefonon értesítették a fogyasztót a csereigény elfogadásáról és tel-

jesítési feltételeiről.”; az indokolás Mérlegelési szempontok című IV. pontja tartalmazza: „A fogyasztói igény teljesíthetőségével kapcsolatos álláspont jogszabályi időtartamon túli megadásával a Társaság bizonytalanságban tartva a fogyasztót érdekvényesítési lehetőségeit korlátozta.” „A jogsértő állapot időtartama tekintetében az elsőfokú hatóság megállapította, hogy a társaság 5 munkanap helyett 13 munkanapon át nem tájékoztatta Kérelmezőt a szavatossági igény teljesíthetőségével kapcsolatos álláspontjáról. A másodfokú hatóság hozzáteszi, hogy az október 22-én felvett jegyzőkönyvi időponthoz képest október 27-éig kellett volna tájékoztatniuk a fogyasztót, ezzel szemben november 11-én telefonon értesítették a fogyasztót a csereigény elfogadásáról és teljesítési feltételeiről, mely igazolható módnak sem tekinthető. De mivel a Kérelmező közölte ezt az időpontot, ezért a kérelem teljesítéseként ez az időpont vehető alapul. Tehát további 10 munkanap telt el az 5 munkanapos határidő lejártát követően. Összességében tehát kétszeresen lépték túl az erre irányadó határidőt.”

A másodfokú határozat indokolásának I/A/2. pontja a *minőségi kifogásról szóló jegyzőkönyv szóhasználatával* foglalkozik: „A másodfokú hatóság előzetesen leszögezi, hogy a társaság által alkalmazott, az NGM rendelet szerint felveendő, minőségi kifogás bejelentéséről szóló jegyzőkönyv minta nem egyezik a fogyasztóvédelmi hatóság weboldalán található mintával (http://fogyasztovedelem.kormany.hu/sites/default/files/jegyzokonyv_fogyasztói_panaszrol_140521.pdf), ezért alappal nem hivatkozható, hogy az alapján készült volna a Társaság mintája.”; tartalmazza továbbá: „nem szerencsés csak »garanciális hiba bejelentésére« vonatkozó szóhasználatot alkalmazniuk a nyomtatvány megnevezésében”, mert a „társaság által alkalmazott jegyzőkönyv” „nem csupán a jótállásból eredő kifogások intézése, hanem az NGM rendelet által meghatározott körben alkalmazható”; „Az NGM rendelet szerinti jegyzőkönyvet fogyasztói szerződés esetén kell alkalmazni, ezért a »vásárló« megnevezés valóban nem egzakt, a »fogyasztó« szó a jogilag megfelelő.”

„Kérelmező arra való utalása, hogy a »termék« szó használata is helytelen, nem alapos. A jegyzőkönyv nem csupán tartós használat-

ra rendelt fogyasztási cikkek esetében, hanem minden minőségi kifogással érintett ingó dolog kapcsán felveendő, ezért a termék szó használata megfelelő. Ezúton jegyzi meg a másodfokú szerv, hogy a jegyzőkönyv nyomtatványbeli szóhasználata (mint pl. termék, vásárló, garanciális hiba bejelentése) önmagában nem érinti a fogyasztók érdekeit, megtevesztésükre nem alkalmas, mivel nyilvánvaló élethelyzet, hogy minőségi kifogással érintett termék kapcsán teszi meg bejelentését, a nyomtatvány szóhasználata a minőségi kifogás rendezését sem közvetve, sem közvetlenül nem érinti. A jogszabály pontos jegyzőkönyv mintát nem tartalmaz, ezért annak kialakítása – tartalmi korlátok között – a forgalmazó feladata és felelőssége.”

„A jegyzőkönyv második oldalán található szövegrész, miszerint »Alulírott Vásárló ezúton jelentem be a Jótállást vállaló/Garanciális Javítószolgálat felé a termékkel kapcsolatos problémát, s egyben kérem annak rendezését«, így valóban nem pontos. Figyelemmel arra, hogy a minőségi kifogást nem csupán jótállással érintett termék esetében lehet bejelenteni, így a »Jótállást vállaló« megfogalmazás nem egzakt, oda valóban a fogyasztóval szerződést megkötő »Forgalmazó« megfogalmazás feltüntetése a kívánatos.” [Itt is érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a szóban forgó jótállás jogszabályon alapul, tehát nem „vállaló”-ról van szó.]

A másodfokú határozat indokolása szerint „A garanciális javítószolgálat vagylagos feltüntetése nem kifogásolható a Kérelmező által is felhozott rendelkezések alapján, hiszen az [Korm. r.] 5. § (1) bekezdése alapján a fogyasztó a kijavítás iránti igényét a vállalkozás által a jótállási jegyen feltüntetett javítószolgálatnál közvetlenül is érvényesítheti. Az NGM rendelet 6–7. §-ának figyelembevételével a javítószolgálat is köteles a szavatossági vagy jótállási igény nála közvetlenül való bejelentésekor az NGM rendelet szerinti jegyzőkönyvet felvenni.”

„A jegyzőkönyv szerinti rendezés módja rubrika tartalma valóban kifogásolható azáltal, hogy előre kitöltötten csak az szerepel benne, hogy »Továbbítás a javítószolgálat felé«, figyelemmel arra, hogy a 3 munkanapon belüli cserékötelezettség teljesítése kötelező jótállásos termék esetében lehetséges a forgalmazó ál-

tal, akkor is, ha nem ő a bútor gyártója, hiszen készleten rendelkezhet általánosságban tekintve ugyanolyan termékkel, mint amit eladott. A másodfokú hatóság felhívja a társaság figyelmét, hogy az NGM rendelet 4. § (1) bekezdése külön pontokban tartalmazza a szavatossági vagy jótállási igénye alapján a fogyasztó által érvényesíteni kívánt jogot (f pont), valamint a szavatossági vagy jótállási igény rendezésének módját vagy az igény, illetve az az alapján érvényesíteni kívánt jog elutasításának indokát (g pont). Ennek tehát a felvett jegyzőkönyvben is jól el kell különülnie, míg a jelenleg alkalmazott mintában ez a két tartalom nem egyértelműen kerül megjelenítésre, a kicserélés iránti igény elutasításának indoka a jegyzőkönyvben pedig nem szerepel. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a termék kötelező jótállás alá esik, a 3 munkanapon belül bejelentett csereigényt további vizsgálat és javítószolgálati bevizsgálás nélkül is teljesíteni szükséges, amennyiben rendelkezésre áll cseretermék. A jegyzőkönyvben tehát meg kellett volna indokolni, hogy a cserekötelezettségnek azért nem tesznek azonnal eleget, mivel egyedileg legyártott termék révén abból nem rendelkeznek készlettel, ezért az igény a gyártó felé továbbítandó. A fentiek alapján a másodfokú hatóság határozatának meghozatala során további jogsértésként tárta fel az NGM rendelet szerint felveendő jegyzőkönyv tartalmi szabálytalanságait, melyek az NGM rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontját, f) és g) pontját, (2) bekezdését sértették, ezért további kötelező rendelkezés beiktatása volt indokolt.”

A másodfokú határozat indokolásának I/A/3. pontja a jótállási jeggyel kapcsolatos megállapításokat taglalja; ismerteti az elsőfokú hatóság eljárása során megállapított jogsértéseket, valamint megállapítja, hogy „az elsőfokú döntésben valóban nem szerepel erre való utalás”: „az Fttv. szerint megtevesztő volt-e a jótállási jegyben szereplő azon hivatkozás, miszerint »A vásárolt termékre egy év jótállást vállalunk.«” A másodfokú hatóság döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy a jótállási jegy belső oldalán „a jótállási igény érvényesítéséről szóló tájékoztató részben úgy került megfogalmazásra, hogy »A jótállási igény a jótállási jeggyel érvényesíthető (151/2003. (IX. 22.) 4. § (1) Korm. rendelet). A jótállás időtartama

egy év.«”; hivatkozott az Fttv. 4. § (1) bekezdés első mondatára, és kifejtette: „Az Európai Bizottságnak a 2005/29/EK irányelv végrehajtásáról/alkalmazásáról kiadott 2009. december 3-i iránymutatása hangsúlyozta, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában szereplő átlagfogyasztó kritikus, piaci magatartásában tudatos és körültekintő személy. Tájékozódik a termékek minőségéről és áráról, és hatékony választásokat tesz. A bírói gyakorlatot illetően kiemelendő, hogy a Fővárosi Ítéltábla a 2.Kf.27.171/2012/4. számú ítéletében (3/2010. VJ) megállapította, hogy az ésszerűen tájékozottan, az adott helyzetben általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel eljáró átlagfogyasztó azonban – a bevett túlzások kivételével – nem kételkedik a tájékoztatások szavahihetőségében, azokat nem fogadja fenntartással, hanem jóhiszeműen bízik valóságtartalmukban. Az ésszerűen eljáró fogyasztó nem gyanakszik, bízik az üzleti tisztesség követelményének érvényesülésében, abban, hogy a számára adott tájékoztatás igaz, pontos. Az ésszerűen eljáró fogyasztó nem köteles további kutakodást folytatni annak érdekében, hogy a hozzá eljuttatott üzenet valóságnak megfelelő, teljes tartalmát megismerje, kivéve, ha erre az üzenet küldője nyomtatékkal felhívja vagy a szöveg tartalmából e köteleességre erős üzenet van. A másodfokú hatóság álláspontja szerint a két tájékoztatást együttesen kell értékelni annak megítélése kapcsán, hogy az adott tájékoztatás megtévesztő-e az átlagos fogyasztók számára. A fogyasztó számára kelendő körültekintés mellett előzetesen megismerhető, hogy a 10.000,- Ft vételár feletti bútorok esetében egyéves kötelező jótállás biztosított. A jótállási jegyben szerepel a kötelező jótállásra vonatkozó rendelkezés megjelölése. Valóban szerencsésebb lenne, ha a jótállási jegyen olyan tájékoztatás szerepelne, miszerint a vásárolt termékekre egy év kötelező jótállás biztosított, ugyanakkor az átlagfogyasztó számára a jelenlegi tájékoztatás nem plusz jogosultságot, sőt nem is szerződéses jótállást feltételez, hiszen akkor lenne megkülönböztető jellege az információnak, ha a szűk tájékoztatáson kívül olyan felhanggal jelenne meg, mint egy többletérték az adott termékhez viszonyítva. Bár szűk a mezsgye az ilyen jellegű tájékoztatások megtévesztő jellegüként való értékelése kap-

csán, a másodfokú eljárás során – együttesen figyelembe véve a jótállási jegy információit – ezzel kapcsolatban jogsértés megállapítására nem került sor, különös tekintettel arra, hogy a jótállási jegy átadása már a termék vásárlását követően történik, a fogyasztó érdemi döntésére nem kiható jelleggel, a kötelező jótállás időtartama pedig valóban egy év. A társaság figyelmébe ajánlható azonban a fogyasztóvédelmi hatóság által korábban kidolgozott jótállási jegy minta a saját dokumentációjuk korszerűsítéséhez: http://www.fogyasztovedelem.kormany.hu/sites/default/files/jotallasi_jegy_minta_141128.pdf”

A másodfokú határozat indokolásának Mérlegelési szempontok című IV. pontjában – a jótállási jeggyel kapcsolatos megállapításokkal összefüggésben – szerepel: „A fogyasztók érdeksérelmének körében figyelembe vette, hogy a tájékoztatási hiányosságok, a megtévesztő tájékoztatás súlyosan sértette a fogyasztó tájékoztatáshoz fűződő alapvető érdekét. Nem megfelelő tájékoztatás hiányában az áru meghibásodása esetén a fogyasztó nem érvényesítheti a jogszabályban biztosított jótállási, szavatossági igényét, mivel – a másodfokú hatóság észrevétele szerint – lehetséges, hogy meg sem kísérli érvényesíteni jogait, így érdekérvényesítéshez fűződő alapvető jogok sérelme is fennáll. A hatálytalan információk révén a fogyasztók tájékoztatáshoz való joga sérült.”

A másodfokú határozat indokolásának I/A/4. pontja tér ki az NGM rendelet tizenöt napos szabályára: a másodfokú hatóság kimondta, hogy az illetékes fogyasztóvédelmi hatóság – az NGM rendelet 8. § (1) bekezdése alapján – az NGM rendelet 5. §-a vonatkozásában köteles eljárni, de álláspontja szerint a tizenöt napon túli teljesítés a konkrét esetben nem sérti az NGM rendelet 5. §-át: „A 15 napos határidő vizsgálata során a kötelező jótállást érintő 3 munkanapos cserekötelezettségből szükséges kiindulni.” (hivatkozva az 1744/2007. számú közigazgatási elvi határozat); „[...] A Korm. rendelet nem ad lehetőséget arra, hogy a hiba eredetét a forgalmazó megvizsgálja a 3 munkanapon belül benyújtott csereigények esetében. Ha az azonnali csere azért nem lehetséges, mert a fogyasztási cikk átmenetileg nincs a forgalmazó üzletében vagy raktárában, úgy a forgalmazónak törekednie kell a Korm. rendelet szerinti kicserélés tizenöt

napos határidejének megtartására.” [vö. NGM rendelet 5. §]; „A rendelkezésre álló iratokból kiderül, hogy a Társaság a cserét azonnal nem tudta eszközölni, mivel a termék újbóli legyártására volt szükség, a minőségi kifogás jegyzőkönyvezése után pedig továbbították a kifogást a gyártó felé, akinek közreműködésével végül november 16-án került sor a cserére. Kérelmező helytállóan kifogásolta, hogy az elsőfokú eljárás során nem került vizsgálat alá a 15 napos határidő betartására való törekvés, illetve a 3 munkanapon belüli cserekötelezettség teljesítése, hiszen a Korm. rendelet 7/B. § (1) bekezdése szerint a 7. §-ban, valamint a GKM rendelet 8. § (1) bekezdése alapján az 5. §-ban foglalt rendelkezések megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el a fogyasztóvédelemről szóló törvényben meghatározott szabályok szerint.”; a másodfokú hatóság „az iratok felülvizsgálata folytán megállapította, hogy a Társaság törekvése nem vitatható a panasz rendezése kapcsán, a kifogás rendezése nem indokolatlanul, és nem hosszabb időn keresztül húzódott, olyan körülmények az ügy kapcsán nem merültek fel, melyek e tekintetben (15 napos, illetve 3 munkanapos határidő betartására való törekvés) is indokolnák a Társaság felelősségre vonását.” (ld. még másodfokú határozat indokolásának Összegzés című II. pontja; megjegyzendő, „3 munkanapos határidő betartására való törekvés”-ről a Korm. r. -ben sincsen szó: a Korm. r. 7. §-a szerinti három munkanapon belüliség másról szól).

A másodfokú határozat indokolásának I/A/5. pontja a *jótállási jegy kezeléséről* szólva tartalmazza, hogy: „A Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése szerint kicserélés iránti igény teljesítésekor a vállalkozásnak a jótállási jegyen fel kell tüntetnie a kicserélés tényét és időpontját. Ennek a Társaság önként nem tett eleget, csak a Kérelmező jelzését követően. Ezzel kapcsolatos jogsértést az elsőfokú hatóság nem tárt fel, pedig annak ténye az iratokból megállapítható volt, s a Korm. rendelet 7/B. §-a ennek vizsgálatára is felhatalmazza a fogyasztóvédelmi hatóságot. A másodfokú eljárás során szükségessé vált tehát ezen új tényállás jogsértőként való értékelése is, mely részben a bírság összegének megemelését, valamint új kötelező rendelkezés beiktatását is indokolta.”

A másodfokú határozat indokolásának I/A/6. pontja a *munkalap vizsgálata* körében kimondja: „A munkalap azon tájékoztatása, hogy a termék kicserélését követően további követeléssel az ügyfél nem lép fel, felvetheti a tisztességtelen tájékoztatás megvalósulásának lehetőségét. A kicserélés révén ugyanis a fogyasztó jótállási, szavatossági jogosultsága nem szűnik meg, jogainak gyakorlását a Társaság önkényesen nem korlátozhatja. A kicserélt termék tekintetében az egy éves jótállási időszak újrakezdődik, annak leteltével pedig további egy évig szavatossági igény is előterjeszthető, amennyiben a termék gyártási hibás. Ezzel kapcsolatos szabálytalanságot az elsőfokú eljárás nem állapított meg, ugyanakkor másodfokon szükségszerű az erről való tájékoztatás rögzítése.” [megemlítendő, a szóban forgó esetben a szavatossági igény elévülési ideje nem objektív, hanem szubjektív, és a hibás teljesítés szempontjából – kellékszavatosság, valamint jótállás vonatkozásában – nem a gyártás, hanem a teljesítés időpontjának van jelentősége: ld. Ptk. 6:157. § (1) bekezdés, 6:158. §, 6:163. § (1)–(5) bekezdés, 6:171. § (1) bekezdés]; a másodfokú hatóság citálja az Fttv. 3. § (1)–(2) bekezdését, 6. § (1) bekezdés i) pontját, 7. § (1) bekezdését, 9. § (1) bekezdését, majd a következőkre jut: „Azzal, hogy a garanciális munka elvégzéséről szóló munkalapban az a kikötés szerepel, hogy további követeléssel az ügyfél nem léphet fel, sérülhet az Fttv. 6. § (1) bekezdésének i) pontja. Ugyanakkor a becsatolt iratokból nem egyértelmű, hogy ezt a tájékoztatást melyik vállalkozás érdekében helyezték el az iraton, melyik vállalkozás adta ki. Nem kifejezett, hogy a további követelésekről szóló korlátozó tájékoztatás mit takar valójában (pl. további kártérítési igény a már kicserélt termék vonatkozásában – melynek feltüntetése nem ütközik fogyasztóvédelmi előírásba), a munkalap átadásával és annak tartalmával kapcsolatban pedig kötelező jogi rendelkezés nincs, ezért jelen esetben fogyasztóvédelmi felelősségrevonásnak nincs kellő alapja.” (ld. még másodfokú határozat indokolásának Összegzés című II. pontja).

A másodfokú hatóság határozata indokolásának I/A/7. pontjában kimondta: „*eljárási hiba történt akkor, amikor hatáskör hiányát kimondó döntését az elsőfokú hatóság tájékoztató*

levélben, s nem végzésben közölte”; továbbá: „A Kérelmező számára megküldött, kicserélés tényét tartalmazó új jótállási jegy még valóban bírt a korábban jelzett szabálytalanságokkal. Az eljárás során 2017. december 7-én postára adott nyilatkozatában a Társaság már egy új tartalmú, kijavított jótállási jegy mintát csatolt a hatóság részére. Hivatkozásuk szerint a cseretermékre vonatkozó jótállási jegyet csatolták nyilatkozatukhoz 3. számú mellékletként, megállapítható azonban, hogy a Kérelmező által 2017. november 27-én megküldött, a csere időpontját 2017.11.16-ával feltüntető jótállási jegy ugyanazon tartalmi hibákkal rendelkezett, mint korábban. A jótállási jegy tartalmával kapcsolatban az elsőfokú hatóság határozatában rendelkezett, ezért további kiegészítő rendelkezés beiktatására ezzel kapcsolatban nem volt szükség a másodfokú eljárás során.”

A másodfokú hatóság határozata indokolásának I/B/1. pontjában – részben a határozat indokolásának korábbi pontjaiban foglaltakra utalva (ld. a szabálytalanságok leírása) – a forgalmazó 2017. december 6-ai keltezésű nyilatkozatának értékelését adja: „Az elsőfokú hatóság határozatában nem tért ki a társaság 2017. december 6-án kelt nyilatkozatában foglaltak értékelésére, ezért ezt a másodfokú eljárás során szükséges pótolni.”; a másodfokú hatóság hivatkozik a Ket. 4. § (1) bekezdésére, 51. § (1)–(2) bekezdésére, 105. § (2) bekezdésére, majd rögzíti: „Az elsőfokú hatóság 2017. november 15-én kelt BP/FOGY/05834-3/2017. számú végzésével értesítette a társaságot az eljárás megindításáról, a nyilatkozattételi jog gyakorlásának feltételeiről, valamint arról, hogy a hatóságnak 21 napon belül döntést kell hoznia. A társaság november 23-án az értesítést átvette, ennek ellenére csak december 7-én adták postára nyilatkozatukat, melyet a hatóság a KÉR rendszeren keresztül december 12-én érkeztetett. Az elsőfokú határozat december 13-án már kiadmányozásra, expadiálásra került, az ügyintéző a nyilatkozatot ezt követően vehette kézhez. Az elsőfokú hatóságnak tehát nem volt módja a Társaság nyilatkozatát bevárnia és értékelnie, hiszen az ügyféli jogok gyakorlása mellett garanciális eljárási alapelv a Ket. 4. § (1) bekezdése szerint a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog, melynek betartására törekedett az

elsőfokú szerv. Figyelemmel arra, hogy a nyilatkozatban foglaltak a másodfokú eljárás során is értékelhetőek, alapozva a Ket. 105. § (2) bekezdésére, a társaság Ket. alapelvi jogai nem sérülhetnek azáltal, hogy a másodfokú hatóság az abban foglaltakra megfelelően reagál, kiegészítve ezzel az elsőfokú szerv indokolását.”

„Az [...] Zrt. 2017. december 6-án kelt nyilatkozatában előadta, hogy egyedi megrendelésre készült a legyártott termék, melyet sérülésmentes állapotban adtak át a vásárló részére, aki maga szállította el a terméket, így vitatják a vásárló azon kijelentését, hogy »hibásan szállították ki« részére a terméket.”, amellyel kapcsolatban a másodfokú hatóság – az elsőfokú hatóság számára rendkívül tapintatosan (hiszen az elsőfokú hatóság fogalmazott tévesen, iratellenesen, valótlannul – ld. a fentiekben említetteket) – a következőket írja: „Lehetséges, hogy a szóhasználat nem volt teljesen egzakt, a Kérelmező által tett bejelentés lényege az volt, hogy az átvett termék nem felel meg a szerződésben, ill. jogszabályban lefektetett minőségi követelményeknek, utalva a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:157. § (1) bekezdésében rögzített hibás teljesítés tényére, mely szerint a kötelezett hibásan teljesít, ha a szolgáltatás a teljesítés időpontjában nem felel meg a szerződésben vagy jogszabályban megállapított minőségi követelményeknek. A másodfokú hatóság felhívja a társaság figyelmét arra, hogy a Ptk. 6:158. §-a szerint fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés esetén az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy a teljesítést követő hat hónapon belül a fogyasztó által felismert hiba már a teljesítés időpontjában megvolt, kivéve, ha e vélelem a dolog természetével vagy a hiba jellegével összeegyeztethetetlen. A Ptk. 6:162. § (2) bekezdése alapján fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés esetén a hiba felfedezésétől számított két hónapon belül közölt hibát késedelem nélkül közöltnek kell tekinteni.” – ehhez, a vállalkozást (is) segítettő, megemlítem: a hiba okának van relevanciája [ld. Ptk. 6:171. § (1) bekezdés: „(1) Aki a szerződés teljesítéséért jótállást vállal vagy jogszabály alapján jótállásra köteles, a jótállás időtartama alatt a jótállást keletkeztető jognyilatkozatban vagy jogszabályban foglalt feltételek szerint köteles helytállni a hibás teljesítésért. Mentésül a jótállási kötelezettség alól,

ha bizonyítja, hogy a hiba *oka* a teljesítés után keletkezett.” – kiemelés: H. A.]

Érdeemes arra is felfigyelni, hogy a másodfokú határozat indokolása szerint (ld. „4. További eljárási cselekmények” című rész): „Kérelmező 2018. január 23-án iratbetekintési jogával kapcsolatban érdeklődött a másodfokú hatóságnál, melyre január 24-én kelt PE/ÜZ1/291/2018. számú levelével válaszolt a hatóság. Január 31-én készült jegyzőkönyv PE/ÜZ1/339/2018. számmal Kérelmező iratbetekintéséről.”; egész pontosan azonban arról volt szó, hogy a fogyasztó („Kérelmező”) elektronikus beadványában – megküldve a felügyeleti szerv elektronikusan kézbesített, FSTR/3742-1/2018-NFM iktatószámú, fentiekben említett, 2018. január 12-ei tájékoztató jellegű iratát, a Ket. 5. § (4) bekezdésére, 68. § (1) bekezdésére, az Ákr. 143. § (1) bekezdésére hivatkozva – már 2018. január 12-én jelezte iratbetekintési igényét, amelyre nem kapott választ, és elektronikus beadványával – a 2018. január 12-ei beadványát is megküldve – ezért fordult e tekintetben ismételtlen – 2018. január 23-án – a másodfokú hatósághoz, amely az iratbetekintéshez 2018. január 24-én az elektronikusan kézbesített, PE/ÜZ1/291/2018. ügyirat-számú, 2018. január 24-ei, tájékoztató tárgyú iratában 2018. január 29-ei, 2018. január 31-ei és 2018. február 1-jei intervallumot ajánlott fel a fogyasztó részére; a másodfokú hatóság ezen válaszából az is kiderül, hogy a másodfokú hatóság a fogyasztó 2018. január 5-ei beadványát fellebbezési kérelemnek minősítette: „A másodfokú hatósághoz 2018.01.05-én érkezett be az Ön fellebbezési kérelme a Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi Hivatal BP/FOGY/6254-2/2017. számú döntésével kapcsolatban (iktatószám: PE/ÜZ1/76/2018). Figyelemmel arra, hogy fellebbezési kérelméhez a jogorvoslati eljárási illetéket nem róta le, illetve arról nincs tudomása a másodfokú hatóságnak, fellebbezése az elsőfokú hatósághoz került továbbításra az ezzel kapcsolatos további intézkedés megtétele érdekében.”; továbbá, a másodfokú hatóság a másodfokú határozat indokolásában az elsőfokú hatóság fellebbezési eljárási illeték lerovására felhívó, fentiekben említett, 2018. január 31-ei végzésével kapcsolatban is rendkívül „árnyaltan” fogalmazott: „az elsőfokú hatóság BP/FOGY/378-5/2018.

számú végzésével felhívta Kérelmezőt, hogy amennyiben beadványát fellebbezésként szeretné értékelteni, úgy rója le a jogorvoslati eljárási illetéket.” (ld. még az alábbiakban a másodfokú határozat indokolása I/C. pontjának első és második mondatát).

A másodfokú határozat indokolásának I/B/1. pontja is szól arról, hogy: „Amennyiben a 3 munkanapon belüli cserekötelezettségnek nem tudnak eleget tenni a termék egyedi legyártott jellege miatt, az elutasítás indokát és a vita rendezésének fogyasztói kéréstől eltérő módját a jegyzőkönyvben szerepeltetniük kellett volna.”

„A Társaság [a 2017. december 6-ai keltezésű nyilatkozatában] előadta továbbá, hogy a jegyzőkönyvön látható átírásokat a vásárló eszközölte. A felső ajtó kiszakadására vonatkozó hiba a termék átadásakor még nem volt meg. Ennek ellenére az üzlet és a gyártó, az utólagosan keletkezett sérülések ellenére méltányosságból eljárt a termék cseréje révén, melyről a vásárlót november 2-án tájékoztatták (1. sz. melléklet). Az egyedileg legyártott cseretermék beérkezését követően a társaság a vevővel egyeztetett időpontban orvosolta a problémát, tehát eljárt a vevő igényének megfelelően (2. sz. melléklet).”, amelyre vonatkozóan a másodfokú határozat a következőket tartalmazza: „A jegyzőkönyvben tett fogyasztói bejegyzések és átírások felülvizsgálata nem hatósági feladat. Ugyanakkor nem vitatható, hogy a fogyasztó a jogszabályi előírásoknak való megfelelést szerette volna a jegyzőkönyvezés során elérni, mely észrevételeket a társaságnak – jogkövető üzletpolitika gyakorlása kapcsán – hatósági eljárás nélkül is érdemes lett volna megfontolnia. A felső ajtó kiszakadásának eredetét sem tiszte felülvizsgálnia a fogyasztóvédelmi hatóságnak. Figyelemmel a jótállás időszakában fennálló forgalmazói bizonyítási teherre, kétség esetén a társaságnak kellett volna bizonyítania azt, hogy a hiba nem gyártási eredetű. Méltányosságból való szavatossági jogrendezésről a csatolt iratokban nincs utalás. Ugyanakkor az első- és másodfokú eljárás során feltárt hiányosságok és szabálytalanságok a konkrét panaszügytől elvonatkoztatva is fennálltak, a jogkövető magatartás hatósági kikényszerítése tehát kellő alappal történt. A november 2-án kelt e-mailben sem a fogyasztói igény teljesít-

hatóságéről értesítették a Kérelmezőt, hanem csupán annak tényéről, hogy a bejelentés elbírálása folyamatban van. Az 5 munkanapon belüli értesítési kötelezettségüket ennek következtében jelentősen túllépték, ahogy az részletezésre került jelen döntés I/A/1. pontjában is.” [Megjegyzendő: a hiba okának (nem a hibának), a teljesítés időpontjának (nem a gyártás időpontjának) van jelentősége; ld. Ptk. 6:171. § (1) bekezdés.]

A másodfokú hatóság határozata indokolásának I/B/1. pontjában (a forgalmazó 2017. december 6-ai keltezésű nyilatkozatának értékelése körében) még az alábbiak szerepelnek: „A Társaság nyilatkozata szerint a cseretermék kiszállítását követően megküldték a cseretermekre vonatkozó jótállási jegyet, melyet és a feladás igazolását 3. sz. mellékletként csatolják. A csatolt jótállási jegy a vonatkozó előírásoknak megfelel, azzal kapcsolatban a vásárló részükre nem jelzett.”, amelyre a másodfokú hatóság a következő választ adta: „A jótállási jegyen való kicserélés tényének feltüntetési kötelezettsége az I/A/5. pontban került részletezésre. A kicserélés tényét a jogszabály kötelező rendelkezése folytán jogkövető módon, nem pedig a fogyasztó kérésére kell csak feltüntetni. A feltárt szabálytalanság tényét nem menti ki, hogy a későbbiekben megküldtek egy új jótállási jegyet a kicserélés időpontjával. A nyilatkozathoz csatolt jótállási jegy tartalmában nem egyezik meg azzal, amit a Kérelmezőnek javított jótállási jegy címen küldtek ki. A jótállási jegy tartalmának kijavítása pedig határozattal előírt kötelezettsége a társaságnak, annak teljesítése a feltárt szabálytalanságok tényét nem menti ki. A kötelező határozatban foglaltak utóellenőrzése során adhat alapot arra a javított jótállási jegy, hogy ne kerüljön újabb felelősségrevonásra a társaság. A jótállási jegy szabálytalanságait nem a fogyasztónak kell jeleznie a társaság felé, önkéntes jogkövető üzletpolitikát folytatva maguk is észlelhetik a szabálytalan tartalmakat, ezért is lehet szükségeszerű a jótállási jegyek időszakos felülvizsgálata a gyártó/forgalmazó által.”

„Előadták továbbá nyilatkozatukban, hogy a fogyasztó panasza előtt értetlenül állnak, mivel az ügy a hatóság hatáskörébe nem tartozó egyedi polgári ügy, másrésről a vita rendeződött a termék cseréjével. Tevékenységüket

a hatályos előírásoknak megfelelően végzik, a beérkezett panaszokat kivizsgálják, a jogos vásárlói panaszok rendezésre kerülnek. A céget hatósági eljárásban még nem szankcionálták és jogos vásárlói panasz okán perben el nem marasztalták. Kérik az eljárást megszüntetni.”; a másodfokú hatóság reflexiója: „A fentiekben részletezett szabálytalanságok vizsgálata fogyasztóvédelmi hatáskörbe tartozik. A hatóság nem a szavatossági jogok érvényesíthetősége, vagy annak számonkérése kapcsán járt el, hanem a minőségi kifogás intézésére, jegyzőkönyv felvételére, a jótállási jegy kezelésére vonatkozó rendelkezések megsértése okán. Nem alapos arra való hivatkozásuk, hogy terhükre a fogyasztóvédelmi hatóság nem járt el. Budapest Főváros Kormányhivatala Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztálya 2016. február 16-án kelt BP/FOGY/1591-2/2016. számú határozatában részben ugyan ezen szabálytalanság miatt, az 5 munkanapon belüli igényérvényesíthetőségről való nyilatkozat elmulasztása kapcsán alkalmazott kötelező határozatot. Jelen döntése kapcsán tehát az elsőfokú hatóság mérlegelési jogkörében eljárva, a fokozatosság elvét betartva alkalmazott kötelező rendelkezést és fogyasztóvédelmi bírságot a társaság terhére.”

A másodfokú határozat indokolásának I/B/2. pontja a társaság előzőekben idézett fellebbezésének értékeléséről szól: „A társaság nyilatkozatának értékelésével kapcsolatos másodfokú hatósági álláspont jelen határozat I/B/1. pontjában olvasható. A társaság nyilatkozattételének részletes indokolására sor került, ezáltal az ügyféli jogok nem sérültek. Az elsőfokú hatóság döntését saját hatáskörben nem módosította és nem vonta vissza, fellebbezésként terjesztette fel a társaság beadványát, mely érdemében elbírálásra került, s összességében az elsőfokú döntés megváltoztatását és a bírságösszeg megemelését indokolta.” „A társaság a másodfokú eljárás során további kiegészítéseket nem tett fellebbezéséhez, nyilatkozattételi jogával nem élt, ezért a meglévő iratok alapján a rendelkező rész szerint döntött a másodfokú hatóság. A Ket. 104. § (3) bekezdése alapján a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A fentiekben

foglaltak alapján további tényállás-kiegészítésre volt szükség, mely összességében a társaság terhére szóló határozat súlyosítását eredményezte.”

A másodfokú hatóság határozata indokolásának I/C. pontjában *reagált a kérelmező 2018. február 14-én kelt beadványára*: „A másodfokú szerv 2018. január 24-én kelt PE/ÜZ1/290/2018. számú levelében értesítette az elsőfokú hatóságot arról, hogy Kérelmező közvetlenül hozzá nyújtotta be 2018. január 5-én kelt beadványát a BP/FOGY/6254-2/2017. számú döntéssel kapcsolatban. Ennek nyomán az elsőfokú szerv BP/FOGY/378-5/2018. számú végzésével felhívta Kérelmezőt, hogy amennyiben beadványát az [...] Zrt. terhére szóló határozat kapcsán fellebbezésként nyújtotta be, úgy rója le a jogorvoslati eljárási illetéket. Kérelmező február 14-én kelt levelében kifejtette, hogy nem fellebbezéssel élt a határozat kapcsán, hanem felügyeleti intézkedés megtételét kérte, figyelemmel az elsőfokú hatóság mulasztásban megnyilvánuló jogsértésére, mivel kérelmei kapcsán nem mindenről rendelkezett döntésében. Ezért kérte az illeték lerovását előíró végzés saját hatáskörben történő visszavonását. Kérelmező beadványa fellebbezési határidőben került benyújtásra, többek között a másodfokú hatósághoz. A beadványban az elsőfokú határozat hiányosságait vitatta, tartalma szerint fellebbezésként volt értékelhető, figyelemmel arra, hogy jogerős határozatról még nem volt szó, a kérelem tekintetében pedig az elsőfokú hatóság részben eljárta a bepanaszolt társaság terhére. Az ügyfelek kérelmére rendelkezésre álló rendes jogorvoslati forma a fellebbezés, nem pedig a felügyeleti eljárás iránti kérelem, mely egyébként hivatalbóli jogorvoslati eszköz. A Kérelmező beadványai kapcsán az is értékelendő, hogy nem minden észrevétele minősült egyedi jogsérelemnek. Általános jellegű észrevételei (mint pl. a jótállási jegy és a minőségi kifogásról szóló jegyzőkönyv tartalmi kialakítása) elsősorban közérdekű bejelentésnek értelmezendők, melynek alapján maga az elsőfokú hatóság jogosult dönteni az eljárás hivatalbóli megindításáról, amennyiben a közérdekű bejelentő által jelzett problémák jellege, esetleges jogsértő volta a fogyasztókat hátrányosan érintheti. Jelen döntés kapcsán – függetlenül a fellebbezési illeték Ké-

relmező általi lerovásának tényétől – a Kérelmezőnek az ügyvel kapcsolatos észrevételeit érdemben megválaszolta a másodfokú hatóság, figyelemmel arra, hogy a Kérelmező által az elsőfokú határozattal kapcsolatban jelzett hiányosságokat az elsőfokú szerv hivatalból is észlelhette volna, és megtehetette volna a szükséges cselekményeket. A másodfokú hatóság álláspontja szerint abban az ügymenetben, amikor a Kérelmező első beadványa a társaság terhére szóló határozat felterjesztése előtt érkezett a hatósághoz, s abban az elsőfokú döntés érdemi vitatása történik, szükségszerű volt az elsőfokú hatóságot értesíteni arról, hogy fellebbezési határidőben a másodfokhoz, s nem hozzájuk érkezett a panaszos beadványa, a beadványt az elsőfokú szerv részére megküldve PE/ÜZ1/290/2018. számú levelünkben foglaltakat értékelve az elsőfokú hatóság jogszerűen adta ki a fellebbezési illeték lerovására szóló végzését. Figyelemmel a másodfokú döntés tartalmára, melyben a Kérelmező felvetései megválaszolásra kerültek, nem szükségszerű a BP/FOGY/378-5/2018. számú végzés saját hatáskörben történő visszavonása, ugyanakkor a kérelem érdemi elutasítására sem került sor.”

A másodfokú határozat indokolásának I/C. pontjában foglaltak kapcsán érdemes megemlíteni: e pont szerint is a PE/ÜZ1/290/2018. számú levél 2018. január 24-én kelt, az elsőfokú hatóság a forgalmazó („Társaság”) fellebbezését – a lerótt fellebbezési eljárási illetékkel – 2018. január 11-én felterjesztette, a fogyasztó („Kérelmező”) az elsőfokú határozatot – az említettek szerint – sem a bírságkiszabásról, sem a kötelezésekről szóló részében nem támadta (nem vitatta), az el nem bírált kérelmei vonatkozásában szerette volna elérni a hatóság eljárását, fellebbezési eljárási illetéket ezen körülmények mellett – egyáltalán – nem rótt le (a végzés kapcsán sem); a fogyasztó 2018. január 5-ei beadványa a másodfokú határozat indokolása I/C. pontjának negyedik bekezdésében „tartalma szerint fellebbezésként volt értékelhető”-nek nevezetik („figyelemmel arra, hogy jogerős határozatról még nem volt szó”, „az elsőfokú hatóság részben eljárta”), ugyanakkor ld. uo. ötödik bekezdés: „Általános jellegű észrevételei [...] elsősorban közérdekű bejelentésnek értelmezendők”, és „a kérelem érdemi elutasítására sem került sor”

szövegrész „kérelem” szava, továbbá a másodfokú hatóság a forgalmazó fellebbezésére tekintettel változtatta meg az elsőfokú hatóság határozatát (a felügyeleti szerv a forgalmazó fellebbezésére tekintettel nem hozott döntést – ld. FSTR/3742-1/2018-NFM); a Ket. 20. § (2) bekezdés első mondata szerint felügyeleti intézkedésnek (utasításnak – felügyeleti szerv általi utasításnak) *kérelem* alapján is helye van (ld. Ket. 20. §-ához fűzött indokolás: „[...] ha a közigazgatási hatóság határidőben nem jár el, a felügyeleti szervnek *intézkednie* kell a mulasztás megszüntetése érdekében.” „Ha a mulasztás megszüntetésére irányuló első *intézkedés* nem jár eredménnyel, [...]” – kiemelés: H. A.), a fogyasztó nem „felügyeleti eljárás”-t, hanem „felügyeleti intézkedés”-t írt [ld. Ket. 20. § (2) bekezdés első mondata szerinti utasítás]; a másodfokú hatóságnak a PE/ÜZ1/290/2018. számú levél, az elsőfokú hatóságnak a BP/FOGY/378-5/2018. számú végzés meghozatalakor tudnia kellett, hogy a másodfokú hatóságnak a forgalmazó fellebbezését akkor is el kell bírálnia, ha a fogyasztó nem ró le fellebbezési eljárási illetéket (ha pedig a forgalmazó visszavonta volna a fellebbezését, akkor felügyeleti intézkedésnek – *utasításnak* – lett volna helye); annak érdekében nem kell leróni fellebbezési eljárási illetéket, hogy az elsőfokú hatóság eljárjon azon kérelmek tekintetében, amely kérelmek vonatkozásában jogellenesen nem járt el (a fogyasztónak nem egy kérelme volt; azon kérelmek tekintetében, amely kérelmek vonatkozásában az elsőfokú hatóság nem járt el, jogellenes hallgatásról van szó); azt, hogy a kérelem fellebbezés-e vagy felügyeleti intézkedés (utasítás – azaz nem felügyeleti eljárás) iránti kérelem, nem az dönti el, hogy a kérelmet a fellebbezési határidőn belül vagy azon kívül terjesztik elő (a fellebbezési határidő a fellebbezésre vonatkozik, arra, hogy a fellebbezést azon belül lehet előterjeszteni, az aktus fajtáját nem a fellebbezési határidőn belülség vagy kívülség dönti el); a szóban forgó aktus (fogyasztói kérelem) jogi természete (fajtája) szempontjából – vagyis annak, hogy az fellebbezés-e vagy felügyeleti intézkedés (utasítás) iránti *kérelem* – véleményem szerint annak van jelentősége, hogy az elsőfokú határozat a fogyasztó által – az említettek szerint – nem sérelmezett (azt sem a bírsággiszabásról, sem a

kötelezésekről szóló részeiben nem támadta), a fogyasztó azt sérelmezte, hogy az elsőfokú hatóság nem minden kérelmét bírálta el (az el nem bírált kérelmeit nem bírálta el), ami jogellenes hallgatásnak (mulasztásnak) minősül; a sérelmezett döntést megelőző eljárás megvizsgálása (a fellebbezési eljárásban) feltételezi a sérelmezett döntést, ami a jelen esetben a fogyasztó részéről – véleményem szerint (úgy tűnik, hogy inkább) – nincsen, mert az elsőfokú hatóság által el nem bírált fogyasztói kérelmek tekintetében az elsőfokú hatóság nem hozott döntést [a fogyasztó a szóban forgó – 2018. január 5-ei – *kérelmével* megelégedett volna az elsőfokú határozat jogerőre emelkedésével és a felügyeleti szerv általi *utasítással* – az elsőfokú hatóság hatáskörét az elsőfokú hatóság gyakorolta volna, a *forgalmazói fellebbezés* azonban „közbeszólt”; a forgalmazó sérelmezte, támadta, vitatta az elsőfokú határozatot – fellebbezett –, ezért az elsőfokú határozatot megelőző eljárás a másodfokú hatóság által (fellebbezési eljárásban) megvizsgálható és megvizsgálandó volt, s így az elsőfokú hatóság jogellenes hallgatását a másodfokú hatóság által orvosolni lehetett – ld. Ket. 104. § (3) bekezdés, 105. § (2) bekezdés; ahhoz, hogy a másodfokú hatóság orvoslása mennyiben volt teljeskörű, ld. a fogyasztó másodfokú határozattal szembeni kérelmét]. Mondható ugyan, hogy a 2018. január 5-ei beadvány 5. pontja a határozatot (annak indokolását) támadja (fellebbezés), ezért – e tekintetben – a fellebbezési eljárási illeték lerovására felhívó végzésnek helye van, azonban a beadvány egyéb (domináns) részei az el nem bíralt kérelmek elbírálása érdekében jelennek meg, a forgalmazó a fellebbezési eljárási illeték lerovásával fellebbezéssel élt, a 2018. január 5-ei fogyasztói beadványban foglaltak hivatalból is figyelembe veendő; ha pedig a forgalmazó visszavonta volna a fellebbezését, a 2018. január 5-ei beadványban foglaltakat a felügyeleti szerv általi utasítás kapcsán kellett volna figyelembe venni [vö. Ket. 104. § (4) bekezdés]. Mindenesetre a fogyasztónak a másodfokú határozat meghozatalához a forgalmazói fellebbezésnek és a 2018. február 14-ei fogyasztói beadványnak is köszönhetően – a közigazgatási hatósági eljárás kérelmi „útjaiban”, „útvesztőiben” „lavírozva” (elkerülendő fellebbezési eljárási illeték lerovását) – végülis nem kellett

lerónia fellebbezési eljárási illetéket; a másodfokú határozat indokolásából azonban kitűnik, hogy a másodfokú hatóság a 2018. január 5-ei fogyasztói beadványt annak 5. pontja nélkül is (2018. január 24-én) fellebbezésnek minősítette volna, ami a kifejtettek szerint – a jogállamiság alkotmányos követelménye (a hatáskörelvonás tilalma) szempontjából is – vitatható, de a 2018. február 14-ei fogyasztói beadvány kapcsán „kérelem”-be ment volna át. Megemlítendő, a Ket. 105. § (5) bekezdése alapján e § (1)–(3) bekezdése szerinti döntést közölni kell a fellebbezővel és azzal, akivel az elsőfokú döntést közölték, vagyis a másodfokú határozatot a fogyasztóval akkor is közölni kell, ha a kérelem nem fellebbezés, hanem felügyeleti szervi utasítás iránti kérelem, és akkor is, ha egyáltalán nincs fogyasztói kérelem, mert az elsőfokú határozatot – mint közlendőt – közölték vele (a másodfokú határozaton „A döntésről értesül:”-részben nem szerepel a fogyasztó).

A másodfokú határozat indokolásának III. pontja a „Kiszabott jogkövetkezmények alapjául szolgáló jogszabályhelyek”-et [Fgytv. 47. § (1) bekezdés (vastagon kiemelve: b)-c), i) pont/, (2)–(4) bekezdés, 47/C. § (1) bekezdés, Kkvtv. 12/A. § (1) bekezdés], IV. pontja a „Mérlegelési szempontok”-at [Fgytv. 47. § (5) bekezdés, Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont ec) alpont, Kkvtv. 3. § (1) bekezdés, 12/A. § (1) bekezdés, Ket. 105. § (1) bekezdés], V. pontja a „Hatásköri és illetékességi szabályok”-at [NGM rendelet 8. § (1)–(2) bekezdés, Korm. r. 7/B. § (1) bekezdés, Fttv. 10. § (1), (3) bekezdés, Fgytv. 45/A. § (1) bekezdés /vastagon kiemelve: a), d) pont/, (2) bekezdés, (3) bekezdés /vastagon kiemelve: a), d)-e), g) pont/, 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. 1. § (4) bekezdés], VI. pontja a „Záró rendelkezések”-et [Ket. 105. § (1) bekezdés, 109. §, Ákr. 132-138. §, 143. § (2) bekezdés, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 12. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés, 37. §, 45. §, Itv. 32. § (1) bekezdés, 45/A. § (1) bekezdés, 62. § (1) bekezdés h) pont, az elektronikus kapcsolattartás szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1)–(2) bekezdés, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 605. §, 608. §, 611. §] tartalmazza.

II. A fogyasztó másodfokú határozattal szembeni kérelme

A fogyasztó 2018. április 5-én elektronikus beadványában – citálva a fentiekben már idézett Ket. 115. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés, Ákr. 121. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés, 143. § (1) bekezdés – kérte a felügyeleti szervet, hogy a másodfokú hatóság PE/002/40-8/2018. ügyiratszámú, 2018. március 10-ei, részére 2018. március 22-én kézbesített, csatolt határozatát az alábbiakban foglaltak szerint – az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal – változtassa meg. Hivatkozásként előadta továbbá, hogy: a 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés d) pontja és 5. § (1) bekezdése alapján a fővárosi és megyei kormányhivataloknak és a járási hivataloknak a fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti feladatainak, valamint a termékek biztonságosságának és megfelelőségének ellenőrzésével összefüggő, jogszabályban meghatározott feladatköreinek gyakorlásával összefüggésben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § f)-i) pontjában meghatározott, valamint a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket szakmai irányító miniszterként a fogyasztóvédelemért felelős miniszter gyakorolja; az 1. § (1) bekezdés d) pontja kimondja, hogy fogyasztóvédelmi hatóságként a Kormány – a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörbe tartozó ügyek kivételével – közigazgatási hatósági ügyekben a fogyasztóvédelemért felelős minisztert jelöli ki; a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 109. § 9. pontja alapján a nemzeti fejlesztési miniszter a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagja.

A másodfokú hatóság fenti számú határozata – a fogyasztói álláspont értelmében – az alábbiak szerint jogszabálysértő.

1. A határozat 7. oldalán szereplő következő mondat téves: „A Ptk. szerinti termékszavatossági igény érvényesítése esetén a vállalkozás helyett a dolog gyártóját terhelik a rendelet szerinti kötelezettségek.”; ez a mondat azért téves, mert a termékszavatosság szabályozása szerint a fogyasztó választhat: a forgalmazóval (a határozat szerinti mondatban: vállalkozással) vagy a termék előállítójával szemben érvényesít termékszavatossági igényt [ld. Ptk.

6:168. § (2) bekezdés: ezen alcím alkalmazásában gyártónak minősül a termék előállítója és forgalmazója; Ptk. 6:168. § (3) bekezdés a)-b) pont „forgalmazta” és „forgalomba hozatalának” szövegrésze; Ptk. 6:169. § (2) bekezdés „forgalomba hozatalától” szövegrésze; NGM rendelet 1. § (2) bekezdés „is” szava: e rendelet vállalkozásra vonatkozó szabályait a Polgári Törvénykönyv szerinti termékszavatossági igény érvényesítése esetén a dolog gyártójára is megfelelően alkalmazni kell; a másodfokú hatóság a kifogásolt mondatban „gyártó” alatt csak a termék előállítóját érti (ld. „a vállalkozás helyett” szövegrész), ami súlyosan téves, sérti a Ptk. és az NGM rendelet citált rendelkezéseit; magának a másodfokú hatóságnak a mondata jogszabályi rendelkezéseket sértve megtévesztő (ami különösen súlyos), ezért az megfelelően megváltoztatandó.

A Ptk.-nak a termékszavatossághoz fűzött indokolása a következőket tartalmazza: „A törvény bevezeti a gyártónak a termék hibája miatti közvetlen, szavatossági természetű helytállását a fogyasztóval szemben. A termékszavatosság alapját képező termékhiba fogalma nem teljesen azonos a hibás teljesítés fogalmával. Termékhibáról akkor van szó, ha az eladott ingó dolog (*tipikus esetben: tartós fogyasztási cikk*) nem felel meg a gyártó általi forgalomba hozatalakor hatályos minőségi követelményeknek, vagy nem rendelkezik a gyártó által adott leírásban szereplő tulajdonságokkal. A hibás teljesítéshez hasonló viszont, hogy a gyártó csak azokért a hibákért tartozik helytállni, amelyek akkor keletkeztek, amikor a termék még az ellenőrzése alatt állt. A termékszavatosság vállalkozás által forgalomba hozott ingó dolgokra (termékekre) terjed ki, és – noha az érintettek között nem áll fenn szerződéses jogviszony – biztosítja, hogy a fogyasztó a termék hibája miatti egyes kellékszavatossági igényeit közvetlenül a gyártóval szemben érvényesíthesse. A termékszavatosság kizárólag a hiba természetbeni orvoslására szolgál: elsősorban kijavítására, másodsorban – ha a kijavítás nem lehetséges – kicserélésre ad igényt a fogyasztónak. *Gyártónak a törvény – a termékfelelősségi szabályokhoz hasonlóan – nem csak a termék előállítóját tekinti, hanem a forgalmazóját is.* A termékszavatossági helytállás – eltérően a kellékszavatosságtól – nem feltétlen, hanem a termékfelelősségi ki-

mentési okokhoz hasonló okok alapján kimentést biztosít a gyártónak és a forgalmazónak. A termékszavatosság és a kellékszavatosság egymás mellett létező polgári jogi igény, amelyeket azonban ugyanazon hiba miatt – természetesen – egyszerre nem lehet érvényesíteni. A fogyasztó az adott helyzet lehetőségei alapján maga döntheti el, hogy egy adott hiba miatti szavatossági igényét melyik eszközzel és *kivel szemben* érvényesíti: kellékszavatossági igényt támaszt szerződő partnerével (az eladóval) szemben, vagy pedig *termékszavatossági igényt* a gyártóval vagy a forgalmazóval szemben. Eredményes igényérvényesítés esetén az érvényesített hiba tekintetében a párhuzamos igény is megszűnik. Az egyik út sikertelensége viszont nem zárja ki, hogy a fogyasztó igényét a másik jogcímen érvényesíthesse, ha annak feltételei fennállnak. *Termékszavatossági kötelezettsége teljesítése esetén* a termék kijavított részére vagy a kicserélt termékre a szerződő partner kellékszavatossági kötelezettsége megszűnik, ez a kötelezettség a továbbiakban a gyártót *vagy a forgalmazót fogja terhelni*. A törvény a termékszavatossági igény érvényesítéséhez kétéves jogvesztő határidőt biztosít, amelyet a terméknek a gyártó általi forgalomba hozatalától kell számítani. A kellékszavatossági igénytől eltérő megoldást: jogvesztő határidő alkalmazását az indokolja, hogy a gyártó nem áll jogviszonyban a fogyasztóval, vagyis termékszavatosság előírása a szerződési jogviszony relatív szerkezetének áttörését jelenti. Emiatt indokolt a helytállást szigorúbb időhatárok közé szorítani, és meghatározott idő elteltével a bizonytalan jogi helyzetet végleg lezárni. Ha a kétéves határidőn belül a termék gazdát cserél, a termékszavatossági igény az új tulajdonost illeti meg.” [dőlt betűs kiemelések: fogyasztó].

A Ptk.-nak a termékszavatossághoz fűzött indokolása is egyértelműen, szó szerint mutatja egyrészt azt, hogy termékszavatosság esetében az eladott ingó dolog *nemcsak tartós fogyasztási cikk lehet*, szemben a szóban forgó kötelező jótállás alá eső fogyasztási cikkekkel, hanem egyéb fogyasztási cikk is (ld. „tipikus esetben” szövegrész: tipikusan, azaz nem minden esetben); másrészt pedig azt, hogy a fogyasztó a termékszavatossági igényét nemcsak a termék előállítójával, hanem forgalmazójával szemben is érvényesítheti.

2. A határozat következő mondata is téves: „Kérelmező arra való utalása, hogy a »termék« szó használata is helytelen, nem alapos.”; ez a mondat azért téves, mert az NGM rendelet szerinti igények [ld. NGM rendelet 1. § (1) bekezdés: kellékszavatosság, termékszavatosság, kötelező jótállás] körében megjelenő konkrét igényhez (a jelen esetben a jótállási igényhez) kell igazodnia a konkrét jegyzőkönyv szóhasználatának; a vállalkozás megteheti, hogy az igényfajtákhoz (az NGM rendelet szerint: kellékszavatosság, termékszavatosság, kötelező jótállás) igazodó jegyzőkönyvnyomtatványokat rendszerezít, illetve – miként a 2017. október 31-ei beadványban, valamint a Gazdaság és Jog 2017/12. számában megjelent hivatkozott írásban is szerepel – „/” jellel egy nyomtatványfajtát alkalmaz, és azt is, hogy minden egyes igényintézésnél egyedileg (nem nyomtatványon) készíti el, veszi fel a jegyzőkönyvet, de mindegyik esetben a szóhasználatnak igazodnia kell az igényfajtához, annak jogszabályi szóhasználatához („/” jeles megoldás esetén a konkrét ügyben nem alkalmazandó szövegrészek – a jelen esetben pl. a „termék” szó – áthúzandók), a szóban forgó esetben a jótálláshoz – a jótállási igényhez – a „tartós fogyasztási cikk”, azaz nem a „termék” szó tartozik (ld. a fenti 1. pontban: *a termékszavatosság esetében nemcsak tartós fogyasztási cikkről van szó*), miként erre a 2017. október 31-ei beadványban, valamint a Gazdaság és Jog 2017/12. számában megjelent említett írásban is felhívatott a figyelem [kétségtelen, a „termék” szó tágabb kifejezés, mint a „tartós fogyasztási cikk”, azaz a „tartós fogyasztási cikk” is „termék” – mind a Ptk. termékszavatossága körében, mind az Fgytv. alkalmazásában; ld. Fgytv. 2. § f) pont: „termék: minden birtokba vehető forgalomképes ingó dolog – ide nem értve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt – és a dolog módjára hasznosítható természeti erő”]; a jótállás esetében a „termék” szó megtévesztő (a fogyasztó azt hiheti, például a „jegyzőkönyvfelvételt” követően, egy későbbi időpontban sorra kerülő vásárlás alkalmával – a „jegyzőkönyvnyomtatványt” már olvasva, ismerve –, hogy jótállás esetében nemcsak „tartós fogyasztási cikk”-ről van szó), sérti a Korm. r. 1. § (1)–(4) bekezdés, 2. § (2) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 3. § (3) bekezdés b) és d) pont, 5. § (2) bekezdés, 5. § (3)

bekezdés c) pont, 6. § (1) bekezdés, 7. §, 7/A. §, 9. § szóhasználatát (ld. „tartós fogyasztási cikkekre”, „fogyasztási cikk”, „fogyasztási cikkre”, „fogyasztási cikkel”, „fogyasztási cikkbe”, „fogyasztási cikket”, „fogyasztási cikkek” szövegrészek); mind a vállalkozásnak, mind a hatóságnak a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések szerinti szóhasználatot kell élnie, sem a vállalkozás, sem a hatóság nem téveszthet meg más jogalanyt (különösen súlyos, ha maga a hatóság dezinformál), a szóban forgó nyomtatványbeli szóhasználatok a fogyasztók jogos érdekeit sértik, a szóhasználatnak nemcsak a „minőségi kifogás rendezése” szempontjából van jogi relevanciája (a nem pontos szóhasználat tágabb összefüggésben is kifejti negatív, rossz hatását, amelynek előidézése jogellenes, elfogadhatatlan); a fogyasztói vélemény szerint a helyes, pontos szóhasználat – jogilag releváns módon – mellőzhetetlen (jótállás esetében a „termék” szó tág, nem pontos, a „tartós fogyasztási cikk” nem „azonosítható” a „termék”-kel, mert a kifejtettek szerint e két fogalom nem azonos, nem egyező – természetesen a nyomtatványon „/” jellel szabad operálni, az alkalmazás során a mellőzendő szavakat áthúzni), a másodfokú hatóság határozatának támadott része (ld. határozat 7. oldal „Kérelmező arra való utalása” kezdetű bekezdés) megfelelően megváltoztatandó.

A szóban forgó eseti körben a „tartós fogyasztási cikk” szövegrész használatának szükségességét a „termék” fogalmának a jelenleg hatályos magyar jogrendszerben létező eltérő meghatározásai is indokolják; például: az Fttv. 2. § c) pontjában a „termék” definíciója különbözik az Fgytv. idézett „termék”-definíciójától; az Fttv. 2. § c) pontja szerint termék: minden birtokba vehető forgalomképes ingó dolog, ideértve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket [ld. még pl. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 2. § 21. pont: „termék: minden birtokba vehető forgalomképes ingó dolog, ide nem értve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőt”; a „termék” jogszabályi fajtáiról már nem is beszélve; ld. pl. Kertv. 2. § 20. pont, a gazdasági reklámtevékenység

alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § a) és n) pont].

3. A határozat következő bekezdésében említett „Jótállást vállaló” szövegrész nemcsak a határozatban említett ok miatt helytelen, megtevesztő, jogellenes, hanem – miként például a 2017. október 31-ei beadványban és a Gazdaság és Jog 2017/12. számában megjelent hivatkozott írásban is említésre került – amiatt is, mert *kötelező jótállás esetében nem vállalásról van szó; a kifogásolt megfogalmazás sérti a Korm. r. 1. § (1) bekezdését [ld. még pl. uo. (2) bekezdés].*

4. A fogyasztó a 2017. október 31-ei beadványban a „(*mindennemű ügyintézés a Garanciális Javító közvetlenül a Vásárló felé tartozik rendezni.)” szövegrész nyomtatványban szerepeltetését is kifogásolta, *a másodfokú hatóság azonban erre nem tért ki, ezért a másodfokú hatóság határozata e tekintetben kiegészítendő, a beadványban foglaltak szerint megváltoztatandó; ld. „A fentiek alapján a »(*mindennemű ügyintézés a Garanciális Javító közvetlenül a Vásárló felé tartozik rendezni.)« szövegrész szerepeltetése ugyancsak helytelen, megtevesztő. A már említettekén túl: mivel a fogyasztó dönti el, hogy a vállalkozásnál (forgalmazónál) vagy közvetlenül a vállalkozás által a jótállási jegyen feltüntetett javítószolgáltatásnál érvényesíti a kijavítás iránti igényét, a »mindennemű ügyintézés« a »javítószolgáltatás felé történő továbbítás« esetén sem telepíthető át a javítószolgáltatásra (a fogyasztó a forgalmazónál érvényesítette a kijavítás iránti igényét).”* szövegrész. Azt, hogy a hatóság hallgatásával szemben miért kell fellépni, a fogyasztó a 2018. január 5-ei beadványban (is) kifejtette.

5. A fogyasztói álláspont szerint a jótállási jegy első oldalán – nagy betűkkel – szereplő azon mondat, hogy „A VÁSÁROLT TERMÉKRE 1 ÉV JÓTÁLLÁST VÁLLALUNK.”, *jogilag releváns módon megtevesztő: sérti az Fttv. 3. § (1) bekezdését [vö. uo. (2)–(4) bekezdés, melléklet 10. pont]. A másodfokú hatóság határozatában szereplő vonatkozó érvekkel szembeni érvei a következők: a „vállalunk” szó nem kötelező (nem jogszabályi rendelkezésen alapuló), hanem szerződéses jótállást jelent; az idézett mondat a jótállási jegy első oldalán és nagy betűkkel szerepel, amely mögött eltörpül a másodfokú hatóság határozatának 8. oldalán citált jótállási jegy-szövegrész, mert az a jótállási jegy második, behajtott oldalán, kis méretű*

betűkkel szerepel, és a „vállalunk” a kötelezőn felül értendő [grammatikailag, logikailag – az Fttv. szerinti „átlagfogyasztó” esetében is, és a fogyasztó számára kedvezőbb értelmezés elfogadásának követelménye szerint is – vö. pl. Ptk. 6:86. § (2) bekezdés]; maga a másodfokú határozat tartalmazza a 9. oldalon, hogy: „[...] átlagfogyasztó azonban – a bevett túlzások kivételével – nem kételkedik a tájékoztatások szavahihetőségében, [...]” (ld. a határozat 9. oldalán a teljes második bekezdést); a jótállási jegy „két tájékoztatás”-ának „együttes értékelése” esetében is: a „vállalás” a „kötelező”-höz képest többletet („plusz”-t) jelent, akkor is, ha az „átlagfogyasztó” (meg)ismeri a vonatkozó kötelező jótállási rendelkezést; ha és amennyiben nincs „megkülönböztető jellege az információnak” (a „vállalásnak”, „vállalunk”-nak), az – a „felhang” hiánya – a megtevesztést erősíti, mert a „vállalunk” és a másik „tájékoztatás” is – az említettek szerint – jelen van a jótállási jegyben (ha van „felhang”, ha egyértelmű, hogy plusz egy év jótállásról van szó, akkor a tájékoztatás nem megtevesztő, viszont ha a kérdéses mondat – a másik „tájékoztatás” mellett – nem egyértelmű, miként a jelen esetben, akkor a tájékoztatás megtevesztő); a jótállási jegy átadására nemcsak a tartós fogyasztási cikk vásárlását követően kerülhet sor, mivel azt a fogyasztó a szerződéskötést megelőzően is elkérheti (tájékozódás végett – tehát a „vállalunk” már ekkor megtevesztő hatással bír), illetőleg a jótállási jegy további, ugyanolyan fajta fogyasztási cikk vonatkozásában befolyásolhatja a fogyasztó ügyleti döntését, azaz „a fogyasztó érdemi döntésére” – a következő vásárlás alkalmával (is) – „kiható jelleggel bír” [vö. Fttv. 3. § (2) bekezdés; az „(is)” arra utal, hogy a fogyasztó a „vállalás”-ban bízva – a Korm. r.-et ismerve – a második egy évben érvényesíti jótállási igényét].

Ha arról van szó, hogy a vállalkozás a kifogásolt mondattal a Korm. r. szerinti jótállási időtartamot jeleníti meg, akkor az Fttv. mellékletének (ún. feketelistájának) 10. pontjában szereplő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat („A fogyasztók törvényes jogainak olyanként való bemutatása, mintha azok a vállalkozás ajánlatának sajátosságai lennének.”) valósul meg, amely esetben a mérlegelést a törvényhozó elvégezte (ld. Fttv. általános indokolás

I. 1., 3. §-hoz és melléklethez fűzött indokolás; VJ/78/2016. indokolás 15.: „Egyebekben amennyiben nem jelentene többet, akkor az eljáró versenytanács álláspontja szerint az eljárás alá vont megvalósította volna az Fttv. mellékletének 10. pontja szerinti – minden egyéb körülményre tekintet nélkül tilalmazott – azon tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot, miszerint tilos a fogyasztók törvényes jogainak olyanként való bemutatása, mintha azok a vállalkozás ajánlatának sajátosságai lennének.”, és 147–148., 161–167., 173–174., 193.).

6. A másodfokú hatóság határozata az NGM rendelet 5. §-a vonatkozásában jogszabálysértő, mert figyelmen kívül hagyja a „legfeljebb” szót: a másodfokú hatóság az NGM rendelet 5. §-át oly módon alkalmazta – noha a határozat a „legfeljebb” szóval szó szerint tartalmazza azt (ld. határozat 10. oldal második bekezdés), mintha az nem tartalmazná a „legfeljebb” szót (ld. határozat 10. oldal negyedik bekezdés: „Ha az azonnali csere azért nem lehetséges, mert a fogyasztási cikk átmenetileg nincs a forgalmazó üzletében vagy raktárában, úgy a forgalmazónak törekednie kell a Korm. rendelet szerinti kicserélés tizenöt napos határidejének megtartására.” – vagyis elhagyta a „legfeljebb” szót); e §-ról úgy szól, mintha abban az állna, hogy a vállalkozásnak törekednie kell arra, hogy a kijavítást vagy kicserélést tizenöt napon belül elvégezze, holott e §-ban a következő mondat szerepel: „A vállalkozásnak törekednie kell arra, hogy a kijavítást vagy kicserélést legfeljebb tizenöt napon belül elvégezze.”. Az NGM rendelet 5. §-a a „legfeljebb” szó nélkül valóban úgy lenne értelmezhető, ahogyan azt a másodfokú hatóság tette, amely jól mutatja azt, hogy a „legfeljebb” szó értelme, jelentősége, való tartalma abban áll, hogy a tizenöt nap kijavítás vagy kicserélés nélkül történő eltelte esetén a vállalkozás megsérti az NGM rendelet 5. §-át. Az által, hogy az NGM rendelet 5. §-ában szerepel a „legfeljebb” szó, e §-nak nyilvánvalóan nem lehet ugyanaz az értelme, tartalma, mintha nem lenne benne ez a szó.

A másodfokú határozat amiatt is jogszabálysértő, mert az NGM rendelet 5. §-a szerinti *törekvés kötelezettség teljesítése nem bizonyított* (október 22-től november 16-ig 26 nap van); a másodfokú hatóság e tekintetben nem szerzett be bizonyítékot [vö. Ket. 72. § (1) bekezdés e)

pont ea) alpont], hanem megelégedett annyival, hogy: „a minőségi kifogás jegyzőkönyvezése után pedig továbbították a kifogást a gyártó felé, akinek közreműködésével végül november 16-án került sor a cserére.” (másodfokú határozat 10. oldal), valamint a vállalkozás azon előadásával, hogy „A Vásárló panaszbejelentését ezt követően azonnal továbbítottuk a Gyártó/Garanciális Javítószolgálat részére az eset kivizsgálása és a garanciális csere elvégzése érdekében.” (2017. december 6-ai vállalkozási beadvány 1. oldal, vö. másodfokú határozat 13. oldal); az nem tisztázott, nem bizonyított, hogy a vállalkozás a kicserélés érdekében mikor, miként, mennyiben járt el a gyártónál, például mikor „továbbították a kifogást a gyártó felé”; a hatóság részére e tekintetben – a vállalkozás mentesüléséhez – rendelkezésre kellett volna állnia a vállalkozástól származó szükséges bizonyítéknak (a vállalkozás pusztán előadása ehhez kevés); a vállalkozásnak kell bizonyítania, hogy eleget tett a törekvés kötelezettségének, mert az NGM rendelet 5. §-ának a vállalkozás a kötelezettje, címzettje [ld. Ket. 105. § (2) bekezdés: „Ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.”; vö. pl. uo. 51. § (2) bekezdés első mondat, 52. § (1) bekezdés].

A másodfokú határozat azt tartalmazza, hogy: „A másodfokú hatóság tehát az iratok felülvizsgálata folytán megállapította, hogy a Társaság törekvése nem vitatható a panasz rendezése kapcsán, a kifogás rendezése nem indokolatlanul, és nem hosszabb időn keresztül húzódott, olyan körülmények az ügy kapcsán nem merültek fel, melyek e tekintetben (15 napos, illetve 3 munkanapos határidő betartására való törekvés) is indokolnák a Társaság felelősségrevonását.” (határozat 10. oldal, vö. uo. 16. oldal); a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontját is sértve arról nem szól, hogy a hatóság konkrétan mely irat alapján jutott erre a következtetésre, a vállalkozás törekvés kötelezettségének teljesítése miben áll. Az NGM rendelet 5. §-a szerint a vállalkozás nem teheti meg például azt, hogy a 15. napon intézkedik a kijavítás, illetve kicserélés érdekében, mondván,

hogyan azon a napon el tudja végezni azt, mert a „legfeljebb” szó követelményéből nem ez következik, hanem az, hogy a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül járjon el a kijavítás, illetve kicserélés végett, és ha a kijavítást, illetve kicserélést tizenöt napon túl végzi el, akkor megsérti az NGM rendelet 5. §-át. Azt, hogy „a Társaság törekvése nem vitatható”, „a kifogás rendezése nem indokolatlanul, és nem hosszabb időn keresztül húzódott”, a tényállás tisztázásával lehet eldönteni, mert például, ha a vállalkozás egy héten keresztül nem járt el a kicserélés érdekében, pedig – a rendelkezésére álló apparátusával – nyilvánvalóan megtehetné volna, akkor nem tett eleget a szóban forgó törekvési kötelezettségének, a kicserélés indokolatlanul húzódott, és a „hosszabb idő” is ettől függően értendő.

A vállalkozás felelősségre vonását az NGM rendelet 5. §-ának megsértése miatt a következők indokolják: a) a vállalkozás tizenöt napon túl végezte el a kicserélést, pedig arra legfeljebb tizenöt napon belül sor kellett volna, hogy kerüljön; b) a vállalkozás az eljárás során nem bizonyította törekvési kötelezettségének teljesítését. A hatóságnak a határozatához, a vállalkozás felelősségre vonásához nem a „körülmények” „felmerülését” kell várnia, hanem az NGM rendelet 5. § kötelezettje (címezettje) bizonyításának hiányát kell alapul vennie.

Az NGM rendelet 5. §-ának megsértése vonatkozásában sincsen jelentősége annak, hogy a forgalmazó vállalkozás önhibáján kívül (pl. a gyártó hibája miatt) nem végzi el legfeljebb tizenöt napon belül a kicserélést, illetve nem tesz eleget a törekvési kötelezettségének (az így keletkezett kárát – vö. pl. fogyasztóvédelmi bírság kiszabása – a Ptk. szabályai szerint a jogellenesen kárt okozó harmadik személlyel szemben érvényesítheti). A Ket. 1. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságnak hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében kell gyakorolnia, az NGM rendelet 5. §-ában előírt cél pedig a legfeljebb tizenöt napon belüli teljesítés, ezen belüli törekvéssel.

7. A másodfokú határozat 11. oldalának utolsó bekezdésében szerepel: „Azzal, hogy a garanciális munka elvégzéséről szóló munkalapban az a kikötés szerepel, hogy további követeléssel az ügyfél nem léphet fel, sérülhet

az Fttv. 6. § (1) bekezdésének i) pontja. Ugyanakkor a becsatolt iratokból nem egyértelmű, hogy ezt a tájékoztatást melyik vállalkozás érdekében helyezték el az iraton, melyik vállalkozás adta ki. Nem kifejezett, hogy a további követelésekről szóló korlátozó tájékoztatás mit takar valójában (pl. további kártérítési igény a már kicserélt termék vonatkozásában – melynek feltüntetése nem ütközik fogyasztóvédelmi előírásba), a munkalap átadásával és annak tartalmával kapcsolatban pedig kötelező jogi rendelkezés nincs, ezért jelen esetben fogyasztóvédelmi felelősségrevonásnak nincs kellő alapja.” (vö. másodfokú határozat 17. oldal első bekezdés).

A hatóság álláspontjával szembeni *fogyasztói érvek* a következők: a *munkalapot* a forgalmazó vállalkozás által elvégzett kicserélés során (2017. november 16-án) írást alá, és utóbb (2017. november 22-én) a forgalmazó vállalkozás küldte meg azt e-mailen (ld. pl. 2017. november 17-ei és 23-ai fogyasztói beadvány); a szóban forgó kicserélés vonatkozásában a szerződéses jogviszonyban a hibásan teljesítő vállalkozás (a másodfokú határozatban: Társaság) és a fogyasztó (a másodfokú határozatban: Kérelmező) áll egymással szemben; a kicserélést a vállalkozás (Társaság) végezte el, a munkalap kifogásolt szövegrésze szempontjából sincsen annak jelentősége, hogy a cserebútort a vállalkozás alkalmazottai vagy alvállalkozójának alkalmazottai szállították; a csatolt munkalap – jól olvashatóan – tartalmazza: „A bizonylatot a garanciális ügyintéző köteles az átadást követően átvevővel aláírni és [forgalmazói] ügyintéző részére átadni. A garancia teljesítését garanciális bejelentő (vevő) illetve megbízottja aláírásával igazolja és egyben kijelenti, hogy a teljesítés megtörtént és adott ügyben további követelése nincs.”, „Költségviselő: [forgalmazói rövidítés]”, „[forgalmazói] ügyintéző:”, „[forgalmazói] raktár:”, „garanciális ügyintéző” (a „garanciális ügyintéző” és az „[forgalmazói] ügyintéző” a forgalmazó vállalkozás ügyintézője, az „[forgalmazói rövidítés]” a forgalmazó vállalkozásra vonatkozik – ld. pl. a forgalmazó vállalkozás 2017. november 22-ei e-mailje); a „garanciális munkalap” a fogyasztó (Kérelmező) és a forgalmazó vállalkozás (Társaság) szerződéses jogviszonyában jelenik meg, tehát a munkalap szövegét (semmis

kikötését, „tájékoztatását”) a forgalmazó „vállalkozás érdekében helyezték el”, a forgalmazó vállalkozás adta ki; mivel a „további követelésekről szóló korlátozó tájékoztatás”, a „követelése” szó nem bír szűkítéssel, szűkítő jelzővel (ld. „adott ügyben további követelése nincs” kifogásolt szövegrész), ezért egyértelmű, hogy az minden követelésre, azaz olyanokra is vonatkozik, amelyek kizárása – miként a fogyasztó a 2017. november 23-ai beadványban utalt is rá – fogyasztóvédelmi jogszabályi rendelkezésekbe ütközik [ez a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti követelményből – ld. pl. Ptk. 6:8. § (1)–(2) bekezdés – is következik: szűkítés hiányában a „követelése” szó szűkítés nélkül értendő].

Megemlítendő, ha a másodfokú hatóság számára a munkalap kifogásolt szövegrésze vonatkozásában valamely tény nem volt egyértelmű, akkor a tényállást tisztázni kellett volna [ld. Ket. 105. § (2) bekezdés; vö. pl. uo. 51. § (2) bekezdés első mondat].

8. A fogyasztóvédelmi bírság kiszabása körében a másodfokú hatóság sem értékelte, hogy a 2017. november 24-én kézbesített *jótállási jegy ugyanazokkal a jogszabálysértő részekkel bír*, mint amelyeket a fogyasztó a 2017. október 31-ei beadványában említett; ezzel az Fgytv. 47. § (1) bekezdés i) pontja is sérült.

Az Fgytv. 47. § (1) bekezdés i) pontja szerint: „(1) Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a 45/A. § (1)–(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg: [...] i) fogyasztóvédelmi bírságot (a továbbiakban: bírság) szabhat ki.”

Az Fgytv. 45/A. § (2) bekezdése alapján a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén; e § (3) bekezdés e) és g) pontja kimondja: az (1) és (2) bekezdésben

meghatározott rendelkezéseken túl, ha külön törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére, a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont ea) és ec) alpontja értelmében a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket. A másodfokú határozat a 18. oldalon tartalmazza is: „Mindezek alapján a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat csak akkor tekinthető jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontja megállapítható és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

A fogyasztó a fentiek alapján kérte a felügyeleti szervet, hogy a 2018. január 5-ei kérelmében szereplő beadványaiban foglaltak maradéktalan érvényesülése érdekében, az említettek szerint változtassa meg a másodfokú hatóság határozatát.

III. A felügyeleti szerv álláspontja

A felügyeleti szerv 2018. május 11-ei keltezésű, fogyasztónak 2018. május 18-án kézbesített, FSTR/3742-4/2018-NFM iktatószámú iratában tájékoztatta a fogyasztót, hogy felügyeleti eljárás megindítását az ügyben nem tartja indokoltnak, álláspontja szerint „ugyanis a határozattal kapcsolatban nem állapítható meg olyan eljárásjogi hiányosság, amely a döntés megváltoztatását tenné indokolttá.”

A felügyeleti szerv az egyes fogyasztói kifogások kapcsán az alábbi észrevételeket tette:

1. A határozat azon tartalmú szövegrészével kapcsolatosan, miszerint a termékszavatossági igény érvényesítése esetén a vállalkozás helyett a dolog gyártóját terhelik a rendelet szerinti kötelezettségek, a felügyeleti szerv

megjegyzzi, hogy a Ptk. 6:168. § (1) bekezdése nevesíti a gyártót, melyre tekintettel az, hogy a határozat a gyártót jelöli meg, nem tekinthető helytelen megfogalmazásnak.

2. A „termék” szóhasználat a minőségi kifogás intézésére szolgáló jegyzőkönyvben a felügyeleti szerv álláspontja szerint nem jelenti a fogyasztók megtévesztését, továbbá az ügyleti döntés befolyásolására való alkalmasság sem áll fenn. Az tehát, hogy a jegyzőkönyvben az ingó dolog megjelölésére a vállalkozás milyen – a magyar nyelvhasználatnak és egyébként a jogszabályi rendelkezéseknek is megfelelő – kifejezést használ, pl. áru, árucikk, dolog, a felügyeleti szerv meglátása szerint nem eredményezi a fogyasztók megtévesztését, illetve ennek a lehetőségét.

3. Ugyancsak úgy véli a felügyeleti szerv, hogy az, hogy a forgalmazó helyett a „jótállást vállaló” elnevezés került a jegyzőkönyvben szerepeltetésre, nem jelenti megtévesztő tájékoztatás megvalósulását.

4. A kifogásolt „mindennemű ügyintézés a Garanciális Javító közvetlenül a Vásárló felé tartozik rendezni” szövegrész kapcsán, ügyleti döntés befolyásolására alkalmas megtévesztő tájékoztatást nem jelent, tekintve hogy a jegyzőkönyv azon részéhez tartozik, mely a javítószolgálathoz való továbbítást érinti és így nem áll fenn az, hogy esetlegesen ez az információnyújtás azzal járjon, hogy a fogyasztót megakadályozza abban, hogy jogait a kereskedőnél érvényesítse.

5. A jótállási jegy „a vásárolt termékre 1 év jótállást vállalunk” szövegrész vonatkozásában ugyancsak nem áll fenn tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megvalósulása, mivel a jótállási jegy további részével együttesen értelmezve megállapítható, hogy a termékre kötelező jótállás áll fenn, így nem okozhat félreértést a fogyasztóban az, hogy a „vállalás” szó helyett indokoltabb lett volna a vállalkozás részéről a „biztosít” [helyesen: „biztosított”] szó használata.

6. A másodfokú határozattal szembeni azon kifogás kapcsán, miszerint a Kormányhivatal figyelmen kívül hagyta volna a „legfeljebb” szót, a felügyeleti szerv megjegyzi, hogy a döntésben foglaltakkal egyetértve a rendelkezésre álló adatok alapján nem állapítható meg az, hogy a vállalkozás ne törekedett volna a

minőségi kifogás intézésére a jogszabályban előírt 15 napon belül. A Kormányhivatal eljárása tehát nem vitatható a tekintetben, hogy jogszabálysértést nem állapított meg az NGM rendelet 5. §-a kapcsán.

7. A munkalapon szereplő „további követeléssel az ügyfél nem léphet fel” szövegrész tekintetében ugyan megállapítható, hogy ez felvetheti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megvalósulását, ugyanakkor a felügyeleti szerv álláspontja szerint a rendelkezésre álló adatok alapján nem volt megállapítható, hogy a tájékoztatást mely vállalkozás adta ki, így jogsértés sem volt jogszerűen megállapítható a határozattal érintett cég terhére.

8. A fogyasztóvédelmi bírság kiszabása kapcsán alkalmazott mérlegelési körülmények vonatkozásában a felügyeleti szerv megjegyzi, hogy a hatóságnak a döntésében nem kell külön nevesíteni, hogy az alkalmazott bírság mértéke az egyes, a határozatban feltárt hiányosságokra tekintettel milyen módon tevődik. Álláspontja szerint a Kormányhivatal által alkalmazott bírság mértéke arányos a vállalkozás által megvalósított jogsértésekre figyelemmel, továbbá megfelel az Fgytv. 47. §-ában és 47/C. §-ában előírt rendelkezéseknek.

IV. A felügyeleti szerv válaszána értékelése

1. A felügyeleti szerv „nem értette”, hogy a másodfokú határozat 7. oldalán szereplő kifogásolt mondat miért téves: az azért téves, mert a másodfokú hatóság a kifogásolt mondatban „gyártó” alatt *csak* a termék előállítóját érti [ld. „a vállalkozás helyett” szövegrész, a termékszavatosság körében a „gyártó”-t ekként megjelölni jogellenes, mert az alatt nem csak a „termék előállítója” értendő, hanem a „termék forgalmazója” is – ld. Ptk. 6:168. § (2) bekezdés].

2. A fogyasztó kifejtette, megindokolta, hogy véleménye szerint a jótállás esetében a „termék” szó használata miatt megtévesztő, helytelen; a felügyeleti szerv az álláspontja indokolásával adós maradt [a hatóság „termék”-szóhasználatához, dezinformációjához, amelyhez – és „amely miatt” – annyira ragaszkodik (úgy látszik, a „hatóságnak sem kell” he-

lyesen, pontosan, a jogszabályi szóhasználatokkal élve, a dezinformációt mellőzve, elkerülve fogalmaznia), ld. még „Általános információk a jótállási jegy minta alkalmazásával kapcsolatban” (jótállási jegy „mintával”), „TÁJÉKOZTATÓ A JÓTÁLLÁSI JOGOKRÓL”: http://www.fogyasztovedelem.kormany.hu/sites/default/files/jotallasi_jegy_minta_141128.pdf – érdemes megemlíteni, a kötelező jótállás vonatkozásában a szövegben „vállalnia” szerepel, a „termék” szó (a „mintával” együtt) tizenhatszoros olvasható; a másodfokú hatóság a másodfokú határozat indokolásának I/A/3. pontjában ezt a „jótállási jegy mintá”-t tartja a forgalmazó („társaság”) figyelmébe ajánlhatónak „a saját dokumentációjuk korszerűsítéséhez”].

3. A felügyeleti szerv a „jótállást vállaló” megfogalmazással kapcsolatos álláspontjának indokát sem adja – annak ellenére, hogy kötelező jótállás esetén, miként a konkrét esetben, nem „vállalás”-ról van szó, s így a vállalkozás alaptalanul kedvezőbb színben tünteti fel magát.

4. A „mindennemű ügyintézés” javítószolgálatra történő „telepítésének” hatóság általi elfogadása ugyancsak a „vállalkozásbarát fogyasztóvédelem” körébe tartozik – annak ellenére, hogy a jogszabály rendelkezése e tekintetben is választási szabadságot biztosít a fogyasztó számára [Korm. r. 5. § (1) bekezdés], a kikötés ezen szabadság vonatkozásában téveszti meg a fogyasztót, akivel az adott esetben szándéka ellenére nem a forgalmazó, hanem a javítószolgálat „kommunikál”.

5. Az, hogy „a termékre kötelező jótállás áll fenn”, – miként a fogyasztó kifejtette – nem zárja ki a „vállalunk” megtévesztő voltát.

6. A felügyeleti szerv nem foglalkozott azokkal a fogyasztói érvekkel, hogy a vállalkozásnak miért kell *legfeljebb* tizenöt napon belül elvégeznie a kijavítást vagy kicserélést (a válaszában az NGM rendelet 5. §-át e tekintetben nem értelmezte), s a törekvési kötelezettség teljesítése bizonyítottságának hiányával kapcsolatos tények és érvek (ld. pl. bizonyíték hatósági beszerzésének hiánya) sem hatották meg.

7. A felügyeleti szerv a „munkalap” vonatkozásában megjelenő fogyasztói ellenérvekre sem értelt.

8. Álláspontom szerint – a 2018. április 5-ei beadványban foglaltakkal egyezően – a másodfokú hatóságnak a bírság kiszabása körében értékelnie kellett volna, a határozat indokolásában meg kellett volna jelenítenie annak értékelését, hogy a 2017. november 24-én kézbesített jótállási jegy ugyanazokkal a jogszabálysértő részekkel bír, mint amelyek a 2017. október 31-ei beadványban említésre kerültek.

Összességében megállapítandó, hogy a felügyeleti szerv „válasza” rendkívül szikár, elfogadhatatlanul hiányos, a 2018. április 5-ei beadványban kifejtettek szerint alaptalan, jogellenes [a határozatot meg kellett volna változtatni; ld. a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X. 10.) NFM utasítás 4/A. függelék 3. pont, 6. függelék 1. és 5. pont]

V. A határozat végrehajtása, utóellenőrzés

A fogyasztó 2018. június 5-én – arra is tekintettel, hogy a forgalmazó még mindig nem juttatta el a részére a „kijavított jótállási jegyet” – elektronikus beadványában kérte az elsőfokú hatóságot, hogy tájékoztassa őt a következőkről: a) a határozat bírósági felülvizsgálatát a vállalkozás kezdeményezte-e (azt keresettel megtámadta-e), b) a határozat szerinti kettőszázötvenezer forintos bírságösszeget a vállalkozás befizette-e, c) a határozat szerinti kötelezéseknek a vállalkozás maradéktalanul eleget tett-e (az utóellenőrzés milyen eredménnyel járt), arra is figyelemmel, hogy „A nyilatkozathoz csatolt jótállási jegy tartalmában nem egyezik meg azzal, amit a Kérelmezőnek javított jótállási jegy címén küldtek ki. A jótállási jegy tartalmának kijavítása pedig határozattal előírt kötelezettsége a társaságnak, [...]. A kötelező határozatban foglaltak utóellenőrzése során adhat alapot arra a kijavított jótállási jegy, hogy ne kerüljön újabb felelősségrevonásra a társaság.” (másodfokú határozat 14. oldal). [Vö.: a határozatból – a „kijavított” szó ellenére – nem derül ki egyértelműen, hogy a hatóság szerint a forgalmazó által hatóságnak megküldött „új tartalmú, kijavított jótállási jegy minta” maradéktalanul megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, vagy nem.]

Az elsőfokú hatóság a 2018. június 20-ai, fogyasztónak 2018. június 28-án kézbesített, BP-05/FOGY/342-5/2018. iktatószámú iratában tájékoztatta a fogyasztót, hogy: a vállalkozás a másodfokú határozattal szemben az elsőfokú hatósághoz keresetlevelet nem nyújtott be; a másodfokú hatóság tájékoztatása szerint a másodfokú határozat tértivevénye nem érkezett vissza a hatósághoz, „így a határozat véglegessé válásának dátumáról nincs tudomásuk. A szükséges tértivevény kerestetésével kapcsolatban a Magyar Posta Zrt. nyújt majd tájékoztatást a II. fokú hatóságnak. Tekintettel arra, hogy a Fogyasztóvédelmi Főosztálynak végleges határozat birtokában van csak lehetősége a bírság befizetésével kapcsolatban tájékozódnia, így arról szintén csak a tértivevény kerestetése után tudunk tájékoztatást nyújtani. A Társaság a határozatban foglalt kötelezésnek nem tett eleget, annak végrehajtását kezdeményezte a Fogyasztóvédelmi Főosztály az állami adóhatóságnál. Utóellenőrzésre az emberi erőforrás kapacitás rendelkezésre állásának arányában fog majd sor kerülni a jövőben.”

A fogyasztó a BP-05/FOGY/342-5/2018. iktatószámú iratban foglaltak kapcsán 2018. június 28-án – az első- és a másodfokú hatóságnak, valamint a felügyeleti szervnek is megküldött – elektronikus beadványában kérte a hatóságot, hogy az egyes információk rendelkezésre állásától számítva mihamarabb (nem az összes információt bevárva) tájékoztassa őt: a) a tértivevény-kerestetés eredményéről, a határozat véglegessé válásának és a bírság befizetésének időpontjáról; b) a határozatban foglalt kötelezések végrehajtásáról; c) az utóellenőrzés eredményéről; előadta továbbá: tekintettel arra, hogy a másodfokú – végleges – határozat 2018. március 10-én kelt, az a kézbesítési szabályok szerint kézbesítettnek minősül, és a forgalmazó még mindig nem juttatott el a részére kijavított jótállási jegyet, kéri, a hatóság emiatt is mihamarabb, kellő hatékonysággal járjon el (citálva másodfokú határozat 14. oldal: „A nyilatkozathoz csatolt jótállási jegy tartalmában nem egyezik meg azzal, amit a Kérelmezőnek javított jótállási jegy címén küldtek ki. A jótállási jegy tartalmának kijavítása pedig határozattal előírt kötelezettsége a társaságnak, [...]. A kötelező határozatban foglaltak utóellenőrzése során adhat alapot arra a kijavított jótál-

lasi jegy, hogy ne kerüljön újabb felelősségrevonásra a társaság.”), „Az ügy iratai alapján egyértelműen megállapítandó, hogy rendkívül tisztességtelen, súlyosan jogellenes, a határozatban foglalt kötelezéseknek sem eleget tevő forgalmazói magatartásokról van szó, amelyek miatt a hatóságnak a forgalmazóval szemben kiemelt prioritással, a leghatározottabban, a lehető legnagyobb hatékonysággal fel kell lépnie.” – kérte ezért az ennek megfelelő hatósági eljárást /ld. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § 10. pont: az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagja/.

A fogyasztó 2018. július 31-én – tekintettel arra, hogy a 2018. június 28-ai elektronikus beadványára még mindig nem kapott választ – elektronikus beadványában kérte a másodfokú hatóságot, e-mailben tájékoztassa arról, hogy a másodfokú határozatot melyik napon kézbesítették a forgalmazónak.

A másodfokú hatóság 2018. augusztus 2-án e-mailben tájékoztatta a fogyasztót (ügyiratszám: PE/002/40-16/2018; dátum: 2018. augusztus 2.), hogy: „A másodfokú hatóság 2018. június 12-én kelt PE/002/40-12/2018. számú levelével tudakozványt írt a Magyar Posta Zrt. részére, hogy az [forgalmazó] a másodfokú döntést mikor vette kézhez, ugyanis arról a tértivevény nem érkezett vissza a hatósághoz. A hatóságomhoz 2018. június 27-én megérkezett válasz szerint a hivatalos iratot a Társaság székhelyén 2018. március 19-én vették át. Erről, s így a határozat jogerejéről az elsőfokú hatóságot 2018. július 4-én kelt 14-es sorszámú levelünkkel tájékoztattuk. A keresetindítási határidő lejárt, a Társaság részéről a másodfokú hatósághoz nem érkezett kereseti kérelem a döntéssel kapcsolatban. A kiszabott bírság összegét 2018. április 13-án befizették a Magyar Államkincstár számára. A határozatban foglaltak végrehajtásának ellenőrzésére az elsőfokú hatóságnak van hatásköre.”

A fogyasztó 2018. augusztus 2-án – csatolva a másodfokú hatóság aznapi, PE/002/40-16/2018. ügyiratszámú választ – a felügyeleti szervnek is megküldött elektronikus beadványában kérte az elsőfokú hatóságot, e-mailben tájékoztassa a határozatban foglalt kötelezések végrehajtásáról és az utóellenőrzés eredmé-

nyéről, a 2018. június 5-ei és a 2018. június 28-ai beadványában említettekre figyelemmel.

Az elsőfokú hatóság 2018. augusztus 6-án e-mailben tájékoztatta a fogyasztót (ügyirat-szám: BP-05/FOGY/342-12/2018.; dátum: 2018. augusztus 3.), hogy „a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja”, „a szükséges utóellenőrzés beépítésre került a Fogyasztóvédelmi Főosztály ellenőrzési tervébe, melyet Főosztályunk a jövőben le fog folytatni.”

VI. De lege ferenda javaslat

Tekintettel arra, hogy a másodfokú hatóság ugyan elismeri az NGM rendelet 5. §-ának közigazgatási jogi relevanciáját [vö. NGM rendelet 8. § (1)–(2) bekezdés], de – véleményem szerint – figyelmen kívül hagyja az NGM rendelet 5. §-ában lévő „legfeljebb” szót (ld. a fogyasztó másodfokú határozattal szembeni kérelme 6. pont), a következő szövegszerű jogszabálymódosítási javaslattal élek:

A fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés keretében eladott dolgokra vonatkozó szavatossági és jótállási igények intézésének eljárási szabályairól szóló 19/2014. (IV. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: „A vállalkozásnak a kijavítást vagy kicserélést haladéktalanul, de legfeljebb tizenöt napon belül el kell végeznie.”

Az R. 8. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki: „(3) A fogyasztóvédelmi hatóság az 5. § vonatkozásában vizsgálja egyrészt, hogy a vállalkozás a kijavítást vagy kicserélést a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül elvégezte-e, másrészt, hogy a kijavítás vagy kicserélés legfeljebb tizenöt napon belül megtörtént-e. Ezt a szabályt a 7. § (2) bekezdése vonatkozásában is megfelelően alkalmazni kell.”

Javasolom továbbá, hogy az Itv. 33. § (2) bekezdés 35. pontja helyébe a következő rendelkezés lépjen: „35. a fogyasztóvédelmi hatóság elsőfokú fogyasztóvédelmi eljárása és a fogyasztó fellebbezése;”

Indokolás:

A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény 1. §-a – 2010. január 1-jei hatálybalépéssel [ld. uo. 84. § (1) bekezdés] – akként

rendelkezett, hogy: „Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 33. §-ának (2) bekezdése a következő 34. és 35. ponttal egészül ki: [Egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetőleg kötelezettségek teljesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében a mellékletben és a külön jogszabályokban meghatározott illetékmentes eljárásokon felül tárgyuknál fogva illetékmentes eljárások:] »34. a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének fogyasztóvédelmi eljárása; 35. a fogyasztóvédelmi hatóság fogyasztóvédelmi eljárása.«”. Az illetékekről szóló 1990. évi XCI-II. törvény (a továbbiakban: Itv.) ezen módosításának indokolása szerint: „Indokolt, hogy az illetékkötelezettség általános szabályai alól a PSZÁF és a fogyasztóvédelmi hatóság fogyasztóvédelmi eljárása kivonásra kerüljön, és illetékmentesnek minősüljön.”

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 156. § (2) bekezdése – 2011. november 30-ai hatálybalépéssel [ld. uo. 477. § (1) bekezdés] – az Itv. 33. § (2) bekezdés 35. pontját leszűkítette „a fogyasztóvédelmi hatóság első fokú fogyasztóvédelmi eljárása”-ra: „Az Itv. 33. § (2) bekezdés 35. pontja helyébe a következő rendelkezés lép: »35. a fogyasztóvédelmi hatóság első fokú fogyasztóvédelmi eljárása;«”. Ennek a jelenleg is hatályos szűkítésnek az indokolása azt tartalmazza, hogy: „a törvény szerint kizárólag az első fokú fogyasztóvédelmi eljárás kezdeményezésekor alkalmazható az eljárási illetékmentesség. A módosítást az indokolja, hogy az első fokú eljárás hivatott érdemben a fogyasztói jogok védelmére és érvényesítésére.” (Az egyes adótörvényeknek és azokkal összefüggő más törvények, valamint a nemzeti adó- és vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CC. törvény 125. §-ához fűzött indokolás tartalma: „Technikai pontosítást fogalmaz meg azáltal, hogy az illetékmentes tényállások számozásának duplikációját megszünteti. A változtatás a hatályos mentességekhez képest tartalmi változást nem eredményez.”)

Az Itv. 33. § (2) bekezdés 35. pontjának jelenleg hatályos szövege alapján tehát „a fogyasztóvédelmi hatóság első fokú fogyasztóvédelmi eljárása” illetékmentes. A fogyasztók fokozottabb védelme, a fogyasztók jogainak hatékonyabb érvényesülése érdekében, a gyakorlati

tapasztalatokra is figyelemmel indokolt a fogyasztói többletvédelem illetékmentességi szabályozásban történő megfelelő tükröződése: a fogyasztó fellebbezésének illetékmentessége [a „fellebbezés” illetékmentességét az Itv. 33. § (2) bekezdés 29. pontja is ismeri]. A törvény a fellebbezés illetékmentességét a vállalkozással szemben de facto – általában gazdaságilag is – gyengébb fél, a fogyasztó számára biztosítja. A fogyasztói jogok – Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) M) cikk (2) bekezdése által is kiemelt – védelmére és érvényesítésére ugyanis a másodfokú eljárás is érdemben hivatott; a fogyasztót jelenleg terhelő fellebbezési eljárási illeték a fogyasztók – Alaptörvény által is védett – jogainak érvényesülését gátol(hat)ja, akár az ötezer forintos fellebbezési eljárási illeték [ld. Itv. 29. § (2) bekezdés] objektíve akadályt képezhet. A gyakorlatban az is előfordult, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság a fogyasztónak a vállalkozás magatartásai miatti kérelmeivel kapcsolatos fogyasztóvédelmi hatósági hallgatással szembeni kérelmét fellebbezési kérelemnek minősítve, azt a fogyasztó egyes kérelmei kapcsán keletkezett, kettőszáz-ezer forint fogyasztóvédelmi bírság kiszabásáról és kötelezésekről szóló határozathoz igazítva nyolcezer forint fellebbezési eljárási illeték lerovására hívta fel a fogyasztót, miközben tehát a fogyasztóvédelmi hatóság jogszabálysértő mulasztást (hallgatást) követett el, bizonyos fogyasztói kérelmek vonatkozásában sem határozatot, sem végzést nem hozott, a fogyasztó a határozatot sem a fogyasztóvédelmi bírság kiszabásáról, sem a kötelezésekről szóló részeiben nem támadta. A törvény a fogyasztók jogainak hatékonyabb védelmét hivatott szolgálni.

VII. Zárszó

A fentiekben ismertetett ügyben a hatóság eljárása meglehetősen akadozott; különösen kirívó az elsőfokú hatóság hatáskörhiányról szóló álláspontja, az ezzel kapcsolatos végzés mellőzése, jogszabálysértő mulasztásai, hallgatásai (kérelmek el nem bírálása – gyakorlata); az elsőfokú határozathoz képest a másodfokú határozat sokkal alaposabb, azonban a kifej-

tettek szerint jelentős hibákban, hiányosságokban szenved, amelyeket a felügyeleti szervnek orvosolnia kellett volna. Az akadozás a végrehajtás és az utóellenőrzés tekintetében is tapasztalható. Súlyos problémának tartom, hogy a fogyasztói jogok a fogyasztóvédelmi hatóság jogszabálysértő mulasztásai, hibái, hiányosságai (gyakorlata) miatt sem érvényesülnek megfelelően (még a másodfokú határozat forgalmazó részére történő kézbesítése is hónapokon át kérdéses). Véleményem szerint mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak le kell vonnia az ügy tanulságait, a hatósági jogsértések megelőzése érdekében – az adott esetben fegyelmi eljárást is indítva – el kell járni (pl. az alapos felügyeleti szervi indokolás sem mellőzhető, és alapos, átfogó felügyeleti szervi ellenőrzés kívántatik). Aligha beszélhetünk hatékony fogyasztóvédelemről, ha a fogyasztói jogok érvényesülése érdekében a fogyasztóknak a jelen írásban rögzített rögzös utat kell bejárniuk, főleg, ha a vállalkozás – a hatóság „asszisztálása” mellett – a bírságösszeget nem, illetve késedelmesen fizeti be, a kötelezéseknek nem tesz eleget. Az sem elhanyagolható kérdés, hogy több mint kettőmilliárd-háromszázmillió forintos, 2016. évi értékesítésből befolyt nettó éves árbevétel esetén a kettőszázötvenezer forintos fogyasztóvédelmi bírság mennyiben szolgálja a prevenciót, az ismételt jogsértésre és a másodfokú határozat szerinti számos jogsértésre, valamint a „szikár” hatósági apparátus miatt is létező nagyfokú látenciára is figyelemmel (vö. pl. BH2008. 257.: a több mint tizenegy évvel ezelőtt, 2006. január hónapjában történt eset szerint a forgalmazó a tizedik napon értesítette a fogyasztót, hogy átveheti az új mobiltelefon-készüléket, és a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen ötszáz-ezer forint fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta a forgalmazót; EBH2007. 1744.: a 2006. február hónapjában történt eset szerint a forgalmazó egyhónapos határidővel javításra vette át a mobiltelefont, „[...] A szerviz a csereigény indokoltságát megállapította, a panaszos az új készüléket átvehette.”, és a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen egymillió forint fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta a forgalmazót).

dr. Bianka Havasi

doctoral student, Doctoral School of the Faculty of Law at the University of Pécs

The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments¹

I. Introduction

“The autonomy local governments are entitled to shall only materialise if its financial prerequisites are met, i.e. if autonomous administration is coupled with autonomous finances.”²

This paper describes the most important elements, issues and the economic basis of the financial management of local governments. To develop a complete and comprehensive picture, I will first overview the development and current system of the system of public finances in force; as for its general government subsector and local government subsector, in the light of my topic, I will focus on the local government subsector, more specifically, the local governments. In the first part of this paper, I will rely on the provisions of Act CXCV of 2011 on Public Finances, Act XC of 2016 on central budget of Hungary for the year 2017, and Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary.

In the second part of this paper, I will describe the financial management models of local governments, going into the details of models those local governments apply which cooperate closely with the state as well as the models those apply which have a broad autonomy in their financial management. That chapter provides a detailed overview of the legal status of the financial management of Hungarian local governments in terms of constitutional law and financial law. Closing my study, I will focus on the financial management of local

governments in the light of current regulations; hence, I will touch upon their assets-related issues, their budget cycle, and the presentation of the internal and external audit of their financial management.

At the end, I will have some thoughts on the open issues regarding the financial management of local governments.

II. The system of public finances

1. Development of the current system of public finances

The current system of public finances was necessary to reform public finances itself, change the way public responsibilities are performed, establish an efficient and transparent institutional framework, and determine the macroeconomically necessary size of public finances.³ In the past decades, reforms were prepared in multiple stages in the fiscal sector, to consolidate and stabilise the system of public finances, to ensure transparency, awareness of the utilisation of public funds and to make public services more efficient. To implement the reforms, the relevant acts of Parliament were modified in every year, which made it necessary to actually modernise and increase the transparency of the system. Act XXXVIII of 1992 on Public Finances (hereinafter referred to as the Former Public Finances Act) was a modern, well-structured act when it was adopted, its continuous amendments, however, made it unclear; hence, it was reasonable to regulate the rules of public finances in a new act of Parliament. Due to the foregoing, the new Public Finances Act, Act CXCV of 2011 (hereinafter referred to as Public Finances Act) entered into force on 1 January 2012.

This new act of Parliament was structured applying the system elaborated by the previous regulations, while it shows important differences as well. The Public Finances Act knows two subsystems of public finances (contrary to the previous four ones), namely the central and local government subsectors. The Public Finances Act strengthened the rules of midterm planning, commitment and coverage examination, ensuring that no commitments

are made without an appropriation in the relevant chapter. In comparison with the previous regulations, the Public Finances Act lays greater emphasis on the planning of the budget. The primary objective of the novelties introduced by the new Act was to reduce unnecessary workload and bureaucracy (for instance, it delegated topics that were previously regulated by acts of Parliament to the level of government decrees).

The Fundamental Law, which entered into force on 1 January 2012, has a separate chapter on public finances, the core budget, the wealth of the nation and public finance bodies (the Chapter “Public Finances”), which also made the adoption of the new regulations necessary. The Fundamental Law required the adoption of cardinal laws in many topics related to public finances; hence, in the fields of equal tax treatment, the pension scheme, the Budget Council and the regulation of the national wealth.⁴

2. Basic principles of public finances

The basic principles of public finances are standards of behaviour that all organisations belonging to public finances must follow in the planning, implementation of their budget, enumeration of their incomes and expenses, and reporting.⁵ The Public Finances Act does not specify the basic principles, but they are deductible from its provisions and the provisions of the Fundamental Law on public finances.

2.1 The principle of publicity

To ensure the functioning of this principle, the Fundamental Law provides for as follows: “Every organisation managing public funds shall be obliged to publicly account for its management of public funds. Public funds and national assets shall be managed according to the principles of transparency and the purity of public life. Data relating to public funds and national assets shall be data of public interest.”⁶ This principle is, therefore, to ensure some kind of social accountability of the management of public funds.

2.2 Principles of planning and accounting

Among the rules of planning and accounting, the principles of budget-based management, programming and accuracy (i.e. every financial flow must be accounted for, all financial transactions must be shown), the principle of a true and fair view (i.e. appropriations are always appropriated and used for actually planned goals), the principle of unity (it is to ensure that all budget transactions of the state are included in a single piece of legislation; this requirement can function on the level of the central subsystem), and the principle of transparency, the principle of global coverage (i.e. government income covers government spending in total), the gross budget rule, and the principle of detail.

2.3 Fundamental principles applicable in the utilisation of budget funds

Purpose-limited utilisation is an important principle in using public finances, i.e. certain funds may be used for purposes defined in advance. This appears in two cases; firstly, in case of EU funds; secondly, in case of targeted funds disbursed from the budget. In this context, we must mention the principle of public procurement, i.e. organisations belonging to the subsystems of public finances must (above the value threshold defined by the law) apply the procedures of public procurement for payments for purchasing goods, construction and other investment projects or services. The principle of limiting state aid also belongs to this group.

3. Subsystems of public finances

Public finances can have multiple definitions. In terms of economics, it means the management system that funds public functions and does the necessary centralisation. This definition is, however, not accurate, because it does not provide any definition of public functions or what organisations belong to the system of public finances. In the functional approach, the entirety of public finances is the management and financial side of the role the state plays in the society and the economy. In the organisa-

tional approach, public finances mean the organisations that are belong to public finances and which are subject to the strict rules of public financial management. One the whole, we can say that the budget of the subsystems of public finances may be regarded as a statutory financial plan comprehensively detailing the incomes and expenses related to public functions for the budgetary exercise.⁷ The current regulations of public finances are based on the organisational approach, but one can detect a significant shift towards the functional approach.⁸

In terms of the law, public finances consist of two subsystems (instead of the previous four ones), harmonising with the dual system of public administration consisting of state administration and the administration of local governments. The system of public finances defined in the Public Finances Act can be illustrated with the figure below:

- a) Central subsystem
 - a. the state
 - b. central budgetary body
 - c. public corporation included in the central subsystem of public finances by law: social security, extra budgetary funds
- b) Subsystem of local
 - a. local government
 - b. local government of ethnic minorities governing body of national ethnic
 - c. association with legal personality, multipurposed sub-regional association
 - d. regional development council
 - e. budgetary bodies of local governments local governments of ethnic minorities, country wide government of ethnic minorities - controlled by the foregoing

3.1 The subsystem of local governments

In this Chapter, I deal only with the local governments from the components of the subsystem of local governments indicated on the figure above.

3.1.1 Incomes of local governments

Local governments have incomes from basically three sources: own revenues, incomes transferred from central budgetary incomes, state contributions and support.

Own revenues are the most typical incomes associated with the autonomy of local governments; the state may influence that in a normative way only, by setting the statutory framework; for instance, Act C of 1990 on Local Taxes (hereinafter referred to as Local Taxes Act) determines what taxes local governments may levy, and it lays down the major framework for that. Own revenues are enumerated by Paragraph (1) of Section 106 of Act CLXXXIX of 2011 (hereinafter referred to as the Local Governments Act), and these are the followings:

- a) local taxes (Section 1 of the Local Taxes Act);
- b) income, profit, dividend, interest or rent from own activities, business and the utilisation of the assets of the local government;
- c) funds taken over;
- d) stamp duty, fines, fees payable to the local government under the law;
- e) other specific revenues of the local government and its institutions.

Parliament lays down the types and extent of assigned central revenues in an act (usually in the act on the budget). These revenues are therefore subject to the decision of the local government. Incomes transferred from the central budget includes the following titles:

- a) 40% percent of the vehicle tax collected by the local government, 100% of any income from fines, surcharges related to the vehicle tax;
- b) 100% of the personal income tax payable after incomes from letting arable land.

Previously, this group contained a portion of the personal income tax, always specified by the current budget, this transfer was, however, ended in 2013.⁹

The third group of revenues of local governments is state contributions and support, which take up a significant portion of the total revenues of local governments; they are, however, the least autonomous part of it. According to Paragraph (1) of Section 117 of the Local

Governments Act, Parliament defines the legal title for the various forms of financial support in the act on the central budget for the budgetary exercise in question. In our case, it was determined in Schedule No. 2 to Act XC of 2016 on the Central budget of Hungary in the year 2017. General state aids that have and are subject to a specific purpose (purpose-bound aids) are the following:

- a) aid for the general administration and sectoral tasks of local governments:
 - a. general support for the functioning of local governments,
 - b. support for the public education and child-feeding functions of municipal local governments,
 - c. support for the social and child-welfare functions of municipal local governments,
 - d. support for the cultural function of municipal local governments,
- b) centralised revenues available for local governments;
- c) supplementary support to local governments;
- d) target-bound and purpose-bound support;
- e) support for force majeure events.

The legislator intends to ensure the functioning of the principles of normativity, functional proportionality, solidarity, territorial balancing and performance of functions in associations.¹⁰

3.1.2 Expenses of local governments

Expenses of local governments obviously show a heterogeneous picture, because small villages and large cities, or an underprivileged and a developed local government have significantly different expenses. Typical elements of local government spending include operational expenses, allowances to the residents, transfers to organisations outside the scope of public finances and other expenses.

III. Most important elements and economic basis of financial management of local governments

1. Models of municipal financial management

In modelling, we can separate two main types of local governments, those that cooperate closely with the state in their financial management, and those that have widespread autonomy in their financial management.¹¹ It must, however, be emphasised that the two models have many similarities, despite their striking differences. Modelling is based on legal regulations, i.e. the extent and the manner the state can intervene into the management of local governments. We must, however, mention the system of local taxes – playing an important role in the local government financing system –, the so-called contributions provided by legal entities governed by private law, the revenues from charges billed for certain public services as these are present and important in both models; furthermore, both models include state aids, more specifically, the takeover of responsibilities and funding provided to supplement the economic power of municipalities and development purposes. In addition, all the different models are subject to central state control; moreover, provisions have been adopted concerning municipal debt brakes as due the increasing scope of responsibilities of local governments and the growing significance of their roles in the national economy.

1.1 The management model of municipalities closely cooperating with the state

This municipal management model is typical mainly in continental countries, and can be further broken down to three sub-types, the French, German and Nordic ones.

1.1.1 The French model

Local taxes, contributions, public service charges play an important role in this type as well; local taxes are, however, the most relevant. In

France, the country of origin of this model, a significant portion of the revenues comes from property-related taxes, local business taxes, traffic taxes and different duties.¹² French regulations, however, do not operate with passed or shared taxes.

The local government can set the rate of local taxes, the maximum rate is, however, statutorily regulated, and the central government can also reduce the so-set local taxes.¹³ It must also be mentioned that the state tax authority is responsible for local tax administration, it transfers the collected taxes to the relevant local governments.

Features of the French municipal management model appear in Belgium, Italy and Spain as well. In Spain, local governments must levy vehicle taxes, property-related taxes and business taxes; hence, they only can set the rate of the different taxes. It is a specificity of the Spanish regulations that – differing from the other states – they operate with passed taxes¹⁴.

1.1.2 The German model

This is the local government financing system of Germany, Austria and partly Switzerland, operating with both local taxes and assigned and shared taxes. Revenues of local governments consist of local taxes (the most important one among them is the local business tax and property-related taxes), revenues from utilising their assets, other fees and incidents and funds from credits. In Germany and Austria, local taxes are not collected by the local governments, but the designated public authorities. It is typical of this model that lawful municipal management is ensured by legal supervision or control, while a financial control organisation examines the expediency. Hungarian regulations are basically in line with the German model, changes between 2011 and 2013 did, however, adopt several elements of the French model; as a result, assigned taxes became less relevant.

1.1.3 The Nordic model

The regulation of Nordic countries is a specific mix of the German model (close cooperation with the state) and a considerable economic

autonomy. The most important revenue of the local governments of the Nordic countries is income taxes (which are considered local taxes there), which are complemented with different state aids.

1.2 The model of local governments with considerable economic autonomy

This system is typical mainly of the Anglo-sphere, its main feature is the considerable economic autonomy of local governments. Aids from the central budget are, however, becoming increasingly dominant in the countries of this model. The local governments applying this model have great liberty in levying taxes, they can levy and collect local taxes on their own; state-level taxation is, however, a hard limit, i.e. previous local taxes are becoming centralised.¹⁵ The most important ones among local taxes are usually the property-related taxes. In addition to local taxes, however, contributions and public service charges are also an important source of income. These have to be paid for using certain public services. State-correction mechanisms are only complementarity in this model, and are often related to the funding of different functions. The local governments in the countries characterised by this model are also subject to external control mechanisms, usually via a designated public administration body.

2. Constitutional basis for the economic and management self-determination of local governments

The legal basis for the economic and management self-determination of local governments is laid down in the constitutions of the countries. In terms of constitutional legal status, in this Chapter I will study the aspects that are especially relevant for the topic given in the title of this paper. In addition to the details provided in the followings, many changes can be observed in terms of the rules provided by Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary (hereinafter referred to as the Constitution) and the Fundamental Law of Hungary¹⁶; I will, however, not deal with them, given the topic of this paper. The rules of the Fun-

damental Law of Hungary are fundamentally different from the rules laid down in the Constitution.¹⁷ While the Constitution defined the so-called fundamental rights of local governments¹⁸, the Fundamental Law does not specify them precisely; hence, for instance, it does not define the right to local government; instead, it sets out in Paragraph (1) of Article 31 that “In Hungary local governments shall function to manage local public affairs and exercise local public power”.¹⁹ It can be seen that the previous regulations implied the determination of rights, while the current provisions focuses on functions, local public affairs, and the exercising of the local public power.²⁰

The following rules of the Fundamental Law imply changes: it enables legal supervision over local governments, instead of the previous legal control²¹; it regulates the cases where local government decrees may be adopted by other bodies; it obliges local governments and public bodies to cooperate; it provides the opportunity to create associations of local governments by an act of Parliament.

We must also mention Paragraph (5) of Article 34 of the Fundamental Law, providing that, in order to preserve a balanced budget, an Act may provide that for any borrowing or for other undertaking of commitments by local governments to the extent determined in an Act, certain conditions and/or the consent of the Government shall be required. Article N of the Fundamental Law of Hungary reads “Hungary shall observe the principle of balanced, transparent and sustainable budget management”, which local governments must also respect in performing their duties. The above-mentioned provision of the Fundamental Law is designed to ensure compliance with these conditions. Borrowing or the assumption of any other obligations by local governments may be limited with rules laid down in acts of Parliament adopted with simple majority; the relevant legislative framework is provided by Act CXCV of 2011 on the Economic Stability of Hungary (hereinafter referred to as the Economic Stability Act). The purpose of such limitation is—in accordance with Article N of the Fundamental Law—to ensure a balanced budget, which is ensured if, in a given budgetary exercise, incomes and expenses are near-

ly at the same level. Paragraph (5) of Article 34, however, does not refer to the principle of sustainable budgetary management, which is realised if incomes and expenses are harmonised in the long run. The indicated limitation should, however, be interpreted in accordance with Point (f) of Paragraph (1) of Article 32 of the Fundamental Law, specifying the separate budget management of local governments, i.e. not all commitments of local governments may be limited.

Within the framework of the constitutional legal status relevant for this paper, we must touch upon the residues of the fundamental right to municipal revenues, declared by the Constitution and still traceable in the Fundamental Law. Within the meaning of Paragraph (1) of Article 34 of the Fundamental Law, for the performance of their mandatory functions and powers, local governments shall be entitled to proportionate budgetary and/or other financial support.²²

3. Legal status of local governments in terms of financial law

The legal status of local governments in terms of financial law is separated from their legal status in terms of constitutional and administrative law. Agreeing with the interpretation of Gábor Kecső, we understand the legal status of local governments in terms of financial law as the set responsibilities and competences and the rights and obligations that integrate local governments in the financial system.²³ The meaning of the financial autonomy of local governments is different on the side of incomes from that on the side of expenses. Financial autonomy is ensured if the local government can determine the scale of its revenues with its own decisions. It also means that the local government can freely dispose over the expenditure appropriation of the budget.

The financial structure of local governments should ensure the funding for local public functions, which can be ensured through a number of channels.²⁴ The funding channel of local governments can basically be separated into two branches, allocated funds and own revenues. Both appear on the income side of the budget of the local government; they are, however,

different in terms of the scale of the autonomy in disposing over them. Allocated funds are those whose scale is independent from the decision of the local government receiving such funding. The two groups of allocated funds are aids and shared or allocated public revenues. By contrast, the scale of own resources is determined by the relevant local government. One of the groups of own revenues is incomes based on transactions governed by private law, where the point is that the local government can determine the amount payable for the services by itself. The other side is revenues governed by public law, based on an unilateral decision of a public authority. The two main forms are fiscal revenues, such as local taxes, while the other type is sanctions, such as revenue from fines.

4. Management of local governments

Within the meaning of Article 32 of the Fundamental Law, in the management of local public affairs and within the framework of an Act, local governments

- a) shall exercise the rights of ownership with respect to local government property;
- b) shall determine their budgets and autonomously manage their affairs on the basis thereof;
- c) may engage in entrepreneurial activities with their assets and revenues available for this purpose, without jeopardising the performance of their mandatory duties;
- d) shall decide on the types and rates of local taxes.

Pursuant to Paragraph (1) of Article 34 of the Fundamental Law, for the performance of their mandatory functions and powers, local governments shall be entitled to proportionate budgetary and/or other financial support.

4.1 Assets of local governments

The economic independence of local governments is subject to, amongst others, having the assets for performing their responsibilities; such asset is, by virtue of the provisions of the Fundamental Law, national property.²⁵

Paragraph (2) of Section 106 of the Local Governments Act defines the concept of local government asset, consisting of the property of the local governments and their valuable rights and interests serving the performance of the responsibilities and objectives of local governments. The concept of assets, therefore, covers movable, immovable property and valuable rights and interests. Requirements concerning the preservation, protection, responsible management of national assets, the exclusive ownership of the state and local governments, basic limitations and conditions of disposing over national assets and the exclusive economic activities of the state and the local government are regulated by Act CXCVI of 2011 on National Assets.

Assets of local governments can be core assets and business assets.²⁶ Core assets serve the mandatory functions or competences, its elements are partially non-marketable or their marketability is limited. Non-marketable core assets are²⁷ which:

- a) is qualified as assets in exclusive ownership of local governments by the Act on National Assets²⁸;
 - a. local roads and structures;
 - b. spaces, parks owned by the local government;
 - c. international commercial airport in the ownership of the local government, the related aeronautical telecommunication facilities with the radio navigation and lighting equipment and devices, and the facilities of the air traffic control service, and
 - d. waters, water facilities of public interest in the ownership of the local government, not including water utilities,
- b) anything an act of Parliament or a local government decree declares national asset of special significance for the national economy.

Non-marketable items of the core assets are not alienable, may not be encumbered – except for asset management rights, right of use by operation of law or easement – , no *right in rem* or divided ownership may be established on them.

Core assets with limited marketability:

- a) whatever an act of Parliament or a decree of the relevant local government declares to be limited in terms of marketability, i.e. national assets not in the exclusive ownership of the local government and not belonging to the scope of national assets of special significance for the national economy, and
- b) anything that may be disposed of in an act of Parliament or a local government decree, under specified conditions.

All asset items in the ownership of local governments and not belonging to the scope of the core assets of local governments are asset items (such as flats, business premises in the ownership of local governments). Local governments are free to do business within the limits set by the law, if such business does not jeopardise the performance of mandatory functions. The business asset is marketable, i.e. it may be freely alienated, encumbered or provided as an in-kind contribution to a business. The business asset must, however, serve the performance of municipal functions and the goals and interests of the local government.

4.2 Budget of local governments

Within the meaning of Paragraphs (2) to (4) of Section 111 of the Local Governments Act, the annual budget is the basis for the financial management of local governments; they finance their mandatory²⁹ and voluntary tasks (where the latter is not to jeopardise the first item). Sources and expenses of these tasks are separated in the decree on the budget. No deficit may be foreseen in the decree on the budget of the local government.

4.2.1 Preparation and adoption of the budget of the local government

The planning and preparation of the budget of local governments consists of multiple phases, such as the preparation of the budget concept, drafting the decree on the budget and adoption of the budget concept. Development of the budget concept must ensure the proper demonstration of the own resources on the income side and the known functional obliga-

tions on the side of expenses. The municipal clerk is responsible for developing the budget concept, which the mayor is to submit (together with the opinion of the relevant committee) to the local council of the local government until 30 November every year. For municipalities having a population larger than 2,000, the Local Governments Act requires the setting up of a financial committee, which is responsible for developing an opinion on the budget concept. The organisational and operational rules of the local government determines if other committees must be invited to give their opinion on the budget. The local council of the local government adopts an opinion on the concept of the decree on the budget in the form of a council decree determining the scope of the future work in preparing the budget.

The mayor submits the draft decree on the budget to the committees, where the financial committee also plays a special role. At local governments which are subject to the relevant provision of the Local Governments Act, an opinion of an independent auditor must also be acquired. The mayor shall submit the draft decree on the budget to the local council within 45 days following the promulgation of the act on the budget, together with the draft decrees underlying the proposed appropriations. The mayor shall also present the balance sheet of the budget of the local government, a quantified report on the decisions having a multiannual effect (split by year), and the statements on direct aids. The decree on the budget is adopted by the local council; the Government is to be informed of the adopted decree.

If the local council does not adopt the decree until the start of the budgetary exercise, then it may adopt a decree on provisional management, and it may authorise the local government and its budgetary bodies in it to continuously collect revenues and disburse expenses. Such a decree must, however, specify the duration of such provisional management. If no decree on the provisional management is made or it became ineffective, then the mayor shall have the right to collect the revenues of the local government and to disburse its expenses – within the framework of the expenditure appropriations of the previous year.

4.2.2 Implementation of the budget of the local government

Implementation of the budget of the local government means performance of planned tasks, realisation of the revenues in the budget and the utilisation of the expenditure appropriations. Appropriations may be modified during the year for unplanned, unexpected circumstances; such a modification shall lie with the local council, except for the two exceptions defined in the Public Finances Act:

- a) Revenues and expenditure appropriations of a budgetary authority of the local governments may be changed within the scope of own competence in cases defined in the Government Decree, expenditure appropriations may be rearranged. The mayor shall notify the local council of the modification, regrouping of the appropriations – done within the scope of own competence of the budgetary authority – within 30 days.
- b) if, during the budgetary exercise, the local government collects extra revenues that were not known at the time of drafting the decree on the budget, or its revenues are below the planned level, the mayor shall inform the local council thereof.

4.2.3 The budget report

The local governments and their institutions shall prepare reports both during the year and at the end of the year to provide grounds for central decisions, year-end closings and the balance sheets of public finances; in such reports, they shall report on the functions performed, the results of their financial management, the issues, and the growth of their assets. The local council is to review the performance of functions during the year; at the end of the year, it is to discuss them in detail, adopt a decree on the closing accounts, by figures and text. The report by figures must show the revenues by category, the utilisation of expenditure appropriations by budgetary authority, the performance of the functions of the mayor's office by function, the investments and renovations by task. Functions performed from general reserves and provisions must also be reported.

The text section must describe the factors having influenced the basic activities performed in the reference period and if the appropriations were utilised in a manner differing from the plan. The municipal clerk is to draft the decree on the closing accounts, and the mayor is to submit it to the local council until the last day of the fourth month following the relevant budgetary exercise.³⁰

4.3 Controlling the financial management of local governments

I do not deal with the general controlling system of public finances in this paper, I only study the controlling of the financial management of local governments.

4.3.1 The internal controlling system of local governments

The Local Governments Act considerably transformed the rules pertaining to the controlling system of local governments, because – contrary to Act LXV of 1990 on Local Governments – it deals with the rules of external control in Paragraphs (1)–(2) of Section 119 only; it otherwise deals with internal control through the bodies and mechanisms of local governments. The reason for this change is that external control is determined by separate legislation. In its Section 115, the Local Governments Act lays down that the local government shall be responsible for secure management, while the mayor shall be responsible for compliance in this regard; this provision is, however, not a rule of control, but a rule of management.³¹

Paragraphs (3) to (6) of Section 119 and Section 120 lay down the rules of internal control at local governments. Within the meaning of Paragraph (3) of Section 119, the municipal clerk shall operate an internal system of control ensuring the due, timely and efficient utilisation of the funds available to the local government. The concept of the system of internal control is defined by Section 69 of the Public Finances Act, providing that the system of internal control is a system of processes aimed at the management of risks and obtaining objective proof, the aim of which is that activities are performed in a due, efficient, economical manner

during the operations and management, the obligations of accounting are fulfilled, and the resources are protected. This system, therefore, serves primarily a secure management. The system of internal control is basically a control process focusing on finances and management; however, it also deals with technical efficiency in examining operational efficiency. With the operation of the system of internal control, the main goal of the Local Governments Act is, therefore, the due, economical, efficient and effective utilisation of the available resources.

Paragraph (4) provides for internal control, i.e. the municipal clerk is obliged to ensure the operation of internal controls through the system of internal control, including the control of budgetary authorities under the supervision of the relevant local government. The detailed rules of internal control are specified in Government Decree No. 370/2011. (XII. 31.) on the Internal System of Control and Internal Controlling of Budgetary Authorities. Within the meaning of Point (b) of Section 2 of this Government Decree, the internal audit is “an independent consultancy activity providing objective evidence, its purpose is to improve the operations and the effectiveness of the organisation audited, it assesses and improves the efficiency of the management and internal control system of the organisation audited with a system approach and systematically, to enable the organisation audited to achieve its goals”. The Government Decree also provides for the person performing the internal audit, who may perform this either in an employment relationship or in a civil law relationship, typically an agency contract.³²

Based on Section 120 of the Local Governments Act, the Financial Committee forms an opinion on the draft budget and the draft semi-annual and annual report on its implementation, monitors the development of revenues, investigates the reasons and economic justification for commitments implying debts, and may audit compliance with the cash management rules, the functioning of prudent documentation. It is to immediately communicate the findings of the Financial Committee with the Local Council, which – if it does not agree with it or fails to do the necessary measures –

sends the investigation protocol and its findings to the State Audit Office.

The rules described above mean considerable changes in comparison with the audit rules of the Previous Local Governments Act, because the Local Governments Act provides for that in major, strategic cases, the Financial Committee is to make the decision and not the municipal clerk, who does the operational control only.

4.3.2 External Audit of Local Governments

It is the State Audit Office that has the broadest powers to audit the local level of public finances, the money and asset management of local governments. In its audits, it pays special attention to the utilisation, lawfulness and expediency of normative, state allowances from the central budget, targeted support and purpose-bound support.

The Previous Local Governments Act defined a specific group of local governments who had to hire an auditor to audit their financial management; such audits could, however, not produce the right picture; thus, financial management of local governments became incomprehensible and unclear. As a result, the State Audit Office launched a comprehensive investigation with the purpose to check compliance of the financial management of local governments within a period of four years.³³ Due to the shortcomings detected, rules of the Local Governments Act do not require local governments to hire auditors for the audit of their report and checking of their financial management since 2013. At the same time, however, we must mention that the modified laws have ensured efficient and due management of public monies even without an audit, i.e. the state vindicated its own audit powers.

Within the meaning of Paragraph (1) of Section 119 of the Local Governments Act, utilisation of EU and related budget support for local governments may be audited by the European Court of Auditors and the competent bodies of the European Commission, a central audit body (State Audit Office), central control body (Government Control Office)³⁴, control bodies of each chapter (typically the ministries), the treasury (Hungarian State Treasury)³⁵, and

the management authorities of EU assistance (Directorate General for Audit of European Funds) and its intermediary bodies. Local governments are obliged to cooperate when these bodies perform their audit activities.

IV. Summary

The topic of this study is extraordinarily multifaceted, which (as we could see) could be approached from a point of view different from that of constitutional law, the comprehensive picture sometimes requires the inclusion of the aspects of financial law and economics as well. The purpose of my paper was to highlight and give a detailed overview of the main elements of the financial management of local governments, to which end I dealt with the current system and history of public finances, focusing on the subsystem of central governments.

As regards the second part of the my paper, I was on the opinion that it would be worth studying the management models of different countries before reviewing the financial management of local governments, so that the financial management of Hungarian local governments can be determined in terms of this system a well, still before discussing the detailed rules.

In conclusion, the main part of my paper studied the legal status of the financial management of local governments in terms of constitutional law and financial law, and I studied the assets, budgetary cycles and the external and internal audits of local governments as well.

Notes

1 This paper has been made within the framework of the programmes initiated by the Hungarian Ministry of Justice to raise the standard of legal education.

2 Decision No. 67/1991. (XII. 21.) of the Constitutional Court

3 Prof. Dr. Csaba Lentner: Public finances. National University of Public Finance, Budapest, 2013, p. 89.

4 See: Articles 36–44 of the Fundamental Law of Hungary

5 Lentner: cited work, p. 97.

6 Paragraph (2) of Article 39 of the Fundamental Law

7 National Public Administration Institute: Specialist examination in public administration: Financial and budgetary administration, Budapest, 2012, p. 15. <http://archiv.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/penzugytk.pdf> (downloaded on: 5 November 2017)

8 Lentner: cited work, pp. 94–95

9 Dr. Éva Erdős: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere.* [Finances and management of local governments.] National University of Public Finance, Budapest 2014. p. 13.

10 Lentner: cited work, P. 154.

11 István Hoffman: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* [Thoughts on the major institutions and model of municipal law in the 21st century – in the light of the regulations in Western democracies and Hungary, and their changes] ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. pp. 202–203.

12 Hoffman: cited work pp. 208–209

13 Hoffman: cited work p. 209

14 The point is that these are centrally levied taxes that are collected by the state tax authorities or the local governments, and the collected amount belongs to the local governments, or the local governments get a portion of the so-collected revenues.

15 Hoffman: cited work pp. 204–205

16 See: István Balázs: *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása.* [Evolution of regulations concerning local governments.] http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (downloaded on 10 November 2017); see also: Dr. László Kónya – Dr. Zoltán Farkas – Dr. Adél Pusztai – Dr. István Tózsai – Dr. Barbara Simon – Ferenc Tóth: *Legal status and decision-making competency of local governments.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem [National University of Public Service], Budapest 2015. pp. 11–47 http://osz.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-onkormanyzat-jogallasa.original.pdf (downloaded on. 10 November 2017)

17 Balázs: *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása.* [Evolution of regulations concerning local governments.] http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (downloaded on 10 November 2017)

18 Fundamental rights in the Constitution, relevant for my topic: the fundamental right of having local government revenues; the fundamental right of tax assessment; the fundamental right of local governments to get state aids; the fundamental right to get complementary aids; the fundamental right of local governments to take credit; right to legal remedy in case of infringing the funding obligation.

19 Though this provision is less of a guarantee, but complies with the principles, expectations laid down in the European Charter of Local Self-Government: “Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them.”

20 See: Gábor Kecő: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása.* [Legal status of local governments in terms of financial law] A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. [Models of legal institutions determining the legal status on the side of revenues.] England – USA – Hungary. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016. pp. 214–216.

21 Gábor Balogh – Ágnes Szógi: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első Rész és Második Rész)* [The past, present and future of legal review of local governments – The legal review returns after 20 years (First Part and Second Part)] *Kodifikáció és Közigazgatás* [Codification and

Public Administration], 2012/1, pp. 52-66, and Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 2. pp. 53-71.

22 Compare: András Jakab: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. [Creation and practical consequences of the new Fundamental Law.] Complex, Budapest 2011. p. 274. In the opinion of the author, no meaningful changes have been made in comparison with the Constitution, because own revenues are ensured by Point (h) of Paragraph (1) of Article 32, while state aid is ensured by Paragraph 1 of Article 34 of the Fundamental Law.

23 See: Kecsó: p. 223.

24 This categorisation is based on the commentary to the Local Governments Act), Mariann Nagy – István Hoffman (editors): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. [Explanation of the Act on the Local Governments of Hungary.] HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, pp. 391-393

25 Nemzeti Közigazgatási Intézet [National Institute of Public Administration] – Közigazgatási szakvizsga [Specialised Examination in Public Administration]: Általános közigazgatási ismeretek. [General Information on Public Administration] Budapest 2012. p. 327 <http://archiv.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismetk.pdf> (downloaded on 12 November 2017); also see: dr. Ákos Hamvas – Ildikó Keményné

Koncz – György Molnár – dr. Magdolna Schneider – dr. Hajnalka Szabó: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata. [Changes in the System of Local Governments and the Practice of Debt Settlement.] Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest 2013. pp. 28-29.

26 Pursuant to Section 5 of Act CXCVI of 2011 on National Assets

27 Paragraph (2) of Section 5 of Act CXCVI of 2011 on National Assets

28 Point 6 of Paragraph (1) of Section 3 of Act CXCVI of 2011 on National Assets

29 Paragraph (1) of Section 13 of the Local Governments Act

30 Hamvas – Keményné – Molnár – Schneider – Szabó: cited work, pp. 43-44.

31 Nagy – Hoffman: cited work, pp. 492

32 Paragraph (7) of Section 15 of Government Decree No. 370/2011. (XII. 31.) on the Internal Controlling System and Internal Audit of Budgetary Authorities.

33 Lentner: cited work, pp. 282-283.

34 Government Decree No. 355/2011. (XII. 30.) on the Government Control Office

35 Government Decree No. 311/2006. (XII. 23.) on the Hungarian State Treasury

Dr. Hohmann Balázs

tanársegéd, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Dr. Pánovics Attila

egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Nemzetközi- és Európai Jogi Tanszék

Vízvédelem és elővigyázatosság – megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz

Magyarországon az ivóvíztermelés 94-95%-a felszín alatti vizekből (az ún. „fő ivóvízátadó rétegekből”) történik, ezért nem szükséges külön hangsúlyozni, hogy a felszíni vizek védelme mellett miért van egyre nagyobb jelentősége az ivóvízellátás alapját is képező, felszín alatti vízkészlettel való felelős gazdálkodásnak. Ehhez képest megdöbbentő, hogy a becslések szerint hazánkban több tízezer(!) engedély nélkül üzemelő, és szakszerűtlenül kivitelezett fúrt kút létezik, ezek pontos számát illetően sem a szakmai szervezetek, de még a hatóságok sem rendelkeznek megbízható adatokkal. Nem véletlenül kapott kiemelt figyelmet az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) 2018 nyár végén hozott döntése, amely részletesen foglalkozott az így kialakult helyzettel, továbbá jelentősen hozzájárult az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat továbbfejlesztéséhez.

1. A határozat előzményei

A vízgazdálkodás komplex tevékenység¹, amely sokkal többet jelent a vízkészletek megfelelő elosztásánál és tisztításánál. Európában is a korlátozottan rendelkezésre álló vízkészletekből kell az egyre növekvő mértékű, illetve egyre sokoldalúbbá váló gazdasági-társadalmi igényeket kielégíteni.

A víz az Alaptörvényben két helyen is szerepet kap. A P) cikk (1) bekezdése kifejezetten a „nemzet közös örökségét képező” természeti erőforrásként említi a vízkészletet, amelynek

„védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A XX. cikkben pedig az ivóvízhez való hozzáféréssel kapcsolatban, az egészséghez való jog biztosítására vonatkozó állami kötelezettség tárgyaként jelenik meg.² A nemzeti vagyon részét képező felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak,³ és az államnak kiemelt kötelezettségei vannak ezek védelmével kapcsolatban.

Az Európai Bizottság megfogalmazásában a felszín alatti vizek „rejtett erőforrások”, amelyek mennyiségileg sokkal jelentősebbek, mint a felszíni vizek.⁴ Az Európai Unió Víz Keretirányelve⁵ (a továbbiakban: VKI) célként tűzte ki a felszín alatti vizek esetében az ún. „jó kémiai és mennyiségi állapot” elérését (eredetileg 2015-ig⁶). Mivel a felszíni vízkészleteket is a felszín alatti vizek táplálják, ezért a felszín alatti vizek minősége tükröződik a felszíni vizek minőségében is (ez különösen fontos az ivóvíz céljára felhasznált, felszín alatti vizek esetén). A megközelíthetőség nehézségei miatt azonban a felszín alatti vizek esetében a szennyezés megelőzése (továbbá a monitoring és az eredeti állapot helyreállítása is) sokkal nehezebb, mint a felszíni vizek esetében.

Annak ellenére, hogy a tagállamok kötelesek mindent megtenni az uniós és nemzeti jogszabályok érvényesítése érdekében, az Európai Unióban a vizek ökológiai állapotával kapcsolatos terhelés második leggyakoribb oka a túlzott mértékű, illegális vízkivétel.⁷ A felszín alatti vizekre mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt komoly kockázatot jelentenek Magyarországon is azok a – többnyire szakszerűtlenül kialakított – kutak, amelyek elérik a közepes mélységben található vízkészletet (akár a második vízadó réteget, az ún. „rétegvizet” is), és gyakran összekötik a szennyezett talajvizet a védett vízadó réteg(ek)kel. Az engedély nélkül létesített és/vagy üzemeltetett kutak, illetve egyéb vízkivételek nem szerepelnek a vagyongazdálkodási és hatósági nyilvántartásban, megnehezítve a vízkészletekkel történő gazdálkodást,⁸ valamint a vizek állapotértékelését. Gazdasági szempontból pedig tisztességtelen előny biztosítanak azokkal szemben, akik a jogszabályi előírásoknak megfelelően üzemeltetik a vízi létesítményeiket. Bár pontos adatok nem állnak rendelkezésre, összes-

ségében igen jelentős mennyiségű vízkészlet felhasználásáról van szó,⁹ amelynek felhasználása korlátozza az engedéllyel rendelkezők vízkivételi lehetőségeit, továbbá milliárdos összegű bevételkiesést jelent az állami költségvetés számára.

A fúrt kutak létesítése 1960-tól napjainkig engedélyhez kötött tevékenységnek minősül,¹⁰ 1992. február 15. óta pedig az ásott kutak létesítése is minden esetben engedélyköteles tevékenység.¹¹ Ezt a kötelezettséget a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) is fenntartotta (függetlenül a kút létesítésének módjától,¹² a létesítés helyétől, tervezett mélységétől, a vízkivétel nagyságától és céljától), egyaránt biztosítva ezzel a felszín alatti vizek mennyiség és minőségi védelmét. Az engedély nélkül létesített vagy üzemeltetett, felszín alatti vízkivételt biztosító létesítmények¹³ esetén a létesítőnek vagy üzemeltetőnek vízgazdálkodási bírságot kell fizetniük.

A Vgtv. előírásai értelmében vízjogi engedély kiadása nem engedélyezhető, ha a vízilésítmény, a vízimunka, illetve a vízhasználat veszélyezteti a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket.¹⁴ A felszín alatti vizek igénybevétele esetén kiemelt figyelmet kell fordítani arra is, hogy a víz kivételének és utánpótlásának egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon.¹⁵

Az illegálisan létesített és üzemeltetett kutak nagy számára tekintettel a Vgtv. módosításai már korábban is lehetővé tették, hogy a vízkivételi helyek üzemeltetői meghatározott ideig mentesüljenek a vízgazdálkodási bírság fizetése alól, amennyiben a vízjogi engedély nélkül üzemeltetett, vízkivételt biztosító létesítményeket engedélyeztetik (fennmaradásukat legalizálják). A Vgtv. 2016. évi módosítása¹⁶ a feketegazdaság visszaszorításával és a „fenn tartható” vízhasználattal indokolta a türelmi idő meghosszabbítását 2018. december 31-ig. Mivel a moratórium 2018 végén lejárt volna, többek között a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara is kezdeményezte a türelmi idő meghosszabbítását.¹⁷

Az AB által megvizsgált, T/384. számú törvényjavaslat¹⁸ célja – a Vgtv. 28/A.§ (1) bekezdésének módosításával – olyan szabályozás kialakítása volt, amely „házi vízigényt meg nem

haladó vízkivételt biztosító” vízilésítmények esetén, 80 m-es kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. A javaslatban utalást történt arra, hogy „[a]z erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni”. A javaslat tehát alacsonyabb szintre utalta volna „a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének” a megállapítását.

Az Országgyűlés 2018. július 20-án, rendkívüli ülésnapon fogadta el a Vgtv.-nek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt, melyet a köztársasági elnök július 30-án megküldött az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata érdekében.¹⁹ Az államfő az elfogadott törvény 1. és 4.§-ának megvizsgálását az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt indítványozta.²⁰

2. A határozat érdeméről

Az AB értelmezésében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét az állam és mindenki kötelezettségévé teszi. A P) cikkből a természeti erőforrások (és ezáltal a környezet) állapotára vonatkozó „abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben”.²¹ Ez a jól ismert „visszalépés tilalmának elvét” (*non-derogation principle*) is magában foglalja, amely az Alaptörvény hatálya alatt is következetesen érvényesítésre kerül(t),²² és szorosan kapcsolódik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog (alanyi jogi) tartalmi kérdéseire is.

Az AB gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje”. A testület szerint önmagában az elért védelmi szinttől történő visszalépést (azaz a visszalépés tilalmának megsértését) jelenti, ha az állam a preventív védelmi szabályoktól a szankciókkal biztosított védelem felé mozdul el. Ez következik be tehát akkor is, ha a szabályozás – akár

csak a vízkivételek szűk körére – lehetővé teszi az előzetes engedélyezési eljárás megszüntetését, és helyette utólagos hatósági ellenőrzést vezet be.²³

Jelen ügyben a gyakorlat alapvetően eltért a jogszabályokban foglaltaktól, hiszen a rendelkezésre álló információk alapján a hazai kutak mintegy 90%-át illegálisan alakították ki, azaz a létesítésüket nem előzte meg semmilyen engedélyezési eljárás(!). A ténylegesen érvényesülő védelmi szint tehát jóval alacsonyabb (jelenleg is), mint amit az állam eddig biztosítani tud(ott). Mivel a felszín alatti vizek egyszerre állnak az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése és a P) cikk (1) bekezdése szerinti védelem alatt, az AB az előzetes engedélyezési eljárás megszüntetését önmagában is a szabályozásban történő visszalépésként értékelte (a 80 m-es kútmélységnek ebből a szempontból nincs is jelentősége²⁴). Az engedélyeztetési kötelezettség jelenti a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmének „egyetlen lehetséges” jogi megoldását, ezért éppenséggel ennek „teljes körű fenntartása és hatékony érvényesítése” tudja csak biztosítani a P) cikk (1) bekezdésében és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogok és értékek védelmét.²⁵

A határozathoz három alkotmánybíró párhuzamos indokolást, öt pedig különvéleményt fűzött. Ezek közül érdemes megemlíteni, hogy Juhász Imre alkotmánybíró szerint az AB a döntésével elvonta a végrehajtó hatalom hatáskörét, és ezzel erodálta a hatalmi ágak elválasztásának az elvét. Pokol Béla szerint pedig elegendő lett volna „egy alkotmányos keret felmutatásával” (a kapcsolódó szabályozási követelmények megfogalmazásával) jelezni a későbbi szabályozás alaptörvényi korlátait, megfelelően differenciálva a telektulajdonosok házi igényre használt kútjai és a mezőgazdasági célú vízhasználat között.

3. Megelőzés és elővigyázatosság a vízgazdálkodás során

A vizsgált határozatból egyértelműen kiderül, hogy a visszalépés tilalmát az AB a megelőzés (prevenció) és az elővigyázatosság elveivel egységben értelmezte. Érvelése szerint a jogalkotónak minden olyan esetben, amikor a környezetvédelmi szabályozás átalakításra került,

tekintettel kell lennie ezekre az elvekre, hiszen „a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”.²⁶

Már a környezetvédelmi alaphatározatnak számító, 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kimondásra került, hogy a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, mert „a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot”.²⁷ Közismert az is, hogy a környezetvédelem területén alkalmazott engedélyek elsősorban a megelőzés elvének érvényesülését biztosítják.²⁸

Nem vitatott, hogy az elővigyázatosság elve szorosan kapcsolódik a megelőzés elvéhez. Mindkét elv szerepel az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 191. cikkében is, de a Szerződés adós marad ezek definiálásával. Ami az elővigyázatosságot illeti, annak általános célja a környezet és az egészség megfelelő szintű védelmének a biztosítása azokban az esetekben, amikor a tudományos bizonyosság hiánya nem teszi lehetővé egy termék, egy eljárás vagy jelenség teljes körű kockázatértékelését, a fennálló kockázat kellő biztonsággal történő meghatározását.²⁹ Ahogy Bándi Gyula is fogalmaz, jelentős különbség van tehát a két alapelv között: az elővigyázatosság elve „túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben a következmények bizonyítandóságának szintjét szállítja le, megelégedve a tudományos bizonytalansággal” (valószínűséggel) a tudományos bizonyosság helyett.³⁰ Más megfogalmazásban az elővigyázatosság elve a megelőzés elvénel szigorúbb védekezést ír elő azokban az esetekben, amikor az adott tevékenység és a környezeti kár bekövetkezése közötti ok-okozati összefüggés a tudomány jelenlegi állása szerint 100%-os bizonyossággal nem állítható fel.³¹

A vizsgált határozatban említett, 27/2017. és 28/2017. (X. 25.) AB határozatok azonban egyrészt nem a vizek védelmével összefüggésben, másrészt mindössze egy-egy helyen említik az elővigyázatosság elvét.³² Figyelemre méltó, hogy a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló irányelvben³³ említés szintjén sem szerepel (miközben a megelőzés elvével részletesen foglalkozik több helyen is), illetve a VKI-nak is csupán

a preambulumban találunk két helyen utalást rá.³⁴

Kétségtelen, hogy a felszín alatti vizek – a talajhoz hasonlóan³⁵ – mennyiségi és minőségi értelemben is korlátozottan vagy feltételesen megújuló természeti erőforrásnak tekinthetők. Ezeknek a vízbázisoknak a fokozott sérülékenysége azonban – az erre vonatkozó tudományos ismeretek rendelkezésre állása miatt – önmagában nem indokolja az elővigyázatosság elvére történő hivatkozást. Elővigyázatosságról csak valóban indokolt esetekben – például bizonyos szennyezőanyagoknak, illetve az éghajlatváltozás folyamatának a vízkészletekre gyakorolt hatásaival kapcsolatos vizsgálatokkal összefüggésben – érdemes beszélni.³⁶ Egyéb esetekben elegendő a megelőzés elvének az érvényesítése. Ellenkező esetben a két alapelvet tulajdonképpen egymás szinonimáiként is alkalmazhatnánk, ahogy azt Ludwig Krämer javasolta.³⁷

Záró gondolatok

A fentiekben vizsgált, környezetvédelmi vonatkozású határozat is az AB eddigi gyakorlatán alapul, illetve – az elővigyázatosság elvének alkotmányos kritériummá emelésével³⁸ – tovább is fejlesztette az intézmény környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét, de nem tisztázta a megelőzés és az elővigyázatosság elve közötti különbségeket, továbbá – amint azt a különvélemények mutatják – jelentős vitát generált a visszalépés tilalmának értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban az alkotmánybírák között.

Ami a szabályozás további sorsát illeti, az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésén került elfogadásra az egyes belügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXI. törvény, melynek értelmében a vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárás kérelmezésének végső határideje végül 2020. december 31-re módosult.³⁹ Annak ellenére, hogy a hatósági tevékenység megerősítése az illegális vízkivételek legálissá tétele vagy megszüntetése érdekében kiemelt feladatként szerepel a Nemzeti Vízstratégiában is,⁴⁰ egyelőre megjósolhatatlan, hogy a moratórium meghosszabbítása milyen mértékben fogja elő-

segíteni a vízkészletre veszélyt jelentő, illegális kutak jogi helyzetének rendezését.

Jegyzetek

1 A Vgtv. 1. sz. mellékletének 22. pontja a vízgazdálkodás körébe sorolja a vizek hasznosítását, a hasznosítási lehetőségeinek megőrzését, valamint a vizek kártételei elleni védelmet és védekezést (vízkárelhárítás).

2 Fodor László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus 2013, 31. sz. 332. o.

3 Ld. a 2011. évi CXCVI. tv. 4. § (1) bek. d) pontját.

4 Feszín alatti vizek védelme Európában (Az új felszín alatti víz irányelv – Az EU szabályozási keret stabilizálása), *European Communities*, 2008. 8. o.

5 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (HL L 327., 2000.12.22. 1-73. o.)

6 Az irányelv indokolt esetekben lehetőséget biztosít a határidő meghosszabbítására 2021-ig, illetve legkésőbb 2027-ig.

7 COM(2012) 673, 2012.11.14., 5. o.; Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Section Juridica et Politica*, Tomus 2013, 31. sz. 484. o.

8 Ti. a Vgtv. 29.§ (3) bekezdése alapján új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az abban foglalt vízmennyiség biztosítható az engedélyesek számára.

9 A 27/2015. (VI. 27) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015-2020 (NKP-IV) szerint ennek nagysága közel 100 millió m³, ami a nyilvántartott vízkivétel mintegy 12%-a (!).

10 Lásd a 34/1960. (V. E. 17) sz. OVF főigazgatói utasítás 4. § (1) bekezdését.

11 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet 62/A. §

12 Ti. ázott vagy fűrt kútról van szó.

13 A Vgtv. 1. sz. mellékletének 26. pontja értelmében vízi létesítmény minden olyan mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása, minőségének és mennyiségének megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások vagy ásványi nyersanyag kitermelés céljából befolyásolja.

14 Vgtv. 29. § (1) bek. a) pont

15 Ld. a Vgtv. 15.§ (1) bekezdését.

16 Ld. a 2016. évi XLI. tv. 4.§ (7) bekezdését.

17 <http://nak.hu/en/kamara/kamarai-hirek/orszag-hirek/93838-a-nak-tamogatja-a-kutakra-vonatkozó-moratóriumhosszabbítást>

18 A T/384. számú törvényjavaslatot a belügyminiszter 2017. április 26-án nyújtotta be a Kormány nevében. Az eredetileg T/15373. számú javaslat később átkutatásra került, és a 2018-ban megalakult Országgyűlés tárgysorozatában maradt.

19 KEH/03347-2/2018.

20 A jelenleg hivatalban lévő köztársasági elnök korábban is fontosnak tartotta a környezet és az emberi egészség védelmét, illetve ezzel összefüggésben a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának a biztosítását. Ilyen volt például a villamos energiáról szóló, 2017. évi LXXXVI. törvény módosításáról szóló törvény (T/11901; kifejezetten a szélenergia felhasználási lehetőségeinek szűkítése miatt), illetve a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló tör-

vény (T617458; elsősorban az önkéntes, megrendelésen alapuló kéményseprő-ipari szolgáltatással kapcsolatban), valamint a Budapesten megrendezendő Hungarian Open ATP World Tour tenisztorna megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről szóló törvény visszaküldése az Országgyűlésnek megfontolásra (T/19868; utóbbi többek között a Margit-sziget természetvédelmi és kulturális örökségének védelme, valamint az ivóvízkészlet megóvása miatt). Az Alkotmánybíróság által történő vizsgálat indítványozására ritkábban kerül(t) sor, de ez történt az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCIV. törvény esetében, amely a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat elfogadásához vezetett.

21 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]-[32], 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [85]

22 Pl. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46], 3011/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [10], 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45], 3223./2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]

23 Indokolás [63]

24 Indokolás [61]

25 Indokolás [66], [69]

26 Indokolás [88]

27 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 140-141., 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]

28 Gellérthegeyi István: Az engedély szerepe a környezetvédelemben, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 16. o.

29 COM(2000)1 final, 2000.02.02., 3. o.

30 Bándi Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, Jogtudományi Közlöny 2013. október 477. o.

31 Horváth Zsuzsanna: Fenntartható fejlődés – Fenntartha-

tó termelés és fogyasztás az Európai Unióban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2016, 63. o.

32 Indokolás [49]

33 Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006/EK (2006. december 12.) irányelve (HL L 372., 2006.12.27., 19. o.

34 Ld. a VKI (11) és (44) preambulumbekkezdéseit.

35 Várallyai György: Talajdegradációs folyamatok és szélsőséges talajvízháztartási helyzetek mint környezeti problémák a Kárpát-medencében, In: Fodor István – Suvák Andrea (szerk.): A fenntartható fejlődés és a megújuló természeti erőforrások környezetvédelmi összefüggései a Kárpát-medencében, Konferenciakötet. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatószok Központja, 2008. 18. o.

36 Hartmut Grassl – Bert Metz: Climate change: science and the precautionary principle, In: Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation, EEA Report, 1/2013, 337-338. o.

37 Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012, 48.o.

38 Érdemes megjegyezni, hogy Varga Zs. András a különvéleményében nem értett egyet az elővigyázatosság elvének „kiolvasztásával” az Alaptörvény szövegéből. Álláspontja szerint ez „olyan társ-alkotmányozói szerep, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása”.Hiányolta viszont az egészséges környezethez való jog és a vízhez való jog összevetését, amire jelen ügy kétségtelenül lehetőséget biztosított volna.

39 Lásd a 2018. évi CXXI. tv. 28.§-át. A T/384. számú törvényjavaslat köztársasági elnök által nem támadott 2. §-a ezt a határidőt tíz évvel, 2028. december 31-ig hosszabbította volna meg.

40 Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv), 2017, 95. o.

Maria-Luiza Hrestic

"Valahia" University of Târgoviște, Romania

Considerations on the importance of the law sources

Abstract

In juridical science, a distinction has been made between material sources, or sources in a material sense, and formal sources, or sources of law in a formal sense. A source in a formal sense represents the form of adoption or sanction of the juridical norms, and the specialized literature, including the Western one, distinguishes between formal source, in the sense of form of expression of the norms and the fundament of law, on the one hand, and material source, seen as configuring factors that determine the juridical phenomenon¹.

Keywords: law, sources of law, formal sources, juridical norms, national law, international law

1. The notion of formal source of law and its importance

In juridical sciences, the term *source* of law refers to the sources, origin and factors determining and creating the law.

In general, the word *source* of law is used in the theory of law, but, at the same time, in juridical sciences, as well, in a strictly juridical sense, with reference to the forms of expression of the juridical norms: juridical principles and customs, normative acts, juridical practice, specialists' opinions etc.².

Law is founded both on material and formal sources.

Material sources, sometimes called as well real or social sources, constitute the result of customs and other non-juridical norms of a certain society, of the non-written behavior norms, of a community's mentalities and states of mind.

These sources take on, in the course of time, the apparel of written norms and gradually be-

come formal sources that include the law and the doctrine³.

While among the classical norms we find the custom, the modern sources are made up almost exclusively of formal sources.

At the same time, other distinctions in matters of law source make a distinction between direct and mediated source. A direct source generally refers to the juridical act in which the juridical norm envisioned appears. A mediated source is a custom or principle referred to by a juridical normative act sanctioning a custom or an economic, political or another kind of principle⁴. At present, it is considered correct to affirm that there are direct sources - law and custom - and indirect or mediated sources: juridical practice and doctrine.

We can conclude that, by the law sources, in a juridical sense, juridical science refers, in a very broad sense, to the juridical norms' forms of expression in a law system in different epochs and countries⁵.

An important aspect regarding the concept of sources is that usually the authors tend to connect the sources of law to the activity of creation or elaboration of law. In general, what is highlighted is the determining moment when a juridical, obligatory character is given to the rule of conduct. This moment corresponds to the recognition by the State of a juridical value for rules formulated in other ways (customs, juridical precedents, acts of non-State organisms etc.). A direct, immediate norm formulation is also possible in different normative acts (laws, decrees, decisions etc.).

Hence, a differentiation of the law sources into direct and indirect (complex or mediated) sources results. Thus, a custom acquires juridical value indirectly, by means of an act sanctioning it and for this reason it is considered an indirect source, while normative acts, being elaborated with no mediation by the State organs, are considered direct sources⁶. Among the multiple senses of the notion of sources, one must make certain distinctions: the positive law source is actually something else than the forms it consecrates and these forms are in their turn something else than the norms they express. Sources appear as social acts, sometimes as acts of certain State organs (legislative acts, judicial decisions), and at other times as

collective acts (formation of customs, of traditions, and even of doctrine)⁷.

Mircea Djuvara affirms that “social acts acknowledged as legitimate, which under these conditions consecrate juridical norms, are law sources: it is with them and only by them that those norms begin indeed to exist as positive law realities”⁸.

The term *source*, according to the analysis of M. Djuvara, can be understood both in a broad sense and in a narrow sense. In a broad sense, it includes factors of determination (namely the material sources of the juridical norms) and creative factors (exterior forms by which the ideas, consecrated in juridical norms, are realized, and which constitute formal sources).

The diversity of the formal sources is explained by the dynamic multitude of the social relations calling for juridical regulation. The evolution of the society highlights the existence of a plurality of sources for all the law systems, their weight varying from one historical moment to the next, starting from the juridical custom and going up to the Constitution and the international conventions⁹.

Material sources (social, economic, cultural, ideological etc.) have an undeniable role in the study of law, both on the level of the theoretical investigation and in the practical activity of law creation. Material sources are substantiated in social commandments by a legislator’s intervention. For this reason, it is very important to know these factors, their way of action, the correlation between them and the relation between incipient (material) sources and actual (formal) sources.

The formal source of law includes a series of aspects, of modalities, by which the content of the legal norm becomes rule of conduct, model to follow in inter-human relations. This variety of forms of the juridical norms determines some authors to invoke the heterogeneous character of the formal law sources¹⁰.

Stricto sensu, the law source has in view the formal law sources.

To take into account the differences between the two categories (material sources *versus* formal sources), different authors also propose a classification of the law sources into two categories: potential sources and actual sources. The potential ones are possibilities substan-

tiated by means of the State, whereas the actual sources are efficient and determined law sources acting on the concrete social relations and consisting in the set of normative acts in force.

However, the authors supporting this perspective only include in such a classification the normative acts, without taking into account the existence of the other sources in the sphere of the formal law sources: custom, jurisprudence etc.

Kelsen considers that, in a material and historical sense, the idea of source of law concerns the simple historical source determining or explaining the existence of a norm (conditions of time and place). In this sense, the source of the contemporary English law is the Roman or canonic law or the moral rules. In a formal sense, the concept of law source must be viewed from a different perspective: from the perspective of the validity criteria. When it is affirmed that a status is a source of law, then the word *source* refers not to historical determinations, but to one of the criteria related to validity accepted by the law system under discussion¹¹. Kelsen introduces, therefore, the distinction of maximal importance between historical causes and reasons of validity and efficiency of the juridical norms. It is precisely this aspect that ought to preoccupy first and foremost the theory of law: the reasons of validity and efficiency of law. Yet, these matters can only be analyzed dogmatically, law being a closed logical system¹².

Certain authors include, among the known sources of law, non-formal sources as well (substratum of things, law principles, individual equity, public policy, moral conviction etc.), preferable for the judge, since they have the potential of guiding him better in giving correct solutions. This opinion has been reproached the introduction of subjective elements in the law application process¹³.

The observations made so far are meant to highlight the fact that the study of the law sources and of the forms of expression of law has been and will remain a continual preoccupation for the juridical thinking. The problem is not at all strictly theoretical; it has incontestable practical virtues, in the application and realization of law¹⁴.

One can observe that formal sources originate in a multitude of sources (normative acts of State authorities, customs, juridical precedents, doctrine etc.) and take on a plurality of forms, the weight of the sources changing depending on the degree of development of the law system and on the complexity of the social relations they originate in. While in the feudal law the main form of the law sources is custom, after the bourgeois revolutions the normative act tends to replace almost totally the material sources of law.

Structuralism makes certain distinctions regarding the form of law, referring to: *interior form* (interaction between juridical norms, their arrangement into institutions and branches) and *exterior forms* (ways of expressing the will of the legislator or of the organs competent to elaborate juridical norms) in the domain of law sources¹⁵.

According to the researcher Sofia Popescu, the formal law sources are ways of formation of the juridical norms (those forms, procedures and solemn acts by which these norms acquire their validity), forming the positive law of a country. The search of the formal sources of law is equivalent to the identification of the authors of the formulation of the juridical norms.

To be able to ask for obedience to the law, it must meet the demands of formal validity, namely:

- emanate from the organs empowered to emit it;
- be adopted according to a certain procedure;
- be made known to its addressees in ways foreseen by the legal dispositions¹⁶.

To acknowledge the formal law sources and the general obligatory character of the norms entailed by them, what is needed is a rule of law where the authorities must respect these sources, in good faith, excluding the arbitrary, so that human behavior may be really subordinated to the governance of law.

Formal sources can be analyzed both as internal aspect (articles situated in paragraphs or lines, grouped into parts, titles, sections with explanatory annexes etc.), and as external aspect (laws, decrees, decisions, orders etc.). One can highlight the creative authority and the acts by which the respective norms were

issued and sometimes it can be important to research extremely variable and frail material sources that led to the particularities of the different norms. Formal sources, by their power of abstractization, delineate law branches and allow for an overall image as far as they are concerned. In correlation with the different law branches are the juridical institutions assuring the application of the juridical norms¹⁷.

Among the formal sources one can find documentary sources, namely those publications containing the authentic text of the normative acts, being acknowledged as official law sources such as: "Monitor", "Jurnal Oficial" or "Monitor Oficial" (i.e. Official Journal)¹⁸.

2. Categories of formal sources of law

Traditionally, there are four formal sources of internal law: 1) law; 2) custom; 3) jurisprudence and 4) doctrine. Yet, when the formal sources of internal law are analyzed, one must also take into account 5) "autonomous law" and "norm acts", and 6) general law principles¹⁹.

Since the Revolution, the French Law makes out of the laws the main source of Law, yet the role of jurisprudence, of the custom, of the general principles or of the doctrine still needs clarifying. This strict delimitation is clearly worth moderating, the different law sources being not at all mutually isolated: if we were to use a metaphor, as in the case of communicating vessels, the increase of the importance of a source decreases the significance of the others, creating a competition among them²⁰, which is one of the reasons of the crisis affecting the law sources today²¹.

The formal sources of international law would be, according to the Status of the International Court of Justice (Art. 38): 1) treaty; 2) international custom; 3) general law principles and 4) international jurisprudence and doctrine (made up of the opinions of the best specialists of different countries).

International law comes only from the States' consent, this consent being explicit, in the case of treaties, and tacit, in the case of custom. We can mention that it is considered international treaty any understanding between two or several international law subjects, meant to produce juridical effects. Once approved

as decided by the legislative power and published, the treaty becomes executory, obliging the contracting parties mutually. From that moment on, the signatory States have the duty to assure its application in their internal order.

International law relies on a customary basis, international custom being a formal source distinct from the internal law sources. The law of the international treaties relies on the conduct norms respected traditionally in the inter-State relations. Some international customary norms can be applied by the national jurisdictions. Such examples of customary norms can refer to war and military occupation, and at the same time diplomatic immunities²².

Conclusions

Each juridical system develops a theory of the law sources that is specific to it. Such a theory is first of all the fruit of history. Thus, the Romance-Germanic countries consider the laws as the main source of Law²³. On the contrary, the Law of *Common Law* countries is especially jurisprudential²⁴. The law sources theory also depends on the development stage of the juridical system: it seems that as the system is being improved, the role of the custom decreases compared to that of the law. Thus, the theory of the law sources is especially the fruit of ideologies²⁵.

If we admit that law is but the expression of the collective will of a society, this will, regardless of its ways of expression, is the only veritable law source²⁶. In this sociological conception, the origin of the rules of law and their ways of manifestation are but technical procedures of law production²⁷.

Therefore, as it has been said before, the jurist must be at the same time keen on choosing the sources and on knowing the law²⁸.

Notes

1 S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *Teoria generală a dreptului, Curs universitar* (General Theory of Law, University course), Ed. Pro Universitaria, București, 2016, p. 139.

2 I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului* (Introduction to the General Theory of Law), Ed. All, București, 1998, p. 69.

3 H. Oprean, *Introducere în studiul dreptului* (Introduction to the Study of Law), Ed. Servo-Sat, Arad, 1996, p. 23.

4 G. Vrabie, *Drept. Elemente de teoria statului și dreptului* (Law. Elements of State and Law Theory), Universitatea Alexandru Ioan Cuza, Iași, 1978, pp. 96-98.

5 I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 70 et seq.

6 J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, Paris, 1986, pp. 52-54.

7 M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv* (The General Theory of Law. Rational Law, Sources and Positive Law), Ed. All, București, 1995, pp. 453-454.

8 *Idem*, p. 490.

9 Gh. C. Mihai, R. I. Motica, *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului* (Fundamentals of Law. Theory and Philosophy of Law), Ed. All, București, 1997, pp. 93-94.

10 I. Rossetti-Bălănescu, O. Sachelarie, N. Nedelcu, *Principiile dreptului civil român* (Principles of the Romanian Civil Law), București, 1947, p. 10.

11 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945, pp. 131-132.

12 N. Popa, *Teoria generală a dreptului* (General Theory of Law), Ed. Actami, București, 1996, pp. 193-195.

13 E. Bodenheimer, *Jurisprudence. The Philosophy and Method of the Law*, Haward University Press, 1974, p. 49, cited by S. Popescu, *Introducere în studiul dreptului* (Introduction to the Study of Law), Universitatea Română de Științe și Arte "Gheorghe Cristea", București, 1991, p. 7.

14 N. Popa, *op. cit.*, p. 196.

15 M. V. Dvoracek, Gh. Lupu, *Teoria generală a dreptului* (General Theory of Law), Editura Fundației Chemarea, Iași, 1996, p. 133.

16 S. Popescu, *Introducere în studiul dreptului* (Introduction to the Study of Law), București, 1994, p. 119.

17 M. V. Dvoracek, Gh. Lupu, *op. cit.*, pp. 175-176.

18 S. Popescu, *Teoria generală a dreptului* (General Law Theory), Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 147. *Apud* S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *op. cit.*, pp. 139-143.

19 S. Popescu, *op. cit.*, p. 147.

20 According to P. Malaurie, «Réactions de la doctrine à la création du droit par les juges», *Deffrénois* 1980. 32344; «La jurisprudence combattue par la loi», in *Mélanges R. Savatier*, Dalloz, 1965, p. 603. By comparison, see G. Canivet, «La Cour de cassation et la doctrine, effets d'optique», in *Mélanges J.-L. Aubert*, Dalloz, 2005, p. 373.

21 For example, see R. Cabrillac, *Introduction générale au droit* (General introduction in law), edition 10, Dalloz, Paris, 2013, p. 94. *Apud* S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *op. cit.*, p. 143.

22 S. Popescu, *op. cit.*, p. 170. *Apud* S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *op. cit.*, p. 164.

23 See F. Zénati, «L'évolution des sources du droit dans les pays de droit civil», *D.* 2002. 15.

24 For details, see: R. David, C. Jauffret-Spinozi, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, edition 11, 2002, no. 324 et seq. for Great Britain, no. 388 et seq. for the United States of America.

25 See R. Cabrillac, *op. cit.*, p. 94. *Apud* S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *op. cit.*, p. 143.

26 As an example, see H. Lévy-Bruhl, *Aspects sociologiques du droit*, Éd. Marcel Rivière, 1955, p. 47 et seq.

27 For example, see J.-F. Perrin, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Droz, 1979, p. 103 et seq.

28 See J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, edition 5, Dalloz, Paris, 2012, pp. 60-61. *Apud* S. Popescu, M.-L. Hrestic, A. Șerban, R. Stancu, M. Viziteu, *op. cit.*, pp. 126-127.

Kaiser Tamás

intézetvezető egyetemi docens

*NKE ÁKK, Államelméleti és Kormányzástani
Intézet*

A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perpektívái az Egyesült Királyságban

I. Bevezetés

Az 1970-es évek közepén bekövetkezett gazdasági világválság gazdasági és társadalmi hatásai az Egyesült Királyságban felszínre hozták a közigazgatási és fejlesztéspolitikai értelemben is hiányzó területi közép szint problémáját. Erre válaszul az évtized végén kezdődött konzervatív kormányzás idején kezdődött meg az államigazgatás területi szervezetrendszerének kiépítése, majd húsz évvel később, a Tony Blair által vezetett New Labour hatalomra kerülését követően – a politikai devolúció bevezetésének mintegy „mellékhatásaként”, főleg az abból kimaradó Angliában – elindult a főként fejlesztéspolitikai célokat szolgáló, felülről („top down”) kezdeményezett regionalizáció.

Ez a helyzet alapvetően abból adódott, hogy a devolúció nem egységes formában valósult meg. Skócia, Wales és Észak-Írország alkotmányos helyzete egymástól is sok tekintetben különbözött, míg a terület- és lakosság arányát tekintve kiemelkedően legnagyobb országrészben, Angliában nem került sor a politikai devolúció bevezetésére, így ott változatlanul a kormányzás centralizált formája érvényesült. A vonatkozó törvények azonban nyitva hagyták a devolúció folyamatos előrehaladásának és kibontakozásának a lehetőségét anélkül, hogy az egyes országrészek között bármiféle alkotmányos-jogi konvergenciát írtak volna elő. Az Egyesült Királyság közjogi berendezkedését brit szakirodalom, és általában a politikai-közéleti diskurzusok „gördülő” (rolling”), „aszimmetrikus” (asymmetri-

cal), vagy újabban „egyenkénti” (piecemeal) devolúciónak nevezik.¹ Ennek kapcsán szinte kezdettől fogva újraéledt az „örökzöld” West-Lothian-kérdés, ami eredendően Anglia alkotmányos-közjogi helyzetének rendezettségére és paradox vonásaira mutatott rá a politikai devolúció rendszerében. Jelentése azonban a devolúciós törvények életbe lépését követően fokozatosan átalakult, és az utóbbi évtizedben már egy szélesebb értelemben vett „angolkérdésként” merült fel.²

Az „angolkérdés” olyan többretegű problémahalmaznak fogható fel, amely kifejezi a brit devolúció aszimmetrikus jellegét, a „kis-nemzeti” identitások erőteljes megerősödésére válaszul feléledő angol identitás és nacionalizmus megjelenését, a Westminster reformjának különböző változatait, továbbá a területi versenyképesség erősítése és a területi fejlettségi különbségek mérséklése közötti egyensúly megtartása érdekében a tér „újraszabására” (rescaling) irányuló közigazgatási, közszolgáltatás-szervezési és fejlesztéspolitikai megoldásokat.

Ezek a problémaelemek ráadásul egy időben, egymásra rétegződve, gyakran egymás ellenében, egymást kioltó javaslatok formájában jelennek meg, amelyek lényegében kizárják az átfogó, hosszútávra szóló megoldásokat. Helyettük az egyes részterületeken elérhető, azok sajátosságaira is reagáló, de kézzelfogható eredmények elérésére kerül a hangsúly.

Az eltérő törekvések hiba, vagy legalábbis túlzott leegyszerűsítés lenne pusztán a pártok közötti törésvonalakra visszavetíteni. Az „angolkérdés” ugyanis nem választható el a devolúció két pillérétől.³ Az egyik arról szól, hogy miként lehet Anglia önálló képviselőt megjeleníteni a politikai devolúció következtében kialakult rendszerben, amely a parlamenti szupremácián alapul és nem rendelkezik írott alkotmánnyal. A másik pillér az adminisztratív devolúciót, pontosabban annak különböző variánsait állítja középpontba, ami a dekoncentrációtól a fejlesztéspolitikai régiók létrehozásán keresztül a város-régiók kezdeményezéséig terjed.

A jelen tanulmány az „angolkérdés” helyzetét az adminisztratív devolúció oldaláról vizsgálja a 2010 óta megvalósuló konzervatív kormányzás reformjai és a Brexit várható hatá-

sainak tükrében. Kiindulópontunk első elemét a New Labor kormányzása alatt végbement regionalizáció kudarca, illetve az ezzel szemben állított, a konzervatívok által képviselt lokalizációs program és a város-régiók létrehozása jelenti, ami a neoliberális válságkezelés gyakorlatával összhangban szorosán összekapcsolódott az állami feladatellátást tehermentesítő decentralizációval. Ezt a folyamatot tovább erősítette a 2014 októberében a skót függetlenségről tartott referendum, amelynek lehetséges hatásaival kapcsolatban tett kormányzati lépések a skót devolúció további kiterjesztését összekapcsolták az „angolkérdés” egy lehetséges, de mindeddig meg nem valósult parlamenti megoldásával. („English votes for English laws”).⁴

Kiindulópontunk második eleme szerint ennek híján az „angol devolúció” – leegyszerűsítve: a területi középszint – megvalósulása az adminisztratív devolúció bázisán történik, ami kismértékben elmozdult a politikai devolúció irányába. A 2010-ben hatalomra került konzervatívok a munkáspárti kormányok alatt elindult regionalizáció paradigmáját és gyakorlatát félretéve a lokalizáció paradigmáját hirdették meg, ami a város-régiókban közvetlenül választható polgármester lehetőségével a politikai, míg az ennek előfeltételét jelentő kormányzati feladatok, hatáskörök és források külön-külön megkötött egyezmények („deals”) formájában történő átadása az adminisztratív devolúció irányába mutat. A város-régiókra alapozott növekedés ugyan meghatározó és befolyásos narratívává vált az elmúlt évtizedben („city-growth narrative”), de távolról sem alakult ki egységes, közösen elfogadott koncepcióra, stratégiára, valamint kidolgozott részletekre alapozott megvalósítása. Helyette ismét az aszimmetrikus brit devolúció jól ismert jelenségei köszönnek vissza: fokozatos, „gördülő”, egyenkénti megoldásokon alapuló, ad hoc megközelítés. Mindez egy furcsa, paradoxonban foglalható össze: az aszimmetrikus brit devolúció „kitermelte” az angol kérdést”, amelynek „hazai”, területi dimenziója megint csak aszimmetrikus megoldásokat generál.⁵

A harmadik fontos elemnek azt tekintjük, hogy az Egyesült Királyságban a legnagyobbak a jövedelmi egyenlőtlenségek és a legalacsonyabb a társadalmi mobilitás a jelenlegi

EU28 tagállamai között.⁶ A területi fejlettségi különbségeket a Brexit utáni időszakban várhatóan tovább mélyülnek, amit egy erősen centralizált és „top-down” módon működő kormányzati rendszernek kell(ene) kezelnie.⁷ Mindezt egyszerre tekinthető a Brexit kiváltó okának és egybe következményének, mivel a regionális különbségek a Királyságban hagyományosan jelentősek, és az elmúlt évtizedben fokozatosan növekedtek.⁸ Ez a folyamat része a térségi gazdasági egyenlőtlenségek történelmileg kialakult, régóta húzóódo problémájának, amit az is mutat, hogy a kilépést azokban a térségekben támogatták a legnagyobb arányban, amelyek a legkomolyabb gazdasági nehézségekkel néznek szembe, különösen Észak-Angliában és Walesban. Ezzel szemben Nagy-Britannia uniós tagságáról 2016 júniusában tartott népszavazáson éppen azok az elmaradottabb térségek szavaztak a távozásra amelyek a legnagyobb mértékben részesültek az EU felzárkóztatási forrásaiból. A kilépésről folytatott tárgyalásokon csak országos jelentőségű, aggregált, makro-szintű témák szerepelnek, amelyek árnyékában a területi és helyi dimenzió csak dimenzió marginálisan van jelen. Habár a kormányzat érzékelhető lépéseket tett a Brexit utáni gazdaság- és fejlesztéspolitika stratégiai és pénzügyi feltételrendszerének kidolgozására, az uniós támogatások kiváltására, az előrejelzések szerint a Brexit megvalósulásának valamennyi forgatókönyve a területi különbségek további növekedésével számol.

Hipotézisünk szerint az angol devolúció megvalósításának a regionalizációtól a lokalizációig terjedő folyamata mindeddig nem tudott választ adni az „angolkérdés” alapvető alkotmányos-politikai problémáira, emellett pedig még számos kérdést hagy nyitva az adminisztratív devolúció területén is, mint az új területpolitikai paradigma megvalósítása, a város-régiók tényleges helyének és szerepének megtalálása, az egyre mélyülő területi fejlettségi különbségek kezelése, továbbá mindezekkel összefüggésben a Brexit várható területi hatásainak kezelése.

A tanulmány mindezek alapján három fő részre tagolódik. Az első részben az „angol devolúció” utóbbi két évtizedét tekintjük át a brit devolúció előrehaladásának fényében. Ezt követően a Brexithez vezető okok, illetve a lehet-

séges következmények ellentmondásos jellegét vizsgáljuk, majd a brit területpolitika Brexit utáni helyzetét és lehetőségét elemezzük. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az „angol devolúció” és a Brexit területi hatásainak perspektíváival kapcsolatban.

II. Az angolkérdés területi dimenziója: paradigmák, kormányok, intézmények

A második világháború utáni három és fél évtized a tágabb értelemben vett brit regionális politika aktív korszaka volt. Az 1964-ben hatalomra került munkáspárti kormány által létrehozott tizenegy tervezési régió mellett számos kezdeményezés született az angol regionális önkormányzatok kialakítására.⁹ Az egyre égetőbbé váló területi igazgatási és szolgáltatás ellátási problémák megoldására John Major konzervatív kormánya 1994 áprilisában tíz Regionális Kormányhivatalt (Government Offices for the Regions, GOS) hozott létre az ágazati minisztériumok területi szerveinek integrált működése érdekében.¹⁰ A kilenc „vidéki” régió (East Midlands, East of England, North East, North West, Merseyside, South East, South West, West Midlands, Yorkshire and the Humber) élére a helyhatóságok által delegált vezetői testület (Local Authority Leader’s Board) került.¹¹ Önálló régiót (Region of London) alkotott a nagy-londoni térség a közvetlenül választott közgyűlés és a főpolgármester irányításával. A dekoncentrált, területi államigazgatási szervként működő hivatalok 1994 és 2011 között a központi kormány minisztériumai által átruházott hatáskörökkel rendelkeztek, feladatuk az EU regionális támogatásainak menedzselése mellett kiterjedt a területi kormányzati szervek működésének koordinálására és egyes közszolgáltatások ellátására.

Annak ellenére, hogy 2003-ra már kilenc minisztérium szakigazgatási szervei tartoztak hozzájuk, a hivatalok semmiképpen sem tekinthetők regionális kormányzatnak, vagy akár csak általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek. A hivatalok voltak a kormány „szemei és fülei” a régiókban, de kor-

látozott funkcióik és alacsony költségvetésük, valamint az „anyaminisztérium” állományába tartozó köztisztviselőik jogállása miatt nem tudták elérni, hogy valódi hatalommal bíró területi minisztériumként tekintsenek rájuk.¹²

A régiók megerősítésének következő fontos állomásaként a Blair-kormány 1998-ban a regionális kormányhivatalokkal illetékességi területén (beleértve a londoni régiót is) kilenc regionális fejlesztési ügynökség felállításáról döntött a regionális gazdaságfejlesztés, regeneráció, versenyképesség, foglalkoztatás, szakképzés és fenntartható fejlődés erősítése és ösztönzése céljából. Az ügynökségek a kormányhivatalokkal közösen az EU regionális támogatásainak menedzselésében is szerepet kaptak.

Az ügynökségek forprofit alapon, a szakminisztériumoktól független köztestület formájában működtek, beszámolási kötelezettséggel a fejlesztéspolitikában érintett miniszterek felé. A miniszterek (Londonban a főpolgármester) közösen jelölték ki az ügynökségek elnökeit, valamint a nyolc-tizenöt főből álló, a helyi önkormányzatokat, az üzleti szférát, a szakszervezeteket, valamint a civil szektort képviselő igazgatótanácsokat. Az új évezred első évtizedének végén az ügynökségek több mint kétmilliárd fontot meghaladó költségvetését hat különböző minisztérium finanszírozta az ún. „közös kalap” (single pot) útján, amelyet a kormánnyal való egyeztetést követően viszonylag rugalmasan használhattak fel. Ennek alapján domináns szereplőkké váltak a fejlesztéspolitika tervezésében és finanszírozásában, az egyes szektorok és ágazatok közötti együttműködések kialakításában.

Az angol regionális intézményrendszer harmadik pillérét a regionális fejlesztési ügynökségekről szóló törvény felhatalmazása alapján a „vidéki” régiókban alakult regionális gyűlések (Regional Assembly) alkották.¹³ Tagjait az illetékes miniszter nevezte ki hetven százalékban a helyi képviselőtestületek, harminc százalékban pedig az üzleti csoportok, az ipari és a szolgáltató szektor, a felsőoktatás, a szakszervezetek, valamint a civil szervezetek delegáltjaiból. A regionális gyűlések tehát nem rendelkeztek közvetlenül választott képviselőkkel.¹⁴

A testületek egyrészt a központi kormányzati minisztériumoktól, másrészt a korábban már működő regionális testületektől – mint

például a regionális tervezési konferencia, vagy a regionális munkaadói szervezetek – vettek át feladatokat. Hatáskörükbe tartozott még a regionális fejlesztési ügynökségek gazdaságfejlesztési stratégiáinak megvalósítását célzó projektek felügyelete, valamint partner-ségi kapcsolatok kiépítése a régió meghatározó gazdasági és társadalmi szereplőivel. Emellett javaslatokat tehettek arra vonatkozóan, hogy kik képviseljék Királyság érdekeit az EU Régiók Bizottságában.

A Blair-kormány – ahogy ez a 2001-es választási programból világosan kitűnik – a devolúciós folyamat hiányosságait többek között a közvetlenül választott angol regionális testületek felállításával kívánta orvosolni, és erre a szerepre a már működő gyűléseket tartották a legalkalmasabbnak. A választási győzelmet követően 2002-ben a Munkáspárt közzétette a „Te régiód, a te választásod: életre keltjük az angol régiókat” (Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions) című tervezetet, amelyben a skót és walesi devolúció mintájára választott régiók létrehozására tett javaslatot azokban a régiókban, ahol erre kezelhető igény mutatkozik, és ezt népszavazás is megerősíti.¹⁵

A választott regionális gyűlések létrehozásának vezérfonalát ebben az esetben is a „gördülő devolúció” jelentette. A referendumot végül csak az Észak-keleti régióban tartották meg, ahol a kormányzat a legerősebbnek vélte a regionalizmus társadalmi támogatottságát. A 2004. november 4-én megtartott választás azonban megsemmisítő kudarcot hozott: 48 százalékos részvétel mellett hetvennyolc százalék szavazott a javaslat ellen, és csak huszonkét százalék támogatta azt. A sikertelen referendumot követően a kormány nem kívánt további, valószínűsíthetően újabb kudarcokkal járó kalandokba bocsátkozni, ezért a választott regionális testületek ügye tartósan lekerült a politikai napirendről. A „New Labour” népszerűségének csökkenése és a „harmadik út” politikájának kifulladásával összekapcsolódott a devolúció gyakorlatával szemben elsősorban az angol választók részéről megfogalmazódó elégedetlenséggel.

Nem meglepő tehát, hogy Angliában a Munkáspárt a kudarcral végződött 2004-es északkeleti népszavazást követően fokozato-

san kihátrált az angol regionalizációból.¹⁶ A 2005-ös választási program ugyan sikeresnek és majdnem befejezettnek ítélte az angol regionalizációt, de a hangsúly már jól érzékelhetően az önkormányzatok és helyi közösségek megerősítésére került.¹⁷

A Tony Blairt 2007. június 28-án felváltó Gordon Brown kormánya rögtön a következő hónapban kiadta az alkotmányos reformokról szóló vitaindító tervezetet (The Governance of Britain), ami egyúttal a Királyság egészét átfogó nemzeti konzultáció első lépését jelentette. A „zöld könyv” (Green Paper) hitet tett ugyan a devolúció folytatása mellett, de a területi megközelítés helyett már a brit identitás erősítését állította középpontba, a regionális szint helyett pedig egyértelműen a helyi önkormányzatoknak és közösségeknek, illetve a gazdaságfejlesztés és a városi regeneráció szempontjainak adott prioritást. Ezt az is mutatja, hogy a regionális gyűléseket a londoni kivételével 2010. március 31-ig fokozatosan megszüntették, helyükbe a jóval kisebb létszámú Helyhatósági Vezetők Testülete (Local Authority Leader’s Boards) lépett, a gyűlések operatív funkcióit pedig a regionális fejlesztési ügynökségek vették át.

Annak ellenére, hogy a 2010-es általános választások előtt egyik nagy párt sem foglalkozott komolyabban a regionális kormányzat problematikájával, a programokból kiolvasható volt, hogy a választás eredménye mélyreható változásokat fog előidézni az angol regionalizáció további alakulásában. A város-régiók iránti megnövekedett érdeklődést azonban nemcsak az angol regionalizáció megfeneklése váltotta ki, hatással volt rá a növekedési pólusok, funkcionális térségek és testre szabott fejlesztési stratégiák szerepét hangsúlyozó az új területpolitikai paradigma is. Az „új lokalizmus” koncepcóját a nagyvárosi régiók politikusai is felkarolták, mivel egyrészt jó lehetőséget láttak a régiók eltűnése utáni új betöltésében, másrészt jelezni kívánták, hogy rendelkeznek az új feladatok ellátásához szükséges képességekkel és stratégiákkal.

1. A konzervatív megoldás: a lokalizáció és a városokra alapozott növekedés narratívája

A város-régiók bevezetése körül egyfajta konszenzus kezdett kibontakozni, amit leginkább a helyi demokráciáról és gazdaságfejlesztésről szóló törvény 2009-es elfogadása mutat.¹⁸ A törvény megteremtette a jogi kereteket a nagyvárosi kormányzás intézményrendszerének kiépítésére. Ennek eredményeképpen a munkáspárti kormányzás utolsó két évében, 2009-2010-ben már küszöbön állt két város-régió (Nyugat-Yorkshire és Nagy-Manchester) felállítása.

A legradikálisabb változást minden kétséget kizáróan a konzervatívok ígérték azzal, hogy hatalomra kerülésük esetén az „új lokalitás” filozófiájának jegyében lényegében megszüntetik az előző másfél évtized során felállított regionális intézményeket.¹⁹

A választási ígéreteket a 2010 májusában hatalomra került konzervatív-liberális demokrata koalíció következetesen végrehajtotta. A 2010 júniusában elfogadott pótköltségvetési törvény alapján az elkerülhetetlen költségvetési megtakarításokra, a bürokrácia csökkentésére, az alapvető közszolgáltatások biztosítására, valamint a helyi önkormányzatok szerepének erősítésére hivatkozva azonnali hatállyal megszüntették a regionális miniszteri pozíciót, a parlamenti vizsgálóbizottságokat, a helyhatósági vezetők testületét, valamint felfüggesztették a regionális stratégiák megvalósítását. A regionális kormányhivatalokat 2011. március 31-i, az ügynökségeket 2012. március 31-i határidővel számolták fel. A regionális fejlesztési ügynökségeket 2012 áprilisára a helyi gazdaság fejlesztésére hivatott ún. Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnerships, LEP) váltották fel, míg Nagy-Londonban az ügynökségi funkciókat a főpolgármesteri hivatal vette át.²⁰

A 2010 utáni választások után a hatalomra került konzervatív-liberális koalíció nyíltan felhagyott a regionalizációval és azt a lokalizáció filozófiájával váltotta fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettje nem a helyi önkormányzatok, hanem változatos konfigurációkban működő és egymástól eltérő és térbeli lehatárolással bíró

funkcionális térségek, valamint a szintén külön utakat bejáró város-régiók lettek.

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megszüntetését követően a Cameron-Clegg kormány 39 ún. Helyi Vállalkozási Partnerséget (Local Enterprise Partnerships, LEP) hozott létre Angliában.²¹ Az LEP-k a magánszektor által vezetett, jogi háttérrel nem rendelkező, önkéntes alapon szerveződő testületek, amelyek feladata a helyi gazdaságfejlesztés menedzselése és támogatása. Létrehozásuk azon az előfeltételezésen alapszik, hogy az új együttműködési forma jobban leképezi a természetes módon kialakult gazdasági egységek határait, ezáltal gazdasági és funkcionális értelemben is valódi térségeket alkotnak.

A 2011-ben elfogadott lokalizációs törvény (The Localism Act) felhatalmazta a minisztereket, hogy hatásköröket ruházzanak át azon városoknak, amelyek innovatív javaslatokat fogalmazznak meg a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében.²² A városokkal kötött megállapodások (city deals) folyamata lényegében úgy értelmezhető, hogy a városok és vonzáskörzetük a megnövelt hatáskörökért cserébe nagyobb részt és felelősséget vállalnak a helyi gazdasági növekedés elősegítésében. Ez a megközelítés lényegében megerősíti az „aszimmetrikus devolúció” elvét, mivel különféle kombinációkban létező hatásköröket ruház át különböző városokra. Egyúttal azt is jelzi, hogy szakít az angol területpolitika azon tradíciójával, ami uniformizáltan kezeli az egyes területi egységeket, így a nagyvárosi térségeket is.²³

Az egyesült önkormányzatok kettőnél több tagból álló testületek, amelyek az érintettek kezdeményezésére a miniszter rendeletben hoz létre. A folyamat²⁴ kezdődhet „alulról”, az önkormányzatok irányából az eredeti, 2009-es törvény alapján, de az új, 2016-os törvény szerint a miniszter is elindíthatja egy új egyesült önkormányzat megalakulását, feltéve, hogy a részes önkormányzatok kinyilvánítják egyetértésüket.²⁵ Az egyesült önkormányzatok eredetileg nem rendelkeztek közvetlenül választott polgármesterrel, az irányítás a tag önkormányzatok képviselőiből álló irányító testület („kabinet”) hatásköre. A 2016-os törvény azonban lehetővé teszi, hogy az egyesült önkormányzat közvetlen formában polgármestert válasszon.²⁶ Ez

a lehetőség nyilvánvalóan az ún. devolúciós egyezmények megkötését ösztönzi, amelyek lényeges eleme, hogy amennyiben az önkormányzatok még több feladatot és hatáskört kívánnak átvenni, az ezzel járó megnövelt a politikai felelősség és az elszámoltathatóság kötelesek polgármestert választani.

Az első devolúciós megállapodást 2014. november 14-én a brit kormány és a Nagy Manchester Egyesített Önkormányzat (GMCA) kötötte. A megállapodás lényege, hogy a kormány döntése értelmében számos program és annak költségvetési fedezete közvetlenül az egyesített önkormányzathoz kerül, valamint további programok és költségek átadása várható abban az esetben, ha a GMCA elfogadja a polgármester közvetlen választásáról szóló kormányzati javaslatot.

A devolúciós egyezmények alapján a már meglévő egyesült önkormányzatok további kötelezettséget vállalhatnak, amennyiben beleegyeznek abba, hogy közvetlenül választanak polgármestereket az egyesült önkormányzatok élére. Fontos megjegyezni, hogy a vállalható kötelezettségek köre jelentősen kibővült, közvetlenül a konzervatív kormány ismételt hatalomra kerülését követően.²⁷ Nagy Manchester esetében (ismét az első város-régió, ahol éltek az új lehetőséggel) a leendő megválasztott polgármester vezeti az egyesült önkormányzatokat, gyakorolja az elnöki jogkört az üléseken, továbbá hatásköröket és feladatokat adhat át az egyesült önkormányzatot alkotó tíz városi tanács vezetőjének.

Ezen belül azonban minden devolúciós megállapodás egyedi vonásokat mutat. Vannak, amelyek a hatáskörök teljes átruházásáról és a specifikus programok finanszírozásáról szólnak; mások a kormányzat elkötelezettségéről szólnak arra vonatkozóan, hogy együtt működnek a helyi térségekkel a feltárják a jövőbeni szorosabb együttműködés lehetőségeit; megint mások közös üzleti terv vagy stratégia kidolgozását határozzák el, ami körvonalazza egy-egy adott közpolitika problémáinak közös felmérését és kezelését. Ebből az is következik, hogy a kormányzat elvetette az uniformizált (one size fits all) megoldásokat, ezzel szemben azt hangoztatta, hogy minden térségnek a saját útját kell járnia, a saját igényei és prioritásai szerint. A devolúciós megállapodásokban

szereplő hatáskörök két nagy csoportra oszthatók: egyrészt a megnövelt helyi ellenőrzés a helyi gazdaság felett, továbbá az oktatás, szakképzés, munkanélküli támogatás és üzleti támogatás egyesített kezelése, másrészt a helyi közszolgáltatások reformja. Számos javaslat fogalmazódott meg a fiskális devolúció bevezetésére, ami magába foglalja a kiegészítő adóztatás jogát, vagy nagyobb ellenőrzést a helyi adók elosztásában.

A tervbe vett devolúciós megállapodások végrehajtásához szükséges eljárások is különböznek. A teljeskörű hatáskör átruházáshoz parlamenti döntésre van szükség, de az egyes programok indításához és a hozzá tartozó költségvetés biztosításához a kormányzati döntés is elegendő.

Összességében az látszik, hogy a az angol területi középszint átalakítását heves politikai viták övezik, mind a lehatárolás, mind a feladatok ellátásához szükséges intézményi struktúrák kialakítása terén. Mivel Nagy-Britanniában nincs írott alkotmány, ezért a Királyság többszintű kormányzati rendszere korántsem tekinthető statikusnak; éppen ellenkezőleg, olyan folyamatként írható le, amely időről időre a politikai preferenciák és erőviszonyok mentén átrendezi a központi és helyei szintek között húzódó hatásköröket és intézményeket. A területi szintek uniformizált modellje helyett 2010 után főként ad hoc, informális és rugalmas megközelítések jelentek meg, amelyek Anglia különböző részein eltérő kormányzati módokat hoztak létre. A területi kormányzás nézőpontjából a régi és az új területi konfigurációk közötti viszonyrendszer egy sokak által vitatott és képlékeny keretet hoztak létre, ami a Brexit folyamatában és Nagy-Britannia terezett globális szerepvállalásának kialakítása során akár új, további értelmezéseket, narratívákat és gyakorlati megoldásokat generálhat.

III. A területi dimenzió és a Brexit-hatás: paradoxonok szorításban

A kormány által készített hatáselemzések a Brexit gazdasági következményeiről három forgatókönyvvel számolnak: a Királyság marad az egységes belső piac keretei között, kereskedelmi egyezmény megkötése az EU-val,

vagy kilépés megegyezés nélkül. Az elemzések azt mutatják, hogy valamennyi forgatókönyv esetén az elkövetkező 15 évben a gazdasági növekedés kisebb mértékű lesz, mint a teljes jogú tagság esetén. Az aggregált, országos szinten mérhető és érzékelhető hatások mellett a számok azt is mutatják, hogy a kilépés különböző mértékben érinti a Királyság egyes országrészeit és azok régióit. Az adatokból az is kiolvasható, hogy azok a térségek járnak majd a legrosszabbul, amelyek a kilépésre szavaztak, mivel gazdasági tekintetben sokkal jobban integrálódtak az uniós belső piacba, és ezért jobban függenek tőle, mint például London.

Mindez egy olyan kérdést vet fel, ami nagy-politika szintjén viszonylag ritkán merült fel a 2016 júniusában tartott referendum óta, nevezetesen mi fogja helyettesíteni az EU regionális fejlesztési támogatásait a kilépés után. Mindez egy olyan ország esetében történik, amelyben évszázados problémát jelent az egyenlőtlen területi fejlettség, valamint az aszimmetrikus devolúció eredményeként az egyes országrészek alkotmányos státusza is különbözik. A Királyságban a legnagyobb területi különbségek az EU-ban, és ebből a szempontból is dobogós helyet foglal el a fejlett világ országai között. Az ellentmondásos helyzetet mi sem szemlélteti jobban, minthogy a Királyságban található az EU legfejlettebb régiója, miközben az ország 40 NUTS II szintű régiójából 31-ben a GDP átlaga alacsonyabb az unió átlagánál. A magas szintű termelékenység és a kutatás-fejlesztés Londonba és az ország délkeleti részébe koncentrálódik. Az Eurostat legfrissebb adatai szerint az egy főre jutó GDP – amennyiben az EU28 átlagát 100-nak vesszük – London esetében 186, szemben a Királyság egészének átlagával (109). Közelebbről nézve Belső Nyugat London átlaga 525, Belső Kelet-Londoné pedig 204.²⁸ Ez a kiemelkedő gazdasági teljesítmény azonban nem „csordul át” (spill-over), nem „csorog le” (trickle-down) a többi, szegényebb régióba, ami megcáfolja azt a széles körben osztott hiedelmet, miszerint „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének”.

A szavazás végeredményét több szempontból is érdemes elemezni, de az egyik legnyilvánvalóbb tanulság, hogy az eredmény területi dimenziója mindennél világosabban mutatta meg az ország földrajzi és gazdasági megosz-

1. táblázat

	Maradás	Kilépés
Anglia	46,8%	53,2%
Észak-Írország	55,8%	44,2%
Skócia	62,0%	38,0%
Wales	47,5%	52,5%
Anglia NUTS I régiói		
Dél-Kelet	48,2%	51,8%
London	59,9%	40,1%
Észak-Nyugat	46,3%	53,7%
Kelet	43,5%	56,5%
Dél-Nyugat	47,4%	52,6%
Nyugat-Közép-Anglia	40,7%	59,3%
Yorkshire és Humberside	42,3%	57,7%
Kelet-Közép-Anglia	41,2%	58,8%
Észak-Kelet	42,0%	58,8%
Gibraltár	95,8%	4,1%

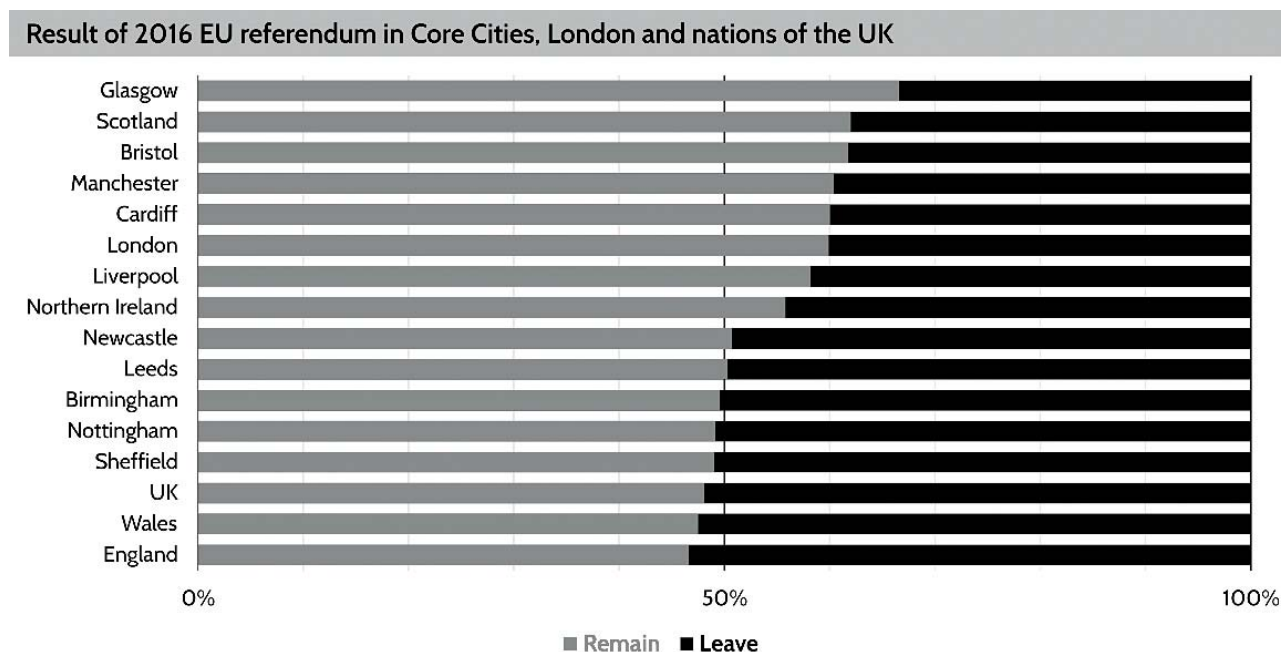
Forrás: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36616028>

tottságát. A közkeletű értelmezés szerint az EU-tagság és a globalizáció haszonélvezőinek számító nagyvárosi eleitek szavaztak a maradásra („Remain”), a kilépésre („Leave”) pedig azok, akik az említett folyamatok veszteségeinek érezték magukat, akiket a nyertesek ráadásul magukra hagytak. A választási térkép tanúsága szerint azonban a valóság ennél jóval összetettebb, és sok más jelenséghez hasonlóan, szintén nem mentes az ellentmondásoktól (1. táblázat).

Az első paradoxon alapját az jelenti, hogy azok a régiók, amelyek – ha többnyire csekély különbséggel is – a Brexitre szavaztak, függenek a legerősebben az uniós piactól. Észak- és Közép Anglia sokkal erősebben integrálódott az EU-ba, és sokkal jobba függ a belső piactól, mint London (jóllehet a főváros aránytalanul nagymértékben részesült a jórészt a többi uniós országból érkező, jól képzett munkavállalók révén keletkező előnyökből). Míg London pozíciója inkább globális, különösen a pénzügyi szolgáltatások terén, a Királyság többi része sokkal erősebb szálakkal kapcsolódik az európai értékláncokhoz.

A második paradoxont a regionális választási térkép felbontása mutatja. Az 1. táblázat eredményeiből az olvasható ki, hogy Anglia 9 NUTS I szintű régiójából a 8 „vidéki” térség a kilépésre szavazott a maradáspárti főváros-

2. táblázat: A kilépésről tartott népszavazás a nagyvárosokban



Forrás: Institute for Government analysis of referendum result from *The Guardian* and *BBC News*

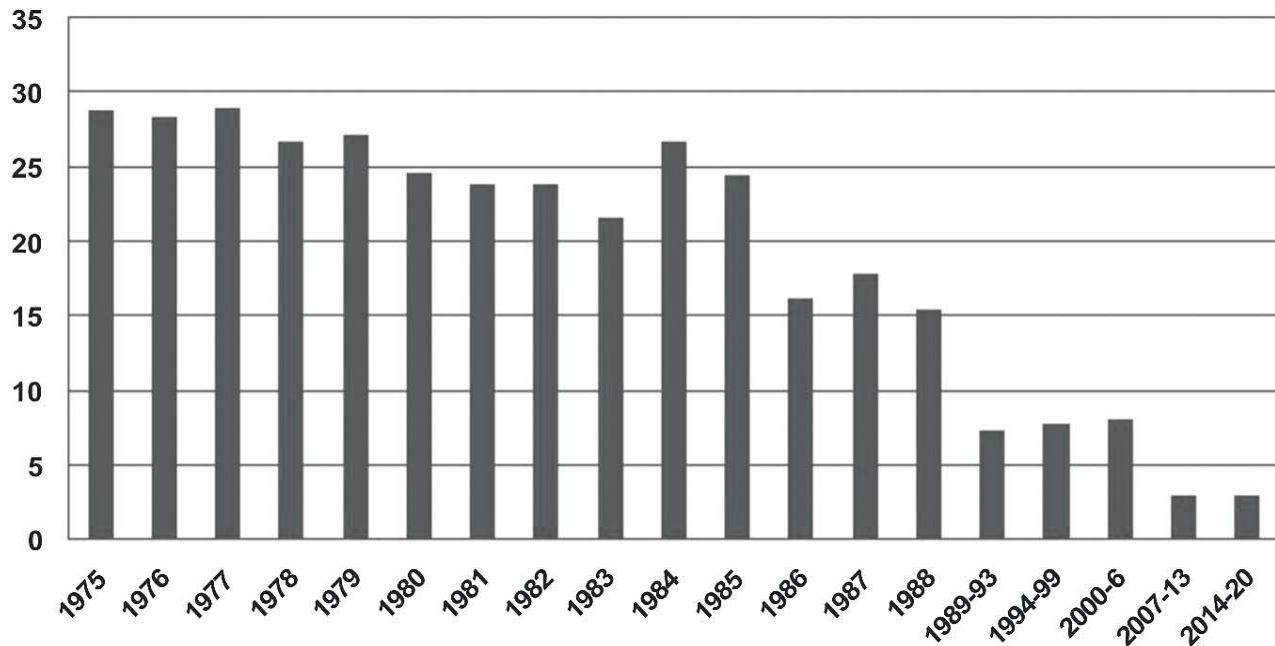
sal szemben. Ugyanakkor a makro-szintű város-vidék törésvonal a régiókon belül is kimutatható, mivel London mellett a gazdaságilag fejlett angol, skót és walesi vidéki „magvárosok” (core cities) – Birmingham, Nottingham és Sheffield kivételével – a maradásra szavaztak, igaz, nem átütő többséggel (2. táblázat)

De ezen túlmenően még a városok között is jelentős különbségek mutatkoznak, mivel a London vonzáskörzetéhez tartozó, fejlett, illetve a multikulturális, de tradicionális egyetemi háttérrel rendelkező városok, mint Bristol, Manchester, Oxford, Cambridge, Norwich és York kiugró többséggel támogatták a bennmaradást, a közepes jövedelmi arányokat mutató, alacsony képzettségű munkaerőt felvonultató, szegénységgel sújtott és kitörési lehetőségek híján lévő középvárosokban a kilépés szerzett tetemes előnyt. A városok eltérő helyzet megítélését és voksait a migráció mértéke és üteme egymástól eltérő mértékben befolyásolta. Ahol a szavazati joggal rendelkező a bevándorlók a legnagyobb arányban voltak jelen, ott a maradás, ahol viszont a bevándorlás üteme és intenzitása átlag feletti mértéket ért el az ezredforduló óta, ott a kilépés szerzett többséget. Az igazsághoz az is hozzá tartozik, hogy a fejlettségi különbségek mellett más té-

nyezők is szerepet játszottak kilépés vagy maradás kérdésében. Közép-és Dél Angliában a városi középosztály döntő többsége nem anyagi, hanem érzelmi, identitásbeli okok miatt szavazott a kilépésre. Tény az is, hogy Skóciában és Észak-Írországban ugyan magas volt a kilépéspártiak aránya, de a Királyság egészét tekintve a legalacsonyabb részvétel mellett. A szociális és gazdasági problémák e két országrészben is hasonlóak, ám döntő különbségnek bizonyult, hogy itt a kifejezetten EU ellenes „függetlenségi párt”, a UKIP (United Kingdom Independent Party) hatása csekély mértékű volt, a helyi pártok – különösen a Skóciát irányító Skót Nemzeti Párt – az EU-ban maradás mellett kötelezték el magukat.

A harmadik paradoxon abból táplálkozik, hogy rövidtávon a legfájdalmasabb, közvetlenül jelentkező negatív hatásokat (ami puha Brexit esetén a GDP 1,2%-os, kemény Brexit esetén 2%-os csökkenést jelent) azok a maradásra szavazó térségek fogják elszenvedni, ahol a foglalkoztatás legnagyobb arányban a tudás-intenzív üzleti szolgáltatásokban összpontosul, mint London és Dél-Kelet Anglia esetében. A gazdagabb és diverzifikáltabb gazdasági szerkezetű régiók gyorsabban fognak kilábalni a Brexit okozta gazdasági sokkha-

3. táblázat: az Egyesült Királyság részaránya a kohéziós támogatásokból



Forrás: Bachtler and Begg (2016)

tásból, míg a szegényebb és kevésbé sokszínű gazdasági háttérű térségek még sokáig súlyos problémákkal szembesülnek. Más szóval a Brexit-hatás hosszú távon éppen azokat a régiókat fogja legkeményebben sújtani, amelyek a távozásra szavaztak, különösen abban az esetben, ha a „kemény Brexit” forgatókönyve fog végül megvalósulni. Ebből következően a szegényebb és gazdagabb térségek közötti fejlettségi szakadék fokozatos mélyülésére lehet számítani, annál is inkább, mivel a kilépést követően elapadnak az EU regionális politikájának forrásai. Az uniós támogatások elmaradása különösen érzékenyen fogja érinteni a 2010 óta folyamatos megszorításokat elszenvedő önkormányzatokat, amelyek lehetőségei tovább szűkülnek saját fejlesztések elindítására.

Az uniós támogatások ügye vezet el a negyedik paradoxonhoz, ami arra épül, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása nagyrészt éppen az Egyesült Királyság 1973-s csatlakozásának köszönhető, részben a Királyság pénzügyi hozzájárulásának ellentételezéseként, részben az ipari szerkezetváltásból eredő problémák kezelésének egyik fontos eszközeként. A gazdasági válság időszakában különösen nagy szükség volt az ipari szerkezetváltás miatt tartós válságba süllyedt észak- és közép-angliai, valamint skót és walesi térségek támogatására. Az első években a Királyság

a Strukturális Alapok költségvetésének mintegy 20-25%-át kapta meg, és az Alapok 1988-as reformjáig az egyik legfőbb kedvezményezettnek számított (3. táblázat)

Mindez különösen felértékelődött a Thatcher-korszak neoliberális gazdaságpolitikája során, amely a térségek fejlődését, saját lábára állását a piaci mechanizmusok „lecsorgó” hatásai, nem pedig a „központi”, állami támogatások révén képzelte el. Az 1990-es évekre a Királyság népességének mintegy 40%-a élt olyan térségekben, amelyek jogosultak voltak a Strukturális Alapok támogatására, és még az ezredforduló után, és ez az arány még a kétezres években, a keleti bővítést követően sem csökken 30% alá.²⁹ Az uniós támogatások jogosultsági kritériumai és eloszlása kezdettől fogva visszatükrözik az angol országrész fejlettségének észak-dél törésvonalát.³⁰

Az EU regionális támogatásainak kézzelfogható hatásait jól tükrözik az északi régiók regenerációs programjaiban, a barna- és zöldmezős beruházások eredményeiben. Példaként említhetők Liverpool és Merseyside, vagy éppen Birmingham fejlesztései. Összeségében 1989 és 2020 között a Királyság 55,5 milliárd euró értékű támogatásban részesült, amelynek döntő hányada az elmaradott térségek – Wales, Észak-Írország, Északkelet-Anglia, Délkelet-Anglia – fejlesztésre fordították.

Ebből az következik, hogy a támogatások megszűnése aránytalanul fogja érinteni a kevésbé fejlett régiókat, különösen Nyugat-Walest, Cornwallt, a Scilly szigeteket.³¹

Az uniós támogatások célrendszerét és hatásait jól mutatja, hogy míg kezdetben az infrastruktúra-fejlesztés és az ipari szerkezetváltás elősegítése áll a fejlesztések középpontjában, a 2007-2013 közötti programidőszakban az EU kohéziós politikájában bekövetkezett paradigmaváltás – a kohéziós politika célja az EU lisszaboni (versenyképességi) stratégiájának megvalósítása – a Királyság prioritásaiban is megmutatkozott. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból kapott 5,4 milliárd euróból 30 százalékot fordítottak innovációra és kutatásra, valamint technológiai fejlesztésekre, 21 százalékot pedig a vállalkozások támogatására. A rendelkezésre álló forrásokból 1800 kutatással, fejlesztéssel, innovációval kapcsolatos projektet finanszíroztak, 7300 kooperációs projektet támogattak a vállalkozások és kutatóintézetek között, 52700 start-up cégnek nyújtottak támogatást, amelynek közvetlen eredményeként 152000 új álláshely létesült.³²

A kohéziós politika fontos elemét jelentik a határon átnyúló támogatások az Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation, ETC) formájában. A jelenlegi, 2014-2020 közötti programidőszakban a Királyság 14 ETC programban vesz részt, mind a szomszédos országokkal való együttműködés keretében, mind nagyobb térségeket átfogó, ún. makro-regionális programokba való bekapcsolódás révén.³³

Az EU támogatásai stabil, folyamatos, kiszámítható, hosszabb távra szóló keretet biztosítottak a városok és a régiók saját igényeikhez igazodó fejlesztései számára.³⁴ Ennek operatív megvalósítását az 1990-es évek végétől a New Labour kormányzása idején Angliában létrehozott egységes, jelentős mértékben decentralizált, alapvetően a regionális fejlesztési ügynökségekre és kormányzati hivatalokra alapozott fejlesztéspolitikai intézményrendszer támogatta. Az EU regionális politikájának alapelvei, különösen a programozás és a partnerség, valamint ebből következően az uniós intézményekkel és más uniós országok régióival való kapcsolattartás megteremtette a nemzetközi térbe valólehetőségét. Ennek legismer-

tebb és leghatékonyabb formáját a brüsszeli regionális képviselői irodák jelentették. A brit régiók aktivitását mutatja, hogy 1984-ben Birmingham önkormányzata hozta létre az első képviselőt, továbbá a mindig is euro-szkeptikusnak számító britek működtették a legtöbb képviselői irodát Brüsszelben.

A 2010-ben hatalomra került konzervatív-liberális demokrata kormánykoalíció azonban 2010 és 2012 között fokozatosan felszámolta az angol országrész regionális intézményeket, ami együtt járt az EU kohéziós forrásainak újra-centralizálásával. A források menedzselésének két legfontosabb szereplőjévé 2014 és 2020 között a Közösségek és Helyi Önkormányzatok Minisztériuma (Department of Communities & Local Government) valamint a Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnership, LEP) váltak. A forrásfelhasználás legfontosabb célterületévé Angliában a 39 LEP térség vált.³⁵

Ezek a változások nem érintették Skóciát, Észak-Írországot és Walest, mivel ott az uniós támogatások felhasználásának koordinálása az 1980-as évek végétől a kormányhivatalok, illetve egy évtized múltán a devolúciós kormányok feladatkörébe tartozott.

Minden összevéve, az ellentmondás abban mutatkozik, hogy a Brexit hatásai és következményei pró és kontra aggregáltak, országos szinten mutatkoznak az előrejelzésekben és a politikai közbeszédben, és kevés szó esik a területi különbségekből adódó problémák majdani kezeléséből, amelyek létezése – újabb paradoxon – jelentős mértékben hozzájárult a kilépést támogatók többségbe kerüléséhez.

A támogatások összege nem volt túlzottan magas, azonban a jelentősége abban rejlett, hogy a Királyság elmaradottabb térségeiben lényegében ez volt az egyedüli szóba jöhető forrás, amit felzárkóztatásra, továbbá innovációra és vállalkozás-fejlesztésre lehetett fordítani. Az uniós támogatások nélkül legalábbis kétséges, hogy egyáltalán lehetséges lett volna hasonló projekteket megközelítőleg azonos mértékű támogatásokban részesíteni. Az uniós tagság előnyei emellett közvetve is érvényesültek, az egységes piac előnyeit kínálva a külföldi befektetők számára, például az autóipar terén.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az uniós támogatások ellenére a az elmúlt évtizedben

a Királyság régióinak fejlettségi mutatói fokozatosan romlottak. Az Eurostat adatai szerint 2008 és 2014 között az egy főre jutó GDP régiók többségében csökkent az EU28 átlagához viszonyítva.³⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben nem következne be a Brexit, a Királyság régiói – a jelenlegi pénzügyi keretek és jogosultsági kritériumok fennmaradása esetén – magasabb összegű támogatásban részesülnének 2020 után.

Ez is azt mutatja, hogy a Királyság régiói immár tartósan „leszálló ágba” kerültek, így a Brexit utáni időszakban fokozottan rá lesznek szorulva a kormányzati támogatásokra. A brit kormányznak, immár az EU-val való megváltozott kereskedelmi kapcsolat és az EU-n kívüli országokkal kötendő szabadkereskedelmi egyezmények feltételrendszerében, rövidtávon minden bizonnyal a jelenleginél rosszabb gazdasági és fiskális feltételek mellett kellene egyszerre, egymásra rétegzett módon megállítani az országon belüli területi különbségek elmélyülését, egyes térségek tartósan tűnő leszakadását, valamint a globális értelemben vett versenyképességhez szükséges tényezők támogatását. A kérdés az, hogy mi fogja, tudja helyettesíteni az uniós tagságból fakadó közvetlen és közvetett előnyöket.

IV. Élet a Brexit után: korlátok és perspektívák a kohéziós politikán túl

Miközben élénk vita bontakozott ki a Brexit gazdasági és pénzügyi hatásairól, viszonylag kevés figyelem fordult még arra, hogy milyen mértékben fogja az EU-ból való kilépés érinteni a politikai devolúció révén autonómiához jutott kelta perifériákat, valamint az angol településeket és térségeket. Ahogy az előző fejezetben kimutattuk, a Brexit hatása különböző mértékben jelentkezik a különféle térségekben, és nem marad következmények nélkül a kohéziós támogatások fokozatos megszűnése sem.³⁷ A Királyságban az EU átlagához képest egyaránt találunk gazdag és szegény régiókat.³⁸ A különbség azonban az elmúlt évtizedekben fokozatosan mélyült. Ezt az is mutatja, hogy 1998 és 2017 között Londonban a magánszektor

növekedése (4,1%) egy teljes százalékponttal volt magasabb, mint a Királyság teljes területén (3%). A 2008-ban kezdődött válság óta a különbségek még drasztikusabbá váltak, mivel a szegényebb régiókat sokkal súlyosabban érintette: míg Észak-Írországból a magánszektor aránya 2008 és 2013 között 1,5%-kal esett vissza, ugyanekkor Londonban 1,4%-os növekedés ment végbe. Hozzá kell tenni, hogy a Királyságban (de különösen Dél-Walesben, Nyugat-Skóciában, Észak-Angliában és Midlandben még korántsem fejeződött be az 1970-es években kezdődött de-indusztrializáció. Ezt az is mutatja, hogy a feldolgozóipar teljesítménye jelenleg reálértékben 5%-kal kisebb, mint 1997-ben, az ágazatban dolgozók száma pedig megfeleződött, 4,3 milliőről 2,6 millióra.³⁹ Habár a szolgáltatóipar 54%-al nőtt 1997 óta a Királyságban, az itt elérhető jövedelmek alacsonyabbak, mint a feldolgozóiparban.

Prognosztizálható, hogy a Brexit következtében tovább mélyülnek a területi különbségek, mivel a szegényebb régiók sokkal jobban kötődnek az EU-ba irányuló exporthoz, mint a gazdagabbak. Példaként említhető, hogy az északkeleti régióban a magánszektor által előállított javak és szolgáltatások 15%-a irányul az EU-ba, míg a lényegesen gazdagabb dél-nyugati régió és Skócia esetében az arány csak 9%.⁴⁰ Ugyanakkor a Királyság és az EU között jelentős kereskedelmi deficit alakult ki. A brit export 45%-a az EU-ba irányul, míg megfordítva ez az arány csak 7%. Figyelembe kell venni azt is, hogy ha az EU és a Királyság között nem jön létre szabadkereskedelmi megállapodás, akkor a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) szabályai a mérvadóak, ugyanakkor az EU vámokat vehet ki a Királyságból érkező exportcikkre.

Egyes térségek jobban ki vannak téve a külföldi működő tőke beáramlásnak, az EU-val való kereskedelemnek, mások pedig jobban rá vannak szorulva az EU-ból érkező munkavállalókra az alacsony presztízsű, alulfizetett, vagy szezonális munkahelyeken. Egyes becslések szerint a külföldi működő tőke beáramlás mintegy 22%-kal fog csökkenni a következő évtizedben. Ez leginkább a dél-keleti és észak-nyugati angol régiókat, West Midlandet, valamint Skóciát, Walest és Észak-Írországot fogja sújtani – azokat a térségeket, ahová a leg-

több működő tőke érkezett az elmúlt évtizedben.⁴¹

A vidéki térségek közül Dél-Yorkshire és Dorset, a városiasak közül Nyugat-Yorkshire és Lancashire integrálódtak legjobban az EU-ba. Ezek a térségekre a feldolgozóipar (járműipar, repülőgépgyártás, vegyipar), a mezőgazdaság, a bányászat és a szolgáltatóipar jellemző, amelyek igen szorosan kapcsolódnak az EU piacaihoz. Ennek következtében a Brexit hatása is jelentős módon érzékelhető lesz. Az EU által majdan a brit exportcikkekre kivetett vámok döntően feldolgozóipart érintik – lévén az EU a szolgáltatásokra nem vet ki vámokat –, annak ágazatai és a hozzá kapcsolódó értékláncok pedig a legszegényebb régiókban koncentrálódnak és a gazdaság legnagyobb hányadát alkotják.⁴² Mindebből könnyen levonható az a következtetés, hogy a Brexit negatív hatásait leginkább a legszegényebb régiók fogják elszenvedni, ami tovább mélyíti a területi fejlettségbeli különbségeket. A helyzet ironiája hogy az érintett szegény régiók hagyományosan – már a Brexitről szóló népszavazás előtt is – euroszeptikusnak számítottak.⁴³

A kampány során a kilépés-pártiak azzal érveltek, hogy 2020-ig rendelkezésre fognak állni a kohéziós források, ugyanakkor a Királyság befagyaszthatja a befizetéseit, az így keletkező megtakarítást pedig rögtön és közvetlenül más prioritásokra lehet fordítani. A valóság azonban az – és ezt a 2017 decemberi megállapodás is megerősítette – hogy az uniós támogatás alapja a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretrendszer (multiannual financial framework, MFF), amely megköveteli, hogy legalább 2020-ig mindenkinek (így a Királyságnak is) hozzá kell járulni a költségvetéshez. Sőt, amennyiben ezt követően 2023-ig az EU által támogatott projektek esedékes számlái után a Királyság kifizetési kérelmet nyújt be, akkor a programidőszak teljes befejezéséig, 2023-ig kell befizetniük a költségvetésbe. Amennyiben a Királyság beszünteti a befizetéseit, bármely, az EU által támogatott projektet le kell állítani, illetve teljes egészébe hazai forrásokból kell finanszírozni.

Azonban sem az egyik, sem a másik eset nem ad választ arra, hogy mi fog a kohéziós politika helyére lépni a Brexit után. Ez nyilvánvalóan nem köthető egy konkrét időponthoz, mi-

vel a 2017 decemberében az EU és a Királyság megegyezett abban, hogy a britek végigviszik a 2014 és 2020 közötti program megvalósítását, amelynek a teljes körű lezárása a vonatkozó szabályok szerint akár 2023-ig is elhúzódhat. A Brexit támogatói azt hangoztatják, hogy a Királyságnak így lehetősége lesz saját regionális (területfejlesztési) politika kialakítására. A problémát az jelenti, hogy – miután Németországgal, Olaszországgal és Spanyolországgal szemben a Királyság nem rendelkezik alkotmányos elkötelezettséggel a területi fejlettségi különbségek kiegyenlítésére – az elmúlt évtized, mint láttuk, éppenséggel a brit területpolitika lassú elsorvadásáról tanúsodik. Megszűntek a regionális kormányhivatalok és a regionális fejlesztési ügynökségek, összességében pedig a Királyság kevesebbet fordít regionális állami támogatásokra, mint az EU-tagállamok többsége. A Brexit jó alkalom lehet egy területpolitikai vízió és stratégia kidolgozására, de rövid távon minden bizonnyal csökkenek az igénybe vehető eszközök a területi problémák kezelésére. Egyes gazdasági előrejelzések szerint a Brexit következtében csökkenni fog a közkiadások mértéke, ami korlátozni fogja a Királyság képességét arra, hogy a jövőben saját regionális fejlesztési politikát finanszírozzon.⁴⁴

A kohéziós támogatások mellett a határon átnyúló és transznacionális együttműködések megszűnése különösen a földrajzi perifériához tartozó brit régiókat fogja érinteni. Természetesen Norvégia és Svájc mintájára a Királyság a Brexit után is részt vehet ezekben az együttműködésekben, de kizárólag a saját forrásaira számíthat. A kohéziós politika megszűnésének kevésbé látható következménye lehet a stratégiai tervezés, a többéves programozás, a partnerség, a többszintű kormányzás elveinek háttérbe szorulása.

Jelenleg a kohéziós támogatások megszűnése nem foglal el jelentős helyet a Brexitről szóló közbeszédben. Mindez nem meglepő annak a fényében, hogy a Királyság kohéziós támogatásból származó bevételei csökkentek az elmúlt időszakban, ráadásul a fizikai infrastruktúrához kapcsolódó fejlesztésekkel szemben kevésbé látványos területekre irányultak, mint a az üzleti környezet vagy az innováció.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni, hogy a Királyság polgárainak alig van

tudomása a kohéziós politikáról, illetve az uniós támogatásokról. Egy 2015-ös Eurobarométer-felmérés azt mutatta, hogy a Királyság válaszadóinak csupán kevesebb, mint 10%-ának van tudomása a saját lakókörnyezetében megvalósuló fejlesztésekről, ami messze kisebb bármely más EU-tagállam mutatóinál. Mindez azt vetíti előre, hogy a Brexit hatása – sok más területhez hasonlóan – kohéziós támogatások megszűnésére is tartogat meglepetéseket.⁴⁵

V. Következtések

Megítélésünk szerint a Királyságnak már a Brexit tárgyalások folyamatában döntenie kellene arról, hogy miként kívánja a területi kérdéseket megoldani, függetlenül attól, hogy a Brexit melyik forgatókönyve fog végül megvalósulni. Ennek hátterét az ország alkotmányos-közjogi helyzetéhez – közkeletű elnevezéssel aszimmetrikus devolúcióhoz – hasonló, korántsem egységes, városrégiók, önkormányzati társulások, helyi vállalkozási partnerségek, ágazati programok színes kaleidoszkópja jelenti. Ma még nem látszik, hogy a brit kormány a jelenlegi fejlesztéspolitikai és közszolgáltatási rendszerre támaszkodva vág neki a Brexit után bekövetkező változások konszolidációjának, vagy az intézményi és finanszírozási reformok, új paradigmák bevezetése is egy radikális, széleskörű, az egységesítés irányába tartó reform folyamat részeként valósul meg.

Az európai uniós tagságról szóló népszavazás egyik legmarkánsabb vonása és egyben tanulságát a szavazatok megoszlásának térbeli dimenziója jelentette. Közben némileg leegyszerűsítő a támogatók és ellenzők körét az erősebben vagy gyengébben fejlődő térségekre, tehetősebb vagy szegényebb lakosságra vetíteni, a választási térkép erőteljesen felszínre hozta a Királyságban húzódó gazdasági és társadalmi törésvonalait, amelyek természetét leginkább az okait és területi egyenlőtlenségek kialakulásában és elmélyülésében lehet megragadni.

A Királyságra mindig is jellemző területi egyenlőtlenségek elkerülhetetlenül tovább fognak nőni a Brexit után. Lassan egy évtizede csökkennek a kormányzati kiadások, a regionalizmus helyébe lépő „lokalitás” kormányzati prioritása magával sodorta az egységes,

regionális szintű fejlesztéspolitikai intézményrendszert. A May-kormányban azonban láthatóan nincs kiforrott elképzelése arról, hogy hogyan, milyen formában fogja helyettesíteni az EU regionális támogatásait, miközben nem is mertek pontosan a kilépés „válási költségei”, és legfeljebb csak becsülhető a gazdasági növekedés, úgy tűnik, elkerülhetetlenül bekövetkező lelassulása és a költségvetés helyzetére gyakorolt hatása. A kilépés rövidtávon nagy valószínűséggel évi 12 milliárd font lyukat üt a költségvetésben, ami több mint az uniós költségvetéshez történő brit hozzájárulás mértéke. A költségvetés számára további terhet jelent, hogy a jelenleg még nem ismert „válási költségek” („divorce bill”) még legalább négy-öt évig jelentkeznének, míg a kilépést követően a Királyság nem vesz részt semmilyen uniós támogatási programban (értelme szerűen a 2021-2028 közötti uniós költségvetési időszak már sem bevételi, sem kiadási oldalon nem számol a britekkel). Az uniós támogatások nem elsősorban a felhasználható pénzeszközök nagysága miatt voltak jelentősek a britek számára – bár sok térség számára ezek a források is létfontosságúak voltak –, hanem azon fejlesztési célkitűzések miatt, amelyek csak marginális szerepet játszottak a „hazai”, döntően a gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztésre irányuló brit fejlesztéspolitikai paradigmában. Mivel a támogatások egyenlőtlenül oszlanak meg a brit régiók között, azok kivezetését követően a hatások szintén másként jelentkeznek majd az egyes régiókban.

Elemzésünk alapján úgy látjuk, hogy ma még csak körvonalaiiban látható a kilépés, illetve a 2014-2020 közötti programidőszak befejezésének menedzselése. A kormány által 2017 novemberében kiadott Ipari Stratégia – habár alapvetően a kormány és az ágazatok között kötendő egyezményekre, valamint az infrastruktúra és az üzleti környezet fejlesztésekre épít –, kitér a térségi különbségek versenyképességre gyakorolt negatív hatásaira, továbbá megfogalmazza a Brexit utáni kormányzati cselekvések legfontosabb eszközeit. A Stratégia ezen felül Helyi Ipari Stratégiák kialakítását szorgalmazza a helyi erőforrások és gazdasági lehetőségek kiaknázása érdekében.⁴⁶ Az uniós támogatások helyébe elvileg a Megosztott Fellendülési Alap (Shared Prosperity

Fund) lép, de ennek célja, mértéke, elosztási mechanizmusa még kidolgozás alatt áll. Ezek azonban még csupán kezdeti lépések, amelyek gyakorlatba történő átültetése még várhatóan egy hosszabb folyamat eredményeként valósul meg. Ebből a szempontból különösen aggasztónak tűnik, hogy kormányzati szinten szinte kizárólag a Brexit makro-szintű hatásaival foglalkoznak, és Londont leszámítva a területi és önkormányzati szereplők mindaddig lényegében kimaradtak a tárgyalásokból. Annak sincs semmi jele, hogy a kormányzat tervbe vette volna a fejlesztéspolitika jelenleg meglehetősen inkoherens területi és önkormányzati rendszerének alapos átalakítását, az intézményi és adminisztratív kapacitások „visszaépítését”.

Amennyiben a jelenlegi helyzet tartósnak bizonyul, valószínűsíthető, hogy a Királyságban a stabil, hosszú távú, kormányzati ciklusokon túlmutató fejlesztési stratégiákat a politikai szempontoknak és kormányváltásoknak erősebben kitett, a sajátos ágazati és területi érdekeket előnyben részesítő rövid távú programok és projektek fogják felváltani. Kétségtelen, hogy a jelenlegi „mainstream” fejlesztéspolitikai paradigma középpontjában a helyi, területi adottságokra érzékeny (place-based), az „egy kaptafás” (one size fits all) megoldásokat elvető megközelítés áll, de ehhez az is hozzá tartozik, hogy az egyedi fejlesztések átfogó stratégiai programokba illeszkednek, mivel így lehet megfelelni az integrált megközelítés és a szinergikus hatások kritériumainak. Ebből a nézőpontból a Brexit utáni brit fejlesztéspolitika egy lábbon állása, féloldalas jellege prognosztizálható, ami egyúttal jelentős mértékben hozzájárul a devolúciós folyamat egyenkénti, aszimmetrikus jellegének megtartásához, és az angol devolúció kiteljesedésének elodázásához.

A városrégiók fokozatos létrehozása és a városokra alapozott növekedés narratívája tisztán fejlesztéspolitikai és közszolgáltatás-elátási szempontból számos pozitívumot és előremutató elemet tartalmaz, csakúgy, mint a városrégiók polgármestereinek közvetlen választása. Az átadott feladatok viszonylag szűk köre, a fiskális autonómia európai összehasonlításban is alacsony mivolta, a felzárkóztatásra szoruló térségek számottevő részének a funkcionális alapon „újraszabott” térségekből

való kimaradása önmagában nem vezet el sem konkrétan az angol devolúció, sem átfogóan a brit a területi középszintek kibontakozásához. Ennek következtében nem tud érdemi szerepet betölteni azoknak a problémáknak a kezelésében, amelyek már eddig is jól láthatók voltak, de a Brexit után még inkább felerősödnek.

Ugyanakkor – a paradoxonok sorát gyarapítva – az sem kizárt, hogy a Brexit, minden előrelátható és valószínűsíthető negatív hatásával együtt valójában lehetőséget teremt arra, hogy a Királyság szembenézzon számos, régóta húzódó problémával. Amennyiben a Brexit a Királyság minden országrésze számára megfelelő, jó kompromisszumok sorával zárul, ismét, de már az uniós tagság keretein túl ismét neki lehet rugaszkodni az örökzöld „West-Lothian kérdés” keltette gordiuszi csomó átvágásának. Ha azonban a Királyság „kizuhan” az EU-ból, vagy egy „puha Brexit” ellenére a britek „sokkhatások” sorozataként élük meg a kilépést, jó esetben csak a nagy ívű alkotmányos reformok elmaradásával kell számolni, rosszabb esetben akár a Királyság egységnek felbomlása is napirendre kerülhet.

Akár a devolúció „befejezésére”, akár a válságkezelésre irányuló forgatókönyv valósul meg, mindkét esetben szükséges – bár kétségkívül nem elégséges – előfeltétel a területi különbségek kezelése. A Királyságnak döntenie kell, milyen típusú regionális politikát akar folytatni, elkötelezi-e magát a valódi decentralizáció mellett, s ha igen, azt milyen forrásokból, milyen célok érdekében, milyen intézményi struktúrában kívánja megvalósítani. A pozitív, konszolidációs forgatókönyv inkább a decentralizáció megvalósítását, a negatív, válságkezelésre épülő pedig a centralizáció fennmaradását, sőt megerősödését vetíti elő.

Jegyzetek

1 Bogdanor, Vernon: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 1999.; Pike, Andy, Kempton, Louise, Marlow, David, O'Brien, Peter and Tomaney, John: *Decentralisation: Issues, Principles and Practices*. CURDS, Newcastle University: Newcastle upon Tyne: 10 2016; Shaw, Keith and Tewdr-Jones, Mark: „Disorganised Devolution”: Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforsch Raumordn*, DOI 10.1007/s13147-016-0435-2 2016.

2 Egedy Gergely: *Anglia az Egyesült Királyságban: az angol identitás és az „angolkérdés”*. *Külügyi Szemle* 2014. 2. sz. 35-51. o.; Beel, Jones and Jones: *Regulation, governance and agglomeration: making links in city-region research*. *Regional Studi-*

es Vol. 3. Number 1. 2016. 509-530. o.

3 Adminisztratív devolúció esetén a kormányzat határozza meg a politikaformálás kereteit, ugyanakkor a közös vagy megosztott hatáskörök egyes közpolitikai területeken lehetővé teszik a helyi érdekek megfogalmazását és érvényesítését. A politikai vagy törvényhozói devolúció ezzel szemben a felsőbb és az alsóbb szintű funkciók jogi és intézményes elválasztásával megteremti a részleges, de az egyes országrészek autonómiáját tekintve aszimmetrikus területi és politikai autonómia feltételeit. Kaiser Tamás: *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban*. Megválaszolatlan kérdések, új kihívások. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 18-19. o.

4 Cox, Ed: *Devolution in England – Is the Genie out of the Lamp? The Political Quarterly*. Vol. 87. No. 4. 2016. 565-571. o.; Pike, Andy, Kempton, Louise, Marlow, David, O'Brien, Peter and Tomaney, John: i.m.

5 Az „angolkérdés” és az „angol devolúció” alapproblémáinak feltárásával, illetve a megoldáshoz vezető területpolitikai koncepciók, vitás kérdések, intézményi és földrajzi konfigurációk sajátosságainak elemzésével a szerző által a KÖFÖP 2.1.2. program támogatásával működő Ludovika Kutatócsoport („Történeti kihívások és jelenkori válaszok a XIX-XXI. századi brit államfejlődésben”) keretében írt, publikálás előtt álló tanulmányai („Territorial governance in flux: the 'piecemeal' approach of city-regionalism in England”, „Territorial governance and urban policies: city-regions and soft places under Brexit”) foglalkoznak. Az ismétlések és az átfedések elkerülése végett ezekre a kérdésekre a jelen tanulmányban csupán a legszükségesebb mértékben térünk ki.

6 Darvas, Zsolt and Wolf, Guntram G.: *An Anatomy of Inclusive Growth in Europe*. Blueprint Series 26, Bruegel: Brussels. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26_10_16-final-web.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

7 Batchler, John: *Brexit and Regional Development in the UK: What future for regional policy after Structural Funds*. http://www.parliament.scot/S5_EconomyJobsFairWork/Inquiries/20180511-John_Bachtler-Brexit_and_regional_development.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

8 McCann, Philip: *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*. Routledge, Abingdon 2016.

9 Az 1960-as évek végén a Lord Redcliffe-Maud elnökségével létrehozott Királyi Bizottság nyolc régió létrehozását javasolta, majd 1973-ban a korábban már említett, Lord Kilbrandon által vezetett Királyi Bizottság Lord Crowther-Hunt és Alan T. Peacock nevével fémjelzett kisebbségi jelentése hét regionális gyűlés felállítására tett javaslatot, amiből öt Angliában működött volna. Bogdanor, Vernon: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 1999. 171. o.

10 Az integráció az oktatás, képzés, a munkaügy, a lakáspolitikai, a városfejlesztés, a környezetvédelem és a közlekedés ágazatait érintette.

11 Merseyside 1998-ban beolvadt az észak-nyugati régióba.

12 Nagy Gábor Dániel: *A devolúció és az angol regionalizmus*. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. IDEA, Budapest 2005. 173-199. o.

13 A regionális gyűléseket a törvény rendelkezései szerint eredetileg önkéntes regionális kamaráknak (Voluntary Regional Chambers) nevezték.

14 London ebből a szempontból kivétel, mert az 1998-ban megtartott sikeres népszavazás eredményeként két évre rá megalkult a közvetlenül választott főpolgármester vezetésével működő Nagy-Londoni önkormányzat.

15 *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. Department for Transport, Local Government and the Regions, Crown. <http://www.communities.gov.uk/documents/regeneration/pdf/151228> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

16 A Pénzügyminisztérium 2006-ban felvetette, hogy „számos empirikus tény azt támasztja alá, hogy a gazdaságpolitikák város-régiók keretében történő koordinálása kedvező a gazdaság teljesítménye szempontjából”. A nagyvárosi térségek helyzetbe hozását több nagyváros (Sheffield, Leeds, Newcastle, Birmingham, Nottingham) vezetője is támogatta, mivel ez a megoldás kedvezőbb lehetőségekkel kecsegtetett London és Dél-Kelet elensúlyozása érdekében.

17 *The Labour Party Manifesto 2005*. <http://www.politics-resources.net/area/uk/ge05/man/lab/manifesto.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

18 *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

19 *The Conservative Manifesto 2010*. Invitation to join the government of Britain. <https://www.conservatives.com/~media/Files/Manifesto2010> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

20 A regionális fejlesztési ügynökségek megszüntetésétől a Cameron-kormány éves szinten mintegy 2,3 milliárd font megtakarítást remélt, miután a LEP-ek nem részesülnek közvetlen költségvetési támogatásban.

21 National Audit Office: *Local Enterprise Partnership*. Department for Communities and Local Government, 23 March. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Local-Enterprise-Partnerships.pdf> 10. o. (Letöltés: 2018. 08. 22.)

22 *The Localism Act 2011*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf#9 (Letöltés: 2018. 08. 22.)

23 Shaw, Keith and Tewdr-Jones, Mark: i.m. 7. o.

24 Ezen a Brexit-referendum nyomán bekövetkezett kormányfó-váltás sem változtatott: Theresa May nem sokkal hivatalba lépését követően megerősítette, hogy minden olyan megállapodásnak, ami a kormány által az önkormányzatokra ruházott feladat- és hatáskör átruházásról szól, magában kell foglalnia a polgármester közvetlen megválasztásának kötelezettségét.

25 Az egyesült önkormányzatok létrehozásának jogi alapjai: egyrészt a *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents> (Letöltés: 2018. 08. 22.), másrészt a *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpga_20160001_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.) jelenti.

26 Fontos megjegyezni, hogy az irányító testület tagja nem személyek, hanem az önkormányzatok. Ebből adódóan az egyesült önkormányzat polgármestere nem dönthet önállóan a testület (a „kabinet”) személyi kérdéseiben.

27 A teljesség igénye nélkül: gazdaságfejlesztés, városok megújítása, közlekedés, szakképzés, egészségügy és szociális ellátás integrációja, gyermekjóléti szolgáltatások, földhasználat és területi tervezés, egyes rendőrségi és bűnüldözési hatáskörök átvétele, tűz-és katasztrófavédelmi feladatok ellenőrzése.

28 Eurostat: *Eurostat News Release 39/2016 29 February 2016*, <http://bit.ly/1VIJmAi> 2. o. (Letöltés: 2018. 08. 22.) 2. o.

29 Batchler: i.m. 5. o.

30 Az észak-dél törésvonal homogenitását csupán Cornwall töri meg, ami hagyományosan Anglia legszegényebb régiója.

31 Batchler: i.m. 6. o.

32 *Applica and Iseri Europe: WPI: Synthesis Report Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013*, fo-

cusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Luxemburg: Publication Office of the European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

33 Batchler: i.m. 10. o.

34 A fejlesztéseket megvalósító partnerek – különösen a magánszféra szereplői – számára fontos biztosítékot jelentett, hogy a projektek legalább 50%-át az EU finanszírozza.

35 Sheffield Political Economy Research Institute: UK regions and European Structural and Investment funds. SPERI British Political Economy Brief No. 24. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2016/05/Brief24-UK-regions-and-European-structural-and-investment-funds.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

36 Kivételt jelent Belső- és Külső London, ahol az egy főre jutó GDP 2008 és 2014 között emelkedett, valamint Cumbria, Herefordshire, Worcestershire és Warwickshire, valamint Nyugat-Wales és a Völgyvidék, ahol stagnált.

37 Batchler, John and Begg, Ian: Cohesion and Cohesion policy in the UK: what might Brexit entail? <http://ukandeu.ac.uk/research-papers/cohesion-and-cohesion-policies-in-the-uk-what-might-brexite-entail/> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

38 Az Eurostat 2016-os adatai szerint Londonban az egy főre jutó GDP az EU28 átlagának 181%-a, az angliai dél-keleti régió pedig 111%. Ezzel szemben ez az arány Wales esetében 74%, az angol észak-keleti régióban és Észak-Írországban 78%.

39 Springford, John: Disunited Kingdom: Why Brexit en-

dangers Britain's poorer regions. Centre for European Reform. April 2015. 2. o.

40 Springford: i.m. 1. o.

41 Dhingra, Swati, Ottaviano, Gianmarco, Sampson, Thomas and Van Reenen, John: The impact of Brexit on foreign investment in the UK <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

42 Természetesen az is reális lehetőség, hogy az EU a londoni cégek hozzáférését is korlátozni fogja majd az uniós szolgáltatási piacon.

43 Az észak-keleti régió magánszektor által előállított termékeink és szolgáltatásainak 14,8%-a irányul az EU-ba, ami sokkal magasabb arány, mint a többi régió esetében, mégis a lakosság többsége következetesen a kilépést támogatta. Springford, John: Disunited Kingdom: Why Brexit endangers Britain's poorer regions. Centre for European Reform. April 2015. 7. o.

44 Woolford, Jayne: What a difference a decade can make: Cohesion Policy and Brexit, UK in a Changing Europe. <http://ukandeu.ac.uk/what-a-difference-a-decade-can-make-cohesion-policy-and-brexit/> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

45 Eurobarometer (2015): Citizens, awareness and perceptions of EU regional policy, Flash Eurobarometer 423, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/eurobarometer/423/citizen_awareness_summary_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

46 HMSO: Industrial strategy: Building a Britain fit for the future. HM government, London, Cm9528 2017.11. o.

Ildikó Kovács

Doctoral Student, Doctoral School of the Faculty of Law at the University of Pécs

The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law*

Foreword

After the Fundamental Law of Hungary entered into force, the relationship of the Constitutional Court towards property and the role the state plays in the business sector changed tangibly.

All this required (at least partly) that the legislator also changes its approach. There were many issues the legislator wanted to solve with strong legal intervention, so that it can solve the issue at hand quickly and, in a certain respect, efficiently. Such cases often required the choice between solutions that are long but comply with constitutional guarantees and rapid solutions that considered constitutional guarantees less pronouncedly.

The transformation of the economic role of the state is present not only in legislation but also in the practice of the Constitutional Court judging it. Even the former President of the Constitutional Court, Barnabás Lenkovics, said several times that the Constitutional Court itself had to change the way it perceives its role, and it had to reconsider its previous practice due to economic necessities¹.

The replacement of the Constitution with the Fundamental Law in 2012 resulted in the modification of the relevant fundamental rights and constitutional guarantees, it was a good basis for the Constitutional Court to “transform” its practice going unnecessarily beyond the changes and to accept legislative solutions that are often regarded as border-line cases in

terms of constitutionality. The Constitutional Court was forced into situations where it had to accept legislative arguments it could actually not control (“overriding public interest”, “aspects of national security” etc.). This, however, raises the question: does the Constitutional Court really formulate its argumentations of constitutionality (within the limits set by the Fundamental Law) or the legislator, operating with categories similar to the foregoing, can effectively “control” the Constitutional Court if it is so required.

To support this, I study the practice of the Constitutional Court, its new decisions (adopted in the topics above) and explore whether the direction pursued by the Constitutional Court is right, as it gives way to legislative pursuits and allows the legislator to treat fundamental rights and values in a new setting.

I will outline the changed approach of the Constitutional Court using the following decisions:

Referring to the introduction, I will review and analyse the Decisions of the Constitutional Court on Act XXXVIII of 2014 on consumer loan agreements, the decisions adopted on the integration of savings cooperatives, and the decision on gambling.

I. Decision No. 26/2013. (X. 4.) of the Constitutional Court on certain provisions of Act XXXIV of 1991 on the Organisation of Gambling

Act CXLIV of 2012 on the Amendment of Act XXXIV of 1991 on the Organisation of Gambling – adopted by the Hungarian Parliament on 2 October 2012 and promulgated in the Hungarian Official Journal on 9 October 2012 – (hereinafter referred to as Amendment Act) enacted the provisions prescribing that slot machines may operate in casinos only as from 10 October 2012 into Act XXXIV of 1991 on the Organisation of Gambling (hereinafter referred to as Gambling Organisation Act), meaning that slot machines outside casinos were not operable any more, and the slot machine operating permits issued before the entry into force of

* This paper has been made within the framework of the programmes initiated by the Hungarian Ministry of Justice to raise the standard of legal education.

the Amendment Act became ineffective on the date following the date of entry into force of the Amendment Act, which rendered the conduct of many gambling businesses impossible.

Responding to this move of the legislator, the advocacy organisation of the businesses “damaged/rendered impossible” (37 in total) due to their non-compliance with the provisions turned to the Constitutional Court in a constitutional appeal to have the changed legislative environment “restored” by ascertaining that the Amendment Act is in conflict with the Fundamental Law and by annulling it.²

Based on Paragraph (2) of Section 26 of the Constitutional Court Act, the movers moved for the ascertainment of the conflict between Paragraph (3) of Section 26 and Paragraph (1) of Section 40/A. of the Gambling Organisation Act (enacted by Act CXLIV of 2012) and the Fundamental Law, and their annulment. It is remarkable that the Commissioner of Fundamental Rights also submitted a motion in this subject.

The movers (both the motion of the Commissioner of Fundamental Rights and the two constitutional appeals) referred to the violation of *Paragraph (1) of Article B) and Paragraph (1) of Article XIII of the Fundamental Law*; hence, I am analysing these for the purposes of my paper, in the light of the decision of the council of the Constitutional Court, with regard to the limits of length³.

They also found it injurious that the *legislator did not ensure the required preparation time* when it determined the entry into force of the challenged provisions. In their position, Paragraph (3) of Section 26 and Paragraph (1) of Section 40/A. of the Gambling Organisation Act violated the *right of the businesses concerned to human dignity, the right to entrepreneurship and constituted discrimination*.

The acting council of the Constitutional Court rejected the motion and constitutional appeals – based on Paragraph (1) of Article B), Article M), Article II, Paragraph (1) of Article VI, Paragraphs (1)-(2) of Article XIII and Paragraph (2) of Article XV of the Fundamental Law – for the ascertainment of the conflict between the first sentence of Paragraph (3) of Section 26 and Paragraph (1) of Section 40/A. of the Gambling Organisation Act and the Fun-

damental Law and their annulment, and otherwise refused the constitutional appeals for the ascertainment of the conflict between the first sentence of Paragraph (3) of Section 26 and Paragraph (1) of Section 40/A. of the Gambling Organisation Act and the Fundamental Law.

The motion(s) therefore aimed at the judgement of fundamental issues of constitutionality regarding the violation of the principle of the rule of law, the right to property and the assurance of the freedom of entrepreneurship.

The Constitutional Court – having regard to the fact that the challenged legislative provisions concerned the operation of slot machines – found, after reviewing the regulations concerning the operation of slot machines, that in the 22 years long period under review⁴, the legislator was almost continuously and consequently tightening the regulations on the operation of slot machines. Consequently, according to the majority position of the council of the Constitutional Court, the ever tighter requirements of the legislator – differently from other services and focusing on the specificities of the gambling sector – expressed the intention of the legislator to favour the mitigation of objectionable, negative social phenomena associated with the use of slot machines, and not the short and long term promotion of business entities providing this services, even though the reasoning for certain amendments of the Gambling Organisation Act (Act XLVIII of 1995 on certain Amendments of Acts for Economic Stability and Act CXXV of 2011 on the Amendment of Certain Taxation Acts for the Stability of Public Finances) expressly referred to the increasing of tax revenues.⁵

The Body reviewed the regulations of the European Union on the operation of slot machines, because the operation of slot machines is considered a service, for which Article 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union (previously: Article 49 of the Treaty Establishing the European Community) prohibits any limitation. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market serves the guaranteeing of legal certainty necessary for the freedom of providing services, Paragraph (25) of its recitals reads “Gambling activities, including lottery and

betting transactions, should be excluded from the scope of this Directive in view of the specific nature of these activities, [...]". Article 2(2) (h), regulating the scope of the Directive, does that.

After reviewing the relevant practice of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as CJEU) – reviewing the general findings made in the operative part of the reference for preliminary ruling in *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) and Others v Estado português* 2003 (C-6/01)⁶ – the Body set out that, according to the rulings of the CJEU, organising gambling is a special business activity which the Member States may limit or they may delineate all or certain types of gambling services based on goals of public interest that they wish to protect in relation to gambling.

The Constitutional Court found that the *intention of the legislator, expressed in the reasoning for the bill*, to radically reduce the access of the most vulnerable groups, classes of society to slot machines for social, health and economic reasons *can be regarded as being in the interest of the public and does not violate, on its own, the provisions of the Fundamental Law*. The Body expounded that the legislator implemented the limitation that slot machines may be operated in casinos only, under a concession agreement, for a duly justified public interest. I would make the remark here that the repeated permission to make palinka either by brewing it at home or having it brewed – thus making palinka easier to access⁷ – also concerns an activity that could be justifiably prohibited for social, health reasons (though regulations go in the opposite direction). In my view, therefore, selection and prohibition of an activity for some reasons (more specifically, the relocation of an activity in the case at hand) could have other underlying reasons, interests.

At the same time, however, the deciding council of the Constitutional Court came to the conclusion that adoption of the Amendment Act *was necessary for eliminating national security risks; their public definition, however, was not possible due to the investigation in process at the time of making the decision*. Consequently, the Constitutional Court justifiably raised the question, which it had to judge, whether *the review*

of constitutionality could consider a reference to a national security risk not specified in the legislation process.

In the case at hand, the national security risk logically threatens the interests of the national economy, the protection of which may involve the limitation of constitutional fundamental rights.

The Constitutional Court noted that the Minister for Public Administration pointed out in his reply that the state decided to ban slot machines outside casinos, in the interest of public order, public security and public morals, even though it caused a revenue loss of HUF 3.2 billion from gambling taxes. (Reasoning [146])

1. Infringement of the principle of the rule of law

The Constitutional Court first examined the objections concerning the *infringement of the principle of the rule of law*, raised in the motions, because all motions referred primarily to the shortness or absence of the preparation time, derivable from the rule of law, and it did so relying on the generalities in its Decision No. 28/1992, (IV. 30.) summarising its position on the promulgation of and giving effect to pieces of legislation, which the Constitutional Court regarded as authoritative in the examination of the challenged act.⁸

The Body emphasised that it regarded the findings of its Decision No. 28/1992, (IV. 30.) as authoritative which stated that there were exceptional cases where ignoring the requirements of the rule of law does not infringe the principle of the rule of law: "There can be cases, although rarely, when the intention of the state to reach a constitutional goal can operate only by giving effect to the relevant piece of legislation on the day of its promulgation – either due to the nature of the so regulated social relationships or historical conditions or any other reason –, because, for example, an earlier disclosure of the content of the regulations would induce such social movements that could frustrate the goal to be reached by the relevant piece of legislation. If such pieces of legislation get before the Constitutional Court – for finding the date of entry into force

injurious – either in the form of a constitutional appeal or a motion for the subsequent review of the constitutionality of the relevant piece of legislation, the Body shall investigate the existence of the important and otherwise non-operable social interest that made the legislator put the relevant legislation immediately into effect on a case-by-case basis” (Decision No. 28/1992. (IV. 30.) of the Constitutional Court, DCC 1992, 159).

The majority position of the council of the Constitutional Court is that the putting into effect of the Amendment Act *really did not ensure any preparation time; this was, however, necessary to act against the national security risk as soon as possible.*

I would like to note here that the Body regarded the provision of the act challenged for the absence of required preparation time, which constituted a violation of the rule of law, as being consistent with the Fundamental Law on the grounds that putting into effect of the Amendment Act without the required preparation time(!) was necessitated by the need for an urgent action against a national security risk, by referring to a national security risk that is actually hypothetical, because *it considered a reference to a national security risk not specified in the legislative process.*

In this case, in the view of the Body, ensuring the preparation time would have run counter the intention of the legislator, making the implementation of the piece of legislation put into effect less efficient. Furthermore, as for game addicts, it is justifiably expected that the “willingness to play” would have unpredictably intensified during the preparation time, i.e. it would have led to the spreading of the avoidable negative phenomena by the end of the preparation time (Reasoning [149]). Regarding the absence of the required preparation time (sic!), this argument is, in my opinion, irrational and unrealistic, because it is likely that gamers who used the slot machines instead, during or after working (until they had the money) find it irrelevant towards the relocation of the slot machines to casinos or the timing thereof; who, in turn, was not a gamer before the making of the challenged piece of legislation, will not start to feel the urge to play with slot machines from the required preparation time for

introducing the change in the relevant piece of legislation.

Nevertheless, the Constitutional Court found that the absence of preparation time does not violate the principle of the rule of law in the case at hand.

I would, however, also note that, in my opinion, slot machines could mean a national security risk, hence the injury of the interests of the national economy; however, in my view, the Body could not reason that a legislative provision is – having ascertained the absence of the required preparation time, thus the violation of the rule of law – consistent with the Fundamental Law on the grounds of a presumed, unsupported and unspecified “national security risk”, presuming the most urgent action against something, which is completely hypothetical, because the Body⁹ itself ascertained that there were not any data that could have been made public at the time of adopting the decision, because investigations were still in process to reveal the risk. *This argument is not sound to me.*

I also regard the majority reasoning of the Body regarding its findings made in the examination of the fundamental right to property (which refers back to the absence of the required preparation time) as disconcerting, because it stated that the intervention of the state was in the interest of the public for the other reason: the national security risk (see this Decision, Reasoning [138]–[146]), which can explain the immediateness of the intervention on the part of the legislator. *The national security risk has not been specified for the public, due to the still ongoing investigation. The Constitutional Court does not have the opportunity to analyse and interpret the scope of national security, due to the justified lack of necessary information, in this case; however, it understands that the legislator put the Amendment Act into effect without any preparation time referring to the same (Reasoning [166]).*

In connection with this finding of the Constitutional Court, I would like to note, or highlight, that if the legislator refers to a goal of legislation which can be integrated into the concept of public interest or national security risk, then all the Constitutional Court can do is acknowledging it, because the Body does not have any meaningful opportunity to in-

investigate the “real” or “realistic” existence of the public interest.¹⁰ This can, however, lead to misuse by the legislator; thus, opening new ways to the revised treatment of fundamental rights, values in the Fundamental Law. *“When it comes to the judgement of the limitation of the right to property, as a fundamental right, any purpose of a law can be regarded as the public interest if one can give a logical reason for it. Due to the fact that a constitutional system is neutral in terms of economic policy, economic policy goals can virtually always be accepted as goals of public interest. The light benchmark provided by public interest (as necessity), however, requires the application of an even stricter benchmark of proportionality. The constitutionality of the limitation of property depends virtually on the result of the examination of proportionality. Proportionality means the relationship between the goal and extent of the limitation.”*¹¹ I would refer here to the position of one of the judges of the Constitutional Court stating that proving the *necessity* for limiting rights for the interest of the public rests with the legislator¹².

The Commissioner of Fundamental Rights regarded the unpredictable binding of the operation of slot machines to concession agreements by the legislator with the challenged provisions, in comparison with previous regulations, as a violation of the principle of the rule of law, i.e. asking whether the state has the right to subject a liberalised activity to a state monopoly.

The Constitutional Court rejected the alleged violation of the principle of the rule of law referred to in the motion of the Commissioner of Fundamental Rights, having regard to Decision No. 469/B/1997. AB¹³: “Determining which gambling activities are liberalised and which are not is within the freedom of decision of the state. Comparatively, the state is, in terms of the organisation of gambling, a monopoly of the state, free to decide to liberalise an activity, i.e. it provides more room for private businesses [...], or involves them, or parts of them, into the scope of its exclusive economic activities. It has the constitutional authorisation to do so based on Paragraph (2) of Section 10 of the Constitution” (Decision No. 469/B/1997. AB, DCC 1998, 717, 720.).

2. Violation of the right to property

All three motions referred to the violation of the fundamental right to property enshrined in Paragraph (1) of Article XIII of the Fundamental Law of Hungary by the challenged provisions, because, on the one hand, licensed machines had to be removed from the market, which made rendered the property underlying their profit- and work-generating activity invaluable, and, on the other hand, deprivation of the source of income, economic basis of their activity was also an argument in the motions. The Commissioner of Fundamental Rights missed the compensation, damages provided by the state, by referring to Decision No. 369/B/1997. and further Decisions of the Constitutional Court. (see: Reasoning [167])

I would note here, drawing a parallel to the position of the Commissioner of Fundamental Rights, the reasoning of the Curia in a civil lawsuit against the Hungarian State as defendant. The plaintiffs filed a lawsuit against the Hungarian State, and sought to oblige the Hungarian State, as defendant, to pay damages on the grounds of violating Articles 34 and 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union by the provisions of Sections 5 and 8 of Act CXLIV of 2012, which limited the operation of slot machines to the area of casinos (hereinafter referred to as: ban). In the lawsuit, *the court of first instance ascertained that the defendant (the Hungarian State) is liable to pay full damages to the plaintiffs to reimburse the damage arisen under the title of impairment of the investments carried out in closed game halls.* The Curia explained that, *in the given case, the ban is a damaging action by the legislator, making the operation of slot machines in game halls immediately impossible, without providing any period of transition and damages.* The damaging action caused the damage immediately, and the need for new licences to change over to server-based operation as from 1 January 2013 is only relevant for the expected yield in the future.¹⁴

I find the fact that the civil judicial forum ascertains the liability for damages of the Hungarian State, as defendant, in the foregoing; the Constitutional Court, however, comes to the conclusion in its decision that the challenged statutory rule did not violate any fundamen-

tal right interesting. Nevertheless, the Constitutional Court was on the opinion that making compensation *ex lege* possible is related to the exploration of the national security risk, it would be neither practical nor constitutionally circumventable due to the ongoing procedure. *The Body noted, however, that providing compensation in this case is an expectation derived from the rule of law, which the legislator can fulfil after the procedure focusing on the national security risk is closed down.*

It must be stressed, based on the dissenting opinion of András Bragyova, that "...what we have here is that the constitutional principle of the rule of law in Article B) of the Fundamental Law prohibits the legislator to terminate legal situations created by itself and benefitting individuals without any compensation, the permit to operate slot machines in this case. But it did that..." (Reasoning [196])

In my view, the remark that the state may fulfil the "expectation derived from the rule of law" and provide damages after the procedure focusing on the national security risk is closed means that the Body *acknowledges its presumption that the legislator failed in terms of the compensation, but it still did not launch ex officio the procedure falling within the scope of its competence, which should have, in my opinion, ascertain the failure of the legislator.* In this context, I would refer to the dissenting opinion of András Bragyova¹⁵, touching upon the issue that "if the legislator stops a previously permitted, lawfully pursued activity for the interest of the public – deciding it by itself, and the Constitutional Court does not investigate the practicality of this decision –, then it *will only be constitutional if it provides damages to the holders of the permits. The form and content of such damages are also determined by the legislator. The Constitutional Court, however, should have ascertained a failure in conflict with the Fundamental Law due to the lack thereof.*" (Reasoning [199])

Comparatively, the majority of the deciding council of the Body investigated, in connection with the violation of the fundamental right to property, on the basis of the test of necessity and proportionality, if the state intervention was necessary and proportional for the given goal and if it was justified by public interest. In the Reasoning of this Decision¹⁶ the *Constitu-*

tional Court ascertained that the overriding public interest is to create a state monopoly for slot machines and to narrow gaming opportunities, justified by social, healthcare and economic reasons, such as reducing game addiction to an acceptable level and strongly reducing the concomitant negative effects (including crime, such as money laundry and embezzlements). The Constitutional Court also considered that (i) the business entities pursued their business activities that is, traditionally and consequently, under increasing limitation by the state¹⁷, and this is generally typical of European countries; (ii) the legislator has broad discretion to determine what threats the society must be protected from, and it would overstep the limits of its opportunities in a manner inconsistent with the Fundamental Law if the result of the assessment of the legislator would be, due to its falsehood, incapable of providing grounds for the subsequent legislation; (iii) the legislative intervention challenged by the movers allows for an easier and more direct control for the state with a view to achieving the goals set by the legislator.

In the view of the majority of the council of the Constitutional Court, the findings above justified the proportionality of the legislative intervention; they note, however, that this could also be achieved by efficient state control and a real limitation of the access to slot machines. *As for its necessity, the Constitutional Court found that the implementation of a monopoly can better assist the reaching of the goals than any other, less restrictive measure.* It must be noted that, in the examination of necessity, the Body only ascertained its existence regarding the challenged act, but it did not provide a detailed reasoning for this ascertainment.

I would like to note that the remark "efficient state control and the meaningful limitation of access to slot machines would also be sufficient" made by the majority of the Body regarding the necessity actually means that a less restrictive measure of the state would be enough; it, however, regards the greater intervention as being consistent with the Fundamental Law. I would also mention that this legislative solution is, in my opinion, inconsistent with the test of limiting fundamental rights, because the limitation of fundamental

rights can be regarded as constitutional *if (the measure) is necessary to protect other fundamental rights, no other instruments are available and is proportional*. It must be noted that the Constitutional Court said *expressis verbis* that another measure would also be sufficient to reach the goal set by the legislator, i.e. there would have been another instrument instead of the challenged provisions.

Overall, the Constitutional Court ascertained that the intervention effected with the Amendment Act serves *such significant goals subject to public interest* which are capable of justifying the objective limitation of operating slot machines; therefore, it rejected the motions alleging that the Amendment Act was inconsistent with the Fundamental Law due to its violation of the right to property.

3. The freedom to conduct a business

The movers found it also injurious that the challenged legal provisions violated the freedom to conduct a business, enshrined in Paragraph (1) of Article M) and Paragraph (1) of Article XII of the Fundamental Law; moreover, the Amendment Act renders their businesses impossible.

The Constitutional Court examined – considering Decision No. 3062/2012. (VII. 26.) – in this regard whether the challenged legislative provisions completely exclude the possibility to operate slot machines, i.e. the entry into this set of economic conditions. In this regard, the majority position of the Body is that *it was one of the challenged pieces of legislation that stated that slot machines may be operated in a casino only. The Gambling Organisation Act also defines the conditions for the operation of slot machines in casinos; these conditions make it possible within considerably tighter limits (compared to the previous regulations), requiring significant capital investment. At the same time, the challenged pieces of legislation do not render the provision of such services impossible under concession agreements.*

I would like to highlight the dissenting opinion of András Bragyova, which I agree with, stating that *the Amendment Act cancelled valid official permits ex lege within one day (with the entry into force of the act). These permits were valid under the amended act; this is not changed by*

*the fact that they would have expired soon, as the Decision argued*¹⁸. According to the practice of the Constitutional Court, the withdrawal of administrative authorisations, as this is what happened here, by operation of law, is unconstitutional. It is unconstitutional, because it violates a constitutionally acquired, personally held right. Anyhow, most acquired rights are based on administrative decisions, or the existence of a right is established by an administrative decision, such as pensions or social benefits [see Decision No. 43/1995. (VI. 30.), DCC, 1995, 188.].

II. Decision NO. 3194/2014.

(VII. 15.) AB on the examination of Point (l) of Paragraph (1) of Section 12 of Act CXCVI of 2011 on National Assets and Section 2 of Act CXXXIV of 2012 on Reducing Smoking Prevalence Among Young People and Retail of Tobacco Products

Within the meaning of Point (l) of Paragraph (1) of Section 12 of Act CXCVI of 2011 on National Assets (hereinafter referred to as National Assets Act) and Section 2 of Act CXXXIV of 2012 on Reducing Smoking Prevalence Among Young People and Retail of Tobacco Products (hereinafter referred to as Tobacco Act), the retail sales of tobacco products falls within the scope of exclusive economic activities of the state, which it may transfer under concession agreements. Consequently, as from 1 July 2013, tobacco may be sold in retail shops only with a right ensured in a concession agreement and under a tobacco retail licence.

This statutory rule was challenged by 16 motions (constitutional appeals) before the Constitutional court; the movers sought for – under Paragraph (2) of Section 26 of the Constitutional Court Act – the ascertainment that Point (l) of Paragraph (1) of Section 2 of the National Assets Act is inconsistent with the Fundamental Law and its annulment.

In their motions, the complainants sought for the ascertainment of the inconsistency between the concerned statutory rules and the Fundamental Law and their annulment based on the following objections.

1. The fundamental right to property [Article XIII of the Fundamental Law]

i) *The movers rendered the violation of the fundamental right to property [Article XIII of the Fundamental Law] likely for various reasons.* Firstly, they explained that rights existing under an authorisation to pursue a certain activity are protected by Article XIII of the Fundamental Law. The economic activity actually pursued under an official licence allows for the application of the property guarantee and gives an economic value to the official permit. In their position, the Constitutional Court regards a right existing under an authorisation to pursue an activity as property if the holder of the authorisation pursues the activity in question to generate regular incomes. They also argued that the state had deprived them of their legitimate expectation, future profits, and this is what caused them the greatest damage.

In terms of this component of the motions, it was ascertained that the economic activity pursued by the complainants is not protected by Article XIII of the Fundamental Law, because the mere fact – explained the Constitutional Court – that the complainants retailed tobacco products over a longer period under an operating license for unlimited term, in the shop indicated therein, and they got regular income from it *does not mean that the mentioned business activity could be considered as an acquired property or a constitutionally protected property expectation*, and would, as such, be protected by Article XIII of the Fundamental Law (Paragraph [20] of the Reasoning).

ii) In the view of the movers, the right to property was violated in the challenged statutory provision and took away rights of property value from them with a normative act, without due compensation, because an official permit was a right of property value, as they pursued a profitable business under it. Nevertheless, they found the deprivation of rights of property value (the withdrawal of official per-

mits by way of an act of Parliament) injurious because the state did not provide any compensation for this.

The Constitutional Court ascertained that the challenged statutory provisions *did not contain any expressed provision on the withdrawal of the operating licenses or any other official permits of the complainants*, and that *the complainants could retail tobacco even after 1 July 2013, if they met the conditions of the changed legal regulations.* Within the meaning of the challenged provisions of the Tobacco Act, tobacco may be retailed, as from 1 July 2013, tobacco may be retailed under a tobacco-retailing right and tobacco-retailing permit under a concession agreement. The right holder winning the concession tender and having been awarded the concession agreement must request the new official permit for tobacco retailing from the authority competent for excise matters, the customs authority¹⁹. As for shops retailing only tobacco products (e.g. specialised tobacco shops), after 1 July 2013, tobacco retailing is allowed if they meet the conditions set by the changed legal regulations, i.e. have a national tobacco shop, the entitlement and permit to retail tobacco.

In my view, the majority reasoning of the Constitutional Court is not sound in terms of the fact that, even though the challenged act did not expressly withdraw valid official permits, the entry into force of the provisions rendered the retailing of tobacco impossible; thus, the result is practically identical to an *expressis verbis* withdrawal. I would also draw attention to the dissenting opinion of András Bragyova, stating that – by the changing of Section 1 of Act CLXIV of 2005 on Commerce (hereinafter referred to as Commerce Act), Paragraph (7) of Section 25 of the Tobacco Act removed tobacco retailing from the scope of the Commerce Act – *the Tobacco Act cancelled the tobacco-retailing permit of all tobacco shops (and non-specialised tobacco retailing shops) to the effect that they could continue their tobacco retailing for an additional 10 months* (Paragraph [74] of the Dissenting Opinion).

iii) The movers also referred to expropriation under Paragraph (2) of Article XIII of the Fundamental Law in this case, because the state deprived the property of movers by operation of law without providing any immediate, complete and unconditional compensation.

Through the entry into force of the challenged statutory provisions, the property of the complainants reduced considerably and without any compensation; hence, in their opinion, violation of property rights applies even if the state intervention would not be an expropriation.

They were not compensated for their previous investments in this activity and the assets serving this activity, which they could not use in the future or sell. Non-compensation did, in their position, rendered the state intervention into the property of the movers disproportionate.

With this Decision, the Constitutional Court confirmed that the fundamental right to property in Article XIII of the Fundamental Law does not guarantee the lasting market value of investments made and equipment purchased by the businesses/entrepreneurs with a view to pursuit business. *In the view of the Constitutional Court, the acquired property and the constitutionally protected property expectation were not deprived in the case examined*, thus the obligation of compensation in Paragraph (2) of Article XIII of the Fundamental Law did not apply (Paragraph [24] of the Reasoning). As the Constitutional Court ascertained in the foregoing, tobacco retailing, as a business activity pursued by the complainants under an official permit before the entry into force of the Tobacco Act is not protected by the fundamental right to property in Paragraph (1) of Article XIII of the Fundamental Law.

The Constitutional Court stressed that the challenged statutory provisions did not prevent *ex lege* the complainants from pursuing their previous tobacco-retailing, the Tobacco Act allows them to submit an application for concession.

2. Violation of Paragraph (1) of Article XII of the Fundamental Law, the right to conduct a business.

The complainants had another strong weapon as an argument for ascertaining the inconsistency with the Fundamental Law, the violation of the fundamental right to conduct a business. In this context, they explained that if a business retailing tobacco is not to be regarded as

property, then retailing tobacco constitutes the exercising of the right to conduct a business, which the challenged statutory provisions pass over exclusively to the state. The “monopolistic state” may, however, freely decide to assign the exercising of this activity to an alternative business. The movers explained – referring to Paragraphs (1) and (2) of Article 38 of the Fundamental Law – that a cardinal act of Parliament, hence the National Assets Act which is a cardinal act of Parliament adopted under the authorisation in Paragraph (1) of Article 38 of the Fundamental Law, may not transfer certain economic activities to the exclusive economic activities of the state. In their view, the unlimited extension of the scope of exclusive activities of the state is incompatible with Paragraph (1) of Article M) of the Fundamental Law.

In the view of the Constitutional Court, the challenged provision of the National Assets Act, classifying tobacco retailing as an exclusive economic activity of the state, may not be regarded as an arbitrary legislative procedure, because the *legislator may freely decide* – in accordance with the provisions of the Fundamental Law; thus, especially 38.the goals in Paragraph (1) of its Article 38 – *which activities it classifies as exclusive economic activities of the state in a cardinal act adopted under the authorisation in Paragraph (2) of Article 38 of the Fundamental Law*. It also added that, in the case at hand, *general aspects of public health, protecting the health of young people are such, especially important interests of the public that meet the requirement of “serving the interest of the public” in Paragraph (1) of Article 38 of the Fundamental Law*, a goal recognised by the Fundamental Law (Paragraph [27] of the Reasoning).

In this regard, one can justifiably ask why a goal recognised by the Fundamental Law can be achieved only if the state passes retailing rights from one tobacco retailer to another under a concession agreement.

In the view of the Constitutional Court, the mentioned basic principle of constitutionality was not violated by the fact that the legislator classified tobacco retailing as an exclusive economic activity of the state *with a view to achieve the goal* in Paragraph (1) of Article 38 of the Fundamental Law.

The Body ascertained again that the right to conduct a business may not be made absolute and is not unlimited: nobody has the subjective right to conduct a business in a specific trade or to do that in a given legal form of business. The right to conduct a business only means, but this is an absolute requirement of constitutionality, that the state should not prevent or render becoming an entrepreneur impossible (Decision No. 54/199. (X. 13.) AB, DCC 1993, 340, 341–342.; confirmed by Decision No. 32/2012. (VII. 4.) AB, Paragraph [155] of the Reasoning). Based on its authoritative practice, the Constitutional Court came to the conclusion that neither the complainants or anybody else is prevented to retail tobacco, an activity classified as an exclusive economic activity of the state and assigned under a concession agreement, in the form of a business under the provisions of the Tobacco Act.

The Constitutional Court made the test of necessity & proportionality for the challenged statutory provisions limiting the exercising of the fundamental right to conduct a business to the detriment of the complainants²⁰, and concluded that the necessity, a condition for the constitutionality of the limitation of a fundamental right, applied. Recitals of the Tobacco Act clearly specify the goal of the legislator in limiting tobacco retailing with the Act, it wanted to reduce smoking among young people (Paragraph [30] of the Reasoning). To this end, it, therefore, limited the widespread availability and appearance of tobacco, ensured by previously effective regulations.

The Constitutional Court ascertained that the state must – in fulfilling its obligation of objective institutional protection ensuring the functioning/fulfilment of fundamental rights (laid down in Paragraph (1) of Article XX²¹, Paragraph (5) of Article XV²², Paragraph (1) of Article XVI²³ of the Fundamental Law) and obligations defined in the Fundamental Law – ensure that the physical and mental health of children and young people are exposed to the least harmful impact; the harm tobacco does to health is, however, publicly known.

It was expounded, regarding proportionality, that the state passed the exercising of monopolised tobacco retailing to entrepreneurs/enterprises under state-concession agreements

under specific statutory conditions; thus, it may not be regarded as a disproportionate limitation of the fundamental right to conduct a business.

The Constitutional Court also considered the fact that the legislator has quite a broad discretion, within the limits set by the Fundamental Law, what to regard as dangerous to society and to what extent, and the result of such a consideration may be considered inconsistent with the Fundamental Law if *its falseness renders it impossible to be grounds for the subsequent legislation*; in the view of the Constitutional Court, however, this was not ascertainable in the case at hand.

Having regard to the foregoing, the Constitutional Court rejected complaints alleging the violation of the fundamental principle in Paragraph (1) of Article M), the fundamental right in Paragraph (1) of Article XII and the provision in Paragraph (3) of Article I of the Fundamental Law.

III. Decision No. 34/2014. (XI. 14.) of the Constitutional Court, on foreign currency loans

a) Parliament made many steps to handle social issues generated by the considerable increase of repayment instalments due to the economic crisis started in 2008; hence, it adopted Act XXXVIII of 2014 on the Settlement of Particular Issues Related to the Uniformity Decision of the Supreme Court (Curia) on Consumer Loans Provided by Financial Institutions (hereinafter referred to as the Foreign Currency Act or Act).

The issue of constitutionality regarding the Foreign Currency Act did not concern the right to property or the freedom to conduct a business. The intervention of the state into the economy lied in the fact that the state transferred a part of the issues related to the “resolution” of the problems of foreign currency loans to the banks; thus, those who raised issues of constitutionality were also banks.

As the subsequent constitutional review as an *actio popularis* is not known to the Fundamental Law anymore, the banks which were affected by the legal provisions had a limited

number of opportunities to “neutralise” the provisions of the Act; the options they had were the constitutional appeal and the concrete subsequent constitutional review initiated by a judge²⁴. At “first”, four judicial initiatives were submitted to the Constitutional Court; one of them came from a judge of the Budapest-Capital Regional Court, three came from the council of the Budapest Court of Appeal. In summary, the judicial initiatives referred to the infringement of the following provision(s) of the Fundamental Law of Hungary: Paragraph (1) of Article B); Paragraph (1) of Article C) Paragraph (1) and (2) of Article M); Paragraph (2) of Article Q); Paragraph (1) of Article XXVIII; Paragraph (7) of Article XXVIII; Paragraph (1) of Article 25 and Paragraph (1) of Article 26.

It must be noted that the Decision on Foreign Currencies rejected the judicial initiatives seeking for the ascertainment of inconsistency between the entirety of Act XXXVIII of 2014, Paragraphs (1)-(3) and (6)-(7) of its Section 1, Section 4-15 and Section 19, and the Fundamental Law and their annulment.

b) the Act applied the solution that *the contractual stipulation* – save for individually negotiated conditions – allowing for an unilateral increase of interest rates, costs, fees *shall be presumed as unfair* as regards consumer loan agreements containing the opportunity of unilateral contract modification, *having regard to the fact that it does not comply with the principle in Points (a)-(g) of Paragraph (1) of Section 4 the Act*²⁵. The financial institutions could file for lawsuits to rebut this presumption. The financial institutions regarded this solution as a violation of the prohibition of retroactivity, and an infringement of due process. According to the Act, the banks had 30 days to act and prove that their contract stipulations were fair.

It should be remarked that the period made subject to debates may not be regarded as uniform and homogenous, the legislative environment was changing constantly (after 1 August 2009, 1 January 2010 and after 15 November 2011 and 9 December 2012, until 26 July 2014). The Foreign Currency Act did that. Ignoring this, the Constitutional Court found, in its majority position, that the Act *does not create any substantive law retroactively, but enacts the interpretation of the substantive law that was always in*

force in the time period concerned, and elaborated and made mandatorily applicable by European and Hungarian judicial practice (meaning that the clarification of the interpretation of substantive law made it already part of substantive law) into the Act, and raised it to the level of laws. This is what Judge Sulyok of the Constitutional Court also emphasises, meaning that the principles of the Act were present earlier as well. This approach is also reinforced by Decision No. 7/2015. (III. 19.) of the Constitutional Court – to which László Kiss, the Judge of the Constitutional Court, attached a dissenting opinion in the same regard –, and Decision No. 11/2015. (V. 14.) of the Constitutional Court, which did not find the motion raising objection against the “legislation” of the Supreme Court (Curia) as substantiated.

According to the position of the Decision of the Constitutional Court, the current conditions were deductible from the general legislative provisions from the outset, which were subsequently set out in an opinion of the Civil Department (2/2012), a Decision (2/2014) of the Supreme Court for the Uniform Application of the Law, and law (Act XXXVIII of 2014). According to the reasoning of the Constitutional Court, it can be presumed that the interpretation of the law would be the task of the parties concluding the contract, because the principles were *ab ovo* deductible from the general legislative environment. Contrary to the majority position, Péter Paczolay argues that the Act is only a combination of certain elements existing in judicial practice, and it represents the interpretation of the Opinion of the Civil Department and the Decision of the Supreme Court on the uniform application of the Law (ad Directive 93/13/EEC) by the legislator [348].

The Constitutional Court, therefore, accepted that the prohibition of retroactive effect is not violated by the intervention into the economic sector, if the conditions enacted and itemised in the new act were derivable from previous judicial practice. I cannot identify myself with this.

c) The Constitutional Court also investigated the issue whether the *period available for the bringing of an action* by the financial institutions is *sufficient* for their realistic consideration and

decision whether they want to rebut the legal presumption of unfairness.

The majority reasoning of the Constitutional Court is the following:

According to Paragraph [156] of the Reasoning, the financial institutions did *actually not have only thirty days to decide on the foregoing issues (to rebut the presumption). Although the Constitutional Court calculates the time for preparation from the promulgation of a law in its practice so far explained in the in conjunction with the required preparation time, this case required the consideration of other aspects as well (namely that the issue at hand affects a large part of the society and is of prominent gravity in terms of the national economy and the society). In the view of the Constitutional Court, the deadline to initiate the lawsuits aimed at the refutation of the unfairness of the stipulations became obvious to the financial institutions at the promulgation of the act at the latest.*

In my opinion, this argumentation is not sound. The Hungarian legal system has several examples for the changing of the legislative text by the legislator still before the entry into force of the promulgated act. Consequently, the Constitutional Court does not make the retrospective assumption that the legislator will not take this opportunity in terms of the Foreign Currency Act as well, therefore the Constitutional Court cannot state it without any doubt that *it became known at the promulgation of the act at the latest.*

At the same time – says the Constitutional Court – having regard to the fact that the texts of bills are accessible in an electronic format on the homepage of the Parliament, the main issue of the civil lawsuit *became obvious to the financial institutions latest²⁶ at the voting of the bill, on 4 July 2014 (i.e. Constitutional Court one and a half months before the expiry of the deadline for initiating the lawsuits).* The Constitutional Court has emphasised again that the legislative intention of the Hungarian Parliament was not without any prehistory in this matter. It was not only the persons with loans denominated in foreign currency and the financial institutions having previously concluded such contracts to whom it was obvious that law would be adopted within a relatively short time in this issue, but *the entire society and even the international professional community had the chance on several*

occasions to obtain information about the pursuits of the government in this respect via the printed and electronic media. The financial institution could therefore had the profound reason to expect general legislative provisions and such steps of the Government”.

I regard this argumentation as unacceptable, because, with this, the Constitutional Court says and conveys to the society that it has to/should gather information about the legislative intention of the state and the draft laws from the printed and electronic media and this could be a realistic basis – in a case of such a serious gravity – of calculating the preparation time, moreover, it regards this as an appropriate argumentation.²⁷ In my opinion, this is a dangerous tendency, which can separate the calculation of the required time for the promulgation (there was a wrong track in this matter previously but the Constitutional Court did not follow it later on – the argumentation in Decision No. 349/B/2001 did however come to the surface again, as a toxic underground stream).²⁸

The point is that the Constitutional Court overlooked the application of provisions giving rise to suspicion of inconsistency with the Fundamental Law with reference to special circumstances, special situations in this decision as well.

Summary

The great-volume decisions presented in this paper outline, in my view, a practice of the Constitutional Court that integrates legislative intention practically mechanically into its argumentation, and accepts it without any revision, declaring it public interest; it is, however, to be noted that the Constitutional Court cannot actually examine the “real existence” of public interest. In my view, however, it may not be accepted that the Constitutional Court declares, by referring to abstract categories belonging to the scope of public interest (i.e. economic necessity, social, health and economic reasons, national security interest, etc.), statutory provisions that limit fundamental rights and render them void.

In my view, the Constitutional Court could ascertain the nonaction of the legislator in

its decisions described above, namely that it should elaborate the background of its referring to public interest, and develop, in appropriate detail, what methods, solutions, detailed statistical data, examination are necessary for making references to public interest in a controllable manner. This legal background could serve as a basis of the decision regarding the acceptance of the reference of the legislator in the Constitutional Court's investigation. In the cases examined, the legislator did not support this kind of argumentation at all²⁹.

I would like to make the remark here that the Constitutional Court could *ab ovo* not check or examine the content of the public interest, although it could examine its actual existence and details³⁰. Mandatory disclosure could mean substantive control.

In my view, analysis of the decisions revealed the trend that the Constitutional Court stepped back from the previous level of protection regarding certain fundamental rights (i.e. the right to property).

In the relevant decisions, the movers refer, almost without exception, to the same fundamental rights and other rules in the Fundamental Law, and the Constitutional Court neglected the potential inconsistency of legislative efforts to treat undoubtedly existing social issues with the Fundamental Law, accepting the uncontrollable arguments referred to by the legislator, based on public interest, national security interests or similarly broad concepts.

Notes

1 <http://www.jogiforum.hu/interju/122>

2 I want to mention that another constitutional appeal was lodged before the Constitutional Court after he first motion arrived, and the Commissioner of Fundamental Rights also turned to the Constitutional Court. Based on Paragraph (2) of Section 58 of the Constitutional Court Act, the Body ordered the merging of the two constitutional appeals (original case numbers: IV/3567/2012. and IV/3755/2012.) and the motion of the Commissioner of Fundamental Rights (original case number: II/3797/2012.) under No. IV/3567/2012.

3 In addition, both constitutional appeals referred to the violation of Article M), Paragraph (1) of Article XII and Paragraph (2) of Article XIII of the Fundamental Law.

4 This means the period from the entry into force of the Gambling Organisation Act, 16 August 1991, until the entry into force of the Amendment Act, 10 October 2012. The Body made the remark in its decision that the legislator amended the Gambling Organisation Act more than 40 times; therefore, it touched upon the more significant amendments.

5 This is supported by official statistics, showing a clear,

gradual decrease in the number of slot machines and gambling halls from 2004, then a significant, nearly two-thirds drop from November 2011.

6 According to Point 4 of the operative part of the ruling, Article 49 of the Treaty establishing the European Community does not exclude such national regulations, as long as they are justified by social policy considerations and the prevention of fraud.

7 After 90 years of prohibition, brewing palinka at home became legal again as of 27 September 2010.

8 Based on Decision No. 13/2013. (VI. 17.), stating that the Constitutional Court found that "for issues of constitutional law examined in newer cases, it may use the arguments, legal principles and the constitutional context elaborated in its previous decisions, if there is nothing against the applicability of the findings on the basis the identity in terms of content of the given section of the Fundamental Law and the Constitution, its contextual identity as regards the entirety of the Fundamental Law, consideration of the interpretation rules of the Fundamental Law and the case at hand, and their incorporation into the decision to be adopted seems necessary."

9 Reasoning [140] As for national security risks, the Minister of the Interior announced, replying to questions during his hearing at the meeting of the National Security Committee on 24 May 2013, (based on the relevant minutes), that the public may not be informed because the investigation is still in process, but if the Committee adopts a decision in this regard, then its members may check the relevant materials at the Constitution Protection Office. The minister also emphasised that the Government and the Parliament acted in time and made a good decision.

10 Compare with: Reasoning [138]. The proponent of the bill gave the reasons of "already emerged" national security risks for banning the operation of slot machines, stating that the risks are "real" and "realistic".

11 Decision No. 20/2014. (VII. 3.) of the Constitutional Court: Dissenting opinion of András Bragyova [336]-[337]

12 See Decision No. 50/2007. (VII. 10.) and Decision No. 3062/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court

13 Under reference to Decision No. 28/1992. (IV. 30.) AB and having regard to the fact that the previous provision of the Constitution referred to is substantively identical to Paragraph (2) of Article 38 of the Fundamental Law, the Constitutional Court regarded the finding above as authoritative for the case at hand.

14 For more detail, see: Information material on the decision of the Curia in the case No. Pfv.IV.20.211/2017. initiated for damages

15 László Kiss backed it.

16 In Paragraphs [135]-[146]

17 See Paragraphs [65]-[124] of the Reasoning

18 Reasoning [167]: The Constitutional Court notes that Point 2 of Section 397 of Act CXXV of 2011 on the Amendment of certain Tax Acts Amending the Gambling Organisation Act and Promoting the Stability of Public Finance mean that, as from 1 November 2011, licencing conventional slot machines was not possible anymore, the validity of already issued licences would expire on 31 December 2012, meaning that the Amendment Act rendered them invalid 100 days earlier.

19 See: Paragraph [21] of the Reasoning: The tobacco-retailing permit, an official permit issued by the customs authority and specifically authorising the retailing of tobacco products was introduced by the Tobacco Act; before 1 July 2013, the entry into force of the Tobacco Act, there was not any similar special

permit (the operating license of the shop or the excise license were different permits).

20 See: Within the meaning of the second sentence of Paragraph (3) of Article I of the Fundamental Law, a fundamental right may be limited with a view to the effectiveness of another fundamental right or the protection of a constitutional value, to the extent absolutely necessary and in proportion to the goal to be achieved, respecting the substantial content of the fundamental right.

21 Everyone shall have the right to physical and mental health

22 By means of separate measures, Hungary shall protect families, children, women, the elderly and persons living with disabilities

23 Every child shall have the right to the protection and care necessary for his or her proper physical, mental and moral development.

24 As there was not any preliminary constitutional control initiated by the President of the Republic concerning the Act, and no motion was submitted to initiate a subsequent control by those who would have been entitled to do so, I neither mention nor examine these options.

25 (a) the principle of clear and understandable formulation: its content is not clear or understandable to the consumer;

(b) the principle of itemised definition: the conditions of unilateral contract modification are not defined in an itemised fashion, meaning that the list of reasons is missing, or there is one but its list is only exemplary;

(c) the principle of objectivity: the conditions of unilateral modification are not objective, meaning that the party contracting the consumer has the means to make the condition apply, contribute to that and influence the extent of the change giving rise to the modification;

(d) the principles of effectiveness and proportionality: the conditions defined in the list of reasons do not effectively affect the interest rates, costs and fees or not to the extent of the change

of circumstances;

(e) the principle of transparency: the consumer could not have foreseen at the application of which conditions and to what extent can additional charges be transferred to him/her;

(f) the principle of termination: the right of termination is not ensured for the consumer in case a contract modification applies or

(g) the principle of asymmetry: it excludes that the effect of any changes of conditions in favour of the consumer are enforced in favour of the consumer.

26 Paragraph [156] of the Reasoning contradicts itself; the expressions "it became obvious at the promulgation of the act at the latest" – "it became obvious at the voting of the bill at the latest" contradict each other.

27 Decision No. 34/2014. of the Constitutional Court: Paragraph [160] of the Reasoning: Against this background, the Constitutional Court has found that there was a sufficient amount of time available for making the application, the challenged provisions of this Act are therefore not in conflict with the Fundamental Law.

28 Ildikó Kovács – Péter Tilk: Thoughts on the starting point for calculating the required preparation time – in *Jogtudományi Közlöny*, accepted for publication. – provides a detailed insight into the problems in this connection.

29 I would refer, especially, to the amendment of the gambling organisation rules that the proponent of the bill argued for the amendment with "already arisen" national security risks. The Constitutional Court declared, however, that the national security risk has not been specified (even so far) for the public, due to the still ongoing investigation.

30 Reference to the interest of the public would not be a simple statement, see: the proponent of the bill gave the reasons of "already emerged" national security risks for banning the operation of slot machines, stating that the risks are "real" and "realistic".

Dr. Kühár Noémi Marianna

PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és

Jogtudományi Kar Doktori Iskola

Országgyűlés Hivatala jogi munkatárs

A Törvényhozási Igazgatóság tevékenysége és az Országgyűlés Hivatalában elfoglalt helye*

I. Bevezetés

Az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) a Parlament szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerve, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Tanulmányomban bemutatom a Hivatal szervezeti felépítését, ezen belül minden szervezeti egység tevékenységét felvázolom, majd kiemelem a Törvényhozási Igazgatóságot, amelynek munkájával behatóbban kívánok foglalkozni.

A Hivatal tevékenységét alapvetően a Hárszabályi rendelkezésekben foglalt feladatok teljesítése érdekében végzi. A Hárszabályi rendelkezések magába foglalja az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Ogytv.) és az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban foglalt rendelkezéseket. Emellett a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatában foglalt szabályozást és az Országgyűlés honlapján fellelhető egyéb belső joganyagokat és szakirodalmat felhasználva építem fel tanulmányomat.

II. Az Országgyűlés Hivatala

1. Történeti előzmények

A törvénygyárként ábrázolt képviselőház már a dualizmus korában is jól szervezett, összehangoltan működő hivatali szervezet volt. Az Elnöki Hivatal feladata a házelnök munkájának segítése volt, melynek keretében hármas feladatot látott el. Egyrészt előkészítette az aktuális ülésnap munkáját, megszerkesztette az elnöki előterjesztéseket, és regisztrálta a képviselők jogállásával kapcsolatos ügyeket. Másrészt az egyes képviselőházi hivatalok munkáját is segítette, vezette a szűkebb hivatalnoki kar minősítési lapjait, az esetlegesen felmerülő fegyelmi ügyeit, továbbá intézte az elnöki ki nevezés alá eső álláshelyek pályáztatását. Végetül feladatai közé tartozott az elnök házon belüli és kívüli programjainak, protokolláris teendőinek szervezése, a minisztériumokkal, vármegyékkel és az egyes állampolgárokkal folytatott hivatalos levelezés intézése.¹

A Képviselőházi Iroda (Nagyiroda) és annak igazgatója nyújtott segítséget az elnököknek és a jegyzőknek az ülések folyamán. Sokszorosította az elhangzott határozati javaslatokat, rávezette a törvényjavaslatok példányaira a módosításokat, előkészítette a bizottsági üléseket, a szükséges iratokat megküldte a főrendiháznak, valamint nyilvántartotta az interpellációkat stb. Az itt dolgozó hivatalnokok vezették a postakönyveket és a kézbesítési íveket, illetve gondozták a Ház irattárait.² A Hárszabályi Hivatal az épület üzemeltetéséért volt felelős, ugyanis a hársnagy ellenőrizte a képviselőház takarítását és műszaki állapotát, a szükséges karbantartási munkálatok elvégzését, felügyelte az ülésterem megfelelő világítását és szellőztetését, illetve jóváhagyta az étteremben felszolgált ételek minőségét és árát is. A hársnagy feladatai közé tartozott még a karzati jegyek elosztása a vendégek között, valamint a hajózási és vasúttársaságok által felajánlott ingyenes vagy kedvezményes utazási jegyek kiosztása. A ruhatárosokon, takarítókon és telefonkezelőkön túl az ő irányítása alá tartoztak még a terembiztosok, akik az ülésteremben, a karzaton és a bizottsági termék előtt teljesítettek szolgálatot (a terembiztosok a jelenlegi szabá-

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

lyozás szerint a Szervezési Főosztály munkatársai).³ A háznagy szerepét illetően jelentős eltérés tapasztalható a jelenlegi szabályozáshoz képest.

A Gyorsiroda volt a dualizmus korában a legnagyobb létszámú szervezeti egység: tagjai a mind a képviselő-, mint a főrendiházban szolgálatot teljesítettek. Feladatuk az volt, hogy a lehető legpontosabban rögzítsék az ülés-teremben elhangzott szavakat. Két gyorsíró dolgozott egyszerre az ülés-terem közepén elhelyezett asztalnál, ahogy az jelenleg is megfigyelhető. A gyorsírók ötpercenként váltották egymást, majd ezt követően lediktálták az elhangzottakat az írnokoknak, későbbi időszakban a gépíróknak. A beszédek másolatait még az ülés napján elkészítették, hogy az országos napilapok elkészíthessék a reggeli vagy esti lapszámokat. Az iroda csak ezután készítette el az ülésnap végleges szövegét, amelyet köteles volt 24 órán belül a naplószerkesztő számára kiadni.⁴ A naplószerkesztő szintén jelen volt az ülés-teremben, és figyelemmel kísérte a felszólalásokat, majd a kézirat alapján 48 órán belül elkészítette a hivatalos naplót, és hitelesítés céljából átadta a naplóbíráló bizottság két tagjának. Végezetül a jóváhagyott szöveget elküldte a nyomdába.⁵

A hivatali szervezethez tartozott még a Képviselőház Könyvtár, a Pénztár, a Számvevőség, és a Gazdasági Hivatal. Emellett műszaki alkalmazottak, altisztek és szolgaszemélyzet (pl. kapusok, nyomdász), nyugdíjra jogosult további szolgaszemélyzet (pl. telefonkezelő, ruhatáros) és napidíjasok (pl. takarítók, mesteremberek) dolgoztak a hivatali apparátusban. A Pénztár feladata az országgyűlés pénzügyeinek intézése, a rábízott értékek megőrzése és pontos kezelése volt. Valamint kifizette a képviselők tiszteletdíját, illetve az alkalmazottak munkabérét. A Számvevőség a Ház éves költségvetéséért és zárszámadásának az elkészítéséért felelt, míg a Gazdasági Hivatalnak az épület üzemeltetésével kapcsolatos feladatai voltak.

A Horthy-korszak során a hivatali szervezet felépítése tekintetében számos változás született. 1935-ben a Gyorsirodát és a Naplószerkesztőséget összevonták, majd egy 1943-as reform ismét különválasztotta a két szervezeti egységet. A nemzetgyűlés 1922-ben hozott döntést a Képviselői Iroda megszüntetéséről, a

Számvevőség és a Pénztár pedig összevonásra került. Az országgyűlés külön intézményeként működött a Képviselőházi Őrség, vagy más néven Palotaőrség. Az örök négyféle tevékenységet láttak el: ügyeleti, kapus és üléstermi, valamint tűzorségi szolgálatot.⁶ Az 1944-1949 közötti időszakban több kisebb változás következett be a hivatali szervezetben, amelyek célja a háború előtti hivatali struktúra helyreállítása volt. A háznagyi intézmény 1949-ig állt fenn, ebben az évben megszüntették az Országgyűlési Őrséget és a Múzeumot is, valamint a Gyorsiroda Országos Gyorsirodává változott.⁷

Az 1949-ben megválasztott új országgyűlés a következő évben elfogadta új ügyrendjét, amellyel a hivatal szerepét jelentősen csökkentették. Ennek értelmében az Országgyűlés hivatali feladatait a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) titkársága látta el, emellett csupán az elnöknek maradt fenn egy titkársága. Az 1950-es években a Minisztertanács rendelkezett az Országházban a legnagyobb apparátussal.⁸

1956 és 1989 között az Országgyűlés Irodájáról beszélhetünk. 1956. augusztus 2-án az Országgyűlés új ügyrendet fogadott el, melyben külön rendelkeztek az Irodáról, és meghatározták annak feladatait. Ez a következőképpen rendelkezik: az Iroda „*az országgyűlésnek és az országgyűlés elnökének adminisztratív szerve, (...) mely közvetlenül az elnöknek van alárendelve, (...) az elnök utasítása szerint vezeti a képviselőkkel kapcsolatos nyilvántartásokat, gondoskodik az országgyűlés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek elkészítéséhez szükséges gyorsírók beállításáról, minden szervezési-technikai segítséget megad a bizottságoknak és a képviselőknek is feladataik teljesítéséhez.*” A rendszerváltást megelőzően Országgyűlés Irodája néven létező apparátus főként csak a pénzügyi-technikai működtetést ellátó hivatali szervezet volt. A nagy változás párhuzamosan zajlott azzal, hogy az Országgyűlés szerepe megváltozott, politikai súlya csökkent emiatt nem volt arra igény, hogy jól képzett szakemberek segítsék a Ház munkáját. Az Iroda felelősségi körébe tartozott a parlamenti cserélogatások lebonyolítása, a külügyi és protokolláris ügyek intézése és lebonyolítása. Az elnök munkáját segítő apparátus az országgyűlési munka továbbfejlesztésének lehetőségeit tanulmányozta, valamint az Iroda látta el

az új Országgyűlés előkészítésével kapcsolatos feladatokat is.⁹

1989-ben a hivatali szervezet sok tekintetben átalakult. Az Iroda helyett létrehozták az Országgyűlés Hivatalát, amely hármas tagozódású volt (Főtitkárság, Országgyűlés Hivatala, Elnöki Titkárság). A Főtitkárság gondoskodott a bizottságok működésének feltételeiről és a szakértők igénybevételének lehetőségeiről. Jogi és szakmai segítséget nyújtott a képviselőknek és a bizottságoknak a törvényjavaslatok tárgyalásának előkészítése és vitája során, valamint részt vett az ülések előkészítésében, zavartalan menetének és rendjének biztosításában. Ezen túlmenően feladatai közé tartozott az is, hogy segítse az Országgyűlés elnökét és alelnökeit az ülések vezetésében és ennek során a házszabályi rendelkezések értelmezésében. A Főtitkárságon három főosztály alakult: a Szervezési és Tájékoztatási, a Bizottsági, valamint a Jogi Főosztály. Később a Szervezési Főosztályból a Jegyzői Iroda és a Tájékoztatási Főosztály kivált, majd Gyorsíró Iroda is létrejött. A hivatali szervezet második eleme az Országgyűlés Hivatala¹⁰, amely az Országgyűlés működéséhez szüksége szakmai, technikai, gazdasági, igazgatási és ügyviteli feladatokat ellátó apparátus volt. 1989-ben Területi és Igazgatási Főosztályból, Főkönyvelőségből és Műszaki Főosztályból állt. A hivatali szervezet harmadik eleme az Elnöki Titkárság volt, mely a házelnök és az elnökök titkársági feladatait látta el, valamint biztosította a sajtó működési feltételeit.¹¹ 1990 óta az apparátus létszáma fokozatosan bővült és egy szakmailag is felkészült hivatali apparátus jelent meg, amely a törvényalkotás folyamatában képes eleget tenni az új és növekvő feladatoknak.

2. A jelenlegi szabályozás

Kövér László házelnök 2012-ben határozta el a hivatal átszervezését, melynek során egy olyan szervezetben gondolkodott, amelyet egy vezető, a főigazgató irányít. Az új hivatali szervezet 2013-ban állt fel. Az egyes hivatali szervek feladatai nem változtak lényegesen, az elnevezésük azonban igen, valamint új belső szervezeti egységeket is létrehoztak. Jelenleg a Hivatal ellátja az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladata-

it. Központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez, és az általa ellátott feladatokat költségvetési támogatásból és saját bevételből látja el.¹² Segíti az Országgyűlés, a bizottságok, a parlamenti tisztviselők és az országgyűlési képviselők munkáját, valamint a képviselőcsoportok a képviselők létszámához igazodó frakcióhivatalt is működtetnek.

A Hivatalt az Országgyűlés elnöke irányítja, kinevezi és felmenti a vezetőit, valamint megállapítja Szervezeti és Működési Szabályzatát. Vezetője 2013. január 1. óta a főigazgató, akit a házelnök nevez ki és ment fel, és a házelnök irányítása alatt végzi a munkáját. Helyettesei a törvényhozási főigazgató-helyettes és a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes. A főigazgató közreműködik az Országgyűlés döntéseinek előkészítésében, gyakorolja a fejezetet irányító szerv hatásköreit az Országgyűlés költségvetési fejezetébe sorolt fejezeti kezelésű előirányzatok és olyan költségvetési szervek tekintetében, amelyek esetében a költségvetési szerv vezetője nem rendelkezik fejezetet irányító szervei jogállással. A főigazgató a tárgyév január 1-jétől december 31-éig terjedő időszakra megállapított havi alapilletménye az Ogytv. 124/G. § (1) bekezdése szerint illetményalap 6,2-szerese, egyebekben az állami vezető juttatásokról szóló Korm. rendelet szerint a minisztert megillető juttatásokra jogosult, valamint jogállására egyebekben a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Országgyűlés ülésén - a Hivatal részéről - a főigazgató által kijelölt, Hivatallal szerződéses jogviszonyban álló személy részt vehet, de nem szólalhat fel.¹³

A Hivatal a következő hivatali szervekre tagolódik:

2.1 Elnöki Titkárság

Az Elnöki Titkárság vezetője a titkárságvezető. A Titkárság ellátja a házelnök által meghatározott, az elnöki tevékenység elősegítésével kapcsolatos teendőket, továbbítja a Házelnök által meghatározott feladatokat, ellenőrzi azok végrehajtását, ennek keretében a felelősöktől tájékoztatást kérhet. Gondoskodik az elnökhöz érkező iratok feldolgozásával, az iratokkal kapcsolatos ügyintézésről és a titkársági ügy-

viteli munka ellátásáról. Emellett intézi az Országgyűléshez, valamint a házelnökhöz érkezett közérdekű bejelentésekkel, javaslatokkal és panaszokkal kapcsolatos teendőket is, illetve szervezi a házelnöknek az érdek-képviselői, polgári és társadalmi szervezetekkel, az egyházakkal, valamint az Országgyűlésben képviselttel nem rendelkező pártokkal való kapcsolatát is. Az Elnöki Titkárság további feladatai közé tartozik a Házelnök programjának szervezése és koordinálása, az azok megvalósulásához szükséges feltételek biztosítása, és ennek során a más hivatali szervekkel való együttműködés. Emellett közreműködik a Hivatal felelős állampolgárrá nevelést elősegítő programjaiban. Az Elnöki Titkárság megbízásából az elnök által meghatározott feladatok ellátására elnöki tanácsadók tevékenykednek.¹⁴

2.2 Sajtóiroda

Vezetője a Sajtófőnök. A Sajtóiroda tájékoztatja a sajtót és elősegíti a sajtó tájékozódását az Országgyűlés tisztségviselőinek hazai és külföldi programjairól, az Országgyűlés tevékenységi körébe tartozó valamennyi bel- és külföldi eseményről. Gondoskodik a plenáris ülések sajtó-előkészítéséről, a hazai és külföldi sajtó tájékoztatásáról, figyelemmel kíséri az ülésnapok eseményeit, annak sajtómegjelenítését, a szükséges adatok és információk rendelkezésre bocsátásával segíti a hiteles tájékoztatást, szükség esetén saját hatáskörben sajtó-helyreigazítást kezdeményez, vagy javaslatot tesz a helyreigazításra. Valamint ellátja az Országgyűlés Bizottságainak munkájával kapcsolatos tájékoztatási feladatokat, és kialakítja a hazai és külföldi parlamenti tudósítók Országházba és az Országgyűlés Irodaházába történő beléptetésének és épületek belüli mozgásának rendjét. Mindemellett gondoskodik a sajtó működéséhez szükséges technikai feltételek megteremtéséről, előállítja és az Országgyűlés honlapján rendszeresen közzéteszi a sajtó tájékoztatására szolgáló tartalmakat, valamint a házelnök számára tematikus sajtószemlét készít.¹⁵

2.3 Külügyi Igazgatóság

Vezetője a külügyi igazgató.¹⁶ A Külügyi Iroda szervezeti egységei az Európai Unió Iro-

da, a Nemzeti Integrációs Iroda és a Protokoll Iroda.¹⁷ Az Igazgatóság javaslatot készít az Országgyűlés éves nemzetközi programjára, amelyet jóváhagyásra a házelnök elé terjeszt. A házelnök döntése alapján kialakítja a más államok parlamentjeivel kapcsolatos országgyűlési tevékenysége kereteit, javaslatokat tesz az együttműködés tartalmi kérdéseire. Biztosítja a kiutazó és fogadó delegációk felkészítését, ennek során gondoskodik a nemzetközi vonatkozású szakmai tájékoztatók összeállításáról és a delegáció tagjai részére történő eljuttatásáról, ellátja a tárgyaló delegációk titkári teendőit, jelentést készít a tárgyalásokról és eljuttatja azt az érdekelteknek, és figyelemmel kíséri a tárgyalásokon született megállapodások végrehajtását. Ellátja a nemzetközi parlamentekbe delegált országgyűlési küldöttségek titkársági teendőit. A nemzetközi jellegű találkozókról, látogatásokról jelentéseket, összefoglalókat készít, teljes terjedelmében dokumentálja a házelnök által jóváhagyott nemzetközi kapcsolatokat. Emellett tájékoztatókat készít a külföldi országokkal kialakított parlamenti kapcsolatokról, a nemzetközi parlamenti szervezetekről, és igény szerint megküldi ezeket az érintetteknek. Tájékoztatókat és elemzéseket készít az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók részére az Európai Unió, a nemzet- és biztonságpolitika témakörökben, valamint segíti a hivatali szerveket külföldi kapcsolataik kiépítésében és fenntartásában.¹⁸

Az Európai Unió Iroda a házelnöknek, az alelnöknek és a házelnöknek Magyarország európai uniós tagságából adódó feladataink ellátásához biztosítja a tárgyalási tematikákat, háttéranyagokat, átfogó szakértői elemzéseket, jelentéseket, valamint az Országgyűlés Európai Unióhoz kapcsolódó nemzetközi tevékenysége keretében háttéranyagokat biztosít a képviselők és szószólók számára. Az Iroda ellátja az Európai Unió Konzultációs Testület titkársági feladatait, és elvégzi az európai uniós stratégiai tervezéssel kapcsolatos feladatokat, melynek keretében félévente javaslatot készít a házelnöknek az Országgyűlés európai uniós tevékenységének stratégiai szempontjairól. Biztosítja az állandó bizottságok nemzetközi kapcsolatainak keretében folytatott európai uniós tárgyu megbeszéléseihez a hivatali előkészítést és háttéranyagokat. Segíti az európai

uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságot nemzetközi feladatainak végrehajtásában, valamint folyamatosan segíti a képviselők, szószólók európai uniós felkészülését és tájékoztatását. Emellett ellátja az összekötői feladatokat az Európai Parlamenttel, biztosítja a folyamatos információáramlást az EU nemzeti parlamentekkel kapcsolatban tartó intézményeivel, és működteti az Országgyűlés brüsszeli irodáját. Továbbá kapcsolatot tart az EP magyar képviselőivel és együttműködik a Nemzeti Integrációs Irodával annak EU-t érintő feladatainak végrehajtásában.¹⁹

A Nemzeti Integrációs Iroda tesz javaslatot az Országgyűlés nemzeti integrációval kapcsolatos tevékenységére. A házelnöknek, az alelnököknek, a háznagynak a külhoni magyar nemzetrészek képviselőivel és a szomszédos államok képviselőivel folytatott tárgyalásaihoz kapcsolódó feladatainak ellátásához biztosítja a tematikákat, háttéranyagokat, szakértői elemzéseket és jelentéseket. Az Iroda működteti a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumát, illetve ellátja annak titkársági feladatait. Koordinálja az Alapítvány a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseletéért feladatait, az alapítvány igazgatóságaként gondoskodik az ügyvitelről, valamint felügyeli az alapítvány brüsszeli irodájának tevékenységét. Az állandó bizottságoknak a külhoni magyar nemzetrészek képviselőivel folytatott megbeszéléseihez biztosítja a háttéranyagokat és a hivatali előkészítést. A Törvényhozási Igazgatósággal együttműködve segíti a nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságok feladatainak végrehajtásában. Kapcsolatot tart külhoni magyar parlamenti, tartományi és európai parlamenti képviselőkkel.²⁰

A Protokoll Iroda szervezi a házelnöknek, az alelnököknek, a háznagynak, az Országgyűlés bizottságainak, baráti tagozatainak, valamint a hivatali szervezetek hazai, nemzetközi, illetve külföldi programjait, részt vesz a programok lebonyolításában. A Külügyi Igazgatóság egyéb szervezeti egységeivel együttműködve programot készít a hazánkba érkező delegációk, parlamenti képviselők, nemzetközi parlamenti szervezetek delegációi, külföldi képviselők egyéni látogatása részére és szervezi a programokat. Közreműködik az Országgyűlés nemzetközi tevékenységéről készített

éves program lebonyolításában, valamint az Országgyűlés által szervezett nemzetközi rendezvények, konferenciák előkészítésében és lebonyolításában, magyar részről ellátja a nemzetközi szervezetek Országgházban rendezendő konferenciáinak szervezői feladatait. Gondoskodik a képviselők, szószólók hivatalos utazásaihoz szükséges adminisztratív feladatok ellátásáról, a belső szabályzatnak megfelelően biztosítja a ki- és beutazó delegációk ellátásának tárgyi és pénzügyi feltételeit. Ezen kívül együttműködik a Sajtóirodával, tájékoztatja azt az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataiból adódó eseményekről. Végetűl feladatai közé tartozik az is, hogy gondoskodik a hivatalos nemzetközi programok során a belső szabályzatnak megfelelően a protokolláris ajándékozásról.²¹

Az Elnöki Titkárság, a Sajtóiroda és a Külügyi Iroda szakmai tevékenységét közvetlenül a házelnök irányítja. Valamint e három szerv munkatársai feletti alapvető munkáltatói jogok gyakorlásához is szükséges a házelnök egyetértése.²²

2.4 Belső Ellenőrzési Iroda

E szerv vezetője az ellenőrzési irodavezető.²³ Az Iroda a főigazgatónak közvetlenül alárendelve végzi tevékenységét, jelentéseit a főigazgatónak küldi meg. Az Iroda ellátja a Hivatal szerveinek felügyeleti és belső ellenőrzését, melyhez szükség esetén szakértőt is igénybe vesz. Elkészíti a jogszabályoknak megfelelően a belső ellenőrzési tervet, melyet a főigazgató hagy jóvá. Összehangolja és ellátja a hivatali szervek gazdálkodásának jog- és célszerűségi szempontú belső ellenőrzését, valamint a vezetői gazdasági döntések megalapozása érdekében téma- és célvizsgálatot folytathat le. Összehangolja a gazdasági folyamatokkal összefüggő vezetői, a munkafolyamatba épített és helyszíni ellenőrzéseket, továbbá értékeli a működés és a gazdálkodás célszerűségét, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának hatékonyságát. Ellenőrzi és értékeli a jogszabályok, a belső szabályzatok és az utasítások gazdasági, működési előírásainak megtartását, a tulajdon védelmét, ellenőrzési tapasztalatai alapján javaslatot tesz a működés és a gazdálkodás ésszerűsítésére. Emellett elő-

készíti a felügyeleti és belső ellenőrzés egységes rendjének szabályozását, és véleményezi a Hivatal munkavédelmi szabályzatát, valamint ellenőrzi a tűzvédelmi előírások végrehajtását. Az informatikai biztonsági felelős útján ellátja a Hivatalnál működtetett informatikai rendszerek folyamatos biztonsági szempontú vizsgálatát. Végezetül feladatai közé tartozik az Országgyűlés Őrség belső ellenőrzési feladatainak ellátása is.²⁴

2.5 Gazdasági és Működtetési Igazgatóság

Ezen hivatali szerv vezetője a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes²⁵, és a közvetkező szervezeti egységekből áll: Gazdasági Főosztály, Műszaki Főosztály, Informatikai Belső Fejlesztési és Ügyfélszolgálati Főosztály, Információs Rendszer Üzemeltetési Főosztály, Közszolgálati Főosztály, Igazgatási Iroda, Közbeszerzési Iroda, Fejezeti Ügyeket és Szervezetfejlesztést Koordináló Iroda.²⁶

Az Igazgatóság a Hivatal gazdasági szervezete.²⁷ Ellátja a főigazgató hatáskörébe utalt tervezési, felhasználási és beszámolási feladatok előkészítését, gondoskodik a kifizetések teljesítéséről. A hivatali szervek vezetőivel történt egyeztetést követően javaslatot tesz a Hivatal intézményi költségvetési tervére, az ingatlanokkal és ingóságokkal történő gazdálkodásra, valamint javaslatot készít a jóváhagyott költségvetés felhasználására, az egyes hivatali szervek létszám- és gazdálkodási kereteire. Továbbá javaslatot tesz a gazdálkodással és működéssel kapcsolatos területek szabályozására, valamint a belső szabályzatban meghatározottak szerint kötelezettséget vállal, utalványozza a kifizetéseket és végzi a kötelezettségvállalások ellenjegyzését, véleményezi a Hivatallal szerződéses kapcsolatban álló személyekkel való megállapodásokat, szerződéseket. Közreműködik a tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos feladatok ellátásában és a tulajdonosi joggyakorlási hatáskörben kiadott alapítói határozatok előkészítésében. Végül a belső kontrollrendszer működtetésével és a szervezetfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat is az Igazgatóság végzi.²⁸

A Gazdasági Főosztály tervezi a Hivatal költségvetési előirányzatait, azok felhasználását, és beszámol az éves gazdálkodástól,

valamit gazdálkodik a Hivatal költségvetési címén jóváhagyott előirányzatokkal, intézményi szinten koordinálja a Hivatal vagyonának és bevételeinek felhasználását. Ellátja a Hivatal számviteli feladatait, nyilvántartja a Hivatal vagyonát és regisztrálja annak változásait. A Közgűjteményi és Közművelődési Igazgatósággal egyeztetve és együttműködve ellátja az Országház látogatásával összefüggő jegypénztári és jegyellenőri feladatokat. Biztosítja a volt köztársasági elnökök, illetve özvegyeik részére a jogszabályban megállapított juttatásokat, valamint ellátja az Országgyűlési Őrség gazdálkodási feladatait.²⁹

A Műszaki Főosztály látja el az Országházzal és az azzal összefüggő épületekkel kapcsolatos műszaki, üzemeltetési feladatokat, gondoskodik a felügyelete alá tartozó épületek tisztán tartásáról, a berendezési tárgyak épségéről. Folyamatosan ellenőrzi a vezetői szobák, üléstermek, tárgyalótermek, és a kiemelt fontosságú közös területek, valamint a protokollútvonalak műszaki állagát, a berendezési, felszerelési tárgyak épségét, használhatóságát, szükség szerint gondoskodik soron kívüli javításukról. Folyamatosan karbantartja a felügyelete alá tartozó épületek energiaellátó központjait és elosztó hálózatait, elvégezteti a karbantartási munkákat. Gondoskodik a felügyelete alá tartozó épületekben a rendezvények technikai feltételeiről, valamint ellenőrzi a feladatkörében kezelt ingatlanok rendeltetésszerű használatát, szükség szerint intézkedik vagy intézkedést kezdeményez a rendeltetésszerű használat biztosítására. Évente elkészíti a hatáskörébe tartozó üzemeltetési, karbantartási, felújítási, fejlesztési és beruházási költségek tervezetét, középtávú terveket készít vagy készíttet az épületek felújítására. Vezeti az épületek helyiség-nyilvántartását, abból adatokat szolgáltat, kezeli és tárolja az Országház eredeti tervrajzait és gondoskodik azok restaurálásáról és digitalizálásáról. Végezetül előkészíti a belső tűzvédelmi szabályozásokat, végzi a dolgozók oktatását, vizsgáztatását.³⁰

Az Informatikai Belső Fejlesztési és Ügyfélszolgálati Főosztály ellátja a Parlamenti Információs Rendszer adatbázisának és az alkalmazási programok felhasználói igényeknek megfelelő kialakítását, a szükséges alkalmazási szoftverek tervezését, bevezetését, működ-

tesését stb. Működteti a törvényalkotást segítő információs rendszert és koordinálja annak támogatását, fejlesztését, valamint működteti az elektronikus beléptető rendszert is. Üzembe helyezi, telepíti és felügyeli az ügyféloldali informatikai eszközöket, közreműködik a számítástechnikai oktatási terv elkészítésében, szervezi a munkatársak számítástechnikai oktatását, továbbképzését. Gondoskodik a Hivatal által üzemeltetett épületekben megtartott rendezvények informatikai eszközökkel való ellátottságáról, valamint közreműködik az informatikai stratégia kidolgozásában, karbantartásában.³¹

Az Információs Rendszer Üzemeltetési Főosztály üzemelteti és karbantartja a Hivatal elektronikus információs rendszerei informatikai hálózatát és háttéreszközeit, valamint a telekommunikációs hang- és videotechnikai gépparkot. Működteti az üléstermi szavazatkezelő és konferencia programrendszereket és a belső televíziós hálózatot. Főbb feladatai között szerepel az is, hogy beszerezze az informatikai, telekommunikációs és irodatechnikai eszközöket, valamint lebonyolítsa az új alkalmazásokkal kapcsolatos projekteket. Gondoskodik a Hivatal által üzemeltetett épületekben megtartott rendezvények informatikai hálózati és háttéreszköz, valamint hangosítási feltételeiről. Emellett működteti és korszerűsíti a Hivatal, valamint egyes szervezeti egységek külön honlapjait, ellátja a tartalomszolgáltatással kapcsolatos informatikai feladatokat.³²

A Közzolgálati Főosztály készíti elő a Hivatal országgyűlési köztisztviselői jogviszonyával keletkezésével és megszűnésével kapcsolatos ügyeket, illetve a személyi javaslatokat. Feladatai közé tartozik az előmenetelhez előírt képzési, átképzési, továbbképzési tervek, minősítések, teljesítményértékelések előkészítése, a személyzeti és közzolgálati nyilvántartások vezetése kialakítása és vezetése. Megállapítja és nyilvántartja a dolgozók éves szabadságát, és felhívja a munkáltató figyelmét a szabadságok esetleges halmozódására, valamint felkérésre közreműködik fegyelmi és kártérítési ügyekben. Az országgyűlési képviselőt, nemzetiségi szószólók munkáját segítő személyek alkalmazásával kapcsolatos szerződéseket előkészíti, nyilvántartja és szakmailag ellenjegyzi. Végezetül gazdálkodik a Hivatal személyi jut-

tatásokra rendelkezésre álló előirányzataival is.³³

Az Igazgatási Iroda az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók és az Európai Parlament magyar képviselői részére igazolványt készít, és kiadja az Országházba és az Irodaházba érvényes belépési engedélyeket, valamint részt vesz a beléptetési és parkolási rend kialakításában. Az Iroda szervezi a Hivatal egészségügyi ellátását, melynek keretében gondoskodik az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók és a Hivatal dolgozóinak egészségügyi szűréséről és ellátásáról, valamint orvosi ügyeletről a plenáris ülésen. Megszervezi és lebonyolítja a képviselők és a szószólók lakás-, szálloda-, szálláshely és irodahasználatra való jogosultsága teljesülésével kapcsolatos feladatokat. Emellett koordinálja az Országházban tartandó rendezvényeket, és ellátja a központi postázással kapcsolatos feladatokat. Az Iroda szervezi meg a képviselők, szószólók, a hivatali dolgozók, valamint a bizottsági és protokollrendezvények külső vállalkozó által történő vendéglátását. Előkészíti és koordinálja a Lakásbizottság és a Kegyeleti Bizottság tevékenységét, valamint kapcsolatot tart a Hivatal nyugdíjaival és az Országházi Dolgozók Érdek-képviselői Szövetsége nyugdíjas bizottságával.³⁴

A Közbeszerzési Iroda készíti elő a Hivatal éves költségvetési tervét és módosításait, valamint a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó éves statisztikai összegzést, és közreműködik a Hivatal és a képviselőcsoportok közbeszerzési eljárásainak előkészítésében. Lebonyolítja a közbeszerzési eljárásokat, és előkészíti a közbeszerzési eljárások eredményeként létrejövő szerződéseket, valamint gondoskodik a közbeszerzési eljárások dokumentálásáról is. Részt vesz a Hivatal közbeszerzési eljárása során esetlegesen indított jogorvoslati eljárásokban, valamint elvégzi a központosított közbeszerzés rendszerében történő beszerzéseket.³⁵

A Fejezeti Ügyeket és Szervezetfejlesztést Koordináló Iroda állítja össze a fejezet költségvetési tervét, elkészíti a fejezeti kezelésű előirányzatok elemi költségvetését, felülvizsgálja az intézmények és a képviselőcsoportok elemi költségvetését, valamint összeállítja a fejezeti kezelésű előirányzatok és a tulajdonosi joggyakorló beszámolóját, felülvizsgálja az in-

tézmények beszámolóját. Közreműködik a tulajdonosi joggyakorlással összefüggő feladatok ellátásában, valamint gazdálkodik a fejezeti kezelésű előirányzatokkal, intézi az adományokkal és a támogatási szerződésekkel kapcsolatos feladatokat. Közreműködik a személyes adatok kezelésével és biztonságával, valamint a közérdekű adatok közzétételével kapcsolatos feladatok ellátásában. Ellátja az Állami Számvevőszék Országgyűlési fejezetnél végrehajtott ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat. Emellett koordinálja a belső kontrollrendszer működését, melynek keretében figyelemmel kíséri a jogszabályváltozásokat, ellátja az integritás-bejelentéssel kapcsolatos feladatokat, koordinálja a belső szabályozók és azok módosításai előkészítését, valamint a Hivatal folyamatrendszerezési és kockázatkezelési tevékenységét, továbbá monitoring tevékenységet végez.³⁶

2.6 Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság

E szervezeti egység vezetője a közgyűjteményi és közművelődési igazgató.³⁷ Az Igazgatóság működteti az Országgyűlési Könyvtárat, az Országgyűlési Múzeumot, a Látogatóközpontot és a Képviselői Információs Szolgálatot, valamint a könyvkiadással és egyéb kiadványok megjelentetésével kapcsolatos feladatok is végez.³⁸

Az Országgyűlési Könyvtár gondoskodik a könyvtári gyűjtemények állományépítéséről, állományba vételéről és sokoldalú feltárásáról, valamint biztosítja a könyvtár nyilvános használatának feltételeit és gondoskodik az állományvédelmi feladatok ellátásáról. Felel a raktározás rendjéért, valamint a jogszabály szerint esedékes vagy egyéb okból előírt leltározás előkészítéséért, lebonyolításáért és ellenőrzéséért. Az olvasók számára információs és könyvtári szolgáltatásokat biztosít, valamint őrzi és hozzáférhetővé teszi az Országgyűlés jegyzőkönyveit, az Országgyűlési Naplót és a bizottsági jegyzőkönyveket.³⁹ A könyvtár 1868-as megalapításától 1952-ig a Magyar Országgyűlés hivatali szervezetének egységeként működött, és alapvető feladata a törvényhozók munkájának és tudományos érdeklődésének támogatása volt. 1902-ben költözött be a Steindl Imre által

tervezett új Országházba, amely azóta is ott-hont ad neki.⁴⁰

A Parlamenti Múzeum létrehozásáról szóló döntést 1922. november 22-én hozta meg a Nemzetgyűlés. A múzeum feladata az volt, hogy pozitív példákön keresztül mutassa be a magyar alkotmányos fejlődést, ezzel is igazolva azt, hogy a magyar nemzet az elcsatolás után sem veszett el. A múzeumot 1949-ben a kommunista hatalomátvételt követően a Népköztársaság elnöki tanácsa felszámolta. Ezt követően csupán 2014-ben jött létre újra Országgyűlési Múzeum azzal a céllal, hogy összegyűjtse, és a nyilvánossággal megismertesse a magyar parlamentarizmus emlékeit.⁴¹ Az Országgyűlési Múzeum készíti el a saját, illetve más múzeumok közreműködésével készülő egyéb kiállítások koncepcióit, és kiállításra alkalmassá teszi a gyűjteményt. Gyűjti, rendszerezi és tudományosan feldolgozza a magyar országgyűlések történetének, épületeinek tárgyi, dokumentációs és audiovizuális emlékeit. Kutatásának eredményeit nyilvánossá teszi a tudományos közélet és a közvélemény számára. Végezetül feladatai közé tartozik a Hivatal felelős állampolgárrá nevelést elősegítő programjainak megszervezése is.⁴²

A Képviselői Információs Szolgálat (Infoszolg) információs és kutatási szolgáltatásokat biztosít az országgyűlési képviselők és munkatársaik részére, valamint megválaszolja a hozzá intézett egyedi országgyűlési képviselői, nemzetiségi szószólói és szakértői kérdéseket. Kérésre vagy kezdeményezésre rendszeres és alkalmi háttéranyagokat, elemzéseket készít, amelyeket elérhetővé tesz az arra jogosultak számára. A Tájékoztatási és Irodány-nyilvántartó Irodával együttműködve Képviselői Tájékoztatási Központot működtet, amely segíti a képviselők és szakértők munkáját. Szolgáltatásuk alapelve a pontosság, gyorsaság, szakszerűség, pártatlanság és a kérések bizalmas kezelése. Az egyéni kérdések megválaszolásához felkutatja, szelektálja a rendelkezésekre álló információkat, majd a konkrét dokumentumokból álló információs csomag, szerkesztett háttéranyag és rövid összefoglaló (Infojegyzet) formájában válaszolja meg azt. Emellett előre előkészített összeállításokkal is támogatja a képviselők munkáját, valamint a bizottsági referensi rendszer keretében kiemelt

támogatást nyújt az állandó bizottságoknak is. A referensek a bizottsági munkatársak kérésére, valamint velük egyeztetve háttéranyagokat készítenek a bizottsági ülések egyes napirendi pontjaihoz, és ezeket elektronikus vagy nyomtatott formában eljuttatják a bizottság tagjaihoz.

A Közösségszolgálati Főosztály működteti a Látogatóközpontot, ahol időszaki kiállításokat, rendezvényeket szervez. A Gazdasági és Működtetési Igazgatósággal együttműködve ellátja a belépőjegyek értékesítését, és nyilvántartja a látogatócsoportokat. Az Országgház idegenforgalmát a beléptetési rend szabályainak betartásával szervezi, ehhez idegenvezetést biztosít, valamint részt vesz a látogatócsoportok felkészítésében, tájékoztatásával. Tartalommal tölti fel, rendszeresen frissíti és üzemelteti a Hivatal közgyűjteményi, közművelődési és idegenforgalmi honlapját.

2.7 Törvényhozási Igazgatóság

1989-től az országgyűlés hivatali szervezete három pilléren nyugodott, melynek eredményeként a hivatalnak nem volt közös vezetője. A szervezeti rendszer első eleme a mai Törvényhozási Igazgatóság elődje, a Főtitkárság volt. A szerv élén 1989 és 2012 között Soltész István állt, aki az Országgyűlés első és egyben utolsó főtitkára volt. A szerv feladatai négy csoportba sorolhatók: egyrészt a bizottságok működésének feltételeiről gondoskodott, biztosította a szakértők igénybevételének lehetőségét. Másrészt részt vett a plenáris ülések előkészítésében, zavartalan menetének és rendjének fenntartásában. Emellett a képviselőknek és a bizottságoknak szakmai segítséget nyújtott a törvényjavaslatok tárgyalásának előkészítése és vitája során. Végezetül feladata volt az is, hogy segítse a házelnököt és alelnökeit a plenáris ülések vezetésében, valamint a házszabályi rendelkezések értelmezésében.⁴³

1989-ben a Főtitkárság három főosztályból állt: a Szervezési és Tájékoztatási, a Bizottsági, valamint a Jogi Főosztály. Később a Jegyzői Iroda és a Tájékoztatási Főosztály kivált a Szervezési Főosztályból, majd Gyorsíró Iroda is alakult. Kövér László házelnök 2012-ben határozta el a hivatal átszervezését. Az elképzelés központi gondolata az volt, hogy az egész szer-

vezeti rendszert, hivatalt egyetlen vezető, a főigazgató irányítsa. Az egyes szervek feladatai alapvetően nem változtak, elnevezésük azonban átalakult. Tanulmányom ezen részében csak a Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységeit ismertetem, a Hivatal egyéb szerveinek bemutatására már fentebb sor került.

A Törvényhozási Igazgatóság vezetője a törvényhozási főigazgató-helyettes (jelenleg dr. Bárány Tibor). Az Igazgatóság hat szervezeti egységből áll: a Bizottsági Főosztályból, a Kodifikációs Főosztályból, a Szervezési Főosztályból, a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Irodából, a Jegyzői Irodából és a Gyorsíró Irodából. Ezek közül elsőként a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Irodával foglalkozom, mely nevéből is adódóan a feladatok két nagyobb területét öleli fel: az irományok nyilvántartása és kezelése, valamint a tájékoztatással összefüggő feladatok.

A parlamenti szervezeten belül a más hivataloknál is alkalmazott iratnyilvántartáson túl egy kifejezetten a törvényalkotást szolgáló iromány-nyilvántartó rendszer is működik. A nyilvántartások között vannak törzs jellegű és operatív nyilvántartások. A törzs jellegű nyilvántartások tartalma időben csak ritkán változik, míg az operatív nyilvántartások a napi munkát segítik, így tartalmuk naponta módosul (operatív nyilvántartás pl. az iromány-nyilvántartás, törzs jellegű pedig pl. a képviselők adatbázisa).⁴⁴

A rendszerváltást követő parlamenti információs rendszer még statikus volt, így kevés segítséget nyújtott a törvényalkotás folyamatához. Ennek kiküszöbölésére 1993-ban bevezették az ORACLE-alapú adatbázis-kezelő rendszert, majd a következő években a programot összekapcsolták a Napló-programmal és a szavazatszámláló rendszerrel is. A fő törekvés az volt, hogy a törvényalkotót segítő információs rendszert hozzanak létre, melynek fejlesztése 25 éve tart. Az 1994-1998-as ciklusban bevezették az önálló indítványok betűjeles megkülönböztetését, melynek köszönhetően sokkal átláthatóbb rendszer alakult ki (a következő jelzések jelentek meg pl.: törvényjavaslat T, határozati javaslat H, kérdés K stb.). A nyilvántartási rendszer a benyújtástól a törvények és határozatok Magyar Közlönyben való kihirdetéséig, egyéb irományok esetében azok le-

zárásáig részletes tájékoztatást ad az iromány sorsáról, így a következőkről lehet tájékozódni: benyújtás dátuma, benyújtó neve, a plenáris ülés és a bizottsági ülés eseményei, az iromány jellege, a kihirdetés dátuma, a Magyar Közlöny száma és még sok más információ.⁴⁵

A képviselők csak akkor tudják megfelelően ellátni feladataikat, ha rendelkeznek azokkal az ismeretekkel, információkkal, melyek a munkájukhoz szükségesek. Az Ogytv. ezt kétféleképpen segíti elő: egyrészt az állami szervek oldaláról kötelezettségként (arra vonatkozóan, hogy adják meg a képviselők részére a szükséges tájékoztatást), másrészt a képviselők oldaláról jogként (közintézményekbe való bejutás, dokumentumokhoz való hozzáférés).⁴⁶ A képviselők tájékoztatását a Hivatal is elősegíti, ugyanis 1991. szeptember 1-jével a főtitkár Képviselői Tájékoztató Központot hozott létre a Képviselői Irodaház épületében, annak érdekében, hogy a képviselők tevékenységét a Hivatal az Irodaház épületében is megfelelően támogatni tudja. A képviselők törvényalkotó munkájával kapcsolatos tájékoztatás három csoportba sorolható. Az elsőbe azok a kérések tartoznak, melyek megadott témakörben kéri a hatályos joganyag összegyűjtését, a második csoportba azok az igények, melyek egy konkrét javaslattal kapcsolatos összes információ kigyűjtésére irányulnak, a harmadik csoportot a képviselők törvényhozói tevékenységével kapcsolatos kérdések alkotják.⁴⁷

Az Iroda tehát ellátja a Törvényhozási Igazgatóság hatáskörébe tartozó tájékoztatási feladatokat, valamint gondoskodik az irományok és az igazgatóság tevékenységéhez kapcsolódó egyéb dokumentumok nyilvántartásáról, feldolgozásáról és a hozzáférhetőség biztosításáról is. Részt vesz a törvényalkotást segítő információs rendszerek (PAIR, ParLex) fejlesztésében és karbantartásában. Az Országgyűlés adatbázisaiban, azaz a Parlamenti Informatikai Rendszerben (PAIR) tárolt adatok kiegészítése az adatrögzítést követően azonnal megjelenik a honlapon, ez is biztosítja a parlamenti munka aktualitását.⁴⁸ A ParLex (a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere) egy olyan dokumentum- és irományszerkesztő, valamint folyamatkezelő rendszer, amely biztosítja az egyes irományok szerkesztését és elektronikus benyújtását.⁴⁹ Napjainkban az a tendencia fi-

gyelhető meg, hogy a parlamenti munkatársak azon fáradoznak, hogy minél több irományt elektronikusan (is) lehessen benyújtani. Így jelenleg folyamatban van az írásbeli és szóbeli kérdések benyújtásának és az írásbeli kérdések megválaszolásának elektronikussá tétele. A Házbizottság állásfoglalást fogadott el azzal kapcsolatban, hogy mely irományokat kötelező ParLex-ben benyújtani, és mely esetekben lehet azon kívül, papír alapon benyújtani a törvényjavaslatot és határozati javaslatot⁵⁰. Alapvetően elfogadott az a felvetés, hogy a ParLexben benyújtott irományoknál sokkal kisebb a kodifikációs, szerkesztési és jogtechnikai hibázási lehetőség, ugyanis a program sok esetben nem is engedélyezi a nem megfelelően felépített vagy megszerkesztett iromány benyújtását, elmentését. Automatikus sablonkezelő moduljai és egyéb kényelmi funkciói lehetőséget teremtenek arra, hogy több idő maradjon az érdemi kérdések eldöntésére.⁵¹ Ez a rendszer szinte teljesen egyedülálló az európai parlamentekben, kevés országban van hasonlóan fejlett program, amely a jogalkotó munkáját ilyen mértékben segíti.

A következőkben a Jegyzői Irodát mutatom be. Feladata nevéből adódóan is az országgyűlés jegyzői munkájának a segítése. A jegyzők az Ogytv. 5. § (1) bekezdés szerint a következő feladatokat látják el: közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében, vezetik a felszólalásra jelentkező képviselők névsorát, valamint jelzik az ülést vezető elnöknek a beszédidő lejártát. Emellett a szavazásokkal összefüggésben is vannak kötelezettségeik: a kézfelemeléssel történő szavazásnál összeszámolják a szavazatokat, a titkos szavazásnál (pl. köztársasági elnök megválasztása) szavazatszámoló bizottságként járnak el. Végezetül az egyik legfontosabb feladatuk még az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyveinek a hitelesítése. A Jegyzői Iroda ezzel összefüggésben ellátja a jegyzők munkájával kapcsolatos hivatali teendőket, valamint gondoskodik a plenáris ülések jegyzőkönyveinek korrektúrájáról és szerkesztéséről (az Iroda munkatársai között egy állandó és több külsős korrektor látja el a nyelvész feladatokat). Az Iroda biztosítja, hogy a plenáris ülések szó szerint jegyzőkönyvét a parlamenti nyilvánosság huszonnégy órán belül megismerje, a hitelesített jegyző-

könyvet pedig egy héten belül nyilvánosságra hozza. Az Országgyűlési Napló kiadvány szerkesztéséről és terjesztéséről szintén az Iroda munkatársai gondoskodnak. Fontos – bár nem a jegyzők munkájához kapcsolódó – feladatuk az ülést vezető elnök számára a forgatókönyv elkészítése. Ezeket több csoportba sorolhatjuk, pl. napirend elfogadás előtti, szavazási, interpellációs forgatókönyv stb. A tárgyalás folyamatosságának biztosítása érdekében gondoskodik a résztvevők előzetes értesítéséről, 2018. június 15-étől pedig az interpellációkkal, kérdésekkel, azonnali kérdésekkel kapcsolatos teendőket is az Iroda intézi (ez a feladat korábban a Szervezési Főosztályhoz tartozott). Emellett elvégzi a benyújtott előterjesztések, házelnöki rendelkezések és hivatali szabályzatok nyelvi korrektúráját.

A Szervezési Főosztály tevékenysége alapvetően három csoportba sorolható: egyrészt ellátja a klasszikus szervezéssel kapcsolatos feladatokat, másrészt működteti a Terembiztos Szolgálatot, valamint az iratkezelési, irattári és levéltári feladatokat is e főosztály munkatársai látják el. A Házbizottság üléseinek előkészítése során összeállítja a soron következő plenáris ülés napirendi javaslatát, valamint az azt követő két ülés tervezhető napirendi javaslatait, valamint előkészíti a Házbizottság számára a döntési javaslatokat és tájékoztatókat. Gyakorlatilag a Házbizottság titkársági munkáját is ellátja, közreműködik az üléseinek lebonyolításában. Gondoskodik az Országgyűlés ülészakonkénti és rövid távú üléstervének előkészítéséről, a Házbizottság állásfoglalásainak és a házelnök intézkedéseinek figyelembevételével. A főosztály munkatársai készítik el az ülészakok elnöklési beosztását, mely az alelnökökkel folytatott egyeztetés eredményeként születik meg, valamint szükség esetén előkészítik az alelnöki értekezletet is. A ciklus elején a frakciók közti megállapodásnak megfelelően elkészíti és folyamatosan karbantartja, a változásoknak megfelelően kiigazítja a plenáris ülés üléstermi ábráját. A parlamenti patkóban a képviselők a megállapodásnak megfelelően foglalnak helyet, a független képviselők a frakciók mögötti sorban kapnak helyet. Ellátja az időközi mandátumigazolással kapcsolatos feladatokat, előkészíti a szükséges iratok, valamint az eskü szövegét, tájékoztatja

az újonnan mandátumot szerzett képviselőket a parlamenti munka menetéről, felvilágosítást ad a szavazógép használatáról stb. Gondoskodik a házelnök által évente meghirdetett Hans von Dohnanyi Ösztöndíjas Program megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatokról. A program célja, hogy a magyar politikai rendszer, a közjogi berendezkedés iránt érdeklődő német fiatalok megismerkedjenek a magyar államszervezettel, így különösen az Országgyűlés munkájával.

A Gyorsíró Iroda munkatársai készítik el a plenáris ülések, a Házbizottság, az állandó bizottságok és albizottságaik, az eseti és vizsgálóbizottságok, valamint a jelölőbizottságok üléseinek jegyzőkönyvét. A főigazgató engedélye alapján és igény szerint a Hivatal egyéb tanácskozásairól is készít jegyzőkönyvet. Egy plenáris ülésen általában nyolc-tíz gyorsíró dolgozik tízperces váltásokban, ugyanis egy tízperces szöveg áttételi ideje körülbelül egy óra. Bizottsági üléseken általában két gyorsíró dolgozik. Munkájuk során követelmény a szó szerintiség és a szabad előadásokban gyakran előforduló nyelvi és nyelvtani pontatlanságok, kisebb mondatszerkesztési, szórendi botlások kiigazítása, az élőszó hangsúlyának az írás alkalmas eszközeivel történő pótlása, összhangban a szónok kifejezésmódjával. A mondatokat csak olyan mértékben szabad korrigálni, hogy az a hitelességet ne sértse.⁵²

A Bizottsági Főosztály az állandó bizottságok, a nemzetiségeket képviselő bizottságok, az eseti és vizsgálóbizottságok működésének támogatásával kapcsolatos feladatokat és titkársági teendőket lát el, valamint koordinálja a bizottsági titkárságok munkáját. A főosztály egyrészt ún. törzskari szervezetként, másrészt az egyes bizottságok mellett létrehozott „részlegekben” működik. A törzskari rendszer hatékonyan szolgálja a több bizottságot érintő feladatok összehangolását, valamint az információáramlást a Hivatal szervezeti egységei, plénum és az egyes bizottságok között. A rendszer előnyös olyan feladatok megoldása esetén is, melyek a bizottsági rendszer egészét érintik.⁵³ Előkészíti a bizottságok üléseit, a bizottságok kijelölésére vonatkozó nem önálló indítványokat, valamint a bizottságok döntéseinek tervezeteit, és gondoskodik azok véglegesítéséről. Megszervezi és koordinálja a bizottsági

kihelyezett üléseket és egyéb szakmai rendezvényeket, valamint előkészíti a Bizottsági elnöki értekezlet üléseit. Szerkeszti az Országgyűlés honlapján megjelenő egyes tartalmakat, valamint a bizottsági honlapok adattartalmát.

A Kodifikációs Főosztály korábbi elnevezései Jogi Osztály, Jogi Főosztály és Jogi Titkárság volt. A rendszerváltást megelőző évtizedekben a parlamenti jogalkotás igen szerény volt, általában öt-hat törvény született évente. A törvények előkészítése az Országgyűlés falain kívül zajlott, így szakmai munkára a Hivatal szervezetén belül nem is volt szükség. Ennek igénye 1989-ben jelent meg, melynek eredményeként a főtitkári szervezet keretein belül Jogi Titkárság jött létre.⁵⁴ A Kodifikációs Főosztály véleményezi a benyújtott önálló indítványokat, azokról szakmai véleményt készít, és azt egyezteteti az előterjesztővel. Gyakorlatilag a benyújtástól a kihirdetésig végigkíséri a törvényalkotás folyamatát a főosztály. A módosító javaslatok alapján egységes tárgyalási anyagot készít a tárgyaló bizottságok számára. A Törvényalkotási Bizottság eljárásait előkészíti, véleményezi a bizottság számára megtárgyalásra javasolt, tárgyalási háttéranyagba nem foglalt módosítási javaslatokat. Ellátja a Törvényalkotási Bizottság, valamint a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság titkársági teendőit. Ez a két bizottság kivételes, ugyanis rajtuk kívül valamennyi bizottság titkársági teendőit a Bizottsági Főosztály látja el. Emellett a főosztály ellenőrzi az előterjesztő által megküldött egységes javaslattervezetet, illetve képviselői önálló indítvány, valamint bizottsági indítvány esetén azokat a főosztály készíti el. Benyújtásra előkészíti a TAB által benyújtandó nem önálló indítványokat. Emellett a főosztály számos jogi feladatban közreműködik, így például előkészíti az Országgyűlés személyi döntésére vonatkozó országgyűlési határozati javaslatának tervezeteit (a tisztségviselő megválasztására, a bizottsági tagok jelölésére vonatkozó határozati javaslatok szövegét). A hárszabályi értelmezések kapcsán előkészíti az Igazságügyi bizottság állásfoglalásait, valamint a Házbizottság állásfoglalásainak és döntéseinek szövegét. Megszövegezi az Országgyűlés fegyelmi döntései tervezetének szövegét, valamint a Hivatal adatvédelmi tisztviselőjével együttműködve

a GDPR rendelethez kapcsolódó, parlamenti munkát érintő feladatokban közreműködik. Az Országgyűlés jogi munkájával kapcsolatos kiadványok készítésében közreműködik, illetve előadásokat tart a témában.

III. Összegzés

Amint az a fentiek alapján kiderül, a rendszerváltás előtt a hivatali szervezet feladatai közül a törvényalkotás szakmai segítése elenyésző volt. A Főtitkárság, majd a Törvényhozási Főigazgatóság az elmúlt 29 évben kapott meghatározó szerepet a jogalkotás folyamatában (főként az Ogytv. és a Határozati hárszabályi rendelkezések elfogadását követően). 2014-től az új hárszabály rendkívüli mértékben átalakította a törvényalkotás menetét, új határidőket és bizottsági rendszert létrehozva. Tanulmányomban a történelmi előzmények rövid ismertetése után bemutattam a Hivatal szervezetét, azon belül elhelyezve a Törvényhozási Igazgatóság tevékenységét. Napjainkban az Igazgatóság szervezeti egységei nélkül az Országgyűlés működéséptelenné válna, és magában a törvényalkotás folyamatában is jelentős szakmai véleményező és előkészítő feladatokat látnak el a Hivatal jogász munkatársai.

Jegyzetek

- 1 Cieger András: A képviselőház hivatali működése a dualizmus korában. In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest 2018. 15. o.
- 2 Cieger: i.m. 15. o.
- 3 Cieger: i.m. 15-16.o.
- 4 Cieger: i.m. 17. o.
- 5 Cieger: i.m. 17-18. o.
- 6 Püski Levente: Folytonosság és részleges megújulás: a Horthy-korszak. In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest 2018. 29-37. o.
- 7 Feitl Irisz - Villám Judit: A Nemzetgyűlés/Országgyűlés hivatala. In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest 2018. 42-47. o.
- 8 Feitl Irisz - Villám Judit: A hivatal elorsvasztása. In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest 2018. 48-53. o.
- 9 Feitl Irisz - Villám Judit: Az Országgyűlés Irodája. In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest 2018. 54-56. o.
- 10 Az elnevezés megegyezik az egész hivatali szervezet megnevezésével, ugyanakkor ez annak csupán egy szervezeti egysége.
- 11 Soltész István: Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig. Parlamenti Szemle

2017. 2. sz. 153-157. o.

12 Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ): 2. § (1) bekezdés

13 2012. évi XXXVI. törvény 123. §

14 SzMSz 11. §

15 SzMSz 32. §

16 SzMSz 5. § d) pont

17 SzMSz 6. § (3) bekezdés

18 SzMSz 25. §

19 SzMSz 26. §

20 SzMSz 27. §

21 SzMSz 28. §

22 SzMSz 8. §

23 SzMSz 5. § g) pont

24 SzMSz 33. §

25 SzMSz 5. § c) pont

26 SzMSz 6. § (2) bekezdés

27 SzMSz 18. §

28 SzMSz 19. §

29 SzMSz 20. §

30 SzMSz 21. §

31 SzMSz 22/A. §

32 SzMSz 22/B. §

33 SzMSz 23. §

34 SzMSz 23/A. §

35 SzMSz 24. §

36 SzMSz 24/A. §

37 SzMSz 5. § e) pont

38 SzMSz 6. § (4) bekezdés

39 SzMSz 29. §

40 Villám Judit: Az Országgyűlési Könyvtár (In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest, 2018) 73-74. o.

41 Feitl Irisz – Püski Levente – Villám Judit: Az Országgyűlési Múzeum (In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest, 2018) 79-82. o.

42 SzMSz 30. §

43 Soltész István: Az Országgyűlés Hivatala 1989-2017 között (In: Az Országgyűlés Hivatala 2014-2018; Országgház Könyvkiadó, Budapest, 2018) 62-63.o.

44 Fülöp Árpádné – Soltész István: Az irománnyilvántartó rendszer és szolgáltatásai (In: A plenáris ülés 1. rész, 96-104. oldal) 96.o.

45 Fülöp – Soltész: i.m. 99-100.o.

46 Soltész István (2018): Az Országgyűlés. Kézirat. Az Országgyűlés Hivatala, Budapest

47 Kilin Józsefné: A Képviselői Tájékoztató Központ szolgáltatásai a törvényalkotáshoz (In: A törvényalkotó Országgyűlés, Parlamenti Dolgozatok III., Budapest, 1994) 203.o.

48 <http://www.parlament.hu/tajekoztatasi-rendszer>

49 <http://www.parlament.hu/elektronikus-iromanyszer-kesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer->

50 A Házbizottság 5/2018-2022. (X.11.) HB állásfoglalása egyesindítványokelektronikusútontörténőbenyújtásáról.http://www.parlament.hu/documents/10181/111782/5__2018_2022_HB_AF.pdf/1d0f1832-cb45-8f7c-8483-b68709727aac

51 Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 349.o.

52 <http://www.origo.hu/kultura/20110422-nemzetkozi-versenyen-gyozott-vicai-erika-parlament-gyorsiro.html>

53 Daku Magdolna: Az országgyűlési bizottságok működésének hivatali háttere (In: Magyar Közigazgatás, 1994. 9. szám) 572.o.

54 Bánki Miklós – Háziné Varga Mária: A Jogi Titkárság részvétele a parlamenti jogalkotási eljárásban (In: A törvényalkotó Országgyűlés, Budapest, 1994) 122.o.

Dr. Lentner Csaba

egyetemi tanár, intézetvezető, Nemzeti
Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és
Közgazgatási Kar, Közpénzügyi Kutatóintézet

Dr. Hegedűs Szilárd PhD

kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Államtudományi és Közgazgatási Kar,
Közpénzügyi Kutatóintézet
adjunktus, Budapesti Gazdasági Egyetem,
Pénzügyi és Számviteli Kar

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a feladatellátásban – az állampénzügyi menedzsmentbe ágyazottság szemszögéből

I. Bevezetés

Az önkormányzati feladatellátás, szolgáltatás-szervezés módjai országonként eltérő karakterekkel rendelkeznek.¹ Erre hatással lehetnek nemzetközi közigazgatásszervezési irányzatok és teóriák. 1990-ben, a rendszerváltozást követő önkormányzati rendszer létrejöttékor igyekeztek a törvényalkotók alapul venni a New Public Management elveit. Ennek következményeként a szolgáltatásszervezés során a helyhatóságok számára nem került meghatározásra effektíve, hogy milyen módon lássák el a közfeladataikat, vagyis ebben a tekintetben szabadságot élveztek az önkormányzatok.

Ennek megfelelően számos megoldása létezik a magyar gyakorlatban a közfeladatok ellátásának:

- költségvetési szerv, vagy polgármesteri hivatal, önkormányzati társulás útján,
- állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság útján,

- valamint közszolgáltatási szerződés útján államháztartáson kívüli szervezet részvételével.

2011-ben az önkormányzati feladatok és hatáskörök újraszabályozásra kerültek, így a helyhatóságok teljesítőképességéhez igazodó feladatellátási kötelezettséget alakított ki. Ezt összefoglalóan új állampénzügyi menedzsment eszköztár alkalmazásával valósította meg a jogalkotó, hiszen a szabályozási környezet nagymértékben megváltozott, mindezek új jogszabályok és végrehajtási rendeletek képében öltöttek testet.

Az állammenedzsment, különösen az állampénzügyi menedzsment egységbe foglalja azokat az általános menedzsment eszközöket, amelyek átfogják a tervezés, szervezés, vezetés és ellenőrzés módozatait, és együttes céljuk a közfeladatok ellátásához igazodó intézményrendszer kialakítása.²

A tanulmányban bemutatjuk az önkormányzati feladatellátás értelmezéséhez szükséges jogforrásokat, valamint a hazai kutatási eredményeket az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokról. Ezt követően a költségvetésen kívüli feladatellátók az önkormányzati feladatellátásban betöltött szerepét mutatjuk be, egy empirikus kutatás keretében.

II. Irodalmi és jogszabályi kontextus

A fejezet célja, hogy bemutassa az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működését meghatározó jogforrásokat, valamint a releváns, témában megjelent szakirodalmat, amelyek az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal foglalkoznak kronológiai sorrendben.

1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A törvény egyik fontos funkciója volt, hogy a keretét adja az önkormányzati és feladatellátási reformnak, illetve újra szabályozza a finanszírozási rendszert. Mivel a rendszerváltozást követő önkormányzati rendszer számos olyan feladatot bízott a helyhatóságokra, amelyek

pénzügyi forrásait nem, vagy nem megfelelően biztosította a központi költségvetés, e mellett a feladatellátásban számos párhuzamosság alakult ki, így volt biztosított a méretgazdaságos feladatellátás sem. Ezen túlmenően 2005-től kezdődően felépült a decentralizált hiány³, amely abból keletkezett, hogy a központi költségvetés a feladatok tényleges költségeinek a töredékét finanszírozta, ezáltal működési hiányt idézve elő a lokális alrendszer gazdálkodásában.

Az önkormányzati alrendszerre vonatkozó alkotmányos garanciák biztosítottak az Alaptörvény 32-36-os cikkei által, ennek sarkalatos törvénye közé tartozik az Möt, ezen túlmenően ebben a szabályozás biztosítja az önkormányzati feladatok jogszerű gyakorlásának alkotmánybírósági védelmét. A jogszabály szavatolja, hogy az önkormányzat a kötelező feladatainak ellátása során támogassa a helyi közösségeket, erősítse a település önfenntartó képességét és biztosítsa a saját erőforrások optimális felhasználását. Azonban a közszolgáltatások igénybevételét rendeletileg feltételeihez kötheti a képviselőtestület. A jogszabály meghatározza a kötelező feladatokat, valamint a lehetőségét annak, hogy önként vállalt feladatokat lásson el a helyhatóság, ennek során olyan módon kell eljárni, hogy az alapfeladatait ne veszélyeztesse.⁴ A törvény településkategóriánként eltérő feladat-és hatásköröket rendel, amelyeket a törvény deklaráál is a főváros és kerületei, a megyei önkormányzatok esetében.

A finanszírozási rendszer úgy került kialakításra, hogy az biztosítsa a saját bevétel megszerzésének érdekelttségét a gazdasági teljesítőképesség figyelembevételével, valamint alapul véve a lakosság számot, illetve a közigazgatási terület nagyságát.⁵ Az idézett jogszabály 13 § (1) beiktatta a helyhatóságok kötelező feladatait. Itt azonban fontos megállapítani, hogy a korábbi jogszabály nem írja elő a feladatellátás megvalósításának módját, ezt csak az ágazati törvények teszik meg.⁶ Ez alól kivétel a 16/A. § meghatározott parkolási közszolgáltatás, amely deklaráált módon önkormányzat szerv, 100%-os tulajdonú önkormányzati társaság, illetve társulás, valamint közterület-felügyelet láthatja el.

Az 1. sz. táblázatban foglaltuk össze, hogy az Möt-ben meghatározott közfeladatot jellemző módon milyen formában láttak el a helyhatóságok.

Az önkormányzati feladatok közül jellemző módon a településfejlesztési feladatokat a kisebb települések esetében költségvetési szerv formájában – a polgármesteri hivatal részeként – beruházási vagy projekt iroda néven látják el. A nagyobb önkormányzatok a 2007-2013 közötti programozási időszakban támogatott módon városfejlesztő társaságokat hoztak létre, amelyeket az akkori integrált városfejlesztési stratégiák támogató dokumentumai kifejezetten presszionáltak, támogattak. A településüzemeltetési feladatok ellátása általában a polgármesteri hivatal szervezeti egységeként történik a kisebb lélekszámú településeken, míg a nagyobb városok esetében városüzemeltetési vállalkozások valósítják meg ezt a feladatot. A köztemetők ellátása általánosságban kiszervezésre kerül társaságoknak, illetve a kéményseprőipari tevékenységet már a Katasztrófavédelem látja el, ugyanakkor korábban sem volt jellemző, hogy ezt a feladatot cégek valósítsák meg, néhány kivételtől eltekintve.

A közterületek, önkormányzati intézmények elnevezését egyértelműen a polgármesteri hivatalok égisze alatt szokták ellátni, korlátozásokkal, itt értelemszerűen a cégek szerepe minimális. Az egészségügyi alapellátás, mint feladatellátási kötelezettség a körzeti orvosok igénybevételével, azoktól történő szolgáltatás megrendelésével valósul meg, valamint jellemző a nagyobb településeknél, megyei jogú városoknál és a fővárosi kerületeknél a céges formában történő működtetés. A környezet egészségügyi szolgáltatásokat a városüzemeltetési, városgondnokság látja el, vagy pedig az önkormányzat oldja meg a feladat ellátását, esetleg megrendeli szolgáltatásként. Az óvodai ellátások klasszikusan költségvetési szervként látják el a helyhatóságok, azonban az utóbbi időben megfigyelhető tendencia, hogy az óvodák összevonásra kerültek és egy költségvetési szerv működteti a település óvodáit, különösen a városi jogállású településeken. A kulturális feladatok zömében (például a könyvtárak, művelődési központok) költségvetési szerv formájában működnek, azonban 2007-től megfigyelhető tendencia, hogy a korábbi művelő-

1. sz. táblázat: Az Mötv. által meghatározott közfeladat, és annak ellátási módja

Önkormányzati feladat	Költségvetési szerv	Költségvetésen kívüli feladatellátó
1. településfejlesztés, településrendezés;	X	X
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);		X
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;	X	
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;	X	
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);	X	X
6. óvodai ellátás;	X	
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;	X	x
8.3 gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;	X	
8a.4 szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;	X	
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;		X
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;	X	
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;	X	
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;	X	
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;	X	
14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;	X	x
15. sport, ifjúsági ügyek;		X
16. nemzetiségi ügyek;	X	
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;	X	X
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;		X
19. hulladékgazdálkodás;		X
20. távhőszolgáltatás;		X
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.		X

Forrás: Mötv alapján saját kutatás

dési központokat non-profit gazdasági társaságokká alakították át a pályázati lehetőségek, valamint az akkori kedvezőbb bérviszonyok kiaknázására, így ez a feladat is vegyes módon kerül megvalósításra a helyhatóságok részéről.

A szociális ellátások tipikusan költségvetési szervként, vagy az önkormányzati hivatal feladatkörében működnek, ebben a kötelező feladatban egyáltalán nem jellemző a gazdasági társaságok igénybevétele.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás klasszikus tevékenység, a nemzetközi szakirodalom elméletei is erre a tevékenységre helyeződtek ki, mint szervezési mód. Az önkormányzatok egyik fontos feladata a vagyonukban lévő lakásállomány kezelése, amelynek egy részét szociális céllal, másik részét hagyományos értelemben véve bérbeadással hasznosítja a gazdasági társaság. Az utóbbi idők ingatlanboomjával számos önkormányzati vállalkozás, mint piaci szereplő, aktív résztvevőként jelent meg a lakáspiacon, főként a fővárosi kerületekre és a megyei jogú városokra jellemző e tendencia.

A helyi hajléktalanok ügyeinek intézését az önkormányzat szociális irodája, egysége biztosítja, ezért ez tisztán költségvetésen belüli feladatnak számít, ahogyan a helyi honvédelem, katasztrófavédelmi feladatok, amelyek az önkormányzat közreműködése mellett a dekoncentrált állami szervek bevonásával valósul meg.

A helyi adók, a helyi gazdaságfejlesztés tipikusan költségvetésen belüli feladatnak minősül, mivel az önkormányzat bevételi bázisát jelentik, másrészt a jövőbeli fejlődés, a vagyontömeg és a közszolgáltatások megújításának alapját adja. A kistermelők piachoz jutásának feltételeit általában két módon valósítják meg az önkormányzatok, az egyik metodika, amennyiben rendelkezik a helyhatóság piacüzemeltető vállalkozással, ekkor a vállalat feladata a termelői piac megvalósítása, egyéb esetekben a polgármesteri hivatal jár el az ügyben. A nemzetiségi ügyek felelőse az önkormányzatok vonatkozásában a nemzetiségi önkormányzat, amely létrehozását a helyben élő nemzetiség kezdeményezhetik, a nemzetiség megőrzésének, kultúrájának, oktatási feladatainak támogatása érdekében.

A sportügyeket általánosságában egy vállalkozás formájában működő vagyongazdálkodó cég látja el, különösen, amióta lehetőség van a társaságiadó-kedvezmények igénybevétele, mint címzett. A másik megvalósítási mód non-profit szervezet formájában, sportegyesületként történő működtetés, amely a civil törvény hatálya alatt áll.

Klasszikus értelemben a helyi közlekedés biztosítása a 2015-ben létrehozott Közlekedési Központok feladata, amelyek a korábbi Volán társaságok integrációjával jöttek létre. A társaságok létrehozásának célja volt, hogy a társaságok beszerzéseit, feladatellátását racionalizálják, valamint a jövedelmezőséget fokozzák. Ebből fakadóan ők üzemeltetik a helyi és helyközi járatokat.

A víziközmű, hulladékgazdálkodással foglalkozó társaságok 2013-tól kezdve kizárólag önkormányzati vagy állami tulajdonú társaság igénybevételevel működhetnek. Korábban jellemző volt önkormányzati-piaci vegyesvállalatok jelenléte, illetve néhány esetben tisztán piaci társaságok látták el a közfeladatot. A hulladékgazdálkodási szektorban centralizálásra került a feladatellátás, a hulladékgazdálkodási NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyongazdálkodó Zrt. jött létre.⁷ A távhőszolgáltatás tipikusan önkormányzati cégek látják el, szerepük szerint elsődlegesen a nagyobb településeken, lakótelepekkel rendelkező településeken működnek, ellátva a közösségi hőszolgáltatást. E négy ágazatba tartozó cégeknél tehát állami, vagy önkormányzati társaságok látják le a kötelező feladatot, vagyis biztosított a lakosság hazai forrásból való ellátása.⁸

2. Az Állami vagyonról szóló törvény, valamint a Nemzeti vagyonról szóló törvény

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról határozza meg a privatizáció folyamata lezárul-tával az állami vagyongazdálkodás szervezetrendszerét.⁹ Ennek érdekében meghatározta az Országgyűlés a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.-t. feladatait, jogállását, valamint szervezeti jellemzőit. A jogszabály meghatározza, hogy vagyonhasznosításra irányuló szerződés milyen partnerrel köthető, és ebből kizárja azon helyhatóságokat, amelyek adósságrende-

zési eljárás alatt állnak. Amennyiben az MNV Zrt. értékesíteni kívánja az egyes vagyonelemeket, úgy nem kell versenytárgyalást hirdetni, amennyiben egy önkormányzat a vevő. Ezen túlmenően a jogszabály biztosítja, hogy ingyenesen átruházható az állami vagyon, amennyiben a helyi önkormányzat törvényi feladatának ellátását az elősegíti.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény definiálja a nemzeti vagyon fogalmát, annak típusait, és felsorolja elemeit. Fontos szabályozás, hogy az önkormányzati vagyont a jogszabály a nemzeti vagyon körébe sorolja.¹⁰ Egyik fontos vívmány a törvénynek, hogy meghatározza a törvény értelmező rendelkezései között az átlátható szervezet fogalmát, amelynek egyik feltétele, hogy az állam, a költségvetési szerv, a köztisztviselő, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, olyan gazdálkodó szervezete legyen, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezzen. A jogszabály meghatározza az önkormányzati vagyontípusokat (forgalomképes, korlátozottan forgalomképes, valamint üzleti vagyon elnevezéssel), használati jogcímeit (mint például vagyonkezelő), valamint a tulajdonosi joggyakorlókat.¹¹ A jogszabály korlátozza az önkormányzati részvételt az alakítható gazdasági társaságokban abban az esetben, ha annak tagja nem átlátható.

3. Stabilitási törvény

A 2011. évi CXCVI. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról a korábbi megengedett önkormányzati szabályozáshoz képest engedélykötelessé tette a helyhatóságok adósságot keletkeztető ügyleteinek egyes instrumentumait, illeszkedve ezzel a jellemző nemzetközi gyakorlatba. Megjegyzendő, hogy ugyan a korábbi szabályozási szisztémában is volt adóssághatár, azonban ezt nem megfelelően szankcionálták az ellenőrző szervek.

A törvény egyik fontos feladata, hogy az Alaptörvény által meghatározott adósságképletet, és annak biztosítását szavatolja. A jogszabály 2015-ös módosításával, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kötelezettségvállalását az önkormányzatok engedélyköte-

les kötelezettségvállalásával megegyező módon kell kezelni, ez azt jelenti, hogy a 100%-os önkormányzati tulajdonban működő cégek adósságot keletkeztető ügyletei is engedélykötelesek. A szabályt nem kell alkalmazni, amennyiben az adósság megújítása a meglévő szerződéssel azonos vagy annál kedvezőbb feltételekkel köttetik meg, amely 2018-ban lépett hatályba.

Az erre vonatkozó engedélyt a kormány kormányhatározatban adja meg a társaság számára.¹² A szabályozás talán egyetlen gyenge pontja, hogy nem terjed ki 100%-nál kisebb részesedésű önkormányzati cégekre.

4. ÁSZ-törvény, illetve egyéb releváns jogszabályok

Szintén nagyfokú újdonsága a jogi szabályozásnak, hogy a 2011-ben megalkotott, hatályos Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvényben az önkormányzatok mellett az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésére is jogkört kapott az Országgyűlés külső ellenőrzési szerve. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását, illetve ellenőrizheti önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását.

Az ÁSZ törvény mellett nem hagyható figyelmen kívül a 2009. évi CXXII. törvény, amely a köztulajdonban lévő társaságok gazdálkodását szabályozza. A jogszabály rendelkezik a felügyelőbizottságok kötelező felállításáról, illetve az igazgatóság és felügyelőbizottság legkisebb és legnagyobb létszámáról, javadalmazásuk felső határáról, és a vonatkozó információk kötelező közzétételéről.¹³ A felsorolt joganyagok mellett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos adatokat. A számviteli törvény, a 2000. évi C. törvény, amely a

vállalkozások valós és megbízható megítélésén alapuló, elemezhető adatok prezentálását írja elő a beszámolóikban a cégeknek. Releváns a 370/2011-es kormányrendelet, mely a megfelelő kontrollkörnyezet biztosítását írja elő az költségvetésen kívüli feladatellátók részére is.

5. Hazai kutatási eredmények összefoglalója a témában

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok feladataival Hegedűs – Tönkő (2007)¹⁴ vizsgálódott, részletezve a gazdálkodásuk neuralgikus pontjait, valamint a működési szabályait, jellemző feladatellátási módjait. Szabó (2012)¹⁵ vizsgálta az önkormányzati tulajdonú feladatellátó társaságok szerepét, a szektor méretét összehasonlítva a tulajdonos önkormányzatokkal, valamint számviteli konszolidálásuk lehetőségét értekezésében. Gál (2012)¹⁶ tanulmányában javasolta az önkormányzati adósságszámítás során az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok részére nyújtott garanciák beszámítását, mint mérlegen kívüli tételt. Lentner (2014)¹⁷ kiemelte a vállalkozás folytatásának elvének fontosságát, meghatározó voltát emelte ki, hangsúlyozva a politikai döntések egyes szerepét a vállalkozások megszűnésében. Zéman – Tóth (2015)¹⁸ összehasonlította az önkormányzatok és költségvetésen kívüli feladatellátók, köztük az önkormányzati cégek tevékenységének elemzési módjait, és metodikáit. Németh E. (2016)¹⁹ az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatainak eredményét publikálta, amely fókuszában a hulladékgazdálkodással, valamint távhőszolgáltatással foglalkozó cégek voltak. Horváth (2016)²⁰ az állami árszabályozás hatásait értékelte az önkormányzati cégek példáján ke-

resztül. Hegedűs (2016)²¹ vizsgálta az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodási folyamatát, és annak hatásait a megyei jogú városok és a főváros cégei vonatkozásában. Horváth (2017)²²-es szerkesztésű tanulmányában összegezte az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal szemben tapasztalt jellemzőket, és kockázati tényezőket. Zéman (2017)²³ az önkormányzati tulajdonú társaságoknál jellemző üzleti környezetet, és menedzsment kontroll eszköztárat mutatta be empirikus kutatása során.

III. Anyag és módszertan

A tanulmányban bemutatjuk az önkormányzati törvény által meghatározott főbb feladatokat, valamint az általános feladatellátás módját az 1. sz táblázatban. Ezt követően az költségvetésen kívüli feladatellátó szektor kerül részletes bemutatásra és elemzésre, amely során a mintegy 1700, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság kerül bemutatásra, ennek szempontrendszere a vállalati forma, méret, területi elhelyezkedés, valamint iparági besorolás. A vállalati kör bemutatását követően a vállalati szektor főbb aggregált beszámolóinak adatait értékeljük. Vizsgálatunkban 2013-tól 2016-ig elemeztük a beszámolóból nyerhető főbb adatokat. Az adatokat az Amadeus adatbázisból nyertünk, és Microsoft Office és SPSS programcsomaggal dolgoztunk fel.

IV. Eredmények

A vállalati méret meghatározását alapvetően a magántulajdonban lévő társaságokra találták ki, azonban érdekes információkat kaphatunk

2. sz. táblázat: Vállalati méretkategóriák szerinti besorolás

		Megoszlás, db	Százalék	Elérhető százalék	Összegzett százalék
Elérhető	Nagy	111	6,5	6,5	6,5
	Közepes	589	34,5	34,5	41,0
	Kis	998	58,5	58,5	99,5
	Nagyon nagy	9	,5	,5	100,0
	Total	1707	100,0	100,0	

Forrás: Amadeus alapján saját kutatás

3. sz. táblázat: Regionális megoszlás

		Megoszlás, db	Százalék	Elérhető százalék	Összegzett százalék
Valid	Közép-Magyarország	334	19,6	19,6	19,6
	Közép-Dunántúl	182	10,7	10,7	30,2
	Nyugat-Dunántúl	194	11,4	11,4	41,6
	Dél-Dunántúl	208	12,2	12,2	53,8
	Észak-Magyarország	248	14,5	14,5	68,3
	Észak-Alföld	263	15,4	15,4	83,7
	Dél-Alföld	278	16,3	16,3	100,0
	Total	1707	100,0	100,0	

Forrás: Amadeus alapján saját kutatás

a vállalati méretek megoszlásáról, amely esetén az Amadeus besorolási rendszerét vettük alapul. Ahogyan a 2. számú táblázatban látszik, a hazai magánkézben lévő, profitorientált vállalkozásoktól némiképp eltér a szerkezet, hiszen a hazai cégek 99,8%-a KSH adatai szerint a kis és középvállalati méretkategóriába esik. Az önkormányzati cégek ellenben nagyobb mértékben vannak jelen a nagyvállalati kategóriába eső cégek, hiszen 7%-os a nagyméretű cégek aránya. A legnagyobb cégek a közlekedési szektorban tevékenykednek, és ezek közül a BKV és BKK Zrt. tekinthető a legnagyobbnak, ezen kívül a budapesti, debreceni és a miskolci vagyongazdálkodási cégek tartoznak a legnagyobb vállalati szegmensbe. Ennek oka, hogy a cégek a vagyongazdálkodási tevékenységgel foglalkoznak, mint anyavállalat, a profitorientált cégek működését bonyolítják, mint konszernközpont. A nagy méretkategóriába eső cégek közül a legtöbb a víziközmű ágazatban, a közlekedésben, valamint az ingatlanvagyongazdálkodásban tevékenykedtek a vizsgált periódusban. (3. sz. táblázat)

Ha az önkormányzati cégek területi elhelyezkedését vizsgáljuk, megállapítható az a helyzet, hogy a regionális megoszlás közel

egyenletesnek tekinthető. Kismértékben az átlag alatt vannak a Dunántúli térség önkormányzati cégei, kismértékben elmaradnak a keleti országrész számaitól, szignifikáns különbség azonban nem bizonyítható. Nem meglepő módon a legnagyobb részarányt a Pest megyét és Budapestet tartalmazó központi régió önkormányzati cégei képviselik, hisz a teljes céges kör közel ötöde működik ebben a régióban, így ezen egység felülreprezentált a többi régióhoz képest. Mindez összefüggésben lehet azzal, hogy a főváros birtokolja a legnagyobb méretű vállalatokat, illetve a kerületekben nagyszámú vállalati kör működik. Emellett jelentős szereppel bír az is, hogy a régióban magasabb a városok aránya az országos átlagnál. (4. sz. táblázat)

Ha a céges formákat vizsgáljuk, megállapítható, hogy legnagyobb hányadban kft. formát választják az önkormányzatok a vállalataik megalapításánál, amely összefüggésben van a nemzeti vagyongazdálkodásról szóló törvénnyel. Elterjedt forma ezen kívül a részvénytársasági forma, amelyek zárt formában működnek. 2006-2013 között nagymértékben növekedett az önkormányzati céges szám, különösen a non-profit

4. sz. táblázat: Vállalati forma szerint megoszlás

		Megoszlás, db	Százalék	Elérhető százalék	Összegzett százalék
Valid	Kft	1592	93,3	93,3	93,3
	Bt	3	,2	,2	93,4
	Rt	111	6,5	6,5	99,9
	Egyesület, alapítvány	1	,1	,1	100,0
	Total	1707	100,0	100,0	

Forrás: Amadeus alapján saját kutatás

gazdasági társaságok száma emelkedett meg. A folyamatra két magyarázó tényező létezik:

- a korábbi költségvetési szervként működő egységekből non-profit kft-k alakultak, különösen a művészeti, híradástechnikai területen,
- nagy számban jöttek létre városfejlesztő társaságok. (5. sz. táblázat)

Ha a vállalatok vizsgáljuk ágazati jellemzők tekintetében megállapítható, hogy igen szerteágazó tevékenységet végeznek az önkormányzatok által birtokolt gazdasági társaságok. Ebben megjelennek hagyományos értelemben vett költségvetésen kívüli feladatellátó vállalatok, amelyek a kötelező önkormányzati feladatokhoz kapcsolódnak, valamint az önkormányzatok önálló tevékenységét gazdagító, illetve helyi gazdaságban betöltött szerepét támogató cégek.

Klasszikus önkormányzati tevékenységnek tekinthető az ingatlangazdálkodás, távhőelőállítás, közlekedés. Az ezekben működő cégek száma teljes önkormányzatok körben működő cégek 42%-át teszik ki. Ahogyan látszik, a legnagyobb számban a vízi közmű és hulladék ágazatba működnek, de nagy számban vannak jelen számban a művészet, szórakozás területén tevékenykedő cégek, melyek száma is kétszázat meghaladó. Az építőipari tevékenységek nagy számára a városfejlesztő tevékenység utal. Szintén jelentősek az ingatlanokkal foglalkozó vállalkozások, amelyek a települések önkormányzati tulajdonú ingatlanjait, valamint sportlétesítményeit üzemeltetik. Az oktatási tevékenység viszonylagosan alacsony száma azzal indokolható, hogy a korábbi integrált szakképző központok 2013-ban megszűntek, így csak néhány önkormányzati oktatási cég maradt meg. A másik érdekessége a az 5. szá-

5. sz. táblázat: Nemzetgazdasági ág szerinti megoszlás

	Megoszlás, db	Százalék	Elérhető százalék	Összegzett százalék
Mezőgazdaság	51	3,0	3,0	3,0
Bányászat	2	,1	,1	3,1
Gyártás	41	2,4	2,4	5,5
Villamos energia, gáz, gőz és légkondicionálás	76	4,5	4,5	10,0
Vízellátás; csatornázás, hulladékgazdálkodás	261	15,3	15,3	25,2
Építőipar	104	6,1	6,1	31,3
Kereskedelem	32	1,9	1,9	33,2
Közlekedés	91	5,3	5,3	38,5
Információ és kommunikáció	88	5,2	5,2	43,7
Pénzügy és biztosítás	24	1,4	1,4	45,1
Ingatlan	183	10,7	10,7	55,8
Munkaügyi, tudományos tevékenység	142	8,3	8,3	64,1
Adminisztratív és támogató szolgáltatási tevékenységek	176	10,3	10,3	74,5
Közigazgatás és védelem; társadalombiztosítás	20	1,2	1,2	75,6
Oktatás	24	1,4	1,4	77,0
Egészségügy és szociális munka	78	4,6	4,6	81,6
Művészet, szórakozás és kikapcsolódás	215	12,6	12,6	94,2
Egyéb szolgáltatás	99	5,8	5,8	100,0
Total	1707	100,0	100,0	

Forrás: Amadeus alapján saját kutatás

6. sz. táblázat: Nemzetgazdasági ág szerinti megoszlás

mrd Ft-ban	2013	2014	2015	2016
Saját tőke	716,00	731,00	817,19	845,79
Mérlegfőösszeg	2 070,75	2 364,01	2 499,76	2 582,38
Nettó árbevétel	1 118,58	1 345,78	1 437,66	1 484,97
Üzemi eredmény	15,41	8,75	18,16	30,56
Adózás előtti eredmény	-77,75	1,13	72,25	27,71
Adózott eredmény	-74,52	0,83	64,49	21,48
Foglalkoztatotti létszám	79 488	87 419	85 465	86 589

Forrás: Amadeus alapján saját kutatás

mű táblázatnak a pénzügyi területen működő cégek száma, amelyek elsődlegesen vagyonekezelési tevékenységet végeznek, ők a már korábban bemutatott vagyonekezelő holdingok. (6. sz. táblázat)

Az önkormányzatok gazdálkodását a főbb számviteli jellemzők segítségével mutatjuk be. Az önkormányzati cégek saját tőkéje az utóbbi 4 évben erőteljesen emelkedett, 130 milliárd Ft-os értékben, amelynek egy része a nyereség visszaforgatásából, míg a másik része a tőkepótlás igénybevételével valósult meg. Némiképp nagyobb értékben nő az önkormányzati cégek vagyonának könyv szerinti értéke, a mérlegfőösszeg, mint a saját tőke értéke, amely viszonyszámok útján is igazolható. Azonban kedvezőtlen folyamat, hogy az önkormányzati cégek saját tőkéjének részaránya egyre inkább csökkenő tendenciát követ a forrásokon belül. Az önkormányzati cégek bevétele folyamatosan emelkedik, a vizsgált időszakban 2013-2015 között nagyobb mértékben, 2015-ről 2016-ra a növekedés visszaesett, ugyanakkor inflációt meghaladó mértékű. Az azonban igen pozitív tényezőként értékelhető, hogy az alaptevékenység, vagyis az üzemi tevékenység eredménye nyereséget mutat minden vizsgált évben. Ha az adózás előtti és adózott eredményt vizsgáljuk, érdekes folyamatokat figyelhetünk meg. Ez különösen az első vizsgált év vonatkozásában szembetűnő. A nagymértékű 2013-as szektorszerű veszteség magyarázata, hogy az önkormányzati cégek közül a vízi közmű vállalatoknak kötelező volt az általuk üzemeltetett vagyont visszaszámraztatni a tulajdonos önkormányzatoknak, ami jelentős rendkívüli ráfordításként került elszámolására, komoly veszteséget idézve elő. Ez a folyamat tehát nem az alaptevékenységből fakadt, hanem a

törvényi változások eredményezték a kedvezőtlen folyamatokat. 2015-től kezdve azonban leszűrhető a következtetés, hogy nyereségesek a cégek, különösen a 2015-ös év volt ebben a tekintetben kiemelkedő eredményességű. 2016-ban csökkent a költségvetésen kívüli feladatellátó szektor jövedelemtermelő képessége. Ha az önkormányzati cégek foglalkoztatásban betöltött szerepet vizsgáljuk, megállapítható, hogy egyre több alkalmazottat foglalkoztat a költségvetésen kívüli feladatellátó szektor. A csúcsev 2014-es volt, azóta kismértékben megtorpant a foglalkoztatotti létszám, azonban 2016-ra újabb munkaerőfelvételek történtek. Makrogazdasági szempontból az önkormányzati cégek 2016-ban az aktív foglalkoztatottak közel 2%-át alkalmazták.

V. Záró gondolatok

Az önkormányzati cégek, az elemzésből leszűrhető tapasztalatok révén komoly szerepet játszanak az önkormányzati feladatellátásban, hiszen az állampolgárok interakcióiban gyakorta velük találkoznak először. Ebből az okfejtésből kiindulva tehát erős szerepük van a helyi versenyképességben, valamint a lakosság életminőség alakításában. A magyar szabályozás irányukban erősen változott, hiszen a korábbi jogi szabályozás gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a bennük rejlő potenciális erőforrásokat, és kockázatokat, azokra csak a közpénzügyi irodalom hívta fel a figyelmet.

Lényeges tehát, hogy a működésük átlátható, transzparens legyen, ezen kívül a vállalati működés normatív szabályai mellett eleget kell tenniük a közszféra gazdálkodási célfüggvényének, vagyis a hatékony, eredményes és gazdaságos feladatellátásnak, illetve az államház-

tartás gazdálkodásra és a vagyon megőrzésére vonatkozó passzusaira.

A magyar szabályozás, ahogyan az irodalmi elemzés, valamint a jogdinamikai vizsgálat is bemutatta, igyekszik adaptálódni a változó környezethez, mindez a jogi szabályozás változásában is egyaránt testet ölt. Örömteli, hogy a tudományos eredmények is a szabályozásba iktatásra kerülnek.

Azonban a szektorszintű vizsgálatok által fel nem tárt jelenségek, az adósság növekedése, veszteséges, inszolvens működés komoly kockázatot jelent a tulajdonos önkormányzat számára, így a helyhatóságoknak fokozott figyelmet kell fordítani a társaságaik működéséből adódó kockázatok nyomon követésére, a felelős társaságirányítás elveinek érvényesítésére²⁴ és a szükséges lépések meghozatalára.

Jegyzetek

1 Az önkormányzati hagyományairól híres Svájcban olyan kérdéseket is népszavazás útján döntenek el, amelyeket alapvetően a parlamentek szoktak. Ilyenre példa a 2015-ben tartott népszavazás a vezető tisztségviselők javadalmazásának maximálásáról. Bővebben lásd: Cseh Balázs – Kecskés András: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kéréteit Svájcban? *Jura* 2015. 1. sz. 224-235. o.

2 Domokos László – Várpalotai Viktor – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit: Szemponatok az állammenedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle* 2016. 2. sz. 185-204. o.

3 Lentner Csaba terminusa, Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika – tények és tévhitek. Akadémiai Kiadó, Budapest 2016

4 Az önként vállalt feladatról megállapodást köt a helyhatóság a központi költségvetéssel, és ebben megállapodik a finanszírozás módjáról.

5 A mindenkori költségvetési törvény határozza meg a finanszírozási szerkezetet, ebben a beszámítás és a szolidaritási hozzájárulás mértékét, amely 2017-ben került bevezetésre.

6 Vö. a 2005. évi XVIII. törvény, 2011. évi CCIX. törvény és a 2012. évi CLXXXV. törvény

7 A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban Ht.) 32/A. § alapján, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására, az állam koordináló szervezetet (a továbbiakban: Koordináló szerv) hozott létre.

8 Korábban néhány esetben komoly problémát jelentett a szakmai befektető megjelenése az önkormányzati feladatellátásban, erre volt precedens Pécs esete, ahol komoly problémával járt a szakmai befektető jelenléte a víziközmű ágazatban.

9 A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozási környezet fejlődéséről bővebben lásd: Kecskés András: A szuverén alapok jogi háttere és nemzetgazdasági szerepvállalása. *Pro Futuro* 2016. 2. sz. 165-167. o.

10 Ezt leképezi a 4/2013-as kormányrendelet az államháztartási számvitelről, amely a főbb eszköz és forráscsoportokat a nemzeti vagyonba tartozó előtaggal látja el.

11 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 3. § (1) 17. pont

12 Lásd például a 1608/2017, 1844/2017, 1877/2017, 1949/2017, 2059/2017 valamint 1334/2018-as Kormányhatározatokat.

13 Domokos – Várpalotai – Jakovác – Németh – Makkai – Horváth: i.m.

14 Hegedüs József. – Tönkö Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának- A feltételes kötelezettségvállalás problémája. In: Vigvári András: Családi Ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Timp Kft., Budapest 2017. 67-95. o.

15 Szabó István: Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepvállalása a költségvetési szektoron kívüli feladatellátásban a megyei jogú városok önkormányzatainál. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, Győr 2012

16 Gál Erzsébet: AZ önkormányzatok adós-és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. PhD értekezés, Miskolci Egyetem, Miskolc 2012

17 Lentner Csaba: A vállalkozás folytatása számviteli alapelvről. *Gazdaság és Jog* 2014. 3. sz. 3-8. o.

18 Zéman Zoltán – Tóth Antal: Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése

In: Lentner Csaba (szerk.) Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II. 858 p. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. 829-853. o.

19 Németh Erzsébet. (szerk.): Fókuszban a közszolgáltatás- A hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai. Állami Számvevőszék, Budapest 2016

20 Horváth. Margit (szerk): Önkormányzatok többségi tulajdonú távhőszolgáltató gazdasági társasága gazdálkodásának egyes elemei a rezsicsökkentés tükrében. Állami Számvevőszék, Budapest 2016

21 Hegedüs Szilárd: Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodási folyamatainak és tőkeszerkezetének vizsgálata Magyarországon. Doktori értekezés, Szent István Egyetem, Gödöllő 2016

22 Horváth Margit (szerk): Elemzés az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok működésének tapasztalatairól. Állami Számvevőszék, Budapest 2016

23 Zéman Zoltán: The Risk-mitigating Role of Financial Controlling at Local Government Entities: A pénzügyi controlling kockázatsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél *Pénzügyi Szemle* 2017. 3. sz. 294-310. o.

24 Lásd Kecskés András: A felelős társaságirányítás európai rendszere *Európai Jog* 2016. 3. sz. 28-38. o.

Gábor Mélypataki
assistant professor, University of Miskolc

Civil service law and the right to strike in international context*

1. Introduction

Right to strike is one of the most significant and most complex legal institutions of collective labour law. In this paper I am not going to deal with other questions, because I would like to make a more general, introductory analysis. The reason is that I am only at the beginning of the research of this topic and I would like to find the questions which may bring my research forward to further directions. The research project, which contains this study, deals with the labour relations of civil service. One of the subtopics of this research is the analysis of the right to strike. This is why some topics may seem to be scamped, as I would like to deal with them in other independent publications. So, in this paper I am going to focus on the general questions of the connection between the right to strike and civil service. Because of similar reasons, I will not investigate the relation of the Commissioner for Fundamental Rights to the right to strike, since it is more important than to be mentioned only in a sentence.

The exercise of strike is generally the employees' last mean when they really cannot see any other possibilities to enforce their will. The enforcement of the employees' rights extends primarily to working conditions, and most of all to wages. The survey made by Erzsébet Berki also proves this. She said that salary and other bonuses were at the centre of strike demands in 39% of the cases.¹

Strike always means the end of a process. On the one hand, it is true from the point of view that the institutions of collective labour law are partly based on each other. Interest protecting organizations are formed by keeping the appropriate rules during exercising the right of association. They get different legitimacies such as the right for collective bargaining or the right to start a strike. The employees' interest protecting organization has several means besides strike to promote the employees' interests.² If these are not effective, the right to strike may occur as a last chance. Of course, the legislator has not determined the order of the rights of these interest protecting organizations, but it has been developed – because of practical reasons among others – like that the “hotshot” is left to be the last one. Another reason is peacefulness as a basic principle which determines the peaceful resolution of disputes. This also occurs in the regulation of strike, in the definition of prestrike period.

Applying strike also means the temporary disintegration of earlier work peace, so it can also be called as a work fighting action. The aggressive character of strike based on fighting, active behaviours is properly outlined during its story. So it is not accidental that we can start from full prohibition, then tolerated periods came, while it has become a totally tolerated tool.³ Employees and interest protection organizations can freely organize a strike between the present legal systems. But some restrictions are necessary to the previous statement. Namely, if we look at it in a better way, not the same rules refer to all the workforces, not all workforces can strike by the same rules, and some of them cannot strike at all. The question is the reasons of differences. In my opinion some of the answers should be searched in the definition and the aim of strike. József Radnay looked at strike as a collective walkout with a definite goal.⁴ He also adds to this essential definition that walkout should always be temporary, and sometimes only envisioning it is also enough. But it is important that walkout is the instrument of pressure. Because of these, strike is the tool of legal pressure, and the limits of its application are primarily given by the Fundamental Law and the Strike Act (Act 7/1989 on Strikes).⁵ Importance of the latest one is given

* „The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖ-FOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in (the) István Egyed Postdoctoral Program.

by two components. The first is that the right to strike is a constitutional fundamental right which also has its specific constitutional limits. On the other hand, proportionality occurs as an important aspect.

Proportionality can be interpreted in connection with the exercise and the restriction of the right to strike. One important element of strike is the temporary and mass cessation of work to force the other side for negotiation. If there is no work or production at a company due to a strike, the company has to face with a long-term lack of income what makes the company interested in solving the problems as fast as possible. This is more general primarily in the economic sector, and prevails mainly in market conditions. But the question is what servants working in civil service – and not in the economic sector – are entitled to under the title of strike, if they are entitled at all.

Public servants, even employees of publicly owned companies work under the direction and control of the state as an employer, either in a direct, or indirect way. Civil servants – following German terminology – perform their duties on a higher level than employment that means more obligations.⁶ The present Hungarian reinterpretation of civil service is also closer to the public law perception of the earlier eras. Reinterpretation of the previous regulation may become necessary because of this reorientation as well. In the wake of the German terminology, the issue of loyalty and trust gets significant emphasis in the Hungarian conceptual set. The issue of loyalty and trust is important mainly in countries with closed carrier systems.⁷ The required higher level of loyalty and trust gives not only a kind of higher entity for civil service relationships, but also means obligation which narrows the space. In narrower space there are usually no or very limited possibilities to enforce labour relations. So the question is obvious: What are the real effects of the exercise of collective labour law of public service employees on the essence of civil service relationship? To analyse this question it is worth to think about the hypothesis of Dorothea Schafer, a German trade-union chief: “The right to strike does not stop loyalty.”⁸ Here we can turn back to data cited previously according to which the major reason of strikes

can be associated with bonuses and wages. If we really recognize that loyalty has a stressed role in civil service relations, than we have to understand that this loyalty has a completely different direction than the issues of wages. If a servant is not satisfied with his salary and he also tells this, it does not mean the violation of his sworn loyalty. Salary or working condition issues are in connection with his own potential, and he starts a strike to improve it. But taking part in a strike does not mean breaking loyalty for the state. Rules of closed systems usually do not recognize – or do not want to recognize – that civil service relations create not only public law relation system, but certain private law demands as well.⁹ The officer would like enforce his own personal rights. Essentially, we can talk about the conflict of public and personal interests in which the enforcement of personal interests should be allowed, but in a way that does not hurt public interests. Due to these, in my opinion strike can be allowed with appropriate restrictions.¹⁰

To fulfil the investigations mentioned above, it is necessary to get acquainted with the general character of strike, for which international approach is necessary. In the frames of international aspects, it is necessary to study the regulations of the EU, the ILO, the European Social Charter and the exercise of different countries as well.

2. General character of the right to strike in the mirror of international law

On the level of the European Union, one of the practical aspects connecting to the exercise of the right to strike set in the 27th point of the preamble of Rome II. According to the text of this Regulation the definition of strike and walkout differs by each member state, so internal national rules of the member states should be applied when judging strikes. The general principle of the ordinance in order to protect the employees’ and employers’ rights and obligations is that the law of the country in which the organized action happened should be applied in case of a strike.¹¹ Article 9 of the ordinance, which is about the damage caused by the employees’ and employers’ organized actions, also connects to this general principle.

In this case the affected country's law is applied or a collective labour action happens. The European Union does not deal with the regulation of collective labour law, and so especially the regulation of the right to strike based on the Treaty on Functioning of the European Union (TF EU). These are left for the member states. However, there are some cases, when the judgement of collective labour law issues - and so the exercise of the right to strike - requires a higher level than the national one. Hantel also emphasizes that the judgement of cases in which strike and any other means of work fight are against employers from different EU states is under the scope of the EU. This is originated from the basic freedoms of the Union.¹² Namely, strike can be considered as the point of impact of the freedom for work and the free flow of capital. Primarily, I mean the right for work under the employees' freedom.

On EU level, strike has been approached from such a negative aspect that it has been considered to be a law limiting rule.¹³ We can see that this point of view has changed somewhat if we review the articles of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR). Articles 27-28 deal with collective labour law issues. The approach is interesting that these rights can be found in the "Solidarity" chapter of CFR. Article 27 highlights the employees' right for information and consultation, while Article 28 emphasizes social dialogue and the right to strike. From this aspect, strike is a positive right. CFR highlights that employees have the right to act together - including strike - to protect their interests in case of a conflict of interests. C-438/05 decision by the Court of Justice of the European Union (Viking case) was necessary for the development of this aspect. In its decision the Court of Justice (Curia) emphasized that these collective actions are limiting on the basis of Article 43 of the contract creating the European Economy Community. These restrictions can generally be justifiable by such arguments based on public interests as the protection of employees, if it is appropriate to reach a certain goal.¹⁴ Here we can talk about a necessary and acceptable restriction.

The EU's legal rules about strike give half of the international interpretation; the other part is the fourth point of Article 6 of the European

Social Charter. Strike is interpreted as part of the right for collective bargaining by the Charter. Strike is considered to be some kind of instrument of action which assures the fulfilment of collective agreements having been concluded. However, two things must be added to this. On the one hand, as Article 5 of the Charter makes a restriction in case of police and armed forces, it is worth considering the restrictions when exercising social dialogue and the right to strike. On the other hand, during the interpretation of these restrictions the related instructions of the International Labour Organization (ILO) should also be considered, as they are the basis of the Charter's instructions. The ILO's conventions dealing with labour relations have never referred to the exercise of the right to strike textually.¹⁵ This situation can be illustrated mostly by the essence of a decision made by the Supreme Court of Canada¹⁶: "In legal texts, constitutionally accepted guarantees of the right to strike, but which are especially related to the freedom of association, are drawn up."¹⁷ This can be also found when interpreting the ILO conventions, since the freedom of association is the right of coalition in a defined and protected explicit way, and the protection of the right to strike is derived from this implicitly.

This interpretation has been expanded by the ILO in the Final Report published in 2015 in connection with the ILO's convention No 87 (CO87).¹⁸ The point of view about employees cited in the Final Report has not changed. So, the right to strike has been interpreted as a fundamental right which can speed up processes between the parties, since employees usually do not have enough time to wait for the end of long negotiations (because of livelihood causes), and sometimes immediate intervention is necessary. The employers' representative says that the issue is not solved and it will not be on a long-term, whatever, he acknowledges that even modifying the convention might be necessary in order to protect employees.

But the general polemics mentioned above has not brought breakthrough results yet. In CO87, the right to strike is still defined implicitly. But the fact that the right to strike could not be found in the text of the convention does not mean that ILO has not dealt with the

Table 1: Summarizing chart about the regulations of international documents on the right to strike ²¹

	UN		ILO	Council of Europe	
Legal source	ICCPR	ICESCR	CO87	ECHR	European Social Charter
Freedom of association	Article 22	Article 8	Full document	Article 11	Article 5
Right to strike	Exercise of the Human Rights Committee	Article 8 (1) (d)	Exercise of controlling authority	Enerjy Yapy-Yol Sen vs. Turkey	Article 6 (4)

definition and application of strike. The basic principles of exercising the right to strike were determined as early as 1952 by the ILO's Committee on Freedom of Association (CFA). This recognition came from the fact that strike could be a legal mean for employees and advocacy bodies to protect their economic and social interests. The CFA also recognized that strike was not only a social action, but

- also made it clear that this right was an actual legitimacy for employees and their organizations (trade unions, alliances and trade-union alliances);
- reduced the number of employee categories that can be debarred from exercising this right or can exercise it in a limited way;
- connected the exercise of the right to strike with the aim of the promotion, and protected economic and social interests;
- recognized that exercising the right to strike cannot cause punishment or prejudicial legal consequences.¹⁹

Similarly to the ILO, some legal resources of the Council of Europe define the right to strike implicitly. The articles of the European Social Charter have been reviewed, in which this right is defined also in a special explicit way. However, the European Convention on Human Rights (ECHR) does not draw it up so frankly. Article 11 of ECHR defines the freedom of assembly and association. According to this article, everybody has the right for the freedom of peaceful assembly and the freedom of cooperation with others. Restriction of this freedom is possible primarily in the case of the police and armed forces. But the explicitly defined right might be more powerful than the right to strike drawn up in the European Social Charter, since

contracting parties only acknowledge, but not warrant this right in the Charter.²⁰

However, judging strike is not only the competence of the organizations mentioned above. Article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) of the United Nations (UN) defines the freedom for association which also contains the right to strike implicitly. Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) acknowledges the right to strike being in accordance with a certain country's laws. (Table 1)

3. National determination of strike rules

It also reveals from the analysis of international rules that even if a document declares the right to strike, its content is not defined. Most documents refer to strike as a mean of collective legal practice. This solution is well reflected in Rome II and the UN's ICESCR. The latter says that the exercise of strike should harmonize with a certain country's law and order. To continue the analysis it is necessary to have a look at the national solutions as well. In Hungarian law, the definition of strike can be built up by straggling elements of the rule.²² The definition by József Radnay mentioned above also reflects this. But for our further investigations it would be worth to make a more detailed definition: "Strike is a group of employees planned cessation of work without the intention of terminating the employment, and the aim of which is promoting the employees' legal, economic and social interests."²³ Similarly to the Hungarian rules, the legal institution does not have a definition in the Belgian law as well.²⁴ The central element is the cessation of work, by which the employees' aim is to put pressure on the employer or a third person. Strike can

be started towards not only the employer, but a third person as well. The opposing party is not defined in the Hungarian law, but this does not mean that strike cannot be started against a third person. There have been more examples in Hungary when the addressee of strike was not the employer. The reason could be that employees did not know who the actual employer was, but it could be also possible in case of civil servants that strike is against the controller.²⁵ Similarly to these, partial or total cessation of work is also considered to be the essence of strike by the Slovakian regulation.²⁶ The specification of parties is set quite markedly in the Bulgarian regulation, since in the definition formed and been presented in the previously mentioned summary of the European Trade Union Institute (ETUI) presents strike as a conflict between employers and employees, and which conflict is in association with labour relations, social security and living issues. The Bulgarian legislator also adds that the right to strike is not limited to the trade unions, but other organised groups of employees can use it.²⁷ According to the Romanian law we can talk about the employees' conflict implemented by cessation of work originating from their collective free will.²⁸

It seems from the definition attempts of different countries that different elements are considered to be important in connection with the legal institutions. But this does not mean that the elements of strike not mentioned in the definition would not have important role. These elements always emerge from the whole regulation - not necessarily as a definition element, but as a principle. It can also be seen in the definitions of the studied countries that it is considered to be a collective labour law tool which has the task to implement the employees' common personal interests. Partial or total cessation of work is the mean of this. There are certain groups of employees on one side and generally the employer is on the other side, but not in all cases. However, it is not in the definition of the right to strike, but it can be clearly read from the legal context that strike primarily refers to the employees of the economic sector. In case of practicing strike, volunteering and free will occur as important basic principles.²⁹

But some groups of employees are completely excluded from exercising this right or their rights are limited. On the one hand, these limitations adjust to the guidelines defined by the ILO and the Council of Europe, primarily excluding police and armed forces from the range of eligibles. But legal regulations differ in every country and different employee layers will be debarred from exercising this kind of advocacy. The range of employees excluded or limited from the right to strike is also different in each country, because it fits to the countries' legal conception and presents different emphases in regulation. Despite the differences, the same conceptions can be discovered in the legal restriction. Deprived and limited workers are those who work in civil service. Some groups have public power, others do not. Primarily not the practice of public power is the issue in these cases, but their binding to the state. We usually talk about public service providers. This problem was raised in judicial petitions made by teachers working as officers in Germany. According to them, there is a difference between civil servants and public service employees.

In the followings, rules referring to special civil servants will be analyzed according to international legal rules at first, and then on the basis of Hungarian and national rights.

4. Civil servants' right to strike in international and different national laws

International rules which help to understand the right to strike have already been mentioned in the previous part of this study. But it has not been mentioned that the exercise of collective labour law legal institutions has limits. There are such limits in ILO CO87 and in the European Social Charter. According to these international documents, the exercise of rights can be excluded or limited in case of the members of the police and armed forces. It is not always completely clear what is included in this concept. The resolution of the Commissioner for Fundamental Rights about trade union and collective labour law at civil national security organizations is a good example in Hungarian law.³⁰ Most generally the protection of the state

and its citizens is the cause of limiting these rights of the armed forces and police.

Nevertheless, it is necessary to refer to the ILO CO151 and ILO CO154 to have the whole picture. These two conventions deal especially with labour relations of civil servants and reduce the weight of those limiting rules which have been defined by international norms. Based on the two cited conventions, we cannot talk about general legal restriction, or at least the aim was not this. In connection with public sector CO154 allows only that the nation-state should create special rules for the employees of the public sector. But it does not contain that the employees of the public sector should exercise only the right of consultation (collective negotiation).³¹ In comparison, Hungarian and national laws judge this condition quite strictly. The Constitutional Court explained in its decision 673/B/1990. AB that the right to strike is not a subjective right therefore it can be limited referring to another constitutional fundamental right. The right to strike of civil servants or even the armed forces or workers of justice service is included in this group.

The practice of the European Social Charter should be highlighted in connection with civil servants. Now we will study shortly the cases of *Baykara vs. Turkey* and *Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkey*³² and then we will refer their essence to the Hungarian rules.

In case of *Baykara vs. Turkey* the Turkish Supreme Court terminated the collective contract with the trade union of public service employees. The termination happened by retroactive effect referring to a Supreme Court decision made in 1995. Affected by this case, the European Court of Human Rights (ECHR) in Strasbourg supervised its own earlier viewpoint and acknowledged collective labour law practice as a fundamental right. This decision opened the way for the case of *Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkey* when the Turkish Prime Minister's department responsible for public sector prohibited for the employees of public sector to participate in that one-day strike in which the concerned trade union had also expressed its participation. More leaders of the trade union participated in the strike, for which they got disciplinary punishment. This decision and the description of the prohibition were appealed

court. The ECHR made its decision in 2009. It said that the right to strike was not an absolute right so it could be limited. But the issue of proportionality is an important viewpoint here as well. Judging by the court, the decision prohibiting strike had been too restrictive. However, these do not mean that the right to strike could not be limited legally, but not in general. Of course, some groups of officers can be pulled out, but strike cannot be banned generally with respect to the whole layer of public service employees. As Edit Kajtár says when analyzing these cases, not the existence of strike in public sector is the issue, but its limitations.³³

It is clear that issues referring to the right to strike - like constitutional rights - usually depend on proportionality. It also played an important role in the case of *Satilmis and Others vs. Turkey*. In this case, customs officials had had slowing strikes more times. This meant loss of income for the state who wanted to recover it from customs officials based on the judgement of the Turkish Court. The ECHR stated that in this case the trade union had decided to start a strike, it had informed the state about it and the customs officials had exercised their rights related to peaceful assembly and enforcement of interests. According to these the state's behaviour was illegal, since it could not prove that the officials would have had any other means to express their opinions peacefully.

It can be concluded that the prohibition of right to strike affecting the whole public sector is not feasible in the mirror of international law's case law. This was recognized by the Belgian legislator as well who did not exclude any segments of the public sector among limitations. However, he definitely mentioned in the regulation that public services should be provided, even in a limited way. The issue of proportionality comes to the fore here as well, since the exercise of the right to strike should be proportionate: it cannot limit others fundamental rights, neither by the aim to be achieved, nor unnecessarily.³⁴ The Slovakian solution defines it more concretely than the Belgian rules. Differently from the Belgian regulation, it does not talk about the possibilities of limitation only in general, but referring to employee groups. The Slovakian regulation shows us that when we

talk about the public sector's right to strike, it is about narrowing and excluding the personal scope of strike law. It is not a special case. Most Central- and East-European countries follow this practice. Based on these, the right to strike is limited by the Slovakian law in the cases of workers in nuclear power plants, oil rigs and oil pipelines, if life and health become endangered. Moreover, leading civil servants' right to strike is also limited.

As we can see, public service means two different things on national level in connection with strike and it occurs as two different limitation forms. One of these limitation forms is providing public services. Not all the regulations define clearly which service level should be provided to be sufficient. Primarily, certain services are assigned by the regulations. The Belgian regulation mentioned above marks a relatively narrow range. In comparison, the Bulgarian regulation ranks television service here as well. The other interpretation of civil service is – what has been already mentioned in this paper more times – the range of public service employees. Similarly to the Bulgarian regulation, there is a restriction for civil servants in the Hungarian and Slovakian rules as well. In Bulgaria, civil servants can strike only

figuratively.³⁵ Walkout is not part of strikes. This solution is similar to the case, when health care workers dressed in black in Hungary. By comparison, the regulation of civil servants is much stricter in Romania. Even symbolic strike is prohibited for soldiers, army's official staff and public officers.³⁶

It can be seen from these examples that how wide the scale of the right to strike and its limitations is. To understand Hungarian rules more precisely, it is worth comparing civil servants' possibilities with legal rules of strike in the surrounding EU countries.

As we can see in Table 2, rules referring to civil servants and public service employees are quite similar in Central-East-Europe. This similarity can be originated from their common political history and their similar future.³⁹ However, despite common roots and perspectives, numerous differences can be found. Such difference is that special rules are not included in a certain act or other laws in the national regulation, but in the agreement between trade unions and the ministry having been responsible for employing at that time. In the followings, I would like to present shortly the most important points of this agreement, summarizing the lessons of the previous part.

*Table 2: Strike regulations of civil servants and public service employees in certain Central-East-European countries*³⁸

Name of the country	Civil service relationship in which strike is limited or excluded
Austria	Those who work as a Beamte (official)
Croatia	There are special strike rules for policemen, health care workers, the Croatian railway company, and post and telecommunication sector. Special regulation fits to the constitutionally limited rules.
Slovenia	There are special rules for workers in the public sector and similarly for the members of police in order to protect public interests.
Slovakia	Senior civil servants' right to strike is limited.
Romania	Exercising the right to strike is prohibited for soldiers, the army's official staff and public officials.
Czech Republic	Special regulation prevails for the members of ambulance service and fire service, workers of disaster recovery, judges and public officials.
Poland	Strike is forbidden for workers of the internal security agency, internal intelligence service (AW), military intelligence service, Central Anticorruption Bureau, the members of police and army, prison administration, the chief administration of the Board Guard and the fire service. Similarly, employees of central state administration, court and prosecution are also not entitled to exercise the right to strike.
Hungary	Strike is forbidden at judicial authorities, the Hungarian Defence Forces, security and police authorities and at the civilian national security service. At state administrative bodies the right to strike can be exercised however special rules must be observed defined in an agreement made by the Government and related trade unions, but professional workers of National Tax and Customs Administration are not entitled to exercise the right to strike.

5. Civil servants' and public service employees' right to strike in Hungary

As it has been already mentioned more times in this study, the 3§ (2) paragraph of the Hungarian strike act says:

“There is no place for strike in case of judicial authorities, Hungarian Defence Forces, security and police authorities and the civilian national security services. In case of state administrative bodies, the right to strike can be exercised following particular rules fixed in the agreement between the Government and certain trade unions, but professionals working for the National Tax and Customs Administration are not entitled to exercise the right to strike.”

This means two things. The first one is that the ratio of other collective interest enforcing actions – such as demonstrations, open letters, and signature collections – is higher in these sectors.⁴⁰ The other one is that the limitation of strike rules refers to only the narrowly defined civil service and public service. But there are several personal groups in the narrowly defined civil service who can strike besides some certain rules. Employers working for companies providing public services may belong to them. In this case, providing “just sufficient” services is the only important obstacle of strike. “Just sufficient service” is not a convertible number, but it should be defined by each service type differently.

Public services are usually provided by companies responsible for the public service of work. Some of these companies are owned by the state or a municipal council in majority or completely. In this case employees working for employers in public ownership belong to the range of civil servants taken in a wider sense. Another significant type of public services is provided by civil servants. The common features of employees working for employers in public ownership and civil servants are that mostly the state is their employer and a service is typically provided for a third person. Since this mostly means providing public services, a defined level of these services should also be provided in the case of strike. The two kinds of interpretations of civil service having been explained meet at this point. One interpretation

is the limitation of the right of functionalists related to the state; the other is assuring continuous satisfaction of public necessities. Personal limitation just originates from that the continuous supply of public necessities should be provided on a certain level. This is such a personal limitation which is defined indirectly against the employees of public service companies. This limitation makes them similar with civil servants and public servants from the aspect of employment. So, from the point of view of the right to strike, they become a part of wider range civil service. But it must be added that both limitations of exercising the right to strike will be introduced, but it will be explained through the conditions of fulfilling “just sufficient services” at first, and then the agreement referring to civil servants.

5.1. “Sufficient service”

Accordingly, walkout affects citizens as external third persons. It is completely clear from the legislator’s logic that the argument between the employer and the employee cannot cause disproportionate harm for the customer. On the other hand, the aspect should be considered that it would be inequitable against the employer if the employees want to put pressure on him by stopping providing sufficient services for the citizens. So the demand can be understood, but implementation is not so simple. On the one hand, it is impossible to define a general measure in this case, since the parameters of public transport and water supply are different. So law does not define a measure, but let it be defined by different sector rules. There are some sectors where these measures have been defined, e.g. 66% of service is the sufficient level in public transport. The more complicated case is when the parties of a sector have not been able to or have not wanted to agree. If there are no defined measures, the parties should agree during the negotiations preceding strike. But thinking of it, it does not seem to be lifelike that the parties would be able to compromise during the prestrike period. It is more common that parties turn to the administrative and labour court to make it define measures and conditions of sufficient service. The resolution No 10/2013 by the Hun-

garian Labour College cited before explains that the court can make decision about the level and conditions of sufficient services only by taking a decision about accepting one party's proposal after investigating the proposals of both parties. The court decides on the issue in a non-contentious proceeding. Because of the short, five-days deadline of the proceeding it can be acceptable that – without an agreement – the parties should make a statement in front of the court about the level and conditions of sufficient services. The statement should be serious, professionally supported and fit to labour law principles (such as good faith, honesty, mutual co-operation obligation, purposeful exercise of rights). Although legally both parties can ask for specifying the level and conditions of sufficient service, since – without an agreement – the final court decision is the legal criterion of performing the planned strike, it is obvious that the party interested in having the strike should apply for a decision. So it is not enough to apply for court decision only in this range, but the application should completely fit to the requirements of applications.

A further issue is whether strike should be classified legal or illegal in lack of sufficient services. It is a general opinion that the definition of sufficient service can be found in §4. These all mean that - if we interpret the law strictly – only not having an agreement about the level of sufficient service does not make the originally legal strike illegal. The reason for this is the own reference system of the law.

If parties may succeed in agreeing about the sufficient service then what effects may it have on using the services? Kiss and Berke bring up the issue that if parties succeed in agreeing which turns to be insufficient in practice, then it is possible for a third person to have a demand.

Defining sufficient services is not simple anyway. Essentially it is such a specific issue in which it is not sure that the court has the appropriate tools for judging. Anywhere the level is defined, the Curia also admits that strike is such a fundamental right which cannot be made empty and latterly provided complete service cannot be required to be the criterion of sufficient service. However, strike usually stops in this phase, mainly if we mention that

there are such jobs where interpreting sufficient service is difficult. This means problems primarily in health care, education and social fields.

5.2. Characteristic features of strike agreement

Limiting and prohibiting the right to strike in the public sector is not a new thing. The possibility of this is derivable from the ILO and other European socio-political agreements as well. In some countries this regulation is less strict. In Hungary, there are differences in exercising law between the different segments of civil service. In case of public service employees providing sufficient services is the limitation. The situation of civil servants is much more controlled. Civil servants can strike only in that way and level which is allowed by the agreement between the Government and the trade unions. But this fact brings up more questions, especially as quite a small group of officers is civil servant because of legal changes. Interpreting the text of strike agreement this should not cause a problem, since the text sets clearly that the agreement refers to the staff of central and territorial, or settlement and territorial authorities. But it does not stop uncertainty, because the agreement uses the term of civil servant organically. Uncertainty is caused by terminological changes. A further narrowing fact is that it refers to only those trade unions which have signed the agreement. The question is whether this can limit the role of newly formed trade unions or not. In my opinion, yes it can. To initiate a strike, the officer of the trade union should prove that he has the authorization of the majority of civil servants to start the strike.

The main goal of strike is to promote economic and social interests of civil servants. This goal should also be considered in a solidarity strike, so they cannot be solidary with the strike demands of the economic sector.

A further interesting addition is that the conciliatory period before strike has two levels. The first is the local-official level. The second is the competent ministry, and in case of local management authorities conciliation on municipal level does not have a result. After

this there is a chance for real labour action, of course besides providing sufficient services which primarily means managing citizens' urgent problems.

As we can see, restrictions affecting civil servants are significant; moreover they are outdated and barely consistent with present terminology. Because legislation – in my opinion – has outsourced a significant part of officer layers from under the scope of the agreement⁴¹ by giving new status with a completely new name for some civil servants. That is what actually tightens significantly the Hungarian legal regulation, even in comparison with other Central-European solutions. Court interpretation of law will also be necessary to define the alignment points. But at this time, none of the trade unions have undertaken a test case about whether the definition of civil servants in the strike agreement should be interpreted broadly.

The form and content of the regulation bring up several similar questions which cannot be explained in these frames. But it is a fact that Hungarian civil service strike is under-regulated and proper guarantees are missing.

6. Summary

The right to strike can be evaluated as a part of the right to work, moreover, as an independent fundamental right. The regulation of strike has gone through a lot of things. All the stations of the development of collective labour law can be indicated by the development of rules. Quite long time has had to pass until it has become an approved right by the legislator. The emancipation of workpeople and labour movement was also necessary for this. This is, at least, partly elimination of the aspect that has formed the invisible casts in the society based on jobs. This was the change that made strike a general right for employees working in the economic sector. Then the demand for defining the personal scope of strike in a wider range came up. Some results of this intention occurred in the international regulation at first, primarily as a reference, then more openly. Affected by these, the right for work fighting has become available for some groups of civil servants. However, general principles always let national regula-

tion answer the question. Brief examination of certain European countries shortly was a good example for this. We could also see that certain nation-state ideas referring to the public sector are not so far from each other, nor the Hungarian. Of course, detailed analyses are necessary as well which I would like to carry out in another study. The aim of this present study is to be a general introduction as a first step of a research.

Notes

1 Berki Erzsébet: Sztrájk [Strike] 2.0, Dúra Stúdió, Budapest 2016. 65. o.

2 See more: Kenderes György: A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban [Analyzing trade union rights in Hungarian and international]

Miskolci Jogi Szemle [Miskolc Law Review], 2017/ 2. ksz., 256-266.; Vallasek Magdolna: A kollektív szerződés intézménye a román munkajogban [Collective bargaining in the romanian law], Miskolci Jogi Szemle [Miskolc Law Review], 2017/ 2. ksz., 653-62; Horváth István: Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság [Labor relation – questions of the regulation than and now], Miskolci Jogi Szemle [Miskolc Law Review], 2017/ 2. ksz., 202-212. o.

3 Ajtay-Horváth Viola: Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról, DIEIP, 2013/2, 1.

4 Radnay József: Munkajog [Labour Law], Szent István Társulat, Budapest 2000. 240. o.

5 Kajtár Edit – KUn Attila : Right to Strike: Hungary, in: Bernd Waas (ed.): The right to strike, Wolters Kluwer, Netherlands 2014. 285. o.

6 Részletesebben lásd: Bernd Müller: Arbeitsrecht im Öffentlichem Dienst, Verlag Vahlen, München, 1988, 7-9.

7 Itt azért érdemes kiemelni, hogy a nyílt rendszerekben is fontos értékek a lojalitás és a bizalom, de nem feltétlenül olyan szinten, mint a német és francia mintát követő karrierrendszerekben.

8 Tobias Armbrüster: Streikrecht für Beamte vor Gericht – "Die Loyalität wird mit dem Streikrecht nicht aufgekündigt", http://www.deutschlandfunk.de/streikrecht-fuer-beamte-vor-gericht-die-loyalitaet-wird-mit-694.de.html?dram:article_id=408504, 2018. IV.11.

The sentence cited above is related to an assertion of a second hearing before the Bundesverfassungsgericht on 17 January 2018 concerning the right to strike of teachers in civil service status. I have not found any more information about the decision yet.

9 K.M.C. v. Hungary

10 The Bundesverfassungsgericht in its judgment of 12 June 2018, took a different view. I would like to publish a later study on this analysis. For more information on the constitutional law of the strike in Hungarian : Rác Zoltán: A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében [The role of the strike in the mirror of the Fundamental Law], Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2., 2012, 569-575. o.

11 Martin Henssler: Arbeitsrecht der Europäischen Union, Martin Henssler (Hrsg.) – Axel Braun (Hrsg.): Arbeitsrecht in Europa, OVS Verlag, Köln 102. o.

- 12 Peter Hantel: *Europäisches Arbeitsrecht*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2016, 283.
- 13 José María Miranda Boto: The competence of the EU concerning the right to strike, *Hungarian Labour Law* 2016/2. 5. o.
- 14 Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez [Commentary on the Labor Code]*, Wolters Kluwer, Budapest 2017. 37. o.
- 15 Bernard Gernigon – Alberto Otero – Horacio Guido: *ILO principles concerning the right to strike*, ILO, Genova 2000, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf, 2018. IV. 11., 8.
- 16 Urwana Coiquad – Michel Coutu: *Streikrecht hat Verfassungsrang*, AuR, 2018/4. 194-196. o.
- 17 Klaus Lörcher: *Der Arbeitskampf im internationalen Kontext*, 10. HBS Forum, 3.5.2015 Berlin (slideshow presentation)
- 18 Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level (Geneva, 23–25 February 2015), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_349069.pdf, 2018. IV. 11.
- 19 Grenigon – Otero – Guido: i.m. 11. o.
- 20 Kajtár Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében*, PhD értekezés, Pécs 2011. 64. o.
- 21 Lörcher: i.m. 5. o.
- 22 Kajtár – Kun: i.m. 285. o.
- 23 Base of the definition: *Definíció alapja: Kajtár – Kun: i.m. 285. o.*
- 24 Wiebke Warneck: *Streikregeln in der EU 27 und darüber hinaus – Ein vergleichender Überblick*, ETUI-REHS aisbl, Brüssel, 2008, 14.; Prugberger Tamás – Nádas György: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, Wolters Kluwer, Budapest 2015. 171. o.
- 25 Berki: i.m. 21. o.
- 26 Fabian Fridrich – Markus Lippmann – Birgit Müller – Dirk Wasmuth: *BayME – Schriftenreihe Internationales Arbeitsrecht Band. 02*, BayME Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e. v., München 2004. 41. o.; Jana Markechová – Katarina Kimanová: *Arbeitsrecht in Slowakei*, Martin Henssler (Hrsg.) – Axel Braun (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, OVS Verlag, Köln 1380-1381. o.
- 27 Warneck: i.m. 16.; Radostina Ivanova: *Arbeitsrecht in Bulgarien*, JOR, 2017/2. 282. o.
- 28 Warneck: i.m. 58.; Vallasek Magdolna Márta: *Gondolatok a román munkatörvénykönyv módosítási tervezetéről [Thoughts on the Draft Amendment to the Romanian Labor Code]*, *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny [Hungarian Journal of Jurisprudence in Romania]* 2005/1, 69.; Ute R. GOTHA: *Arbeitsrecht in Rumänien*, Martin Henssler (Hrsg.) – Axel Braun (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, OVS Verlag, Köln 1172-1173. o.
- 29 Florian Benz – Jörg Böcker – Alexander Dubon – Thomas Prinz – Dirk Wasmuth: *BayME -Schriftenreihe Internationales Arbeitsrecht Band 03*, BayME Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e.V., 31.
- 30 Case AJB-2047/2016.
- 31 Dr. Pajcsicsné dr. CSóré Erika: *A rendvédelmi dolgozók sztrájkhoz való joga*, In: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Dr+Pajcsicsn%C3%A9+dr+Cs%C3%B3r%C3%A9+Erika+-+A+rendv%C3%A9delmi+dolgoz%C3%B3k+sztr%C3%A1jkhoz+val%C3%B3+joga/34a94f95-339a-4a9c-ad43-afa801355fdd?version=1.2&download=true>, 2018. IV. 12., 2.
- 32 See mor from the turkish labour law: Tankut Centel: *Introduction to Turkish Labour Law*, Springer International AG
- 33 Kajtár: i.m. 70. o.
- 34 Warneck: i.m. 15. o.
- 35 Warneck: i.m. 16. o.; Ivanova: i.m. 282. o.
- 36 Fabian Fridrich – Markus Lippmann – Birgit Müller – Dirk Wasmuth: *BayME – Schriftenreihe Internationales Arbeitsrecht Band. 02...41.*; Jana Markechová – Katarina Kimanová: i.m. 1380-1381. o.
- 37 Niels von Redecker: *Das polnische Beamtenrecht*, Peter Lang Frankfurt am Main 2003
- 38 The table is the result of own data collection. It served as a source for the table: WARNECK: i.m. és Martin HENSSLER (Hrsg.) – Axel Braun (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, OVS Verlag, Köln i.m.
- 39 Klaus Roth: *Arbeit im Sozialismus – Arbeit im Postsozialismus – Einführung*, Klaus Ruth (Hg.): *Arbeit im Sozialismus – Arbeit im Postsozialismus Entdeckung zum Arbeitsleben im östlichen Europa*, Lit Verlag, Münster 2004. 13-16. o.
- 40 Berki: i.m. 10.
- 41 I can agree with the aspect, that what I represent is debatable, but if we look at not only the changes in terminology, but also the change in the direction of legislation, outsourcing is clear.

Dr. Mészáros Ádám Zoltán
bíró, PKKB

Az új típusú kábítószeres értelmezési kérdései az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.14.) számú határozata kapcsán

I. A kábítószer piac új fejleményei

A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (továbbiakban: megfigyelőközpont) a 2013. évről közzétett európai kábítószerjelentésében már konstátálta, hogy a kábítószerhelyzet átalakulóban lehet, és a megjelenő „új” problémák komoly kihívások elé állítják a jelenlegi szakpolitikai és gyakorlati modelleket. Ennek az Európában és azon kívül máig ható jogalkotási és jogalkalmazási problémát felvető helyzetnek az oka közismert, mind a tiltott kábítószeres piacán, mind a nem ellenőrzött anyagok között olyan új szintetikus kábítószeres és használati minták jelentek meg, melyek sok esetben több anyag keverékét tartalmazzák, így kevésbé ismert kémiai csoportokba tartoznak és azzal a céllal készültek, hogy utánozzák az ellenőrzött kábítószeres hatásait. Az EU korai előrejelző rendszeréhez 2012 óta egyre több bejelentés érkezett ezeknek az összefoglaló nevükön új pszichoaktív anyagoknak (new psychoactive substances) a megjelenéséről, melyeket a hétköznapi szóhasználatból dizájner drogokként is ismerhetünk. Ezen innováció létjogosultsága azon az egyszerű felismerésen alapult, hogy ezidáig a kábítószer elleni küzdelem jogi keretei nagyjából konstans, jól ismert vegyületek körében zajlottak, azonban ez a fajta specifikáció az ellenőrzetlen és az egészségre az ismert kábítószereshez hasonlóan legalább annyira ártalmas anyagok irányába joghézagot jelentett. Mind a keresleti, mind a kínálati oldal (utóbbi esetben elsősorban a szervezett bűnözés) ezért érdekelt volt

abban, hogy akár kisebb mérvű kémiai változtatásokkal, a már ellenőrzött kábítószeres hatásait megtartva vagy azokat tovább fokozva büntetlenül, de legalábbis nehezebben ellenőrizhető módon a kívánt hatást tartalmazó anyagok a fogyasztókhoz eljussanak.

Az utóbbi évek európai kábítószerjelentéseit vizsgálva megállapítható, hogy jelenleg az újonnan felismert anyagok összesített száma alacsonyabb, mint a korábbi években, de így is átlagosan hetente jelentenek be egy új típusú kábítószeres, a megfigyelőközpont 2016. év végére több mint 620 új pszichoaktív anyagot kísért figyelemmel az európai kábítószerpiacon. Látható, hogy ezen a területen gyors a fejlődés, gyors ütemben jelennek meg az új anyagok, kínálatuk és forgalmazásuk főként az online szférában bonyolódik nehezen ellenőrizhető módon. A fenti jelentésekből az is megállapítható, hogy az új pszichoaktív szeres leggyakrabban lefoglalt csoportját a szintetikus kannabinoidok és szintetikus katinonok jelentik, ami tükrözi a kannabisz és a stimulánsok iránti viszonylag nagy keresletet, melynek veszélye abban áll, hogy farmakológiai és toxikológiai adatok hiányában a használat hosszú távú következményei nehezen kiszámíthatók, sőt ezen szeres némelyike klinikai beavatkozást igénylő problémát idézett elő és halálesetek is előfordultak már.

A hazai büntető jogalkotás a fenti jelenségekre a többi európai országhoz képest meglehetősen gyorsan reagált, hiszen már a korábban hatályos a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 2012. március 1. napjától hatályba lépő módosítása új tényállásként rendelte büntetni aki új pszichoaktív anyagot az országba behoz, onnan kivisz, vagy az ország területén átvisz, valamint ha ilyen anyagot előállít, kínál, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik. Így első lépcsőben a kínálati oldal elleni fellépés lehetőségét teremtette meg a jogalkotó. A hatályos Btk. (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény) 2014. január 1. napjától eszközölt módosítása azonban már koncepcionális szinten újította meg az új pszichoaktív anyaggal visszaélés bűncselekmény tényállását, ugyanis a kábítószerrel elkövetett bűncselekmények mintájára való átalakításról döntött a jogalkotó. Ahogy a miniszteri indokolás kifejtette a korábbi szabá-

lyos szerint szemben a kábítószerrel elkövetett visszaélésekkel, az új pszichoaktív anyagok esetében a megszerzés és a tartás nem minősült bűncselekménynek, így az a személy nem volt felelősségre vonható, aki nagyobb mennyiségű anyagot tartott magánál. Ezzel az új pszichoaktív anyagok vonatkozásában az elkövetési magatartások és azok minősítési rendszere a kábítószerrel elkövetett cselekményekkel szinte egyező módon került megfogalmazásra (eltérés egyedül az enyhébb büntetési tételkeretekben érzékelhető, illetve a jelentős mennyiségre történő elkövetés nem került szabályozásra), ami a kábítószerrel és az azzal egy tekintet alá eső anyagok egységes büntetőjogi szabályozásának helyeselhető igényét juttatta érvényre.

E körben azonban fontos kiemelni, hogy az új pszichoaktív anyaggal visszaélés ún. tranzit tényállásként szolgál a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények tekintetében. Az újabb pszichoaktív szerek megjelenésekor ugyanis hosszabb eljárás (kockázatértékelés) eredményeként a jogalkotás egyedül aktusokkal (módosításokkal) szélesíti a kábítószer fogalmának hatókörét.¹ Mindaddig, amíg erre nem kerül sor, az adott vegyülettel kapcsolatos tényállás-szerű magatartások enyhébb büntetési tételkeretek között javarészt új pszichoaktív anyaggal visszaélés bűncselekményként bírálhatók el, amely megoldás nem - a büntetőjogtól egyébként elvárt - állandóság igényét, hanem a jogalkotás folyamatos lépéshátrányát és lépéskényszerét, azaz átmenetiségét tükrözi.

Mindemellett a fenti jogalkotási koncepció sajátja, hogy bizonytalan hatásfokú szintetikus vegyületeket kíván a szabályozás egy relatíve egzakt mennyiségi adatokra építő tényállásba implementálni, ami a jogbizonytalanság problémáját eleve felveti. Figyelemmel arra, hogy a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények minősítési rendszere elsősorban az adott cselekmény vonatkozásában megállapítható kábítószer mennyisége szerint alakul, a Btk. az értelmező rendelkezések között (461. § (1)-(3) bekezdései) a tiszta hatóanyag tartalmának tömege (vagy a növényegyedek száma) alapján konkrétan számszerűsített mennyiségét veszi figyelembe egyes, régebb óta ismert kábítószereknek. Ezzel szemben az új szintetikus anyagok vonatkozásában a törvény (461. § (4) bekezdés) a mennyiség meghatározásakor a

„hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagjának” valahányszoros mértékével számol, ami a hazai judikatúrában jogértelmezési problémák forrását képezi, mely alkotmányossági aggályokat is felvető kérdéskör tárgyában az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.10.) számú friss határozatában fejtette ki ezzel kapcsolatos álláspontját.

Jelen dolgozat a fenti Ab. határozatban foglalt megállapításoknak a gyakorlatra vonatkozó hatásait és a támadott jogszabályi rendelkezés értelmezési kérdéseit kívánja számba venni, különös tekintettel a jogbiztonság követelményének szempontjából. Emellett szükségesnek tartom megvizsgálni az új típusú kábítószerrel szabályozásának lehetséges metódusát, figyelemmel a külföldi megoldásokra is.

II. Történeti áttekintés

Hazánkban a kábítószerrel visszaélés bűncselekmények tekintetében a mennyiség, mint minősítő körülmény meghatározásáról az 1961. évi Büntető Törvénykönyv módosításáról és kiegészítéséről szóló 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 44. §-a rendelkezett, azzal, hogy a jelentős mennyiségre elkövetett kábítószerrel visszaélést súlyosabban rendelte büntetni. A jogszabály miniszteri indokolása azon gyakorlati tapasztalatra hivatkozott, miszerint a tárgyalt bűncselekményt gyakran nagy mennyiségű vagy értékű kábítószerrel követik el, azonban az üzletszerűség nem mindig állapítható meg, ezért szükséges volt ezen súlyosabb elbírálását igénylő eseteket kiemelni és külön szabályozni. A jelentős mennyiség meghatározásának kérdését az indokolás elsősorban szakértői kompetenciának tekintette, figyelembe véve a forgalomban rendelkezésre álló készletek nagyságát és az egy személy részére szükséges adagot. A jelentős, valamint az 1978. évi Btk. hatálybalépésével a csekély mennyiség (mint privilegizált esetkör) fogalmát azonban nem túl szerencsés módon a Legfelsőbb Bíróság határozta meg jogszabályi definíció hiányában, előbb büntető elvi állásfoglalásban, majd büntető elvi döntésben.

Ennek megfelelően a Bk. 513. számú, illetve 75. számú állásfoglalás a jelentős mennyiség fogalma alatt az átlagos kábítószerélvező mint-

egy egy évi fogyasztásának megfelelő mennyiségű kábítószerértette², amely megoldás véleményem szerint a hatályos (Btk. 461. § (4) bekezdése szerinti) megfogalmazáshoz meglehetősen hasonló módon kevésbé egzakt, relatív szempontrendszerrel feltételezett. Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság VI. számú büntető elvi döntésében határozta meg a joggyakorlat számára a jelentős és csekély mennyiségű kábítószer fogalmát hosszú időn át.³ Eszerint jelentősnek az a mennyiség volt tekinthető, mely sok ember – legalább tíz személy – életének vagy egészségének veszélyeztetésére alkalmas mennyiségű kábítószer. Míg csekélynek számított ha az egy személyre vonatkoztatva gyógyszerként is alkalmazott kábítószerreknél az egy alkalommal kiadható gyógyszer mennyiséget nem haladta meg. A gyógyászatban nem használt (fel nem írható) kábítószerreknél a mérgezést okozó mennyiséget el nem érő mennyiség volt tekinthető csekély mértékűnek. Utóbbi meghatározások vonatkozásában így már megfigyelhető volt némi objektív elem megjelenése is. Fentiek tekintetében koncepcióváltásként értékelhetjük a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény 83. §-ának rendelkezését, amely már jogszabályi szinten (a Btké.-ben) rögzítette az egyes kábítószerfajták konkrét mennyiségi mértékét és rendezte azon kábítószeres kérdését is, melyeket a törvény értelmezési köre nem érintett. Ahogy a miniszteri indokolás kifejtette, a törvény a morfinhoz (mint egy konkrétan meghatározott körből, szakértői alapon kiválasztott kábítószerfajtához) képest állapította meg a csekély és a jelentős mennyiségét mindannak a kábítószernek, amelyeknek ritka előfordulása miatt nem indokolt külön szabályozni. E tekintetben csekély mennyiségűnek számított a kábítószer ha a tiszta hatóanyag-tartalmának élettani hatása legfeljebb 0,9 gramm morfinbázis élettani hatásával megegyezett, míg jelentősnek, ha a 18 grammot fentiek tekintetében meghaladta ez a mérték. Álláspontom szerint a szabályozás javára írható, hogy a korábbiakhoz képest objektív és természettudományos módszerrel alátámasztható módon kívánta a kábítószeresekkel kapcsolatos bűncselekmények mennyiségi kérdését rendezni. A morfin élettani hatása szerinti közös nevező ugyanis kiszámíthatóbb szempontrendszerrel jelentett a judikatúra és a

szakértők számára is. Erre példaként szolgálhat, hogy a büntetőjogi kodifikáció során a tárgykörben megjelent tervezet a korábbi szabályozás megoldását tartotta volna fenn.⁴ Természetesen érdemes figyelembe venni, hogy ezidőben a kábítószer piacon nagyságrendileg kevesebb és jobban behatárolható szertípus volt jelen.

Az új típusú kábítószeres elterjedése azonban jogalkotási kényszerrel generált. A hatályos Btk. előestéjén ugyanis már egyértelművé vált, hogy a morfinbázis élettani hatásának alapulvétele – a szakértői szerv tájékoztatása szerint – egyéb anyagok tekintetében bizonytalan jogalkalmazói gyakorlatot eredményezhet. Ezen problémára adott jogalkotói válasz illetve annak módja úgy vélem egyfajta visszatérésként értékelhető a hazai mennyiségi kérdés szabályozásának a kezdeteihez, azzal, hogy a Btk. értelmező rendelkezései között elhelyezett, a „hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagja” fentebb már említett meghatározása az új anyagok vonatkozásában tudományos és jogi szempontból is kevésbé egzakt iránymutatást ad.

III. A hatályos szabályozás kritikája és az Alkotmánybíróság tárgykört érintő döntése

Véleményem szerint a maihoz hasonló, bizonytalan, ki nem fejtett jogi fogalmak korábbi használata egy olyan folyamat részét képezte melynek kezdetén szakértői szempontból a kábítószeres jellemzői és hatásának vizsgálhatósága egyszerűbb feladatot jelentett, és amely folyamat a Btké. már említett rendelkezéseivel ért véget. A jelenlegi állandóan változó (kétségkívül kevésbé egzaktól a konkrétabb közös nevező felállításáig) úgy vélem nem alkalmazható anélkül, hogy az ne járjon konstans módon a jogbiztonság sérelmével.

Ezen álláspontot látszanak alátámasztani a jogirodalomban megjelent vélemények és szakértői állásfoglalások valamint a joggyakorlatban felmerült értelmezési problémák is erre engednek következtetni. Szakértői szempontból Csesztregi Tamás szerint a Btk. 461. § (4) bekezdésének alkalmazása a gyakorlatban

azért jelent kihívást mert a piacon megjelenő új, korábban nem ismert hatóanyagok esetében nem áll a szakértő rendelkezésére megfelelő referencianyag, amellyel az ismeretlen komponensre kapott vizsgálati eredmények összevethetők lennének. A kábítószereseknek azonosítására ugyanis ismert kémiai jellemzőknek (mintáknak) az összevetésén alapszik. A szerző álláspontja szerint, az újonnan megjelenő anyagok vizsgálata szükségessé teheti új technikák, vizsgálati módszerek kifejlesztését, ami jelentősen megnövelheti a feladat időigényét.⁵

Ráadásul a tárgyalt fogalom jogi szempontból is nehezen értelmezhető. Ha a hozzá nem szokott fogyasztó fogalmának meghatározására kísérletet szeretnénk tenni, akkor annak lehetséges támpontját a negatív jellegű megfogalmazása képezi, ugyanis az implicite feltételezi a hozzá szokott fogyasztó (kábitószerfüggő) meghatározásának lehetőségét. Korábban az 1978. évi Btk. privilegizált esetkörként kezelte a kábítószerfüggő személy (mint *delictum proprium*) által elkövetett kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményeket, mellyel a hatályos büntetőkódex - véleményem szerint helyesen - szakított. A miniszterin indokolás ezt a korábbinál nagyobb jogbiztonságot jelentő szabályozás kialakítása érdekében tette, ugyanis a jogalkalmazói gyakorlat és szakértői kar nem tudott megnyugtató objektív szempontokat meghatározni annak eldöntésére, hogy ki számít kábítószerfüggő személynek, ugyanis egymásnak ellentmondó szakértői vélemények és ítéletek születtek. Elég ha csak megemlítem, hogy a tárgykört érintő iránymutatás, a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetnek 21. számú módszertani levele lehetőséget adott arra, hogy ha a szakkérdés véleményezése nehéznek bizonyul, a szakértő akként nyilatkozzon, hogy a vizsgált személy „valószínűleg kábítószerfüggő”, ill., hogy „nem valószínű kábítószer függősége.”, mely megfogalmazás használata önmagában is kiszámíthatatlan jogalkalmazást eredményezhet. Mindezek előrebocsátása után rögzíthető, hogy a jogalkotó azok után, hogy a kábítószerfüggő személy meghatározását jogbiztonsági aggályok miatt mellőzte a törvény szövegéből, az ilyen állapokra jellemző (jogi szempontból nem kellően egzakt) elemek hiányára épülő hozzá nem szo-

kott fogyasztó meghatározásával operál a Btk. értelmező rendelkezései között, ami nyilvánvalóan ellentmondásos megoldásnak tűnik. Hiszen ha pontosan tudnánk ki a kábítószerfüggő, azt is meg tudnánk határozni, hogy kit tekinthetünk hozzá nem szokott fogyasztónak és fordítva is.

Ezen elméleti fejtegetésen túl az eddigi gyakorlati tapasztalatok alapján szakértői szempontból sem egyértelmű ezen kifejezés pontos jelentéstartama, továbbá nem tisztázott az sem, hogy egy adott szerre vonatkozólag vagy hasonló hatásmechanizmusú egyéb szerre vonatkozólag is hozzá nem szokott fogyasztónak kell-e tekinteni az adott személyt a jogszabály értelmében.⁶ Ezen aggály alapját tovább látszik erősíteni az is, hogy a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló kódrendszer mentális és viselkedés zavarok közötti részében az egyes szerektől való függőséget egymástól függetlenül is megállapíthatónak tartja (inverz módon így a hozzá nem szokás kérdése is eszerint alakul).

Itt felmerülhet az a kérdés is, hogy ha egy adott szerhez hozzászokott az elkövető, mennyi idő elteltével lehet hozzá nem szokott fogyasztónak tekinteni, ugyanis ennek kezdete és a lefolyása időben behatárolt, a szer típusától nagy mértékben függ. A hatályos szabályozás értelmében ugyanakkor nem képezi külön vizsgálat tárgyát, hogy a terhelt kábítószerfüggő vagy sem, a mennyiség meghatározása szempontjából csupán viszonyítási pontként szolgál. Ugyanezen mezsgyén haladva számításba kell venni azt is, hogy biológiai alapon jelentős egyéni különbségek is lehetnek a hatást kiváltó adagok tekintetében. Így értelmezési kérdést vet fel a „hatásos adag” átlagos mivolta is. Konkrét törvényi meghatározás hiányában végtére is természettudományos eredményekre, megállapításokra vagyunk ezen mennyiségi tényező definiálása terén hagyatva. Az új típusú szerek folyton változó összetétele, valamint az idő rövidsége miatt a tudományos vizsgálatok és azok eredményeinek hiánya miatt a szakértők - sok esetben - nem tudnak megalapozottan állást foglalni az ilyen szerek szervezetre gyakorolt hatásáról és arról sem, hogy mennyit fogyaszt egy hozzá nem szokott fogyasztó átlagosan a kívánt hatás elérése érdekében.

Ezen mennyiségi definíció jogalkalmazói gyakorlatban felmerült értelmezési problémáját jól mutatja az alábbi bírósági döntés is.⁷ Az ügyben irányadó tényállás szerint a vádlottak azért találkoztak egymással, hogy II. rendű vádlott az átvett 9,75 gramm mennyiségű pentedron vegyületet tartalmazó port egy másik településen élő fogyasztóknak továbbértékesítse. A minősítés szempontjából döntő jelentőségű kérdésként merült a II. rendű vádlott által kereskedés céljából megszerzett kábítószer mennyisége, e körben azonban a kirendelt orvosszakértő akként nyilatkozott, hogy lefoglalt anyag pentedron-bázis tartalma a csekély mennyiség felső határát meghaladta, de ugyanakkor nem bizonyítható, hogy a jelentős mennyiség felső határát eléri.

Mint azt a szakértő kifejtette, az iránymutatást a Btk. 461. § (4) bekezdése tartalmazza, azonban a hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagjának megállapításához kísérleti és objektív tényadatokon alapuló joggyakorlat az ilyen jellegű kábító hatású anyagok vonatkozásában még nem alakult ki, ezért azokat az un. irodalmi adatokat tudta csak figyelembe venni, amelyek a fogyasztói tapasztalatokat rögzítik, internetes hozzászólások, bejegyzések formájában. Ennek fényében fejtette tehát ki a szakértő azt a legkisebb mennyiséget, amely az un. irodalmi adatok szerint egy fogyasztónál már hatást vált ki, figyelembe véve azt is, hogy minden embernél más-más módon jelentkezhethet az adott anyag hatása, illetve más-más adaggal érhető el az úgymond kívánt hatás, hasonlóan az alkoholhoz.

A bíróság végül kifejezetten a bizonytalan joggyakorlatra hivatkozva – és így a Be. 4. § (2) bekezdésében foglaltakat alkalmazva – mindkét vádlott esetében a legkedvezőbb mértéket vette figyelembe a hozzá nem szokott fogyasztó egyszeri hatásos adagja mértéke megállapítása tekintetében.

A fent vázolt jogalkalmazási és alkotmányos problémát felvető helyzetben a tavalyi évben két ügyben eljáró bíróság is a büntetőeljárás egyidejű felfüggesztése mellett a Btk. 461. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozók álláspontja szerint az előttük kábítószer birtoklásának és kábítószer kereskedelem

büntette miatt folyamatban volt büntetőeljárások során lefoglalt szintetikus cannabinoidok mennyiségi meghatározására vonatkozó azon jogszabályi rendelkezés, mely a hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagjának valahányszoros mértékét rendeli figyelembe venni, szemben más kábítószeres konkrétan számszerűsített mennyiségi meghatározásával alaptörvényellenes. Ennek indokaként az indítványozók előadták, hogy a támadott rendelkezés nem vagy kizárólag önkényesen értelmezhető, nem egyértelmű, ezért kiszámíthatatlan jogalkalmazáshoz vezethet, ami sérti a jogbiztonságot. Tehát az indítványozó bírák lényegében a nullum crimen/nulla poena sine lege certa azaz a pontos törvényi meghatározás követelménye és a határozatlan büntetőtörvény és jogkövetkezmény tilalmára vonatkozó büntetőjogi, alkotmányos rangú alapelv sérelmét látták megállapíthatónak, ezért szükségesnek tartották a nem egyértelmű terminológia pontosabb meghatározását, mivel a törvényhozó elmulasztotta megfelelő részletességgel rögzíteni bizonyos kábítószeres mennyiségi meghatározásának szabályait.

Az Alkotmánybíróság a 3284/2017. (XI.14.) számú bírói kezdeményezéseket elutasító AB határozatában utalva korábbi gyakorlatának azon részére, mely szerint a jogbiztonságot a jogállamiság nélkülözhetetlen részének tekinti kifejtette, hogy a régóta ismert összetételű kábítószeres tekintetében nem volt akadálya annak, hogy mennyiségüket a jogalkotó számszerűsítse a több évtizedes szakértők által is alakított gyakorlatra figyelemmel. Az indítványokkal támadott egyéb kábítószeres mennyiségi meghatározása esetében a jogalkotó pedig egy olyan absztrakt mércét alkotott, amelynek célja, hogy a különböző típusú és összetételű kábítószeres mindegyike esetén általánosan alkalmazható legyen. Ezen álláspont tehát egybevág a határozatban említett, az igazságügyi miniszter által is előterjesztett véleménnyel, mely szerint a kifogásolt fogalom konkrétan nem beazonosítható, általában a kábítószerhez hozzá nem szokott és orvos/egészségügystatisztikai szempontból átlagos tömegű, magaságú, egészséges emberre pszichoaktív hatást kifejtő mennyiséget jelenti. E megfogalmazás indokaként az Alkotmánybíróság hivatkozott a jogalkotás már a fentiekben említett lépéskény-

szerére, a gyorsan változó drogpiacon helyzetre és a mérce univerzális használhatóságára, valamint az átlagot a középpontba állító objektív meghatározás biztosítására, amely a mennyiségi meghatározások állandó módosításának is gátat szab. Kitért arra is a határozat ennek kapcsán, hogy a kábítószer mennyisége nem a konkrét elkövető személyes tulajdonságaitól, a kábítószer konkrét használati módjától függ.

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt norma által használt fogalom pontosabb jogalkotói meghatározására irányuló indítvány tárgyában kifejtette, hogy a jogállamiság alkotmányos elvéből nem következik, hogy kizárólag a részletekre kiterjedő szabályozási mód felel meg az egyértelműség követelményének. Sokszor éppen az általános jellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot, különös tekintettel a folytonosan változó életviszonyokra. Jelen esetben a testület értelmezése szerint olyan fogalmat használ a jogszabály, amely az erre kompetenciával rendelkező szakértők és bíróságok számára megfelelően értelmezhető, annak ellenére, hogy azt a jogalkotó részletesen nem határozta meg. A jogalkalmazók feladata tehát, hogy tartalommal töltsék ki a támadott rendelkezést, a természettudományos megalapozottságot szolgáló szakvéleményekre is tekintettel, egyfajta kezdeti alkalmazási nehézségnek aposztrofálva az indítványban foglaltakat. E körben utalt a határozat a Kúria jogegység megteremtésére vonatkozó feladatára és annak az újdonságból fakadó esetleges joggyakorlatban is testet öltő értelmezési bizonytalanság kiküszöbölésére szolgáló lehetséges eszközére.

A fenti döntés egyes részeinek elemzése előtt érdemesnek tartom absztrakt módon a jogbiztonság fogalmának büntetőjogi relációját alkotmányos nézőpontból röviden felvázolni, tekintettel arra, hogy maga az Alkotmánybíróság ezen alapelve hivatkozva fejtette ki álláspontját.

A testület már ítélezésének korai szakaszában a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban leszögezte, hogy a jogrendszerre vonatkozó alkotmányos normák érvényesítése a jogállamiság elvéből következnek, így az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek: a büntetőhatalom gyakorlásának alapja

jogállamban kizárólag az alkotmányos büntetőjog lehet, ami egyrészt tartalmi követelményt közvetít, másrészt a jogállamiságból eredő jogbiztonság a normatartalmat illetően formai követelmények érvényesítését is megköveteli.

A jelenleg tárgyalt jogbiztonság fogalom - az Alkotmánybíróság értelmezésében - az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.

Érdemes utalni arra, hogy a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a büntetőjog által védett jogtárgy és a szankcionált magtartás a jogalkalmazó számára határozotlan, világosan, és körülhatároltan kiderüljön (a 1026/B/2000. számú AB határozatban kifejtettek szerint).

Nagy Ferenc szerint a törvényhozó feladata e körben az, hogy a büntetendő magatartás illetve a jogkövetkezmények körét lehetőleg egzaktan állapítsa meg, e nélkül ugyanis a bíró az értelmezését csaknem állandóan változtatná, a törvényi tényállás a törvényhozási szférából megengedhetetlenül áthelyeződne a bírói szférába.⁸ Habár az analógia alkalmazásának lehetősége valós veszélyt jelent, generális nézőpontból elfogadhatjuk német szerzők azon álláspontját miszerint önmagában a határozatlan büntető törvény megléte hordozza a jogbiztonság sérelmének igazi kockázatát.⁹ Egyetértve Naggyal a jogbiztonság gyakorlati próbája szempontjából lényegi szempont, hogy határt kell tudni találni és szabni a még megengedhető, nem precíz meghatározottság és a megengedhetetlen határozatlanság között, amikor a határozatlanság már alkotmányellenes (alaptörvényellenes). E tekintetben az Alkotmánybíróság is döntő jelentőséget tulajdonít a bírói jogértelmezésnek, mint ahogy erre az alapul fekvő Ab. határozat is utalt. Tehát ha

az adott norma által megtestesített szabályozási keret, jogszabály-értelmezéssel még kitölthető tartalommal, alaptörvényellenessége nem állapítható meg, még akkor sem ha a sérelmezett jogszabály tartalma esetlegesen nyelvtani értelmezéssel tisztázatlan.

Az azonban megjegyezhető, hogy meglehetősen nagy mozgási szabadsággal rendelkezik az Alkotmánybíróság annak megállapítása területén, hogy az adott norma még a bírói mérlegelés segítségével kitölthető-e tartalommal vagy sem.

Rátérve az alkotmánybírói döntés egyes megállapításainak vizsgálatára, elsőként rögzíthető, hogy már a fogalom teleologikus értelmezésének segítségével felsejlik előttünk, hogy a Btk. 461. § (4) bekezdésének a kábítószer mennyiségére vonatkozó rendelkezése egy objektív szempontrendszer kívánt lefektetni éppenséggel egy ingoványos talajra. A jogalkotó tehát nem egy meghatározott terhelt egyéni tulajdonságainak vizsgálatát írja elő, hanem a gyakorlati tapasztalatok alapján levont általános mércét állít. Természetesen nem vitatható az egzakt jogi fogalmak használatára való törekvés, mint jogalkotási koncepció, főként a büntetőjog területén de csupán akkor ha az alapul fekvő élethelyzet ezt lehetővé teszi. Példának okáért az „ittas állapot” büntetőjogi fogalma esetében a szervezetben lévő szeszes ital fogyasztásából származó alkohol mennyisége alapján állapítható meg az ittasság ténye (a tényleges befolyásoltság, alkoholtűrőképesség stb. indifferens) ami orvosilag egzakt módon mérhető feltételrendszert tükröz. Tehát egyet lehet érteni a fenti határozat azon álláspontjával, mely szerint önmagában nem kifogásolható alkotmányosan az, hogy konkrét tömegmérték helyett egy absztrak mérce alapján került meghatározásra bizonyos kábítószeres mennyiségi mértéke.

De jelen esetben osztva Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat, ketős problémával állunk szembe, hiszen nincs egységes mérce a gyakorlatban, ráadásul a fogalmat a Btk. sem definiálja. Az új típusú kábítószeres esetében ugyanis az eddigi tapasztalatok alapján egy generális mennyiségi mérce (a hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagja) nem vagy csak annak büntetni rendeltetését követően jóval később határozható meg

szakértői szempontból (lásd például: 2018. január 1. napjától az AB-CHMINACA vegyület és más hasonló új típusú szer vonatkozásában 0,05 gramm tömegben került meghatározásra a csekély mennyiség felső határa, holott az előbbi kábítószer már 2015-ben megjelent a forgalomban). Emellett tévedés lenne azt hinni az Alkotmánybíróság interpretációjával szemben, hogy csupán egy új jogi fogalommal kapcsolatos kezdeti jogalkalmazói bizonytalanságról van szó. Ugyanis pro futuro borítékolható, újabb és újabb típusú vegyületek megjelenése, ahogy ezt Csesztregi Tamás szakértő kifejtette, a kémia kifogyhatatlan tárháza a kombinációknak, eszméletlen mennyiségű vegyületet össze lehet kombinálni, e körben felfogyhatatlan mennyiségű lehetőség van, mivel már picit változás a vegyület kémiai szerkezetében elég jelentős hatásváltozást tud okozni.¹⁰ Tehát objektív mérce vagy nem létezik, vagy az adott szer kriminalizációját követően csak jóval később állapítható meg, így az állandóan megjelenő új vegyületek léte szinte „garantálja” a bizonytalan jogalkalmazását, a jogbiztonság sérelmét.

Ezzel együtt, bár úgy gondolom ez kisebb súlyú probléma, a jogalkotó a fogalom tisztázásához semmifajta iránymutatást (értelmező rendelkezést) nem adott jogszabályi szinten, így elvi síkon kérdésként merül fel, hogy a sérelmezett fogalom a bírói jogértelmezés, mérlegelés lehetőségével részletes törvényi meghatározás hiányában kitölthető-e tartalommal, amit az Alkotmánybíróság többségi álláspontja, véleményem szerint tévesen igennel döntött el.

Alapvetés, hogy a jogdogmatika szabályozó, döntés előkészítő és problémafeldolgozó szerepe a jogalkotás szempontjából kiemelt jelentőségű a gyakorlatban, melynek funkciója Szabó András találó megfogalmazása szerint a pozitív jog alapján koherens rendszert alkotni, a jogi fogalmak logikailag ellentmondásmentes építményét megteremteni és a fogalmak jelentéstartalmát egyértelművé tenni.¹¹ Egy olyan eszköznek tekinthetjük, ami a bírót egy adott normának az eldöntendő eset tényeire vetíthető jelentésének feltárása során segíti. Ha a jogértelmezés eredménye az, hogy több jogszerű megoldás is kínálkozik az alapul fekvő jogkérdés megoldására, akkor a bíró azon hatalmát,

mely szerint választhat ezen lehetőségek között a bírói mérlegelés folyamatának nevezzük.

Jelen esetben azonban a bírói jogértelmezésnek nincs ésszerű tereuma, mert azon kérdés megválaszolása, hogy mennyi a hozzá nem szokott fogyasztó átlagos, hatásos adagja tisztán szakértői kompetencia, természettudományos ismeretek létét feltételezi a fogalom. Az e körben a testület által a bírói értelmezés lehetőségére utaló korábbi Ab. határozatok jogkérdések értelmezése tárgyában születtek, (például a bűncselekmény eredménye illetve célzata tekintetében)¹² ahol a rendelkezésre álló bírói gyakorlat valamint az oktatást célzó és tudományos szakirodalom jól eligazító orientációs pontokat alakított ki, tehát a tárgyalta problémakörrel nem összehasonlítható állásfoglalásokról van szó.

Lényegében az Ab. határozat álláspontja szerint nem is a konkrét fogalom vizsgálata esetében beszélhetünk a jogértelmezés lehetőségéről, hanem azután, hogy az orvosszakértő adatot szolgáltat arra vonatkozólag, hogy a hozzá nem szokott fogyasztó átlagos hatásos adagja mennyi, melyre tekintettel a mennyiségi fogalom „jog” értelmezését végzi el a bíró, ezzel egyenesen jogkérdéssé avanzsálva a tárgyalta kérdéskört. Egy a praktikumban ezzel egyező problémát felvető ügyben¹³ a bíróság a vádlat által tovább értkesítés céljából megszerzett kábítószeres mennyiségi meghatározását értékelte hasonlóan. A 2C-B vegyületet tartalmazó anyagok vonatkozásában ugyanis a szakértő a minősítésre is kihatóan eltérően fogalmazta meg a fenti kábítószer mennyiségi határait. A bíróság a rendelkezésre álló bizonytalan adatokra figyelemmel a vádlottak számára kedvezőbb szakértői megállapítást fogadta el jogértelmezési kérdés keretein belül. Álláspontom szerint ezzel ellentétesen téves az a jogirodalomban is megjelent felvetés¹⁴ miszerint ha a szakértő részéről kétséget kizáróan nem adható egy kérdésre válasz (a tudományterület jelenlegi eredményei alapján) akkor jogi kérdéssé válik a mennyiségi értelmezés. E körben szükséges utalni arra, hogy önmagában azon tény miatt, hogy egy a bűncselekmény minősítése szempontjából döntő jelentőségű fogalmat a Btk. tartalmazza, de az erre vonatkozó határozott definíció és szakértői állásfoglalás

hiányzik nem sorolható szükségképpen a jogalkalmazói értelmezés tereumába.

A jelen sorok írásakor hatályos Be. 99. § (1) bekezdése szerint ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, szakértőt kell alkalmazni. Úgy vélem ha a szakértő a tudomány állása (mint objektív tényező) miatt a témát érintő szakkérdésben kétséget kizáró véleményt nem tud előterjeszteni, attól még az szakértői kompetencia marad, ugyanakkor felvetődik a jogalkotó felelőssége a kellően át nem gondolt jogalkotási koncepció, a jogszabály szakmai tartalma kialakításának hiánya miatt.¹⁵ A jogalkalmazó ilyen szituációban tehát nem jogkérdésben dönt, hanem a Be. 4. § (2) bekezdésében foglalt alapelv alapján egyfajta kényszerpályán mozogva megállapítja a nem kellően egzakt szakértői véleményből a terhelt vonatkozásában legkedvezőbb értelmezési módot.

A gyakorlatban meglehetősen sűrűn fordul elő és ezt a határozat sem vitatja, hogy tág határokat adnak meg a szakértők a hatásos adag tekintetében, ami a testület érvelése szerint azért nem okoz problémát mert átlagos adagként lett meghatározva a fogalom. Így végeredményben arra a végkövetkeztetésére jutott a többségi vélemény, hogy ha a törvényesen beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg aggálytalanul egy adott mennyiség, akkor az „in dubio pro reo” elv alkalmazása alapján csak a biztosan megállapítható mennyiség szerinti minősítés lesz irányadó.

A probléma tehát akként ragadható meg, hogy a szakértői kompetencia és tudományos háttér hiánya arra ösztönzi a bírót, hogy rendszerszintűvé váljon a fenti elvre való hivatkozás, ami álláspontom szerint megengedhetetlenül határozatlanná teszi a bűncselekmény minősítésének kérdését, ezért ellentétes a jogbiztonság követelményével. Emellett úgy vélem eljárásjogi kritikaként az is megemlíthető, hogy ezen gyakorlat az anyagi igazság felderítésének igényét is csorbítja, ami a korábbi és megítélésem szerint a büntetőeljárásról szóló új törvény egyik alaptézise.

Előbbiekből következik az is, hogy mivel nem tekinthetjük jogkérdésnek az indítványokkal támadott fogalmat, nem lenne szerencsés ha szakkérdésben a Kúria próbálna meg iránymutatást adni akár a judikatúra akár a

szakértői kar számára. E téren a jövőben indokolt lehetne egy módszertani levél formájában rögzíteni az elemzett fogalom szakmai támpontjait, azonban egyelőre tudományos tapasztalatok hiányában ez a jogbiztonság sérelmének orvoslására kétséges kimenetelű lenne.

Egyebekben a határozathoz fűzött különvéleményben foglaltakkal ellentétben úgy vélem, hogy a vizsgált általános jogi fogalom definiálásának kevesebb jelentőség tulajdonítható. Kétségtelen, hogy ennek kodifikálása hasznos kiindulópontot jelentene a szakértők számára és egyértelművé tenné az objektív szempontrendszer érvényesítését, azonban ez a mennyiségi meghatározás területén kevésbé jelentene előrelépést. Mindezekre tekintettel véleményem szerint az indítványozók által kifogált rendelkezést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie, ugyanis az nem tesz eleget a jogbiztonság követelményének.

Végezetül érdemesnek tartom megemlíteni, hogy ha a fenti koncepciót szerinti mennyiségi meghatározását kívánja fenntartani a jogalkotó a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények körében, megfontolandó szempont lehet a fogyasztás céljából megszerzett vagy tartott kábítószer vonatkozásában, hogy az adott terhelt tényleges biológiai tulajdonságainak figyelembevételével kerüljön sor a hatásos adag megállapítására. Az objektív viszonyási pont alkalmazása terjesztői és beszerzői típusú magatartásoknál igazolható érv, ezzel szemben igazságosabb végeredményre juthatunk, ha a fenti két fogyasztói magatartás tekintetében egyénenként kerül meghatározásra a csekély mennyiség mértéke, ami adott esetben a Btk. 178. § (6) bekezdése szerinti enyhébb minősítést és elbírálást lehetővé teszi.

IV. Összegzés és javaslat

Összegezhető, hogy a büntetés mértékének differenciálása és így a minősítési rendszernek a kábítószer mennyisége szerinti felosztása nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel megfelelő szempontrendszerrel jelentett korábban, de a jelenlegi helyzetben a tárgyalt deliktum minősítési struktúráját részben más kritérium szerint lenne szükséges meghatározni.

Ha néhány európai ország szabályozási módját megvizsgáljuk e körben meglehetősen heterogén képet láthatunk. Lévén, hogy kábítószerrel kapcsolatos cselekmények büntetendőségéről van szó a szankció mértékének meghatározása az általam vizsgált legtöbb országban általában a terjesztői típusú magatartások körében mindig függ a kábítószer „milyenségétől” és „mennyiségétől”. Ott ahol ezen szempontok a fogyasztói magatartások vonatkozásában törvényi szinten nem jelennek meg a büntetés kiszabása során jöhetnek számításba enyhítő vagy súlyosító körülményként. Véleményem szerint ezen két tényező együttes alkalmazása a leggyakoribb módszere a minősítési struktúra felépítésének (lásd például: svéd, dán, olasz vagy spanyol megoldást).

Ez alól például kivételt jelent az Egyesült Királyságban a kábítószerrel kapcsolatos visszaéléseket szabályozó törvény (Misuse of Drugs Act 1971.), amely kizárólag a szertípus szerint differenciálja a büntetés mértékét. Ezen jogszabály az ellenőrzött kábítószereket három csoportba (A, B és C jegyzék) osztva rendszerezi és a két elkövetési magatartást (birtoklás és terjesztés) aszerint rendeli büntetni, hogy azokat melyik kábítószer tekintetében tanúsították az elkövetők.¹⁶

Úgy vélem nem vitatható, hogy az új típusú szerekkel kapcsolatos visszaélésszerű cselekmények pönalizálása szükséges, hiszen a közegészségre legalább ugyanakkora veszélyt jelentenek mint a „hagyományos”, a gyakorlatban jól ismert kábítószerek. Ugyanakkor a folyton megjelenő, változó hatásfokú és összetételű anyagok valós veszélyét kiszámíthatatlanságuk adja, ezért a jogalkotó legjobb szándéka ellenére sem konzerválható az eddigi szempontrendszer. Jelen dolgozat tárgyát illetően, a hazai gyakorlatban felmerült problémák megoldása során akkor járnánk el helyesen, ha a külföldi példákhoz hasonlóan az új típusú szerek esetében együttesen figyelembe venné a jogalkotó a veszélyességüket és a lefoglalt mennyiséget. E tekintetben a kábítószerek több fokozatú osztályozása során az emberi egészségre való ártalmasságot, valamint a hozzászokás esélyének fokát lenne szükséges számításba venni, akár a fent említett brit három súlyossági fokú rendszerhez hasonlóan. Erre jó alkalmat adhat a már ismertetett vonatkozó

szabályozás szerint az új pszichokatív anyagok tekintetében kötelezően elvégzendő kockázateértékelés folyamata (melynek időtartama indokolt esetben tovább tarthatna). Míg ehhez kapcsolódóan a lefoglalt kábítószer mennyisége (az új pszichoaktív anyaggal visszaélés tényállásához hasonlóan) szerinti meghatározása az átlagos hatásos adag megfogalmazásához képest szintén egy objektívabb mércét jelentene a könnyebb mérhetősége révén.

Tehát álláspontom szerint összegezhető, hogy a „miből és mennyit” kérdések együttes megválaszolása jelentheti a jogbiztonságnak megfelelő büntetési szempontrendszer az Alkotmánybíróság tárgyalt határozatának álláspontjával szemben, egészen addig amíg a szakértői gyakorlat egy adott szer vonatkozásában a csekély mennyiség határát – a benne levő tiszta hatóanyagra figyelemmel – egzakt módon (grammban megjelölve) nem tudja meghatározni.

Jegyzetek

1 Ennek részletes szabályait az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 15/B. és 15/C. §-a szabályozza, melynek lényege szerint valamely anyag vagy vegyületsoport előzetes szakmai értékelését követően minősíthető új pszichoaktív anyaggá. Az új pszichoaktív anyaggá minősítést követő egy éven belül el kell végezni az új pszichoaktív anyag kockázateértékelését. Ha a vizsgált új pszichoaktív anyagról az elvégzett kockázateértékelés eredményeképpen bebizonyo-

sodik, hogy hasonló mértékű fenyegetést jelenthet a közegészségügyre, mint az 1. § 4. pontjában meghatározott kábítószeres vagy a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1979. évi 25. törvényerejű rendelet I-II. jegyzékén, valamint a 2. számú melléklet A) és B) jegyzékén szereplő anyagok, a megfelelő pszichotróp anyag jegyzékre kell felvenni, és meg kell szüntetni az új pszichoaktív anyaggá minősítését.

2 Bagi Dénes: A Büntető törvénykönyv magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 800. o.

3 Erdősy Emil – Földvári József: A magyar büntetőjog különös részre, JPTE, Pécs, 1995.

4 Frech Ágnes: Javaslat a Büntető Törvénykönyv kábítószerrel visszaélés tényállásainak normaszövegéhez, Büntetőjogi Kodifikáció, 2007/2,

5 Csesztregi Tamás: Kábítószeres és dizájnertdrogok a magyarországi kábítószerpiacon, Belügyi Szemle 2016/4, 125. o.

6 Ritter Ildikó: Mennyi az annyi?, Ügyészek Lapja 2017/1, 75. o.

7 Az Egri Törvényszék B.36/2015/32. számon közzétett döntése.

8 Nagy Ferenc: A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről, Magyar Jog 1995/5, 263. o.

9 Nagy Ferenc fenti műve 263. oldalán idézi Welzel és Jescheck álláspontját.

10 Csesztregi Tamás: Kábítószeres, designer drogok - a 'sötét oldal' kémiaja című Szegedi Tudományegyetemen 2016. február 17. napján elhangzott előadása.

11 Szabó András: Büntetőjogi dogmatika – alkotmányjogi dogmatika, Jogtudományi Közöny 1997/7, 293. o.

12 A 3258/2015. (XII.22.) és a 334/B/2000. AB határozat.

13 A Budapest Környéki Törvényszék B.13/2015/33. számon közzétett döntése.

14 Ritter Ildikó: i.m. 82. o.

15 Ami egyebekben jogalkotási alapelv a Jat. 16. § (1) bekezdése alapján.

16 Forrás: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/38/contents>

Norbert Nadrai

PhD student, Doctoral School of the Faculty of Law at the University of Pécs

Questions and answers about the protection of personal and special data of voters*

What is the attitude of voters towards data protection?

To study the changing data protection regulations, we should first examine the expectations arising from social changes in the domain of elections and referendums. We cannot ignore the of course varied, historical experience of people who are old enough to vote. Older generations have a deep fear that roots back to the era when they were classified according to their world view, political opinions (class alien elements kulak, reactionary) and greatly determines their voting behaviour.

At the four-part referendum on 26 November 1989, with a nearly 60% turnout rate¹, then at the free elections on 25 March 1990 and 8 April 1990², the feeling of change and the importance of belonging were strong determining factors in the development of the parliamentary democracy after the dictatorship.

At the time, under the strong social impact of injuries and expectations, a wide range of voters did not bother with the processing of their personal data. There was a tense historic sentiment; abandoning and confronting the old regime were dominant. Being a leftist or a rightist did not only mean a choice of values but an attitude towards occupation and dictatorship. The so-called Duna-gate eavesdropping scandal, started by József Végvári, a retired police major of the Internal Security

Service, was the first sign of the surveillance of the opposition parties, which still did not raise the question in the voters that they could also be subjects to surveillance. The major who revealed the secret was decorated with the Commander's Cross of the Order of Merit of the Hungarian Republic twenty years later, on the national holiday of 15 March 2010, and on the same day, dr. Bertalan Kaposvári, the retired vice president of the Supreme Court, was decorated with the same, as he, as a military judge, reprimanded the major for his revealing of state secret in 1990.

After the first freely elected parliament formed itself on 2 May 1990³, surveillance activities of the various internal security services started to be revealed to the public, for the exploration of which activity many bills were drafted, and it shaped how lawyers later thought about data protection.

How could the citizens be efficiently protected, what regulations could ensure the freedom of expression and the protection of personal data? In this context, besides personal data, we must consider special data such as political views or party affiliation.

The right to the protection of personal data appeared in Section 34 of Act XXXI of 1989 on the Amendment of the Constitution, having entered into force on 23 October 1989, with the proclamation of the Republic of Hungary. In the Republic of Hungary everyone has the right to the good standing of his reputation, the privacy of his home and the protection of secrecy in private affairs and personal data.⁴

It is quite understandable, after the decades of dictatorship, that the amendment of the Constitution entering into force with the proclamation of the third Republic of Hungary separately specifies the protection of personal data among the fundamental rights.

The Parliament, the Constitutional Court and the previous commissioners of data protection⁵ played a key role in the development of data protection law in Hungary; after the latter position was discontinued, it is the National Authority for Data Protection and Freedom of Information (hereinafter referred to as NAIH) which acts as the data protection authority.

In the electoral procedure, voter personal data need to be processed and protected in var-

* This paper has been made within the framework of the programmes initiated by the Hungarian Ministry of Justice to raise the standard of legal education.

ious fields, including the handover of contact details in the voter register to the candidates, to the nominating organisations, the system of nominating candidate MPs, the signatures collected for a referendum initiative, rules of the election campaign, or the assurance of the secrecy of the election itself.

Sometimes the regulations need to be changed due to the changing technical setting or the newer methods of candidates and nominating organisations, recommended by Hungarian or international political consultants.

Data protection issues of each domain of the electoral procedure should be examined within this context, considering the changes in the regulation, decisions of legal protection organisations relating to them, and the reasons for the current practice

I. Publicity of the voter register

According to Section 153 of Act XXXI of 2013 on the Electoral Procedure (hereinafter referred to as Electoral Procedure Act), names and addresses of the voters in the voter register of the relevant ward are, subject to the provisions of Section 89,

(a) provided, at the request of the candidate, for the election district concerned, by the election office attached to the election commission having jurisdiction over the registration of the candidate,

(b) provided, at the request of the nominating organisation setting up a list, for the election district specified by the nominating organisation, by the National Election Office, within 5 days, but after their registration under Section 132 at the earliest.

According to Paragraph (1) of Section 154 of the Electoral Procedure Act, the provision of data under Point (a) of Section 153 is subject to the candidate's verification of the payment of the one month's amount of the mandatory minimum wage⁶ as a fee for the data provision to the account of the National Election Commission. According to Paragraph (2) of the same Section, the provision of data under Point (b) of Section 153 is subject to the fact that the nominating organisation setting up the list verifies the payment of one month's amount

of the mandatory minimum wage⁷ as a fee for the data provision for each of the electable MPs in the election district based on lists to the account of the National Election Commission.

According to Paragraph (1) of Section 155, data provided within the context of such data provision may be used for the purposes of political campaigns only.

It is forbidden to use them for other purposes, to copy them, or to disclose them to third persons. According to Paragraph (2) of this Section, the candidate or the nominating organisation setting up a list, registered under Section 132, shall destroy data so provided on the day of the election at the latest, and they shall provide the election office having provided the data with the relevant protocol within three days.

The candidate or the nominating organisation gets the names and addresses in the voter register of the election district if they verify the payment of the amount of one month's mandatory minimum wage, on the condition that such data may be used for the purposes of direct political campaign, and they shall be destroyed on the day of the election at the latest.

To keep voters who will surely vote and are strongly affiliated to their party and to get newer ones, modern party campaigns continuously update their voter databases.

It is hard to imagine that they do not check data provided lawfully and voluntarily by the voters and correct them according to the latest address list due to a change of name, family status (marriage, divorce) or a new name under a given address, whom they could contact directly. It is forbidden to copy purchased voter register data, it is however difficult to prove such an act; it is, however, beyond doubt that it is in the interest of the candidates and nominating organisations.

Any unauthorised processing of personal data, misuse of personal data affects the legitimacy of MPs elected in the electoral procedure and their bodies; legislation should, therefore, consider not only the revealed,⁸ but also the hard-to-prove, hidden – but still reasonable – phenomena. The NAIH issued a position concerning the nomination slips⁹. In this case, potential cases should be modelled according to the potential misuses and these options should

be excluded. A candidate wants to win a seat in Parliament; to this end, he or she wants to convince voters and wants to contact as many as possible of them, for which he or she needs the most detailed voter register. Just like in the business world, where businesses try to get as many data as possible about their consumers and their habits in order to generate the highest possible profit.

The development of communication devices entails a change in the scope of relevant data. While previously home addresses were the most interesting; today, the focus is on email addresses, telephone numbers, profile sites on social media pages. Due to the comprehensive data collection of candidates, nominating organisations, the basis is still the voter register for election districts, because only those worth being contacted who are eligible to vote in the election district.

In its position¹⁰, the National Authority for Data Protection and Freedom of Information explained that databases for different purposes must be separated from each other. The legal safeguard linked to data provided from the voter register of the election district is that such data must be destroyed on the day of the election at the latest and the protocol documenting this destruction must be submitted to the election office in three days. Accordingly, the voter register may not serve as a basis for any database voluntarily provided by the voters and used by the candidates or nominating organisations. Practical compliance with this declarative regulation is another question.

According to Paragraph (1) of Section 45 of Act C of 1997 on Electoral Procedures (hereinafter referred to as Electoral Procedure Act of 1997), the central body maintaining the register of the personal data and home addresses of voters shall provide the candidates, nominating organisations – at their request, in exchange for a fee, and under the same conditions – with the surnames, first names, and home addresses of voters in the voter register after the 20th day before the date of the election. This service is also available with the additional categorisation of the voters according to their gender, age, or home address.

Decision No. 175/2011. (XII. 29.) of the Constitutional Court established that Section 45 of

the Electoral Procedure Act of 1997 is unconstitutional, therefore it nullified it.

According to the mover, the contested statutory legislation is in conflict with the provision in Paragraph (1) of Section 59 of Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary (hereinafter referred to as the Constitution), laying down that in the Republic of Hungary everyone has the right to the good standing of his reputation, the privacy of his home and the protection of secrecy in private affairs and personal data.

According to the mover, Section 45 of the Electoral Procedure Act of 1997 grants the right to the candidates, nominating organisations to request a copy of the published voter register and the surnames, first names, and home addresses of the voters, but it does not provide the voter with the right to disable the processing of his or her personal data. To support the position, the mover referred to several previous decisions of the Constitutional Court,¹¹ and the position of the data protection commissioner.¹²

The Constitutional Court derived the freedom of self determination from the right to human dignity declared in Section 54 of the Constitution. In one of its previous decisions¹³, it already established that human dignity, as the mother right of general rights relating to personality includes the right to the freedom of self determination.

The Constitutional Court specified the various aspects of the right to self determination; in one of its decisions¹⁴, it explained the content of the freedom of informational self-determination in terms of fundamental rights. Paragraph (1) of Section 59 of the Constitution provides for the protection of private secrets and the protection of personal data; in its practice, the Constitutional Court linked the right to informational self-determination, the active aspect of the right to the protection of personal data, to the protection of personal data, while the protection of privacy has defined as a right derived from human dignity.¹⁵

The Constitutional Court¹⁶ interprets the right to the protection of personal data as a right of informational self-determination. Accordingly, the content of the right to the protection of personal data, ensured in Section 59

of the Constitution, is that everybody disposes over the exhibition and use of his or her personal data. Unless provides for otherwise by the law, personal data may be recorded and used with the consent of the data subject. The entire processing must be made monitorable and controllable to everybody. Everybody has the right to know who, where, when, and for what purpose uses his or her personal data.

An act of Parliament may, exceptionally, require mandatory data provision and provide for the use of data. Such an act of Parliament limits the fundamental right to informational self-determination and is only constitutional if it meets the conditions specified in Section 8 of the Constitution. The state may limit a fundamental right if the functioning or protection of another fundamental right and freedom, or the protection of other constitutional values is otherwise not possible. This is also set out in the Fundamental Law of Hungary¹⁷. The protection of another fundamental right or freedom, or another constitutional purpose are not enough for the constitutionality of the limitation of the fundamental right, it must meet the requirement of proportionality as well: the importance of the goal to be achieved and the gravity of the violation of a fundamental right made to this end should be proportional. In the limitation, the legislator must apply the lightest means capable of achieving a given goal. The limitation of the content of a right is unconstitutional¹⁸, if it is done without a contingent reason, arbitrarily, or if the gravity of the limitation is disproportionate to the goal to be achieved.”

The Constitutional Court examined whether Section 45 of the Electoral Procedure Act of 1997 limited the right to informational self-determination for a constitutional purpose and in compliance with the requirement of proportionality.

According to the practice of the Constitutional Court¹⁹, an election campaign is the functioning of the freedom of expression, and, being a fundamental right, it may not be limited²⁰; this may, however, function against a handful or rights only.

The Constitutional Court reviewed two possible solutions. One of them is that the central body keeping the register of the personal

data and home addresses of citizens may provide the personal data of the voters in the name register for campaign purposes if the voter has given his or her expressed consent to that; this is the so-called opt-in rule; it is adopted by the Research and Direct Marketing Data Act²¹ and the Business Advertising Act.²²

The other solution would mean the conditional limitation of the right to informational self-determination. Accordingly, the voter would be entitled to prohibit the disclosure of his or her personal data for campaign purposes; however, until he or she does not do that, candidates and nominating organisations may request it from the keeper of the register and use it for the purposes of contacting and liaising with him or her within the context of the election campaign – this is the so-called opt-out rule.

In the view of the Constitutional Court, this solution could create a proper balance between the exercising of the right to informational self-determination and the right to the freedom of expression.

In June 2006, József Petrétei, the then minister for justice and law enforcement, proposed a bill²³ in the name of the Government in order to prevent the provision of data of voters who prohibited the disclosure of their names and home addresses to third persons under a separate act of Parliament, but the bill was not adopted.²⁴

According to Paragraph (1) of Section 89 of the Electoral Procedure Act, having entered into force on 21 June 2013, the voter has the right to prohibit that election bodies disclose his or her registered data under Section 153. According to Paragraph (2) of the same Section, in his or her request, the voter may make a statement limiting or prohibiting the disclosure of his or her data, as allowed in the act on keeping records on the personal data and address of citizens.

Guideline No. 3/2014. of the National Election Commission, which is about certain issues of passenger transportation by bus on the day of the election, is very expressive. Parliament adopted Act CCVII of 2013 on the amendment of certain Acts related to the Fifth Amendment of the Fundamental Law at its session on 2 December 2013; its Section 9 amended the regula-

tion of the Electoral Procedure Act with the following Section 143/A, under which the voter is entitled to use the assistance of other persons in requesting mobile ballot boxes and getting to the voting room. According to Paragraph (2) of the same Section, however, no public call may be announced for the requesting of mobile ballot boxes and transportation to the voting room; it is not allowed to use buses to transport voters to the voting room.

Guideline No. 3/2014. of the National Election Commission touches upon the definition of bus transport, referring to Point II. (e) of Appendix No. I to the Joint Decree No. 1/1975. (II. 5.) KPM-BM under, which an autobus is a vehicle for passenger transport that does not connect to electrical overhead lines and has, including the seat of the driver, more than nine permanent seats.

This regulation only means an upper passenger limit for the onetime transportation in a single vehicle; however, it does not provide a solution for the organised transport which, reasonably presumably, takes place based on a register. This tolerated behaviour raises special concern in minor settlements²⁵, as it is obviously inconsistent with the fundamental principles of the electoral procedure.²⁶ The decision adopted by the Court of Appeal of Pécs in this regard²⁷, for the local government election on 12 October 2014, well illustrates the issues arising from the insufficiency of the regulations.

What could be the solution to ensure data protection that is safer than the current regulation? In my view, the role the state plays in the electoral procedure is some kind of a mediation between the voters and the candidates, nominating organisations. Taking the mail of registered candidates, nominating organisations with state assistance either through a subsidy in mailing costs; the amount of the discount provided from the price of the service gets from one pocket of the state into the other. This solution could allow for cost effectiveness as well, and setting the appropriate deadline could allow for the delivery of the mail of the different candidates, nominating organisations in one go. Last, but not least, campaigning candidates, nominating organisations would not continuously disturb voters in their homes. This could allow for the attainment of the goal

that the voters are called for participation in the election, as those who have disabled their data would get only the notification letter of the election bodies. It would be important for a thought-out election, and improve the equal opportunities of the candidates, nominating organisations, if the election bodies informed the voters not only about the date and place of the election, but also about the candidates, nominating organisations, and lists registered in their election districts.

This would allow voters to collect information even about those candidates, nominating organisations that do not have the business support to display themselves on billboards and other advertising surfaces.

Taking this thought further, the state could, in addition to simple enumeration, provide information on the same scope of data to support the decision of the voters, e.g. preliminary assets declaration (their comparison in case the candidate held the position over multiple cycles), proof of being registered as not having any public-law debt, educational qualification, integrity, criminal records, submission of a detailed budget of the campaign to the election commission concerned, the final accounts of which should be settled still before taking the mandate, and both should be disclosed upon submission.

If the accounts do not meet either the obligation of settlement or preliminarily set conditions, then the MPs position of the elected MP could ultimately be discontinued by operation of law, leading to an interim election. These recommendations could reinforce public confidence, considerably increase transparency, and improve the current poor quality sold with advertisements towards quality selection.

II. Changes in recommendation

Is recommendation necessary at all? How did the system of recommendation develop after the political changes in 1989-1990? Do the candidates have equal opportunities or the candidates, nominating organisations can have databases that give them advantages in the recommendation of candidates? Do the numbers of recommendations still play a role in

the registration of individual MP-candidates, mayor candidates, local councilor candidates? Is the data protection risk proportionate to the continuation of the institution of recommendation? Does the institution of recommendation really have the goal to limit the number of potential candidates? Do the other candidates increase the chances of re-election of the incumbent MP, as votes get dispersed among the many candidates and the MP wins with the most votes on the single-round election even despite a low turnout rate? Can the state aid increase the number of candidates, nominating organisations without accountability and can the regulations support the distribution of votes in the single-round system? Finally, let's ask the question again: is recommendation necessary at all?

Parliament adopted Act LXIV of 1990 on the Election of Local Councilors and Mayors (hereinafter referred to as Local Elections Act) at its session on 3 August 1990. The President of the Republic set the first round of the election of local councilors and mayors to 30 September 1990; hence, the electoral procedure had to be conducted based on a piece of legislation having entered into force less than two months ago, on 9 August 1990, on the date of its promulgation. It would have been quite difficult to perform this task in such a short time without the experience gained at the parliamentary election held on 25 March and 8 April 1990, given the missing election culture after 40 years of dictatorship.

According to Paragraph (1) of Section 25 of the Local Elections Act, the voter who may exercise his or her voting right in the election district may recommend a candidate. Candidates may be recommended from the 35th day until the 18th day before the election. The recommendation may not be withdrawn.

It is prohibited to offer, request, give, or accept valuable consideration for the recommendation. According to Paragraph (2) of the same Section, each voter may recommend one candidate only. If the voter has recommended multiple candidates, than all his or her recommendations shall be invalid.

According to Paragraph (3) of the same Section, a voter may accept recommendations based on single-member constituency and

lists in a single settlement only. In Budapest, a voter may accept recommendations based on single-member constituency, lists of districts of the capital city, and lists of the capital city itself.

According to Paragraph (4) of the same Section, if the voter was recommended candidate in multiple places, then he or she must declare until the 17th day before the election at the latest which recommendation he or she accepts.

According to Paragraph (1) of Section 26 of the Local Elections Act, the voter recommended as candidate or his or her proxy may personally open the recommendation sheet in the office. Voters recommended as candidates are to make a written statement upon the opening of the recommendation sheet that he or she has the right to vote, accepts the recommendation, does not accept a recommendation at other places, and he or she is to tell the name of the recommending party or social organisation or the fact that he or she has been recommended as an independent candidate. According to Paragraph (2) of the same Section, candidates may be recommended in person on the recommendation sheet in the office or via mail addressed to the office. The recommendation sheet or the letter sent to the office includes the name of the recommended person, the name of the recommending person, his or her home address, personal identification number and his or her own signature.

According to Paragraph (3) of the same Section, one can use recommendation slips to make one's recommendation. The recommendation slip is to be put into the sealed box, personally, in the presence of the proxy of the municipal clerk or a member of the local election commission. The recommendation slip may contain the name of the recommended person, the name of the settlement and the serial number of the single-member constituency.

The so recommending voter must be registered, which means the registration of his or her name, home address, personal identification number, and his or her statement that he or she has the right to vote. The box containing the recommendation slips must be opened every day and the recommendation sheets in it must be counted for each recommended person and their number must be recoded on

the recommendation sheet. Recommendation sheets sent via mail are invalid.

Why is this regulation important in terms of data protection? Because the identification of the recommending persons and the fact of the recommendation separate from each other, the person of the recommender cannot be traced back from his or her recommendation. This means a higher level of data protection in comparison to the application of the current recommendation sheet. It ensures the same anonymity for the recommendation as the secrecy of the vote.

Act LXII of 1994 on the Amendment of Act LXIV of 1990 on the Election of Local Councilors and Mayors brought about comprehensive changes, the main directions of which are summarised in the general reasoning of the bill²⁸.

The local government election became a single-turn election, thresholds of validity and effectiveness (40% and 25%, respectively) were eliminated,

The ratio of voter recommendations necessary for recommendation changed (from 1% to 3% for candidates to the local council; from 3% to 1% to 5%, subject to settlement size, for mayors),

The voter can use his or her recommendation to support multiple candidates at the same time; one voter may, however, still recommend one candidate only once;

The collection of recommendation slips, as applied in the election of MPs, is replaced by the recommendation sheet and the system of secret recommendation,

Having reviewed the main elements of the electoral reform of 1994, one can see that it meant radical changes in comparison with the rules of the first free elections. The winner of the elections wanted to increase its chances through the regulations, rewriting relevant rules directly before the local government elections.

According to the modification of 1994, one can put forward recommendations in two ways:

either on the recommendation sheet, which the nominating organisations and the independent candidates may request in the mayor's office; this document includes the name,

home address, personal identification number, and own signature of the recommending person, and the name of the nominating organisation and the recommended person, or the fact of independent recommendation.

Secret recommendation was also an option, the voter can fill in the recommendation form in the mayor's office, after verifying his identity, then he or she throws it into the dedicated, sealed box. This recommendation form does not include the personal particulars of the recommending voter.

In terms of data protection, the second, secret recommendation option is exemplary for data protection, later regulations stepped back from this.²⁹ This solution provided full protection to the voter, his or her person was not identifiable in any way. Signing the recommendation slip allowed the candidate or the nominating organisation to access the personal data of the voter – moreover, the personal identification number, the use of which was limited by the law – , while the signing of recommendation sheet also allowed the same to other voters signing and collecting the recommendation sheet.

In its reasoning to its 2008 decision³⁰ concerning the signature sheet of a nationwide popular initiative, the Supreme Court drew the conclusion that the persons who signed the signature sheet disposed over their own personal data when they made it possible to persons who later signed that signature sheet to know their personal data, and this behaviour implying consent excludes the establishment of any infringement. The recommendation sheet of candidates is similar to that. According to the regulations in force³¹, candidates may be recommended on the recommendation sheet only, the recommendation sheet includes the name of the recommending voter, his or her personal identification number, home address in Hungary, and the name of his or her mother. The recommending voter signs the recommendation sheet with his or her hand.

As one voter may recommend multiple candidates, the issues of data protection described above repeat themselves during the same recommendation period and, logically, with other persons. This increases the risk that more and more people can access the personal data the

voter voluntarily provided without being authorised to do so, they do not appear as controllers, and are not accountable regarding the requirement the Information Act imposes on controllers.

According to the reasoning of the Electoral Procedure Act, the recommendation sheet has the following advantages.

The breaking of mailboxes ends completely. In addition to the fact that this sentence does not make any sense, because mailboxes are broken not only for recommendation slips; the thing is that this is the rarer case, even because of the limited time period. Stealing blank recommendation slips does not make any sense without personal data. The legislator withholds the fact it set out in its statement again that the candidate, nominating organisations could have filled in the blank recommendation slips based on lists of uncertain origin. Only the candidate or the nominating organisation setting up the list may request data provision from the voter register.³² The plural³³, however implies the possibility that the registered candidates or nominating organisations ensure the candidature for candidates, nominating organisations without any real activity based on the data of the voter register to divide the votes casted for the other side. The recommendation sheets can be filled in with data that perfectly comply with the voter register but lack the active consent of the recommending voter and are signed with an uncontrollable, false signature.

The reasoning for the Electoral Procedure Act allows for the discontinuation of the practice that the voters only fill in their personal data and leave the rest with the nominating organisations. Based on the foregoing, this does not ensure any safer solution. The use of the word "practice" is expressing, it strengthens the presumption that larger nominating organisations aided smaller nominating organisations of the other side, and they could have misused personal data provided to them.

A leftist voter could have easily become the recommender of a small rightist party with a blank recommending slip filled in by the leftist nominating organisation it supported but not bearing the name of the nominating organisation. The so-recommended candidate could

have contributed to the winning to the favourite leftist candidate by taking away votes from the candidate of a larger rightist nominating organisation. This is viable the other way around. The functioning of the basic principles of electoral procedures,³⁴ which the public discourse summarises as the fairness of elections, may only be ensured if data protection requirements are fully met. This is the basis of a democratic state.

If the legislator leaves open a so-called grey zone, which, let's not forget, may be created by mixing black and white, then it clearly not excludes the black zone, which might lead to the end of democracy. If the acquisition of public authority is facilitated not by lawful means but opportunities provided by the law, then the exercise of power will also be similar. And the power of legislation might even lead to the spreading of regulatory solutions allowing misappropriations specified in the law.

According to the reasoning of the Electoral Procedure Act, misappropriations can be linked to candidates, nominating organisations, and are therefore easier to prove. It is an opportunity, but not necessarily a lifelike one, because the number of voters who would consciously follow their recommendation is very tiny. Moreover, in the system of multiple recommendations, the recommending person may not know, either physically or technically, on which page of which recommendation sheet his or her recommendation will appear again, even though that recommendation does not belong to him or her. The election commission having territorial jurisdiction registers all nominating organisation, candidates, and lists on the fourth day following their announcement at the latest.³⁵ The voter in the central voter register, candidate, nominating organisation, and any individual or legal entity, organisation without legal personality may submit an appeal against the decision at first instance of the election commission.³⁶

The appeal and the request for judicial review must be so submitted that it arrives to the election commission having adopted the contested decision on the third day following the adoption of the decision in question at the latest.³⁷

Accordingly, if the person or entity concerned wants to seek legal remedy due to an inappropriate recommendation, then he can do that until the registration of the candidate becomes final and non-appealable.³⁸

This can be between three and seven days as from the announcement of the candidate. Though the election office having territorial jurisdiction destroys the recommendation sheet on the 90th working day following the election,³⁹ a recommendation that does not belong to the person who have apparently made it does not have any impact on the electoral procedure after the registration of the candidate becomes final and non-appealable.

According to the reasoning of the Electoral Procedure Act, the recommendation sheet is more economical than the recommendation slips. Though this argument stands, it is still a question whether it might override data protection requirements. The announcement of the candidate, nominating organisation replaces the announcement for the data protection register, excluding an excess procedural element and making the electoral procedure smoother, because filling in the forms is also quite a challenge for the candidates, as these are hard to understand without the assistance of election offices.

A voter who wishes to be an independent candidate and the nominating organisation wishing to put forward a candidate must hand over all the recommendation sheets made available to them to the election office within the time limit available for the announcement of the candidate. The implication of the non-fulfilment of this obligation is that the election commission registering the candidate will impose a fine on its own initiative.

The fine amounts to 10,000 HUF for each recommendation sheet not submitted.⁴⁰ Previously, this amount was unrealistically high, the half of the monthly amount of the mandatory minimum wage, 50,750⁴¹ HUF in 2014. This implied considerable⁴², uncollectable debt. The procedure is bureaucratic and expensive if the recommendation sheet is not submitted in due time. Representatives of the so-called fake nominating organisations are expected to lose their fortune, legal entities will not have any property, because even those learned from the

sanctions applied in 2014 who did not enter the campaign accordingly. We can expect that the heads of nominating organisations will be homeless people, from whom the receivables may not be collected if a fine is imposed because they do not have any wealth, which increases the number of politicians who declare themselves as poor in their assets declarations.

This, however, frightens fair people away from entering the contest, because they are afraid from the considerable fine imposed on them due to the faults of their activists. Finally, we must answer the question whether recommendations are needed at all.

In my opinion, the current recommendation system is, considering the experiences gained so far, unnecessary.

It has become a tool of political competition, in which the candidates, nominating organisations who have the data of voters who support them in this way or another. We would require a modern recommendation system that guarantees equal opportunities to all candidates wishing to test themselves on the elections in acquiring their candidature.

Public confidence, trust in the independent procedure of election bodies, the organisations participating in the remedial proceedings, trust in procedures ensuring equal opportunities for candidates, nominating organisations are important factors of the electoral procedure. If somebody is looking for a job, the availability of the unknown candidate's official certificate of good conduct is important for the employer. The authority verifies certain facts,⁴³ such as that the candidate is not included in criminal records, does not fall within the scope of prohibition from public affairs, teaching or employment, driving, or any official action, etc.

If, for public confidence, certain activities are subject to the availability of an official certificate of good conduct, then it is particularly true for the activities of MPs, local councilors, and mayors. An MP, local councilor, or mayor should have a full integrity certificate.

The legislator has already set an obligation for already-elected MPs in terms of the database of taxpayers with no public-law debt⁴⁴, and also a sanction for non-compliance, which might result in the discontinuation of the MP-relationship.

The Act uses the term 'conflict of interests' for MPs⁴⁵, while it uses the term "unworthiness"⁴⁶ for local councilors, mayors. In case of MPs, a conflict of interests must be established for the MP who has public-law debt towards the state after the exploitation of all potential review proceedings if he or she fails to settle such debt within sixty days as from the receipt of the relevant notification according to the provisions of the decision permitting any instalment payment or deferred payment.

Concurrently with the establishment of the conflict of interests, Parliament calls the MP to put an end to the conflict of interests or to take steps for its discontinuation in five days and to report it to the Speaker. Parliament, at the same time, says that if the MP fails to put an end to the conflict of interests or fails to take steps for its discontinuation or he or she fails to announce this to the Speaker, then his or her mandate will, based on this decision, be terminated in five days as from the establishment of the conflict of interests.⁴⁷

Being included in the database of taxpayers with no public-law debt is therefore a requirement, non-compliance with which entails the termination of the MP mandate by declaring a conflict of interests in consideration of the rules above. This appears to be in conflict with the requirement that the assets declaration has a box⁴⁸ for public-law debts. Though the regulations at a time limit for the settlement of such debts, an MP may, however, be expected to be included in the database of taxpayers with no public-law debt, already as a candidate.

Local councilors have 30 days after being elected to request their registration in the database of taxpayers with no public-law debt. A verification of the request must be submitted to the local council until the last day of the month of the submission. If it is established that the local councilor has public-law debts and does not comply with the conditions for registration in the database, then he or she will be erased from the database and the state tax authority will notify the local council and the government office of the same in writing. This only does not constitute unworthiness, but is an important piece of information for the council and the government office.⁴⁹

In case of local councilors, the local council shall adopt a decision on the termination of the mandate of the local councilor, due to unworthiness, who has public-law debt towards the state or local government after the exploitation of all potential review proceedings if he or she fails to settle such debt within sixty days as from the receipt of the relevant notification according to the provisions of the decision permitting any instalment payment or deferred payment.⁵⁰

According to the reasoning of Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary (hereinafter referred to as Local Governments Act), the mandates of local councilors and councilors of the self-governments of national minorities are particularly important positions in public life, the acquiring of which constitutes the trust of voters, and means widespread empowerment and legitimacy from the society to manage public affairs.

Participation in the activities of local government bodies requires both moral and legal integrity from the councilors having won the trust of voters, and an important, indispensable element of this is the moral purity and leadership of the citizens taking public offices.

To prevent any misappropriations of the legal institution of unworthiness, the Act orders the procedural rules for conflict-of-interests cases to be applied as a guarantee for procedures concerning unworthiness.

It is the court who is entitled to establish unworthiness; in its decision, it establishes the reason for unworthiness specified by the law and notifies the local council entitled to decide, and the capital city or county government office.

It would be worth sanctioning not being in the database of taxpayers with no public-law debt under the same concepts for MPs and local councilors; the case should be either conflict of interests or unworthiness for both.

Requiring registration in the database of taxpayers without public-law debt was an important change; it would, however, be worth making it a condition not only for becoming an MP or local councilor, but a candidate as well.

It should be considered that the application of such a fact should not apply to the election

period but for a preceding period as well, e.g. for continuous 5 years.

If submitting an application for an above-mentioned job advertisement is subject and is not valid without an official certificate of good conduct, then this could be expected for candidates wishing to become MPs or local councilors as well. Voters should not waste their attention on candidates who do not reach a certain degree of morality.

The quantity requirement of recommendations could be replaced by the human quality requirement. This could put an end to the excess and costly recommendation procedure, together with the enforcement procedure linked to the bureaucratic fining of recommendation sheets.

III. Other issues of data protection in the election, referendum procedure

This paper has so far focused on the opportunities to acquire the personal data of voters. What can these data be used for in the campaign and what protection do voters have? The past years have shown that commercial, advertising tools and methods appeared in election campaigns, they continuously follow the changes and have become more sophisticated and aggressive. This is why similar protection is required both in commercial and election campaigns.

One of the most effective campaign tools is personal contact, which usually takes place on the street, in public spaces or in the homes of voters.⁵¹ The so-called hawker method is learnt, elaborated in advance, applies targeted messages and a winning style.

Efficiency is further increased by the targeted contacting of voters based on a preference list. Reaffirming supporters, winning uncertain voters and making opponents unsure.

How is it possible that voter databases are made exploiting the opportunities of the current regulations? The referendum initiatives, consultation questionnaires allow for the acquisition of the personal data of citizens on a voluntary basis.

The number of referendum initiatives submitted to the National Election Commission between 15.05.2002 and 15.05.2006 was 100, 10 of which were certified with a signature sheets.⁵²

The number of referendum initiatives submitted to the National Election Commission between 15.05.2006 and 13.05.2010 was 1,022, 118 of which were certified with signature sheets,⁵³ amongst them, the so-called social referendum of 9 March 2008 was effective, asking for the opinion of the voters in three issues, the daily hospital care fee, the GP consultation fee and the training contribution.

4,061,015 voters from the total of 8,040,125 turned out at the ballot box, which is a turnout rate of 50.51%. The questions were widely supported, because the rate of yeses was above 80% in all three questions.⁵⁴

The initiator submitted 321,805 signatures, while the threshold was 200,000⁵⁵; though, this is the normal procedure, because it is worth submitting more signatures due to the potentially invalid ones. The initiator, however, continued to collect signatures by collecting so-called supporter signatures.

According to Paragraph (1) of Section 4 of the Privacy Act, personal data may be processed only for specific reasons, with a view to exercising rights and fulfilling obligations. All stages of processing must comply with the purpose of processing; the recording and processing of data must be fair and lawful. In its position⁵⁶, the NAIH drew the attention of processors to compliance with this rule. With a view to honouring the principle of purpose limitation, non-collection of personal data on the recommendation sheets after the authentication of the recommendations and the signatures initiating the referendum (as the purpose specified by the law has been achieved) should be made an important guarantee requirement for signature collections for MP and local candidate recommendations and referendum initiatives.

Increasing political support in itself does not constitute purpose limitation and provides further opportunities to acquire personal data. I would stress that the inclusion of these guarantee rules into the current regulations would be necessary so that the legislator can reduce

the opportunities of personal data misappropriation.⁵⁷ It is difficult to prove these sets of facts,⁵⁸ the opportunity should therefore be minimised. According to the principle of data minimisation set out in Paragraph (2) of Section 4 of the Privacy Act, only such personal data may be processed which are indispensable for and capable of the achievement of the purpose of processing. Personal data may be processed to the extent and for the time necessary for the achievement of the goal.

It is, of course, still possible to collect supporter signatures in compliance with the rules of the Privacy Act; this should, however, be separated from the electoral and referendum procedures. In case of signature collection on a voluntary basis, the scope of valid supporter signatures is determined by the law.⁵⁹ By contrast, a so-called simple supporter signature does not imply the provision of personal data.

The voter may believe with justice to have supported a specific candidate or a referendum initiative on a specific question by providing his or her data. To express his or her sympathy, however, he or she does not need to provide his or her personal data, including the personal identification number.

Persons collecting the signatures process these data uncontrollably until they submit them to the election bodies. Compliant processing is a matter of activist preparedness and moral attitude. It is also not a by-thing that it has become easier to employ party-affiliated persons as heads and vice heads of government offices and district offices⁶⁰, and these persons have access to state records; so, possessing the personal identification number, they can access further personal or special data as well.

To understand what hierarchical guarantee systems are necessary for the elaboration or regulating systems, an interview published during the writing of this paper is a good example.⁶¹ In this interview, a former head of a county government office reported that, before the last elections, government officers gave activists the contact details of people entitled to equity pension, and the activists contacted these people.

This paper does not want to draw attention to the assessment of such illegality in terms of criminal law, either the trueness or falseness of

such a statement, but the opportunity to misappropriate personal data. Both the protection of databases in state registers and the requirement of appropriate professional qualification and political independence from the managers of such databases are important guarantees. If the case really happened, then one can assume that the perpetrators did not even know about the gravity and criminal law consequences of their actions. The above example well illustrates that the increasing role of the state can ensure the protection of personal data via election bodies; the provision of data from the voter register to candidates and nominating organisations means total exposition under the current regulations.

The legal, physical, and technical solutions of data protection all serve the exclusion or minimisation of injuries related to data protection.

The data protection requirements in the Privacy Act require the controller and the processor to consider the current level of technology at the time of taking and applying data security measures. Among the many potential processing solutions, that should be chosen which ensures a higher level of personal data protection, except if it would mean disproportionate difficulties to the controller.⁶²

This requirement should, in my view, appear in the regulation as well, because the most efficient protection is if the legal regulations already exclude or minimise the chance of misuse of personal data.

The number of referendum initiatives submitted to the National Election Commission between 15.05.2010 and 29.09.2013 was 537, in which 37 signature sheets were certified.

The number of referendum initiatives submitted to the National Election Commission between 30.09.2013 and 17.01.2014 was 116, in which no signature sheets were certified.

The number of referendum initiatives submitted to the National Election Commission between 18.01.2014 and 01.08.2017 was 242, in which 14 signature sheets were certified. During this period, at the submission of the referendum initiative concerning the Sunday closure of shops, the intrusion of the so-called bald men in the National Election Office on 23 February 2016 prevented the submission of the

referendum question, which the National Election Commission condemned in a decision⁶³.

This unprecedented aggressive action in the building of an autonomous administrative body lead, at the call of the Prime Minister, to the amendment of the Referendum Act⁶⁴ and the Parliament amended the act concerned by the referendum initiative⁶⁵, so no referendum took place.

On the next day, on 24 February 2016, the Government suddenly initiated a referendum, within the framework of an exclusive press conference of the Prime Minister, in the following question: Do you want that the European Union can require the settlement of non-Hungarian citizens into Hungary without the consent of the Parliament?

At the national referendum held on 2 October 2016, 3,646,334 of the total 8,272,625 voters turned out at the ballot boxes, which meant a turnout rate of 44,08%, so the referendum was invalid. The question was widely supported, as the rate of nays was above 98%.

It is worth mentioning the Budapest referendum initiative against the organisation of the 2024 Budapest Olympics, where 266,151 signatures were submitted to the Budapest-Capital Election Commission.

Thanks to the number of signatures, the Government requested the General Assembly of the Capital City in a Decision⁶⁶ to withdraw⁶⁷ its application for the organisation of the 2024 Summer Olympics. The final and non-appealable decision⁶⁸ of the Curia and the final and non-appealable decision of the Regional Court of Kaposvár adopted in a similar case⁶⁹ provided different interpretations of the law. The Curia's team analysing the case law of suffrage should focus on the assessment of this difference, but this should be the subject of another paper. Another consequence of the signature collection for the referendum was the emergence of a new political movement, which processed the personal data of more than 250,000 voters.

The importance of data protection is illustrated by the case of the Yandex.Metrica analytic service put on, and later deleted from, the e-platform of the latest national consultation⁷⁰, which the NAIH describes in detail in its report. More than 10,000 questionnaires were filled in

just in one day, when the Yandex measuring code was removed. This was the personal data breach when user data of Hungarian citizens, their opinion, i.e. special data, were forwarded to a server abroad. This is a good illustration of how justified it is to change the legislation and the solution to ensure efficient data protection for voters.

The Recommendation of the data protection commissioner of 21.10.2010 regarding processing related to election campaigns⁷¹ sends a clear message to the legislator by proposing that it should replace the current system of recommendation with a legal regulation allowing for a method not requiring any processing of personal data, which would at least reduce the number of processing and the quantity of processed data.

Considering the 25-year long functioning of the democratic rule of law and the legal and institutional changes, my summarising proposal would be strengthened independent election bodies which are independent from the person elected. This must be a requirement for the head of each election body; and these officials should have a mandate longer than that of the person, body elected, and should only be removed under redefined, appropriate guarantees. The broadest possible range of people can be involved in public life through the compliance with the requirement of separation and separate processing of voter personal data, compliance with the principles, rules of the Privacy Act, and the application of efficient data protection solutions. The introduction of a voter identification number could be a solution for separate processing. This voter identification number would not link to other data and only the independent election bodies could identify the voter.

A more intense involvement of the state would be necessary to put an end to the provision of data to the candidates, nominating organisations from the voter register. In this case, the state could act as a mediator between the voters and the candidates, nominating organisations, with a view to a more efficient protection of personal data. In addition, voters would get more authentic and more varied information about the candidates, which would reduce total costs through its transparency.

Its potential social effects could be a separate research project. This solution could increase a more active, broader involvement in public life, individual responsibility in social issues, conscious voter behaviour, which would affect the behaviour of the voted, as they would work under a stronger social control. The quality selection of MP candidates would be supported, on the one hand, by the insertion of a new box on the form to request an official certificate of good conduct, which would be necessary to become an MP candidate, on the other hand, by the elimination of recommendation sheets, resolving their data protection issues and their bureaucratic issues related to the financial sanctioning of their non-submission. This would result in a quality selection instead of the quantity of the signatures for recommendation. The selection from candidates of integrity is a prerequisite to the elimination of individual legislation for those of economic power. A representative body consisting of rule-abiding citizens can be a real representing power.

Notes

- 1 <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp>
- 2 <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp>
- 3 <http://www.parlament.hu/naplo34/001/001tart.html>
- 4 Section 59 of Act XX of 1949 on the CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF HUNGARY
- 5 1995–2001: László Majtényi
2001–2007: Attila Péterfalvi
2008–2011: András Jóri
- 6 127,500 HUF as from 1 January 2017, 138,000 HUF as from 1 January 2018
- 7 138,000 HUF according to Point (b) of Paragraph (1) of Section 2 of Government Decree No. 430/2016. (XII. 15.) on the establishment of the mandatory minimum wage and the guaranteed wage minimum
- 8 https://www.naih.hu/files/712_2014_allasfoglalas.pdf
- 9 https://www.naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf
- 10 NAIH/2015/4133/6/V
- 11 Decision No. 20/1990. (X. 4.) of the Constitutional Court, Decision No. 15/1991. (IV. 13.) of the Constitutional Court, Decision No. 1486/B/1996. of the Constitutional Court, Decision No. 35/2002. (VII. 19.) of the Constitutional Court, Decision No. 1202/B/1996. of the Constitutional Court, Decision No. 34/1994. (VI. 24.) AB of the Constitutional Court,
- Decision No. 876/B/1996. of the Constitutional Court,
- 12 Recommendation of the data protection commissioner regarding processing related to election campaigns, 21.10.2010.
- 13 Decision No. 8/1990. (IV. 23.) of the Constitutional Court
- 14 Decision No. 15/1991. (IV. 13.) of the Constitutional Court
- 15 Decision No. 46/1991. (IX. 10.) of the Constitutional Court,
- Decision No. 67/2011. (VIII. 31.) of the Constitutional Court,
- 16 Decision No. 15/1991. (IV. 13.) of the Constitutional Court,
- 17 Fundamental Law of Hungary, FREEDOM AND RESPONSIBILITY, Paragraph (3) of Article I
- 18 Decision No. 30/1992. (V. 26.) of the Constitutional Court.
- Decision No. 67/2011. (VIII. 31.) of the Constitutional Court,
- 19 Decision No. 39/2002. (IX. 25.) of the Constitutional Court,
- Decision No. 6/2007. (II. 27.) of the Constitutional Court,
- 20 Decision No. 36/1994. (VI. 24.) AB of the Constitutional Court,
- 21 Point (d) of Paragraph (1) of Section 3 and Section 17 of Act CXIX of 1995 on the Use of Name and Address Information Serving the Purposes of Research and Direct Marketing
- 22 Paragraph (4) of Section 6 of Act XLVIII of 2008 on Essential Conditions of and Certain Limitations to Business Advertising Activity
- 23 Bill No. T/237. on the Amendment of Act XXXIII of 1989 on the Operation and Financial Management of Political Parties and Act C of 1997 on the Electoral Procedure, and certain other Acts of Parliament, in this connection
- 24 Ákos Cserny – Balázs Révész: Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárások során [The functioning of the aspects of data protection in electoral procedures] Választási dilemmák [Election dilemmas] TANULMÁNYOK az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában [STUDIES in the subject of the novelties of the new electoral procedure act and its first test] Választási Rendszerek Kutatóműhely [Research Workshop on Electoral Systems] National University of Public Services, Budapest 2015
- 25 <http://www.nvi.hu/hu/nvb/allasfoglalasok/2014/2014-102.html>
- 26 Fundamental principles in Points (a), (b) and (e) of Paragraph (1) of Section 2 of the Electoral Procedure Act
- 27 Court of Appeal of Pécs, No. Pk.III.20.021/2014/2.
- 28 The general reasoning of Act LXII of 1994 on the Amendment of Act LXIV of 1990 on the Election of Local Councilors and Mayors
- 29 Zoltán Pozsár-Szentmiklósy: Alapjogok az új választójogi szabályozásban [Fundamental Rights in the New Electoral Regulations] pp. 7-8 MTA Law Working Papers Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp2014/16>
- 30 No. Kvk.II.37.098/2008/4.
- 31 Paragraph (2) of Section 122 of the Electoral Procedure Act
- 32 Section 153 of the Electoral Procedure Act
- 33 Paragraph (3) of Section 122 of the Electoral Procedure Act
- 34 Paragraph (1) of Section 2 of the Electoral Procedure Act
- 35 Section 132 of the Electoral Procedure Act
- 36 Paragraph (1) of Section 221 of the Electoral Procedure Act
- 37 Paragraph (2) of Section 224 of the Electoral Procedure Act
- 38 https://www.naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf
- 39 Section 128 of the Electoral Procedure Act
- 40 Paragraph (2) of Section 124 of the Electoral Procedure Act

41 Paragraph (1) of Section 2 of Government Decree No. 483/2013. (XII. 17.) on the establishment of the mandatory minimum wage and the guaranteed wage minimum

42 http://www.valasztas.hu/hu/download/865/%C3%96NKORM%C3%81NYZA-TI_B%C3%8DRS%C3%81G_HONLAPRA_20170124.pdf

43 http://www.valasztas.hu/hu/download/684/NVB_birsag2_20140530.pdf

44 http://www.valasztas.hu/hu/download/684/ogy_birsagok_osszesito_20151214.pdf

43 KEKKH Criminal Registration Authority

44 Database of taxpayers free of public-law debt in Point 32 of Section 178 of Act XCII of 2003 on the Rules of Taxation

45 Section 88 of Act XXXVI of 2012 on the Parliament

46 Paragraph (1) of Section 38 of Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary

47 Paragraph (2) of Section 93 of Act XXXVI of 2012 on the Parliament

48 Point III./1. of Schedule No. 1 to Act XXXVI of 2012 on the Parliament

49 Paragraph (4) of Section 38 of Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary

50 Point (d) of Paragraph (1) of Paragraph (1) of Section 38 of Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary

51 Recommendation of the data protection commissioner regarding processing related to election campaigns, 21.01.2010.

52 http://www.valasztas.hu/hu/download/869/nepszavazas_stat_2017_08_01.pdf

53 http://www.valasztas.hu/hu/download/869/nepszavazas_stat_2017_08_01.pdf

54 http://www.valasztas.hu/hu/ovi/42/42_0.html

55 Paragraph (1) of Article 8 of the Fundamental Law of Hungary

56 Guideline of 29 September 2015 of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information on the data

protection requirements of preliminary information

57 Section 219 of Act C of 2012 on the Criminal Code of Hungary

58 <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fBuntetoeljarasiAdatok%2fElj%c3%a1r%c3%a1si+adatok.xlsx>

59 Paragraph (2) of Section 122 of the Electoral Procedure Act, Paragraph (2) of Section 15 of Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure

60 Paragraph (2) of Section 20/D. of Act CXXVI of 2010 on the Metropolitan and County Government Offices, on the Formation of Metropolitan and County Government Offices

61 <http://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/hatborzongatoan-irja-le-a-fidesz-vilagot-a-korabbi-kormanyhivatali-vezeto-aki-most-kipakol-a-ner-rol-106062>

<https://mno.hu/belfold/kitalalt-a-volt-foigazgato-fidesz-pres-alatt-a-kormanyhivatalok-2413897>

62 Paragraph (6) of Section 7 of the Privacy Act

63 Decision No. 15/2016. of the National Election Commission

64 Act XLVIII of 2016 on the Amendment of Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure

65 Act XXIII of 2016 to amend certain Acts concerning working in the retail sector on Sundays

66 Government Decision No. 1093/2017. (II.22.)

67 Decision No. 212/2017. (03.01) of the General Council of the Capital City

68 Kpkf.IV.37.347/2017/3.

69 20.PK.21.627/2016/2.

70 https://www.naih.hu/files/Adatved_jelentes_naih-2017-2088-20-V.pdf

71 Recommendation of the data protection commissioner regarding processing related to election campaigns, 21.01.2010.

Nagy Melánia

PhD hallgató, PTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék

A terrorizmus jelenségei az Interneten

I. Út napjaink terrorizmusához

A terrorizmus történetének gyökerei visszatérnek a múltba, nem lehet egyértelműen meghatározni a kezdeteket.

Talán az alamut-erődből portyázó fosztogatók és gyilkolók, vagy a parasztlázadások felkelői, netán az albigéneket gyilkoló francia „szeparatisták”, avagy a guillotine-t iparszerűen használó francia forradalmárok.

Az izraeli Hagan, Irgun, Stern csoport és számtalan arab terrorista csoport (al-Najjada, Liwa al-Quds, Al Fatah, Fekete Szeptember, Hamas, Hezbollah, az Al-Kaida és mások csoportok már egyértelműen terrorista cselekményeket folytattak a XX. században.

Európában a legismertebb és hírhedt szervezetek vagy csoportok voltak a német Baader-Meinhof-Gruppe (Die Rote Armee Fraktion), az olasz Brigate Rosse, a görög „November 17”, a Front de la Liberation Nationale de Corsica, a baszk ETA (Euskadi Ta Askasatuna) az IRA (Irish Republican Arm).¹

Napjaink terrorista jelenségeinek megértéséhez érdemes rövid történelmi kitérőt tenni.

A második világháborútól az 1990-es évekig tartó hidegháborús korszakából emeljük ki az 1980-as éveket. A Szovjetunió gazdaságilag meggyengült. Ehhez belső gazdasági okok is vezettek (pl. a mezőgazdaság visszaesése, búzaimport a fő ellenség Egyesült Államoktól, túlhajtott katonai költségvetés), külpolitikai okok (Afganisztánban 18 ezer katonát vesztett, majd kivonult a Vörös Hadsereg). A végső „döfést” a hidrogénbomba atyja, Teller Ede által kitálalt „csillagháborús program” (SDI, 1983-ban) meghirdetése jelentette a Szovjetunió számára. E fenyegetésre a szovjet állam már nem volt képes választ adni. A Szovjetunió az európai, ázsiai, afrikai befolyási övezetét kénytelen volt finanszírozása hiányában feladni. Az általa ad-

dig támogatott, kordában tartott (arab, afrikai, távol-keleti) országok, terrorcsoportok önjáróvá váltak. A Maghreb-országok arab-szocializmust építő országaiban a korábbi vezetők diktatórikus hatalmat építettek ki.

Terrorszervezetek aktivizálódtak vagy újak jöttek létre, amelyek gátlástalanul kihasználták a világban keletkezett gazdasági differenciálódást, politikai-, vallási, nemzetiségi és más problémákat, az arab világ többrétegű és megoldatlan problémáit, valamint a volt gyarmatosító „Nyugattal” szembeni ellenséges hangulatot.

A nyugatellenesség miatt a terrorcselekmények célpontjai áttevődnek, áttevődtek Európára és Észak-Amerikára. A vallási terrorizmus kapcsán számos vallás hívői valósítanak meg erőszakos cselekményeket. A vallások közül, azonban tévesen leginkább az iszlám valláshoz kötik a terrorcselekményeket. A problémák már rögtön itt az elején kezdődnek, még pedig azzal a megállapítással, hogy egyes szerzők szerint a terrorizmus szót nem lenne szabad használni egy világvallás nevével jelzős szerkezetben, mert azonosítja az iszlámvallás mintegy másfél milliárd követőjét egyetlen ideológiával, és az ahhoz rendelt eszközzel, ami jelen esetben nem más, mint a fegyveres harc.²

A Szovjetunió felbomlásával a volt szovjet területeken is a szunnita iszlám előre tört. Megfogalmazódott a Kaukázusi Emírség terve is, sőt létrehozásáért harcok is kezdődtek.

Kontinensünkön a Bismarck által emlegett balkáni lőporos hordó, ha a katonai jelenlét és az odaáramló pénz miatt gyengébben is, de pislákol. A török kiűzését követően itt maradt vahabita vallású lakosság Bosznia - Szandzsák - Koszovó egyesített államban bízik. Boszniát a pénz és külföldi katonaság tartja egyben³

Az európai kisebbségi problémák is csupán szunnyadnak Katalóniától, Nagy-Britanniában és Korzikán át Erdélyig. A Brexit végig vitele sem csak gazdasági problémát fog jelenteni Nagy-Britanniának, hanem a brit tagállamokat is szembe állíthatja. Nem beszélve a két Írország közé emelendő fal, amely az ír függetlenségi harc kiújulását, az IRA vagy más szervezet újjáéledését is eredményezheti. Nagy-Britannia már megszenvedte az IRA terrorcselekményeit az 1960-as évek végétől az IRA 2007-es fegyverletételéig.

A terrorizmus fogalma körül a viták állandóak. „Eddig egyetlen terrorista csoport sem tette meg azt a szívességet, hogy magát meghatározza.”⁴ Ez a kissé szarkasztikus megfogalmazás kétségtelenül igaz.

Bartkó Róbert szerint a három részterület (politikai tudomány, (bűnügyi / nemzetközi) jogi és kriminológiai) közötti „szimbiotikus” kapcsolat felismerése a világ minden terrorista szervezete elleni hatékony küzdelemhez vezethet.

Bartkó megállapítja, hogy „politikai tudomány értelemben a terrorizmus olyan társadalmi jelenség, amely a szándékos és szisztematikus erőszak alkalmazásával támadásokat vállal, és terrorista támadásokkal fenyeget, amelyek társadalmi-politikai célokból megfelelő politikai döntéseket hozhatnak. „Az iszlám vallás jellemzői e tekintetben rendkívül fontosak.”⁵

Kriminológiai értelemben a terrorizmus transznacionális (transznacionális) társadalmi jelenség, jellemzően egy államon belül, amelynek célja egy olyan ideológiai bázis társadalmi-politikai céljainak elérése, amelyeket egyébként egy polgári személy vagy egy jelentős értékkel bíró értékes eszköz célozna meg.

Abban egyetért a szakirodalom, hogy a terrorizmus megjelenését mindig valamely vallási, politikai, gazdasági, erkölcsi, nemzeti-kulturális különállások, konfliktusok mozgatják. Az érdekeit érvényesíteni – a legkülönfélébb okok miatt - képtelen szélsőségek nyúlnak a terroreszközéhez.

Ha egységes definíció nem is adható, de a terrorizmus lényegét elemein keresztül is meghatározhatjuk:

- 1) a terrorizmus tipikus motívumai: ideológiai, politikai, etnikai,
- 2) a terroristák igénylik a tömegkommunikáció figyelmét,
- 3) marginalizálódott elemek nem szükségszerűen vagyoni okok miatt nyúlnak a terror eszköztárához,
- 4) az áldozatok szimbolikus értelműek,
- 5) az akcióik szélesebb rétegek ellen irányulnak, mint
- 6) az akcióik előre megfontoltak, céljuk a megfélemlítés.⁶

Az Al-Kaida valamint az Iszlám Állam megjelenésével a terrorcselekmények jellege, célja

is megváltozott, így a világ globalizációjával a terrorizmus is globálissá vált, de említhetjük azt is, hogy a pénzszerzés is nyíltan célja lett a terrorszervezeteknek, hiszen pénzügyi bevételeket akarnak szerezni létezésükért és a további tevékenységükért.

Az ISIS hadműveleteinek pénzügyi hátterét a megszállt városok és országok bankjainak pénze, a megszállt területeken bányászott olaj csempészet, a muzeális, ókori tárgyak tiltott értékesítése, a pénzmosás, a biztosítótársaságok zsarolása, a bitcoin bányászat, a megszállt területek megadóztatása és más pénzszerzési forrás jellemezte.

Ma a terroristák tudják, hogy az ország hatóságai általában felkészülnek a terrorista támadásra. Legújabb módszereik magukban foglalják azokat a kegyetlen támadásokat, amelyek sok ember életét fenyegetik.

Éppen ezért a célpont a sok embert vonzó események, vásárok és fesztiválok, ahol a biztonságot nehéz biztosítani. Az emberek önfeledten, szabadon sétálnak, vásárolnak, élvezik az eseményt, nem figyelnek a kockázatokra.

Volt már és minden bizonnyal lesznek soft-target terrortámadások:

2004. Madrid: március 11-én összehangolt bombázások 191 embert öltek meg és 1800-an megsérültek.

2016. Nizza (Nizza): egy terrorista egy hatalmas teherautót vezetett a tömegbe, és július 26-án megölt 86 embert a város tengerparti üdülőhelyén.

2016: Berlin: egy teherautó egy karácsonyi vásáron vett részt Németország fővárosában, legalább 12 gyilkossággal.

2017. Barcelona: augusztus 17-én a Van Ramblas Boulevard turistáit és lakóit fosztogatta. 13 halott és tucat sebesült volt.

2018. Strasbourg: egy fegyveres megölt öt embert, és tucatnyi sebesült meg a város karácsonyi vásárán december 11.

II. Az Internet a terrorizmus kiterjesztett helyszíne és a radikalizálódás eszköze

Az Internet megjelenését, majd fejlődését a hidegháborúban szembenálló államok fegyver-

kezési versenye gyorsította. Biztos, hogy létrejött volna e nélkül is a Világot átfogó hálózat, ám az orosz szputnyik fellövése sürgetővé tette az Egyesült Államok biztonságának igénye miatt egy földalatti hálózat kiépítését.

Miután a Szovjetunió az 1957-ben fellőtte az első űreszközét a világűrbe az egész világ ujjongott a siker láttán, kivéve az Egyesült Államokat és nyugati szövetségeseit, hiszen ez azt jelentette, hogy a Szovjetunió képessé vált bármilyen eszköz (pl. bomba, atombomba) nagy távolságra történő eljuttatására.

Válaszlépésként az Egyesült Államok létrehozta 1958-ban a NASA-t (National Aeronautics and Space Administration, magyarul: Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatalt), és életre hívta az Advanced Research Program Agency-ot (ADAC). E kutatási programnak része volt a földalatti kábelhálózatok kiépítése. A hálózatra intézetek, egyetemek kapcsolódtak, az 1990-es évekig a Pentagon irányítása alá tartozott.

Az Egyesült Államok Nemzeti Kutatási Alapítványa 1991-ben engedélyt adott az internet kereskedelmi célú felhasználására. Az 1990-es évekre az internet a hálózatok rendszerévé vált (Internetworking System).

Vannak az internetnek részei:

- Surface-web – a bárki által elérhető, hozzáférhető, kereshető hálózat. A felhasználó weboldalakat nyithat meg és információt szerezhet. Az érdekes dolog az, hogy „a felszíni háló” csak a felhasználók által használt internet 4%-a.
- Dark-web – a jelszóval, kódokkal védett hálózat. Az intranetek, óriás adatbázisok találhatóak a hálózat e részén.
- A Deep-Web a bűnözők világa. Speciális klienssel érhető el. A Tor-hálózaton keresztül bérgyilkos szerezhető, fegyverek, kábítószer, hamis okiratok, pornográf tartalmak elérhetők, pénzmosás folytatható.

Egy fontos kiegészítés – témánk szempontjából – feltétlen idekíváncozik; az Internetet használók a 2000-es évekig csupán tartalomfogyasztók volt, ezután viszont a technológiai fejlődésével tartalom előállítókká is váltak.

Az Internetre jellemző a rendkívül sokféle és nagytömegű információáradat. (TM – too much information)⁷ A felhasználók a legkülönbözőbb ismeretekhez jutnak, így könnyedén feltöltenek fájlokat (tartalmi közlendőket) bármilyen fájlformátumban (szöveg, kép-, audió-, videóformátumban), illetve elérnek tartalmaikat az általuk választott nyelven.

Ezek az információk éppúgy lehetnek korrektek, mint inkorrekt, ellenőrzöttek vagy ellenőrizetlenek.

Ma bárki működtethet saját weboldalt, blogot, küldhet üzenetet fórum-rovatokba, üzenőfalakon, hozzászólhat más felhasználók véleményéhez, alkotásaihoz, vitatkozhat velük.

A tartalomközlés nélkülözhetetlen a kereskedelmi tevékenységhez, ahogy a tartalomközlés a kommunikációs csatornákon is folyhat.

Ahogy fentebb láttuk a *kommunikáció* szükségessége hívta életre az Internetet. Ma is az egyik leghasznosabb és leggyakrabban használt funkciója. Lehetővé teszi, hogy távoli országok felhasználói kommunikáljanak szöveg, audió- vagy videóüzenet formájában.

A kommunikáció lehet online, azaz egyidejű (pl. audió-, videó-alkalmazásokkal, tipikusan VOIP-szolgáltatásokkal) vagy offline, késleltetett módon (pl. e-mail, sms, közösségi oldalakon, Instagramon, Twitteren, Messengeren és számos egyéb alkalmazáson keresztül).

Bárki elérheti az ismeretlen embereket, közösségeket és a kommunikációs lehetőségekkel rendelkező csoportokat. A virtuális kapcsolatból valós kapcsolat is létrejöhet.

A csevegő szobában (chat-room) lehetőség nyílik az interneten a felhasználók számára, hogy az azonos érdeklődésű chatelők szöveges üzeneteket küldjenek egymásnak. Lehetőség van az azonos érdeklődésű felhasználókkal párbeszédére vagy véleménycseréjére. A csevegőszobákban privát beszélgetés is folytatható.

A VOIP-alkalmazásokkal valós idejű kommunikáció folytatható, szövegeket, képeket, hang- és videotartalmak küldhetők a világ bármely pontjáról. A szolgáltatás lehet ingyenes és lehet díjkötelezett is. A modern szolgáltatások (pl. a Viber) a végpontok közötti titkosítást használják, ami lehetetlenné teszi a kommunikáció tartalmának megértését.

Az 1965-ben született e-mail neve az írás és továbbítás módjára utal, azaz levél, ami teljesen elektronikus úton küldhető, mára az e-mail hálózati szolgáltatássá vált. A közvetítő szolgáltatók szinte kivétel nélkül használnak e-mail rendszereket, így az e-mail az internet-használat egyik legnépszerűbb formájává vált, ma már hálózati e-mail üzenetté alakult. Az e-mailekben és ahhoz csatolva a szövegek mellett vagy a szövegekbe ágyazva képek, audió- és videófolyamok is küldhetők.

A kommunikáció lehetősége által folytatható kereskedelmi tevékenységi is az Interneten. Az elektronikus kereskedelem felöleli a netbankolástól különböző médium szolgáltatásokon át az egyes személyek magánkereskedését. Gál István László megfogalmazása alapján: „A terrorizmus a bűnözés egyik formája, mégpedig az egyik legsúlyosabb és legveszélyesebb formája. Emiatt a terrorszervezetek természetesen nem riadnak vissza attól, hogy egyéb bűncselekményeket is elkövessenek.”⁸

Így ennek következtében az e-kereskedelemmel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az Internet kezdeteitől fogva alkalmas rejtett pénzügyi tranzakciók, pénzmosás vagy más vagyon elleni bűncselekmény végrehajtására, leplezésére.⁹

A számítógépes hálózatokról *támadások* is indíthatók a célba vett szerverek, felhasználók ellen. Különböző támadásfajták váltak ismertté.¹⁰ Ezek közül kiemeljük a legveszélyesebbeket, így a jogosulatlan belépést egy számítógépbe vagy hálózatba (hacking), vagy ott történő bennmaradást, az eredeti web-tartalom felülírását (defacing), terheléses (DoS vagy DDoS-) támadást, továbbá malware-ek (malicious softwares – rosszindulatú szoftverek) online vagy offline feltöltését.¹¹

Napjainkban terroristák eszköztára és működési területe is bővült, a valós térben végrehajtott akcióikat, propagandájukat kiterjesztették a virtuális térre is. A piti bűnözőktől a terroristákig, élhetnek ugyanazon technikai eszköztárral (a gyors ütemben miniaturizálódó technikai eszközökkel, a számítógépekkel, mobiltelefonokkal, GPS-szel, a műholdas telefonokkal, nem utolsósorban a fegyverekkel stb.), amelyekkel bármely más felhasználó. Igénybe vehetik, sőt veszik is az Internet nyújtotta lehetőségeket; a világon gyakorlatilag

bárhol elérhető szolgáltatást, a nagy sáv szélesség nyújtotta gyors és nagy tömegű adatátvitelt, a (felkészültségüktől függően relatív vagy abszolút) az anonimitásban rejlő „előnyöket”.

Ulrich Sieber elmondta, hogy a „számítógépes hálózatok, például az internet lehetővé teszik olyan új technológiák kifejlesztését, amelyek biztosítják a felhasználók számára anonimitásuk megőrzését, rejtett kommunikációt, valamint kifinomult titkosítási programok használatát az adatok továbbításában és tárolásában. Így a globális számítógépes tér egyedülálló környezetet biztosít a kiberterrorizmus végrehajtásához és más nemzetközi terrorista célok eléréséhez.

Sieber úgy gondolta, hogy a cyberterrorizmus elemei a következők:

- a cyberterrorizmus „romboló támadások az interneten keresztül végrehajtott számítógépes rendszerekre”.¹²
- Ez fizikai és emberi veszteségeket is okozhat.
- A terroristák egyéb cselekedetei „az illegális verseny nyilvános terjesztése (kommunikáció, reklámozás és a terrorizmus dicsőítése, a terrorizmus képzése stb.)”.

Az újonnan alakuló terrorista csoportok már a megszületésüktől kezdve alkalmazzák az interneten alapuló hálózatos szervezeti formát. Statisztikai adatok szerint az ilyen struktúrán alapuló terrorszervezetek nagyobb számú és a végrehajtás szervezettségében is magasabb szintű terrorcselekményt követnek el.¹³ „Mindenesetre az Iszlám Állam nem csak katonai tevékenységében, hanem online kommunikáció terén is felülmúlja a többi szélsőséges csoportosulást.”¹⁴ Az Iszlám Állam az Internet- és a mobil eszközök alkalmazásában is számtalan újdonságot hozott, szomorúan állapíthatjuk meg, hogy az ISIS már a 21. század terrorszindikátusa. Hatalmas propagandájuk volt a nyugati, elkeseredett fiatalok számára a közösségi oldalakon, saját weboldalaikon, mobilalkalmazásokban. Az online kommunikáció terén is felülmúlták a többi szélsőséges csoportosulást. Legegyszerűbb eszközük volt a közösségi oldalak használata a fiatalokkal való kapcsolatteremtés révén. Többek között a Facebookot, Twittert, Instagramot, használták fel, hogy elérje célközönségét. Szándékosan nagyon demoralizáló,

megfélemlítő videókat készítettek, amelyeket a hírközlő csatornák (BBC, CNN, Sky News, Al Jazeera) azonnal átvettek. A híradások ezáltal elősegítették a propaganda tevékenységüket, illetve pont az ő céljukat erősítik, vagyis a lakosság körében a pánik keltését.¹⁵ A CyberCaliphjate mobilapplikációjukat, amely egyszerre volt vallást hirdető és toborzó, a médiaalkalmazást milliós nagyságrendben töltötték le szerte a világon.

Egyik legismertebb videója az Iszlám Állam nevű terrorszervezetnek Szélil esz-szevárím, avagy a „Kardok csengése” című toborzó videó. Megtalálható volt a Youtube-on is, de a letöltése után, más különböző forrásokon osztották meg újra. Ebben a rövid kis filmben, hangoztatják a csoport tagjai, hogy mindenhol jelen vannak, és hogy utolérnek az ellenségeiket. Egy olyan erős államként titulálja magát, amely mindenkivel szemben meg fogja teremteni a végső akaratát. A videóban egy ISIS harcos nyilatkozata alapján: „Mindenkinek tisztában kell lennie azzal a ténnyel, hogy mi nem azok vagyunk, akiknek vélnek bennünket, vannak mérnökeink, orvosaink és kiváló médiaaktivistáink. Nem egy tanzim (szervezet) vagyunk, hanem egy állam!”

Az elmondottakat azonban megcáfolja a valóság: „Shiraz Maher szerint: számos, Szíriába érkező külföldi dzsihadista néhány nap vagy hét elteltével arról kezd panaszkodni, hogy sokat unatkozik. A propagandavideók túldramatizálják a valóságot.”¹⁶

Soft-target nemcsak a valós térben, hanem a virtuális világban is realitás. Két formában is előfordulhat, az első esetben azokról felhasználókról beszélünk, akik nem fordítanak kellő figyelmet a számítógépek és a számítógépes rendszerek védelmére. Valószínűsíthető okai ennek, hogy nincsenek tisztában a kibertér veszélyével, nem ismerik azokat, vagy ismerik a veszélyeket de megunták a sok-sok szoftver frissítést, figyelmeztetést. Soft-target az egészségügy, az oktatási intézmények, a kis- és középvállalkozások valamint a magánfelhasználók többsége.

Az ilyen felhasználókkal szembeni számítógépes támadások sikeresebbek, mint a jól védett állami kormányzati szerverek, bankokkal szemben.

Általában terheléses támadás (DoS vagy a DDoS támadások), vagy zsarolóvírus (ransomware) támadás, adatlopás jelezhető előre ilyen felhasználókkal szemben.

Tekintsük meg ezeket a tevékenységeket, hogy a terroristák hogyan használják saját céljaikra az Internet nyújtotta technikai – technológia lehetőségeket:

Az Interneten elérhető információhalmazban fellelhetők mélyen vallási és extrém politikai tartalmak is. A webhelyek látogatói – akár tagjai, akár szimpatizánsok vagy véletlenül odaklikkelők érdeklődését is felkelthetik. Az ilyen webhelyek célja a propaganda.

A terrorista szervezetek is feltöltenek tartalmakat a szervezetükről, tevékenységükről, amelyek jellemzően manipuláltak. Sikereikről, befolyásukról, tagjaik számáról jelentettek meg valótlan tartalmakat.

Ezek a weboldalak nemcsak vallásos tartalommal, de a fájletöltés lehetőségével vonzzák a fiatalokat.¹⁷

Ugyanakkor ma már a multimédiás lehetőségek teljes eszköztárát használják, ezek a szervezetek. Web-oldalak, blogok, azokhoz csatolt videófájlok, vagy éppen a videómegosztó oldalakra történt feltöltés is része a propagandának. Az Iszlám Állam Youtube-ra töltötte fel horrorisztikus videóit, amely ellenségei kivégzését mutatta be. Ezek a rémisztő filmfelvételek nemcsak a megfélemlítés céljából készültek, hanem a biztosítótársaságok megszarolását is szolgálta, amelyek különböző csatornákon kifizették a nem kevés váltságdíjat a terrorszervezetnek.

Az interneten most is olvasható csecsen és más vahabbita weboldalak, (pl. <http://alminbar.com/>, <http://kavkazcenter.com>, <http://ingushetia.ru>

A 40 millióra becsült kurd lakosság 5-6 országban elszórtan él, és az önálló kurd állam eszményét tartja ébren a hivatalos szócsőnek minősülő <http://www.kurdistan24.net/en/weboldal> de „freekurdistan” illegális oldalak is elérhetők az Interneten.

A terrorcselekmény végrehajtásához szükséges fegyver-, bombakészítési tanácsokat, leírásokat is fellelhet különböző oldalakon az ez iránt érdeklődő.

A Google Earth és más térképek pedig egyenesen odavezetheti a terroristát, terroristákat célpontjukhoz.¹⁸

Új, valós veszélyt teremtett a 3D-s technológia, mivel bármilyen fegyver „kinyomtatása” már lehetővé vált. Az ehhez szükséges CAD-fájlok viszont akár a kommunikációs csatornákon keresztül is átküldhetők, illetve az Internetre fel- és onnan letölthető.

Konkrét esetek jelzik az Interneten zajló tartalomközlés, kommunikációs és egyéb terrorjellegű magatartások veszélyességét:

Anwar Al-Awlaki amerikai születésű radikális jemeni imám, aki több egyesült államokbeli egyetemet végzett Youtube videómegosztó oldalon közzétett videókban terjesztette szélsőséges nézeteit. A vele kapcsolatba lévőket elektronikus levélben és más formában radikalizálta. 77 szélsőséges személy hozható kapcsolatba Awlaki-val, közülük 43 az Egyesült Államokban és 34-ben Európában vonták felelősségre. Awlakit 2011-ben drónnal ölték meg az amerikaiak.¹⁹

A blogokban megjelenhetnek az extrém vélemények is, utalva a bejegyzést író veszélyességére, ahogy a 77 embert megölő norvég „mészáros” is blogbejegyzései is előrevetítették ölési szándékát.

Andres Behring Breivik 2011. július 11-én Osló és Utoya-szigeten ölte meg áldozatait. Korábban extremista, iszlám és bevándorló ellenes megjegyzéseket írt. Breivikre nagy hatással volt egy Fjordman (fjordok embere – valódi nevén Peder Are Nøstvold Jensen) nevű blogger, aki radikális iszlámellenes tanokat hirdetett az Internet több helyén.²⁰

James von Brunn több *Internetes fórumon* is antiszemita véleményt nyilvánított, sőt antiszemita honlapot működtetett, és még könyvet is írt zsidógyűlöletéről. 2009-ben június 10-én megölte a washingtoni holokauszt emlékműzeum egyik őrét.²¹

A tartalomközlés a *virtuális „felkészítőtábor”* is, amely nem más, mint utasítások, leírások fegyverek, bombák készítésére, azok használatára, terroristacselekményekre, pl. Muashar al-Battar's oktatásprogramja²²

A tartalomközlés mellett a *kommunikáció* lehetőségét is maximálisan kihasználják a terroristák, részint kapcsolattartás, részint hittérítés céljából.

Az Al-Kaida tábornoka, a jemeni származású Abu Basir sejk (Nasir Abdel Karim al-Wuhayshi) jegyezte meg: „A média művészet a dzsihad fele.”²³

A kapcsolattartásra a titkosított e-mailek, a „halott e-mail-fiókok” a VOIP-szolgáltatások alkalmasak.

„Halott e-mail-fiók” az, amelybe sok felhasználó belép és kilép, ugyanakkor a postafiókból egyetlen üzenet sem érkezik, és egyetlen üzenet sincs küldve. A postafiókba belépők az e-mail-fiók „piszkozat” mappájában hagynak egymásnak üzenetet, a belépők azt elolvassván törlik, esetleg írnak, majd kilépnek a postafiókból. Ilyen „halott postafiókot” felderíteni rendkívül nehéz.

Chat-szobákban az azonos érdeklődésű személyek oszthatják meg véleményüket. A ma is működő Stormfront weboldalt, chat szobáját gyakran látogatta Richard Poplawski, akit az amerikai hadseregtől antiszociális viselkedése miatt szereltek le. Poplawskit antiszociális személyisége szörnyű cselekményekre vezette, 2009. április 4-én Pittsburgh-ben 3 rendőrt ölt meg.²⁴

A korlátlanul küldhető szöveg-, audió-, videófelvételek alkalmasak arra, hogy tagok vagy szimpatizánsok számára személyre szabott üzeneteket, véleményeket küldjenek.

Anwar Al-Awlakiról már esett szó, követőjét a kuvaiti származású Hamid al-Alit pedig az Interpol keresi, mivel a fiatalokat a dzsihadra („szent háború”) hívja fel a videó felvételeken.

Jihad Jane tevékenysége meggyőző példája a videó propaganda hatékonyságának.²⁵

Jihad Jane Colleen LaRose néven született elvált az első férjétől, alkoholistává vált. Amszterdamban találkozott egy mohamedán férfival, akinek hatására áttért a muszlim vallásra. Jihad Jane először a mspace.com-on jelent meg először a „Veled, Palesztina” („Palestine With You!”) és a „Szimpátia Gázával” („Sympathy with Gaza!”), majd egy másik weboldalon a Dailymotion.com-on, és a Youtube.com videomegosztó oldalán fejezte ki együttérzését, elítélve az arab területek izraeli megszállását, Izraelnek az arabok elleni politikáját. Jihad Jane egyre radikálisabb üzeneteket küldött, és Lars Vilks svéd grafikus művész megölésére

utalva. Jihad Jane-t 10 év börtönbüntetésre ítélték 2014-ben.

Jihad Jane radikalizációja megfertőzött más embereket. A pakisztáni Mohammed Hassan Khalid is kapcsolatba lépett Jihad Jane-vel egy csevegőszobában, és pénzt küldött a Lars támadás végrehajtására.²⁶ Mohammed Hassan Khalid hamarosan 5 éves börtönbüntetésre ítélték. Megállapították nála az Asperger-szindrómát. Ma Khalid a Maryland College-ban kiberbiztonsággal és az Internetes extrémizmussal foglalkozik.

Vissza Jihad Jane-hez. Az ő kapcsolatának feltérképezése vezette a hatóságokat a pittsburgh-i Emerson Begolly-hez, aki szintén szélsőséges weboldalakon náci egyenruhában fényképezett, és lőfegyvert tartott, elfogásakor fegyvert emelt az FBI-ügynökökre. A fenti bűncselekményekért nyolc és fél év börtönbüntetésre ítélték.

Az algériai Ali Charaf Damache (beceneve Theblackflag) 2015-ben szintén börtönbüntetésre ítélték, mert Írországból támogatta Jihad Jane-t az emberölés tervében.²⁷

A Jihad Jane ügy tanulságai:

- az Internet egymástól földrajzilag messze levő személyek kapcsolat kialakítását és kapcsolattartását lehetővé teszi,
- a szélsőséges gondolatok közösségben erőteljesebben érvényesülnek, egymást erősítik a közösség tagjai és ez a radikalizálódás hatékony módja,
- a mentális egészségi problémával küzdő emberek gátlásai hamarabb feloldódnak, hamarabb radikalizálódnak.
- Az e-mail üzenetek lehetőséget adnak a radikális ötletek megosztására is.

Az e-mail szolgáltatás rejtett üzenetek küldésére és fogadására is alkalmas, például amikor a felhasználók egy üzenetet hagynak a tervezetben, míg az e-mail nem terjeszti el az adatokat, az ellenőrzésük szinte lehetetlen.

Van néhány példa az e-mail üzenetek radikalizáló hatásaira:

2009. Fort Hood (Texas, USA): Nidal Malik Hasan, amerikai katonai pszichiáter dolgozott az Egyesült Államokban. A Palesztin Hatóság központjához fűződő viszonya Ramallahban, a nyugati parton található. Elment a muzulmán közösséghez, amelynek tagja volt akkor

a 9/11-es terrorcselekmény két végrehajtója, Hani Handzur és Navaf al-Hazmi.

Hazmi még Boszniában is harcolt.

Abban az időben a muszlim közösség vezetőjét Anwar Al-Awlakinnek hívták, aki 2004-ben elhagyta az USA-t, és Jemenbe ment. 2008-tól Al-Awlaki és Nidal Hasan húsz e-mail cseréltek (a számítógépükön megtalálhatóak). Nidal 13 katonát ölt meg és 32-t megsebesített az amerikai támaszponton, ahol az iraki háborúra készítették fel a katonákat.²⁸

2001. Fort Detrick (Maryland, Amerikai Egyesült Államok) Bruce Ivins az amerikai hadsereg orvosától, 2001-ben ajánlotta a herceget a kollégája számára, aki ezt használta és megölt 5 embert.

Ivins már 18 éve kutatja az anthraxot. Öngyilkos lett a büntetőeljárás során. A vizsgálat során kiderült, hogy pszichopata, valószínűleg megpróbálta megismerni az antrax valódi hatását.²⁹

2009. Portland: Mohamed Osman Mohamud Szómáliai bevándorló 150 e-mailt cserélt Samir Zafar Khan-val, aki az al-Kaida terrorszervezet angol nyelvű Inspire Magazine alapítója volt. Még egy névtelen pakisztáni toborzóval is találkozott Oregonban. Később Pakisztánba utazott, és felkészült a terrorista cselekményekre. 30 évre ítélték.³⁰

A közösségi hálók döntő jelentőségűek, mert az azonos vélemények egymást erősítik, bátorítják, ösztönzik gonosz cselekedetekre. A visszhang-effektus régóta ismert jelenség a pszichológiában.

A számítógépes hálózatok terrortámadás céljára is találunk példákat, sajnos, így a régről ismert „Péntek13” vírus palesztin fejlesztőktől származik, DoktorNuker volt (van) a leghíresebb-leghírhedtebb arab hacker.³¹

Említhető az az este 2006 júniusából, amikor marokkói szerverekről támadtak 750 izraeli szervert a palesztinok elleni akció „megtorlásaként”, amely egy izraeli katona elrablása miatt indult.³² Ebből is világosan kitűnik, hogy végeláthatatlan a bosszú-sorozat a három válás közös földjén, a Szentföldön.

2008. április 28-án a Szabad Európa/Szabadság Rádió web-oldalán éles hangú kritika jelent meg a 22 évvel korábbi csernobili atomerőmű katasztrófájáról. Majd az éjjel nagy erejű terheléses támadás érte a Rádió nyolc ország-

nak szóló web-oldalait (Fehéroroszország, Koszovó, Azerbajdzsán, Taát-Baskír Föld, Tadzsikisztán, és más oldalak).³³

III. A Radikalizáció lépcsői

A valós térbeli és Internetes propaganda elősegíti, elősegítheti a radikalizálódást azokban, akiknek személyisége, érzelmei erre hajlamosítja, életükben olyan igazságtalanságok érték, amelyek faji, vallási, nemzeti, nemzetiségi hovatartozása miatt szenvedett el.

Nyilvánvaló, hogy egy ördögi kör eredménye az idegengyűlölet és a radikalizálódás, amelyek mindegyike előfeltétele vagy közege egymásnak.

A terroristává válás okai nem vezethetők vissza egyetlen okra. Lehetnek olyan típusok vagy tipikus helyzetek, amelyek segítenek megérteni ezt a komplex folyamatot.

A személy politikai, vallási, társadalmi, nemzetiségi és egyéb sérelmei, „igazságtalanságai” az ő személyes – belső, lelki – tulajdonságaival (hős akar lenni, narcisztikus személyiség vagy mentális problémával küzd) együtt integrálódnak pszichéjébe és ez alapján születik az elhatározása.

Hasonlóan vélekedik a radikalizálódásról Fathali Moghaddam (Georgetown Egyetem, USA) tanulmánya, amely 6 lépésben határozat meg az ehhez vezető utat:

- az első lépés a felhasználó egyéni szociális környezetében keresendő, elsődlegesnek tekintendő a személy életét jellemző relatív depriváltság,
- a második lépés az, hogy az egyén keresi igazságát;
- a harmadik lépés az, hogy a személy elkezd felismerni azokat a csoportokat, országokat, amelyek az igazságtalanságért felelősek, és egyben agresszív reagálás lehetőségét is mérlegeli,
- a negyedik lépés az, hogy a terroristák erkölcsével azonosítja magát, ez igazolja az erőszakot az igazságtalanság megszüntetésére,
- az ötödik lépés az, hogy a személyben rögzül a mi és ők” ellentéte, és csatlakozik egy terrorista szervezethez, és

- az utolsó, hatodik lépés, a terrorista cselekmény elkövetése.³⁴

Az internet szerepe különösen nyilvánvaló a második és a negyedik lépés között.

Egy személy könnyen megtalálhatja az interneten található információkat és weboldalakat, hogy visszhangzik az „igazságtalanságáról”, sérelméről. Megtalálhatók azok az emberek vagy csoportok, akiknek ugyanaz a véleményük, ugyanazok a sérelmeik.

Sőt az Internet, a kommunikációs rendszerével arra is lehetőséget ad, hogy a hittérítő földrajzi távolságtól függetlenül végzhessen lelki meggyőző, rábeszélő tevékenységét. A hittérítő szöveges formában elküldheti a dokumentumokat és online beszélgetéssel tud hatni a felhasználóra.

Érdeemes felidézni Marc Sagerman vélekedését a radikalizációról, tanulmánya kifejezetten az iszlám vallásra fókuszál. Négy feltételt állít e körben:

- vallási felháborodás,
- a Nyugat háborúja az iszlám ellen,
- rezonancia személyes tapasztalattal és
- hálózatok mobilizálása.³⁵

Mindkét megközelítés az egyén radikalizálódásának lehetőségeit összpontosítja, de Mogadhaddam a terrorizmus pszichológiáját keresi, Sagerman leírja az (iszlám) terrorista szervezetek létrehozásának alapját.

A „magányos elkövetők” meghatározásának tartalma két összetevővel rendelkezik:

1) Az erkölcsi vagy szellemi jelentés mellett egyedül lenni a fizikai magányra utal. Ugyanez érvényes az elkövetők kisebb része esetében is, de az egyedüli elkövetők többsége nem egyedül van. Az elkövető nem egyedül van; mögötte szervezeti – infrastrukturális – pénzügyi támogatás található, amely segít a terrorista cselekmény elkövetésében. 2) Egy másik fontos pillanatnak egyértelmű pszichológiai vonzata van. A „magányos elkövetők” esetében, ahol a magány hiányzik, a magány pszichológiai része is megtalálható az elkövetés motívumai között. Ezért ezeknek az elkövetőknek a minősítése A „magányos farkasok” kétségesek.

IV. Összegzés

Összehasonlítva a valós és a virtuális tér terrorista cselekményeit, az alábbi állításokat tehetjük:

- Az internet nem a radikalizálódás oka, hanem elősegíti a felhasználó radikalizálódását. A felhasználó hozzáférhet azokhoz a tartalmakhoz, amely szerinte a sorsának igazságtalanságát tükrözik és magyarázzák. Olyan csoportokat vagy közösségeket találhat, amelyek elképzeléseit, elveit elfogadja és támogatja. A csoportok, közösségek tagjai ugyanazon sérelmeket és megoldásokat hangsúlyozzák, és ez a visszhang megerősíti a személy érzéseit, gyűlöletét vagy bosszúvágyát.
- A terrorizmus motívumai a valós világban és a virtuális világban ugyanazok:
- politikai, etnikai, vallási motívumok és különálló csoportok és más szélsőséges motívumok.
- A terrorista cselekmények eszköztárai kiterjednek a virtuális szférára. Új fegyver jelenik meg a terroristák kezében, a legújabb informatikai eszközökben és hálózatokban is.
- Az Internet, mint egy médium alkalmas arra, hogy a felhívja a felhasználók (olvasók) figyelmét a (perifériás) terrorista szervezetekre.
- Maximálisan kihasználják a propaganda lehetőségét, szervezetükről, céljaikról, akcióikról. félelmet kelthető videó felvételekkel igazolják valós térbeli kegyetlenkedéseiket vagy azok alkalmazásának lehetőségét.
- Szimbolikus értelemben vett cselekedeteik, de a virtuális támadások a médiát vagy a létfontosságú infrastruktúrákat veszik célba.
- Végül visszaulva a bevezetőre; a sok éven át működő, erős kohéziós erővel rendelkező szervezetek az igazán veszélyesek, példa a baszk ETA és az észak-írországi IRA terrorista szervezet, a Hezbollah, a Hamasz, az Al-Kaida és az Iszlám Állam. Ez nem

jelenti azt, hogy más szervezetek, valódi „magányos farkasok” veszélyességét le kellene becsülni.

A terrorizmus veszélyének állandósulása szembe fordíthatja az egyes társadalmi csoportokat, vallásokat, etnikai kisebbségeket országon belül. Ennek a társadalmi együttélést romboló hatása lehet. E feszültségek az Európai Unió egységét is veszélybe sodorhatják.

Jegyzetek

- 1 Harmat Árpád Péter – BUKVA, 2015. <http://tortenelemcikkek.hu/node/185>
- 2 Kóhalmi László: Gondolatok a vallási terrorizmus ürügyén. Belügyi Szemle 2015. 7-8. sz. 52-71. o. idézi: Nagy Melánia: Radikalizáció az online felületen in: XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest 2018. 22. sz. 275.o.
- 3 Pierré-Caps, Stéphane: Soknemzetiségű világunk. Kosuth Kiadó, Budapest 1997. 6. l. o.
- 4 Máramarosi Zoltán-Szűcs László: A terrorizmus kihívásai. Rendészeti Szemle 1992. 5. sz. 21. o.
- 5 Bartkó Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr 2011. 55. o.
- 6 Balla Péter: Adalékok a terrorizmus fogalmához, Belügyi Szemle 1995. 10. sz. 32. o.
- 7 Robin Thompson: Radicalization and the use of social media in: Journal of Strategic Security , Vol. 4, No. 4 (Winter 2011) 167-190. o.
- 8 Gál István László: Új biztonságpolitikai kihívás a XXI. században: a terrorizmus finanszírozása. Szakmai Szemle 2012. 1. sz. 12. o.
- 9 Nagy Zoltán: A számítógéppel megvalósítható vagyoni jogsértésekről. Bűnügyi Műhelytanulmányok 1. 1992. 1. sz. 22-26. o.
- 10 Nagy Zoltán: A 2013/40-es Uniói direktíva az informatikai rendszereket érő támadásokról. http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/Nagy_Zoltan_Andras_A_2013_40_es_Unios_direktiva.pdf
- 11 Nagy Zoltán: A 2013/40-es Uniói direktíva az informatikai rendszereket érő támadásokról. http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/Nagy_Zoltan_Andras_A_2013_40_es_Unios_direktiva.pdf
- 12 Sieber, Ulrich: Focus: The Threat of Cybercrime: Organised Crime Situation Report, 2004. Council of Europe. Strasbourg p. 143.
- 13 Tóth Dávid: A terrorizmus típusai és a kiberterrorizmus. XII. Országos Grastyán Konferencia előadásai, PTE Grastyán Endre Szakkollégiuma, Pécs 2014. 291-292. o.
- 14 Nagy Melánia: Az Iszlám Állam felemelkedése. Jura 2018. 1. sz. 385. o.
- 15 Üveges András: Az Iszlám Állam háborúja és tevékenysége a kibertérbe. Felderítő Szemle, 2015. 4. sz. 131. o.
- 16 Micheal Weiss-Hassan Hassan: Az Iszlám Állam, a terror hadserege belülről. HVG Kiadó Zrt., Budapest 2015
- 17 <https://www.theinquirer.net/inquirer/news/1040040/palestinian-p2p-service-declares-war-on-riaa-mpaa>
- 18 A mumbai terrortámadás 2008. november 26-án közel 200 emberéletet követelt. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/02/AR2008120203519.html>

illetve a 2006. december 17 és 2007. január 17-e között lezajlott gázai háború. Anthony H. Cordesman: The „Gaza War”, A Strategic Analysis http://csis.org/files/media/csis/pubs/090202_gaza_war.pdf 17. o.

19 <https://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/killing-of-americans-deepens-debate-over-proper-use-of-drone-strikes.html>

20 https://index.hu/kulfold/2011/08/05/mentora_sze rint_unalmas_a_norveg_merenylo/

21 <http://edition.cnn.com/2009/CRIME/06/10/museum.shooting/>

22 Forest, James: Teaching Terror: Strategic and Tactical Learning in the Terrorist World. Rowman & Littlewood, Lanham, Maryland 2006. p. 6.

23 <https://edition.cnn.com/2011/09/30/world/meast/analysis-yemen-samir-khan/index.html>

24 <http://murderpedia.org/male.P/p/poplawski-richard.htm>

25 Internet Radicalization: Actual Threat or Phantom Menace. US Government, Department of Defense, Naval Postgraduate

School 2012. p. 32.

26 Vö. Internet Radicalization. p. 33.

27 <https://www.irishcentral.com/news/irish-algerian-jihadist-us-prison-terror-charges>

28 https://www.washingtonpost.com/world/national-security/nidal-hasan-sentenced-to-death-for-fort-hood-shooting-rampage/2013/08/28/aad28de2-0ffa-11e3-bdf6-e4fc-677d94a1_story.html?noredirect=on&utm_term=.f61df3e90760

29 <https://www.nytimes.com/2009/01/04/us/04ant-hrax.html>

30 vö. Internet Radicalization... p(s) 35-36.

31 <http://rccs.usfca.edu/bookinfo.asp?BookID=264&ReviewID=332>

32 <http://www.haaretz.com/hasen/spages/732465.html>

33 Nazario, Jose: Politically Motivated Denial of Service Attacks. In: The Virtual Battlefield Perspectives on Cyber Warfare (Editors: C. Czosseck – K. Geers), IOS Press, Amsterdam 2009. p. 186.

34 vö. Internet Radicalization... (p)s 19-20.

35 vö. Internet Radicalization ... p. 20.

Dr. Nagy Melánia

PhD-hallgató, PTE-ÁJK Büntetőjogi Tanszék

Dr. Tóth Dávid

tanársegéd, PTE-ÁJK Kriminológiai és Büntetés-
végrehajtási Jogi Tanszék

The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism

I. Introduction – the definition of terrorism

Despite the fact that terrorism is not a new phenomenon, nowadays it threatens more and more the international peace, security, and stability. This is especially true after September 11 terror attacks against the United States of America, which shocked the world. After this tragic event the phenomenon of terrorism has drastically changed the socio-economic and geo-political scenario of the world.¹

Defining terrorism is a very hard task. There is neither an academic nor an international legal consensus regarding the definition of the term terrorism. Creating a unified definition of terrorism is also complicated² due to the fact that terrorism can be very diverse. For example the operation, the goals of the IRA is very different comparing to the Al-Qaeda. United Nations (UN) had attempts in developing an accepted comprehensive definition of terrorism but these had failed. Due to differences of opinion between various members, there is still no internationally agreed definition of terrorism in the UN. Even though the UN Security Council gave a definition of terrorism:

“criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an interna-

tional organization to do or to abstain from doing any act.”³

There are several academic definitions for terrorism as well.

Bruce Hoffman terrorism experts view:

“terrorism is the deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of political change... Terrorism is specifically designed to have far reaching psychological effects beyond the immediate victim(s) or object of the terrorist attack. It is meant to instil fear within, and thereby intimidate, a wider ‘target audience’ that might include a rival ethnic or religious group, an entire country, a national government or political party, or public opinion in general. Terrorism is designed to create power where there is none or to consolidate power where there is very little. Through the publicity generated by their violence, terrorists seek to obtain the leverage, influence and power they otherwise lack to effect political change on either a local or an international scale.”⁴

According to László Korinek⁵ Hungarian criminologist and professor at the University of Pécs defines terrorism as the following:

“terrorism has various form of ideology, particular logic, and results in violence with different methods or with the threat of violence. The aim is to reach political efforts with calling fear in the victim, in the public, in the state, to create a compromising behavior in the society. The declared goal is usually to enforce political, ideological, religious, ethnical etc. radical changes. The means are – in the essence of law – committing common, violent crime”.

These definitions are useful and helpful to understand the meaning of terrorism, but hardly adoptable as a legal definition for example in a Criminal Code.⁶

II. The history of terrorism

1. Prehistory of terrorism

The prehistory of terrorism began with the zealots (they are also called sicarii.) This group was one of the very first to practice systematic terror of which we possess a written account. Our knowledge of Zealots’ is based on an ancient roman writer Flavius Josephus. Flavius uses the word sicarii – a generic Latin term derived from sicarius, “dagger-man” – to de-

note the Zealots.⁷ According to Flavius the sicarii were “sort of robbers in Jerusalem who slew men in the day time, and in the midst of the city; this they did chiefly at the festivals, when they mingled themselves among the multitude, and concealed daggers under their garments, with which they stabbed those that were their enemies.”⁸ Their goal was to drive out the romans from the territory of Palestine.⁹ The Zealots were a sect and they believed that they had to account to God alone, they had an unquenchable thirst for freedom. While Josephus commonly refers to the sicarii as “robbers” or “bandits”, his account of their war clearly portrays it as a fundamentally political and religious struggle. All authorities facing a terrorist faction systematically refer to it as a criminal organization.¹⁰

In the middle ages the order of the assassins can be called the preview of terrorism. The founder of the sect was Hassan-ben Sabah a strict shiita of Rei.¹¹ The groups of assassins lived in the Middle East in between the 11th and 13th century. Their most notorious act was the assassination of Monferatti Conrad the King of Jerusalem in 1192. They coopted the use of terror to psychological ends and targeted, among others, a foreign, Christian power: the Crusaders.¹² The Assassins, similarly to the Zealots, killed exclusively with bladed weapons such as daggers and orchestrated their assassinations in mosques or in markets.¹³

To summarize the prehistory of terrorism, we can say and the activity of Zealots and the assassin had some similarities to the modern terrorist groups. These two groups were religiously fanatic, their acts were often politically motivated as well. They used criminal acts (mainly assassinations) to enforce their goal. Even though there are a lot of differences as well, they did not use suicide attacks, their place of activity was local not global and for historical reasons they could not use non-conventional, modern weapons (for example bio-weapons). These two groups were only the initial forms of terrorism.

2. The appearance of state terrorism

The next stage of terrorism was in the Great French Revolution in the late 18th century. Be-

tween 1793-1794 the Jacobin got the power to rule. This period of time is called „régime de la Terreur” the Reign of Terror. This was the first time they used the term “terror” in the modern sense. The Jacobin dictatorship was the first form of “state terrorism” which evolved in the 20th century in the totalitarian states. The Jacobin dictatorship used violence and terror against the people, ignored any human and, civil rights and they executed the putative enemies of the state.

The executions were carried out with tool of guillotine. This beheading machine became the image of Jacobin terror.¹⁴

Maximilien Robespierre (1758-1794) was the leader of the twelve men Committee of Public Safety elected by the National Convention, and which effectively governed France at the height of the radical phase of the revolution. He became an emblematic figure of the Jacobin dictatorship. He believed that virtue was the mainspring of a popular government at peace but at that time it must be allied with terror in order for democracy to triumph. Famous quotations from him: “*virtue without which terror is evil; terror without which virtue is helpless... Terror is nothing but justice, prompt, severe and inflexible; it is therefore an emanation of virtue.*”¹⁵

3. Terrorism in the 19th and the first half of the 20th century

The next chapter in the history of terrorism continued in the 19th century. At that time the bomb attacks appeared, and started to spread. There were two main territories where new terrorists groups started to form: Russia and Ireland.

The Russian anarchists founded their organization in 1878, and their home base was in St. Petersburg. The Russian anarchists divided into two groups in 1879 the Cherny Peredel (Black Repartition) which later became a Marxist movement and the Narodnaya Volya (The People’s Will) which was a terrorist group. The Narodnaya Volya’s objective was to overturn the autocratic regime of the Tsars, in Russia. They sought democratic and socialistic reforms of Russian political structure, including the creation of a constitution, the introduction of universal suffrage, freedom of expression and the

transfer of land and factories to the peasants and laborers who worked in them. They saw terrorism as an important tactic in achieving their political objectives, and identified themselves as terrorists. Their most notable attack was in 1881 when they assassinated Tsar Alexander II with a bomb attack.¹⁶

In Ireland another terrorist model appeared, which was taken up by numerous nationalist movements throughout the world. By confronting British democracy in the midst of World War I, the IRA won independence for the Irish Free State (Éire) in the war's aftermath. The Irish were the first to understand the complex mechanisms defining the disproportion between extremely weak strategic potential and potentially enormous political gain. The IRA and its strategist, Michael Collins, managed to destabilize British rule with very limited means but first-class organization. Their experiment brought hope to myriad independence movements in Europe and beyond.¹⁷

In the first half of the 20th century state terrorism has appeared again in the Totalitarian states.

At this time also important to mention the assassination of century. In 1914 28th of June, at Sarajevo Franz Ferdinand heir to the Austro-Hungarian Monarchy was killed with pistol-shots by Gavrilo Princip.¹⁸ Princip was a Yugoslav nationalist, a member of the terrorist movement Mlada Bosna (Young Bosnia). In 1914 Princip stated at his trial that *"I am a Yugoslav Nationalist aiming for the unification of Yugoslavs and I do not care what the form of state but it must be free from Austria."*¹⁹

Between the two World Wars autocratic and totalitarian systems started to form in Italy, Germany and Russia. The dictatorships of these countries can be classified as state terrorism, similar to the reign of terror in the French Revolution.

4. Modern terrorism

From the 60s the modernization and globalization resulted that the new modern terrorism started to develop. The cultural differences, poverty and other social problems have developed irresolvable conflicts. Due to the economic imbalance, more and more people thought

the terrorism is the only right and just answer to solve these conflicts.²⁰

The first important stage in the modern terrorism was the Islamic fundamental revolution in 1979 in Iran. The radical Shiites gained the power and they chased away Shah Mohammad Reza Pahlavi who was close to the USA. At this time several terrorist organization started to strengthen such as the Hezbollah, the Hamas, and the Al-Qaeda. The suicide bombings also started to spread. Furthermore the Soviets intervention in Afghanistan also strengthened these organizations power. The suicide bombings in Beirut in 1983 were a significant development in international terrorism, especially the two that killed 241 American Marines and 53 French paratroopers. The attacks were committed by the Hezbollah, and these led to the withdrawal of Western troops and were the most important triumph of international terrorism between 1968 and 2000.²¹

The next turning point and maybe the most significant was the terror attack against the USA in September 11, 2001. The attacks were a series of four coordinated terrorist attack launched by the Islamic terrorist group, by Al-Qaeda. The attacks killed almost 3000 people and caused at least \$10 billion in property and infrastructure damage. The terrorist hijacked four airplanes, two of those planes were crashed into the twin towers, one of those to the Pentagon. The fourth plane was targeted at Washington D.C. but crashed into a field near Shanksville, Pennsylvania, after its passengers tried to overcome the hijackers.²² The Al-Qaeda also took responsibility for similar actions such the bombing in Madrid (2004) and the bombing in London (2005).²³

III. The Types of terrorism

Terrorism can be classified in several ways. The first classification can be made based on historical grounds. According to this we can talk about conventional and modern terrorism. The differences between the two types are illustrated in table 1²⁴:

In the Hungarian legal literature professor László Korinek²⁵ classifies terrorist organizations as the following:

Table 1

Conventional Terrorism	Modern terrorism
- the goals are achievable (i.e. demanding ransom for hostages)	- the goals are not achievable (i.e. demanding the USA to surrender totally)
- attacking options are limited	- the attacking options are unlimited
- use of conventional weapons (i.e. guns, grenades)	- use of conventional and non conventional weapons (i.e. cyber attacks, bio weapons)
- the effects are localized	- the effects are globalized
- activity is within one state	- activity is transboundary
- there are coded warning	- there are no warnings
- there are no suicide bombing	- suicide bombings are typical.

1) According to their ideological motivation:

a) The extreme left-wing groups (e.g. Klu Klux Klan)

b) extreme right-wing groups (e.g. Italian Red Brigades)

2) *Ethnic, racial, and religious terrorism.* Usually these movements strive to achieve the political and territorial independence of a national minority or an ethnic group. In general, they fighting for to protect their ridden religion or they sometimes motivated by the sense of mission against infidels. They consider themselves as Freedom Fighters or war prisoners and their fallen soldiers are respected as martyrs. A good example for this category of terrorism can be the Irish Republic Army (IRA). Their goal is to eliminate the British control, and to merge the Catholic Irish population as a one nation. Another perfect example for ethnic terrorism is the Basque separatist ETA, their aim is to achieve the independence of the Basque ethnic group in Spain and France.

3) The third category according to professor Korinek is *state terrorism*. In his terminology state terrorism is not when the government or the ruling power uses terror against the citizens but when the state acknowledges or sponsors terrorist groups outside or inside their countries. The terrorist groups can commit assassinations with the state permission, and sometimes with their help. Furthermore they are allowed to do physical destructions, destabilize other states political regime. The following states were ac-

cused of state terrorism: USA, Israel, Libya, Iraq, Iran, etc.

4) The fourth category is the so called “*Lone wolf terrorism*”. This is relatively rare, but nowadays their numbers unfortunately raising. In this case a lonely fanatic deliberately executes assassination against people with high intelligence, and with systematic, mission-consciousness. A good example for lone wolf terrorist was Ted Kaczinski. He was a mathematician between the 1980s and 90s. He committed 16 assassinations against airlines, universities and computer dealers in the United States. Another great example in relatively recent times is the Anders Breivik case. The Norwegian far-right terrorist killed eight people by detonating a van bomb amid Regjeringskvartalet in Oslo, then shot dead 69 participants of a Workers’ Youth League (AUF) summer camp on the island of Utøya. In 2012 Breivik was convicted of mass murder, causing a fatal explosion, and act of terrorism.

According to István Gál²⁶ the ideal form of terrorist organizations can be divided into two groups:

- hierarchical or
- network type organization.

Nowadays the terrorist organizations must work with active adaptation mechanism to respond to changes of the circumstances. Therefore the network type organization form is more effective.

In the USA different types of terrorism have been defined by lawmakers, security professionals and scholars. According to Amy Zelman²⁷ there are 6 types of terrorism which dif-

fer according to what kind of attack agents an attacker uses (cyber, for example) or by what they are trying to defend (as in ecoterrorism). The 6 types of terrorism:

1. State Terrorism

This is an arguable term because many definitions of terrorism restrict it to acts by non-state actors, but the history showed us that State can use terror as well. States can use force without declaring war, to terrorize citizens and achieve their political goal. The Jacobin Dictatorship, the totalitarian states in the 20th century has been described in this way.²⁸

It has also been argued that states participate in international terrorism, often by proxy. The United States considers Iran the most prolific sponsor of terrorism because Iran armed groups, such as Hezbollah, that help carry out its foreign policy objectives. The United States has also been called terrorist, for example through its covert sponsorship of Nicaraguan Contras in the 1980s.

2. Bioterrorism

Bioterrorism can be defined as the intentional release of toxic biological agents to harm and terrorize civilians, in the name of a political, ideological or other cause. The U.S. Center for Disease Control has classified the viruses, bacteria and toxins that could be used in an attack. Category “A” Biological Diseases can cause the most damage. They include: Anthrax (*Bacillus anthracis*); Botulism (*Clostridium botulinum* toxin); The Plague (*Yersinia pestis*); Smallpox (*Variola major*); Tularemia (*Francisella tularensis*); Hemorrhagic fever, due to Ebola Virus or Marburg Virus²⁹

Pre-modern armies tried to use naturally occurring diseases to their advantage. In 1346, the Tatar army used Biological Warfare at the 1346 Siege of Caffa. The Mongolian Tatars tried to turn the Plague (the Black Death) to their advantage in their siege of the port city of Caffa (now Feodosija, Ukraine). Caffa was the main port for the great Genoese merchant ships. Dying from plague themselves, soldiers attached bodies of the deceased to catapults, then landed them inside the walled city of their victims.

A plague epidemic ensued and the city surrendered to the Tatar forces.³⁰

It is interesting that the biggest developers of biological warfare program are States and not terrorist groups. In the 20th century, Japan, Germany, the (former) Soviet Union, Iraq, the USA and Great Britain all had biological warfare development plans. There have been only a few confirmed bioterrorism attacks. In 1984, the Rajneesh cult in the United States made hundreds ill with food poisoning when they put *Salmonella typhimorium* in an Oregon salad bar. In 1993, the Japanese cult Aum Shinrikyo sprayed anthrax from a rooftop.³¹

Maybe the best example for bioterrorism was the anthrax attacks against the USA. This event is also known as Amerithrax from its Federal Bureau of Investigation (FBI) case name, occurred over the course of several weeks beginning on Tuesday, September 18, 2001, only one week after the September 11 attacks. Letters were sent to several news media offices and two Democratic U.S. Senators. The letters were containing anthrax spores, which killed five people and infected seventeen others. According to the FBI, the ensuing investigation became “one of the largest and most complex in the history of law enforcement.”³²

3. Cyberterrorism

The details of cyberterrorism will be analyzed in the following chapter.

4. Ecoterrorism

The existence of ecoterrorism controversial. The term is a recently coined, describing violence in the interests of environmentalism. In general, environmental extremists sabotage property to inflict economic damage on industries or actors they see as harming animals or the natural environment.

These have included fur companies, logging companies and animal research laboratories, for example. The FBI defines eco-terrorism as “the use or threatened use of violence of a criminal nature against innocent victims or property by an environmentally-oriented, subnational group for environmental-political

reasons, or aimed at an audience beyond the target, often of a symbolic nature."³³

5. Nuclear terrorism

Nuclear terrorism refers to a number of different ways nuclear materials might be exploited by terrorist organizations. Terrorist tactics may include: attacking nuclear facilities, purchasing nuclear weapons, building nuclear weapons or creating dirty bombs.

The dirty bombs are composed of conventional explosives such as dynamite to spread radioactive material. The only known dirty bomb related incident when the Chechen terrorists planted radioactive cesium packed with dynamite in a Moscow park. Fortunately the police quickly located the dirty bomb before it was dispersed.³⁴

6. Narcoterrorism

The term narcoterrorism was first coined in 1983 by Peruvian President Belaunde Terry. He described narcoterrorism as attempts of narcotics traffickers to influence the policies of a government or a society through violence and intimidation, and to hinder the enforcement of anti-drug laws by the systematic threat or use of such violence.³⁵

Since 1983 there were several definitions of narcoterrorism. The most wide known definition was given by the Oxford Dictionary of English: "Terrorism associated with the trade in illicit drugs"³⁶. A very short definition which does not indicate whether ideological and political or, criminal and commercial motives are the main driving factors.

In the United States the Drug Enforcement Agency (DEA) defines narcoterrorism as the "subset of terrorism, in which terrorist groups, or associated individuals participate directly or indirectly in the cultivation, manufacture, transportation, or distribution of controlled substances and the monies derived from these activities. Further, narcoterrorism may be characterized by the participation of groups associated individuals in taxing, providing security for, otherwise aiding and abetting drug trafficking endeavors in an effort to further, or fund terrorist activities."³⁷

According to Jonas Hartelius the simplest way of describing narcoterrorism is as a part of an illegal complex of drugs, violence and power, where the illegal drug trade and the illegal exercise of power have become aggregated in such a way that they threaten democracy and the rule of law.³⁸

Perhaps the best example for narcoterrorism is the Revolutionary Armed Forces of Colombia (in Spanish Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. abbreviated (FARC). The group was founded by Manuel Marulanda who opposed the right wing Colombian government and military. The terrorist group fighting against since 1964 against the Colombian government.

While first recognized as a threat in Latin America, narcoterrorism can be found all across the world. From the FARC in Colombia to the IRA in Ireland, and the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) in Turkey. The globalization is Janus: it has allowed for the interconnectivity of world markets, but it has also allowed for global trade in the illicit market. The terrorist groups can use drug trafficking to fund their operations.³⁹

IV. The features of Cyberterrorism

Cyberterrorism is a new phenomenon, and there is no unified definition for it. The term "cyberterrorism" was coined by an American researcher Barry C. Collin. He pointed out that the physical and virtual worlds are inherently disparate worlds, and he defined cyberterrorism as the convergence, of these two worlds.⁴⁰

According to Mark M. Pollitt, who was a special agent for the FBI, offers another definition: "Cyberterrorism is the premeditated, politically motivated attack against information, computer systems, computer programs, and data which result in violence against noncombatant targets by sub national groups or clandestine agents."⁴¹

Another American researcher Dorothy Denning defined cyberterrorism as – similarly to Barry C. Collin – "the convergence of cyberspace and terrorism. It covers politically motivated hacking operations intended to cause grave harm such as loss of life or severe economic damage."⁴²

The terrorist can benefit from using the information technology. There are two types of using information technology: the soft and the hard method.

The “soft” type of application of information technology indicates when the terrorist organizations, are not using the cyberspace with violence but primarily propaganda activities, to reach and form the public opinion.

The “hard” type of application of information technology are explicitly the use of cyber warfare. These attacks can be: restricting operation of the information infrastructures, sending viruses, worms, botnet attacks⁴³, phishing, breaking into electronic bank accounts etc.⁴⁴

There are plenty of benefits for terrorist using the cyberspace: they can maintain their anonymity, they can easily contact other member from their group (by e-mails, cell phones etc.) the efficiency of the propaganda can be higher, they can recruit members more easily and more efficiently, and using cyberattacks are more cheap comparing to using suicide bombings.⁴⁵ Cyberterrorism has Hungarian aspects as well. According to a Symantec case study⁴⁶ it is an interesting – but also sad – statistic that in 2009 every 25th bot-net infected computer operated in the world was found in Hungary.⁴⁷

Another statistics⁴⁸ showed that in 2012 Hungary was in the top 10 where the cyberattacks came from. Even though it is important to note that this statistic can be viewed only with a critical aspect, because the IP address of the computer can be manipulated.⁴⁹

V. The features of Religious terrorism

In many mediums religious terrorism is recognized as the synonym of Islam terrorism. There are some author who say the word terrorism should not be used in association with one of the world’s biggest religion because it identifies 1.5 billion people with this phenomenon.⁵⁰

It is hard to separate these two phenomenon from each other, due to typically lone wolves are Islamic believers.

According to David. C. Rapoport, who is a Professor emeritus in the United States and founder of the 4 waves of the terrorism: “Islam

is the most important religion and will get special attention below. But we should remember that other religious communities produced terrorists too.”⁵¹ For example the majority of the member is follower of the Hindu religion in the case of a terrorist organization called Tamil Tigers (LTTE) which operates in Sri Lanka. This group can be associated with a high number of suicide bombings. Their fanatics have committed approximately 240 blasts so far. In addition, they developed the so called waist-type suicide belt.⁵²

Nowadays religious terrorism is one the most direct threat to the European security policy. The main root of the problem is the extremist interpretation of religious dogmas.

The Extremists in the Islamic religion, are the people who do not interpret the religious sources in their entirety. They cherry pick a few lines and analyse them in order to give ground to their beliefs.⁵³

Mark Juergensmeyer’s thesis express that: *religious terrorism is the expression of the perception crisis of modern times and a response to that.*⁵⁴ *Religiously motivated terrorism came up in the 1980s and is marked by extreme brutality and with seemingly irrational motivations and goals.*⁵⁵

Heather S. Gregg gave a comprehensive definition for religious terrorism: *the threat or use of force with the purpose of influencing or coercing governments and/or populations towards saliently religious goals.*⁵⁶

The purpose of religious terrorism is to achieve “divine commandments.” The most extreme religious terrorism uses unlimited violence against all types of targets.⁵⁷ Mark Sedgwick proposes that “while the ultimate goal is religiously formulated, the immediate objectives will often be found to be almost purely political.”⁵⁸

Further purposes of the religious terrorist the religious cleansing to create a religiously pure state. The basic device of this aim is a suicide bombing. The definition of the suicide attack by the International Policy Institute for Counter-Terrorism is the following: “a politically motivated violent attack perpetrated by a self-aware individual (or individuals) who actively and purposely causes his own death through blowing himself up along with his chosen target. The perpetrator’s ensured death is a precondition for the

success of his mission.”⁵⁹ This method has some advantages for the perpetrators, because it is relatively cheap, easy and effective. These three elements give the power for the lone wolves to kill many people all around the world.

The suicide bombings have the following features:

- 1) One of the most aggressive tools.
- 2) The application of bombings will take place if the other actions do not achieve the desired result (ultima ratio principle).
- 3) It causes long-term fears in the population.
- 4) The rate of destruction and the rate of casualties are extremely high.
- 5) It has a major role in the international media.
- 6) It is easier than other terrorist actions.
- 7) The perpetrators are not afraid of the criminal law.⁶⁰

The Islam as a religion prohibits suicide, In the Koran there is a specific reference to this: “Believers! Do not kill yourself.”⁶¹ The suicide bombers neglect this because they think that if they kill the enemy of Allah with themselves they make an exception to this rule.

Nowadays there are more and more woman lone wolf terrorist. Women can commit more cruel crimes sometimes than man. Terrorist groups realized the efficiency of a women perpetrator. They have several advantages. Firstly the clothes of the women in the Islam is covered very well so they can easily hide the weapons and explosives.⁶² Women can also get through security checks more easily. Females can encourage more males to join the war.⁶³

The success of a suicide attack consists of two components, one of it is the surprise nature and the second is the extraordinary proximity to the target.⁶⁴

VI. Conclusion

From the historical overview we can conclude that the terrorist actions are essentially a new form of asymmetric warfare. The asymmetric warfare has no declaration of war, no negotiation, and no rules at all.

The terrorist warfare differs from the conventional warfare, because not to the states and

armies are confronting each other, but the ideas arising from the economic and ideological beliefs. The radical ideological beliefs can often lead to fanaticism. The fanatical terrorists are not controlled by anything but the service of their ideology. The nature of terrorism has changed recently because the attacks without demands are increasing.

From the typology of terrorism, we can conclude, that terrorism can be classified in many different ways. The different classifications can help us understand this phenomenon.

The states must find the proper answer for new types of terrorism such as cyberterrorism and religious terrorism. The fight against terrorism today can only be successful if there is international cooperation between the states of the world.

Notes

1 Sabir Michael: Terrorism a Socio-Economic and Political Phenomenon with Special Reference to Pakistan. Journal of Management and Social Sciences 2007. 1. sz. 35. o.

2 Kóhalmi László: Jogállam és büntetőjog – avagy kételyeim az ezredforduló krimináljoga körül [Rule of Law and Criminal Law – My Doubts about the Crime Law of the Millenium]. In: Karsai Krisztina (Szerk.): Keresztmetszet – tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2005. 127. o.

3 UN Security Council resolution 1566 (2004)

4 Bruce Hoffman: Inside Terrorism. New York, Columbia University Press, 2006. (E-book).

5 Korinek László: A terrorizmus [The Terrorism] In: Gőnczöl Katalin – Kerecsi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia-Szakkriminológia. CompLex Kiadó, Budapest 2006. 447. o.

6 Tóth Mihály: A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának és gyakorlatának változásai [The changes of the criminal law regulation and practice of the acts of terrorism] A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata XXIII: (1-2.) 2013. 30-31. o.

7 Gerard Chailand – Arnaud Blin: The history of terrorism from antiquity to Al Qaeda. University California Press, London, England 2007. 55. o.

8 Flavius Josephus: The Wars of the Jews or History of destruction of Jerusalem (Translated by William Whiston). Book II. Chapter 13. 3. o. <http://www.gutenberg.org/files/2850/2850-h/2850-h.htm> (date of download: 2017. 09. 02.)

9 Bartkó Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. [The criminal political questions regarding the fight against terrorism] Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr 2011. 59. o.

10 Chailand – Blin, Op. cit. 56. o.

11 Oswald Charles Wood, The history of Assassins. Smith and Ernell, Cornhill, London, England 1835. 41. o.

12 Bartkó, Op. cit. 61. o.

13 Chailand – Blin, Op. cit. 70. o.

14 P.M. Jones: The French revolution 1787-1804. Second edi-

tion. Published by Routledge, New York, USA 2013. 69. o.

15 Hoffman, Op. cit. (E-book)

16 Bebesi György: Az orosz szélsőjobb kronológiája. [The chronology of the russian extreme right] In: MOSZT Könyvek 3. „Utak és alternatívák” Előadások és tanulmányok az 1917-es orosz forradalom 90 éves évfordulója alkalmából Pécs, 2009. 21. o.

17 Chailand – Blin, Op. cit. 97. o.

18 Szunomár Szabolcs, a világháborút kirobbantó pisztoly-lövésnek centenáriuma [The centenary of the pistol shots that lead to the World War]. In: Rab Virág (Szerk.): XII. Országos Grastyán Konferencia előadásai. PTE Grastyán Endre Szakkollégiuma, Pécs 2014. 269. o.

19 Noel Malcom, Bosnia, a short history. Pan Books, London 2002. p. 153. o.

20 Bartkó, Op. Cit. 71. o.

21 Chailand – Blin, Op. cit. 222. o.

22 Chailand – Blin, Op. cit. 221-223. o.

23 Sambei Arvinder – Anton Du Plessis – Martin Polaine: Counter-Terrorism Law and Practice: An International. Oxford University Press, New York 2009. 4. o.

24 Tálás Péter – Póti László – Takács Judit: A terrorizmus elleni küzdelem fogalmi és tartalmi keretei, különös tekintettel annak katonai dimenziójára [Conceptual content and scope of the fight against terrorism, in particular its military dimension] ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ Elemzések – 2004/3. http://portal.zmne.hu/download/svki/Elemzesek/2004/SVKK_Elemzesek_2004_3.pdf (date of download: 2017. 09. 15.)

25 Korinek, Op. cit. 449-450. o.

26 Gál István: A terrorizmus finanszírozása [The financing of terrorism]. PTE Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs 2010. 9. o.

27 Amy Zalman: A guide to different types of terrorism. <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/Defining-Terrorism.htm> (the date of download: 2017. 10. 10.)

28 Kóhalmi László: A büntetőjog alapproblémái [The Basic Problem's of Criminal Law], Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Pécs 2012. 24. o. Kóhalmi, Op. cit. 2005. 127. o.

29 Amy Zalman: What is Bioterrorism. <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/bioterrorism.htm> (the date of download: 2017. 10. 10.)

30 Mark Wheelis: Biological warfare at the 1346 siege of Caffa. *Emerg Infect Dis* 2002.

<http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/8/9/01-0536> (the date of download: 2017. 10. 10.)

31 Amy Zalm What is Bioterrorism. <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/bioterrorism.htm> (the date of download: 2017. 10. 10.)

32 <http://www.fbi.gov/about-us/history/famous-cases/anthrax-amerithrax/amerithrax-investigation> (the date of download: 2017. 10. 10.)

33 Amy Zalman: Eco-terrorism <http://terrorism.about.com/od/e/g/Ecoterrorism.htm> (the date of download: 19. 11. 2014)

34 Graham Allison: Nuclear terrorism, the ultimate preventable catastrophe. Owl Books, New York 2005. Kindle edition (E-book).

35 Jonas Hartelius: Narcoterrorism. East West Institute and the Swedish Carnegie Institute, Policy Paper 3/2008. 1. o.

36 <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/narcoterrorism>

37 Thachuk Kimberly: Transnational Threats: Smuggling

and Trafficking in Arms, Drugs, and Human Life. London, Praeger security international, 2007. 26. o.

38 Jonas Hartelius, Op. Cit. 3. o.

39 John Holmberg: Narcoterrorism http://traccs.gmu.edu/pdfs/student_research/HolmbergNarcoterrorism.pdf (the date of download: 2017. 10. 15.)

40 Barry C. Collin: The Future of CyberTerrorism: Where the Physical and virtual Worlds Converge, 11th Annual International Symposium on Criminal Justice Issues, 1997. 15-18. o.

41 Mark M. Pollit: Cyberterrorism – Fact or Fancy? Proceedings of the 20th National Information Systems Security Conference. 1997. 285-289. o.

42 Dorothy E. Denning: Activism, Hacktivism, and cyberterrorism the internet as a tool for influencing foreign policy. In: Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy, J. Arquilla and D. F. Ronfeldt (eds), 2001. 241. o.

43 The term bot is a short term for robot. Criminals distribute malicious software that can turn your computer into a bot (they also called “zombie”). If a computer is infected with these kinds of malwares, the computer can perform automated tasks over the Internet, without the knowledge of the user. Criminals typically use bots to infect large numbers of computers. These computers form a network, or a botnet. Criminals use botnets to send out spam email messages, spread viruses, attack computers and servers, and commit other kinds of crime and fraud.

44 Tóth Dávid: A terrorizmus típusai és a kiberterrorizmus. [The types of terrorism and the cyberterrorism]. In: Rab Virág (Szerk.): XII. Országos Grastyán Konferencia előadásai. PTE Grastyán Endre Szakkollégiuma, Pécs 2014. 292. o.

45 Tóth Dávid, Op. Cit. 292. o.

46 http://infovilag.hu/hir-17557symantec_jelentes_kiberbunozesrol_magyar.html (the date of download 2017. 10. 15.)

47 Nagy Zoltán András: A kiberháború új dimenziói – a veszélyeztetett állambiztonság. [The new dimension of cyber ware – the endangered state security] In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIII. Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról. 2012. 229. o.

48 <http://biztonsagportal.hu/felkerultunk-a-kibertamadasok-10-es-toplistajara.html> (the date of download: 20. 11. 2014)

49 Tóth Dávid, Op. Cit. p. 293. o.

50 Kóhalmi László: Gondolatok a vallási terrorizmus ürügyén [Thoughts regarding religious terrorism]. In: *Belügyi Szemle* 2015. 7-8. sz. 52. o.

51 David C. Rapoport: The Four Waves of Rebel Terror and September 11. Los Angeles, Department of Political Science University of California. Volume 8. Issue 1. 2002. 46-73. o.

52 Kecskés Tímea: A nők, mint öngyilkos merénylők. [The women as suicide bombers]. *Nemzet és Biztonság* 2009. 4. sz. 26. o.

53 Maróth Miklós: Mit kell tudni az iszlámról? [What should we know about Islam?], ((Terror & Elhárítás 2015/2. 8. o.

54 Kóhalmi László, Op. cit. 68. o.

55 Mark Juergensmeyer: “Understanding the New Terrorism,” *Current History*, Vol. 99, No. 636, 2000. 158-163. o.

56 <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/336/html> (The date of download: 2017. 11. 11.)

57 Bolgár Judit – Szternák György: A terrorizmus társadalmi és személyiség-lélektani háttere <http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/Szternak2.pdf> (The date of download: 2017. 11. 11.)

58 <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/336/html> (The date of download: 2017. 11.

11.)

59 Béres János: A nők és az öngyilkos-terrorizmus [The women and the suicide terrorism]. *Felderítő Szemle*, Magyar Köztársaság Katonai Felderítő Hivatal, 2007/3. 16. o.

60 <http://www.dzsihadfigyelo.com/wp-content/uploads/2010/03/8-fejezet.pdf> (The date of download: 2017. 11. 11.)

61 <http://mno.hu/kulfold/egy-ongyilkos-merenylo-le->

[lkenek-bugyrai-1327635](#) (The date of download: 2017. 11. 11.)

62 Hautzinger Zoltán: A migráció bűnügyi hatásai [The criminal matter effects of migration]. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, Budapest 2016. 172. o.

63 Kecskés Tímea: A nők, mint öngyilkos merénylők. [The women as suicide bombers] *Nemzet és Biztonság* 2009. 4. sz. 26.

64 <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf-files/PUB408.pdf> (The date of download: 2017. 11. 11.)

Bettina Nyikos

doctoral School of the Faculty of Law at the University of Pécs

The introduction and functioning of Government Windows*

*“Democracy is only possible where the State serves its citizens and administers their affairs in an equitable manner, without prejudice or abuse.”
Fundamental Law of Hungary*

I. Introduction

I selected the topic “The introduction and functioning of Government Windows” for my paper prepared within the framework of the PhD grant provided by the Ministry of Justice of Hungary mainly because it is a current topic, given the fact that this field was often subject to regulations during the last 5-6 years, which made me quite curious. Since the political changes of 1989-1990 it has become clear that the previous system of public administration is not sustainable because the public services which should serve the needs of citizens are not compatible with the expectations. Ambitions to encourage the discharging of public functions of the Hungarian state were present in a subsequent manner; the implementation of modernisation concepts did, however, always stop at some stage, or was quite difficult, which was attributable to the lack of electronic and IT systems, devices. The reform of territorial public administration has been a case at issue for almost a decade, and we can still see this progress today.

A solid system of public administration is a good indicator of a Government, because citizens come across public administration in taking care of their issues, e.g. when they register

a newly bought vehicle, in childcare cases, and so on. Citizens’ attitude towards public administration is, therefore, especially important, because it also reflects the trust in the Government.

Nowadays we use Government Windows to take care of 80% of our cases, therefore these offices deal with a lot of clients. Public administration concerns almost all domains of life or is at least related to it to some extent. Innovation in multiple fields at the same time has a significant effect on the image of Hungarian public administration. Formulating the expectation that, unlike before, clearly better, more cost-efficient, and client-satisfying services should be provided partly through setting expectations regarding the experts in public service and their commitment can also be relevant in the transformation of territorial public administration bodies.

II. The setting up of Government Windows

The Zoltán Magyary Public Administration Modernisation Programme, a strategic document, lays down the foundation for the functional framework of Hungarian Public Administration on the medium run. The Magyary Programme aims at operations that consider the needs and interests of clients and are client-focused, simplifying processes, continuously reduce the burden on clients, and develop services that are uniformly of high standard and accessible to everybody. The Government offices were set up to improve service quality and to ensure clients a one-stop option to take care of their issues. According to the Programme, “the state will be regarded as good and ideal if it serves the needs of individuals, communities, and businesses with a view to and within the framework of public good and in the most appropriate way. The concept of “public good” also means that the state ensures the lawful and equitable balance between the countless interests and needs, ensures the opportunity to enforce one’s needs, and provides protection. Secondly, the good state acts with due responsibility in order to protect and the passing inherited natural and cultur-

* This paper has been made within the framework of the programmes initiated by the Hungarian Ministry of Justice to raise the standard of legal education.

al resources over generations. Thirdly, the sole self-interest of the good state is to be capable of enforcing the previous two aspects of public good efficiently and under any circumstance, i.e. it establishes an efficient rule of law, and, as a part of this, it ensures the functioning of institutions, the respecting and accountability of individual and community rights.”¹ The connotations of good state and public good have a double content today. On the one hand they have an ethical content that is different for each individual, on the other hand it has a political content oriented by the ruling political party. It is actually impossible to define these two concepts based on these contents of meaning, we can only describe them, because they have different meanings in each state and for each individual. There is a study on *index.hu*, an online newspaper, that used a lot of data sources like Eurostat, HCSO, Tárki, and Freedom House. Its opinion barometer, compiled by an expert team, is a questionnaire-survey using a dedicated sample of more than 2,000 individuals. “This study revealed that the majority of Hungarians, 47.6%, think that the Hungarian state does not correspond to the idea of good state, while the minority, 45.3%, thinks that Hungary is a good state. Almost 50% of the respondents do not have trust in the Government and an economic boom, banks, public authorities, and in people in general. In addition, 49.9% think that the state should interfere with the economy to the least possible extent (this is in contrast with the opinion of 35% of the respondents, who identify themselves more with the idea the Government has regarding the role of the state); 61.3% of the respondents think that the tax system is unjust, and 46.4% think that the state does not spend taxpayers’ money on useful things (while 41% likes the investments of the state).”²

We can see that Hungary is, on the whole, nearer to the implementation of the good state than being a bad state.

The setting up of Government Windows played a significant role in the renewal of territorial state administration; they were launched in January 2011, as the first element of setting up the one-stop facilities for public administration matters in the integrated client service offices of the government offices of the capital

city and the counties. Their function is to provide comprehensive information for clients in public administration matters and to start, manage public administration matters and provide public administration information in a one-stop system. The setting-up of government windows contributed to the service-oriented profile of public administration in the 21st century. Government Windows were opened on 1 January 2011 with the setting up of Government Offices. First-generation government windows were opened as the first stage of the one-stop shop administration system at 29 locations in the country. Initially, 61 case types were available, this scope has been extended since then. A government window is the integrated client service office, a so-called organisational unit, of Government Offices. The greatest benefit of the one-stop shop system of administration is that the client can deal with, or at least initiate, his or her public administration matters in one location. The scope of matters that can be dealt with in this way is expanding, one can check the number of such case types on the <http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok> website.

First they opened at county seats and in cities with county rights; the number of second-generation government offices has, however, been increasing since 2014; they have been opened at township centres as well. What makes them different from first-generation government offices is that they deal with more case types, i.e. they serve as offices of government issued documents as well.

According to the Government, this form of administration is family friendly, because citizens can take care of their public administration matters at places of uniform image and they receive quality service. The implementation of this idea required a lot of funding, so that these locations can be built according to the spatial and colour requirements of the state. Government Windows have, therefore, a uniform image, they provide the same services, the locations are accessible for disabled people, i.e. they are open to disabled people, the elderly, and those with little children.

This is guaranteed by the fact that these offices employ specially qualified clerks who have comprehensive knowledge; this is coupled with generous opening hours. Initially,

the government offices were open from 08:00 till 20:00, then, at the end of 2014, this was somewhat narrowed, according to real needs. "From 1 December 2014, opening hours of government windows are set by the government offices on a county and capital city district level, but opening hours on Mondays and Thursdays are the same in the entire country, i.e. they are open on Mondays from 07:00 till 17:00 and on Thursdays from 08:00 till 18:00"³ „The existent system must, however, be simplified, because the organisationally non-integrated, deconcentrated bodies have separately functioning client service offices."⁴

Hundreds of calls were launched for the training of government window employees as they will be part of the image of the state, i.e. their readiness will be key in regaining and maintaining the citizens' trust in the state. The original idea was that the number of government windows would increase tenfold by the end of 2013; a part of them would have been created at the location of the offices of government issued documents. It was a priority objective of the Government to expand the scope of case types that can be taken care of in government offices. Within the meaning of Government Decree No. 515/2013. (XII. 30.), 255 types of official cases could be dealt with in the new government windows which provided additional services in 10 other types of cases. The different case types are divided into so-called case-type levels providing citizens the option of immediate administration, standard administration, forwarding of submissions, information, official services, and cases falling within the scope of offices of government issued documents. After the entry into force of Government Decree No. 77/2016. (IV. 6.) on 8 April 2016 (this Government Decree amended Government Decree No. 515/2013. (XII. 30.)), requests can be submitted, i.e. cases can be opened, in 280 new cases and information can be requested in 228 types of cases in the government windows, which means that 508 new types of cases were introduced. According to Government Decree No. 304/2016. (X. 13.) on the implementation of the Government Decree, 1,480 types of cases were available administration in the government windows."⁵ The number of case types increased with 66 new case

types on 1 January 2017. The number of forwarding case types increased with 38, that of information-related case types increased with 27, that of immediately administered case types increased with 1; hence, a total of 1,540 case types can be administered in the government windows.

Since the opening of the first government windows in 2011 (when hardly anybody could take advantage of the options offered by government offices or could use them), some years had to pass so that we can contact government windows with most of our cases. Nowadays not only county seats have government windows (as it was the case at the beginning) but in an increasing number of smaller towns as well.

It is the piece of legislation on government windows that enumerates the case types that can be dealt with in government windows. According to the schedule, there are cases that can be solved immediately and ones falling within the scope of the own competence of government windows; the number of the latter case types is more than 700, while there are almost 700 case types in which the government window provides information. The government windows also provide additional services, such as Client Gate registration, which is the most common one. The most common case types administered in government windows are the followings:

- vehicle administration (e.g. cases related to vehicle registration cards, seller's declaration on the change of the ownership of a vehicle, registration of transfer of ownership, registration of the keeper, parking card, etc.),
- announcing the loss or finding of a personal identification card,
- announcing one's home address, place of stay,
- application for a new personal identification card and address card.

Government windows administer cases falling within the scope of their functions and they provide information, including the calling to supply missing information, until the case is closed. Government windows are useful and practical because one does not need to consid-

er the opening hours of several offices, as their have the same opening hours everywhere, and one does not have to take long trips in the same town or in several towns to have everything arranged. There are so many cases that even their enumeration is difficult. No matter what case we bring before the Government Office, we will get information on almost everything. *The most common case types administered in government windows are, amongst others, the followings:*

- passport-related cases,
- cases related to private entrepreneurship and business licencing,
- vehicle registration cards and licence plates,
- personal identification cards,
- issuance, replacement of driving licences.

In addition, there are countless cases which are though not administered in the government window, but it forwards our submission, so one still does not need to go far if the application is not administered in the government window, because they initiate the case.

Special attention should be paid to taxation issues, because they are administered in twelve government windows only (as of July 2017); until the end of 2018, however, client desks for taxation issues will be opened in 94 government windows – according to the Ministry for National Economy. Objectives for 2018, therefore, make tax administration possible in 64 more government windows.

The complex system of government windows required the transformation of the IT background of public administration. The complexity and diversity of the system caused several interruptions in the past: the specific systems developed with various technical solutions and the applications supporting such systems had one goal, to support the work of a specific segment. This meant no interoperability, the systems were not harmonised. To enable the system of government windows to allow a more efficient administration than before, the infrastructural background, IT tools, software applications had to be developed and transformed. One can see that main thing the uniform image and high-standard of government windows replacing the previous offices of government issued documents required were

the IT systems and computers. 30 billion HUF was available for the setting up of the system of government windows. “The development and strategic concept of the Government Window Programme divides into three pillars that assume and complement each other: intellectual, physical and IT pillars. The physical pillar meant construction investments and procurement of furniture in hundreds of locations in the country. The intellectual pillar meant the development of a new, modular administration interface for the employees in the government office. This was the government window system and the Government Window Knowledge Base (hereinafter referred to as Knowledge Base) laying down the content, in a systematic form, for the government window system. According to the legal definition of the Knowledge Base, it is a digital database operated by the minister responsible for the organisation of public administration with a view to ensure professionalism in the discharging of functions and competences related to the case types administered in government windows and the preliminary information service provided by the nationwide telephone client service.”⁶ In the beginning, almost 300 government officials who have passed the examination qualifying for client services started to work in the offices and they provided information in 29 case types (as of 2011). The employees working at the client desk took a one-year theoretical and a 4-week “onboarding” training in which they acquired technical and practical knowledge. Government officials must comply with strict ethical principles such as the requirement of combatting corruption and politeness. The ethical requirements are displayed in the client service office, hence they are available for both the clients and the government officials.

The main component of the IT pillar was the setting up of the IT infrastructure involving 3 billion HUF for hardware procurement. This was important because the terminals at the points of administration must have outstanding technical performance, because a harmonised system is key to uniform administration. The number of case types administered or launched in government windows is increasing continuously, the target is to administer 2,500 case types. Smooth administration

requires a proper IT background establishing a permanent link between clerks, background applications and specific administration systems. Clients can use tablets in the government windows, which allows Client Gate administration, debit card payment, and filling in, approval and submission of forms. We will, however, discuss it later how the increasing role of IT affects clients who must use these systems, tools.

According to Government Decree No. 66/2015. (III. 30.), the government windows and offices of government issued documents operated by the district offices discharge their functions referred to them in separate legislation with jurisdiction over the entire country, unless any piece of legislation provides otherwise. The government window or office of government issued documents in the area of jurisdiction of which the home address or, in the absence thereof, place of stay (registered seat, place of business) of the client is has the competence for *ex officio* procedures. If there are more than one government windows or offices of government issued documents in the area of jurisdiction of the district office, then the competent government window or office of government issued documents is the one specified in the rules of procedure of the district office.

1. The Knowledge Base

A new, modular, and electronic administration interface has been developed for the government window clerks within the context of the intellectual pillar. A basic component of this is a central knowledge base that allows for the efficient management of more than 2,000 case types⁷. This facilitates the work of the clerks and the telephone and online client service employees in their servicing the clients and provides access to the case descriptions in a non-technical way for clients. Client authentication and payments are integrated in the administration interface. The training of clerks and client service employees is also an important part of the intellectual pillar. The concepts concerning the legal institution and the legal background elaborated on the basis thereof has been processed in a comprehensible way within the project

SRÖP 2.2.20 “Training government window employees”, a training programme organised by the National University of Public Service, which was elaborated by the Ministry of Public Administration and Justice and the Office of Public Administration and Justice. “The purpose of the Knowledge Base is, in line with the intention of the legislator, to lay down the foundation for the technical background of this new type of client service, including:

- improvement of client service quality and assurance of compliance with the requirement of client-friendly public administration;
- facilitation of an administration which is based on life situations;
- supporting the work of integrated client service clerks and settlement administrative assistants in the daily administration by providing legal content.

The intention has two aims, because (by providing support in the management of more than 2,000 case types) it facilitates the work of the clerks and the telephone and online client service employees in their servicing the clients and provides access to the case descriptions in a non-technical way for clients. The content of the Knowledge Base consists of tables filled in according to a predefined structure and with predefined content including all meaningful information for the case type at hand as necessary for administration, and, assisting the overview of case-type rules, it displays references to legislation; hence, it is a basic requirement, and practical challenge, regarding the Knowledge Base that it contains current, up-to-date, and accurate information that government window clerks can always use. Preparation of the Knowledge Base application and its implementation in government windows meant a great deal of development work, but the transformation of basic processes related to the operation of the system, regulation of content-updating and uploading processes, setting up the central support service for the system, and continuous, smooth operation are also indispensable. The structure of the Knowledge Base organises information relevant for administration. Some 220 pieces of information are available for each case. The principle organising the setting-up of the structure for case description was that

data are uploaded according to the scheduling of an average administration process. Paragraph (1) of Section 12 of Government Decree No. 515/2013. (XII. 30.) on Government Windows (hereinafter referred to as the Government Decree), pieces of legislation on certain case types, contains copious information that appears in the database. In addition, its setting up must also respond to the challenge that the Government Window provides services that are based, regarding the cases administered by it, on knowledge dispersed in the administrative organisation and is generated and located at different locations. This knowledge and information exist but cannot be made common without a practical IT system.”⁸

III. Municipal administrative assistant

Their function is to assist administration either at the home of the client or near to it, similarly to government windows. The administrative assistant, belonging to the organisation of the district office, assists clients in administration processes falling within the scope of competence of the district office at the place of residence of the clients, he or she is instrumental in the launching of procedures and, if necessary, during the procedures as well. The municipal administrative assistant informs clients in cases falling within the scope of competence of the district office, provides the necessary forms, and assists in filling them in, and forwards such forms to the competent body. “The district office may discharge its functions regarding the settlements falling within its area of jurisdiction through branch offices or municipal administrative assistants as well.”⁹ When the organisation and structure of district offices were set up, it was a significant criterion that the existing number of points of administration does not reduce and the citizens have access to administration not only at the seats of district offices. Consequently, it is possible that district offices have branch offices as separate organisational units in districts that have a larger population or where the number of cases is high or the distance from the district centre makes this necessary. In smaller settlements

where the district office does not want to have a branch office but wants to ensure the option of administration, the municipal administrative assistant has consultation hours a few times a week. Municipal administrative assistants are the new, mobile clerks of district offices in settlements whose population is higher than 1,000. This solution has received absolutely positive feedbacks because, as it has been observed, clients like to contact them due to the personal nature of this kind of administration. The administrative assistants can be contacted in the joint offices during consultation hours. Residents of settlements with a population higher than 1,000 can submit their petitions at the administrative assistant in the joint office, in the district office in person, or via mail. We can regard municipal administrative assistants as mobile clerks.

IV. One-stop shop administration

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market (hereinafter referred to as Services Directive) forced Member States to recodify their internal laws in many aspects. Chapter II of the Directive regards the simplification of administration as a cardinal criterion, and set the goal to set up one-stop-shop points of administration, thus facilitating the establishment of service providers in other Member States. In Hungary, Act CXI of 2008 on the Amendment of Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services (hereinafter referred to as Administrative Procedures Act) (hereinafter referred to as Novel Administrative Procedures Act) transposed the most relevant provisions in terms of the Services Directive into the national law, although one-stop shop administration had had, surprisingly, a half a century long tradition in Hungary. The ministerial reasoning to the Novel Administrative Procedures Act uses the term one-stop shop administration for several legal institutions. According to Article 6 of the Directive, “Member States shall ensure that it is possible for providers to complete the following procedures and formalities through points of single contact:

(a) all procedures and formalities needed for access to his service activities, in particular, all declarations, notifications or applications necessary for authorisation from the competent authorities, including applications for inclusion in a register, a roll or a database, or for registration with a professional body or association

(b) any applications for authorisation needed to exercise his service activities.

(c) The establishment of points of single contact shall be without prejudice to the allocation of functions and powers among the authorities within national systems."¹⁰

One of the main goals of the organisational changes was to establish a one-stop shop administration of uniform image which means "a form of administration in which the client can take care of several procedures falling within the scope of competence and jurisdiction of all procedures and formalities needed for access to his service activities, in particular, all declarations, notifications or applications necessary for authorisation from the competent authorities, including applications for inclusion in a register, a roll or a database, or for registration with a professional body or association the authorities and can meet all formal requirements in doing so"¹¹. This was introduced in the form of Government Windows within the framework of the Magyar Public Administration Development Programme. The main purpose was to make administration as efficient, quick, and simple as possible, and that citizens do not need to travel to various places but that their cases can be either started or dealt with on the spot. One stop shop administration has been introduced in many European countries. The "one stop shop" model is most prevalent in Nordic countries as a solution for municipal services and administration.¹² The Nordic "One Stop Shop"¹³, therefore, means the process from the submission of petitions through information provided by clerks, to the direct assessment of cases. The thing is, however, that in other countries cases cannot be dealt with at a single physical spot, but the client must go to different desks or windows to deal with his or her social or labour administration cases. In Hungary by contrast functions from almost all the professional administrative agencies have

been transferred to government windows, and this will surely continue in the future.

The only thing Hungarian and foreign examples are in common is perhaps that foreign governments also try to facilitate administration for clients.

1. Advantages and disadvantages of one-stop shop administration for the client

I would first like to explore the meaning of "professionalism". Government Decree No. 29/2012. (III. 7.) on the qualification requirements of public administration officials lays down the qualification requirements for public administration officials. The Government launched the courses in autumn 2012, hoping that it will train excellent public administration officials. The system of client focus, therefore, required the mandatory periodic training of clerks. Moreover, transformation is still in process. But how effective was it? Had all clerks acquired 100% knowledge? I tried to get an answer to these questions with my questionnaire. I asked the following question: *Are you satisfied with the competence of the government window clerk in administering your cases?*

I got 81 replies in total. 46.91% of the respondents were fully satisfied with the competence of the clerks; consequently, their retraining met the expectations. By contrast, 45.68% of the respondents did only partly agree. The fact that almost half of the respondents did partly agree allows for the conclusion that the clients have specific cases with specific issues which the clerks could not completely learn at the trainings. Finally, 7.41% of the respondents were not satisfied at all with the competence of the clerk in administering their cases. What could be the reason for this? In my opinion, the issue at hand lies within the qualification of the employees. The thing is that a clerk can work in the one-stop shop administration system with a certificate of secondary school final examination. Another source of the problem is that the client loads the clerk with responsibility in countless cases, even if the client is to blame or the relevant piece of legislation does not provide an opportunity to fulfil his or her request. The proportion of responses would, in my opinion, improve if the minimum qualifi-

cation requirement for clerks was a diploma in public administration or if they were obliged to go to more complex periodic trainings.

In another research project, I analysed the professional qualifications of officials of government offices, district offices, and government windows, i.e. I checked whether they have *secondary-level or tertiary-level qualifications*, and I came to the following conclusion:

I have found that the majority of employees have higher education degrees in this segment of public administration. The respondents in this study were from the County Government Offices of Tolna County and Baranya County, and the District Offices, and I found that the number of public officials with higher education degrees is significantly higher in this domain of public administration. Qualification can, exceptionally, explain why clients are only partly satisfied with the competence of clerks. This is because a higher education degree basically implies a broader knowledge, but such experience can be acquired with service as well.

What I could mention as advantages of the existing system is the scope of cases that can be either administered or launched on the spot, because citizens do not need to travel to the nearest city to have their cases administered or launched, which saves them a lot of time. On 1 January 2014 the administrative time limit changed from the previous 30 days to 21 days, which obviously accelerates administration. Since 1 January 2016 the objective time limit is 60 days. In case of Government Windows, however, this applies to cases received and forwarded and is not typical of cases that are administered on the spot. According to act CL of 2016 on General Public Administration Procedures, which enters into force in 2018, "the administrative time limit shall be:

(a) twenty-four hours in the case of automated decision-making;

(b) eight days for summary proceedings;

(c) sixty days for full hearings."¹⁴ *To what extent can this time limit be kept?* I got the following replies to my questions:

I could come to the obvious conclusion that, in the opinion of the clients, the administrative time limit of 21 days can be and is also complied with. I think that the 16.05% might be due to individual issues which could have been dealt

with individual solutions only. It is my personal experience that some issues are not assessed according to the law but based on rumours or routine. Experience shows, unfortunately, that not all the clerks always follow up the amendment, adoption of legislation; however, they should have up-to-date knowledge in dealing with clients. This defect could be eliminated by a specialised lawyer who could provide appropriate information for clerks.

2. Promptness, simplicity, efficiency

The basic principles are such specificities of this branch of law that are laid down in consideration of practical experience. These basic principles must function especially in the administrative proceedings.

They include the followings:

- the principle of proper exercising of powers,
- the principle of free evidentiary procedure,
- the principle of professionalism and *simplicity* in the procedure,
- the principle of cooperation between the authority and the client,
- the principle of limiting the rights of clients to the necessary extent,
- the principle of protecting rights acquired and exercised in good faith,
- officiality, i.e. *ex officio* procedure,
- the right to fair administration and the *right to a decision adopted within the relevant time limit*,
- the principle of the obligation of action in good faith on the part of the client, i.e. the principle of good-faith procedure,
- the principle of cost-efficient and *efficient procedure*,
- the principle of free selection of the form of communication.

My study investigated to what extent the three-word motto of one-stop shop administration, which appeared often in the media and in other studies, could be implemented in today's administrative procedures.

"*To what extent have the following criteria been implemented in terms of administration, in your opinion?*" I also got 81 replies to this question. The variables are the followings: all of them

have been implemented, none of them has been implemented, only promptness has been implemented, only efficiency has been implemented, only simplicity has been implemented, only promptness and efficiency have been implemented, only promptness and simplicity have been implemented, only efficiency and simplicity have been implemented. It can be established that, on the whole, almost half of the respondents are satisfied with the meeting of the criteria. Efficiency has absolute priority, the criterion "none of them has been implemented" shows a low figure (16.05%).

Almost half of the respondents were on the opinion that the administration criteria, namely promptness, efficiency, and simplicity, were met. Consequently, if one is satisfied with the competence of clerks in the administration of one's cases, then, as a matter of fact, one regards all three criteria as met. We can, therefore, draw the conclusion that the competences of the clerk matters a lot, and his or her competence greatly depends on professional experience, updated knowledge, and attitude. I would like to support this thought with that of Zoltán Magyary: "The value of all organisational and procedural reforms depends on the value of officials."

Quick administration is a relative thing because it can be defined for a specific case type only. Processing time limits in administrative proceedings vary a lot¹⁵, they stretch from prompt to years-long administration, depending on the case type at hand. The principle of promptness is, therefore, to direct legal practitioners, regardless of case category, towards optimum workflow organisation with a view to quick administration. Promptness should, therefore, be understood in consideration of the goal of the procedure in question.

The principle of simplicity is complementary to the fundamental principle of competency in the procedures. The simplest possible procedure should be striven for, in consideration of competency, for several reasons, e.g. due to the need for quick administration. In doing so, involving other persons, bodies into the procedure, conducting evidentiary procedures are practical only to the extent necessary. Unnecessary procedural actions should be refrained

from because they increase the complexity, opacity, and length of the procedure.

"Several fundamental principles guarantee the efficient procedure of the authority; it happens, however, quite often that it is the behaviour of the client that hampers most the efficient work of the authority. Although the authority does everything that is in the interest of the client, he or she might be called to supply missing information due to his or her own inattention, or, in an evidentiary procedure, he or she provides the authority with an useful evidence only after having been urged to do so multiple times. It is beyond doubt that condemning the authority for the potential delay of the procedure or an incomplete or deficient decision would be unlawful. This means that the client should bear the negative consequences attributable to his or her behaviour. This fundamental principle can be authoritative in a lawsuit for damages due to an injury caused within administrative powers where the behaviour of the client underlies the damage or its conditions. This principle can be authoritative even for those cases where the procedure of the authority is expected to have an outcome which is negative for the client, i.e. a fine. Although in such cases the law responds with the legal consequences of hampering the procedure."¹⁶

V. Development of e-administration

E-administration means that we can deal with our cases from home or through internet access while staying abroad. The public opinion is that e-government and e-administration are the same, but this is not true. The two concepts are closely connected, but mean different things. As its name implies, e-administration means the form of communication between the client and the clerk. „Electronic public administration means all the activities, material resources and legal conditionalities that aim at rendering the internal functioning of public administration and the connection between public administration and the client electronic and the exploitation of the opportunities of electronic applications.”¹⁷ This e-system, however, is by far not perfect, because there are electronic gaps between the different age groups. This implies that there is a generation today, that

rejects the e-world with all its advantages and disadvantages. Electronic public administration (set up by the service-providing state) should close, or at least narrow, these gaps. New IT solutions are applied in government windows where, after verifying the identity of the client, the options of both modern administration and conventional, document-based administration are also available. Secure, modern administration is guaranteed with a tablet connecting to the background systems through a high-security WiFi system. 4 channels will be available for interactions, after the verification of identity:

- physical client service desk (conventional)
- telephone communication
- e-communication
- interactive virtual administration

One of the main objectives of electronic public administration is that as many clients as possible use the e-services which require the opening of a client gate, either in the government windows or in the office of government issued documents. This service implies internet access because the client can access his or her password and user name via email. Government window clerks usually inform clients of the optimal form of administration; the client is, however, free to choose from them. One of the greatest advantages of e-administration is that it is cheap, because there are no mailing costs; its establishment is, however, by far not cheap, i.e. it is a long-term investment, which will hopefully return over time. Smooth administration is facilitated by the IT knowledge of younger employees and the *Digital Welfare Programme*, a government strategy aiming at providing broadband internet access in 3.5 million households by 2018.

1. Interactive virtual administration

Decree No. 39/2013. (XII. 30.) of the Minister of Public Administration and Justice on the Staffing and Technical Resources of Government Windows specifies the scope of equipment necessary and provided for the general functioning of government windows "1. At each client service desk:

- a) 1 desktop PC (min. dual core processor, CINT2006 Rates baseline min. 60 point, CFP2006 Rates baseline min. 70 point,

minimum 4 GB memory, minimum 250 GB HDD or equivalent mass storage, DVD drive),

- b) MS Windows 7 or later, or LINUX operating system,
- c) 1 large LCD screen (min. 26"),
- d) 1 tablet or equivalent IT equipment to provide e-services (hereinafter collectively referred to as tablet) (minimum 9.5" touchscreen, theft-safe installation providing comfortable access for both the client and the clerk),
- e) webcam and headset for interactive virtual administration services."

The interactive virtual administration services allow for video communication between the client and the clerk. This online navigation and interactive virtual client service system facilitates navigation and e-administration for clients; furthermore, they can book appointments to use this service. Its flawless operation, however, requires both parties to have optimal internet speed which is not always available. This means that the system can still come across obstacles.

2. Establishment of a government client hotline

Thanks to the government client hotline¹⁸, a global receiving-responding service, one can issue authorisations without witnesses and printed forms on the website of KEKKH¹⁹, the Central Office of Administrative and Electronic Public Services, via the toll-free government hotline. Telephone authorisation means that the client must give his or her username and password he or she got from the office of government issued documents, then the case can be administered. But how secure is this? The username and password are for ever, and, as the verification of identity via the telephone is not always that developed, I do not think that this would be the best way to take care of our matters. The digital gap is present in case of this solution as well, because many clients have already had the thought in the previous sentence, though statistics of the Central Office of Administrative and Electronic Public Services show that "six in ten Hungarian citizens would take care of their administration online, three

quarters of the respondents would, however, also try telephone administration."²⁰ With the questionnaires, I wanted to find out whether this is really the case. I asked the following question: *Which do you prefer in administering your cases?*

- In person
- Via the telephone
- Electronically

The digital gap is wider than I thought because 73% of the respondents still likes to take care of their issues in person and they do not trust the e-world. This high number of responses favouring in-person administration is likely due to the fact that it is more secure and simpler for the client. If he or she has a question, he or she can ask it immediately, and can ask back if he or she does not understand something; he or she can get more details and visuality is also a factor. It is thought that a personal contact is important; it is, however, in my opinion, a matter of the gravity of the case. E-administration, on the other hand, can raise several questions, resulting in uncertainty and relegating this way to the background. Telephone administration has a share of 21% which is explained by the fact that this is a more direct form of communication and the client can ask questions immediately, giving a sense of security to the client.

VI. Summary

The above-described actions have led to the current image of public administration, which is probably not the final one, because the Strategy for the Development of Public Administration and Public Services has further steps for the public administration development project until 2020. This development strategy has a complex set of goals²¹, from which I present the followings:

- organised, consistent public administration implying a transparent institutional structure
- modern and client-friendly rules of procedure available to everybody
- professional, nationally committed, prepared, ethical, and motivated staff in a modern organisational setting,

- cost-efficiency, least possible administrative burden, competitive prices, and short administrative time limits; the bottom line is to create a service-providing state the people have trust in

Efficient and cheap public administration, simple administrative processes, transparency and understandability, equal opportunities, lesser bureaucratic burden on residents and businesses, practical and cost-efficient exploitation of technical developments are a hot topic all over the world. In Hungary, the comprehensive changes in attitude and system, outlined in the Magyar Program, resulted in a significant transformation of territorial public administration. In this context, functions of offices of government issued documents and special authority are gradually taken over by government windows. Consequently, I can say that we are on the road towards the uniform application of the law. This statement is supported by the fact that the influence from the Government, implied by the position of government officers, supports the establishment of an uniform organisational system, because Government expectations apply uniformly to all government office. These expectations must be met perfectly, this is guaranteed by the rules of responsibility applying to district office heads, public servants, and government officers. It is a cardinal and undoubted expectation that a client can administer his or her cases according to the same order of procedure in any territorial public administration body of the country, and the result should, under the same facts, be the same. By contrast, if one investigates the model of administration of official matters at the level of government windows, uniformity is obvious, as shown by the furnishings, uniform records, and quasi-identical case types, including the scope of cases that can be dealt with or launched. We could see that, after taking away certain functions from municipal clerks, uncertainty appeared to some degree regarding the opportunity to take care of one's own cases locally. The response was the municipal administrative assistants who help in administering cases belonging to the district offices and in the launching of certain procedures, and also during the procedure, if needed. Thanks to the setting up of government windows and

the one-stop shop administration, the uniform application of the law is spreading, as it means prompt, efficient, and simple administration. There are, however, smaller and larger imperfections in this field, such as uncertainties in the technical skills of clerks. Practice shows that issues do not lie in the rules of procedure of the case in question or the lawfulness of the decision, but the way clients are treated. The impatience of clients is, however, also an issue. I still think that these shortcomings will be eliminated by 2020. I found, and think, based on the conclusions drawn from the questionnaires, that the current territorial public administration system tries, as the recent years have shown, to establish an uniform application of the law and a client-focused territorial public administration.

It is, however, also beyond doubt that the clerks who work in territorial administration are subject to changes every day, which makes them uncertain and this makes the achievement of organisational goals even more difficult.

2018 will, however, bring new challenges because one of the greatest changes will come, official bodies such as the bodies of public administration, local governments, courts, courts of arbitration, prosecution offices, civil law notaries, court executive officers, and utility providers will have to ensure e-administration from 1 January. The changes mean complications for both clients and public bodies and set a new challenge to the society, not least informaticians and the operators of their systems. If, however, these changes will affect public administration and e-administration positively or negatively is a secret of the future. Will they increase procedural transparency and accelerate administration, or quite the opposite?

Annexes

1. Questionnaire for clients

- 1.1. Are you satisfied with the competence of the government window clerk in administering your cases?
- Fully
 - Partly

- Not

1.2. To what extent have the following criteria been implemented in terms of administration, in your opinion?

- All have been implemented
- None of them have been implemented
- Only promptness has been implemented
- Only efficiency has been implemented
- Only simplicity has been implemented
- Only promptness and efficiency have been implemented
- Only promptness and simplicity have been implemented
- Only efficiency and simplicity have been implemented

1.3. Is the 21-day administrative time limit complied with?

- Yes
- Not

1.4. Which do you prefer in administering your cases?

- In person
- On the phone
- Electronically

Notes

1 Zoltán Magyary Public Administration Development Programme (MP 12.0).

2 https://index.hu/gazdasag/2017/10/25/jo_allam_jelentes_2017/

3 <http://www.jarasikormanyablak.hu/kormanyablakok/>
Downloaded on: 30.12.2017

4 Attila Barta: Changes in territorial public administration between 2010 and 2014, *Új Magyar Közigazgatás* [New Hungarian Public Administration], June 2014, p. 3

5 <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/szabolcs-szatmar-bereg/hirek/kormanyablak-ugykorok-bovulese>

6 Dr. Imre László Horváth, Dr. Zoltán Kovács, Dr. Tímea Baltay: A kormányablakok kialakításának szakmai pillérei I.: A Tudástár [Technical pillars for setting up government windows I.: The Knowledge Base]

7 Schedule to Government Decree No. 2039/2013. (XII. 30.); Case types in the Knowledge Base of Government Windows

8 Dr. Imre László Horváth, Dr. Zoltán Kovács, Dr. Tímea Baltay: A kormányablakok kialakításának szakmai pillérei I.: A Tudástár [Technical pillars for setting up government windows I.: The Knowledge Base]

9 Paragraph (4) of Section 2 of Government Decree No. 66/2015. (III. 30.)

10 Article 6 of Directive 2006/123/EC on services in the in-

ternal market

11 Government Decree No. 85/2012. (IV. 21.) on the rules of e-administration, Chapter I, General Provisions

12 For more details, see: Zoltán Józsa: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. [Municipal organisation, function, modernisation.] Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2006, pp. 143-145.

13 In customs law “one stop shop” is a synonym for one stop control, including the elimination of parallelisms and the coordination. See: Ádám Demény: *A vámeljárásokhoz és áru-mozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés megteremtésének koncepciója*. [The Concept of establishing one-stop shop administration in Hungary in customs practice and cargo movements.] *Hadtudományi Szemle* [Review of Military Science] 2008/3.

14 Paragraph (2) of Section 50 of Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures

15 Paragraph (2) of Section 50 of Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures

16 István Turkovics, Anita Paulovics: *Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei* [Fundamental principles of administrative proceedings] pp. 10-11.

17 Norbert Péterfalvi, dr. Balázs Benjámín Budai, PhD. dr. Balázs Rátai dr. Ágota Ligeti, Csaba Erdei, proofreader: dr. Zoltán Rupp: *Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, IT biztonság* [The basics of electronic public administration, regulated e-administration, IT security] p 9

18 Section 12/C of Government Decree No. 276/2006. (XII. 23.) on the establishment, functions and powers of the Central Office of Administrative and Electronic Public Services.

19 The Central Office of Administrative and Electronic Public Services was closed on 31 December 2016, its general legal successor is the Ministry of Home Affairs (Office of the Deputy State Secretary responsible for Keeping Records at the Ministry of Home Affairs). The Central Office of Administrative and Electronic Public Services was a central agency lead by the minister of home affairs within the scope of his or her responsibility for e-administration.

20 <http://www.vg.hu/kozelet/telefonon-is-lehet-meghatalmazast-adni-472729>

21 Strategy for the Development of Public Administration and Public Services 2014–2020, p. 24.

Dr. Papp Attila

bírósági fogalmazó, Sárbogárdi Járásbíróság

Európa, középkor: városok joga – első rész

„Iustitia est regnorum fundamentum.”¹

I. A középkori városok születése

A modernnek és komfortosnak nevezhető római városok pusztulása és romokká válása után a kora középkorban egyáltalán nem volt jellemző hasonló – római típusú – városok születése. Városias jellegű településekről beszélhetünk csupán, amelyek egyszerűek voltak, a római városokhoz képest kevésbé komfortosak, és szinte nem is maradtak fenn írásos emlékek róluk. Csak egy példát ide: a Bécs helyén lévő településről például a VI. század és 1030 között egyáltalán nem maradt fenn semmilyen írásos említés sem.²

Általában a földrajzilag kedvező helyen, a kereskedelmi útvonalak mentén fekvő települések az árucseré helyszínei lettek, így a lakosságuk megsokszorozódott, főleg akkor, ha például egyházi, vagy világi előkelők – főpapok, főurak – székhelyei is lettek, továbbá ha védelmi, illetve adminisztratív központokká váltak. Az így központi helyzetbe kerülő városok belső felépítése, jogi szabályozottsága megváltozott, bonyolultabbá, többretegűvé vált, hiszen egy ilyen város területén jogosítványokkal rendelkezett az uralkodó, a városúr, de még az egyházi személyek is.

Itt jegyzem meg, hogy az uralkodó alatt elsősorban a német-római császárt értem, hiszen a középkorban, Európa egy jó részén ő rendelkezett tekintélyes befolyással. Legalábbis látszólag, hiszen a birodalmi gyűlés és a választófejedelmek pediglen a császár felett igyekeztek befolyást gyakorolni. A német-római császárok „gyengességének” főbb okait alább fejtem majd ki, most csak általánosságban említem meg azt a momentumot, hogy uralkodó alatt

elsősorban ezt a császári pozíciót értem tanulmányomban.

A lakosság körében, a követendő magatartásszabályok tekintetében az előbb említett differenciáltság szintén jellemző volt: a *szabadokra* a tartományi jog, a *miniszteriálisokra* a szolgálati jog, míg a *jobbágyokra* pedig az uradalmi jog volt az irányadó.³ A kereskedelmi központokban érvényesült továbbá az úgynevezett „*ius mercatorum*” is. Ez a Karoling-korszakban még csak egyes személyeket illetett, de a városok kialakulásának idején már a letelepült, legtöbbször azonos nemzetiségű kalmárok csoportjaira is vonatkozott. E középkori, városzerű települések persze kisebbek voltak, mint a mai értelemben vett városok. A Német-római Birodalomban például, még a késő középkorban is csak 8 városnak volt több mint 20 ezer fős lakossága, 12 város népessége 10 és 20 ezer közé esett, míg kb. 250 városnak volt 2 és 10 ezer fő körüli a lakosság száma. Csak egyetlen város, Köln volt az, amelyik nagyjából 40 ezer fős lakossággal dicsekedhetett, elsősorban azért, mert zarándokhely, és ezáltal persze vallási központ is volt.⁴

1. Várostopusok

A várostopusok közül a *városállamok* voltak a legnagyobb hatalmúak, úgymint, például Genova vagy Velence. Ezek a városok nemcsak külön hadsereggel és hadiflottával, de saját hódításokkal is rendelkeztek, meghatározó jelenségek voltak egy-egy térség politikai, hatalmi és kereskedelmi életében. Genováé volt például Korzika és a Ligur-tenger feletti ellenőrzés, míg Velence volt az „Adria királynője”: még a dalmát tengerparti területek is mind az ellenőrzése alatt álltak, flottája teljesen uralta az Adriát.⁵ A városállami „státusz” alatt a *szabad* és a *birodalmi városi* ranggal rendelkező települések álltak. Ezek közvetlenül a német-római császár hatalma alá tartoztak, széles körű önkormányzati jogosultsággal, valamint a Birodalmi Gyűlésbe való követküldési joggal is rendelkeztek. A *tartományúri városok* szintén számos privilégiummal rendelkeztek, de ők a tartományfejedelem hatalma alatt álltak, és csak a tartományi gyűlésekre küldhettek követeket. A következő szintet az egyházi területeken lévő *püspöki városok* jelentették, azon-

ban sok szempontból kedvezőbb helyzetben voltak, mint a tartományúri városok, éppen az egyház hatalma alá tartozásuk okán. A városok közötti legalsó szintet az úgynevezett *földesúri városok* foglalták el, hiszen csak részleges autonómiával rendelkeztek, bíraskodási jogkörük pedig korlátozott volt: a földesúr tisztjei ellenőrizték működésüket, és számos szolgáltatással tartoztak az (földes)uruknak. Persze voltak még másfajta városi települések is, így például a *hospes-városok*. E „vendégvárosokba” általában a bevándorolt munkaerőt telepítették le, akik különböző privilégiumokat is kaptak bevándorlásuk „jutalmaként”. Erről beszélhetünk például a Magyar Királyság területére betelepített flandriaiak esetében.⁶

Kelet-Európa felé haladva a kolonizált német, cseh, lengyel, magyar, balti és orosz térségekben azonban a városok időben később keletkeztek a nyugat-európai városokhoz képest. E városok joganyaga és szervezeti formája a megkésetttség következtében egyszerűbb lett, bár egy-két székhelyváros, mint például Krakó, vagy Prága sikerre vitték a szinte erőszakos „utolérési” törekvéseiket. Ide lehet még megemlíteni az orosz Novgorod városát, ami ezer szállal kapcsolódott a híres „Hanza” vérkeringésébe. Tehát a székhelyvárosokról és a kereskedelmi központokról van itt szó elsősorban. Majd csak a koraujkortól figyelhető meg az, hogy a jogi térszerkezet nem fedi a gazdaságit, azaz kiváltságos városok jelentéktelenednek el gazdasági szempontból, míg a dinamikusan fejlődő, gazdaságilag erős városok közt is találunk példát arra, hogy csak késve, vagy pedig egyáltalán nem szerzik meg a királyi (birodalmi) városi státuszt (jogállást).⁷

II. A városi autonómia megszerzésének folyamata

A középkori városok polgársága hosszú küzdelmet folytatott azért, hogy az érdekeiknek megfelelő, saját hatalmi-igazgatási és jogi rendet hozzanak létre. Az első ezredforduló környékén a nagybirtokosok a földbirtokaik tekintetében nagyrészt már kiharcolták az immunitás jogát, de az egyháziakat is privilégiumok sora illette meg. A városurak (azaz a nagybirtokosok, a földesurak, annak a területnek az

urai, amelyen a város feküdt) igyekeztek nemcsak a földbirtokaikra, hanem az azokon fekvő városokra tekintettel is kiváltságokat megszerezni. Mint például a parancsadás jogát, a korlátlan ítélkezési jogot, az erődítés, vásártartás, vámszedés és regáliaszedés jogát, ami igyekezetük odáig terjedt, hogy utóbb már a pénzverés és a grófi hatáskörök gyakorlásának jogát is próbálták elnyerni az uralkodótól. E jogokat a városurak vagy királyi privilégium, vagy saját hatalom alapján, illetve – akár – egyszerű bitorlás útján gyakorolták.⁸

Az előbb vázolt fejlődési folyamat figyelhető meg az észak-olasz, az észak-francia és a Német-római Birodalom törzsterületein is. Ezzel párhuzamosan az egyházi méltóságok is hasonló jogokat igyekeztek kiharcolni maguknak a püspökvárosok esetében. A főpapok ugyanis, az egyházi kiváltságok mellé székhelyük speciális immunitását is meg akarták szerezni, még tovább növelve hatalmukat, amihez pedig gyakran a császárok privilégiumai szolgáltatták a jóváhagyást. Ezen kívül, a városi lakosok feletti hatalmat a püspökök a frank eredetű királyi kiküldötti (missusi) jogkör elnyerésével is növelhették. Megállapíthatjuk tehát, hogy a középkori városok autonómiájának első nagy periódusa a városúri (vagy éppen püspöki) autonómia korszaka volt, és annak kivívásával le is zárult.⁹

Azonban már az első nagy periódus során voltak olyan városi ügyek, amelyeket nem a városúr tisztviselői, hanem a városlakók saját szervei intéztek. Így pedig aztán, az idő múlásával egyre jobban kiéleződtek az érdekek ütközése okozta konfliktusok a városúr és a polgárság között. Ebből a harcból a városi polgárság létszámának növekedésével általában a polgárság került ki győztesen, egyre nagyobb önállóságot szerezve saját ügyei intézése felett. Így a második nagy korszakot a polgárság városi autonómiájának megszerzése jelentette.¹⁰

Heves összecsapásokat először a kommunizmok hoztak: Nyugat-Európában ez az 1100-as évek elejére tehető. A mozgalmakhoz nemcsak önálló szervezet kiépítése, hanem önálló joganyag megteremtése is kapcsolódott. A kommuna joganyaga, az „*institutio pacis lex amicitiae*” általában egy igen egyszerű, differenciátlan mű volt: évenkénti felolvasással idézték a város polgárságának emlékezetébe.

Például Cambraiban, 1076-ban lázadás tört ki a városúr ellen, és a felkelt városlakókat egy szabályos eskü tömörítette egybe. Ugyanez történt 1128-ban Laon városában is. Kölnben pedig, 1112-ben nemcsak esküvel erősített egyesülés jött létre a szabadságra (Eidgenossenschaft), hanem immár jogalkotásra is sor került. A kommunamozgalom keretében a városlakók megerősítették addigi szokásaikat, normákat állítottak fel az együttélésre, és még sokféle, a városi polgár számára ma is fontos kérdést szabályoztak, ezzel egy jogilag rendezett állapotot eredményezve tulajdonképpen.¹¹

1. Az önállóság jelképei

A városok egyre nagyobb autonómiáját számos jelkép szimbolizálhatta. Így például a kőből épült, megerősített városfal, a magas tornyú, akkortájt gigantikusnak számító városháza, a főtéren felállított Roland (páncélos lovagszobor), illetve egy díszesen faragott szégyenoszlop, kaloda vagy pellengér is.¹² Különösen a büntető joghatóságot, és ennek korlátlanágát, a pallosjogot, azaz a vérhatalmat szimbolizáló – jelképező tárgyak fejezték ki egy város önállóságát, hatalmát. Ezek a jelképek lehetnek például egy páncélos kesztyűs kéz, vagy egy meztelen pallos, de lehetett egy kivont kardot tartó kéz is, amit a városháza erkélyén, vagy fő homlokzatán helyeztek el általában. Szülővárosomban, Nagykanizsán például, két évtizeddel ezelőtt helyeztek ki egy meztelen pallost tartó kezét az Ady utca évszázados házai egyikének erkélyére, oda, ahol régen a városháza állt. A kihelyezett szimbólum pontos mása az évszázadokkal ezelőtti, vérhatalmat hirdető eredeti jelképnek. De a városunkban egy Roland-szobor is található, az árkádos Vasemberház épületére kifüggesztve. E szimbólumokkal jeleníti meg az idelátogató turistáknak Nagykanizsa, hogy bizony évszázadokkal ezelőtt a város pallosjoggal (is) rendelkezett. A felsorolást folytatva, hirdethette a „*ius gladii*”-t például a város határában, vagy a városban felállított akasztófa, de egy arról lelógatott vashorog (a horogra függesztést szimbolizálva), vagy akár egy állandó jelleggel felállított vérpad is.

A város határában, illetve a főbejárati kapunál elhelyezhettek egy kereket (a keréketörést szimbolizálva) illetve egy nagyméretű ka-

rót vagy nyársat (a karóba húzást jelképezve). Keréketörést egy embernagyságú, kereszt alakú, vízszintesen, lábakon álló fa alkalmazhatóságon is szoktak végrehajtani, méghozzá oly módon, hogy az elíteltet arra rákötözték, aki nagyjából úgy helyezkedett el rajta, mint Krisztus a kereszten: „*a bíróság ítélete szerint a gonosztevő fakesztre feszítetik, arccal a mennyek országa felé.*” Ezután pedig a hóhér vagy egy fadoronggal, de rendszerint inkább egy vasrúddal összezúzta a keresztre fektetett kivégzendő testét, általában a kezeit, lábait, a vállait és a csípőjét. Az ekkor még élő elíteltet eztán a fakesztről levették, és felakasztották, de a kereszten hagyva közszemlére is teheték, és így a haláltusa hosszú órákig eltarthatott (ilyenkor, általában rabló- vagy gyerekgyilkosok, több ember életét kioltók vagy gyújtogatók esetében „*mindennemű irgalmas cselekedetet szigorúan megtiltott*” a bíróság a hóhérnak). Ezt a módszert egyes dél-francia területeken alkalmazták előszeretettel, például Provence térségében, de ugyanígy használták a lengyel városok is a büntetés-végrehajtásban. Ezért, az e halálbüntetés-végrehajtási formát alkalmazó városokban ilyen keresztet szoktak rögzíteni az állandóan felállított vérpadra (aztán persze a kivégzést valójában is e kereszten hajtották végre), tulajdonképpen elrettentésül és egy szerszmind előre figyelmeztetve is.¹³

Ugyancsak – például egyes skót városokban alkalmazott – vérhatalmat szimbolizáló és egy szerszmind elrettentő jelkép volt a város hídjának mellvédjén felállított, általában a várárok fölé, egy akasztófáról kilógatott vasketrec. Ebben a legtöbb esetben a már kiszenvedett halálraítéltek tetemeit is benne hagyták. E ketrecek embermagasságúak voltak ugyan, de annyi hely volt csak bennük, hogy a kínhalálra ítélt ember éppen, hogy bele tudott állni. Az így a ketrecbe állított, és a várárok fölé kilógatott halálraítélte mozdulni sem tudott, és általában a mozdulatlanság miatt az izmokban bekövetkező tejsavtúltengés, izombénulás, keringési összeomlás, és sokk még azelőtt végzett vele, hogy a szerencsétlen áldozat szomjan halt volna.¹⁴

2. Az autonómiával járó új feladatok

Az önállóság egyre sokasodó feladatokat is magába foglalt. Az utakat, fürdőket, piactereket, csatornákat működtetni, a városfalakat pedig karbantartani kellett. A város védelméről a helyőrség, a rend fenntartásáról a városi rendőrség gondoskodott. A rendészet szerteágazó volt, kiterjedt a piacokra, mértékekre, céhekre, vásárokra, építészetre, tűzrendészetre, gyámügyekre, a járványügyre, de még a városi bevételek (adók és vámok) biztosítására is.

A feladatok ilyenén való sokasodása egyre nagyobb létszámú és tagoltabb szervezetet igényelt, főtisztviselőkkel, tisztviselőkkel és egyéb személyzettel. A város élén a főbíró vagy a polgármester állt, mellette testületi szervként egy szenátus (magisztrátus vagy városi tanács) és esetenként egy külső tanács is működött. E „csúcsszerv” alá voltak beosztva a jegyző, az ügyész, a főkapitány, és a kamarás. Alattuk működtek alárendelt tisztviselőként a porkolábok, városi szolgák és darabontok, valamint az egyéb kisegítők, akiknek mindig a végrehajtás volt az elsődleges feladatuk.¹⁵

A középkori városokban nem minden városlakónak volt polgárjoga. A leggazdagabb családok, a patríciusok nemigen engedtek beleszólást a város politikájába. A középrétegek elsősorban céhekbe szerveződtek, és a „céhforradalmak” révén időnként beleszólást nyerhettek az ügyek vitelébe. Elsősorban a kézművesek és a kereskedők alakítottak céheket és gildéket. Ezek tulajdonképpen a város szakmai önkormányzatainak voltak tekinthetők. A céhen kívülieket kontároknak tekintették, és úgy is nevezték. Már a középkorban jellemző volt a különböző városi önkormányzatok egymással való együttműködése, kapcsolata. A 14. században ilyen volt például az elzászi, a rajnai, a sváb, és az alsó-szász városok szövetsége, együttműködése.¹⁶

III. A városi jog forrásai

A városi jog forrásai származhattak különösen:

- a város fölé rendelt hatalomtól,
- az autonóm városi jogalkotásból,
- a szokásjogból,
- különböző külső tényezőkből,

- valamint a római jog hatásából, recepciójából is.¹⁷

1. A város fölé rendelt hatalom

Ebben az esetben a jogforrás, a város felett joghatósággal rendelkező hatalom (uralkodó, tartományúr, egyházi méltóság) által kiadott vagy engedélyezett *privilegium*, *egyezmény* vagy *decretum* lehetett.

1.1. A privilegium

Ez egy ünnepélyes kellékekkel kiadott, díszes oklevél volt tulajdonképpen. Ebben a város különböző kiváltságokat, jogokat kapott, amelyek a város jogait, szabadságát tartalmazták, foglalták össze, de egyszersmind garantálták is. Így például a vásártartási jogot, vagy a vámszedés, a bírászkodás jogát. De meghatározhatta a privilegium külön a város, valamint a városi polgárok adóterheit és jogait is. A francia kommunaklevelekben például általánosságban megtalálhatóak voltak: a) a város szabadságának és jogainak védelmére adott kiváltságok; b) a polgárok terheinek és jogainak meghatározása; c) és végül a városi jog legfontosabb tételeinek, rendelkezéseinek és intézményeinek az írásba foglalása is.

Ezt a privilegiumot a város pénzért, katonáskodás fejében, politikai támogatásért, fondorlat útján vagy egyszerűen hamisítással is megszerezhetette. A városi könyvekbe másolták őket általában, az eredeti oklevelet pedig ereklyeként, nagy becsben tartották és őrizték. Fontos kiemelni, hogy a privilegium egyoldalú aktusnak, jogviszonynak számított.¹⁸

1.2. Az egyezmény

Az egyezmény, mint azt a neve is mutatja, egy kétoldalú jogviszony volt, tulajdonképpen kölcsönös engedmények egymás javára. Az egyezmény lezárhatott egy konfliktust, tehát mintegy békekötésként megjelenve, de lehetett például a város által nyújtandó katonai szolgálatért cserébe adott pallosjog, vagy más kiváltság is.¹⁹

1.3. A decretum

A decretum az adott tartomány vagy területi egység általános érvényű, írott joga, azaz a tartományi jog volt, ami magától értetődően háttérbe szorult, a városok legalábbis a háttérbe szorítására törekedtek. A decretum tehát kötelező érvényű volt a városok számára (is), ha csak egy privilégium, vagy éppen egyezmény fel nem mentette az adott város polgárságát a decretum betűinek betartása alól.²⁰

2. Az autonóm városi jogalkotás

Itt a *statútumot*, a *tanácsi rendeletet*, a *rendtartást*, a *határozatot*, valamint a *város bíróságának ítéletét* kell megemlítenünk.²¹

2.1. A statútum

A statútumok helyben megalkotott jogszabályok voltak a város helyi életviszonyainak rendezésére, szabályozására. Nagyon leegyszerűsítve, olyan típusú szabályok voltak ezek, mint ma egy önkormányzati rendelet. A statútum alkotásának jogát a város általában privilégium útján nyerhette el – így volt ez Lübeck (1188), vagy például a londoni építésszabályozási statútum kiadása (1212), Riga (1238), a tartományi város Stettin (1245), illetve Aachen (1273) esetében –, de volt példa az egyezmény útján létrejövő helyi jogszabályalkotás jogának megszerzésére is. Eleinte a nép (a polgárság) alkotta őket, majd később a polgárok a városi tanáccsal együtt döntöttek róluk. Végül azonban, már csak a tanács alkothatta meg e statútumokat, esetleg a külső tanács javaslatait figyelembe véve. A gyakorlatban e helyi jogszabályokat tulajdonképpen egyenrangúnak tekintették bármely más, magasabb jogi normával. Például 1278-ban, Bécsben azt fogalmazták meg, hogy a város főbírájának a városi tanács által elfogadott statútumot úgy kell alkalmaznia, mint a császári jogot. Egy-egy statútum addig volt hatályos, amíg a tanács el nem törölte, vagy meg nem változtatta azt (ezen elvet például 1386-ban, Frankfurtban már szabályrendelettel is rögzítették). Az egyre sokasodó számú statútumokat először összegyűjtötték, és a városi könyvekbe másolták, majd a 13. században már rendszerezték őket, és úgy-

nevezett *statútumkönyvek* is kiadásra kerültek. Hamburgban 1270-ben, Augsburgban 1276-ban, Bécsben 1320-ban, míg Londonban 1320 körül került sor az addig keletkezett joganyag rendszerezésére, méghozzá a statútumoknak a városi könyvbe való feljegyzésével. Itáliában pedig már ennél is korábbról, a 12. század derekáról találkozhatunk statútumkönyvekkel.²²

2.2. A tanácsi rendelet, a rendtartás és a határozat

Amikor a magisztrátusok a helyi jogalkotást a kezükbe vették, a statútumok mellett tanácsi rendeleteket, határozatokat és rendtartásokat is alkottak. Ezeket egymástól és a statútumoktól teljes pontossággal elhatárolni ma már nem lehetséges. A *rendeletek* és a *rendtartások* általában a rendészettel voltak összefüggésben, úgymint a vásár-, utca-, tűz-, erkölcs-, és céhrendészettel. Ezeket a városnak szóló rendészeti szabályokat általában a városi könyvekbe másolták. Az így meghozott újabb és újabb szabályokat időről-időre, nyilvánosan felolvasták a városi polgároknak, hogy a város lakóinak jogismertét így biztosítsák. A *határozatok* pedig, általában, egy-egy ügyes-bajos dologgal kapcsolatban születtek meg, mint konkrét döntések.²³

2.3. A város bíróságának ítéletei

Az európai városi jog forrásaként tartjuk még számon a város bírósága által meghozott, majd a kihirdetés után precedensként érvényesülő ítéleteit is. Ezeket az ítéleteket összegyűjtötték, és szintén könyvekbe másolták.²⁴

3. A szokásjog, azaz a „törvényes szokások”

A városok jogéletében nemcsak az írott jog, de a régóta kialakult helyi szokásjog is jelen volt. A szerepük kezdetben kiemelkedően nagy volt, részletes szabályait gyakran írásba foglalták, méghozzá a városi jogkönyvekbe jegyezték le őket. A későbbiek során azonban a szokásjog egyre inkább feloldódott az írott jogban, amelynek szerepe dinamikusan, egyre jobban növekedett. Ennek ellenére, a városi hatóságok előtt a középkorban – legalábbis bizonyos esetekben –, az addig kialakult régi, „törvényes

szokásokra” még mindig lehetett esküvel megerősített módon hivatkozni.

A szokásjoggal kapcsolatban a következőket állapíthatjuk meg. A szokásjog a népnek az egyes életviszonyaiban állandóan és önként követett gyakorlata, melyet a társadalom tagjai magatartásukban kötelező szabályként követtek, keletkezésük pedig a múlt homályába vész. Hagyományként szállt tovább nemzedékről-nemzedékre, majd egy idő után állami szankciókkal látták el. Íratlan jogforrások voltak, amelyek onnantól váltak szokásjoggá, hogy a közhelyeslés a magáévá tette őket, tartalmukat nem kérdőjelezte meg, és nemcsak elfogadta, de feltétlenül követte is az abban meghatározott normákat. Tehát a szokásjog nem ellenkezhetett az éppen uralkodó erkölcsi rendel, az emberek éppen azért követték, mert az jó jog, az ősök, az elődök joga volt. És mivel az ősök is követték, így ezért az emberek is követték, hiszen az a meggyőződésükben élt. Magyarázhatta, kiegészíthette az írott jogot, de adott esetben le is ronthatta annak hatályát, hiszen az elődök jogával nagyon sokáig semmi sem ellenkezhetett. Vitás esetekben tisztes kort megélt férfiaknak kellett róla tanúbizonyságot tenniük.²⁵

4. A városi könyv és a városi jogkönyv

Ugyanis e fogalmak, e könyvek nem voltak azonosak, egymástól való elkülönítésük és rövid ismertetésük elengedhetetlen a vizsgált téma szempontjából.

A városi könyvet rendszerint a városi tanács tárgyalóasztalán helyezték el: díszesek, vastakosak, különösen szépek és figyelemfelkeltők, tudniillik a legtöbbször fémveretűek voltak. A városra irányadó jogforrások teljes körű összegyűjtése mellett tartalmazták a mindennapi jogélet, a keletkezett jogügyletek anyagát. Például a végrendeleteket, zálogszerződéseket, ingatlan adásvételeket, a bírói levelezést, a felsőbb hatóságokkal való levélváltásokat, valamint a város igazgatásának jogi aktusait is, mint a kiszabott bírságok, számadás, ügyvitel stb. Ilyen volt például a breslauer „Vaskönyv”, vagy Augsburg városi könyve, amit például 1276-tól császári engedéllyel írtak. A városi könyveket a városi nótárius, illetve írnokai pontosan vezették. A nagyobb városokban az

ügyek nagy száma miatt többfajta, megfelelően „szakosodott” városi könyvet is vezethettek egyszerre.

A városi jogkönyvek a városi jognak, vagy a városi jog egyes elemeinek, ismert vagy ismeretlen, jogértő személyek magánmunkája által – kisebb-nagyobb pontossággal, részletességgel és szakértelemmel – való feldolgozását jelentette. Tehát itt inkább jogfeldolgozásról, jogértelmezésről, egyfajta jogi megmagyarázásról volt szó. Ilyen városi jogkönyv volt például Bécs jogkönyve (1350), vagy a magdeburgi jogkönyv, a „Magdeburg virága”.²⁶

5. A városi jogra ható külső tényezők

Itt három jelentős külső hatásról beszélhetünk. Először is a városi jogcsaládokról (ezen belül a jogkölcsonzésről vagy másképpen jogátvétekről), azután más bíróságok megkereséséről (itt vagy jogi vélemény kéréséről, vagy pedig ítélet kéréséről lehetett szó), és végül az úgynevezett további külső hatásokról, úgymint a tartományi jogkönyvekről, a különböző szövetségek által alkotott jogszabályokról, valamint a hódítás hatásáról.²⁷

5.1. A városi jogcsaládok

Amikor a középkorban egy-egy földrajzi térségben megkezdődtek a városalapítások, akkor ez általában több hullámban ment végre, azaz nyilván nem egyszerre, egy időben keletkeztek a különböző városok. Amikor kiépült egy új város, annak persze jogra, jogszabályokra volt szüksége a működéséhez, csakúgy, mint ma. De nem minden újonnan kialakult városnak lett ehhez új, saját városjoga is. Ugyanis a telepések, a városalapítók általában már működő, saját joggal rendelkező, régebbi alapítású városokból érkeztek. Így vagy a magukkal hozott – általuk jónak tartott és megszokott – régi joggal kívántak élni, vagy pedig kérhették a városalapító úrtól, vagy a territórium urától, esetleg az uralkodótól valamelyik jól működő, tekintélyes város jogát, de magához a mintául szolgáló – általuk kiválasztott – városhoz is fordulhattak.

Az így megkapott jogot aztán ez a fiatal város a térségben ismét csak újonnan létrejövő, még fiatalabb városnak szintén átadhatta. Ez

pedig városi jogcsaládokat hozott létre, hiszen az alapul szolgáló város joga akár 10, 20 vagy 30, esetleg még több, újonnan létrejött város joganyagának lehetett az alapja, az „anya”. Így aztán azok között a városok között, amelyek közös jogi töről fakadtak (származtak), közös jogi gyökereik miatt egy jogi értelemben vett rokoni helyzet alakult ki, vagyis létrejött egy nagy, több városból álló, jogi alapon nyugvó városi (jog)család.

Persze a jogkölcsonzés nem zárta ki, hogy az adott város saját maga is fejlessze a jogát, sőt, tulajdonképpen ez nem csak, hogy elkerülhetetlen, hanem egyenesen kívánatos volt, hiszen a helyi, egyre bonyolultabb és szerteágazóbb viszonyok rendezésére végső soron a helyben, e viszonyok figyelembevételével meghozott jogszabályok voltak a legalkalmasabbak. Így tehát a jogi értelemben vett anyaváros recipiált joga felgyorsult fejlődésnek indulhatott a friss alapítású „leszármazó” városban, mivel érvényesülése az új helyen történetileg kialakult sajátosságokkal, illetőleg maradványokkal nem volt megterhelve. Ha megnézzük néhány középkori példát, akkor megállapíthatjuk, hogy például Magdeburg joga 83, Lübecké 42, Frankfurté 43, Soesté 28, Goslar joga pedig 23 városban terjedt el. A legnagyobb jogi kiszármazás a Német-római Birodalomban a szász városok esetében volt kimutatható. Franciaországban is hasonló tendencia figyelhető meg: itt példaként a Beuvais (12 város) és Laon (18 város) körül kiépült, kiterjedt jogcsaládokat lehetne megemlíteni. Angliában pedig Londont, Exetert vagy Yorkot kell felsorolni. De még országokon átívelő hatásokat is megfigyelhetünk. Például a francia hódítások következtében egy normandiai anyaváros jogára (lex Britolli) vezethető vissza több angliai város joganyaga, míg az angolok írországi expanziója következtében öt ír város kölcsönözte tovább az eredetileg Bristolból való jogot. Ugyanakkor Kelet-Európa irányába a németek kolonizációja hatott elsősorban. De arra is találunk példákat, hogy egy adott térségben egyszerre több jogcsalád hatása is érvényesült.²⁸

5.2. Más bíróságok megkeresése

Az előbb megismert jogcsaládokban az anyavárosokhoz fűződő jogi viszonyt még szo-

rosabbá tehetette az, hogy azok – tehát a jogi értelemben vett anyavárosok – általában felsőbíróságai is voltak jogcsaládjuk városainak. De nagy tekintélyüknek köszönhetően a jogcsaládba nem tartozó, idegen jogú, vagy akár idegen nációnjú városok is gyakorta fordultak ezen anyavárosokhoz egy-egy konkrét igazságszolgáltatási esettel kapcsolatosan. Vagy jogi kitanítást kértek e kérelmező városok, vagy pedig ítélet meghozatalát az adott peres ügyben. Elkülönült tehát a *jogi vélemény* és az ítélet, a bírói döntés.

Az egyik típust, a *jogi kitanítást* Magdeburg városa képviselte. Ezen (és az ehhez hasonló) anyavárosokhoz jogi véleményt, jogi kitanítást kérve fordult a többi város. A konkrét ügyben felmerült kérdést a kérelmező város ide írásban küldte el, a magdeburgi (vagy egyéb más) bíróság, mint felsőbíróság pedig a jogi véleményét írásba foglalta, majd ezt a megkereső városnak visszaküldte. Ezután e város saját bírósága e jogi véleményt figyelembe véve, maga mondta ki az ítéletet.

A másik típushoz, az ítélet kéréséhez pedig Lübeck városát említhetjük meg. Lübeck bíróságához tulajdonképpen, mint másodfokú bírósághoz fordultak a konkrét ügy végleges eldöntése miatt, méghozzá az azt kérő felek személyesen. Tehát egy adott város bírósága hozott egy ítéletet, amit azután a lübecki bíróság, Lübeckben, a saját maga előtt lefolytatott (másodfokú) eljárás után helybenhagyhatott, de akár meg is változtathatott, ami aztán már a végleges döntésnek számított abban a konkrét ügyben. Így tehát a lübecki bírói fórum az elsőfokú ítélet ismeretében eljárva, szóban mondta ki a végső döntést. A Magyar Királyság területéről is vannak adatok ítélet kéréséről. A dalmát városok, amíg magyar fennhatóság alatt álltak, a kiváltságleveleikben biztosított joghatóságot élveztek: választott bíróságaik az olasz városjogok mintájára formált statútumaik szerint ítélték fölöttük. Fellebbezéseiket vagy a magyar királyhoz (Zára), vagy a dalmát-horvát bánhoz (Sebenico) terjeszthették fel, de leginkább mégiscsak a jogukat adó itáliai városokhoz küldték meg. Ezeknek a közösségeknek a bírósági szervezete így szinte teljesen független volt a magyartól. A dalmát városok közül Trau város kiváltságainak megerősítése maradt fenn Kálmán uralkodásának idejéből,

1108-ból. Ebben a király arra tett esküt Lőrinc érsekkel és országának ispánjaival, hogy egyebek mellett meghagyja a trauiaknak azt a jogot, hogy a püspököket és a comesüket a klérus és a nép válassza, valamint, hogy a régtől fogva fennálló törvényeik szerint éljenek. Ezt a kiváltságot Trau, Spalato és más dalmát városok számára 1124-ben II. István, 1143-ban II. Géza, 1169-ben pedig III. István is megerősítette.²⁹

Azonban az egyre jobban megerősödő államok uralkodói e kialakult gyakorlat felszámolására törekedtek, hiszen saját felségjogaik csorbítását látták abban, hogy egy városuk – adott esetben – egy szomszédos, de mégis idegen nációjú ország városának a bíróságához forduljon valamely peres ügye eldöntése végett. Már a 14. században találkozhatunk a kifelé való fellebbezés megtiltásával, és az újkori abszolutizmus már egyre hatékonyabban tudta felszámolni általánosságban véve is e, más bíróságok megkeresésére vonatkozó gyakorlatot.

A 15. század végére változás állt be a felsőbb bíróságok által alkalmazott joganyag tekintetében. Eddig az időpontig ugyanis a felsőbb bíróság a saját városi jogát alkalmazta – mégpedig a „*ius fori*” elve alapján – a hozzá forduló város ügyében. De így a felsőbb bíróság joga akár ki is szoríthatta a folyamodó városét, mint ahogy erre számos példa akadt. Előfordult, hogy a jogi kitanítást kérő város kifejezett kérelmére sem alkalmazták annak vonatkozó statútumait. A 15. század végétől azonban a statútumelv kezdte felváltani a „*ius fori*” elvét, és a felsőbb bíróságok egyre inkább figyelembe vették a folyamodó város helyi jogát is. Általánosságban elmondható azonban, hogy a középkor végére a megkeresett bíróságok hatása erősen lecsökkent.³⁰

5.3. Egyéb külső hatások

E további hatások közül elsősorban a *tartományi jogot* kell megemlítenünk. Az adott város nem volt elszigetelve attól a tartománytól, ahol elhelyezkedett, és így persze a tartományi jog, a tartományi jogkönyvek hatása alól sem tudta kivonni magát. Itt példaként a „Sváb tükör” és a „Szász tükör” hatását lehet megemlíteni. A korábbiak szerint bemutatott és értelmezett szokásjogi joganyag viszonylagos teljességére

törekvő feljegyzésével, amely egyszersmind szisztematikus feldolgozását is jelentette a normaanyagnak, a virágzó középkorban Európa minden térségében találkozhatunk. Így a magyar jogban példaként Werbőczy István híres Hármaskönyvére lehet utalni.³¹

A Német-római Birodalomban pedig a különböző „tükröket” kell megemlítenünk a tartományi jog hordozójaként. Ezek azért voltak különösen jelentősek, mert több száz kéziratos példányban maradtak fenn, és évszázadokra meghatározták a német jogfejlődést. A „Frank” és a „Sváb” tükör mellett különösen figyelemreméltó volt a „Szász tükör” (*Sachsenspiegel*). A „Szász tükör” alkotója Eike von Repgow volt. Születése 1180 tájékára tehető, míg a halála 1233 környékére. A fő műve 1230 tájékán keletkezett. Eike a szász törzs jogát hagyományozta az utókorra. Jogtételeit a való élet alapján úgy fogalmazta meg, ahogy azok a bíróságok előtt és a közösségi életben megjelentek. Az írásos megjelenítés egyszerű, de mégis kifejező, szemléletes és képszerű volt. Ez azt jelenti, hogy jogi közmondások jelentek meg prózában vagy rímekben. A XIII. század végén aztán illusztrátorok kezdtek el képekbe foglalni Eike munkáját. Így, az ekkortájt nagyszámú írástudatlan népesség a színes kéziratokból, tudniillik, mint egy jogi képregényből tudhatott meg hasznos, a mindennapi életben alapvető jogi ismereteket: például, hogyan megy egy adásvétel, vagy melyek a szabályai a cserének. A leghíresebb ezek közül a „jogi képregények” közül a heidelbergi és a drezdai, valamint a wolffenbütteli képes kézirat volt. A 14. és a 15. században a „Szász tükör” olyan nagy tiszteletnek örvendett, hogy számos további tartományi és városi jogkönyv mintájául is szolgált. A recepció korában ez az elterjedtség a szász területeken a római jog átvételének egyenesen a korlátja lett. 1374-ben a pápa a „Szász tükör” 14. számára sérelmes tételét bullájában korlátozta. A *Sachsenspiegel*en kívül a „Frank” és a „Sváb” tükör is jelentős befolyást gyakorolt a jogfejlődésre. A bajoroknál azonban nem került sor ilyen hatású jogfeljegyzésre.³²

G. L. von Maurer a 19. század közepén kiadott munkájában több mint 25 városban jelezte a „Szász tükör” jelenlétét, de a „Sváb tükör” is igen sok város levéltárában és könyvtárában volt megtalálható. A tükröket gyakorta

a városi jogra vonatkozó feljegyzésekkel egy fóliánsba kötötték, ezzel is bizonyítva szubszidiárius alkalmazásukat. De készültek a városi és a tartományi jogot egyesítő kompilációk is. A tartományi jogkönyveket általában a városi jogkönyvek megjelenése szorította ki, de a városjogok újraszabályozásakor mégis gyakran merítették a tartományi jogból is (így például München a „Sváb”, míg Hamburg pedig a „Szász” tükörből).

A városi jogra olyan, szintén külső tényezők is hatottak, mint például a különböző *városi szövetségek joganyaga*. Hiszen, ha egy város valamelyik szövetség tagja lett, akkor rá – kisebb-nagyobb mértékben – a szövetség, így pedig annak joga is hatást gyakorolt. Erre jó példa a rajnai városszövetség a 13. század közepéről, ahol a szövetségi bíróság felállítása mellett szövetségi statútumokat is alkottak. De ide sorolhatók a Hanza-szövetség gyűlésein meghozott recesszek (kötelező határozatok) is.

A *hódítás*, mint erőszakos impulzusokat adó külső hatás szintén szóba jöhetett: Firenze például az általa leigázott városokra kényszerítette statútumait. Vagy megemlíthetjük ide a szardíniai Cagliari-t is: jogára először a hódító Pisa, majd az aragóniai fennhatóság idején pedig Barcelona joga hatott.³³

6. A római jog hatása

Az európai városok jogi rendjére irányuló késő-középkori – koraujkori hatások közül éppen a római jog befolyása volt a legjelentősebb. Néhány eleme a germán térség városi polgárainak az ügyleteiben már a 13. század elején, de akkor még csupán kismértékben hatott. Ettől kezdve azonban a recepció egyre jelentősebb mértékben indult meg.

A felsőbbbíróságoknál mindig tanult és jól képzett jogászokat alkalmaztak, akik ítékezésükben a római jogot is alapul vették. A korábban már ismertetett módon, a városi bíróságoknak a felsőbb bíróságokkal fenntartott törvénykezési – jogi kapcsolata miatt a városi bíróságokon kénytelenek voltak a római jogot ismerő bírákat alkalmazni. Ők lettek azután a recepció előmozdítói. Ezen kívül a közigazgatás vezető szakembereinek római jogi iskolázottsága is a befogadást segítette elő.³⁴

A svájci kantonok voltak az ellenpélda, ugyanis, miután ez a térség levált a Birodalmi Kamarai Bíróság ítélkezési joghatósága alól, és nem alakított ki saját közös szövetségi felsőbbbíróságot, így a fejlődés általában a recepció mellőzésével alakult.

A Birodalmi Kamarai Bíróságot 1495-ben reformálták meg számottevően, de elmondható, hogy a római jogot e bíróság is csak kiegészítő mértékben használta. A Kamarai Bíróság egy állandó, kollegiális szerv volt. Ez a bírói fórum, a korábbi udvari bíróságoktól eltérően, már csak korlátozottan függött a császári hatalomtól. A Kamarai Bíróság ülnökeit, az assessorokat a császár a birodalmi rendekkel egyetértésben nevezte ki, ezeknek a szabályok szerint felerészben jogvégzeteknek, felerészben pedig nemeseknek kellett lenniük, azonban egy idő után már tőlük is megkövetelték a jogi végzettséget. A Birodalmi Kamarai Bíróság eleinte Speyerben, majd 1693-tól Wetzlarban működött, ahol például Goethe is gyakor-nokoskodott egy ideig a bíróságnál. Elsőfokon a *birodalomközvetlenek* ügyeit tárgyalták, és ez a szerv volt polgári ügyekben a legfelső fellebezési fórum is. Működését azonban különböző privilégiumok korlátozták: például a „privilegium de non appellando”. A Kamarai Bíróság szinte állandóan a bécsi Birodalmi Udvari Bírósággal versengve ítélkezett. Az eljárása a kánonjogi per nyomán alakult ki, és mint az előbb már említettem, a római jogot csak, mint kiegészítőt alkalmazta. A Kamarai Bíróság a birodalmi írott jog, az interpretált római jog (mint császári jog), a kánonjog, a Libri Feudorum alapján ítélkezett, de ezeken kívül a tartományi írott és szokásjogot is figyelembe vette. A bíróság működése, az eléje kerülő ügyek letárgyalása költséges, komplikált és vontatott volt, úgyhogy az ügyek elintézése gyakran évtizedekig tartott, de volt nem egy olyan eset is, hogy a peres ügyet egyáltalán nem fejezték be. A bíróságon szinte állandóan kevés volt az ülnök.³⁵

Számos város normatív elhatározással honosított meg római jogi intézményeket. Cassel például az 1444. évben tanácsi határozattal vezette be a *cessio bonorum*-ot, míg Treysa 1529-ben a *lex Cornelia de falsis* alkalmazását mondta ki statútummal. A recepciónak ennél áttételesebb módja volt a *glossálás*. Ekkor az

adott városban, a városi jogkönyvnek hazai (német) jogi tételeit a felélesztett római joggal magyarázták. Így, egy idő után a városi jogkönyveket egyszerűen „elfelejtették”, és nem alkalmazták tovább. Itt is megfigyelhető tehát a római jog egyre növekvő hatása.

6.1. A városi jog megújulása: a reformáció

A recepció legjelentősebb dokumentumai a városjogok 15. és 16. századi megújulásai, az ún. *reformációk* voltak. Ekkortájt minden megújulást – legyen az akár az egyházzal, úgyszintén akár a világi hatalommal összefüggő – reformációként emlegettek. A régi és az új jog összeolvasztása, a kor igényeinek megfelelő jogintézmények rendszerének kialakítása során a különböző reformációk különböző mértékben merítettek a római jog anyagából. Például Nürnberg alig-alig használt fel római jogi elemeket az 1479. évben felújított városjogában. Worms városa a másik véglet volt, ott 1499-ben erősen romanizálták a városjogot, ugyanakkor Freiburg im Breisgau mértéktartóbb volt, és itt nagyjából a „középutat” választották 1520-ban, az új városjog kialakításakor.³⁶ A városjogok reformációja nem egyszerre, hanem több hullámban, szakaszosan következett be, a városjogokat revideálták. Ezzel a recipiált római jogi elemek aránya egyre jobban növekedett.

Viszont van adat arról is, hogy számos német város kifejezetten ellenségesen fogadta a római jogot, ugyanis a nemzeti jog háttérbe szorítóját látták benne. Lübeck város tanácsa például 1456 és 1555 között, tehát majd egy évszázadon keresztül, többször is tiltakozott a Német-római Birodalom különböző fórumai előtt a beáramló idegen jog ellen. Mecklenburg tartományban az 1543. évben több város is panaszt tett a recepció ellen. Ez odáig fajult, hogy egy német birodalmi lovag, bizonyos Ulrich von Hutten a római joghoz értő jogászokat és írnokokat egyenesen a közönséges rablók alantas változatának nevezte.³⁷

Ennek akár még gyakorlati jelentősége is lehetett. Ugyanis az írott jogszabályoknak a Német-római Császárság területén a birodalom, illetve a tartományok szintjén, a különböző névvel illetett (constitutio, lex, Ordnung, stb.) törvény az egyik, méghozzá a legfontosabb változata volt. A tarka birodalmi sokszínűsége,

a partikularitást bővítette, hogy a császár (a Birodalmi Gyűlés közreműködésével, vagy pedig egymaga), és a nagyobb tartományok uralkodói (rendi közreműködéssel, vagy pedig egyedül) mellett a kisebb területek hercegei, fejedelmei vagy urai, így akár, csak egy kisebb falunyi territóriummal rendelkező német birodalmi lovag is bocsáthatott ki rendtartásokat.³⁸ Azaz, a Német-római Birodalomban egy bármilyen kis terület ura olyan korlátlanossággal rendelkezett, hogy az ő 1-2 km²-nyi területére még valódi, kötelezően érvényesítendő jogot is alkothatott, amit az ott élőknek feltétlenül be kellett tartaniuk, hiszen a Német-római Birodalom belső rendje ezt lehetővé tette. Így aztán a római jogot és jogászokat a territóriumából kitiltó lovag a saját maga által alkotott jogszabályaiba persze nem is építette bele a római jog egyetlen elemét sem, így ez pedig a recepciónak – ha csak kis mértékben is – de mindenképpen gátja volt.

Amúgy pedig, a germán térség központi hatalma, jelesül a német-római császári hatalom elsősorban ezért volt gyenge, a központi hatalom ez miatt és a vallási megosztottság miatt volt mindig is gyenge az amúgy nagy területekkel rendelkező birodalomban. Franciaországban és Angliában, ahol a királyság hatalma szilárd volt, minden hűbérest erős kötelék fűzött az uralkodóhoz. A hűbéri láncolat nem bomlott fel, a királyi jogok érvényesülhettek, így az erős központi bírászkodás és a helyi igazgatás irányítása szintén a király kezében összpontosult. A német-római birodalmi államtörténetből kitűnik, hogy a folyamatok itt ellentétesen alakultak. A császári hatalom kiüresedett, a súlypont a tartományokra, és azok uraira helyeződött át.

6.2. A Német-római Birodalomban uralkodó császárok gyengeségének főbb okai

Mindenekelőtt, a német-római uralkodói pozíciót választás útján töltötték be, így pedig a választófejedelmek jól meggondolták, hogy egy erős fejedelmet trónra emeljenek-e. Természetesen önös érdekek szerint válogatták az uralkodói dinasztiákat, feltételekhez kötötték a megválasztást, és ennek során a jelölt mind többet kényszerült feladni majdani császári hatalmából: ez volt a *választási kapituláció*. Az

uralkodók ennek ellensúlyozására megválaszthatták ugyan utódjukat, aki először a német király pozícióját töltötte be, azonban a választófejedelmek jogállása, közben kiegészülve az ellenállási joggal, egyre erősebbé vált.³⁹

A *hűbéri rendszer* is másként alakult, mint egy erős királyság esetében. Ugyanis a német térségben az úgynevezett hadipajzs-rendszer érvényesült, azaz a hűbéri láncolat megszakadt (a hűbérese hűbérese már nem az én hűbérese). Ezzel ellentétes volt a szisztéma például a franciáknál vagy az angoloknál. Itt, ha a király ellen fordult egy hűbérúr, akkor a lázadó vazallusának többé már nem kellett engedelmessé válnia a renitens hűbérúrnak, éppen ellenkezőleg: csak a királynak, az ország legfőbb hűbérurának. Az ezzel ellentétes német gyakorlat természetesen nagyban gyengítette az uralkodó hatalmát.

Aztán az *adománykényszernek* nevezett intézmény is akadályozta és korlátozta a német-római császár hatalmát. Ugyanis a német uralkodó köteles volt a rá visszaháramlott hűbértartásokat egy éven és egy napon belül újra eladományozni, így saját területeit a császár szinte alig tudta növelni. Mint az előbb már említettem, a jogalkotás terén a törvényhozás és a nagy terjedelmű rendtartások kiadásában az újkor elejére a súlypont szintén a tartományokra tevődött át. A regáliák, azaz a gazdasági értékű jogok körébe tartozó jogosítványok (bánya, pénzverés, vámok stb.) is egyre fokozottabb mértékben jutottak ugyanerre a sorsra, ugyanis a császárok ezeket egy-egy választási engedmény után általában elvesztették – azok fejében. Így tehát a Német-római Birodalom igazi urai elsősorban a választófejedelmek voltak (az aktív választásban résztvevők köre véglegesen a német Aranybullában /1356/ korlátozódott hét választófejedelemre).⁴⁰

Tovább folytatva a sort, a birodalmi szintű, központi bírósági ítéletek alól az igazságszolgáltatást a tartományi fejedelmek szintén el tudták vonni privilégiumok sorával, korlátozottan, de akár korlátozás nélkül is. A *privilegium de non evocando* értelmében a tartományfejedelem alattvalóját első fokon csak a tartomány bírósága elé lehetett idézni, a *privilegium de non appellando* szerint pedig fellebbezni is csak a tartományi felsőbírósághoz lehetett.⁴¹ Vagyis, a

tartományi fejedelem bírósága korlátlan és teljes ítéletek jogokat (és hatalmat) élvezhetett a tartomány alattvalói felett, úgy, hogy abba a birodalmi bíróságoknak semmilyen beleszólása nem lehetett.

Aztán a Német-római Birodalomban a dinasztiaaváltások és a helyét rendszeresen változtató, „*utazó udvar*” miatt állandó császári centrum is csak viszonylag későn (a 14. század környékén először Prága, majd Bécs) alakult ki, ellentétben más országokkal. Ezen felül a pápasággal való hosszú és jórészt eredménytelen küzdelem, az *invesztitúraharc*, majd 1517 után pedig a *reformáció* gyengítette tovább az amúgy is megtépzott császári hatalmat. Az 1555-ös augsburgi vallásbéke is a császári tekintély ellen hatott. Bevezetésre került ugyanis a „*cuius regio eius religio*” elve, azaz a tartományur saját maga határozhatta meg azt a vallást, melyet az alattvalóinak követni kellett, de az áttérni nem akaró, más vallású személyek a tartományból szabadon távozhattak. Külső hatalmak is beavatkoztak a harmincéves háborúba (1618 – 1648), amely 1648-ban, a *vesztfáliai békével* ért véget. Ez megint csak gyengítette a császári hatalmat, tudniillik el kellett ismerni a reformátusok egyenjogúságát, valamint az egyes birodalmi rendek külföldi hatalmakkal való szövetségkötési jogát (!) is. Csupán azzal a kikötéssel élt a császári hatalom, hogy ez a szövetség a német-római császár és a birodalom ellen nem irányulhatott.

A birodalom folytonos gyengeségét pedig mindig a tartományok és ezek urai használták ki. A tartományurak fogalma a 12. századtól kristályosodott ki territóriumok feletti uralomként, ahol a birodalmi rendek (birodalmi lovagok) államhatalomhoz hasonló uralmat gyakoroltak a Német-római Birodalom megfelelő részében. A *territoriális (területi) elvet* egyre inkább a német-római császári hatalom analógiájára kezdték értelmezni, ami adott esetben a végletekig is elmehetett: „*Dux Cliviae imperator est in ducato suo*” azaz „a klevi herceg a maga territóriumában, hercegségében császárnak tekintendő.”⁴²

Összehasonlításképpen, ha megnézzük a francia területeket, láthatjuk, hogy ott a 10. – 11. században játszódtak le hasonló folyamatok. A francia tartományurak, a seigneurok, és a kisebb hűbéresek a korabeli jogelvet, a „min-

den báró szuverén a maga báróságában” – t fogadták el. Azonban már VI. /Kövér/ Lajos (1108 – 1137) elkezdte letörni a lázadó vagy engedetlenkedő kishübéreseit, uralkodása alatt szinte folyamatosan járva a francia vidékeket. VII. Lajos (1137 – 1180) folytatta elődje munkáját, és Aquitánia elfoglalásával megkértszerezte a királyságát. II. Fülöp Ágost (1180 – 1223) tovább folytatja e sort, VIII. Lajos (1223 – 1226) pedig, rövid uralkodása ellenére is felszámolt néhány, túl nagy hatalomra szert tevő udvari főméltóságot, és újjászervezte a területi egységeket is.⁴³

Az igazi áttörést viszont IX. /Szent/ Lajos (1226 – 1270) érte el. Királyi pénzt veretett, zsoldossereget alkalmazott, egységes mértékegységeket vezetett be, a királyi bíróságoknak az általános fellebbezési jog intézményével és a megelőzés elvével abszolút elsőséget teremtett. Bevezette a „király negyven napja” intézményét, vagyis a királyságon belüli magánharcot csak a hadüzenet utáni 40. nap elteltével lehetett megindítani. Szent Lajos tilalmazta a párba-jokat (mint az akuzatórius eljárások bizonyítási eszközét), és az egész királyságában érvényes törvényeket bocsátott ki. Ellenőrök seregét alkalmazta, akik folytonosan járták az országot, és éberrel figyeltek a királyi jogok érvényesülésére. IV. /Szép/ Fülöp (1285 – 1314) pedig a jogtudó hivatali értelmiségére, a legistákra támaszkodva eredményesen lépett fel a pápaság ellen. Ennek keretében 1309 és 1377 között a pápák a francia király „házi káplánjává” voltak lefokozva, ez volt az ún. „avignoni fogság”. 1307-ben Szép Fülöp a félelmetes hatalomra szert tett Templomos Lovagrend felszámolásához is hozzájárult, és 1314-re nemcsak a rendet tüntette el a történelem süllyesztőjében, de annak hatalmas vagyonát is megkaparintotta.⁴⁴ Egy mondatban utalnék itt rá, hogy Szép Fülöp kortársa, Károly Róbert (1308 – 1342) magyar király szintén megzabolázta a hatalmaskodó magyar nemességet. Az 1310-es esztendőben komoly harcot vívott a bárókkal, és csak a közöttük a leghatalmasabb: „Trencsini” Csák Máté legyőzése és halála után lehetett valóban az egész Kárpát-medence ura.⁴⁵ *„Trencsini Csák Máté gazdag főurat és Nádor Ispánt ki önmaga is vágyott a magyar trónra, s Károlyt nem akarta királynak ismerni, igen megalázta, és sok jószágaitól megfosztotta, melyet ma is 'Mátyás földének' hív-*

*nak, Nyitra és Trencsin vármegyében. Sárvár (Vas megyében) visszafoglalásáért a Sitkei nemesi családnak egy falut ajándékozott.”*⁴⁶ Jól látható tehát, hogy a német-római császárok milyen messzire voltak is a valódi hatalom megszerzésétől.

Abban az időben, amikor a szomszédos francia térségben az uralkodók a királyi hatalom megszilárdításán munkálkodtak, II. Hohenstaufen Frigyes császár éppen, hogy a német tartományurak hatalmi-jogi helyzetét szilárdította meg két nevezetes birodalmi törvénnyel. Az egyházi fejedelmek javára 1220-ban kibocsátott *„Confoederatio cum principibus ecclesiasticis”*, illetve a világi fejedelmek javára 1232-ben kiadott *„Statutum in favorem principum”* birodalmi törvényekkel.⁴⁷ Az elmondottak fényében nem csoda tehát, hogy az I. /Nagy/ Ottó (936-973) által megálmodott és létrehozott Német-római Birodalom – ami a magyar kalandozók támadásai elhárításának az igénye miatt jött létre – mindig is egy gyöngye birodalom, ennek császára pedig egy szintén gyöngye jogosítványokkal rendelkező uralkodó maradt. A Nagy Ottó után következő évszázadok nem hoztak magukkal egy tényleg erős és egységes államot, inkább csak egy laza, „a kisebb német államok szövetségét”. Ez a korábban ismertettekén kívül jól látszott azon is, hogy a birodalom részeként szereplő németalföldi és svájci területek de facto már évszázadokkal korábban, de jure pedig 1648-ban kiváltak a birodalomból. Az észak-olasz birodalmi területek sem képezték szervesen és tartósan a Német-római Szent Birodalom részét. Aztán így volt ez Poroszország keleti szerzeményeivel, és Ausztria esetében például Galíciával. Északon pedig, a Dániával perszonálunióban lévő Holstein és Schleswig hercegség közül csak az előbbi tartozott a birodalomhoz. A Brandenburgi Órgrófság, majd 1525-től Porosz Hercegség után az 1701. évben létrejövő Porosz Királyság pedig véglegesnek tűnő kettőséget mutatott (hozott létre), már amennyiben a szintén germán eredetűnek tekinthető Habsburg Birodalom és a kis német hercegségek mellett tekintjük. A Habsburg területek 1804-ben Osztrák Császársággá váltak, majd 1806-ban, Napóleonnak köszönhetően megszűnt a „maradék” Német-római Birodalom is.

6.3. A fejezet rövid összefoglalása

A fejezet összefoglalásaként elmondható, hogy a római jog hatása az eljárásjogban jelentősebb volt, mint az anyagi jog területén. Összességében azt is megállapíthatjuk, hogy a római jog hatása a legfejlettebb európai urbanizációs térségekben, de különösen a német városokban igen jelentős volt, elsősorban azért, mert jogi megoldásait az új, dinamikus viszonyok szabályozására igen jól fel lehetett használni.

IV. A városi kodifikáció

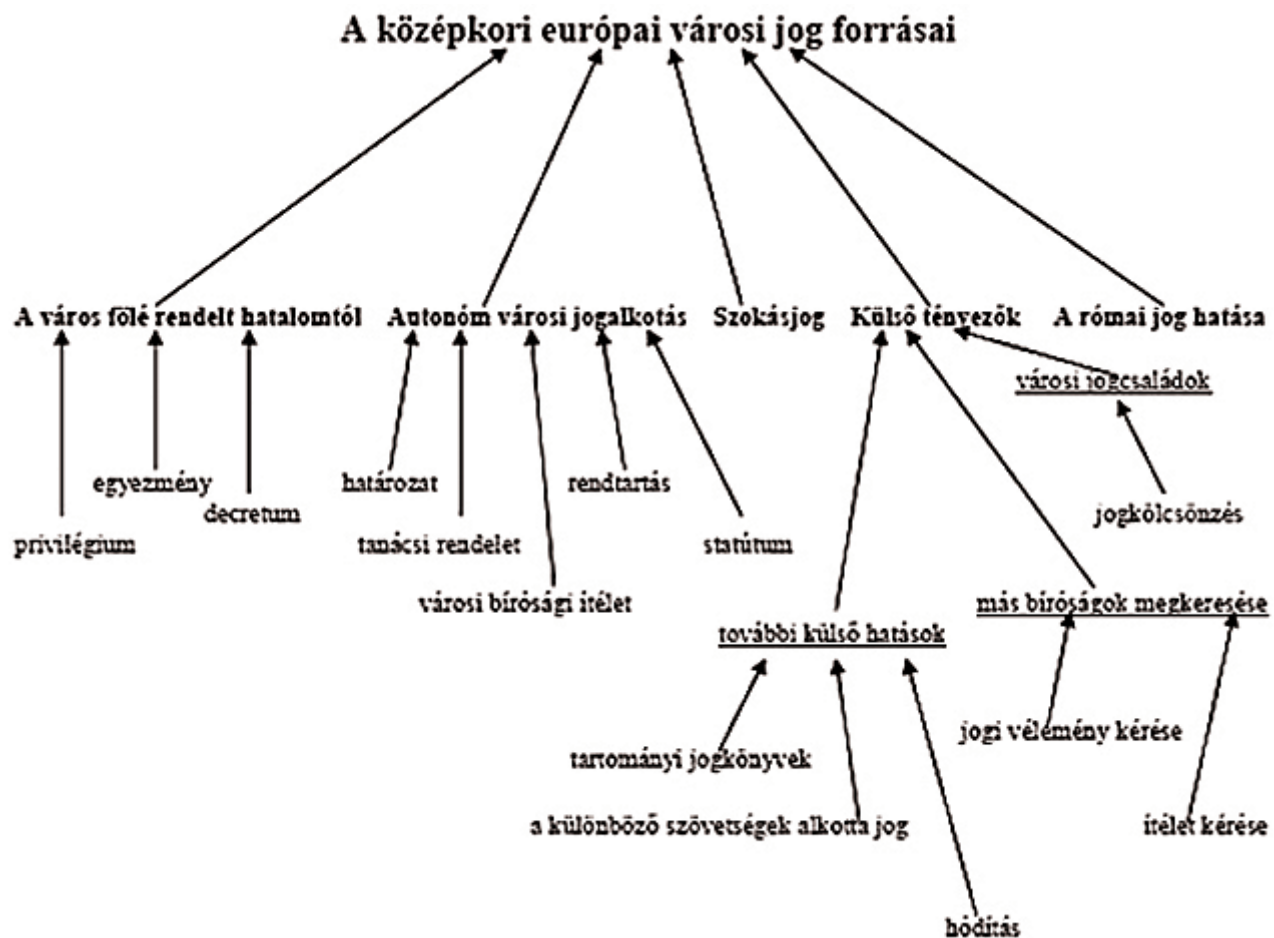
Mint azt láthattuk, a középkori városok joga számos, eltérő jellegű, különböző időben keletkezett forrásból táplálkozott. Az ennek során keletkező, egyre gyakoribban felbukkanó és egyre nehezebben feloldható ellentmondásokat és jogbizonytalanságot sok városban jogösszegzés, kodifikáció segítségével igyekeztek felszámolni.

A privilégiumok, a szokás, a szubszidiárius tartományi jogok, a statútumok, az ítéletek

és jogkönyvek rendelkezései ekkorra már korántsem voltak összhangban, illetve egy hatalmas mennyiségű szabályhalmaz keletkezett, ami pedig az ítélkezésben egy nehezen áthidalható jogbizonytalanságot eredményezett.⁴⁸

A források összegyűjtésével, rendszerezésével, revíziójával oldódott meg a „kodifikációs vészhelyzet”, és jött létre új városi jog, például Hamburgban (1270) vagy Brémában (1303 – 1307). A jogrendező munkákat általában városi bizottságok végezték, az elkészült tervezetet pedig a városi tanács, esetleg a külső tanács vagy kivételesen a polgárok közössége is jóváhagyhatta. De előfordult olyan eset is, hogy az adott város a szintetizálást jelentő új jogot privilégiumként kapta, mint például Bécs 1278-ban.⁴⁹

A jogbizonytalanság felszámolásának, egy részletesebb joganyag kiépítésének kívánata, és az erre irányuló törekvés beleillett a 15. században már általánosan jelentkező igényekbe. A Német-római Birodalom egyháza, de a világi hatalmasságok és a jogrendszer is egyaránt megújulási szándékot, szükségességet, valami



újjának az irányába való elmozdulást hangoztattott. Ezért is nevezik a korszak összefoglaló városi jogi termékeit reformációnak, új reformációnak. Példaként itt a kölni (1437), a nürnbergi (1479), a hamburgi (1497), a wormsi (1499) és a freiburgi (1520) reformációt érdemes megemlíteni.⁵⁰

A könyvnyomtatás megjelenése ezt a folyamatot csak még jobban felgyorsította. I. Ulászló királyunk (1440 – 1444) idejében találta fel „Németországban, Mainz városában, Gutenberg János (Hans Gutenberg – Gens – fleisch), mainzci patricius-polgár, a betűmetszés, betűöntés, betűszedés és könyvnyomtatás dicső mesterségét az 1440-dik esztendőben, (...) a Biblia volt az első nyomtatvány. Magyarországon 1473-ban Hunyadi Mátyás király alatt állítatott fel a legelső tyographia Budán, Geréb, budai prépost által. (...) Négy száz esztendővel később, 1840-ben Pesten, a legelső könyvnyomtató gyors-géppel magyar hírlapokat nyomattunk.”⁵¹

Az első európai, nyomtatott világi törvénykönyv Róma 1471-ben reformált városjoga volt, míg Nürnberg városának jogát pedig 1564-ig hatszor (!) nyomtatták ki. A források bősége miatt az egyes városok jogának későbbi összeállításai, éppen a más városjogok ki-nyomtatott reformációit felhasználva, gyakran éltek a kompilációs technikával. Így például Wetzlar városa az örökjogára kiterjedő 1548-as reformációját a frankfurti városi jogi reformáció megfelelő részének a másolásával oldotta meg. Azonban a megreformált városi kódexek ettől függetlenül különböző jogi – pertechikai megoldásokat is alkalmazhattak. Frankfurtban például az anyagi jogot vagy beépítették az eljárási szabályokba, vagy pedig a „függelékben” helyezték el, míg például Nürnbergben és Freiburgban teljesebb értelemben vett kodifikáció valósult meg.⁵²

Jegyzetek

1 „A jog az országok talpköve.”

2 Kajtár István: Egyetemes állam- és jogtörténet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 76. o.

3 Kajtár István – Herger Csabáné: Egyetemes állam- és jog-

történet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 54. o.

4 Kajtár: i.m. 76. o.

5 Papp Attila: Gondolatok az európai önkormányzatiság történeti előképeiről, úgymint a középkori városok jogforrásairól. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 25. o.

6 Kajtár: i.m. 76. o.

7 Papp Attila: Dózsa parasztjaitól a 'Hideg Napokig' – Jogi tanulmányok egy városi hetilapban. Kanizsa Újság Kft., Nagykanizsa 2014. 11. o.

8 Kajtár – Herger: i.m. 55. o.

9 Papp: i.m. 26. o.

10 Papp: i.m. 11-12. o.

11 Kajtár – Herger: i.m. 55. o.

12 Papp: i.m. 26. o.

13 Papp: i.m. 12. o.

14 Papp: i.m. 13. o.

15 Kajtár – Herger: i.m. 55. o.

16 Papp: i.m. 27. o.

17 Kajtár: i.m. 79-80. o.

18 Papp: i.m. 27. o.

19 Papp: i.m. 27-28. o.; vö. Kajtár: i.m. 82. o.

20 Papp: i.m. 28. o.

21 Kajtár: i.m. 79-80. o.

22 Papp: i.m. 27. o.

23 Papp: i.m. 27. o.

24 Papp: i.m. 27. o.

25 Kajtár: i.m. 83. o.

26 Papp: i.m. 28-29. o.

27 Kajtár – Herger: i.m. 58. o.

28 Papp: i.m. 29. o.

29 Losontzi István: Hármaskis – Tükör. Megjelent Bucsaánszky Alajos nyomtatásában és kiadásában, Pest 1868. 252-256. o.

30 Kajtár: i.m. 85. o.

31 Kajtár: i.m. 86. o.

32 Papp: i.m. 30. o.

33 Kajtár: i.m. 86. o.; vö. Kajtár – Herger: i.m. 58. o.

34 Papp: i.m. 30. o.

35 Kajtár: i.m. 113. o.

36 Papp: i.m. 31. o.

37 Kajtár – Herger: i.m. 60. o.

38 Papp: i.m. 31. o.

39 Kajtár: i.m. 110. o.

40 Kajtár: i.m. 112. o.

41 Papp: i.m. 32. o.

42 Papp: i.m. 32. o.

43 Papp: i.m. 32. o.

44 Papp: i.m. 32. o.

45 Losontzi: i.m. 265-266. o.

46 Losontzi: i.m. 266. o.

47 Papp: i.m. 33. o.

48 Kajtár: i.m. 89. o.

49 Kajtár – Herger: i.m. 61. o.

50 Papp: i.m. 31. o.

51 Losontzi: i.m. 274. o.

52 Papp: i.m. 33. o.

dr. Pethő Balázs

PhD hallgató, PTE ÁJK Doktori Iskola

A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?*

A tanulmány eredeti célja az volt, hogy a gyülekezési jog új szabályozására szolgáló T/707. számú törvényjavaslatból kiindulva megvizsgálja, hogy az új szabályozás alapján megtartott rendezvényekkel korlátozottabbá válik-e a demokráciák e fontos pillérének az állampolgárok által való elérhetősége, a törvény alapján tartható rendezvények továbbra is biztosítják-e a polgároknak, hogy a politikai folyamatokat kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A tanulmány – amely tervezet elfogadására figyelemmel már a hatályos jogszabályok elemzésére vállalkozhatott – foglalkozik a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén követendő eljárással, valamint annak első körös elemzésére vállalkozik, hogy mennyiben indokolható a magánszféra védelmében a gyülekezési jog csorbítása. Nem utolsó sorban célja volt az is a tanulmánynak, hogy megvizsgálja a hatályos szabályozás – egyik legtöbbet vitatott, de hosszú időn át nem módosított – tervezett korlátozó rendelkezéseinek az új rendszerét, azonban az anyag feldolgozása során egyre egyértelműbbé vált, hogy e témakör részletes kifejtése egy önálló tanulmány kereteit is bőven kimeríti.

I. Bevezetés

Az alkotmányos és demokratikus államok jellemzője, hogy az emberi jogokat elismerik, és beemelik a jogrendszerbe. Ennek megfelelően az alkotmányos demokráciák szinte kivétel nélkül az alkotmányukban sorolják fel a minden embert egyaránt megillető jogokat. Az

egy-egy államok alkotmányosaiban, és a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat hívjuk alapvető jogoknak (*fundamental rights*) vagy más néven alapjogoknak (*Grundrechte*).¹

Az emberi jogok magyarországi érvényesülésének fundamentuma Magyarország Alaptörvényének I. cikkében található, mely kimondja: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” A magyar állam a jogforrási hierarchia legmagasabb fokán, az alkotmányban nyilvánította ki, hogy az emberek rendelkeznek olyan jogosultságokkal, amelyeket nem az állam hoz létre, hanem csak elismeri létezésüket. Az alapvető jogok az egyének jogai, vagyis az egyénre koncentrálnak, az individuum áll a középpontban, melyek az államhatalmat korlátozzák, megszüntetik az állami önkényt, illetőleg biztosítják az egyéni autonómiát, szabadságszférát. A gyülekezési jog klasszikus, első generációs, kollektív szabadságjog, amely már a XVIII. században megfogalmazódott, és amelynek gyakorlásával munkám során rendszeresen találkozom.

A gyülekezési joggal kapcsolatban korábban Bihari Mihály fogalmazta meg azt a véleményt, hogy az egyik leghiányosabb, legszűkebben szabályozott alapjog. Hasonló témában elkészített munkámban² korábban magam is arra az álláspontra jutottam, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) egy idejétmúlt, hézagos jogszabály volt, nem követte a közterületen megnyilvánuló kollektív véleménynyilvánítás formáinak az elmúlt évtizedekben végbement gazdagodását. Akkor azt állítottam, hogy a jogszabályi rendelkezésekből fontos kiegészítő szabályok hiányoznak, a „végrehajtási” rendelethez³ sem követte a változásokat, így szinte törvényszerű volt, hogy vitatható és bizonytalan jogalkalmazói tevékenységet eredményez. A rendszerváltáskor született gyülekezési törvény hatályba lépése óta számos alkotmánybírósági határozat (a továbbiakban: AB határozat) formálta a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogértelmezést, ezzel folyamatosan alkalmazkodásra készítette a joggyakorlatot.

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

E tanulmányban most az T/707. számú törvényjavaslatból megszületett, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény egyes új szabályainak értelmezésével foglalkozom, kísérletet téve arra, hogy az egyes rendelkezések hatását, a korábbi szabályozáshoz képest bekövetkezett változásokat kidomborítsam.

II. Az új szabályozás előzményei

Azt gondolom, hogy nem kérdés: a rendszer-váltás egyik legfontosabb eredménye és értéke, hogy a gyülekezési joggal szabadon, korlátozás nélkül élhetnek a magyar állampolgárok. Az alkotmányos elvek tartalmának megfogalmazása és az azokból levonható következtetések meghatározott esetekre való vonatkoztatása a gyakorlati jogalkalmazás során egyértelműen bizonytalanságokat eredményezett a gyülekezési jog elismerésével, illetve el nem ismerésével kapcsolatban. Ez a körülmény „sem a jogállami jogbiztonság követelményeinek nem felel meg, sem az érintett alapvető jogok érvényesülésének alkotmányossági tartalmával és feltételeivel nem áll összhangban.”⁴

a) A tüntetések, felvonulások formája, jellege, célja számos változáson ment keresztül a történelem folyamán és meglátásom szerint az 1989. január 24-étől hatályban volt régi Gytv. csak részben valósította meg a szabályozás elé kitűzött célokat, melynek szabályai megszületésük óta foglalkoztatják a társadalmat. A régi Gytv. elsősorban a gyülekezési jog gyakorlása előtt álló korlátokat rögzítette az „amit törvény nem tilt, azt szabad” elvének szem előtt tartásával. Sok társadalmi és politikai vita keretében állt az idők folyamán, azonban ennek ellenére sem sokat módosult, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) jogértelmező tevékenységének hiányában lényegében alkalmazhatatlan volt. Törvénymódosításra irányuló indítványt mindig csak egy-egy jelentősebb, a közvéleményt felkavaró demonstráció után terjesztettek be, és akkor is csak a rendőrség intézkedéseinek esetleges hibáira kihegyezve fogalmazódtak meg a kritikák. A gyülekezési jog gyakorlásának akadályozása, a gyülekezési jog jogellenes, nem rendeltetésszerű gyakorlása, a joggal való (vissza)élés több problémát felvetett, amelyet a jogalkotó több esetben a Büntető

Törvénykönyvben és a szabálysértési törvényben próbált csak rendezni. A dilemmák megoldására számtalan javaslat született már, de a szabályozás megnyugtató megoldására a törvényalkotónak kell választ adnia. Mindig úgy gondoltam, hogy a gyülekezési törvény módosításának nem lehet célja a gyülekezési jog gyakorlásának szigorítása. Célja kell legyen azonban az eljárási szabályok egyértelművé tétele, pontosítása és a jogalkalmazás megkönnyítése azon a szempontok alapján, amelyek felvetették a gyülekezési törvény módosításának igényét.

b) Az Alaptörvény hatályba lépése óta az AB a gyülekezési jog szabályozásával összefüggésben két döntésében is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény ellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a mulasztás megszüntetésére. A gyülekezési jog módosításának legkonkrétabb előszelét két, azonos napon meghozott alkotmánybíróági döntés jelentette.

Az első esetben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról hozott döntés az AB.⁵ Azt észlelte, hogy a jogalkalmazók a hatályban volt szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. – meglehetősen szűk – kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe.⁶ E döntésben végül az AB úgy ítélte meg, hogy a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Ennek eredményeként megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.

A másik esetben⁷ a régi Gytv.-vel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról döntött, mivel az AB álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosak ugyanis azok a garanciális előírás-

sok, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. Az AB álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. Az AB már korábban rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.”⁸ Ez esetben azonban kiemelte azt is a taláros testület, hogy a fenti mulasztások pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében⁹ foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

A 2016-os AB-határozatok azt jelentették, hogy az azokban foglalt felhívás alapján a parlamentnek fel kell számolnia a mulasztások alkotmányértést, sőt, kellett volna, már 2016-ban, mégis csak 2018-as év közepén került erre sor.

c) A fentieket követően Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása már egészen egyértelműen vetítette előre a gyülekezési jog módosítását. E módosítás első lépcsőben az Alaptörvény VI. cikkét módosítva kimondta, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.” A módosítás indokolása kifejtette, hogy „a technológiai fejlődés, a digitalizáció és a médianyilvánosság növekedése következtében az egyén magánszférájának védelme olyan új kihívásokkal néz szembe, amelyekre a szabályozásnak is reagálnia kell: a digitális korban a magánélet védelme már nem csak az intimszférára, hanem egy tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára, kapcsolattartására is kiterjed. A korábbi Alkotmány csak a magánszféra néhány elemét nevesítette, de nem adott komplex védelmet. Az Alaptörvény elfogadásával azonban új szabályozási szintre emelkedett Magyarországon a magánélet védelme. A rendőrség a magánszféra védelme érdekében korábban csak egyeztetést

kezdeményezhetett, de nem tilthatott be egy tüntetést előre, hanem csak közbeléphetett, amennyiben a demonstráció olyan irányt vett, amely már sérti a magánszférát: jogsértés veszélye esetén figyelmeztette¹⁰ a szervezőt vagy a tömeget, végső esetben pedig feloszlathatta a tüntetést. A társadalom felé kommunikáltak szerint, azonban a módosítással Magyarország is belépett azon országok sorába, amelyek a magánéletnek alkotmányos szinten nevesített, általános védelmet nyújtanak. A magánélet általános védelmének Alaptörvényben való kifejezése a legmagasabb szintű jogi elismerést nyújtja, amely egyúttal megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított védelemnek is¹¹. Az alkotmányozó észlelte a magánszférajogok és egyéb alapvető jogok kollíziójának fontosságát, ezért a javaslat alaptörvényi szinten kívánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlásának többek között külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A javaslat az említett alapvető jogok kollíziója esetén – az alapvető jogok korlátozhatóságának Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az AB gyakorlatára figyelemmel – hangsúlyozza a magánszférajogok ezen elemeinek fokozott védelmét.”

A leírt érvekre alapozva, a módosítás e bekezdés második fordulatában a legmagasabb szinten rögzítette azt is, hogy „A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” A részletes indoklás szerint a „magánszférajogok védelmi köre kiterjed arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik. Az érvelésbe bele került még az amerikai Legfelsőbb Bíróság álláspontja is, amely hangsúlyozta: az otthon nyugalma – „a fáradt emberek utolsó mentősvára” – az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől.¹²

Az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításának keretében szükségesnek ítélte az Alaptörvény VI. cikkének kiegészítését, amely az előterjesztő álláspontja szerint garantálja a magánélet fokozott védelmét, azonban az első vélemények a gyülekezési jog korlátozásaként tekintettek rá.

III. Előterjesztés, vita, első vélemények

A kormánytöbbséget a gyülekezési jog korlátozásakor elsősorban a mulasztásos alkotmány-sértés orvoslása vezérli – mondja a kormány. Egyes vélemények szerint azonban van egy fogalmi probléma. Az AB ugyanis egy ilyen mulasztás megállapításakor nem azt mondja, hogy a jogalkotónak az Alaptörvényt kell módosítania, hanem hogy a jogszabályi környezetet kell összhangba hozni az Alaptörvénnyel. A kormány tehát az Alaptörvény módosításakor az AB-re hivatkozik, amely egyes vélemények szerint alkalmas lehet arra, hogy a lépés hátterében meghúzódó eltérő okot keressük, mely inkább a véleménynyilvánítás szabadságának megkurtítását szolgálja. Általános, előzetes vélekedés, hogy az új szabályozás alapján túl sok önkényes döntést hozhatna a rendőrség, pedig egy jó törvénynek nem szabad megengednie, hogy gyülekezési szabadság egy kormány alá rendelt hatóság jószándékától függjön. Nem kétség, az alapjog érvényesülése megkívánja, hogy a tüntetés előzetes megtiltására csak kivételesen, a legvégső esetben kerüljön sor, de a szabályozásban megjelenő új tiltási okok azt a félelmet keltik a „megalapozottan feltehető” megfogalmazás miatt, hogy teljesen szubjektív döntések alapján tilthatna meg tüntetéseket a rendőrség. Egyes vélemények szerint az új gyülekezési törvény új szabályozása sok vitás kérdést tisztáz, sok esetben viszont a jelenleginél is jóval nagyobb bizonytalanságot idézhet elő – pedig a lecserélése sem feltétlenül indokolt.¹³ Megjegyzendő, hogy hasonló dilemmák a most oly annyira védett régi Gytv. kapcsán is felszínre kerültek már, és magának a taláros testületnek a tagjai sem voltak teljes egyetértésben a szabályozás megfelelősége tekintetében. E kérdéskörben már akkor is az volt az indítvány lényege, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy a hatóság „visszaélészerűen gyakorolja a gyűlésekre vonatkozó jogosítványait” és ezek alapján betilthat, vagy feloszlathat rendezvényeket. Az AB a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, mert – bár a nem rendeltetészerű hatósági jogalkalmazásra vonatkozó feltételezést a politikai rendszerváltozást megelőző korszakra is tekintettel bizonyos fokig

érthetőnek és magyarázhatónak tartotta – az volt az álláspontja, hogy ha a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást, akkor a jogorvoslati rendelkezések biztosítják a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét.¹⁴ Kukorelli István akkor „összejövetelek” kifejezéshez kapcsolódóan különvéleményében kifejtette – egyetértve a határozat azon a megállapításával, amely szerint érthető és magyarázható az indítványozók gyanakvása a visszaélészerű rendőrségi jogalkalmazással szemben – a bizonytalan fogalom valóban módot adhat a hatóságnak arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénekkal szemben. A normaszöveg határozatlanságát és az ebből következő veszélyt, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel, alkotmányellenességet eredményezőnek nevezte. Emellett a határozat indokolásával szemben úgy vélte, hogy az utólagos jogorvoslat lehetősége nem elégséges garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben. Az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelem nem alapulhat a jogalkalmazók iránti bizalmon, hanem megfelelő jogszabályi és szervezeti garanciákra van szükség az alapvető jogokat sértő visszaélések megelőzése érdekében.

a) A gyülekezési jogról szóló T/707. törvényjavaslatról az előterjesztő kiemelte, hogy mennyire nehéz helyzetben van a mindenkori kormányzat a gyülekezési jog szabályozása során, amit azzal is illusztrált exopozéjában, hogy 1868-ban a Belügyminisztérium és az Igazságügy-minisztérium kidolgozta ugyan az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvény tervezetét, azt azonban a kormány végül nem is terjesztette a parlament elé. Előterjesztésében kitért arra, hogy az általános korlátok a gyűlés feloszlatását megalapozhatják ugyan, de megtartásának előzetes korlátai nem lehetnek. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat a megtiltási okokat „alkalmazhatatlanná értelmezte”, lényegében kiüresítette, és a bírósági gyakorlat végül széttartóvá, következtelenné vált. Bemutatta, hogy előfordult olyan eset, hogy ugyanaz a bejelentő sorozatosan ugyanazzal a napirenddel, ugyanabban a csendes utcában lévő helyszínen jelentett tüntetést, s azt egy idő után a rendőr-

ség elkezdte megtiltani. A bíróság az egyforma bejelentések és a rendőrségi határozatok ellenére többféle döntést hozott. Volt, hogy arányos korlátozásnak ítélte a megtiltást, máskor megsemmisítette a határozatot, de olyan is volt, hogy a rendőrséget új eljárásra utasította. Egyszer értékelte, hogy a bejelentő korábban hány azonos témájú rendezvényt tartott, másszor ezt nem lehetett figyelembe venni. Az Igazságügyi Minisztérium államtitkára a módosítások szükségességét érintő érvelésében kitért arra, hogy mind a vonatkozó nemzetközi szerződések, mind pedig az európai államok gyülekezési szabályozása a megtiltás okaként általában a közbiztonság és a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen veszélyét határozzák meg¹⁵. A hatályos gyülekezési törvény szabályozása unikálisnak tekinthető azért, mert a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen sérelmét jelentő esetek közül önkényesen két megtiltási okot nevesít, de más, a közrendet vagy a közbiztonságot hasonlóan súlyosan veszélyeztető helyzetre nem ad választ. Hasonló szabályozási megoldást mintaadó európai államban nem találunk. A kazuisztikus, taxációra épülő szabályozási modell álláspontja szerint csak álgarancia, az elmúlt 29 év jogalkalmazói tapasztalatai, a megtiltási okok értelmezésével kapcsolatos irányváltások éppen azt támasztják alá, hogy nem kiszámíthatóbb azok értelmezése a közrendi klauzulánál és az azokhoz kapcsolódó tesztek alkalmazásánál.

Az előterjesztő ezen kívül kitért még arra, hogy a javaslat:

- az Alaptörvény hetedik módosítására is reagálva egyértelművé teszi, hogy mások jogainak és szabadságának sérelme mikor állapítható meg,
- megvédi a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozatainak emlékét,
- értelmezési segédletet ad és lefekteti a gyűlések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat,
- a külföldi szabályozási minták felhasználásával állapítja meg a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások szabályait, és mondja ki a védőfelszerelés, egyenruha és arceltakarás tilalmát,

- előírja, hogy a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik,
- pótolja a korábbi törvény közismert hiányosságát, és szabályokat állapít meg a versengő, konkuráló gyűlésekre vonatkozóan,
- korábbi ombudsmani ajánlás teljesítését szolgálóan, illetőleg nemzetközi mintára támaszkodva megváltoztatja a bejelentés szabályait és garanciális jelleggel rögzíti annak legkorábbi időpontját, valamint reagál a gyülekezési joggal kapcsolatos új tendenciákra, a tüntetési kultúra változásaira,
- bizonyos feltételekkel megengedi és szabályozza az úgynevezett sürgős és spon-tán gyűlések megtartását, további szankciókkal kiegészítve szabályozza állam az alapjogvédelmi kötelezettségét.

A vezérszónoki felszólalások során a kormánypártok felszólalói kiemelték, hogy a javaslat néhány dolgot garantál, és néhány dolgot olyan módon tisztáz, ami egyértelműsíti a jogalkalmazók és a joggyakorlók helyzetét. A gyülekezési jognak az úgynevezett részjogosultságait is szabályozza: a részvétel jogát, a gyűlések szervezését, a létszámkérdéseket, egyértelműsíti azokat a tartalmi és egyéb olyan kritériumokat, amelyek a gyülekezési jog által védett magatartásoktól megkülönböztethetőek. A javaslat tárgyi hatálya alá tartozó összefüggések fogalmi elemeit tisztázza, a gyűlés szervezési folyamatát, szervezőjét nevesíti és tételesen megnevezi, a szervező felelőségéről rendelkezik, a szervezést a gyűlés vezetésétől megkülönbözteti. A tervezet nem szabályozza a gyülekezési jogról szóló törvény hatálybalépése alól kivett gyűlések körét, de megfelelő választ ad a rendszerváltás óta eltelt időben megtartott gyűlések tapasztalatai alapján felmerült gyakorlati kérdésekre.

b) A mai magyar politikai kultúrában szinte természetesnek tekinthető menetrend szerint az ellenzéki oldalról komoly kritikák fogalmazódtak meg és a jogvédő szervezetek is jelentős félelmeknek adtak hangot. Az általános vitában volt, aki úgy fogalmazott, hogy „a tervezet egy PhD-hallgató lázálma”, aminek nem más a célja, mint, ha lehet, itt Magyarországon ne tüntessen senki, ne gyülekezzen senki,

ugyanakkor ennek az állításnak a kifejtése elmaradt. Más – bár néhány pozitívumot is vélt felfedezni – egyenesen abbéli véleményének adott hangot, hogy tervezetnek a gyülekezési jog megszüntetéséről vagy ellehetetlenítéséről szóló törvény címét kellene viselnie, mivel az első szakaszt követően „a következő kilenc oldal 24 paragrafusa meg arról szól, hogy ezt miért nem és hogyan nem tehetik meg az állampolgárok itt Magyarországon. Véleménye szerint a törvényjavaslat tökéletesen alkalmas arra, hogy bármikor bármelyik demonstrációt előzetesen betiltsanak vagy feloszlassanak úgy, hogy egyébként a törvénynek betűjével az meg fog egyezni. Megint más úgy vélte, hogy az utolsó, még önmagát tartó 1989-es szabályozást módosítják, mellyel a demokrácia és a jogállam eddig, ez idáig megmaradt bástyáját rombolják le.¹⁶

IV. Az új szabályozás általános rendelkezései

A zárószavazás során az Országgyűlés az egységes javaslatot 131 igen szavazattal, 56 nem ellenében, tartózkodás nélkül 2018. július 20-án elfogadta, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) pedig 2018. október 1-jén hatályba is lépett. Fontos kiemelni, hogy a törvénnyel párhuzamosan kidolgozták és kihirdették a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet¹⁷ (a továbbiakban: BMr.), mely a törvény hatálybalépésével egy időben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet váltja fel.

1. Alapvetés

Az 1.§ (1) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy *engedély vagy* – az e törvényben meghatározott kivételekkel – *előzetes bejelentés nélkül*, békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket (a továbbiakban együtt: gyűlés) szervezzen, és azokon részt vegyen.” A törvény kimondja,

hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásulvételi és nem engedélyezési joga van¹⁸, azaz ha nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához. Mivel lentebb kifejtésre kerül, hogy gyűlés fogalmát is meghatározta a jogalkotó, ezért nem tekinthető jelentéktelennek, hogy amely összejövetelek nem tartoznak a törvényben megfogalmazott kivételek körébe – egyébként sem engedélykötelesek – ott nincs is szükség semmiféle előzetes bejelentésre sem.

2. A gyűlés fogalma, elemei

Az új szabályozás a 2. § rendelkezései között meghatározza a *gyűlés fogalmát*, mellyel kapcsolatban kritikaként fogalmazódott meg mind a létszámmra vonatkozó előírás, mind pedig az, hogy a rendelkezésben nincs benne a közterület fogalma. „E törvény alkalmazása során gyűlés a *legalább két személy* részvételével *közügyben* való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövétel.”

a) A jogalkalmazási gyakorlatban korábban gondot okozott annak megállapítása, hogy mekkora létszámtól tekinthető a gyűlés gyülekezési jog gyakorlásának. A Magyar Helsinki Bizottság a gyülekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazta abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – gy fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”¹⁹ Azt gondolom, e tekintetben a szabályozás ismét csak korszerűbbé vált és nem arra irányul, hogy minden beszélgetést a hatókörébe vonjon. A gyűlés és gyülekezés szavak nyelvtani értelmezéséből csak arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyülekezés több személy jelenlétét feltételezi. A korábbi szabályozásban szereplő „résztvevők véleményüket [...] kinyilváníthatják” rendelkezések többszámából is arra lehetett következtetni, hogy maga a törvény is több személy részvételét feltételezte. Mára nyilvánvaló, hogy a rendőrség korábbi, „egyszemélyes demonstrá-

ciókkal” kapcsolatos gyakorlata helytelen volt, mert az érintettek magatartása bár a gyülekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tarthat, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman vs. Ausztrália ügyben* kifejtett álláspontjával, miszerint „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövele kapcsán kerülhet szóba”, valamint a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – a per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható²⁰. Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint egyszemélyes demonstrációknál a gyülekezés fogalmi eleme hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetők a Gytv. által szabályozott körbe tartozónak, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítani. Nem tekinthető például közügynek, ha valakinek polgári jogi vitája van a munkáltatójával vagy más személlyel, és ezzel kapcsolatban kíván hangot adni véleményének. Ki kell azonban emelni, hogy bár ezek az egyszemélyes megmozdulások nem vonhatóak a gyülekezés fogalmába, nem jelenti azt, hogy a jogon kívül állnának. Azt az egyéni véleménynyilvánítás egyik formájának kell tekinteni, vagyis arra az AB e tárgyban kialakított gyakorlatából megismerhető korlátok éppúgy vonatkoznak. A Gytv. itt tulajdonképpen egyértelművé teszi azt a korábban a joggyakorlatban kimunkált elvet, hogy legalább két személy kell a közös véleménynyilvánításhoz, amit az AB már a 75/2008. (V.29.) AB határozatban is nyilvánvalóvá tett.

b) Továbbra is igaz, hogy csak a *közterületen* – azaz mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen – tartandó rendezvény szervezését be kell jelenteni, a nem közterületen megtartani tervezett gyűléseket tehát nem kell a gyülekezési hatóságnál bejelenteni. A közterület kérdésében ugyanakkor korábban az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát, ezért az általános vitában itt megfogalmazott kételyek²¹ ál-

laspontom szerint alaptalanok, senki sem fogja a nyitott kertkapu mellett beszélgető barátokat a gyülekezési jog hatálya alá vonni.

c) A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos megemlíteni azt is, hogy lényegi eleme a fogalomnak a „közügyben való véleménynyilvánítás céljából” tartásuk meg az összejövetelt. Abban, hogy mit tekintünk „közügynek”, AB korai 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában, és a 75/2008 (V. 29.) AB határozatban is találunk definiálásánál segítségül hívható értelmezést. Eszerint minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami-, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő rendezvényeket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

d) A vallási szertartások, rendezvények és körmenetek, a kulturális és sportrendezvények, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények tekintetében megállapítható, hogy azok a gyülekezés jellemzőit általában nélkülöző rendezvények, így e gyűlések gyülekezésnek nem tekinthetők. Az AB a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, hogy az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott gyűléseket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az AB szerint a gyülekezési jog által védett gyűlések nem korlátozódnak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, nagygyűlésekre, felvonulásokra. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövetel gyülekezési jog gyakorlásának számít-e, annak van döntő jelentősége, hogy a gyűlés – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében né-

zetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti esemény, vagy pl. csak pusztán szórákőzés.

Bár az új jogszabályban nincsenek taxatívve felsorolva a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények, de Hajas Barnabás véleményével egyetértve magam is úgy gondolom, hogy a kivételek szabályozásának csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvények e kivétel hiányában gyülekezésnek volnának tekinthetőek. E kritérium azonban sem korábban, sem pedig a Gytv.-ben nem érvényesül maradéktalanul. Nem mellékes, hogy a gyülekezési törvény hatálya alól történő kivétel nem jelenti azt, hogy az ilyen rendezvényekre nem vonatkoznak különféle, tág értelemben vett rendészeti szabályok, mert a gyülekezésre vonatkozó szabályok alóli kivétel bizonyosan nem jelentheti azok más jogszabályok alól történő kivételét is. A hazai jogalkalmazási gyakorlat sajátossága lehet, hogy egyes, a Gytv. hatálya alól kivett rendezvényeket (jellemzően a körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket) is gyakran bejelentenek a szervezőik a rendőrségnek, amely ezeket sokszor különösebb elvi indok nélkül gyülekezésnek tekinti, és akként is biztosítja.²²

e) Lényeges változás azonban a szabályozásban, hogy a *választási gyűléseket* már nem veszi ki a jogalkotó a Gytv. hatálya alól. A családi, egyházi rendezvények, valamint a zenés táncos rendezvények továbbra sem tartoznak a Gytv. hatálya alá, mivel a céljuk nem közügyekben közös vélemény kifejezése. A nem nyilvános összejövetelek sem tartoznak a Gytv. hatálya alá. Ha nem legalább két személy vesz részt a gyűlésen, vagy nem közügyben történő véleménynyilvánítás a célja, akkor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 17. §-a alapján kell eljárni, és a gyülekezési hatóság a hatáskörének hiányát megállapítva visszautasítja a bejelentés elbírálására irányuló kérelmet. Ezzel szemben a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása a jogalkotó indoklása szerint elengedhetetlennek mutatkozott és úgy ítélte meg, hogy nem tekinthető indokoltnak a választási gyűléseknek a teljes kivétele a gyülekezési jogi törvény hatálya alól.

f) A szabályozás kiemeli, hogy a gyűlés *nyilvános*, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat. A törvény tárgyi hatálya alá tartozó összejövete-

leknek tehát fogalmi eleme, hogy azokhoz *bárki* aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel – ennek hiányában ugyanis részvételről sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.²³

g) Az új rendelkezések között az 1. § (2) bekezdésében megtaláljuk azt az előírást, amely szerint „*Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés.*” Ez a bekezdés nem zárja ki, hogy magánterületen is lehessen rendezni gyűlést, azonban az csak a tulajdonos és a használó együttes hozzájárulásával tartható meg. Van azonban olyan vélemény is, hogy ez egy „egészen elképesztő korlátozás”, mivel így a közforgalom számára megnyitott magánterületen sem lehet gyűlést tartani²⁴. Valóban, e rendelkezés kizárja, hogy a tulajdonos, és használó hozzájárulása nélkül jogszerűen legyen megtartható a demonstráció, de lehet-e tűrés kötelezettsége egy magántulajdon tulajdonosának, a saját tulajdona vonatkozásában. A hozzájárulás szükségessége következik a tulajdonost megillető jogokból, hiszen mindenki köteles tartózkodni más tulajdonában/birtokában történő megzavarásától.²⁵ Igen, úgy látom, hogy nem lehet majd demonstrációs céllal dinnyét önteni egy áruház parkolójába, de a tiltakozásnak más formái még biztosítják a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségét. Ezek után lehet, hogy eretnek gondolatnak tűnik, de e kérdéskör – nemzetközi példán alapulóan – tovább is szabályozható lett volna. Előfordultak ugyanis korábban a tiltás, rendőrségi fellépés ellen „magánterületre” vitt, de mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen tartott jelentős számú részvevő mellett, szabad ég alatt megtartott gyűlések, melyek komoly hatással voltak a közterületek rendjére is.²⁶ Norvégiában például a rendőrségi törvény felhatalmazást tartalmaz arra, hogy *bejelentési kötelezettséget írjanak* elő a nyilvánosság számára nyitva álló eseményekre vonatkozóan – még ha nem közterületen kerül is megrendezésre –, amikor a rendezvény léptéke valószínűvé teszi, hogy rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a közrend, vagy a közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében.²⁷ A szabályozás összeségé-

ben véleményem szerint itt is korszerűsödött, ugyanis a szabályozásból már nem hiányzik teljesen a *nem közterületen tartott gyűlések* szabályozása, elhatárolása.

A Gytv. 1 § (2) bekezdésére figyelemmel gyülekezési hatóság feladata tehát, hogy amennyiben hozzá a gyülekezési jog gyakorlása körében megtartani tervezett gyűlésre vonatkozó bejelentés érkezik, úgy meg kell állapítania, hogy annak a bejelentésben megjelölt helyszíne ténylegesen közterületnek minősül-e. A *közterület fogalmának értelmezése*, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett korábban. Így sokáig követett rendőrségi gyakorlat szerint a közterület-használati hozzájárulással érintett területek elvesztették „a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, így pedig a rendőrségnek sincs hatásköre a rendezvény elbírálására. E gyakorlatot törte meg az AB 3/2013. (II. 14.) AB határozata, amely a közterület-használati megállapodás indokoltságát és jogszerűségét is értékelte²⁸.

h) A közterület fogalmát azonban az új Gytv. 10. § (8) bekezdésében már meghatározza: „E törvény alkalmazása során közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.” A gyülekezés bejelentésben megjelölt helyszíne esetében annak közterület jellege lehet köztudomású, vagy lehet olyan helyszín, amelynek közterület jellegéről a gyülekezési hatóságnak hivatalos tudomása van. Amennyiben a gyülekezési hatóság a bejelentésben megjelölt helyszín vonatkozásában nem rendelkezik megfelelő információval annak közterületi minőségéről, akkor a tényállás tisztázása érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Az új szabályozás feloldotta a korábbi problematikát és egyértelművé tette, hogy mely közterület használathoz rendelődik hatósági bejelentési kötelezettség, s melyhez hozzájárulás. A törvény fogalomrendszere szerint a középü-

let illetve magántulajdonban lévő épület vagy egyéb ingatlan (pl. kerítéssel körbezárt földterület) területén gyűlés megtartásának feltétele a tulajdonos és jogszerűen használó hozzájárulása.

Amennyiben a gyülekezési hatóság azt alapítja meg, hogy a gyűlés bejelentésben megjelölt helyszíne nem közterület, úgy az Ákr. 17. §-a alapján megállapítja a bejelentés elbírálására vonatkozó hatáskörének hiányát és a kérelmet visszautasítja. Amennyiben a visszautasítási ok az eljárás folyamán merül fel, úgy a bejelentés visszautasításának már nincs helye, az eljárást meg kell szüntetni az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerint. A hatóságnak ezekben az esetekben indokolt felhívni a bejelentő figyelmét²⁹ arra, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 189. § (1) bekezdés d) pontja szabálysértésként rendel szankcionálni annak magatartását, aki közterületnek nem minősülő helyszínre, az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulása nélkül gyűlést szervez. A BMr. kifejezett rendelkezést tartalmaz azokra az esetekre, amikor a gyülekezési jog gyakorlása nem közterületen történik jogszabályellenesen. Ha a tényállás tisztázása során a gyülekezési hatóság azt észleli, hogy a gyűlés helyszíne nem közterület, úgy erre a szervező figyelmét felhívja, és tájékoztatja arról, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése alapján a bejelentésben megjelölt helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés, mely hozzájárulás hiányában a gyűlés szervezése szabálysértésnek minősül. A szabályozás célja a gyülekezési jog biztosítása mellett a magántulajdon egyidejű védelme és a Gytv.-ben is védelemben részesített magánélethez, magánszférához való jog biztosítása.

i) A közterület fogalom kifejtésekor nem lehet szó nélkül elmenni amellelt, hogy aktuális kérdésekként van napirenden a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, amelynek a tervezete bizonyos időszakokban, egyes helyszíneket kivonna a mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető területek köréből. Tekintettel arra, hogy az új Gytv. meghatározza a közterület fogalmát, így az új Gytv. 16. §-ában

megfogalmazott engedélymentességet a közterületen szervezett gyűlés megtartásához köti. Itt viszont – azon túl, hogy területet az ingatlan-nyilvántartás ekként tartja nyilván – konjunktív feltételként követeli meg a korlátozás nélküli igénybevétel lehetőségét. A T/3373. számú javaslat³⁰ a nemzeti ünnepek, a nemzeti gyász- és emléknapok, egyéb ünnepi időszakok, valamint a helyi önkormányzati megemlékezések és ünnepek helyszíneire vonatkozóan különös szabályokat állapítana meg. Ennek értelmében az így kivett területek a megemlékezés vagy ünnepség időtartama, valamint az ezekre való felkészülés időszaka alatt a közterület-használat szempontjából nem minősülnek mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető, közhasználatra szolgáló közterületnek. Az így kikerülő budapesti helyszínek, valamint a helyi önkormányzati megemlékezéseknek és ünnepeknek az önkormányzati rendeletben meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló helyszínei a jövőben nem szolgálhatnak a gyülekezési jog gyakorlásának helyszínéül. Az AB korábban kifejtette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosán kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínek szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, tehát csak alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.³¹ A tervezet indokolása szerint ezzel kívánnák biztosítani, hogy ezek a helyszínek a törvény erejénél fogva „lefoglaltak” legyenek az ünnepek idejére, ezzel akarják elkerülni, hogy

az érintett közterületekért „méltatlan versengés” alakuljon ki. A javaslat elfogadása esetén bizonyosan lesz kérelmező, aki szerint vizsgálni szükséges, hogy mennyiben alkotmányos a korlátozás, miképpen azonnal támadások érték³² a Budai Palotanegyedben lévő közterület használatának általános szabályait előíró rendelkezések³³ hatályba lépését is. Ez utóbbi esetben – álláspontom szerint – a közterület rendeltetésszerű használata magában foglalja a Gytv. alapján megvalósuló gyülekezéseket is.

3. A gyűlés szervezője

3. § (1) bekezdése értelmében „A gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni.”

a) A gyűlés szervezőjének két meghatározó magatartásaként a gyűlés szervezését és az arra való nyilvános felhívást kell kidomborítani. Az esetek döntő többségében a gyűlés szervezője tehát az általa kifejtett magatartás alapján egyértelműen beazonosítható. A szervezői magatartás lényeges eleme a felhívás mellett a megszervezés és – jellemzően – a gyűlés vezetése. A felsorolt szervezői magatartásformák értékelése alapján beazonosítható egy be nem jelentett rendezvény esetén is a szervező.³⁴ Ezzel összefüggésben jelentősége van a gyűlés szervezése kifejtett nyilvános felhívásnak, ami egyúttal magában foglalja a gyűlés meghirdetését is. A törvény indoklásából kiolvasható, fontos, hogy névtelenül nem lehet gyűlést szervezni, a felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni, ami a felelősség esetleges későbbi megállapítása és a kártérítési kötelezettség miatt is lényeges, amellet, hogy így a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani lehet³⁵. Ezen rendelkezés fontosságát mutatja, hogy a Szabs.tv. 189. § (3a) bekezdés e) pontja szabálysértésként rendeli szankcionálni annak magatartását, aki a gyűlés szervezőjeként a nyilvános felhívásban nevét nem tünteti fel.

b) A 3. § (2) bekezdése alapján „Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották.” E végleges tiltó határozathoz kapcsolódó tilalmnak a jogalkotó a „web 2-es felületek

(Facebook, Twitter)“ elterjedése miatt tulajdonított különös jelentőséget, mivel ezeken a felületeken akár egy megtiltott gyűlésen való részvételre is gyorsan lehet nagyszámú résztvevőt felhívni. Ezen tilalom megszegéséhez a törvény a későbbi rendelkezései között jogkövetkezmenyt is fűz, ugyanis a jogszabályi környezet büntetni rendeli azt is, ha valaki tiltott rendezvényen történő megjelenésre felhív, és azt is, ha ilyen rendezvényen valaki megjelenik.³⁶ Éppen e rendelkezéseknek megfelelő jogkövető magatartás érdekében Gytv. 15. § (1) bekezdése előírja, hogy „A gyülekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel, és azt közhírré teszi. Kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni.” Ennek köszönhetően a gyűlésen részt venni szándékozók értesülhetnek a tiltásról.

A 3. § (3) bekezdése értelmében „A gyűlés szervezője lehet

a) magyar állampolgár,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik,

c) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, vagy

d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.”

Az új Gytv. olyan módon szabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, hogy a természetes személyek mellett szervezőként megjelenhet a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – amennyiben a törvényes képviselője egyébként megfelel a Gytv. 3. § (3) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt feltételeknek. A törvény indokolása szerint az új rendelkezés jelentősége egyrészt abban áll, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében valójában nem egy magánszemély, hanem egy, az Alaptörvény VIII. cikk (2)-(5) bekezdésében biztosított egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő, vagyis a törvény a tényleges helyzethez igazítja a gyülekezési jog szabályozását. Másrészt

a szervező résztvevő által okozott kárért való mögöttes és teljes kártérítési felelősségi szabály könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni.

A régi gyülekezési törvény nem foglalkozott a jogi személyek szervezői jogosultságával, ráadásul az AB nyilvánvalóvá tette az 55/2001. (XI. 29) AB határozatban, hogy csak természetes személy lehet szervező.³⁷ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.³⁸ A rendezvények szervezővel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehetett látni, hogy jellemzően valamilyen szervezet nevében eljáró személy teszi a bejelentést, a rendezvény szervezőjeként pedig maga a szervezet (például egyesület) került feltüntetésre. Már korábban is úgy ítélem meg, hogy módosítani lenne szükséges e jogszabályi rendelkezést, amely kizárta a társadalmi szervezeteket, szakszervezeteket, egyesületeket a szervezők köréből. Napjaink gyakorlata azt mutatja, hogy a szervezetek – nyilván a képviselők közreműködésével – eg tudnak felelni a szervező elé támasztott követelményeknek. A jogalkotó itt szintén korszerűsítette a jogszabályt, így tulajdonképpen bővíthet a lehetséges szervezők köre, de a BMr. alapján a gyülekezési hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a gyűlés bejelentője megfelel-e a Gytv. 3. § (3) bekezdésében előírtaknak. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezmenyt nem fűz. Látható tehát, hogy a gyülekezési hatóságnak a kérelem elbírálására – ügyféli jogállás hiányában – nincs hatásköre, és a kérelem áttételének sincs helye.

c) A 3. § (3) bekezdése értelmében „A gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a gyűlés résztvevőit.” Főszabály szerint a gyűlést a szervező vezeti, e két pozíció megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető egy közülük kijelölt személy lesz. Amennyiben többen szerveznek egy gyűlést, abban az esetben

is csak egy vezető lehet, ilyenkor a szervezők közösen jogosultak kijelölni a vezető személyét.³⁹

d) A 3. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A szervező [vagy ha a szervező nem ismert, az (5) bekezdés szerinti vezető] a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapotba hozásáról, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések eltávolításáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról.”

Amennyiben a gyűlés szervezője (vezetője) nem gondoskodik a helyszín eredeti állapotba történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja⁴⁰, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.⁴¹ (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

4. A gyűlés vezetője

A 4. § rendelkezései a gyűlés vezetőjének ismérveit, jogosultságait, kötelességeit határozzák meg. „A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket.” Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Ő felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a gyülekezési hatóság által a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében meghozott határozatban előírtak betartásáért. A gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja.⁴² Fontos előírás még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.⁴³ A törvény – indokolása szerint – a vezető részére „teljes rendelkezési jogot” biztosít a rendezvénnyel összefüggésben, amely egyrészt jó, ugyanakkor – szintén az indokolás szerint – „a vezető nem csak azért felelős, hogy a gyűlés ne veszítse el a békés jellegét, és megőrizze a gyűlés rendjét, hanem

annak programjáért, levezényléséért is (így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is felel)”.

Álláspontom szerint az indokolás ezen utolsó fordulata ellentmondásba kerülhet a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal, amely a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül, ideológiai semlegesség elvének megfelelően védi. Az AB alaphatározatában⁴⁴ kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másik alapvető jog és szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepére figyelemmel az indokolás e részét nem szabad a jogalkalmazóknak tágan értelmezni. A „sértő” felszólalásokat kell megfelelően kategorizálni; és amíg nem valósít meg valamilyen tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

5. A gyűlés rendezői

Az 5. § (1) bekezdése alapján „A gyűlés szervezője, illetve vezetője a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához kapcsolódó feladatai ellátásához megfelelő, a résztvevők várható létszámához igazodó számú, nagykorú rendező (a továbbiakban: rendező) segítségét veszi igénybe.”

a) Az új Gytv. alapvetően nem hozott változást abban, hogy a gyűlésen a rend fenntartása a szervező, illetőleg a vezető feladata, aminek azáltal tudnak eleget tenni, ha a gyűlés résztvevőinek létszámára figyelemmel meghatározott számú, egységesen megkülönböztetett, utasításainak megfelelően eljáró rendezőt biztosít. Az új törvényi szabályozás nem konkretizálja, hogy milyen feladatai vannak a rendezőknek, de a vezető az esetek döntő többségében csak rajtuk keresztül tudja biztosítani a rendezvény békés jellegét, a rendezők ebben közreműködnek, ennek során kötelesek a vezető utasításait betartani, a gyűlést megzavaró személyeket eltávolítani. Amennyiben a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyeztette-

ti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére⁴⁵, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket⁴⁶, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.⁴⁷ Új büntető törvénykönyvi tényállások többségével kapcsolatban nem jelentek meg komoly kritikai észrevételek. A legproblémásabbnak tartott rendelkezés az, hogy, aki egy gyűlést akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Amivel gyakorlatilag kriminalizálja a jogalkotó az ellentüntetések és komoly ódiuma lehet annak, ha valaki a jövőben kifütyüli a miniszterelnök beszédét. Kérdés természetesen, hogy „akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja” kifejezéseket a véleménynyilvánítás szabadságával mérlegre téve hol húzza majd meg az ítélkezési gyakorlat a határokat. Nincsen kétségem afelől, hogy lehetnek még túlkapásnak minősített rendőri intézkedések, mire mindenkiben kialakul, egyértelműsödik e rendelkezések tartalma.

b) A rendezők létszámára a törvényalkotó nem határoz meg kötelező minimumot, csupán azt mondja, hogy a résztvevők várható létszámához és a gyűlés rendjének a fenntartásához elegendő számú rendezőt kell igénybe venni. A hatályos új Gytv. mindössze azt írja elő, hogy az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát is. A BMr. alapján a Gytv. 11. § (5) bekezdése alapján hozott határozatban a gyülekezési hatóság a gyűlés helyszínére és a résztvevők számára figyelemmel a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, a rendezők megfelelő térközönkénti, illetve csomóponti elhelyezkedését, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját határozhatja meg. A BMr. ezen rendelkezése lényegében gyülekezési hatóságként eljáró rendőri szerv hatáskörébe adja a minimális rendezői létszám meghatározását, melyet szükség esetén egyeztető tárgyalás keretében

vagy határozati formában fogalmazhat meg. Bizonyos szempontból e rendelkezés is értékelhető lenne az alapjog gyakorlása elé állítható korlátként, de amennyiben a jogalkalmazó követi szükségesség, arányosság szempontjait, a BMr.-ben előírt szempontrendszert, akkor olyan joggyakorlat alakulhat ki, amely a félelmeket nem igazolja.

6. A résztvevők kötelezettségei

A 6. § rendelkezései alapján:

(1) A gyűlés résztvevői kötelesek a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni.

(2) A gyűlést súlyosan megzavaró személynek a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia.

(3) A gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában köteles annak helyszínét elhagyni.

a) A gyűlésen résztvevő személyek egyénileg döntenek el, hogy a gyűlésen meddig vesznek részt, ugyanakkor amíg azon ott maradnak, kötelesek a gyűlés vezetőjének, illetve a rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni. Amennyiben a résztvevők ezeket az utasításokat nem követik, a gyűlést megzavarókat a rendezők felszólíthatják a távozásra, illetve a vezető eltávolíthatja őket a gyűlés helyszínéről. Amennyiben a zavaró személyek jelenléte törvénysértő – a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrségnek vizsgálnia kell a Btk. 217. §-ban foglalt, az egyesületi és a gyülekezési szabadság megsértése bűncselekmény vagy a Szabs. tv. 190. §-ban foglalt, az egyesületi és a gyülekezési szabadság megsértése szabálysértésének, illetőleg egyéb büntetőjogi vagy szabálysértési tényállásnak a megvalósulását (így különösen garázdaság, rendbontás, rendzavarás, testi sértés).

b) A korábban hatályos szabályozáshoz képest új előírás, hogy a gyűlés befejezése után a résztvevők kötelesek a helyszínt haladéktalanul

elhagyni, függetlenül attól, hogy a befejezés oka akár a vezető általi berekesztés és szétszórás, akár a vezető vagy a rendőrség általi felosztatás volt. A rendezvény végével a véleménynyilvánítás véget ér, így nincs további ok a helyszínen maradásra. Ebből fakadóan, ha lehetőség nyílna arra, hogy a résztvevők egyéb „jogon” a helyszínen maradhassanak (pl. közlekedési ok), az megalapozhatná a rendőrség tömegosztatási jogát, ami súlyos visszaélésekhez vezethetne.

A rendőrségnek az Alaptörvényből fakadó alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A szabályozás indoka alapvetően a Rtv. által konstruált intézkedési kötelezettség teljesítésével és az Rtv. 60. §-ával áll összefüggésben, amely a tömegosztatással kapcsolatban kimondja, hogy „a tömeg szétszórására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.” Ez a rendelkezés az Rtv. 19. § (1) bekezdésével kiegészítve⁴⁸ különös jelentőséget kap, melyből az lenne kiolvasható, hogy a jogsértő demonstráció helyszínét – az előírások megfelelően közölt felhívások ismeretében – el nem hagyó résztvevőkkel szemben jogszerűen intézkedhet, alkalmazhat kényszerítő eszközöket, még hozzá az egyéni felelősség vizsgálata nélkül.⁴⁹ A jogalkalmazó szerv felelősségét csak a *kirívóan súlyos* jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg. A jogalkalmazó szerv felelősség alóli mentesülését eredményezi, ha az ügyben megállapított tényállás az alkalmazandó jogszabály többféle értelmezését veti fel.⁵⁰ A korábbi bírói gyakorlattól eltérően – egyedi ügyekben⁵¹, amikor egyébként a rendőri intézkedés megfelelt a törvényi előírásoknak – a jogszabály alkalmazásának, a körülményeknek a téves értékeléséből eredő kárigényeket, a helyszínről felszólítás ellenére sem távozó esetében is megalapozottnak találták. Ennek az egyedi ügyön jelentősen túlmutató hatása volt, mert amennyiben megkérdőjeleződik, hogy a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodó, a rendőri felszólításnak nem engedelmességekkel szembeni intézkedés – annak ellenére, hogy nyilvánvaló jogellenesség hiányában a rendőri intézkedés jogszerűsége nem vonható kétségbe, illetve a tömegosztatás során a helyszínen maradók egyéni felelősségét nem kell vizsgálni –, akkor tulajdonképpen

megfosztjuk a rendőrséget annak lehetőségétől, hogy a törvényben előírt intézkedési kötelezettségének eleget tegyen. E jogértelmezés oda vezet, hogy a rendőri felszólítás ellenére a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodókkal szemben egyáltalán nem lett volna lehetőség intézkedésre. A kifejtett jogértelmezés természetesen *nem volt elfogadható* a rendőrség számára, és az ilyen ügyeknek az egyedi eseten túlmutató jelentősége abban volt, hogy elbizonytalanítja a rendőrséget, hogy mennyiben élhet a törvényben előírt feladatainak ellátásakor a szintén törvényben előírt intézkedési jogosultságával, amely egyben kötelezettség is.⁵² Nem volt megengedhető, hogy a távozásra irányuló felhívásának tudatosan ellenszegülő személy elleni rendőri intézkedések megkérdőjeleződhessenek. A felosztatásnál a jogkövetkezmények szempontjából pedig lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés felosztatását. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét, és ezzel a gyűlés véget ér. Amennyiben a gyűlés résztvevői nem távoznak, az a tömegosztatás jogalapját teremtheti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen. A tömegosztatást végző rendőri alegység előtt – saját bevallása szerint a tömegosztatás tudatában⁵³ – tartózkodó személyek esetén megállapítható, hogy ha a felszólításnak az Rtv. előírásai szerint engedelmességekkel szembeni intézkedés – akkor a jogsérelem be sem következett volna, ezáltal egyértelműen *közrehatott* a jogsérelem bekövetkezésében.

c) Fontos kiemelni, hogy a törvény szerint a résztvevőknek a helyszínt a *tényleges befejezés időpontját követően* kell elhagyniuk, azaz nem a gyülekezési hatóságnak tett bejelentésben vagy a gyűlésre való felhívásban előre rögzített befejezési időpontban. Előfordulhat ugyanis, hogy bármilyen okból a vezető előbb berekeszti a gyűlést, a résztvevők később érnek a helyszínre, ezért később fejezik azt be, vagy éppen a gyűlés elveszíti békés jellegét, ezért a vezető vagy a rendőrség felosztatja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

7. A rendőrség feladata

A 7. § rendelkezései értelmében:

(1) A rendőrségnek – a rendőrségről szóló törvényben meghatározottak mellett – *feladata, hogy biztosítsa* a gyűlések békés megtartását, valamint a gyűléseken a közrend fenntartását, és ennek keretében a megfelelő intézkedések foganatosításával biztosítsa, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg.

(2) *Ha alapos okkal feltételezhető*, hogy valaki a gyűlésen a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg, a rendőrség a résztvevők biztonsága és a gyűlés békés jellegének fenntartása érdekében a rendőrségről szóló törvény szerint fokozott ellenőrzést folytathat.

(3) *Az ellenőrzési pontokat* úgy kell kialakítani, hogy a gyűlés megtartását és a gyűlésre eljutást ne akadályozza, és az ellenőrzéseket gyorsan el lehessen végezni.

(4) A rendőrség ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve vezetőt tájékoztatja, valamint azt közhírré teszi.

(5) A rendőrség képviselője a gyűlésen jelen lehet.

(6) Az e törvény által nem szabályozott kérdésekben – a rendőrség tevékenysége tekintetében – a rendőrségről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll, egyrészt irányadók az Rtv. azon rendelkezései, amelyek tekintetében a Gytv. nem állapít meg speciális szabályokat, másfelől maga a Gytv. határoz meg előírásokat. Az állam alapvető feladata, hogy biztosítsa a békés gyülekezés jogát, s a résztvevők biztonságát. A gyűlések kapcsán az állam alapjogvédelmi kötelezettségének végrehajtását a rendőrség biztosítja. Az Rtv. kimondja, hogy a rendőrség feladata a közrend, közbiztonság védelme és ezáltal a gyűlések lebonyolításához szükséges közbiztonsági feltételek biztosítása is. Fontos, hogy a rendőrség ezen kötelezettségét a Gytv. nem korlátozza a közterületen megtartott gyűlésekre.

a) A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendez-

vény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.⁵⁴ Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett, illetőleg a szervezők határozott kérése ellenére) *beléptetést végeztek*, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Az intézkedések foganatosítására a rendőrségnek megvolt ugyan a jogszabályi felhatalmazása, mégis *aggályosnak lehetett annak végrehajtása*. A rendezvények kezelhetetlen irányba alakulásától való félelem, az elmúlt időszak rendbontásai, a társadalom többségének való megfelelni akarás vezetett ahhoz, hogy indokolnál nagyobb mértékben, esetenként aránytalanul avatkozott be a rendőrség a biztosításba. Ezen rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik, így természetszerű, hogy – amennyiben nem muszáj – senki nem kívánja magát alávetni nekik. Ebből következik az a téves álláspont is, amely szerint a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazoltatást, csomagvizsgálatot – elkerülő személyek jogellenes cselekmény elkövetésére készülnek. Tény, hogy visszatartja a jogsértésre készült a „ketrecbe” történő belépéstől, de maga beléptetési procedúra sok jóérzésű embernél – igaz más okból, de – hasonló hatást vált ki, ezáltal értelmetlenné téve az egészet. Előfordult, hogy a közrend és közbiztonság védelmével, a rendezvény békés jellegének megőrzésével indokolt intézkedések elveszíteni látszottak legitim céljukat.

Az új szabályozás ettől átláthatóbb, egyértelműbb kereteket teremtett a rendőrség feladataira és az egyeztetések eredményeként olyan rendőrségi eljárás alakítható ki, amely *hatásában* sem olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.

A Vhr. alapján a gyűlés bejelentését követően Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője, egyébként a rendőrkapitányság vezetője (a továbbiakban: rendőri vezető) a bejelentésben foglalt adatok, az esetlegesen megtartott egyeztetésen elhangzottak, valamint a gyűléssel kapcsolatban rendelkezésre álló egyéb adatok alapján, illetőleg a szervező erre vonatkozó kérésének figyelembe vételével

dönt arról, hogy a gyűlésen a rendőrség képviselője részt vesz-e, illetőleg meghatározza a gyűlés biztosításának módját. A rendőri vezető szükség szerint kijelöli a rendbiztost, a biztosítás parancsnokát, a biztosítás helyszíni parancsnokát, parancsnokait. A rendőrség képviselője nemcsak a közterületen tartott gyűlésen lehet jelen. E rendelkezések támaszául szolgálhat, hogy a Szabs. tv. 189. § (3a) bekezdés b) pontja értelmében szabálysértést követ el, aki a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét.

b) A rendőrség jogosult az Rtv. alapján nevesített *fokozott ellenőrzést* elrendelni, ha feltételezhető, hogy a 9. §-ban foglaltakat a gyűlés résztvevői megszegik, és a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelennek meg. A fokozott ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve a vezetőt a kijelölt kapcsolattartási módon tájékoztatni kell és a www.police.hu honlapon közzé is kell tenni. A fokozott ellenőrzés elrendelése alakszerű határozathoz nem kötött. A Vhr. alapján az elrendelő a fokozott ellenőrzés tényét, kezdő- és befejező időpontját és a fokozott ellenőrzéssel érintett terület megjelölését a rendőrség honlapján közhírré teszi.⁵⁵ A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel. A biztosítási parancsnoka a rendbiztos bevonásával biztosítási tervet készít, amelyben rendelkezik a fokozott ellenőrzés végrehajtásának szabályairól is.

8. Együttműködési kötelezettség

A korábbi időszakban a BM r. által megteremtett *egyeztető tárgyalások* megtartásának lehetőségével élve, illetve biztonsági zónák kijelölésével – szükség szerint kordonozás alkalmazásával – törekedtek a rendőri szervek a konfliktushelyzetek minimalizálására és általa a fenntartandó rend biztosítására. A rendőrség erőfeszítései ellenére is előfordult, hogy a gyűlés bejelentője nem mutatott együttműködési hajlandóságot, ugyanis semmi sem kötelezte az egyeztetésre, így ennek elmulasztása jogkövetkezésménnyel sem jár. Korábban is kifejtettem már⁵⁶, hogy a rendezvények szervezővel szemben elvárásként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetésszerű jogy-

gyakorlás általános követelményére, és a társadalmi együttélés normáira figyelemmel éljenek jogaikkal, ezért e szakasz rendelkezéseit mindenképpen pozitívan értékelem.

A 8. § rendelkezései értelmében:

(1) A gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik.

(2) Az együttműködés keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.

(3) A gyűlés szervezése és megtartása során jogait mindenki jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorolja.

Az együttműködési kötelezettség a gyülekezési jog korábbi szabályozásából is következett, ugyanakkor annak kiemelkedő szerepére figyelemmel az új Gytv. kifejezetten nevesíti is a gyűlés szervezőjét, illetve vezetőjét és a rendőrséget a gyűlés szervezése és megtartása során terhelő ezen kötelmet. Ez az együttműködés több formában is megvalósulhat. A gyűlés bejelentésétől annak befejezéséig mind a szervezőnek, mind a rendőrségnek az az érdeke, hogy azt rendkívüli esemény vagy intézkedés nélkül tartsák meg. A Gytv. 8. §-ában a törvényalkotó általánosságban előírja, hogy a felek együttműködni kötelesek, de erre szolgál az egyeztetés intézménye, a rendőrségi képviselő jelenlétének biztosítása, vagy a bejelentéshez képest bekövetkező változások közlésének a kötelezettsége a gyülekezési hatósággal [8. § (2) bekezdés]. Az együttműködési kötelezettség mellett a Gytv. azt is rögzíti, hogy a bejelentés megtételétől számítva egészen a gyűlés befejezéséig vagy feloszlásáig mindenki a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének betartásával köteles eljárni, azaz nem élhet jogaival úgy, hogy az visszaélészerű legyen (nem folytathat olyan magatartást, ami ellehetetleníti vagy akadályozza a többi szereplő, vagy harmadik személyek jogainak gyakorlását).

9. A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások

Az előírásokat a 9. § rendelkezései tartalmazzák:

(1) Tilos a gyűlésen – ideértve az oda eljutást, illetve az onnan távozást is –

a) lőfegyvert, lőszer, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánzatát magánál tartva,

b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy

c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni.

(2) Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők

a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot,

b) továbbá arcukat nem takarhatják el.

A gyülekezési jog a békés és fegyvertelen gyülekezés jogát foglalja magában, csak és kizárólag az ilyen gyülekezés részesül alkotmányos védelemben. A Gytv. 9. §-a sorolja fel azokat a tilalmakat, amelyek megszegésével a résztvevők bűncselekményt valósítanak meg attól függően, hogy magatartásukkal az (1) vagy a (2) bekezdés tilalmait sértik. Amennyiben a tilalmazott magatartás szórványosan jelenik meg, minden esetben egyedileg vizsgálendő, hogy maga a gyűlés veszítette el békés jellegét, vagy csak az egyénekkal szembeni fellépés szükséges.

A Gytv. 9. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikk (2) bekezdésében meghatározott anyagok, a robbanásveszélyes, oxidáló, tűzveszélyes, mérgező, ártalmas, maró, vagy irritatív hatású anyagok mind a tilalom hatálya alá esnek. Amellett, hogy ezeket a tárgyakat nem lehet a gyűlések helyszínére vinni, a résztvevők az oda úton és a távozáskor sem tarthatnak ilyen eszközöket maguknál. Amennyiben a rendőrség ilyent észlel, fokozott ellenőrzés keretében ilyen eszközt talál, vagy ilyen eszközzel szembejelentést a Btk.-ban foglalt egyes bűncselekmények megvalósulását köteles vizsgálni⁵⁷.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott öltözet viselésére vonatkozó korlátozás, miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha vagy az azzal összetéveszthető ruházat, és az arc eltakarása kapcsán. Az állam büntetőhatalmának érvényesítése, mások jogának szabadságának védelme, mint alkotmányos érdek, közérdek hasonlóképpen indokolhatja a résztvevők azonosíthatóságát. Korábban is arra az álláspontra jutottam, hogy amennyiben a maszkviselésnek nincsen önálló kommunikációs jogi jellege, ezáltal a véleménynyilvánítás szempontjából jelentősége, akkor annak viselését nem szabadna megengedni. A maszk viselése, az arc eltakarása, az azonosíthatóság megnehezítése egyfajta előjele volt mindig a békétlen, jogsértő cselekményeknek. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy amennyiben a tömegben tartózkodók egyre nagyobb számban takarják el arcukat a felfokozott verbális cselekedetekkel párhuzamosan, akkor nagy valószínűséggel lehet számolni a rendőri erők elleni jogsértések elkövetésével⁵⁸. Európa több országában tilos maszkot viselni⁵⁹, amely alól például karneválok, vagy hasonló események jelenthetnek csak kivételt. A jelenleg szabályok keretei között, amennyiben ezzel kapcsolatban a bejelentés nem tartalmaz adatokat, és ennek figyelembe vételével azt a gyülekezési hatóság nem veszi tudomásul, úgy ezekre a tevékenységekre, magatartásokra nincs jogszerű lehetőség a gyűlésen. A Vhr. alapján a gyülekezési hatóság a Gytv. 11. § (5) bekezdésében és a 13. § (5) bekezdésében nevesített határozataiban rögzített feltételek meghatározása során figyelembe veszi különösen a védőfelszerelés, egyenruha, összetéveszthető ruházat viselésére, valamint az arc eltakarására vonatkozó bejelentést, amivel összefüggésben a gyülekezési hatóság a Gytv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott tilalmak betartásának ellenőrzése érdekében biztonsági szabályokat, időszakos korlátozásokat – pl. performance jellegű álarcviselést – határozhat meg. A rendelkezés megsértőivel szemben a rendőrség szintén a Btk. 217/B. § felhatalmazása alapján lép fel.

V. Összegzés

Mint látható, tanulmányomban még csak a törvény egy szeletét érintettem és annak teljes körű elemzése további szempontok vizsgálatát is szükségessé tehetik. Az új szabályozási javaslat benyújtását megelőzően számtalan vélemény, találgatás kapott szárnyra arról, hogy mennyire lesznek korlátozóak az új rendelkezések. A félelmek talán nem alaptalanok, de a kezdeti hullámok elcsitulását nem segítik elő az olyan hatósági döntések⁶⁰, melyek a jogvédők által előzetesen szajkózott aggódalmakra adhat okot. A hatálybalépést követő első napokban, török delegáció miatt – diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozó körülményre figyelemmel – a közrend veszélyeztetésére hivatkozással az első olyan tiltó határozat máris megszületett, melyben a tényállási elemek sincsenek kellőképpen megfeleltetve az adott történeti tényállásnak. Az említett döntés esetében úgy érzem, hogy a hatóság – szélesre tárt mérlegelési lehetőségét – az új Gytv. előírásainak nem megfelelően alkalmazta, amely az érintettek részére bizonyára visszaélészerűnek tűnhet. Az adott esetben úgy gondolom, hogy pusztán arról van szó, hogy elmulasztották annak vizsgálatát, hogy a veszélyeztetés közvetlen, aránytalan és súlyos-e, továbbá elmulasztották annak vizsgálatát is, hogy enyhébb korlát nem vezet-e eredményre. Mindez történt annak ellenére, hogy az új Gytv. indoklásába is bekerült a fentiek követelménye.

E jogalkalmazási problémákat csak azt fogja kiküszöbölni, ha a gyülekezési jogról hozott korábbi AB határozatok szellemisége átjárja az új jogszabályra alapított hatósági döntéseket is és döntéshozók a régi Gytv.-hez hasonló mélységben teszik magukévá az új szabályokat. Megfelelően valószínűleg csak akkor járunk el, ha nem feledjük a szentenciát: az AB állandó gyakorlata szerint – amely már az Alaptörvény I. cikkében is megjelenik – az állam csak akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha az szükséges, vagyis egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más

módon nem érhető el. Másrészt a beavatkozásnak arányosnak kell lennie, a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére legenyhébb eszközt alkalmazni.⁶¹ Az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell legyenek egymással.

Jegyzetek

1 Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi Jogok. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 25-30. o.

2 Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

3 A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.).

4 Szabó Máté: A demokrácia stabilitása és a gyülekezők joga. In: Ki őrzi az őrzőket – Az ombudsmani jogvédelem. Bp., Kairosz Kiadó, 2010. 211. o.

5 Egy lakóövezetbe szervezett tiltakozás kapcsán, a rendőrségi tiltó határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításáról hozott döntés alkotmányellenességének vizsgálata beadott panasz vizsgálata során született. Az indítványozó szerint a bíróság contra legem egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlatási okokat. Lásd részletesen: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

6 Régi Gytv. 8. § (1) bekezdés: „Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”

7 A becsület-napi rendezvényhez kapcsolódó rendőrségi tiltó határozat és az azt jóváhagyó bírósági végzés felülvizsgálatára benyújtott indítványok kapcsán született és több szempontból hasonlóságot mutat az előzővel. Részletesen lásd 14/2016. (VII.18.) AB határozat

8 75/2008. (V. 28.) AB határozat

9 Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

10 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet alapján, ha a bejelentésből megállapítható volt, hogy a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a törvény rendelkezéseibe fog ütközik, de előzetesen nem lehetett tiltani, akkor a rendőrség a szervezőt erre írásban figyelmeztette, súlyosabb esetben az esetleges feloszlásra vonatkozó felhívást is megadta.

11 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”

12 Carey v. Brown [447 US 455 (1980)] és Frisby v. Schultz [487 US 474 (1988)]

13 Vö. <https://tasz.hu/cikkek/a-tarsasag-a-szabadsag-jogokert-tasz-elemzese-a-gyulekezesi-jogrol-szolo-t-707-szamu-torvenyjavaslatrol> (A letöltés dátuma: 2018.10.20.)

14 Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

15 Vö. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közmű-

velődési Igazgatóság: Gyülekezési jog – EU tagállamok. Elemzés országgyűlési képviselők részére. Képviselői Információs Szolgálat, 2017.

16 Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján.

17 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet

18 Az új Gytv. a 16. §-a egyértelműen deklarálja is, hogy a közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni.

19 Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

20 Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017.

21 A törvény általános vitában volt felszólaló, aki hiányolta a „közterület” kifejezést a gyűlés fogalmából. Vö.: Általános vita parlamenti jegyzőkönyve

22 Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez. Vö.: A „kivett” rendezvényekről általában.

23 Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

24 Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján

25 Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

26 Lásd pl. Szélsőséges szervezetek által Rudolf Hess halála évfordulójára szervezett, Nógrád megyei kisteleptülésen megtartott gyűlés, vagy a „Új” Magyar Gárda eskütétele mellett megtartott családi nap Szentendre északi részén, a Pilisszentlászló felé vezető út bal oldalán található magánterületen. A konkrét esetek ugyanakkor ma a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások miatt feltehetően tiltásra kerülnének.

27 Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. Fundamentum 2007/1, 66. o.

28 Hajas Barnabás: i. m.

29 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet 3. §-a alapján

30 <http://www.parlament.hu/irom41/03373/03373.pdf> (A letöltés dátuma: 2018.11.17.)

31 Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat

32 https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html (A letöltés dátuma: 2018.11.28.)

33 A Budai Palotanegyed területén megvalósuló kiemelten közérdekű beruházások megnevezéséről, valamint az ingatlanok vagyongazdálkodási feladatainak ellátásáról szóló 313/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

34 A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel szabályozza azt az esetet is, amikor a gyűlés szervezőjének vagy vezetőjének személye nem ismert: ebben az esetben ugyanis előírja a törvény, hogy azt kell a gyűlés vezetőjének tekinteni, aki a gyűlés menetére tényleges befolyással van, azaz elsősorban azt a személyt, aki a tömeget instruálja, irányítja. Amennyiben beszélhetünk egy gyűlés kapcsán szervezőről, akkor az kizárja azt, hogy spontán gyülekezésként legyen szó.

35 Lásd a Gytv. részletes indoklásában.

36 A Btk. 217/C. §-a szerint „Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyülekezési jogról szóló törvény szerint felhív, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A Szabs. tv. 189. §-ának 2018. október 1-jétől hatályos (3a) bekezdése szerint a végrehajtható határozattal megtiltott gyűlésen való részvétel pedig szabálysértésként értékelendő. „Aki a gyülekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

37 Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének

esetére.

38 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. § (2) bekezdés

39 A Gytv. 8. §-ában megfogalmazott együttműködési kötelezettség alapján a gyűlés vezetőjének személyében bekövetkezett változásról a szervezőnek vagy szervezőknek haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Rendőrséget és a gyűlés résztvevőit is.

40 A 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettséget megsértő szervezővel (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírság szabható ki, melynek kiszabására a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult.

41 A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

42 Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja. Ha a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyeztet, illetve az más jogainak és szabadságának sérelmével jár, a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti.

43 E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja.

44 Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

45 A Btk. 217/A. §-a alapján ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg vétséget követ el az, „Aki a gyűlésen a gyűlés szervezőjének, vezetőjének vagy a rendezőknek rendezői feladataik jogszerű teljesítése során erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenszegül, vagy őket rendezői feladataik ellátása alatt bántalmazza.”

46 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

47 Vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a gyűlés vezetője, ha az általa alkalmazott rendező a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsérti és annak tudomására jutásától haladéktalanul nem intézkedik a rendező leváltásáról.”

48 Rtv. 19. § (1) bekezdés: A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

49 Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. Rendészeti Szemle 2009/2, 37-38. o.

50 BDT2008. 1817

51 Például a Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.688/2208/4. számú ítéletében

52 Vö. Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. Rendészeti Szemle 2009/2, 40-43. o.

53 Más lehet a megítélése az előzmények, a tömegszállítás tényének ismerete nélkül a helyszínrre érkező személyeknek.

54 OBH 5642/2008 sz. jelentés

55 Lásd Vhr. 9. § (5) bekezdés

56 Vö. Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

57 Pl. Btk. 324-325. §, de a 217/B. § (1) bekezdés alapján a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését – szubszidiárius

tényállásként – külön is pönalizálta a jogalkotó.

58 A sportesemények biztonsága, a rendbontók elleni fellépés hazánkban dogmatikailag nem függ össze a gyülekezési jog szabályozásával, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket megzavaró rendbontók elleni fellépéssel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a tapasztalati tények szerint a rendbontásban érintett elkövetői körök között átfedés van, a sport-huligánok mintegy felbujtóként/végrehajtóként szerepelnek az

utcai erőszakos cselekmények hátterében.

59 Pl. Norvégia, Lettország.

60 http://www.police.hu/sites/default/files/2018.10.08._%20Budapest_Tilt%C3%B3%20hat%C3%A1rozat.pdf (A letöltés dátuma: 2018.10.07.)

61 Sólyom Péter: Alapvető Jogok és kötelességek. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja II. Bp., Századvég Kiadó, 2009. 2311. o.; 879/B/1992. AB határozat.

Dr. Stál József

PhD-hallgató, törvényszéki bíró, Nyíregyházi
Törvényszék

Az időbeli hatály és a kerettényállások problematikája a magyar és a német büntető jogalkalmazásban

Az időbeli hatály mind Magyarországon, mind Németország Büntető Törvénykönyvének alkalmazása során az egyik legnagyobb problémát veti fel, amely sok esetben okoz komoly fejtörést a jogalkalmazónak. A két ország büntetőjogának időbeli hatályra vonatkozó szabályozásának lényege azonos: a terhelte legkedvezőbb helyzet feltárása, ami az elkövető előnyben részesítését jelenti és amit a jogállamiság részének, az arányos igazságosság megjelenésének, szinte alkotmányos szabálynak tartanak és csupán a részletszabályokban vannak eltérések. Mind hazánk, mind Németország büntető szabályozásában kezdetektől fogva ismert a kerettényállások problematikája, és a jogalkalmazás mindkét országban szembesül a kerettényállások és az időbeli hatály egymáshoz való viszonyának kérdésével.

1. A magyar szabályozás és joggyakorlat

1.1. A magyar Btk. törvényességre és időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései

Mialatt Németországnak 1872. óta egyetlen büntető törvénykönyve van, Magyarországon az 1880. szeptember 1-jén hatályba lépett 1878. évi V. törvénycikkkel (Csemegi-kódex) kezdődően az 1950. évi II., az 1961. évi V. és az 1978. évi IV. törvények után jelenleg a 2013. július 1-én hatályba lépett, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatályos. A törvények nagy száma már önmagában sejteti az időbeli hatály kérdésének fontosságát, nem is szólva arról, hogy ezeket is számtalan esetben módosították.

A német birodalmi Btk. törvényességre vonatkozó alapelvét a Csemegi-kódex annak rögzítésével tartalmazta az 1. §-ában, hogy „büntettet vagy vétséget csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít. Büntett vagy vétség miatt senki sem büntethető más büntetéssel, mint a melyet arra, elkövetése előtt, a törvény megállapított”, míg az időbeli hatályra vonatkozó német rendelkezésnek megfelelő előírást a 2. §-ban adta meg: „ha a cselekmény elkövetésétől, az itélelthozásig terjedő időközben, egymástól különböző törvények, gyakorlat vagy szabályok léptek hatályba: ezek közül a legenyhébb intézkedés alkalmazandó”.

Ez alapján hamar kialakult az a nézet, hogy „ha az új törvény szigorúbb, mint az, a melyet felváltott, a szabály ugyanaz, mint a magánjogban, t. i. visszaható ereje a törvény életbeléptetése előtt elkövetett cselekményekre nincs. De ha az új büntető-törvény enyhébb mint a régi, az újnak igenis van visszaható ereje, s a régi szigorúbb törvény uralma alatt elkövetett, de az enyhébb törvény uralma alatt elítélés alá kerülő cselekményekre is az új törvény alkalmazandó. Indoka ezen eltérésnek az, hogy az állam törvényhozása az enyhébb törvény hozásával feleslegesnek ítélte a régiebb szigor. ... Hogy mit értünk súlyosabb, enyhébb, illetőleg legenyhébb törvény vagy gyakorlat alatt, arra nézve számba kell vennünk minden irányadó büntetőjogi szempontot.”¹

Egy másik ezzel kapcsolatos álláspont szerint „ha valamely deliktum több cselekvésből áll, és az egyes cselekvések idejében különböző büntető törvények voltak hatályban, nem az enyhébb törvény, hanem az alkalm. mely a bevégezést magában foglaló cselekvés idejében hatályban volt.”²

A törvényesség alapelve a későbbiekben is ismert volt, míg a 2012. évi C. törvény kifejezetten meg is jelöli *törvényesség elve*ként és rögzíti: „1. § (1) Az elkövető büntetőjogi felelősségét csak olyan cselekmény miatt lehet megállapítani, amelyet ... törvény az elkövetés idején büntetni rendelt. (2) Bűncselekmény elkövetése miatt nem lehet olyan büntetést kiszabni vagy intézkedést alkalmazni, amelyről törvény az elkövetés – vagy a 2. § (2) bekezdés alkalmazása esetén az elbírálás – idején nem rendelkezett.” Ez az anyagi jogi legalitás elismerése,

amely a jogállamiság formai követelményét, a jogbiztonságot testesíti meg.³ Annak hazánkban is alkotmányos rangja van, mert a *nullum crimen* és *nulla poena sine lege* alapelveket az Alaptörvényünk XXVIII. cikkének (4) bekezdése annak előírásával tartalmazza, hogy „senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy ... más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”.⁴

A szabályozás megfelel továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikkelyének is.⁵

Az időbeli hatályt a Csemegi-kódex utáni törvényekben hasonlóan szabályozták, és a belőle fakadó problematikára a jogalkalmazás mindig is kiemelt súlyt helyezett.⁶ A jelenlegi törvény 2. § (1) bekezdése az elkövetéskor hatályos törvény alapján történő elbírálást írja elő főszabályként, ami alól kivételként a (2) bekezdés az új büntetőtörvény alkalmazását kívánja meg arra az esetre, ha az alapján a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, míg a (3) bekezdés a nemzetközi joghoz kapcsolódóan tartalmaz további kivételt.

A bűncselekmény elkövetése után nem bármely jogszabályi változásnak, hanem kizárólag a büntetőtörvény olyan megváltozásának lehet jelentőséget tulajdonítani, amely a terheltre kedvezőbb elbírálást biztosítva a törvény visszaható hatályú alkalmazását írja elő.⁷

1.2. A kerettényállások lényege

A kerettényállás általánosan elfogadott, néha bírósági határozatokban is hivatkozott⁸ fogalma: „a büntetőjogi szabály részét képező diszpozíció egyik lehetséges formája. Az életviszonyok gyors változását nehezen követő merev büntetőjogi szabályok elkerülése érdekében a kerettényállás nem rögzíti pontosan a tiltott magatartásokat, hanem a büntetőjogi felelősség körülírásával, a más jogágbeli jogsértésre utalással teszi lehetővé a megváltozott körülményekre történő alkalmazását. A kerettényállásokat más jogághoz tartozó külön normák töltik meg tartalommal. Három fő csoportja ismert a bűncselekményeknek, amelyek kodifikálása során a kerettényállást alkalmazzák: a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés,

a közlekedési bűncselekmények és bizonyos gazdasági bűncselekmények.”¹⁰ E sajátosságok mellett azonban a kerettényállásokra is vonatkoznak azok az általános alapelvek, amelyek a büntetőjogi felelősség működését szabályozzák¹¹ és a jogirodalom ugyanezt az elvet vallotta már a Csemegi-kódex alapján is: „Az adócsalásra vonatkozó jogszabályok időhatálya tekintetében a Btk. 2. §-ának figyelembevételével az általános szabályok irányadók”, amivel összefüggésben felhívta a figyelmet az enyhébb törvény alkalmazására.¹²

A gazdasági bűncselekmények mellett a közlekedési büntetőjogban is széles körben elfogadottak a keretes szerkesztésű diszpozíciók. Ezáltal elkerülhető a büntetőjogi szabályok gyakori módosítása, egyidejűleg lehetőség nyílik a büntetőnorma rövid megfogalmazására. A stabilitás követelményeinek a közlekedési helyzeteket szabályozó büntetőrendelkezések megfelelnek, de kifejezésre jut a büntetőjognak az a szándéka is, hogy a keretbe lépő norma által szabályozott életviszonyokat a védelmi tárgyának tekinti, és azokhoz sajátos situációs ismérvek – elkövetési mód, hely, idő – is kapcsolódhatnak. Keretdiszpozíció esetén a vizsgálat csak a keretet adó büntetőtörvény és az azt tartalommal kitöltő jogszabály egységes értelmezésével valósulhat meg, vagyis elengedhetetlen a megszegettnek tekintett közlekedési szabály büntetőjogi szempontú elemzése.¹³

1.3. Történeti kitekintés az 1980-as évek közepéig

A gazdasági büntetőjogot a büntető törvénykönyvben, vagy a mellette létező külön jogszabályokban szabályozzák, de e két szabályozási forma egymás mellett is létezhet. A törvényalkotások általában a két módszer kombinációját alkalmazzák. Hazánkban is így volt ez az 1961. évi V. törvény megjelenéséig¹⁴, de ettől kezdve a gazdasági büntetőjog valamennyi rendelkezését – szemben például a német szabályozással¹⁵ – a büntetőkódex tartalmazza. A külön törvények jobban képesek követni a változó gazdaságpolitikai igényeket és a kötelesség megszegéséhez azonnal hozzáfűzik a büntetőjogi szankciót. A *nullum crimen sine lege* alapelv szempontjából ennek az a jelentősége, hogy a

diszpozíció és a szankció egyetlen jogszabályban található.

Az 1950-ig terjedő periódusban a kereténnyállásokhoz kapcsolódóan felvetett egyik kérdés az időbeli hatály problematikája volt, aminek gyökere abban rejlett, hogy a büntetőjogi keretet kitöltő szabályt a büntetőjog részének kell-e tekinteni, a megváltozása esetén melyik törvényt kell alkalmazni és mi a határozott időre hatályos törvényekhez kapcsolódóan a büntetőjog alkalmazásának időbeli korlátja. A jogirodalom a gazdaságigazgatási szabályt a büntetőjogi norma részének fogta fel, a változásukat figyelembe vette az időbeli hatály vizsgálata során és többször kritika tárgyává tette a jogalkalmazás ezzel ellentétes álláspontját, felvetve, hogy „de mi legyen a döntés abban az esetben, amelynél az elkövetéskor a forgalmat korlátozó rendelkezés érvényben volt, a cselekmény elbírálása idején azonban már hatályon kívül volt helyezve és tehát a tilalom megszűnt. A *Curia* álláspontja az, hogy ilyenkor a cselekmény büntetendő. *Curia*: miután vádlott akkor követte el a bűncselekményt, mikor még a tejszínhab gyártása és forgalmazása tiltva volt, ... bűncselekmény jelenségei látszanak ellene fennforogni ...; a forgalomkorlátozás az elkövetés idejében (1920. évi február havában) fennállott; azt az 1921. évi jún. 7-én kelt rendelet szüntette meg; a *Curia* ítélete 1922. január 25-én kelt. ... Részemről nem osztom a *Curia* nézetét, mert a tilalom, azaz a forgalomkorlátozás megszüntetésével a jogszabály elvonja a *védelmet* az illető jogtárgytól, mikor is tulajdonképpen büntetőjogszabály változásról van szó s így a büntetendőséget kizáró szabály alkalmazandó”.¹⁶ Kifejtette azt is, hogy „ha a rendeletben foglalt tilalom a cselekmény elbírálásának idejében nem áll fenn, a cselekmény a Btk. 2. §-ára hivatkozással nem lesz büntethető ...; a *Curia* álláspontja ellenkező, ... de nem meggyőző, mert a két ütköző törvény teljes tartalmában vetendő össze, már pedig ha a tilalom megszűnte után kerül sor az ítélethozatalra, oly törvény van érvényben, mely tartalmánál fogva nem rendel büntetni, tehát enyhébb, mint az elkövetéskor büntetni rendelő törvény”.¹⁷

A jogalkalmazás ezzel szembeni álláspontja szerint ugyanis „annak megítélésénél, hogy a Btk. 2. §-ában foglalt rendelkezés alkalmazása szempontjából, melyik az enyhébb törvény, a

bűncselekménnyel egybekapcsolt összes körülményeket figyelembe kell venni”.¹⁸ „Viszont: ha a cselekmény elkövetésekor érvényben volt jogszabály bizonyos időre, vagy állapotra volt korlátozva, nem szolgálhat a Btk. 2. §-ának alkalmazása alapjául az a körülmény, hogy az ítélet hozatalakor a megváltozott idő lejárt, illetve az állapot megszűnt”.¹⁹ „Az a körülmény, hogy a minisztérium valamely közszükségleti cikkekre nézve a kivétel tilalmát megszüntette, az illető közszükségleti cikk korábban a kivételi tilalom fennállása alatt történt kicsempészésének büntetőjogi értékelését nem módosítja és így a Btk. 2. §-a nem alkalmazható.”²⁰

Így a bírói gyakorlat a jogirodalmival ellentétes álláspontot vallotta és a cselekmény elkövetésének időpontjára nézve vizsgálta a keretkitöltő szabályokban meghatározott kötelezettségeket. Ha a cselekmény elbírálásának idejére a keretet kitöltő szabályok változtak is, azt az időbeli hatály vizsgálatánál nem vették figyelembe. A keretkitöltő szabályt tehát nem tekintették a büntetőjogi norma részének.

Az ezen ellentétes nézetek vitájában meghozott 1950. évi II. törvény miniszteri indokolása szerint „ha t. i. nincs szó a büntetőjogi védelem megvonásáról vagy enyhítéséről, az újabb törvény nem hat vissza a hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekményre. Ha tehát pl. a legmagasabb hatósági árat megállapító jogszabály a bűncselekmény elkövetése után megváltozik és magasabb maximális árt szab meg: még sem lesz büntetlen annak a cselekménye, aki az elkövetés idején hatályban volt maximális árt túllépte, ... Ebben az esetben ugyanis az állam nem vonta meg a büntetőjogi védelmet az árszínvonal fenntartásához fűződő érdektől, hanem csupán az ármegállapító rendelkezésekben történt változás. Hasonlóképpen nincs szó későbbi enyhébb jogszabályról olyan esetben sem, amikor valamely büntetőjogi rendelkezés kifejezetten meghatározott alkalomra vagy ami ennél gyakoribb, meghatározott időre szól. ... Ebben az esetben ugyanis nem a büntetőjogi szabályokban állott be változás, hanem csupán az az idő járt le, amelyre a korábbi büntetőjogi rendelkezés hatálya szólt.”

A második világháború után a termelési módban gyökeres változás következett be, amelyet azonban teljes egészében nem követtek nyomon jogszabályváltozással. Az így keletke-

zett hiányt a bírói gyakorlat igyekezett pótolni azzal, hogy az elavultnak tekintett jogszabályokat a rendeletalkotó eredeti elképzeléseivel, illetve a jogszabályok szövegével, értelmével szemben értelmezték. Különösen jellemző volt ez a közellátási bűncselekmények területén, ahol gyakran csak keretjogszabály állt rendelkezésre.²¹ Ha a gazdaságigazgatás nem adott ki olyan jogszabályt, amely tiltó rendelkezést tartalmazott, tehát kitöltötte volna a büntetőjogi keretet, a jogalkalmazás a szocialista erkölcs tilalmára hivatkozva büntetett.²² Az 1950-es évek közepétől egyre csökkent azoknak a jogszabályoknak a száma, amelyek termelési kötelezettséget állapítottak meg és annak megsértéséhez büntetőjogi következményeket fűztek. Úgy tekintették, hogy az elkövetési magatartás valamennyi alakzatánál a jogszabályon alapuló kötelezésekre, vagy jogszabály rendelkezésére való utalás azt jelenti, hogy keretjogszabályról van szó és a jogirodalom egyre inkább megfogalmazta azt az igényt, hogy a keretet kitöltő igazgatási szabálynak kifejezetten utalnia kell a büntetőjogszabályra, mert egyébként az igazgatási szabályban foglalt kötelezettség megszegése nem bűncselekmény. 1956 novembere előtt a mezőgazdaságban jogszabályok írták elő, hogy bizonyos terményekkel a területből milyen részt kell bevetni. „A termelési kötelezettség jogosságának felülbírálására bíróság csak annyiban jogosult, hogy az ilyen termelési kötelezettséget megállapító helyi hatósági (tanácsi) rendelkezés megmaradt-e a törvényi, vagy jogszabályi rendelkezés keretei között. Ez a vizsgálat ... sem érinti természetesen a vonatkozó hatósági rendelkezés érvényességét ..., de ... a rendelkezés törvénysértő részére alapított vád alapján bűncselekményt megállapítani nem lehet.”²³ A bírói gyakorlat ezt ilyen általános érvennyel nem mondta ki, de néha vizsgálta, hogy a keretet kitöltő szabály kifejezetten hivatkozott-e a büntetőjogszabályra. Ugyanakkor még az 1950-es évek közepén is találkozhatunk a keretszabályokhoz kapcsolódóan az időbeli hatály alkalmazhatóságát elvető – a háború előtt a Magyar Királyi Curia által vallott nézetnek megfelelő – döntéssel.²⁴ Az 1956 utáni bírói gyakorlat azonban már vizsgálta azt is, hogy az igazgatási normát milyen célból alkották: ha más cél elérése érdekében hozták, mint amit a büntetőjog az adott kerettényállással

védetni kívánt, akkor az igazgatási normát nem tekintették a keretet kitöltő jogszabálynak.²⁵

Az 1961. évi Btk. 3. §-ához kiadott indoklás már kifejezetten foglalkozott a problematikával: „Ezen a helyen felmerül az a kérdés, hogy miként kell elbírálni az ún. keretszabályokat betöltő rendelkezések változását. A jogtudomány egységesen azt az álláspontot képviseli, hogy ezek a rendelkezések osztoznak a nem büntető jogszabályok sorsában, azaz rájuk is vonatkoznak a következő irányelvek: Ha a büntető jogszabály által védett tárgy jogi minőségében következik be változás, ezzel a büntető rendelkezés nem tekinthető megváltozottnak, tehát azt a rendelkezést kell alkalmazni, amely az elkövetés idején hatályban volt. Ha ellenben az eddig védett tárgy többé nem részesül jogi védelemben, ezzel a büntető rendelkezés is megváltozottnak tekintendő.” Ha valamely büntetőjogi rendelkezés kifejezetten meghatározott alkalomra vagy időre szól, akkor nem beszélhetünk „későbbi enyhébb” jogszabályról: ebben az esetben ugyanis nem a büntetőjogi szabályokban állott be változás, hanem csupán az az idő járt le, amelyre a korábbi büntetőjogi rendelkezés hatálya szólt.²⁶

E törvényt követően az elmélet is elfogadta a gyakorlatnak azt az álláspontját, hogy az időbeli hatály szempontjából a keretet kitöltő igazgatási norma nem képezi a büntetőjogszabály részét.²⁷

Az 1978. évi IV. törvény miniszteri indoklása szerint „a Javaslat Különös Részének egyes tényállásai ún. keretrendelkezések ... A keretrendelkezéseket kitöltő jogszabályok nem büntető jogszabályok, ezért ezek változására a 2. § általában nem vonatkozik. Kivételesen azonban ez a változás is figyelembe vehető, ha általa a büntetőjogi védelem megszűnik.” Rögtön a törvény hatályba lépése után megjelent munkák is elfogadták ezt az álláspontot,²⁸ de mintegy 10 évvel később a joggyakorlatban nagyfokú bizonytalanság keletkezett.

1.4. Az 1/1999. Büntető jogegységi határozat és előzményei

Mind az 1980-as évek közepén²⁹, mind az azt követően³⁰ megjelent jogirodalom és a jogalkalmazók számára kiadott munkák is osztották a visszaható hatályhoz kapcsolódóan az addigra

kialakult álláspontot. Ennek ellenére a jogalkalmazás dilemmáit mutatta, hogy a Legfelsőbb Bíróság az 1980-as és 1990-es évek fordulóján egymással ellentétes álláspontokat tartalmazó határozatokat hozott.

Az egyik ügyben a vádlottakat devizagazdálkodás megsértésének vétségében mondták ki bűnösnek, mert a társasutazáshoz kiváltott valutát nem a pénzügyminiszter rendeletében megengedett célra, hanem áruvásárlásra használták fel. A Legfelsőbb Bíróság szerint a cselekményük elbírálására a tiltást kimondó devizarendelkezés hatályon kívül helyezése után került sor, így az eljáró bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy ennek a jogszabályi változásnak nincs-e visszaható ereje. A büntetőtörvényi tényállás keretrendelkezés, amely a tervszerű devizagazdálkodásról szóló jogszabályban meghatározott valamely kötelezettség vagy tilalom megszegésére utal, tehát a Btk.-n kívüli jogszabályok töltik ki tartalommal. Ezeknek a jogszabályoknak a keretkitöltő rendelkezései azonban a keretrendelkezéssel meghatározott törvényi tényállás egyes elemeit konkretizálják, s ezért e vonatkozásban – a Btk. 2. §-ának alkalmazása szempontjából – büntető jogszabálynak tekintendők. Így arra jutott, hogy a terheltek cselekménye 1988. január 1. után már nem bűncselekmény.³¹

Egy másik ügyben azt állapította meg, hogy azokban az esetekben, amikor a büntetőtörvény keretrendelkezésként írja körül a bűncselekményt, az ennek kereteit kitöltő igazgatási jogszabályok alkalmazása szempontjából mindenkor a cselekmény elkövetése idején hatályos jogszabályok rendelkezései az irányadók, és nincs jelentősége annak, hogy a cselekmény elkövetése és az ügy elbírálása közötti időben újabb jogszabály lépett életbe. Utalt egy mintegy 40 évvel korábban meghozott döntésre is.³² Ennek jogszabályi alapja, hogy a büntetőjogi keretrendelkezést kitöltő igazgatási jogszabály tekintetében a visszamenő hatály kérdése fel sem merülhet, a Btk. 2. §-a pedig kizárólag a büntetőtörvény tekintetében teszi lehetővé visszamenőleges hatállyal az elbírálás idején hatályban levő büntetőtörvény alkalmazását. A bíróságnak mindig a cselekmény elkövetésének időpontjában hatályban levő devizagazgatási jogszabály alapján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy a bűncselekmény

tényállási elemei megvalósultak-e. Ha a cselekmény elkövetése és elbírálása közötti időben olyan új igazgatási jogszabály lép hatályba, amely szerint a magatartás már nem tiltott, illetőleg a cselekmény nincs előzetes devizahatósági engedélyhez kötve: nem lehet helye a Btk. 2. §-ára hivatkozással bűncselekmény hiányában felmentő rendelkezés meghozatalának.³³

A Legfelsőbb Bíróság ezen ellentmondások kiküszöbölése céljából a kötelezően alkalmazandó 1/1999. Büntető jogegységi határozatban (1999. 02. 15.) rögzítette, hogy „ha a Btk. Különös Részeinek valamely rendelkezése ún. keretdiszpozíció, és az annak keretét kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével vagy a tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, e változás – a meghatározott időre szóló jogszabályok kivételével – a Btk. 2. §-ának második mondatára figyelemmel az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg”. Kifejtette, hogy a kerettényállás egyes elemeit kitöltő igazgatási norma változása kizárólag akkor alapozhatja meg az elbíráláskor hatályos büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazását, ha az addigi büntetőjogi védelem megszűnt. Utalt arra is, hogy a határozott időtartamra alkotott keretkitöltő jogszabályoknál a „későbbi” eltérő jogszabály hatálybalépése fogalmilag sem merül fel. Az ilyen jogszabályok tartalmi eleme, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak nem akadályozza az, ha a keretkitöltő jogszabály az elbírálást megelőzően hatályát veszti. Ezért abban az esetben, ha a jogszabály kerettényállását határozott időre szólóan kitöltő kötelezettség vagy tilalom az elbíráláskor már nem áll fenn, a Btk. 2. §-a szerinti visszaható hatály kérdése fel sem merülhet.

A Legfelsőbb Bíróság az alapproblémával a devizajogszabályok keretdiszpozícióba lépése kapcsán foglalkozott. Határozatának lényege azonban valamennyi, keretdiszpozícióként megfogalmazott büntetőtényállás esetén ugyanaz, ami miatt a BJE meghozatalát például a közlekedési büntetőjogban – a KRESZ későbbi jelentős módosulásai miatt – kifejezetten üdvözölték.³⁴

A 2012. évi C. törvény miniszteri indokolása megelégedett az 1/1999. BJE rendelkező részének ismertetésével, amely a kommentárok szerint jelenleg is változatlanul irányadó³⁵.

1.5. A kerettényállások és az alkotmányossági követelmények

A mára egyértelműen kialakult álláspont szerint a kerettényállások alkalmazása nem sérti a jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy a jogállamiság a köztársaság alapértéke, de a jogbiztonság elve mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek.³⁶ Ugyanakkor „a jogbiztonság ... az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.”³⁷

„Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vigyázni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e”³⁸.

Ezek az alkotmányossági indokok néha a büntetőbíróságok határozataiban is megtalálhatók³⁹, rögzítve például azt, hogy a *nullum crimen sine lege* elvéből következően ha jogszabály meghatározza egy adott fogalom tartalmát, akkor a jogszabályi meghatározottság irányadó,

és annak köre nem tágítható, ez ugyanis nyilvánvalóan a terhelték terhére eső kiterjesztő értelmezést jelentene”⁴⁰.

1.6. Az 1/1999. BJE utáni jogalkalmazási gyakorlat

Az 1978. évi IV. törvény 225. §-ában büntetni rendelt hivatali visszaélés tényállása nem kerettényállás, és a mögöttes szabályok változását csak abból a szempontból kell figyelembe venni, hogy valamely nevesített kötelezettség megszegése az elkövetés időpontjában alkalmas-e a tényállásszerűség megállapítására és sértheti-e a büntetőjogi védelem tárgyát. A vízumkötelezettséget megszüntető jogszabályváltozás után a terhelt által elkövetett bűntett már nem lenne tényállásszerű. A cselekményét azonban az 1998. június 16-án hatályos, a hivatali kötelezettségének szabályait megállapító normák szerint kell elbírálni. A Btk. 225. §-ában tilalmazott magatartás büntetni rendeltsége nem változott. A hivatalos személy vízumkötelezettséggel kapcsolatos kötelezettségei az elkövetés és az elbírálás idejében egyaránt hatályban voltak, amin nem változtat az, hogy a vízumkényszer egy bizonyos országot érintően időközben megszűnt.⁴¹

Az elsőfokú bíróság a vádlott bűnösségét azért állapította meg, mert az általa vezetett személygépkocsiban utasként helyet foglaló személy biztonsági öve nem volt bekapcsolva és a balesetben megsérült. A Legfelsőbb Bíróság rögzítette: a közúti baleset okozásának vétsége kerettényállás, amelynek elkövetési magatartása a közúti közlekedés szabályainak a megszegése. E közlekedési szabályokat elsősorban a KRESZ, ezen felül egyéb igazgatási jogszabályok határozzák meg. A bűncselekmény kizárólag az ezekben meghatározott normák megsértésével követhető el. Az elkövetéskor hatályos KRESZ szerint a biztonsági övvel felszerelt ülésen utazó személy csak becsatolt biztonsági övvel utazhatott. A 2007. április 1-től módosított KRESZ már nem írja elő a járművezető számára sem a biztonsági öv becsatolásának megkövetelését, sem annak ellenőrzését. Ezzel „... a jogerős határozat meghozatalát megelőzően olyan mérvű változás következett be, amely a járművezető kötelezettségének megszüntetésével az eddigi bűn-

tetőjogi védelmet megszüntette. Az elsőfokú bíróság ügydöntő határozatának meghozatalakor ... terhelt terhére a ... sértett ... sérülésével okozati összefüggésbe hozható közlekedési szabályszegés már nem állapítható meg. Ennél fogva a terhére rótt cselekmény az elbírálása-
kor már nem volt bűncselekmény.”⁴²

Az útalapra vonatkozó 1992. évi XXX. törvényt az 1998. évi XC. törvény hatályon kívül helyezte, de az útalap-befizetési kötelezettséget nem szüntette meg. Az útalap hozzájárulásként elvont adóbevételeket 1998. január 1-jét követően az 1997. évi CIII. törvény szerint jövedéki adóként kell beszedni, amiből következően az adócsalás mögöttes joganyagát képező közigazgatási normában nem következett be olyan mérvű változás, amely a büntetőjogi következményeket megszüntette volna. Ezért a másodfokú bíróság a büntető anyagi jogi rendelkezéseket megsértve járt el, amikor a terheltet az adócsalás büntette miatt emelt vád alól bűncselekmény hiányában felmentette.⁴³

Miután a terhelt által behozott vámáru után mind az elkövetéskor, mind az elbíráláskor hatályos igazgatási jogszabályok szerint vámterhet kellett fizetni, az a körülmény, hogy annak mértéke (pl. az áfa adókulcsok változása folytán) időközben változott, a Btk. 2. §-ának visszamenőleges hatályú alkalmazását nem alapozza meg, mert a cselekmény az elbíráláskori vámbevétel-csökkenés figyelembevételével is bűncselekménynek minősül.⁴⁴

Az adócsalás törvényi tényállása tipikus kerettényállás, mert az abban utalt mögöttes jogszabály az, amelyik szabályozza az adókötelezettség teljesítésének feltételeit, amelyeket megsértve az adóbevétel csökkentése büntetendővé válik. A vádlott cselekménye az elkövetéskor tényállásszerű volt. A 2009. évi LXXVII. törvény folytán azonban hatályát veszítette a 2006. évi LIX. törvény 3. §-a, és hatályon kívül helyezésre kerültek a különadóra utaló egyéb törvényhelyek is, ami miatt a társas vállalkozást terhelő különadó fizetési kötelezettség 2010. január 1. napjával megszűnt. A 2006. évi LIX. törvény nem volt határozott időtartamra vonatkozó jogszabály. A különadó kapcsán elbírált cselekmény tehát a jogerős elbírálása idejére már megszűnt bűncselekmény lenni.⁴⁵

Az elbírálandó cselekmény elkövetésének idején az ittas vezetésnek volt bűncselekmé-

nyi és szabálysértési alakzata is és a jogalkotó mindkettőt kerettényállás meghatározásával szabályozta. A kerettényállások kapcsán a KRESZ alkalmazandó, amely előírja, hogy járművet az vezethet egyebek mellett, akinek a szervezetében nincs szeszes ital fogyasztásából származó alkohol. Arra nézve, hogy miből (vér, levegő) és milyen eszközzel mutatható ki az alkohol léte, továbbá milyen véralkohol/légalkohol érték fölött állapítható meg a befolyásoltság, vagyis milyen értékhatár választja el a szabálysértéstől a bűncselekményt, a jogalkotó a joggyakorlatra hagyta. Az 1978. évi IV. törvény jogalkotási technikája nem áll szemben a *nullum crimen sine lege* elvével, ahogy a 2012. évi C. törvény azon megoldása sem, hogy maga határozza meg, milyen mennyiségű szeszes ital fogyasztásából származó alkohol-szint meghaladásával tekintendő ittas állapotban lévőnek az elkövető. Az elkövetési magatartást meg nem határozó törvényi tényállások esetében a joggyakorlatra hárul annak a megválaszolása, hogy a bűncselekmény milyen magatartás tanúsításával követhető el, amit az ittas járművezetéshez kapcsolódóan a kellően kimunkált szakértésre támaszkodva döntött el.⁴⁶

Az 1978. évi IV. törvény 177/A. §-a szerinti személyes adattal visszaélés tényállása kerettényállás, amelynek tartalmát az elkövetés idején az 1992. évi LXIII. törvény töltötte ki. A bíróságok helyesen állapították meg, hogy az elbírálás idejére ezt hatályon kívül helyezték, de a helyébe lépett 2011. évi CXII. törvény tartalmazta ugyanazokat a kötelezettségeket és tilalmakat, amelyek az elkövetéskor hatályos igazgatási norma figyelembe vételével a terhelt büntetőjogi felelősségét megalapozták. Ezért az új igazgatási norma ellenére a felrótt cselekmény büntetendősége nem szűnt meg.⁴⁷

A másodfokú bíróság felhívta az 1991. évi XXXIV. törvényt, amelynek az adó bevallására és befizetésére vonatkozó kötelezettséget előíró rendelkezése az elkövetés után megváltozott, amiből következően a feljelentéskor még felróható mulasztás az elsőfokú ítélet meghozatalakor már nem esett büntetőjogi oltalom alá. A bíróságnak a büntetőjogszabály időközi változására figyelemmel külön-külön kell megvizsgálnia egyrészt a büntetőjogszabály, másrészt az igazgatási jogszabály változásának a jelentőségét. A büntetőjogszabály változásá-

nak vizsgálatát azonban nem lehet önmagában elvégezni, hanem csupán a büntetőjogi normák tartalommal megtöltött igazgatási normák dinamikus változásának a függvényében. A költségvetési csalás törvényi tényállása keretdispozíció, mert az abban hivatkozott jogszabály írja elő és szabályozza az adókötelezettség teljesítésének feltételeit, amelyeket megsértve és az adóhatóságot megtévesztve az adóbevétel csökkentése büntetendővé válik. Ha valamely adó megfizetésére vonatkozó kötelezettség az elbírálás időpontjában már nem áll fenn, az arra nézve korábban elkövetett cselekmény már nem bűncselekmény. A pénznyerő automaták után fizetendő, a bevételtől független, a pusztán üzemeltetésen alapuló tételes játékadót az adórendszerből kivezették, és így az ezzel összefüggő büntetőjogi védelem is megszűnt.⁴⁸

1.7. Kitekintés a szabálysértési jogra

Sok ország jogában megfigyelhető a büntető- és a szabálysértési jog különös hasonlósága. Erről van szó Magyarországon is, ahol a társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet a szabálysértési jog biztosítja, aminek alapvető jogforrása a 2012. évi II. törvény. A törvény több tényállása keretdispozíció.⁴⁹ 4. §-a a Btk. 2. §-ával – lényegét tekintve – teljes egészében megegyező rendelkezéseket tartalmaz az időbeli hatályra: „A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálható el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni”.

A jogalkalmazók számára készített munkák a szabálysértési kerettényállások és az időbeli hatály viszonyát érintően a büntetőjog elveire hívják fel a figyelmet. Kiemelik, hogy a visszaható hatály 4. §-ban szabályozott esete nem vonatkoztatható arra az esetre, amikor a tényállást kitöltő szabály változik meg: ez ugyanis a tényállás leíró rendelkezéseit, tehát magát az elkövetési magatartást tartalmazza, s nincs közvetlen összefüggésben a felelősségi alakzattal és szankcióval, illetve a büntetés kiszabás egyéb szempontjaival. Ha azonban a kitöltő szabályt teljes egészében hatályon kívül

helyezték, akkor nincs jogellenes magatartás, tehát a büntetendővé nyilvánítás alapja szűnik meg és így nincs lehetőség az elbíráláskori szabályok szerinti felelősségre vonásra.⁵⁰ A keret kitöltő jogszabály változásakor a jogalkalmazónak a szabálysértési tényállást módosítania nem kell, de a változásokat mégis figyelemmel kell kísérnie annak megállapítása céljából, hogy a normát nem helyezték-e hatályon kívül. A keretnorma változása nem eredményezi a szabálysértési törvény visszaható hatályú alkalmazását, mert az elkövetési magatartás változása nem eredményezi a szankció vagy a felelősségre vonás egyéb feltételeinek változását. Ha viszont a kitöltő norma teljes egészében hatályon kívül helyezésre került, akkor megszűnt a büntethetőség alapja, ugyanis tartalom nélkülivé lett a keretnorma.⁵¹ Az álláspont alátámasztására felhívják az 1/1999. BJE-t.

2. A német szabályozás és joggyakorlat

2.1. A német Btk. állandósága, törvényessége és időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései

Németországban a Btk. az egyik legrégebbi és legfontosabb kodifikáció. 1872. január 1-én lépett hatályba.⁵² A második világháború után megtartotta mind a Német Demokratikus Köztársaság (NDK), ahol 1968. július 1-én felváltotta a *Német Demokratikus Köztársaság Büntető Törvénykönyve*, mind a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK), ahol a megnevezését csupán 1953. augusztus 4-én változtatták *Büntető Törvénykönyvre*. A két német állam 1990. október 3-án megtörtént egyesülésekor az NDK Btk.-ja hatályát veszítette.

A törvény túlnyomó részben egyszerű és világos törvényi tényállásokat tartalmazott, és így a gyakorlatban jól alkalmazhatónak bizonyult, amely a továbbélését biztosította és példaképpül szolgálhatott más országok büntetőtörvényének – mint például a magyar Csemegi-kódex – meghozatalakor. Sok eleme most is szinte eredeti formájában létezik.⁵³ Ma sem tervezik teljesen új törvény meghozatalát.⁵⁴

Németországnak 1872. óta ugyanaz a büntető törvénykönyve, de számtalan reformja és módosítása miatt kiemelkedő jelentősége van az időbeli hatály kérdésének.

A birodalmi Btk. 2. §-ának (eredeti) szövege szerint „egy cselekményt csak akkor lehet büntetéssel sújtani, ha ezt a büntetést törvény határozta meg, még mielőtt a cselekményt elkövették. Az elkövetett cselekménytől a megítéléséig eltelt idő törvényeinek különbözősége esetén a legenyhébb törvény alkalmazandó”.

A jelenleg hatályos Btk. időbeli hatályra vonatkozó, a tanulmány szempontjából fontos előírásai:

„Hatály

1. § Nincs büntetés törvény nélkül

Egy cselekmény csak akkor büntethető, ha a büntethetőséget törvény határozta meg, még mielőtt a cselekményt elkövették.

2. § Időbeli hatály

(1) A büntetést és a mellékkövetkezmenyeit a cselekmény idején hatályos törvény szerint kell kiszabni.

(2) Ha a büntetéssel fenyegetés megváltozik a cselekmény elkövetése alatt, azt a törvényt kell alkalmazni, amely a cselekmény bevezetésekor hatályos.

(3) Ha a cselekmény bevezetésekor hatályos törvényt a döntés meghozatala előtt megváltoztatják, a legenyhébb törvényt kell alkalmazni.

(4) Egy törvényt, amely kizárólag egy bizonyos időre hatályos, akkor is alkalmazni kell a cselekményekre, amelyeket a hatálya alatt követtek el, ha hatályon kívül helyezték. Ez nem irányadó, ha törvény mást határoz meg. ...”

Az 1. §-ban foglalt alapelv alkotmányos rangját tükrözi, hogy Németország 1949. május 24-én hatályba lépett *Alaptörvényének*⁵⁵ 103. cikkely (2) bekezdése a mai napig szó szerint ugyanezt a rendelkezést tartalmazza.

Az 1. §-ban rögzített *törvényesség* alapelvéből további négy, részben a törvényhozó, részben a jogalkalmazó által tiszteletben tartandó elv vezethető le:

1. *nincs büntetés (formális) törvény nélkül (lex scripta)*, amely szerint a büntethetőséget és a büntetést törvénynek kell előírnia;

2. az *egyértelműség (lex certa)* alapján a törvényben a büntetendő magatartásnak annyira körülhatároltnak kell lennie a norma címzettje felé, hogy a magatartását ahhoz igazítani tudja; az érvényesülését a generálklauzulák és az értelmezésre szoruló fogalmak nem zárják ki;

3. a *visszaható hatály tilalma (lex praevia)* azt jelenti, hogy a büntetendőséget a törvénynek a cselekmény elkövetése előtt kell előírnia; a tilalom a törvényekre vonatkozik, nem pedig az értelmezésükre, illetve az eljárási szabályokra;

4. az *analóg alkalmazás tilalma (lex stricta)* a törvényi szóhasználat értelmén túlmutató, a terhelt hátrányára történő jogalkalmazás tilalmát jelenti, amelytől meg kell különböztetni a törvényi tényállás megengedett és szükséges értelmezését.

A szabályozással kapcsolatba hozható egyik iskolapélda szerint a korábbi bírói gyakorlat a vezetésre képtelenséget 1,3 gramm/liter ezrelék véralkohol-koncentrációtól állapította meg, míg a vizsgált ügyben a gépkocsi vezetőjének szervezetében 1,1 gramm/liter ezrelék véralkohol-koncentráció volt, amikor közlekedési balesetet okozott. A bíróság ennek ellenére megállapította a vezetésre képtelenség tényét, de nem szegte meg a visszaható hatály tilalmát, mert a változás nem jogi értékelésen, hanem az orvosi biológiai kutatások legújabb eredményein alapult.⁵⁶

A visszaható hatály tilalmát a 2. § (1) és (2) bekezdései konkretizálják. Annak lényege nem merül ki a visszaható hatály tilalmában, hanem arról van szó, hogy az elkövetés és a döntés ideje közötti valamennyi törvényváltozással összefüggésben fel kell tárni, hogy melyik törvényt kell alkalmazni, aminek során az elkövetőt terhelő visszaható alkalmazás tilalma csupán az egyik szempont.⁵⁷ A (2) bekezdés 1969-ben került a törvénybe a tartós és a folytatólagos cselekmények egységes megítélhetősége céljából. A (3) bekezdés alkalmazásának fő területe az, amikor a büntetendőség teljesen megszűnt. A (4) bekezdés értelmében vett, bizonyos időre hatályos törvények azok, amelyeket valamilyen különleges körülmény miatt határozott időre hoztak (például: dömpingárok visszaszorítása céljából hozott uniós szabály⁵⁸, vagy törvények a második világháború alatt a hadigazdálkodásra áttérés során).⁵⁹ A szabályozás összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikkelyével.

A büntetőjogi üldözhetőség megszűnésének esetére a német *büntetőeljárási törvény*⁶⁰ 206/B. §-a (*Az eljárás megszüntetése törvényváltozás miatt*) az eljárás kötelező megszüntetési eseteként írja elő: „Ha megváltozik a cselek-

mény elkövetésekor hatályos büntetőtörvény a döntés előtt és egy bíróság előtt folyamatban lévő büntetőeljárásnak a tárgya egy olyan cselekmény, amely az addigi jog szerint büntetendő volt, az új jog szerint azonban már nem büntetendő, a bíróság az eljárást főtárgyaláson kívül végzéssel megszünteti. ...” Ez az eljárás bűncselekmény hiánya miatti kötelező megszüntetését jelenti.⁶¹

2.2. Az időbeli hatályra vonatkozó jogalkalmazási gyakorlat általában

Az elsőfokú bíróság helytelenül járt el, amikor az egyik vádlottra a régi és az új jogot együttesen alkalmazta. Ha a régi és az új jogot is figyelembe kell venni, mindkettő alapján összehasonlítást kell végezni és azt kell alkalmazni, amely a konkrét esetben a legenyhébb megítélését engedi.⁶² Ez a szigorú alternativitás követelménye, amelynek mindig eleget kell tenni.⁶³

Ha a döntés előtt megváltozik a cselekmény elkövetésekor hatályos törvény, akkor a perbíró a Btk. 2. § (3) bekezdése szerint meghozandó azon döntést, hogy melyik jog alkalmazandó, nem hagyhatja figyelmen kívül még abban az esetben sem, ha a régi és az új jog ugyanazt a büntetési tételt adja.⁶⁴

A büntetési tételkeret kiválasztásakor elengedhetetlen a kimerítő indokolás.⁶⁵

A legenyhébb törvény az, amely a konkrét eset átfogó értékelése alapján az elkövető számára a legkedvezőbb megítélést adja. Az összehasonlítás során kizárólag az anyagi jog vehető figyelembe, nem jön számításba az eljárásjog, mint például az indítvány szükségessége, változása. Az a legenyhébb törvény, amelynek következménye a büntetéssel fenyegetés megszűnése. A legenyhébb büntetéssel fenyegetettségétől is kedvezőbb az a helyzet, amelyben az elkövető elévülés miatt nem üldözhető.⁶⁶

Az elkövető kímélőbb megítélését engedő enyhébb jog feltárása alatt értik az elkövetéskori, az elbíráláskori és az azok közötti anyagi jogot a maga összességében: a Btk. Általános Részének előírásait (kísérlet, tettesség, részeség, büntethetőségi akadályok, jogkövetkezmények, felfüggesztési lehetőségek, enyhébb megítélést engedő büntetés-kiszabási esetkör stb.), de a Különös Részben található törvényi

tényállások egyes rendelkezéseit, illetve azok hiányát is (a „nagy mennyiség” meghatározása, üzletszerűség, erőszakosság, szervezettség, elkövetési magatartás milyensége, jogi értékek, amelyek ellen az elkövető támadása irányul stb.).⁶⁷ Vizsgálandó tehát az egész anyagi jogi helyzet, amelytől függ a megbüntetés lehetősége, fajtája és módja. Az eljárásjogi akadályokat nem lehet ez alatt érteni, míg az elévülés vegyes természetű.⁶⁸

A joggyakorlat által kimunkált fenti alapelvek általános jellegűek, alkalmazandók akkor is, ha az elbíráló bűncselekmény kerettényállásban meghatározott szabály megszegésében rejlik. Emellett kell figyelembe venni a kerettényállásból eredő további sajátosságokat.

2.3. Az időbeli hatályra vonatkozó jogirodalmi viták

A büntetőtörvény konkretizálása, értelmezése és alkalmazása során elsősorban nem egy végső összefoglalásról, hanem a törvény értelmének feltáráról van szó. A bíró az értelemmegragadással nem csak akkor konfrontálódik, amikor a cselekményt büntetőtörvény alapján büntetésre érdemesnek ítéli, hanem akkor is, amikor a Btk. 2. § (3) bekezdés alapján megállapítja: vajon a törvényváltozás eredményezett-e enyhítést. A bíró ugyanis nem csak a régi és az új törvény tartalmának absztrakt összehasonlításával állapítja meg, hogy a törvény enyhült-e, hanem a megváltozott törvényt is konkretizálnia kell és így kell eldöntenie, hogy az ügy vonatkozásában melyik törvény engedi meg a legenyhébb megítélést. Ez előfeltételezi, hogy a bíró mind a büntetésre érdemes cselekmény lényegét, mind a cselekmény befejezettsége után megváltozott büntetőnorma értelmi és alkalmazási területét kidolgozza és a döntést megalapozó egész jogi állapotot feltárja. Ennek során a *nullum crimen sine lege* alapelvnek megfelelően az egész garanciális tényállást, tehát a büntetendő és büntetlen magatartást elhatároló törvényi követelményeket meg kell vizsgálnia.⁶⁹

A Szövetségi Bíróság egyik korábbi álláspontja szerint ha az új törvény nem csak a büntetéssel fenyegetést, hanem magát a törvényi tényállást is megváltoztatta, akkor nincs jelentősége annak, hogy a bűncselekmény régi

törvényi tényállásban foglalt elemei az új törvényben megmaradtak-e, mert ekkor csupán a két törvény büntetéssel fenyegetése alapján kell vizsgálni az új jog szerinti enyhébb büntetés lehetőségét. Ugyanez érvényes akkor is, ha a korábban és a most hatályos törvény vizsgált magatartásra szóba jöhető törvényi tényállásai teljesen más elemeket fognak át és már nem állnak egymással belső összhangban. Ha az új törvény törvényi tényállása az enyhén kívül szigorúbb elemeket is tartalmaz, akkor ezeket az összehasonlítás során egyaránt figyelembe kell venni, tekintet nélkül arra, hogy a vizsgálandó bűncselekmény lényege megváltozott.⁷⁰

Az előbbi érveléseket a jogirodalom túlnyomó részben elutasítja azzal, hogy azok az egyidejű enyhítés és súlyosítás eseteiben kizárólag a büntetéssel fenyegetés megváltozását tekintik enyhülésnek és így vezetnek az enyhébb törvény alkalmazásához. Ezzel azonban a visszaható hatály tilalmát nem csupán jelentősen szűkítik, hanem egyidejűleg aláássák a védelmi funkcióját⁷¹, sőt ilyen esetben a bíróság megsérti az Alaptörvény 103. cikkely (2) bekezdését⁷². A *nulla poena* és *nullum crimen sine lege* alapelvekből következik a visszaható hatály tilalma, de nem csupán a büntetéssel fenyegetés, hanem a magatartási norma vonatkozásában is, mert a visszaható hatály tilalmának rációja éppen abban rejlik, hogy senki nem köteles magát nem létező normához igazítani. Az alaptörvény 103. cikkely (2) bekezdésében, illetve a Btk. 1. §-ában rögzített garanciát nem lehet megkerülni azzal, hogy a Btk. 2. § (3) bekezdésén keresztül az új magatartási követelményeket tartalmazó törvény csak azért hat vissza, mert büntetéssel fenyegetése enyhébb lett. A törvényi tényállás megszegése az elsődleges, a büntetéssel fenyegetések és a büntetés is ahhoz kötődnek. A büntetéssel fenyegetést nem lehet az azt megalapozó, büntetést maga után vonó magatartástól elkülönítetten kezelni. Ha a bűncselekmény tényállási elemei a cselekmény befejezése után, de a döntés meghozatala előtt megváltoznak, akkor a törvényt módosulás a 2. § (3) bekezdése alapján visszahat a cselekmény idejére.⁷³

2.4. A kerettényállások és generálklauzulák problematikája

Az 1945-ig működött Birodalmi Bíróság a Btk. időbeli hatályához kapcsolódóan a formális büntetőtörvény fogalmából indult ki és álláspontja szerint a 2. §-a értelmében vett *törvény* alatt kizárólag a büntetőtörvény értendő, ami nem más mint a Btk. alkalmazandó előírásainak összessége, az Általános Részt is bele értve. Nem vette azonban figyelembe az azon kívüli előírásokat, mint a keretszabályozást kitöltő törvényt. Így például az akkori Btk. 289. §-hoz kapcsolódóan a törvényi, bérbeadót megillető zálogjog változását nem vette figyelembe azzal az indokolással, hogy a változás nem büntetőjogi, hanem civiljogi természetű. A büntetőjogon kívüli kitöltő normák változását ugyanígy nem tekintette a büntető kerettényállás megváltozásának, hanem magát a büntetőtörvényi rendelkezést változatlanak tekintette.

Ettől csupán a második világháború után tért el a Szövetségi Bíróság, kimondva, hogy törvény alatt kell érteni a büntetést meghatározó egész jogi állapotot, vagyis a büntetőelőírást kitöltő keretszabályozást is. Az 1965. január 8-án meghozott ítéletében⁷⁴ alapelvei szinten rögzítette, hogy a blankettatörvényekhez kapcsolódóan a törvények Btk. 2. § (3) bekezdésének értelmében vett különbözősége abban az esetben is fennáll, ha csupán a kitöltő rendelkezések változtak meg. Indokai szerint a szankciós norma éppen a kitöltő norma által lesz büntetőtörvény, mert egyébként a blanketta büntetőfenyegetés hatástalan lenne: a kitöltő normák változásával tehát magának a büntetőtörvénynek egy fontos eleme változik meg.

A jogirodalom szerint mégis megvan annak a létjogosultsága, hogy a törvényalkotó a Btk. 2. § (3) bekezdésében nem a *jog*, hanem a *törvény* szót használja, amivel egyértelművé teszi, hogy az előírás a *lex scripta* változásaira korlátozódik, úgyhogy a jogalkalmazás álláspontjának változása nem tekinthető e szerinti jogváltozásnak. A Btk. 2. § (3) bekezdése értelmében vett, büntetést megalapozó egész jogi állapot kibontása a bírói normakonkretizálás során történik, ugyanis az általános normaértelmezés alapelveit kell követni annak megítélésakor, hogy a törvényváltozás a büntetőtörvény enyhüléséhez vezetett-e.⁷⁵

A Szövetségi Bíróság ma is azt az álláspontot képviseli, hogy a Btk.-ban blankettanormaként megfogalmazott adócsalás törvényi tényállását kitöltő adójogot a büntetőjogi megítélés szempontjából a büntetőtörvény részének kell tekinteni, és ezért a változása esetében a Btk. 2. § (4) bekezdése szerinti, bizonyos időre hatályos jogot fel kell tární.⁷⁶ A Btk. 2. § (3) bekezdés értelmében vett jogváltozásnak kell tekinteni a blankettatörvényeket kitöltő normák megváltozását is. Az adófizetési kötelezettséggel érintett időre a blankettakitöltő normák határozott időre hatályos törvények. Megváltozásuk esetén a korábbi időre az addigi formájukban léteznek, az azutáni időre azonban nem tartalmaznak olyan adóigényt, amelyhez adócsalás kapcsolódhatna. Az azt megelőző időre fizetendő adó elvonása vonatkozásában azonban változatlanul büntetéssel fenyegetnek.⁷⁷

Ugyanezt az álláspontot képviseli az adó- és vámügyekben végső fokon eljáró Szövetségi Pénzügyi Bíróság is, amely például kimondta: a blankettatörvényeket kitöltő normák megváltozása a Btk. 2. § (3) bekezdése szerinti jogváltozást jelent, így a Btk. 2. § (4) bekezdése szerint 1997. január 1-től nem alkalmazható a vagyoadó törvény, az azt megelőző időre azonban változatlanul hatályos.⁷⁸

A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint is a meghatározottság alapelve nem tiltja meg a jogalkotónak a generálklauzulák és a határozatlan jogi fogalmak alkalmazását; a felhatalmazás tartalmának, céljának és terjedelmének pontosabb meghatározása céljából más normaalkotók jogi aktusai igénybe vehetők. Az utalások gyakori és szükséges jogalkotói módszerek, de követelmény, hogy az utaló norma kielégítően kifejezésre juttassa: melyik előírás alkalmazandó és a norma címzettje számára szabályszerű megjelentetés útján megismerhetőnek kell lennie. A dinamikus utalások sem kizártak, de a vizsgálatára az egyedi esetben szigorúbb követelményeket kell állítani. Megengedett az Európai Unió normáira utalás is. Jóllehet az uniós jog és a tagállamok nemzeti joga két különböző jogrendet képviselnek, azok azonban sokféleképpen fonódnak össze, ami miatt az uniós jogra utalás nem ítéltető meg a nemzeti jogra utalástól eltérő módon.⁷⁹

Napjainkban a blanketták és generálklauzulák alkalmazásával összefüggésben a jogiro-

dalom és a jogalkalmazás is utal arra, hogy a büntetőjognak és elsősorban az azt kitöltő normáknak gyakran változó ténybeli és gazdasági körülményekhez kell igazodniuk. Ma már több, időben tartós szabály létezik (például: törvények a versenykorlátozás és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról⁸⁰, kereskedelmi törvénykönyv⁸¹), de problémaként jelentkezik a kitöltő szabályok változásának büntetőjogi megítélése.⁸² Ez a kérdés különös jelentőséget kapott azzal, hogy a nemzeti büntető- és szabálysértési előírások gyakran utalnak uniós technikai szabályokra, amelyek folyamatosan változnak. Annak van jelentősége, hogy az utalással érintett szabály mind az elkövetéskor, mind a megítéléskor létezett, míg nincs annak jelentősége, hogy a közbeneső időben nem létezett.⁸³ Ugyanez vonatkozik a kartell-megállapodásokra⁸⁴, de az Európai Unió rendeletére is⁸⁵.

A blanketta-büntetőjoghoz kapcsolódó álláspontok – ma már – megegyeznek abban, hogy a büntetőjogon kívüli kitöltő normák megváltozása vagy megszűnése a büntetőjogi felelősség megítélésekor figyelembe veendő körülmény, sőt a kitöltő normát a büntetőtörvényi tényállás részének kell tekinteni és figyelembe kell venni a Btk. időbeli hatályához kapcsolódóan az alkalmazandó jog feltárásakor.⁸⁶

2.5. Kitekintés a szabálysértési jogra

Németországban a büntető- és a szabálysértési jog különös hasonlóságáról van szó, mert a szabálysértési törvény⁸⁷ számtalan esetben utal vissza a Btk.-ra, továbbá a 46. § (1) bekezdése szerint eltérő rendelkezés hiányában a büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni. A német szabálysértési törvény is tartalmaz kerettényállásokat⁸⁸, de tartalmaznak ilyeneket az egyéb speciális életterületeket rendező jogszabályok is, ugyanis a törvényhozó nem mindegyik szabálysértést foglalta bele a szabálysértési törvénybe, hanem nagy részüket beágyazta az egyes szabályozási területekbe (például az építészeti törvényben és a vadászati törvényben található meg a kapcsolódó szabálysértések, míg a közlekedési szabálysértések a közlekedésigazgatási jogszabályokban lelhetőek meg)⁸⁹.

A szabálysértési jogkövetkezmény és a büntetőjogi büntetés esetén az elkövető részére

egyaránt biztosítani kell a jogállami eljárást azért, hogy védjék őt az állami önkénytől és ezzel biztosítsák a jogbiztonságot és a jog átláthatóságát. A szabálysértési törvény 4. §-a a Btk. 2. §-ával – lényegét tekintve – teljes egészében megegyező rendelkezéseket tartalmaz az időbeli hatályra. Az eltérések kizárólag a szabálysértések jellegzetességeiből adódnak:

„4. § Időbeli hatály

(1) A pénzbírságot a cselekmény idején hatályos törvény szerint kell kiszabni.

(2) Ha a pénzbírsággal fenyegetés megváltozik a cselekmény elkövetése alatt, azt a törvényt kell alkalmazni, amely a cselekmény bevezettségkor hatályos.

(3) Ha a cselekmény bevezettségkor hatályos törvényt a döntés meghozatala előtt megváltoztatják, a legenyhébb törvényt kell alkalmazni.

(4) Egy törvényt, amely kizárólag egy bizonyos időre hatályos, akkor is alkalmazni kell a cselekményekre, amelyeket a hatálya alatt követtek el, ha hatályon kívül helyezték. Ez nem irányadó, ha törvény mást határoz meg. ...”

Az értelmezés és alkalmazás során a büntetőjog elveit veszi figyelembe a jogirodalom⁹⁰ és a jogalkalmazás⁹¹, de tekintettel a szabálysértési jog sajátosságaira. Kiemelik, hogy különös jelentősége van az Alaptörvény 103. cikkely (2) bekezdéséből levezethető visszaható hatály tilalmának, amellyel a szabálysértési pénzbírságok visszaható hatályú kiszabhatóságának és szigorodásuk visszaható hatályú alkalmazásának tilalma alapvető szinten testesül meg.⁹² Visszaható hatályról van szó, ha az elkövetés után szabálysértési tényállást megfogalmazó törvényt hoztak, vagy módosítottak. A 4. § (1) bekezdésének fő tézise az, hogy az elkövetés utáni törvény az elkövető terhére nem hathat ki. A (2) bekezdés alapján a tartós és folytonos szabálysértésekre a bevezettségkor hatályos törvényt kell alkalmazni. A (3) bekezdés adja meg a klasszikus értelemben vett visszaható hatály tilalmát, amely megjelenik a szankció megváltoztatásában, és a cselekmény üldözendőségének, illetve az addigi törvény teljes megszűnésében. A legproblematisabb a törvényi tényállás átalakítása, amikor a korábbi és a későbbi tényállás elemeinek összehasonlításával kell eldönteni, hogy gyakorlatilag ugyanazon üldözendő magatartásról van-e szó. A

kérdést akkor lehet igenlően megválaszolni, ha a régi előírás magatartástípusa az új előírással változatlan maradt, tehát szavatolt a büntettség kontinuitása, aminek hiánya esetén a régi előírás utódszabályozás nélkül megszűntnek tekintendő és az új a visszaható hatály tilalma miatt nem alkalmazható. Ezek az elvek megfelelően alkalmazandók keretdiszpozícióban megfogalmazott szabálysértések esetén is.

3. Összehasonlítás

3.1. Azonosságok

Mind a magyar, mind a német Btk. kiemelt jelentőséget tulajdonít a törvényesség elvének és az időbeli hatályra vonatkozó szabályozásuk lényege is ugyanaz, vagyis az elkövetéskori jog alkalmazásának elsőbbsége, de az elkövetés utáni jogváltozás esetére a terhelte enyhébb jog alkalmazásának előírásával. A részletszabályokban található azonban eltérések is. A magyar és a német Btk.-ban is gyakran fordulnak elő kerettényállások és az alkalmazási területeik is nagyjából azonosak. Ennek megfelelően mindkét országban viszonylag nagy számban léteznek büntető keretszabályt kitöltő jogszabályok. Az időbeli hatályhoz kapcsolódóan mindkét ország Btk.-ja a *törvény* szót használja, amit azonban egyik országban sem szó szerint értelmeznek, hanem alatta értik az egyéb jogszabályokat is, de nem értik alatta a jogalkalmazás álláspontjának megváltozását.

A terhelte legkedvezőbb jog feltárása során mind a német, mind a magyar szabályozás, illetve bírói gyakorlat szerint:

- a régi és az új törvény valamennyi szóba jöhető rendelkezését figyelembe kell venni és így kell eldönteni, hogy összehatásában melyik kedvezőbb és a bűncselekmény szabálysértéssé válása mindig enyhülést jelent⁹³, de
- nem megengedett a régi és az új törvény együttes, vagy kombinatív alkalmazása, így például nem lehet a cselekményt a régi törvény szerint minősíteni és a büntetést az új törvény alapján kiszabni⁹⁴;
- az elbírálás időpontja a jogerős ügydöntő határozat meghozatala és az elsőfokú ítélet meghozatala után a másodfokú

bíróságnak is alkalmaznia kell az új törvényt⁹⁵;

- a bíróságnak a határozatában számot kell adnia arról, hogy melyik időpontban hatályos rendelkezéseket alkalmazta⁹⁶.

Az előbbi általános elvek a kerettényállások esetében is megfelelően alkalmazandók, míg kifejezetten azokhoz kapcsolódó egyezőség például az, hogy

- alkalmazásuk nem sérti a jogbiztonság követelményét⁹⁷ és
- nem sérül a *nullum crimen sine lege* elve, ha a jogalkotó az elkövetési magatartás pontos meghatározását a jogalkalmazóra bízta⁹⁸.

Magyarországon a büntetőjog és a szabálysértési jog jelen tanulmányban tárgyalt problematikával kapcsolatos alapelvei azonosak és ugyanígy van ez Németországban is.

3.2. Eltérések

Mindkét országban nagy számban léteznek büntető keretszabályt kitöltő jogszabályok. Magyarországon azonban a büntetőszabályok kizárólag a Btk.-ban találhatóak, míg a német jogban a gazdasági bűncselekmények csak kisebb részben a Btk.-ban, nagyobb részben a speciális törvényekben találhatóak⁹⁹: ezek együtt képezik a gazdasági büntetőjog tárgyát. A német szabályozás ugyanis abból indul ki, hogy a gazdasági bűncselekmények a sokszínűségük miatt a Btk.-ban történő elhelyezésük esetén szerkezeti és rendszerbeli problémákat okoznának, továbbá bizonyos gazdasági deliktumok a háttérnormák nélkül nem értelmezhetők, valamint a büntetőelőírás sokszor szervesen tartozik a mögöttes normák rendszerébe.¹⁰⁰

Nem kifejezetten a kerettényállásokra vonatkozó, de esetükben is vonatkozó eltérés az, hogy a német Btk. 2. § (3) bekezdése a legenyhébb büntetőtörvény alkalmazásának elvét tartalmazza, amely az elkövetés és a döntés idején hatályos törvény között hatályban volt további törvény(ek) figyelembe vételét is megköveteli (ugyanazt írta elő a Csemegi-kódex 2. §-a is), míg hazánk büntetőjogában – az 1950. évi II. törvény óta jelenleg is – kizárólag az elkövetési és a döntéshozatalkori jog összevetésének van helye.^{101, 102}

A némettel szemben a magyar Btk. nem tartalmaz szabályt a határozott időre hatályos jogszabályokra, amelyek a magyar jogban nem is jellemzőek¹⁰³. Ennek hazánkban nincs jelentős irodalma, míg – a számottevőnek nem tekinthető bírói gyakorlat – a problematikát a német Btk. 2. § (4) bekezdésében szabályozott módon oldotta meg: a határozott időtartamra alkotott keretkitöltő jogszabályoknak tartalmi eleme, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak nem akadálya az, ha a keretkitöltő jogszabály az elbírálást megelőzően hatályát veszti. Ezért ha a határozott időre szóló kötelezettség vagy tilalom az elbíráláskor már nem áll fenn, a visszaható hatály kérdése fel sem merülhet.¹⁰⁴

Németországban a Birodalmi Bíróság a büntetőjogon kívüli kitöltő normák változását nem tekintette a büntető kerettényállás megváltozásának, hanem magát a büntetőtörvényi rendelkezést változatlanul tekintette és a Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezést nem alkalmazta. Ugyanezt a gyakorlatot követte a Magyar Királyi Curia is. A változás mindkét országban a második világháború után következett be, ami Németországban volt mélyrehatóbb, mert ott a *törvény* alatt értik a büntetést meghatározó egész jogi állapotot, vagyis a büntetőelőírást kitöltő szabályozást is, aminek megváltozása a büntetőjogi felelősség megítélésakor teljeskörűen figyelembe veendő körülmény, sőt a kitöltő normát a büntetőtörvényi tényállás részének tekintik és figyelembe veszik a Btk. időbeli hatályához kapcsolódóan az alkalmazandó jog feltárásakor.

Ezzel szemben az 1/1999. BJE által meghatározott magyar jogalkalmazás a büntető keretdiszpozíciót kitöltő jogszabályban előírt kötelezettségnek kizárólag a megszüntetését vagy a tilalom feloldását tekinti az addigi büntetőjogi védelem megszűnésének, egyebekben a kitöltő normák megváltozásának érdemi jelentőséget nem tulajdonít. A hazai jogirodalmi álláspont szerint a BJE a büntető rendelkezést kitöltő államigazgatási normát nem teszi azonossá a büntetőjogi normával és ezért annak megváltozása nem vonja maga után a Btk. visszaható hatályú alkalmazását. A büntetőjogi védelem tárgya az államigazgatási norma betartásához fűződő érdek és ez a védelem akkor szűnne meg, ha a büntetőtörvényi tényállás nem rendelné büntetni a más jogági

norma megsértését. A kitöltő norma tartalmi módosulásai a büntetőjogi védelem körét nem érintik. Ha azonban a kitöltő norma az adott életviszony szabályozásából kivonul, akkor a büntetőjogi védelem is feleslegessé válik. Így például a KRESZ-ben a sebességhatárok módosulása csak kisebb mértékű változást jelent, amely nem érinti a büntetőjogszabályok rendeltetését, hogy a közlekedési szabályok megtartását védeni kell, ezért az ilyen jellegű változás a büntetőjogi védelem körét nem módosítja.¹⁰⁵

Jegyzetek

1 Fayer László: A magyar büntetőjog kézikönyve, első kötet. Franklin-Társulat, Budapest 1900. 129-131. o.

2 Büntető Jog Tára LXIV. 32. In: Angyal Pál – Degré Miklós: Anyagi és alakai büntetőjog, I. kötet. Büntügyi Szemle Pécs 1917. 2. o.

3 A törvényességről részletesebben: Kónya István (szerk. és szerző): Magyar Büntetőjog Kommentár a gyakorlat számára. 3. kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2017. 1-3. o.; Gellér Balázs: Büntetőjog I. Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012. 89-124. o.; Karsai Krisztina (szerk. és szerző): Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó, Budapest 2013. 29-31. o.

4 A két alapelvről: Nagy Ferenc: A nullum crimen / nulla poena sine lege alapelvről. Magyar Jog 1995/5., 257-270. o.; a két alapelv és az alkotmány kérdésköréről: Nagy Ferenc: Az anyagi büntetőjog és az alkotmány. Acta Universitatis Szegediensis, 1996. 79-95. o., <http://acta.bibl.u-szeged.hu/6824/> (A tanulmányban felhasznált valamennyi hivatkozás internetről letöltésének ideje: 2018.12.10.)

5 Bárd Károly: A büntető törvények visszamenőleges hatályának tilalma. Az Egyezmény 7. cikke. Acta Humana 1992/6-7. 99-101. o.

6 Például: Faragóné Takács Katalin: Az új törvény visszaható hatályának alkalmazási problémái. Ügyészek Lapja 2002. 3. sz. 5-19. o.

7 Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.2.446/1999/8.

8 Például: Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.2.446/1999/8.

9 Lamm Vanda, Peschka Vilmos (főszerkesztők): Jogi Lexikon. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 1999. 333. o.

10 Vannak azonban bűncselekmények, amelyek a három főcsoport egyikébe sem sorolhatók. Például: személyes adattal visszaélés, Kúria Bfv.II.698/2015/8.; műemlék megrongálása, Kúria Bfv.III.707/2012/9.; haditechnikai termékkel visszaélés, Fővárosi Ítéltábla Bf.201/2011/7.; lőfegyverrel vagy löszerezellel visszaélés, Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.108/2008/5., Bfv.II.885/2007/5.; közérdekű adattal visszaélés, Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.792/2007/6.; zugírászat, Fővárosi Ítéltábla Bhar.98/2015/5.; hulladékgazdálkodás rendjének megsértése, Kúria Bfv.III.478/2012/6. Vannak olyan bűncselekmények is, amelyeknek csak bizonyos változata kerettényállás; például: állatkínzás, Legfelsőbb Bíróság Bfv.I.1180/2010/5., Bfv.II.765/2006/5.

11 A kerettényállásokról például: Wiener A. Imre: Kerettényállások és büntetőjogi garanciák. Acta Universitatis Szegediensis, 1992. 615-629. o., <http://acta.bibl.u-szeged.hu/6744/>

12 Angyal Pál: Adócsalás. Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest 1930. 64-65. o.

13 Fülöp Ágnes: Közlekedési büntetőjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2001. 55-57. o.

14 Például: 1920. évi XXXIV. törvénycikk a vagyonátruházási illetékekről, amelynek 61. §-a szabályozta a kapcsolódó adócsalást; 1921. évi XXXIX. törvénycikk az őrlési és forgalmi adóról, amelynek 64. §-a szabályozta a kapcsolódó adócsalást; 1922. évi XXII. törvénycikk a házadóról és a fényüzési lakásadóról, 1925. évi XLVIII. törvénycikk a rokkantellátási adóról, előbbi 27-30. §-ai, utóbbi 12-13. §-ai tartalmazták a kapcsolódó büntetőrendelkezéseket.

15 Lásd: 99. és 100. lábjegyzetek.

16 Angyal Pál: A magyar büntetőjog kézikönyve, 18. kötet. Széchenyi Irodalmi és Művészeti R.-T., Budapest 1941. 105-106. o.

17 16. lábjegyzet 142. o.

18 Curia C. 1504/917. In: Acél András: Járásbírói alaki és anyagi büntetőjog. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest 1938. 1-2. o.

19 Büntető Jog Tára Bj. LXXV. 43. In: 18. lábjegyzet 2. o.

20 Curia C. 3521/921. In: 18. lábjegyzet 2. o.

21 Horgosi György: Árdragító és közellátás elleni bűncselekmények. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1960. 12. o.

22 Wiener A. Imre: Gazdasági bűncselekmények. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986. 118. o.

23 21. lábjegyzet 79-81. o.; 22. lábjegyzet 119. o.

24 A Legfelsőbb Bíróság tévesnek találta a megyei bíróságnak azt az álláspontját, hogy a terheltek saját területükről fa kivágását megvalósító cselekménye nem büntethető amiatt, hogy az elkövetés után a rendelet megváltozásának következtében a fa kivágása már nem engedélyköteles. Indokai szerint a közellátás elleni bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések olyan kerettörvények, amelyeket közelebbi tartalommal a gazdasági élet időszakos követelményeinek megfelelő rendeletek töltenek meg. Az a követelmény, hogy az idevont cselekmények köre szűkül és ennek folytán valamely tiltott cselekmény utóbb megengedetté válik, ez a tilalom fennállása alatt annak megszegésével elkövetett cselekmény büntethetőségét nem szünteti meg. BJD 3. Büntetőjogi Döntvénytár. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1964. 8. o.

25 11. lábjegyzet 619. o.

26 A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1962. 45. o.

27 22. lábjegyzet 119. o.

28 Például: Tokaji Géza: Magyar Büntetőjog általános rész. BM Könyvkiadó, Budapest 1980. 71. o.

29 Például: Moldoványi György: A Büntető Törvénykönyv magyarázata, első kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986. 18. o.

30 Például: Földvári József: Magyar Büntetőjog Általános Rész. OSIRIS Kiadó, Budapest 1997. 66-67. o.; Lassó Gábor: A Büntető Törvénykönyv magyarázata 1. KJK-Kerszöv, Budapest 2004. 36-37. o.; Molnár Gábor: Gazdasági Bűncselekmények. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 19-22. o.; 3. lábjegyzet Kónya: i.m. 6. o., Gellér: i.m. 150-151. o., Karsai: i.m. 32-35. o.

31 BH1988. 382.

32 24. lábjegyzet.

33 BH1992. 445.

34 13. lábjegyzet 58. o.

35 Például: 3. lábjegyzet Kónya: i.m. 6. o., Gellér: i.m. 150-

151. o., Karsai: i.m. 35. o.
 36 9/1992. (I. 30.) AB határozat, Indokolás V.4.
 37 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV.1.
 38 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás IV.5.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás III.1.
 39 Például: Kúria Bfv.III.707/2012/9., Bfv.II.831/2014/5.,
 40 Kúria Bfv.III.224/2012/15.
 41 Bfv.X.2.446/1998/8.
 42 Bfv.II.892/2007/5.
 43 Bfv.III.2.306/2002/6.
 44 Bfv.II.27/2009/12., EBH2009. 2035.
 45 Bfv.II.50/2013/7., Bfv.III.58/2013/8.
 46 Bfv.II.831/2014/5.
 47 Bfv.II.698/2015/8.
 48 Fővárosi Ítéletábrla Bf.115/2016/8.
 49 Például: 172. §: tiltott prostitúció; 183. §: lőfegyverrel kapcsolatos szabálysértés; 200. §: szeszital-árúsítás tilalmának megszegése; 206. §: minősített adat biztonságának megsértése; 219. §: a közúti közlekedés rendjének megzavarása.
 50 Kincses Ildikó, Kántás Péter: A szabálysértési jog. Complex Kiadó, Budapest 2006. 45-46. o.
 51 Bisztriczki László, Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2017. 46. o.
 52 Az eredeti törvényszöveg:
[https://de.wikisource.org/wiki/Strafgesetzbuch_für_das_Deutsche_Reich_\(1871\)#.C2.A7._353](https://de.wikisource.org/wiki/Strafgesetzbuch_für_das_Deutsche_Reich_(1871)#.C2.A7._353)
 53 A német Btk. története például: Weigend, Thomas: Strafgesetzbuch Leipziger Kommentar, 1. kötet. 12. kiadás. De Gruyter Recht, Berlin 2007. 14-21. o.
 54 A hatályos német Btk. elérhető: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BjNR001270871.html>
 55 Grundgesetz, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BjNR000010949.html>
 56 Hoffmann-Holland, Klaus: Strafrecht Allgemeiner Teil. 3. kiadás, Mohr Siebeck, Tübingen 2015. 8-13. o.
 57 Jakobs, Günther: Strafrecht Allgemeiner Teil Die Grundlagen und die Zurechnungslehre Lehrbuch. Walter de Gruyter, Berlin 1983. 76-78. o.
 58 Például az Európai Bizottságnak a Kínából származó, gépjárművek gumikerékbelső piacrabló árainak visszaszorítása céljából hozott rendelete (2018. 05. 04.), amelynek 4. cikkelye meghatározta, hogy az 1. cikkely a hatályba lépése utáni hat hónapig hatályos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0683&from=DA>
 59 53. lábjegyzet Dannecker, Gerhard 370-375. o.
 60 Strafprozeßordnung (StPO), <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/BjNR006290950.html>
 61 53. lábjegyzet Dannecker 365-366. o.
 62 4 StR 357/00, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 63 2 StR 287/03, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 64 3 StR 367/00, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 65 2 StR 274/11, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 66 2 StR 122/05, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 67 5 StR 160/03, <http://juris.bundesgerichtshof.de>
 68 53. lábjegyzet Dannecker 330-342. o.
 69 Mazurek, Per: Zum Rückwirkungsgebot gemäß § 2 Abs. 3 StGB. JuristenZeitung 1976/8, 234. o.
 70 A problematika lényegére: Mazurek: i.m. 234. o.
 71 Tiedemann, Klaus: Der Wechsel von Strafnormen und die Rechtssprechung des Bundesgerichtshofes. JuristenZeitung 1975/22, 692-694. o.
 72 Montenbruck, Axel: Strafrahmen und Strafzumessung. Duncker & Humblot, Berlin 1983. 43-44. o.
 73 Mazurek: i.m. 234-235. o.
 74 2 StR 49/64, BGHSt 20, 177-184.
 75 A jogi gondolkodás átalakulásáról: Mazurek: i.m. 233-234. o.
 76 3 StR 373/86, BGHSt 34, 272-295.
 77 5 StR 395/01, BGHSt 47, 138.
 78 II R 25/99, BFHE 191, 240-247.
 79 2 BvR 871/04, 2 BvR 871/04 – Rn. (1-75)
 80 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundesgesetzblatt (BGBl) 2013 I, 1750; Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl 2010 I, 254.
 81 Handelsgesetzbuch, BGBl 2018 I, 1102.
 82 Achenbach, Hans – Raniseck, Andreas – Rönau, Thomas (szerk.): Handbuch Wirtschaftsstrafrecht. 4. kiadás, C.F. Müller, Heidelberg 2015
 83 2 BvR 1491/87, 2 BvR 1492/87, BVerfGE 81, 132-138,
 84 KRB 20/12, BGHSt 58, 158-184.
 85 53. lábjegyzet Dannecker 364-365. o.
 86 Tiedemann, Klaus: Wirtschaftsstrafrecht. 5. kiadás, Verlag Franz Vahlen, München 2017. 121. o.
 87 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, BGBl 1987 I, 602.
 88 Például: 112. §: jogalkotó szerv házirendjének megsértése; 120. §: tiltott prostitúció.
 89 Például a 99. lábjegyzetben említett mindegyik törvény tartalmaz szabálysértési kerettényállásokat, avagy a német KRESZ (Straßenverkehrs-Ordnung – StVO –, BGBl 2013 I 367) 49. §-a tartalmazza a közúti közlekedési szabálysértéseket.
 90 Például: BLAUE, Annabell: Die Zeitweiligkeit des Rechts – Das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot und die lex mitior-Regel. ZJS, 371-377. o., <http://zjs-online.com>
 91 Rogall, Klaus (Hg.): Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 5. kiadás, Verlag C. H. Beck oHG, München 2018, 112-125. o.
 92 NOAK, Torsten: Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht 1, Ahndungsvoraussetzungen. ZJS, 175-183. o., <http://www.zjs-online.com>
 93 Magyaró.: BJD 1085., BJD 8422., BH1997. 509., BH2001. 159., BH2010. 236., BH2011. 54., BH2016. 229., BH2017. 283., EBD2015. B.24., HGY 1101. Némoto.: 2 StR 545/01, 4 StR 357/00, 2 StR 122/05, 5 StR 160/03.
 94 Magyaró.: BJD 8424., BH1994. 117., BH2004. 304., HGY 925. Némoto.: 5 StR 642/94, 2 StR 287/03, 3 StR 485/10.
 95 Magyaró.: BH2005. 88., BH2014. 129., Kúria Bfv. III.58/2013/8. Némoto.: 53. lábjegyzet Dannecker 365-366. o.
 96 Magyaró.: BH2005. 377. Némoto.: 2 StR 274/11, 3 StR 203/01.
 97 Magyaró.: 36-40., Némoto.: 79. lábjegyzet.
 98 Magyaró.: Kúria Bfv.II.831/2014/5. Némoto.: 56. lábjegyzet.
 99 Például: az állami bevételek biztosítását előíró törvény 369-384/A. §-ai tartalmazzák a büntető- és szabálysértési előírásokat, amelyek közül a 370. § az adócsalás (Abgabenordnung, BGBl 2002 I, 3866); a részvénytársaságokról szóló törvény 399-408. §-ai adják meg a büntető- és szabálysértési előírásokat, például a 404. § a titoktartási kötelezettség megszegése (Aktiengesetz, BGBl 1965 I, 1089); a tőzsdéről szóló törvény 49. §-a rendeli büntetni a tőzsdéi spekulációra felhívást, míg az 50. §-a határozza meg a szabálysértéseket (Börsengesetz, BGBl 2007 I, 1330).
 100 Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002. 35-36. o.
 101 EBD2015. B.21.
 102 Ez alóli kivétel, amikor a cselekmény éppen a közbenső

törvény alapján nem volt bűncselekmény, de akkor annak megállapíthatóságát a nullum crimen sine lege alapelv zárja ki.

103 Például: 1993. évi LXXI. törvény.

104 1/1999. BJT, BH1998. 409., Kúria Bfv.II.50/2013/7., Bfv. III/58/2013/8.

105 13. lábjegyzet 60-62. o.

Dr. Szilágyi Dániel

PhD hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A sérülékeny csoportok oktatáshoz való joga az európai jogvédelmi rendszerekben*

1. Bevezetés

Egy sérülékenységgel foglalkozó tanulmány érthetőségéhez elengedhetetlenül szükséges az általunk alkalmazott sérülékenységfogalom gondos konceptualizációja. A sérülékenység kategóriájának ugyanis a jog- és társadalomtudományok (különös tekintettel a szociológiára és a bioetikára) irodalmában, államok és nemzetközi szervezetek jogforrásaiban és szakpolitikai dokumentumaiban, az emberi jogok nemzetközi védelmét biztosítani hivatott dokumentumokban, illetve az ezeket alkalmazó bírói fórumok gyakorlatában számos eltérő értelmezését találjuk. Ha vizsgálódásunk körét leszűkítve kizárólag a fogalom jogi dimenziójával kívánunk foglalkozni, akkor sem kerülhetjük el, hogy több – sokak szerint egymásnak kibékíthetetlenül ellentmondó – sérülékenységgel szembeni koncepció közül kelljen egyet kiválasztanunk.

Így egyfelől a kritikai elmélet képviselői – például a fogalom kidolgozásában kulcsszerepet játszó Martha Anderson Fineman, Anna Grear vagy Morgan Cloud – megközelítésében a sérülékenység egy olyan egyetemes kategória, amely testi minőségünkől fakadóan

mindannyiunkat érint: az emberi fizikalitás ugyanis elkerülhetetlenül együtt jár a sérelem különböző formáinak – így többek között betegségeknek, baleseteknek, természeti csapásoknak, gazdasági nehézségeknek – való állandó kitettséggel. Ez a megközelítés, bár elismeri azt, hogy a sérülékenység a társadalom egyes tagjait – eltérő testi minőségükből, valamint társadalmi-gazdasági pozíciójukból fakadóan – különböző módon és mértékben érinti, ugyanakkor elveti a sérülékenység egyes tulajdonságokhoz, identitásokhoz kötését és annak a társadalom egyes „különös védelmet igénylő” csoportjaira való korlátozását.¹

E megközelítéssel szemben az európai alapjogvédelem területén – elsősorban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és az Európai Szociális Kartában foglalt jogok betartását vizsgáló Szociális Jogok Európai Bizottsága gyakorlatában, valamint az Európa Tanács és az Európai Unió egyes jogforrásaiban – a sérülékenységnek egy másik olvasata jelenik meg, amelynek alanyai a társadalom egyes (többé-kevésbé körülhatárolható) csoportjai, illetve azok tagjai.² Ebben az értelmezésben – amely sok hasonlóságot mutat a „védett tulajdonságok” antidiszkriminációs jogban kidolgozott kategóriájával, ugyanakkor tágabb annál – a sérülékenység abból fakad, hogy bizonyos népességcsoportok tagjai, valamely státuszuknál vagy identitásuknál fogva sok esetben a társadalom más tagjaihoz képest jóval nehezebbnek találják jogaik érvényre juttatását. A jogérvényesítés nehézsége alatt nem csupán a bírósági, illetve hatósági jogalkalmazás egyszeri hiányosságait, esetleges elfogultságait kell érteni: a sérülékenység sok esetben az érintett csoportok tagjai által elszenvedett olyan rendszerszintű sérelmek formájában manifesztálódik, amelyek orvoslása az állam részéről átfogóbb (stratégiai) fellépést tenne szükségessé.³ Az EJEB gyakorlatában e sérelmek két főbb típusát látjuk megjelenni: a társadalmi erőforrások nem megfelelő elosztását ('maldistribution'), ami a csoport tagjai számára anyagi deprivációt és szociális hátrányokat eredményez, valamint a csoport el nem ismerését ('misrecognition'), melynek következtében a csoporthoz tartozókat előítéletek sújtják és megbélyegzésnek vannak kitéve. (Bár a sérelmek e két esetköre szorosan összefügg, az

* A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: uő. (szerk.) Közszolgáltatások megszerzése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus, Budapest, 2016, 25–37. o.

EJEB egy csoport sérülékenységeinek megállapításakor jellemzően a sérelmek egyik körére fókuszál, kevésbé vizsgálva a két típus összefüggéseit.)⁴

A sérülékenység felismerése tehát elsősorban azért jelentős, mivel olyan célzott megközelítések kidolgozását teszi lehetővé, amelyek hozzásegíthetik az érintett társadalmi csoportok tagjait jogaik hatékonyabb érvényesítéséhez. Kérdés ugyanakkor az, hogy miként határozhatjuk meg a sérülékenyek tekinthető csoportok körét. Az európai alapjogvédelem rendszerének egyes forrásait szemügyre véve utalásokat találhatunk többek között az illegális bevándorlók, a menekültek és menedékkérők, az országon belül lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek (az úgynevezett belső menekültek), a gyermekek, valamint az anyagi nehézségekkel küzdők sérülékenységére.⁵

E tanulmány szerkezetének megalapozásában különösen fontos szerepe volt egy – Francesca Ippolito és Sara Iglesias Sánchez szerkesztésében megjelent – tanulmánykötetnek, amely kifejezetten az európai alapjogvédelem kontextusában foglalkozik a sérülékenység problémájával és az annak orvoslására kidolgozott megoldásokkal. A kötet a sérülékeny csoportok öt kategóriáját különbözteti meg:

- 1) *Hagyományosan sérülékenynek tekintett csoportok*: ez a kategória a társadalom mindazon (széles) csoportjait foglalja magába, amelyek tagjai valamely velük született vagy szerzett fizikai sajátosságuknál fogva „eredendően sérülékenyek”. Ebbe a körbe tartoznak a gyermekek és az idősek – akik életkorukból fakadóan sérülékenyek – a fogyatékossgal élők, valamint egyes életviszonyok tekintetében a nők is.⁶
- 2) *Kisebbségek*: ebbe a körbe azok a csoportok tartoznak, amelyek sérülékenysége az őket körülvevő társadalom többségétől eltérő kulturális, vallási, nyelvi, etnikai, szexuális vagy más identitásukból fakad. E csoportok nem pusztán azért tekinthetők sérülékenyeknek, mert a többségi társadalomhoz képest létszámbeli kisebbségben vannak, hanem elsősorban azért, mert a sajátos identitásukat meghatározó jellemzők (például a nemzeti vagy nyelv vagy kultúra) védelméhez,

megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek sok esetben nem állnak rendelkezésükre; e sérülékenység orvoslása jogi többletgaranciák és egyedi szakpolitikai megközelítések kidolgozását teheti szükségessé.⁷

- 3) *Nem állampolgárok*: esetükben a sérülékenység forrása az, hogy egy olyan államban tartózkodnak, amelynek állampolgárságával nem rendelkeznek. E személyi körön belül is különösen sérülékenyek a hontalanok, valamint a menedékkérők csoportjai; utóbbiak esetében ráadásul az általános sérülékenységet sok esetben súlyosbítják olyan személyes körülmények, mint a rossz egészségi állapot, vagy az idős kor.⁸
- 4) *Jogellenes cselekmények áldozatai*: e személyi kör sérülékenysége valamely szándékos és jogszabályba ütköző emberi magatartás következménye. A nemzetközi emberi jogi szabályozás szempontjából különösen fontos csoportot képeznek az emberkereskedelem és az embercsempészet, valamint a terrorizmus áldozatai; ugyanakkor az e körbe tartozók sérülékenységét voltaképpen a terhükre elkövetett bármely bűncselekmény megalapozhatja.⁹
- 5) *Sajátos körülményekből fakadó sérülékenység*: a sérülékeny csoportok utolsó kategóriájába Ippolito és Iglesias Sánchez három olyan csoportot sorol, amelyek első látásra semmiben nem hasonlítanak egymásra. Ezek a szociálisan hátrányos helyzetű személyek (*socially vulnerable persons*), a fogvatartottak, valamint az illegális bevándorlók (*irregular migrants*). Bár e három csoport mind társadalmi helyzetét, mind pedig sérülékenységének forrását tekintve rendkívül különböző, mégis összeköti őket az a tény, hogy a társadalom jelentős részének szemében sérülékeny helyzetük saját rossz döntéseik vagy mulasztásaik következménye. Ez a negatív megítélés sok esetben azzal jár együtt, hogy az állami intézmények is érdektelenek, közönyösek az érintett csoportok problémái, sérülékenysége iránt.¹⁰

2. Az egyes sérülékeny csoportok oktatásának eszközei az európai jogvédelmi rendszerekben

A következőkben a fentebb felvázolt rendszerézést követve szeretnék bemutatni néhány olyan, az európai jogvédelmi rendszerekben (ezalatt elsősorban az Európai Unió és az Európa Tanács joganyagát értve) kidolgozott egyedi megközelítést, amelyek elősegíthetik egyes sérülékeny csoportok tagjainak hozzáférését a megfelelő színvonalú, valamint csoportszintű sajátosságaikra is érzékeny oktatáshoz és szakképzéshez. Bár az Európai Unió általános szakpolitikai irányvonalait vizsgálva számos olyan átfogó megközelítéssel találkozhatunk – például az oktatási keretstratégiák és az Erasmus+ program keretében, – amelyek általánosságban törekszenek a sérülékeny csoportok társadalmi befogadásának előmozdítására, jelen tanulmány az egyes csoportokat érintő specifikus eszközök bemutatására szorítkozik.

2.1. Hagyományosan sérülékenynek tekintett csoportok

A sérülékenynek tekintett csoportok egy részének sérülékenysége tehát velük született vagy szerzett fizikai jellemzőkből fakad. A gyermekek és az idősek esetében ez a *differentia specifica* az életkor: sérülékenységük forrása, hogy a társadalom „munkaképes korúnak” tekintett tagjaihoz képest lényegesen nagyobb mértékben szorulnak rá a család, valamint az állami intézmények nyújtotta támogatásra. Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet e csoportok heterogeneitására: egyfelől, kultúránként és földrajzi régióként is eltérő, hogy hol húzódnak a gyermekkor és az időskor életkori határai; másfelől, a csoportokhoz tartozók rászorultságának mértéke is jelentős mértékben egyéni tényezőktől – a gyermekek vonatkozásában elsősorban a cselekvőképesség fokozatos elnyerésétől és a felnőttkor közeledtével járó önállósodástól, míg az idősek esetében a fizikai és szellemi kapacitások az életkor előrehaladtával járó csökkenésétől – függ.¹¹

A gyermekek általános sérülékenysége jelen tanulmány témaválasztása szempontjából elsősorban abban a tekintetben releváns, hogy az oktatás (különösen az alap- és középfokú

oktatás) egyik legfontosabb feladata, hogy a fiatalokat felruházza mindazokkal az alapvető kompetenciákkal, amelyek a foglalkoztatáshoz, a továbbtanuláshoz, valamint a társadalomban való aktív részvételhez szükségesek. Ebben a megközelítésben voltaképpen az oktatás rendszerének egészére tekinthetnénk úgy, mint a sérülékenység orvoslásának eszközére: ugyanakkor célszerűbb a továbbiakban azon jogintézmények vizsgálatára szorítkozni, amelyek az életkorukból fakadó általános sérülékenység mellett a sérülékenység valamely más forrásának is kitett fiatalok egyedi szükségleteire reagálnak.

Az életkori spektrum másik végpontját az idősek alkotják: a velük foglalkozó szakpolitikai eszközök ugyanakkor jellemzően nem érintik az oktatás területét. Figyelemmel azonban az európai népesség gyors elöregedésére, valamint a technológiai fejlődés felgyorsulásával járó „digitális kulturális szakadék” kialakulására a generációk között, az idősek sérülékenysége e területen sem hagyható figyelmen kívül. Különösen fontos szerepet tölt be ezen a téren az Európai Unió egész életen át tartó tanulást (lifelong learning) támogató programja, amely 2014-től kezdődően az Erasmus+ program részét képezi, valamint a Horizont 2020 innovációs és kutatás-fejlesztési keretprogram „6. társadalmi kihívás: Európa a változó világban - inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak” címet viselő részterülete, amelynek keretében számos, a felnőttkori tanuláshoz való hozzáféréssel foglalkozó tagállamközi kutatási-fejlesztési projekt nyert nagyobb összegű uniós támogatást.¹²

A fogyatékosággal élők szintén egy olyan társadalmi csoportot képeznek, amelynek tagjait a jog „eredendően sérülékenynek” tekinti: jelenleg mintegy 80 millió ember él az Európai Unióban különböző súlyosságú fizikai, érzékszervi, szellemi fogyatékosággal vagy tanulási nehézséggel, akik másoknál lényegesen nagyobb arányban vannak kitéve a szegénység kockázatának, valamint a munkavállalás és az alapvető szolgáltatásokhoz (így például az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, illetve a közlekedéshez) való hozzáférés terén is gyakran komoly nehézségekbe ütköznek.¹³ A fogyatékosággal élők sérülékenységét illetően két eltérő megközelítés alakult ki: az orvosi, illet-

ve a társadalmi modell. Az orvosi modell nem tesz különbséget az emberi szervezet orvosi értelemben vett károsodása és a fogyatékoság között: az egyén azért sérülékeny a társadalmi kihívásokkal szemben, mert károsodása nem teszi számára lehetővé, hogy a fontosabb élettevékenységeket teljes értékűen gyakorolhassa. Ezzel szemben a társadalmi modell kiindulópontja az, hogy a fogyatékoság nem azonosítható az egyénben rejlő károsodással: annak okai sokkal inkább a társadalom intézményeiben keresendők, amelyek a többségi társadalom szükségleteihez rugalmatlanul alkalmazkodva megfosztják a fogyatékkal élők cselekvési autonómiájuk egy részétől (vagy egészétől). A két modell közötti eltérést az alkalmazott jogi eszközök jellege is jól példázza. Az orvosi modellen alapuló jogi szabályozás döntően paternalisztikus és esszencializáló: egyfelől, úgy tekint a fogyatékosággal élőkre, mint gondoskodó, védelmező, valamint (gyakran szintén a védelem szükségességével indokolt) jogkorlátozó állami intézkedések – jobbra tehetetlen – *tárgyaira*, másfelől pedig sokszor magával a károsodással „azonosítja” a fogyatékosággal élő személyeket, nem véve tudomást képességeikről, ambícióikról, valamint további személyiségjegyeikről. A társadalmi modell ezzel szemben elsődlegesen jogok *alanyaként* kívánja kezelni a fogyatékosággal élők: ugyanazok a jogok illetik meg őket, mint a társadalom más tagjait, annak érdekében pedig, hogy ezeket másokkal megegyező feltételek mellett gyakorolhassák, olyan jogi szabályozást kell létrehozni, amely szegregációjuk helyett éppen az integrációra törekszik, a külső, társadalmi akadályok lebontásával.¹⁴

A fogyatékoság társadalmi modellje és a sérülékenység koncepciójának kapcsolatát tekintve megállapíthatjuk, hogy annak köszönhetően, hogy a társadalmi modell az elmúlt évtizedben fokozatosan elterjedt a fogyatékosággal élők jogaival foglalkozó nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokban, a jogalkotók és a politikai döntéshozók figyelme is egyre inkább a külső – társadalmi, fizikai, hozzáállásbeli, illetve jogi – akadályok lebontására irányul; ez a megközelítés pedig azáltal, hogy immáron nem a többségi társadalomtól való eltérésekre helyezi a hangsúlyt, jelentősen felgyorsíthatja a fogyatékosággal élők

társadalmi integrációját és sérülékenységük csökkenését. Anja Wiesbrock egy tanulmánya mélyrehatóan vizsgálja a fogyatékoság két modelljének szerepét az Európai Unió és az Európa Tanács jogában: megállapításai szerint a közelmúltban, a terület nemzetközi tendenciáit követve – különös tekintettel az ENSZ 2006-os egyezményére a fogyatékosággal élő személyek jogairól – mindkét szervezet dokumentumaiban megjelenni látszanak a szociális modell hatásai, ugyanakkor egyelőre sem az EU, sem az Európa Tanács nem aknázza ki megfelelőképpen az új megközelítésben rejlő lehetőségeket.¹⁵

Az Európai Unió jogában a fogyatékosággal élők sérülékenységének kifejezett kimondása egyelőre jórészt a fogyasztóvédelem területére korlátozódik, ahol a „sérülékeny fogyasztó” jogi kategóriája a gyermekek és az idősek mellett a fogyatékosággal élők számára is többletvédelmet biztosít a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal és a veszélyes termékekkel szemben.¹⁶ Mindez azt is jelenti, hogy más cselekvési területeken, így az oktatás területén is csak nagyon korlátozottan láthatunk megjelenni kifejezetten a fogyatékosággal élők, mint sérülékeny csoport sajátos szükségleteire szabott egyedi megközelítéseket; ugyanakkor bizakodásra adhat okot, hogy valamennyi tagállama mellett az Európai Unió maga is tagja az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményének, amelynek rendelkezéseit az uniós jogalkotók és politikai döntéshozók is kötelesek átültetni mindazokon a területeken, amelyeken az EU hatáskörrel rendelkezik. Az egyezmény egyfelől orvosolja az uniós jog releváns forrásainak – így például a Tanács foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló 2000/78 irányelvének – azon hiányosságát, hogy nem határozták meg a fogyatékoság fogalmát; másfelől, annak 24. cikke a fogyatékosággal élő személyek oktatáshoz való jogának hátrányos megkülönböztetés nélküli, az egyenlő esélyek alapján történő megvalósítását követeli meg a részes felektől.¹⁷ Bár az Európai Unió Bírósága a *Z v. A Government Department and the Board of Management of a Community School* ügyben hozott ítéletében leszögezte, hogy az egyezmény programjellegű, annak rendelkezései nem minősülnek feltétel nélkülinek és kellően pontos-

nak, és ezért az uniós jogban nincs közvetlen hatályuk¹⁸ – vagyis az uniós jog rendelkezéseinek érvényességét azokra tekintettel nem lehet vizsgálni, – az egyezmény fontos szerepet játszott az Európai Fogyatékoságügyi Stratégia kidolgozásában, amely a 2010-2020 közötti időszakra nézve több prioritási területen, így az oktatás és szakképzés területén is átfogó célkitűzéseket fogalmazott meg a fogyatékos-sággal élők felzárkóztatása, az előttük álló társadalmi akadályok felszámolása céljából. Ami az oktatás területét illeti, a stratégia az inkluzív oktatás és az egész életen át tartó tanulás elősegítésére törekszik a fogyatékos tanulók és hallgatók számára, a társadalomban való teljes jogú részvételük elősegítése és életminőségük javítása érdekében.¹⁹ Ezt a stratégiai célkitűzést szolgálják az Európai Bizottság oktatási kezdeményezései: ilyen például a jelenlegi formájában 2014 óta működő Európai Ügynökség a Sajátos Nevelési Igényű Tanulókért és az Inkluzív Oktatásért. Itt szükséges végül említést tenni az Európai Unió Alapjogi Chartájának szerepéről, amely a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével ugyanolyan jogi kötőerőre tett szert, mint a Szerződések. A Charta, amellet, hogy 21. cikkében kifejezetten tilt mindennemű hátrányos megkülönböztetést, a 26. cikkben külön is kimondja, hogy „az Unió elismeri és tiszteltben tartja a fogyatékkal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre”.²⁰

Ami az Európa Tanács keretében elfogadott regionális emberi jogi okmányokat illeti, ezek egyike sem foglalkozik specifikusan a fogyatékos-sággal élő személyekkel. Ugyanakkor a felülvizsgált Európai Szociális Karta 15. cikke kifejezetten rögzíti a fogyatékos-sággal élők jogát a függetlenséghez, a társadalmi beilleszkedéshez és a közösség életében való részvételhez. A 15. cikk alapján a részes államok kötelesek megtenni minden olyan intézkedést, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a fogyatékos-sággal élő személyek pályaválasztási tanácsadáshoz, oktatáshoz és szakmai képzéshez juthassanak, valamint amelyek előmozdítják foglalkoztatásukat, valamint teljes társadalmi integrálódásukat és a közösség életében való részvételüket.²¹ A fogyatékos-sággal élő személyek oktatását tekintve lényeges továbbá a gyermekek és a fi-

atalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való jogát rögzítő 17. cikk, amely többek között arra kötelezi a részes államokat, hogy biztosítsák a gyermekek és fiatalok számára mindazt a gondozást, segítséget, iskoláztatást és képzést, amelyre szükségük van.²² A Szociális Jogok Európai Bizottsága több alkalommal is hangsúlyozta e két rendelkezés összefüggését: így például az *Autism-Europe* ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kartának elsősorban az felel meg, ha a fogyatékos-sággal élő gyermekek a hagyományos iskolarendszerben tanulhatnak (mainstreaming), a speciális iskolák alkalmazása pedig csak kivételes megoldás lehet, ha az integráció nem valósítható meg.²³

2.2. Sérülékeny kisebbségek

A sérülékeny csoportok második körét a kulturális, vallási, nyelvi, etnikai, szexuális és más kisebbségek képezik, akik a többségi társadalomhoz képest sok esetben híján vannak a közösségeik sajátos identitásának megőrzéséhez szükséges erőforrásoknak. A kisebbségek sérülékenységének orvoslása kettős feladat elé állítja az államokat: egyfelől törekedniük kell a kisebbséghez tartozók és a társadalom többi tagja közötti egyenlőség megteremtésére, másfelől viszont elő kell segíteniük, hogy a kisebbségek megőrizhessék a kisebbséghez tartozás alapjául szolgáló sajátosságaikat, kultúrájukat és hagyományaikat. Ami az európai szintet illeti, az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről a nemzeti kisebbségek tagjait – e minőségükben – megillető jogok védelmét szolgáló egyik legátfogóbb dokumentum. A Keretegyezmény több rendelkezése is érinti a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát az oktatáshoz: a 6. cikk alapján a részes felek vállalják, hogy a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd jegyében meghozzák mindazokat a hatékony intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy többek között az oktatás területén is előmozdítsák a minden területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, tekintet nélkül azok etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási hovatartozására.²⁴ A 12-14. cikkek arra kötelezik a tagállamokat, hogy az oktatás területén – a társadalmi többséggel megegyezően – biztosítsák a nem-

zeti kisebbségek történelmének, nyelvének és vallásának megismerhetőségét, az oktatáshoz való hozzájutás esélyegyenlőségét, a nemzeti kisebbségek saját oktatási és képzési intézményeik létrehozásához és működtetéséhez való jogát, valamint a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát a kisebbségi nyelv megtanulására.²⁵

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, bár nem tartalmaz kifejezetten kisebbségvédelmi tárgyú rendelkezéseket, mégis lényeges szerepet játszik a kisebbségek tagjaival szembeni jogsértések orvoslásában: az oktatás területét érintően különösen fontos az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke, amely mindenki számára biztosítja az oktatáshoz való jogot, beleértve az államok kötelezettségét arra, hogy tiszteletben tartsák a szülők jogát a vallási és világnézeti meggyőződéseikkel összhangban lévő oktatáshoz.²⁶ A 14. cikk az Egyezményben meghatározott valamennyi jog és szabadság bárminemű megkülönböztetés nélküli biztosítását várja el a tagállamoktól; a 34. cikk pedig feljogosít minden természetes személyt és azok csoportjait – vagyis mind a kisebbséghez tartozókat, mind pedig magukat a kisebbségeket – hogy jogaik megsértése esetén kérelemmel forduljanak az Emberi Jogok Európai Bíróságához.²⁷

Az EJEB gyakorlatát érintően megállapíthatjuk, hogy a valamely kisebbséghez tartozó fiatalok oktatáshoz való joga kapcsán több alkalommal is megállapította az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke, valamint az azzal együtt olvasott 14. cikk megsértését. A Bíróság különösen sok problémát tárt fel a roma gyermekek oktatása kapcsán: így például a *D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság*, az *Orsus és társai kontra Horvátország*, valamint a *Horváth és Kiss kontra Magyarország* ügyekben egyaránt elmarasztalta az érintett államokat az érintett roma fiatalok fogyatékosnak minősítése és speciális iskolákba helyezése okán.

Az Európai Unió kisebbségvédelmi eszköztára szűkebb, mint az Európa Tanácsé: ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével immáron az Alapszerződésekben is szerepel, hogy az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása egyike az Unió legfontosabb alapértékeinek.²⁸ Az Alapjogi Charta, bár nem tartalmaz kifejezetten kisebbségvédelmi tárgyú rendelkezéseket, a hátrányos megkülönbözte-

tést tiltó 21. cikkében számos olyan védett tulajdonságot nevesít, amelyek megalapozhatják egy kisebbség identitását: ilyen lehet a *faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, nyelv, vallás vagy meggyőződés, valamint a nemzeti kisebbséghez tartozás*. Ami a diverzitás kérdését illeti, a Charta 22. cikke – valamint azzal összhangban az EUSZ 3. cikke – kifejezetten rögzíti az Unió azon vállalását, hogy tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.

A másodlagos uniós jog szintjén ki kell emelni a Tanács 2000/43/EK irányelvét, amely a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem keretrendszerének kialakítására törekszik: az irányelv hatályára vonatkozó rendelkezés kifejezetten nevesíti az oktatást, mint azon területek egyikét, amelyekben nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.²⁹

Néhány – létszámát tekintve jelentősebb – kisebbség kapcsán az Unió specifikus programok kidolgozásával is segíti a tagállamokat a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés elleni küzdelemben: jó példája ennek a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerre, amelynek keretében az Európai Bizottság arra hívta fel a tagállamokat, hogy legkésőbb 2020-ig fogadjanak el a romák gazdasági és társadalmi helyzetének javítására irányuló nemzeti stratégiákat.³⁰ A keretrendszer négy kulcsterületen kéri a tagállamokat integrációs stratégiák, szakpolitikai intézkedéscsomagok elfogadására: a lakhatás, az egészségügyi ellátás és a foglalkoztatás mellett itt is az integráció egyik legfontosabb terepeként jelenik meg az oktatás.³¹

2.3. Nem állampolgárok

Az egyén sérülékenysége abból is fakadhat, hogy egy olyan államban tartózkodik, amelynek nem állampolgára. E személyi kör esetében az állampolgársággal járó többtletjogok hiánya mellett a sérülékenységet nyelvi, kulturális, életmódbeli különbségek is fokozzák. Az Európai Unió viszonylatában fontos különbséget tenni a nem állampolgárok két – eredendően eltérő mértékben sérülékeny – köre között: valamely másik uniós tagállam állampolgárai, uniós polgárságukból fakadóan, jóval kedve-

zőbb pozícióban vannak, mint azok, akik valamely Unión kívüli „harmadik ország” állampolgárságával rendelkeznek. Ezt a kettősséget jól példázza a felsőoktatáshoz való hozzáférés kérdése: az uniós polgárok jórészt az adott tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett tanulhatnak bármely másik uniós tagállam egyetemén, akár a kifejezetten tanulmányi célú támogatások igénybevételét is beleértve. (Esetükben is vannak ugyanakkor kivételek: a tagállamok közegészségügyi indokból korlátozhatják például a más tagállambeli hallgatók arányát az orvosi képzéseken.³²) Ez a kedvező bánásmód nem vonatkozik ugyanakkor az uniós polgársággal nem rendelkező hallgatókra: esetükben a fogadó tagállam jórészt szabadon határozhatja meg a hozzáférhető felsőoktatási helyek számát, a tandíjat és tanulmányi egyéb költségeit, valamint a tanulmányok folytatása alatt igénybe vehető egészségügyi ellátások körét és díját; feltéve, hogy a tagállam egyáltalán fogadja őket.³³

A leginkább sérülékenynek ugyanakkor azok tekinthetők, akik – háború, üldöztetés, éghajlatváltozás vagy egyéb ok miatt – elhagyni kényszerültek hazájukat, valamint akik hontalanként egyetlen ország állampolgárságával sem rendelkeznek. A menedékkérők sérülékenysége az EJEB ítélkezési gyakorlatában is kifejezetten megjelenik: *M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügyében* a Bíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, hogy a felperes menedékkérőként egy különösen hátrányos helyzetű és sérülékeny – ezért különös védelemre szoruló – társadalmi csoport tagja.³⁴ A Bíróság itt arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem kizárólag az adott ügy felperese tekinthető sérülékenynek, hanem a menedékkérők teljes csoportja, amelynek tagjai helyzetük-nél fogva gyakran teljes mértékben a fogadó állam támogatásától függenek.³⁵

A menedékkérői státuszból fakadó sérülékenységet gyakran olyan személyes tényezők is fokozzák, mint az életkor, a rossz egészségi állapot, valamint a fogyatékoság. Ez az „összesített sérülékenység” jellemzi a kiskorú menedékkérőket (és különösen a kísérelő nélküli kiskorúakat): esetükben az oktatáshoz való hozzáférés kulcsszerepet játszik a sérülékenység mérséklésében. E személyi kör sajátos szükségleteit illetően az EJEB sok esetben az

ENSZ gyermekek jogairól szóló egyezményére hivatkozik, amelynek 28. cikke rendelkezik a gyermekek oktatáshoz való jogáról.³⁶ (Hivatkozást találunk a 28. cikkre például a *Timishev kontra Oroszország* ügyben született ítéletben, valamint a cikk a romák, mint sérülékeny kisebbség vonatkozásában is megjelenik a *D. H. és mások kontra Csehország* ügyben.³⁷)

Ami az Európai Uniót illeti, jelenleg a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásának minimumszabályait lefektető 2013/33 irányelv 14. cikke rendelkezik arról, hogy a tagállamok a kérelmezők kiskorú gyermekeinek és a kiskorú kérelmezőknek a saját állampolgáraikhoz hasonló feltételekkel kötelesek biztosítani az oktatási rendszerben való részvételt egészen addig, amíg velük vagy szüleikkel szemben ténylegesen nem foganatosítanak kiutasítási intézkedést. Bár a tagállamok e részvételt az állami oktatási rendszerre korlátozhatják, szükség esetén kötelesek annak keretében előkészítő órákat – köztük nyelvórákat is – biztosítani a kiskorúak oktatásban való részvételének megkönnyítése érdekében. További megkötés, hogy a tagállamok a kérelem benyújtásától számított legfeljebb három hónapig halaszthatják el a kiskorú oktatásban való részvételét.³⁸

2.4. További sérülékeny csoportok

Az Ippolito és Iglesias Sánchez által felállított rendszer utolsó két kategóriájába tartozó sérülékeny csoportok legtöbbje kapcsán nem találunk specifikusan az oktatás területét érintő eszközöket az európai jogvédelmi rendszerekben. Ugyanakkor érdemes röviden kitérni a szociálisan hátrányos helyzetű személyek helyzetére: a közgazdaságtan által kialakított fogalom azokat az egyéneket és családokat takarja, akik anyagi helyzetükből fakadóan a többségi társadalomhoz képest a társadalmi ki-rekesztés jóval magasabb kockázatával szembesülnek. Ebbe a személyi körbe nem csupán azok tartozhatnak, akik a Világbank definíciója szerinti abszolút szegénységben élnek – vagyis napi bevételük nem éri el az 1 dollár 90 centes küszöbértéket, – hanem azok is, akik az őket körülvevő társadalomhoz mérten számítanak szegénynek, vagyis a szegénységi küszöb – különböző definíciók szerint az egy főre jutó medián jövedelem 50 vagy 60 százaléka – alatti

jövedelemmel rendelkeznek (relatív szegénység).³⁹ A szociális sérülékenység ugyanakkor több mint a szegénység: az anyagi nélkülözés sok esetben együtt jár más olyan tényezőkkel (például aluliskolázottság, rossz egészségi állapot, szegényes kapcsolatrendszer), amelyek tovább nehezítik a társadalmi mobilitást, a perifériáról való felemelkedést. A szegénység, az alacsony képzettségi szint és a társadalmi kirekesztés közötti kapcsolat rendkívül szoros: az Eurostat adatai alapján 2016-ban a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkező felnőttek 34,8%-a és a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkező szülők gyermekeinek 63,7%-a ki volt téve a szegénység, illetve társadalmi kirekesztés veszélyének.⁴⁰

Az európai alapjogvédelmi dokumentumok közül az 1996-ban felülvizsgált Európai Szociális Karta az egyetlen, amelyben mind a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, mind pedig az oktatásban és képzésben való részvétel lehetőségének fontosságára kifejezett utalást találunk. A Karta 30. cikkében a részes felek arra tesznek vállalást, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni védelemhez való jog hatékony gyakorlását biztosítandó, megteszik mindazokat az intézkedéseket, amelyek a társadalmilag kirekesztett, illetve ennek veszélyében, vagy szegénységben élők és családjaik foglalkoztatáshoz, lakáshoz, képzéshez, oktatáshoz, kultúrához, valamint a szociális és orvosi segítséghez való hatékony hozzáféréséhez szükségesek.⁴¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája is utal a szegénység és társadalmi kirekesztés leküzdésére: a Charta 34. cikke értelmében az Unió „elismeri és tiszteletben tartja” a rászorulókat a szociális és lakástámogatáshoz.⁴² Ez a rendelkezés ugyanakkor nem foglalkozik az oktatással, ráadásul az alkalmazott megfogalmazás, valamint az Európai Unió Bírósága e szakaszhoz kapcsolódó esetjogának hiánya azt mutatja, hogy az Unió által tett vállalás nem kikényszeríthető. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem utal a szegénység és a társadalmi kirekesztés kapcsolatára és egyelőre az EJEB gyakorlatában sem láthatjuk, hogy az anyagi depriváció önmagában megalapozhatná a sérülékenység elismerését.⁴³

3. Záró gondolatok

Amint a bemutatott példák is illusztrálják, az európai jogvédelmi rendszerek más és más módon reagálnak a sérülékenység egyes formáira: az oktatáshoz való hozzáférés biztosítása, mint a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem eszköze, elsősorban a fogyatékosokkal élők, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában jelenik meg. Más sérülékeny csoportok, így a menedékkérők, valamint a szociálisan hátrányos helyzetű fiatalok kapcsán jóval ritkábbak az oktatás területét érintő jogi garanciák és célzott megközelítések, egyes csoportok (például az illegális bevándorlók) tekintetében pedig teljesen hiányoznak.

Ezt a konklúziót ugyanakkor érdemes két megjegyzéssel kiegészíteni. Egyfelől, az emberi jogvédelem európai keretrendszere fokozatosan vált egyre érzékenyebbé a sérülékenység problémájára: ebben a folyamatban mindig is élen járt az Emberi Jogok Európai Bírósága, amelynek iránymutató döntései mind a fogalom meghatározásában (*Chapman kontra Egyesült Királyság*), mind pedig egyes csoportok (így a romák, a fogyatékosokkal élők, valamint a menedékkérők) sérülékenységének felismerésében számottevő szerepet játszottak. Ugyanakkor számos népességcsoport – így más nemzeti kisebbségek (például a Törökországban élő kurdok), a vallási, valamint a szexuális kisebbségek – ügyeiben az EJEB mindeddig nem hivatkozott e csoportok sérülékenységére: ha az „érzékenyebbé válás” tendenciája a jövőben is folytatódik és a Bíróság továbbfejleszti a sérülékenység koncepciójával kapcsolatos esetjogát, az az európai alapjogvédelmi rendszer egésze számára iránymutatásul szolgálhat és újabb célzott megközelítések kialakítását alapozhatja meg.⁴⁴

Másfelől, bár jelen tanulmány keretei között nem volt lehetőség ezek részletesebb vizsgálatára, az Európai Unió szakpolitikai intézkedéseinek célkitűzései között szintén sok esetben megjelenik a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem: ami az oktatás-, szakképzés- és ifjúságpolitika területét érinti, az „Oktatás és Képzés 2020” stratégiai keretrendszer, valamint az Erasmus+ program minden eddiginél hangsúlyosabb szerepet szán a társadalmi befogadás és sokszínűség előmozdításának. Bár

ezen a tevékenységi területen az Európai Unió kizárólag a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló, kiegészítő hatáskörrel rendelkezik,⁴⁵ a nyitott koordináció módszerének (OMC) alkalmazása lehetővé teszi, hogy az Unió a tagállami jogszabályok harmonizációja nélkül is segíteni tudja a tagállamokat abban, hogy a sérülékenységre érzékeny, a társadalmi kirekesztés veszélyére reagálni képes oktatási eszközöket dolgozzanak ki.

Jegyzetek

- 1 Martha Anderson Fineman: Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics. In: (Martha Albertson Fineman – Anna Grear szerk.) *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, eds. Ashgate, Farnham 2013. 21-32. o.
- 2 Lourdes Peroni – Alexandra Timmer: Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law* 2013/4. 1056-1085. o.
- 3 Francesca Ippolito – Sara Iglesias Sánchez (szerk.): *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, Oxford 2015. 1-2. o.
- 4 Peroni – Timmer: i.m. 1065. o.
- 5 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 2. o.
- 6 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 6. o.
- 7 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 10-11. o.
- 8 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 14. o.
- 9 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 16-17. o.
- 10 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 18-19. o.
- 11 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 6-7. o.
- 12 Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról, 1. melléklet, III. rész 6.1. pont
- 13 Anja Wiesbrock: Disability as a Form of Vulnerability under EU and CoE Law: Embracing the ‘Social Model’? In: (Francesca Ippolito – Sara Iglesias Sánchez szerk.) *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, Oxford 2015. 71-94. o.
- 14 Halmos Szilvia: A fogyatékoság orvosi és társadalmi modelljének szintézise, különösen a munkajog területén. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest 2016. 17-20.
- 15 Wiesbrock: i.m. 72-73. o.
- 16 Wiesbrock: i.m. 81-87. o.
- 17 Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény, 24. cikk 1) bekezdés
- 18 Z v. A Government Department and the Board of Management of a Community School (2014), C-363/12, 90. bekezdés
- 19 Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt, 2.1.5. pont
- 20 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 26. cikk
- 21 Módosított Európai Szociális Karta, 15. cikk
- 22 Módosított Európai Szociális Karta, 17. cikk 1. bekezdés
- 23 *Autism-Europe v France*, Complaint 13/2002, 48-49. pont
- 24 Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek védelméről, 6. cikk 1. bekezdés
- 25 I.m. 12-14. cikk
- 26 Emberi Jogok Európai Egyezménye, Első Kiegészítő Jegyzőkönyv, 2. cikk
- 27 Ippolito – Iglesias Sánchez: i.m. 10-11. o.
- 28 Európai Unióról szóló Szerződés, 2. cikk
- 29 A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, 3. cikk (1) bekezdés
- 30 A Bizottság közleménye COM(2011) 173 végleges: A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig.
- 31 Tawhida Ahmed: The Many Vulnerabilities of the Roma and the European Legal Framework. In: (Francesca Ippolito – Sara Iglesias Sánchez szerk.) *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, Oxford 2015. 141-158.
- 32 A. P. Van Der Mei: Free Movement of Students and the Protection of National Educational Interests: Reflections on Bressol and Chaverot. *European Journal of Migration and Law* 2011/1. 123-134.
- 33 Iris Goldner: Free Movement of Third Country Nationals in the European Union: Policies, Developments and Limitations. *Collected papers of Zagreb Law Faculty 2003/3-4*. 933-948. o.
- 34 *M.S.S. v. Belgium and Greece* (2011), 251. pont
- 35 Peroni – Timmer: i.m. 1068-1069. o.
- 36 Ulrike Brandl – Philip Czech: General and Specific Vulnerability of Protection-Seekers in the EU: Is there an Adequate Response to their Needs? In: (Francesca Ippolito – Sara Iglesias Sánchez szerk.): *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, Oxford 2015. 247-270. o.
- 37 *Consideration by the European Court of Human Rights of the UN Convention on the Rights of the Child 1989*. ILPA, London 2009
- 38 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról, 14. cikk
- 39 Krista Nadakavukaren Schefer: The Ultimate Social (or is it Economic?) Vulnerability: Poverty in European Law. In: (Francesca Ippolito – Sara Iglesias Sánchez szerk.) *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, Oxford 2015. 401-427. o.
- 40 Eurostat: Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion#How_do_poverty_and_social_exclusion_affect_Europe.3F (2018. szeptember 10-i letöltés)
- 41 Módosított Európai Szociális Karta, 30. cikk
- 42 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 34. cikk (3) bekezdés
- 43 Schefer: i.m. 415-421. o.
- 44 Peroni – Timmer: i.m. 1070. o.
- 45 Európai Unió működéséről szóló Szerződés, 6. cikk

Dr. Temesi István

egyetemi docens, NKE ÁKK, Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Intézet

Angolszász és francia választási jogorvoslatok I.

A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban címmel 2018 márciusában tanulmánykötet jelent meg, amely az Európai Unió tagországaiban, elsősorban a parlamenti választásokkal kapcsolatos különböző jogintézményeket ismerteti.¹ A kötetben megjelent tanulmányhoz képest jelen dolgozat tárgya tágabb, de egyúttal szűkebb is. Tágabb, mert nem kizárólag a parlamenti választások során alkalmazható jogorvoslatokat vizsgálja, de szűkebb a vizsgált országok körének tekintetében. A szűkítést a vizsgálat részletessége indokolja, amely azonban nem teszi lehetővé, hogy valamennyi uniós tagállam választási jogorvoslatait olyan részletesen bemutassa, ahogyan azt az itt kiválasztott országok esetében lehetséges. Azonos az összehasonlító módszer alkalmazása azzal a különbséggel, hogy itt a vizsgált államok jogi szabályozása az elsődleges forrás, kevésbé a szakirodalom. Végezetül röviden indokolni szükséges, hogy miért e három államra esett a választás. Egyfelől cél volt két egymástól gyökeresen eltérő jogrendszer szembeállítását. Mivel a választási rendszer a közjog szabályozási tárgya, azt is lehet mondani, hogy két különböző modell szembeállításáról van szó. Így a két tanulmányra osztott munka első része az Egyesült Királyságot, míg második része Franciaországot ismerteti azzal, hogy az angolszász modellhez tartozó – de az Egyesült Királyságtól sok tekintetben eltérő – Írország választási jogorvoslatainak rövid bemutatására is lehetőség nyílt.

I. Választási jogorvoslatok az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság választópolgárainak többsége a közelmúltban úgy döntött, hogy el-

hagyják az Európai Uniót. A vizsgált ország kiválasztását nem csak ez az aktualitás indokolta. Az Egyesült Királyságnak nem csak a választási rendszere, hanem a jogrendszere, jogfelfogása is nagymértékben különbözik a magyartól, lévén egy másik jogcsalád meghatározó tagja. A két jogrendszer különbözősége tehát önmagában is érdekesé teszi a választási jogorvoslatok sajátosságainak feltárását. Ugyanakkor az angol jogrendszer átlagos ismerete alapján feltételezhető, hogy e területen is meghatározó a bíró alkotta szokásjog, valamint, hogy a rendes bíróságok járnak el.² E feltételezésez képest meghatározó a törvényi szabályozás (*statute law*) szerepe, amely törvényi szabályozás jelentős mértékben különbözik a hazai választási jogi szabályozástól. Számunkra különös, hogy a választási jogorvoslatok szabályozásához szorosan kapcsolódnak büntetőjogi szankciók, vagyis igazolódik az a tétel, hogy az angol jogban valójában nincs jogági elkülönülés. További sajátosság, hogy nagy számban érvényesülnek különös szabályok az egyes országrészek vonatkozásában. Egyes esetekben ez azt jelenti, hogy Angliához viszonyítva formálisan speciális, tartalmát tekintve azonban szinte azonos szabályokat kell alkalmazni Skóciában vagy Észak-Írországban.

1. A választási eljárásban alkalmazható jogorvoslatok jogszabályi háttere

Az Egyesült Királyságban a választási eljárásban alkalmazható jogorvoslatokat szabályozó két jogszabály az *Electoral Administration Act 2006*, amit 2006. július 11-én fogadtak el, valamint az 1983-ban megalkotott *Representation of the People Act 1983*, amely több korábbi törvény által szabályozott tárgykört rendezett egységes törvényi formában.³ A két törvény közül a később elfogadott *Electoral Administration Act 2006* módosította az 1983-ban megalkotott törvényt, így például új választási bűncselekményeket vezetett be és meghatározta a tényállásokat.⁴

A választási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok két csoportba sorolhatók. Az eljárási hibák esetén igénybe vehető jogorvoslatok, amelyben választási szerv dönt, valamint a bírósági útra tartozók. Előbbieket az *Electoral Administration Act 2006* szabályozza „Correc-

tion of procedural errors” címmel, amit eljárási hibák kijavítása elnevezéssel fordíthatunk le magyarra. A választási jogszabályok megsértésének másik típusa és így az igénybe vehető jogorvoslati eszközök büntetőjogi jellegűek, illetve ezeket Magyarországon a büntetőjog szabályozza és a felelősségre vonás is büntetőeljárás keretében lehetséges. Tetten érhető tehát a két rendszer közötti jelentős különbség többek között abban, hogy az Egyesült Királyságban a választási eljárást szabályozó törvény a jogági tagozódást figyelmen kívül hagyva, büntetőjogi tényállásokat és szankciókat is intézményesít, valamint lehetővé teszi büntetőjogi szankciók kiszabását. További sajátosság, hogy ezeket a szankciókat különbíróóságok alkalmazzák, nem büntetőbíróóságok.

2. Az eljárási hibák kijavítása (Correction of procedural errors)⁵

2.1. Returning officer

Az eljárási hibák kijavítására a *returning officer* jogosult. A *returning officer* nem csupán az Egyesült Királyságban, de más angolszász államokban is – például Kanada, Ausztrália – a választások egyik kulcsszereplője. Minden egyes választókerületben a *returning officer* az a kinevezett tisztviselő, aki a felelős a választások lebonyolításáért és bejelenti a hivatalos választási eredményt. Az egyik legfontosabb feladata végrehajtani a választások kiírásáról szóló államfői határozatot, pontosabban az azt elrendelő parancsot (*writ of elections*).⁶

A *returning officer* tisztségét más tölti be a parlamenti és más a helyhatósági választáson, valamint különbség van abban a tekintetben is, hogy melyik országrészben működik a *returning officer*. A parlamenti választásokon Angliában és Walesben a *returning officer* tisztségét a választókerület kialakítása függvényében az alábbiak töltik be: a megyei *sheriff*, a városi önkormányzat képviselőtestületének elnöke vagy a polgármester a helyi önkormányzat jogállásától függően.⁷ Skóciában fő szabály, hogy minden olyan helyi önkormányzat képviselő testülete, amelyiknek területe megegyezik a választókerülettel, kinevez egy *returning officer*-t. Ha a választókerület több helyi önkormányzatot is átfog, akkor a *returning officer*-t

a belügyminiszter nevezi ki. Skóciában törvényi előírás, hogy a helyi önkormányzat köteles a *returning officer* számára hivatali helyiséget biztosítani.⁸ Észak-Írországban valamennyi egyéni választókerületben egy államilag kinevezett tisztviselő látja el a *returning officer* feladatait, a *Chief Electoral Officer*, akit a feladatai ellátásában helyettesek segítenek.⁹

A helyhatósági választásokon az adott választókerületben a *returning officer*-t a helyi önkormányzat testülete választja, így megyei (*county*), városi (*district*) és községi (*parish*) szinten Angliában (leszámítva Nagy-London), míg *county*, *county borough* és *community* szinten Walesben.¹⁰ A törvény úgy rendelkezik, hogy Skóciában *returning officer*-t választ minden helyhatóság képviselő testülete, aminek a fogalmát a skót helyi önkormányzati törvényből – *Local Government (Scotland) Act 1973* – lehet megtudni.¹¹ Mindent összevetve, funkcióját tekintve a *returning officer* nagyjából a magyar választási bizottsághoz hasonlítható, mert az ő feladata a jogorvoslatok elbírálása és az eredmény megállapítása, ugyanakkor egyes igazgatási feladatait Magyarországon a választási iroda, illetve annak vezetője látja el.

A törvény az eljárási hibák kijavítását célzó jogorvoslat szabályait – legalábbis magyar szemmel nézve – meglehetősen általánosan, a jogalkalmazónak tág értelmezési lehetőséget biztosítva fogalmazza meg.¹² A szabály szerint a *returning officer* jogosult olyan intézkedéseket tenni, amelyeket alkalmasnak tart arra, hogy orvosolja az általa vagy más, erre feljogosított szerv által végzett olyan cselekményt vagy mulasztást

- amelyet a *returning officer* vagy más, erre feljogosított szerv a választással kapcsolatban végzett és amely
- a választásra vonatkozó jogszabályt vagy bármely rendelkezést sért.

Az „alkalmasnak tartott intézkedések” köréből a törvény kizárja a szavazatok újra számlálását abban az esetben, ha a választás eredményét már kihírdették. A törvény egyéb iránymutatást nem ad arra nézve, hogy a jogsértő cselekményt vagy mulasztást hogyan kell orvosolni, azt az eljáró *returning officer* szabad belátására bízta. A törvényi szabályozás kifejti azt is, hogy mit kell érteni a „más, erre feljogosított szerv” fogalmán: az *electoral registration*

officer, a presiding officer, a returning officer-nek árut vagy szolgáltatást nyújtó szervezet (illetve személyeket), valamint ezek helyettesítését ellátó személyeket, továbbá a választások során e szervezet – a választás során betöltött hivatalos funkciójával kapcsolatos – munkájának támogatásával megbízott személyeket az alkalmazásuk ideje alatt.

2.2. Jogorvoslat a nyilvántartásba vétel során hozott döntések ellen (*registration appeals*)

A választópolgárok nyilvántartásba vételéért felelős kinevezett állami tisztviselő a *registration officer*. A registration officer dönt a választópolgárok választói névjegyzékbe történő felvételéről. A Representation of the People Act 1983 úgy rendelkezik, hogy Angliában és Skóciában minden helyi önkormányzati tanács testület az illetékességi területén, választókerületenként egy registration officert nevez ki. Walesben ugyanez a megyei tanács (*county council*) feladata, Észak Írországban pedig, a registration officer feladatát minden választókerületben egy tisztviselő, a Chief Electoral Officer for Northern Ireland látja el. A registration officer döntése ellen bírói jogorvoslat vehető igénybe.¹³

Angliában és Walesben a megyei bírósághoz lehet fordulni a registration officernek a választójogi névjegyzékbe történő felvételi kérelemnek helyt adó és a kérelmet elutasító – bármely, a Representation of the People Act 1983 hatálya alá tartozó – döntése ellen. A jogorvoslati kérelem benyújtásának azonban feltétele, hogy a kérelmező a registration officer által lefolytatott eljárás során, amennyiben idézték, személyesen megjelent vagy képviseltette magát, valamint kérelmét a megadott határidőn belül nyújtotta be. Sajátos szabályok vonatkoznak Skóciára és Észak-Írországra elsősorban az eljáró bíróság kijelölése tekintetében.¹⁴ A registration officernek megfeleltethető önálló tisztség hazánkban nincs. Ezeknek a feladatoknak a jelentős részét Magyarországon a települési önkormányzat jegyzője látja el.

3. A választási jogszabályok büntetőjogi következménnyel járó megsértése

Az angol jogrendszer sajátosságaiból adódóan nem meglepő, hogy a vizsgált választási jogszabályok meghatároznak olyan cselekményeket, amelyek a magyar jogban választási bűncselekményeknek – a Btk. szerint a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekménynek – minősülnek. Ezek elnevezése: *electoral-offences*. A két választást szabályozó törvény nem csak a büntetendő cselekmények tényállását határozza meg, hanem rendelkezik a büntetőjogi szankciókról, valamint az eljárás szabályait is meghatározza.

3.1. Választási bűncselekmények

A választási eljárásban a jogellenes és tiltott cselekményeknek különböző kategóriái vannak, mégpedig a tett súlya alapján. Az *offence*, mint összefoglaló elnevezés az enyhébb választási jogszabálysértéseket jelenti, amihez képest a választási bűncselekményeknek két önálló és súlyosabban büntetendő, eltérő jogkövetkezményekkel járó csoportja van: a tisztességtelen gyakorlat (*corrupt practice*) és a jogellenes gyakorlat (*illegal practice*).

Offences

A Representation of the People Act 1983 I. része (*Part I.*) külön fejezetben foglalja össze az enyhébb választási bűncselekményeket (*offences*). Tiltja és bünteti a törvény más választópolgár szavazati jogának gyakorlását, legyen az élő vagy halott személy (!), valamint ennek elősegítését (*personation*).¹⁵ A Btk. ezt úgy fogalmazza meg, hogy jogosultság nélkül szavaz, ami csupán azért nem minden részletében fedti az angol megfogalmazást, mert az angol tényállásban szerepel a cselekmény elősegítésének, előidézésének, felbujtásának és az arra való javaslattétel tilalma is, amelyeket a mi jogunkban a büntetőjog általános rész szabályozása alapján lehet büntetni.

A jogosulatlan szavazás esetköre ezen kívül – és a Representation of the People Act 1983 ezeket önálló tényállás megfogalmazásával minősíti bűncselekményeknek – az is, ha vala-

ki úgy szavaz – akár személyesen, postai úton vagy meghatalmazott útján – hogy választójogát nem jogosult gyakorolni (*legal incapacity*), valamint, ha valaki több alkalommal is lead szavazatot ugyanazon a választáson ugyanazon vagy másik választókörzetben, illetve postai úton vagy meghatalmazással. A törvény ezen kívül a jogosulatlan szavazásnak minden lehetséges esetét külön tényállásban tiltja abban az értelemben, hogy a szavazat leadásának három féle módja közül csak azzal az eggyel lehet élni, amelyre a választópolgár jogosult, tehát például aki meghatalmazással kíván szavazni és ezt bejelentette, nem szavazhat sem postai úton, sem személyesen, kizárólag az általa választott módon. Ezeket a tényállásokat a törvény nem nevezi meg külön-külön, hanem mindegyiket az „egyéb választási bűncselekmények” (*other voting offences*) cím alatt foglalja össze.¹⁶ A Representation of the People Act 1983 alapján büntetendő a választásokkal kapcsolatos hamis nyilatkozattétel (*offences as to declarations*), így például valaki hamisan nyilatkozik helyi kötődéséről (*declaration of local connection*), ami következtében lehetősége nyílik jogosulatlanul szavazni.¹⁷

Külön rendelkezik a törvény a postai úton és a meghatalmazással történő szavazás kezdeményezése során elkövethető visszaélésekről (*offences relating to applications for postal and proxy votes*). Ennek több lehetséges esete van.¹⁸ Ennek értelmében, tilos más – élő, halott vagy nem létező – személy nevében kérelmezni, hogy postai úton vagy meghatalmazással szavazhasson vagy tilos más módon valótlan nyilatkozatot tenni a postai úton vagy a meghatalmazással történő szavazás kérelmezésével kapcsolatban. Tilos a returning officertől vagy a registration officertől választásra jogosult személy címére a beleegyezése nélkül a postai szavazás során használatos szavazólapot kérelmezni, vagy bármilyen kommunikációt folytatni a postai úton, illetve meghatalmazással történő szavazással kapcsolatban. Végül, tilos akadályozni a postai úton vagy a meghatalmazással történő szavazással kapcsolatos kommunikációt, valamint megakadályozni, hogy a postai úton történő szavazás során használt szavazólap eljusson a címzetthez. Ezek a cselekmények azonban csak azzal a további feltétellel – valójában tényállási elemmel

– minősülnek bűncselekménynek, ha ezeket parlamenti vagy önkormányzati választások során követik el. További feltétel a célzatosság: más megakadályozzanak választójoga gyakorlásában, illetve az elkövető maga vagy más személy számára szavazatot szerezzen, illetve az elkövető maga vagy más személy számára pénzt vagy egyéb anyagi javakat szerez, vagyis a nyereségvágy. A törvény büntetni rendeli a cselekmény elkövetése körében a felbújtót és a bűnsegédet is. Érdekes jogtechnikai megoldás, hogy formálisan e törvényhely nem alkalmazható a skót önkormányzati választások során, de ami ennél is érdekesebb, hogy a törvény rögtön ezt következő rendelkezése szinte azonos szabályokat rendel alkalmazni a skót helyhatóságai választásokon.¹⁹

Különös, de a választási bűncselekmények között találunk egy „hivatali kötelezettség megszegése” (*breach of official duty*) elnevezésűt.²⁰ Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a lehetséges elkövetők körét a törvény leszűkíti az alábbi személyekre: *Clerk of the Crown* (Észak-Írországon *Clerk of the Crown for Northern Ireland*), *sheriff clerk*²¹, *registration officer*, *returning officer*, *presiding officer*²²; valamint bárki, aki a parlamenti vagy az önkormányzati választások után elszámolni felelős a felhasznált szavazólapokért és más okiratokért, beleértve az eredményt rögzítő űrlapot, a választási költségekkel kapcsolatban tett nyilatkozatokat; továbbá az univerzális postai közszolgáltató által megbízott személyek; valamint mindezen személyek helyett eljáró és általuk megbízott személyek.²³ További jelentősége van a korábban megismert – és az Electoral Administration Act 2006, Section 46 által intézményesített – eljárási hibáknak és azok kijavításának, mert a returning officer – bűnösség hiányában – mentesül a felelősségre vonás alól akkor, ha az általa vétett jogellenes cselekményt vagy mulasztást teljes mértékben orvosolja.

A jelölécédulák és szavazólapok meghamisítása (*tampering with nomination papers, ballot papers, etc.*) összefoglaló elnevezés több cselekményt is tilalmaz. Ezek közül egyik vagy másik a hazai gyakorlatban is előfordul, azonban a hazai jog ezek közül nem mindet minősíti bűncselekménynek, hanem „csak” a választási jogszabály megsértését jelentik. Figyelemre méltó a törvény e cselekményeket összefoglaló cikke

(*section*) címében az „etc.” vagyis a „satöbbi” kifejezés, ami meglepő jogszabályszerkesztői megoldás.²⁴ A parlamenti és az önkormányzati választásokon tilos a jelölécédulát, a szavazólapot, a szavazólapon a hivatalos jelzést, illetve a személyazonosító nyilatkozatot továbbá a választások során a levélszavazás útján alkalmazott hivatalos borítékot megváltoztatni vagy csalárd módon megrongálni. Tilos szavazólapot más számára átadni, leszámítva, ha a hatóság hivatalosan, feladatát teljesítve adja át. Tilos a szavazategyűjtő urnába a jogi szabályozás által meghatározott szavazólapon kívül – csalárd módon – más papírt beledobni, mint amit a törvény megenged.²⁵ Szintén tilos – és ennek tényére érdemes felhívni a figyelmet az itthon előfordult vagy vélhetően előfordult, de legalábbis bejelentett jogsértések ismeretében – a szavazólapot csalás céljával kihozni a szavazóhelyiségből.²⁶ Leszámítva a hivatalos szervnek a választás lebonyolításával kapcsolatos tevékenységét, tilos a szavazategyűjtő urnát és a szavazólapokat tartalmazó csomagot kinyitni, elmozdítani és megrongálni, valamint ezeket a cselekményeket megkísérelni.²⁷ A fenti tényállások minősített esete, ha ezeket a cselekményeket a returning officer, a presiding officer vagy a választások során kirendelt tisztviselők követik el. Ezekben az esetekben a kiszabható büntetés elérheti a két év szabadságvesztést.

Tisztességtelen gyakorlatnak (*corrupt practice*) minősíti, ezért tiltja és bünteti a törvény a hamis adatközlést (*false statements in nomination papers etc.*). Ez a returning officernek a választási eljárás során teljesített valótlan adatközlést jelenti, mint például a személyes adatok vagy a választójoggal kapcsolatban megtett nyilatkozatok, azzal a feltétellel, hogy a cselekménynek tudatosnak kell lenni, vagyis az elkövető tud arról, hogy a hamis információt szolgáltat.²⁸

A választások titkossága biztosításának kötelezettsége²⁹ (*requirement of secrecy*) számos cselekmény gyűjtőneve, amelyek közül egyesek mindenkit köteleznek, de vannak olyanok, amelyek csak a választások során feladatot teljesítő szerveket vagy tisztviselőket kötik. A returning officer, a presiding officer, valamennyi a szavazóhelyiségben szolgálatot teljesítő tisztviselő továbbá a jelöltek és a politikai pártok megbízottjai, illetve a választási megfigyelők kötelesek biztosítani, hogy a választás titkos

legyen és kötelesek mások munkáját e célból segíteni. Ugyanez a törvényhely titoktartási kötelezettséget is előír, amelynek keretében a nevezett személyek az urnák zárása előtt senkinek nem adhatnak információt arról, hogy – név vagy azonosítószám szerint – melyik szavazópolgár vett fel vagy nem vett fel szavazólapot és adott le, vagy nem adott le szavazatot. A szavazatok megszámlálásánál jelen lévő személyek is kötelesek a szavazás titkosságát biztosítani: nem rögzíthetik, valamint nem kísérelhetik meg rögzíteni a szavazólapok hátoldalán lévő sorszámot vagy más azonosító jelet, továbbá nem adhatnak tovább a szavazatok számlálása során megszerzett információt. Hasonló, ezt biztosító külön szabályok vonatkoznak a levélszavazás során a választási folyamatban részt vevőkre.

A titkosság biztosításának kötelezettsége körében vannak mindenre vonatkozó szabályok. Tilos a választópolgárral bárminemű kapcsolatot létesíteni, miközben a szavazatát a szavazólapra írja, valamint információt szerezni vagy az információszerezést megkísérelni a szavazóhelyiségben arról, hogy valamely jelöltre szavaztak-e vagy valamely jelöltre nem szavaztak. Úgyszintén tilos a szavazóhelyiségben megszerzett információt átadni arról, hogy a választópolgár melyik jelöltre adott le szavazatot, továbbá a választópolgárnak átadott szavazólap hátoldalán található azonosító sorszámáról vagy más azonosító jelről. Tilos a választópolgárt közvetlen vagy közvetett módon arra készíteni, hogy kitöltött szavazólapját megmutassa és ezzel nyilvánosságra hozza, hogy kire szavazott. Külön – de a fent ismertetthez hasonló – szabály kötelezi azokat, akik vállalják, hogy vak választópolgárnak segítenek leadni szavazatát.

Külön szabály tiltja az exit poll eredmények nyilvánosság elé tárását az urnazárás előtt (*prohibition on publication of exit polls*).³⁰ Ennek értelmében tilos olyan – a választás kimeneteléről szóló – megállapításokat közzétenni³¹, amelyek olyan választóktól szerzett információon alapulnak, akik már szavaztak vagy alaposan feltételezhető, hogy ilyen információon alapulnak, valamint tilos közzétenni ugyanígy készített, a választás eredményére vonatkozó előrejelzést³². Ezek a tilalmak a parlamenti választá-

son, valamint az angliai és a walesi helyhatósági választásokon érvényesülnek.

Súlyosabb választási bűncselekmények (*illegal practices*)

A Representation of the People Act 1983 választási kampányt szabályozó II. fejezete (*Part II -The Election Campaign*) további választási bűncselekményeket intézményesít. Ezeknek egy része tágran értelmezve sorolhatók a választási jogorvoslatok körébe. Ugyanakkor itt jelenik meg számos, a súlyosabb megítélés alá eső, a jogellenes gyakorlat körébe tartozó cselekmény is.

A Representation of the People Act 1983 semlegességet követel a választási szervektől és megtiltja, hogy a returning officer és a feladatellátásra kinevezett tisztviselők a parlamenti és a helyi önkormányzati választások során bármely jelölt érdekében tevékenykedjenek hivatali feladatuk ellátása során. Ezt biztosítja a semlegességet sértő hivatali tevékenység bűncselekmény (*officials not to act for candidates*).³³ A Representation of the People Act 1983 önálló tényállásban tiltja a rendőrségi ráhatást a szavazati jog gyakorlására vagy az attól való tartózkodásra (*illegal canvassing by police officers*).³⁴

A magyar választási bizottságok gyakorlatában – hosszú éveken keresztül – a kampány során igen gyakori volt, hogy a jelöltek riválisaikról dehonestáló – valós vagy valótlan – kijelentéseket tettek. Az ilyen cselekmények ellen, mivel az ilyen tárgyú kifogásokat a választási bizottságok rendszerint elutasították, bírói úton lehetett jogorvoslással élni. A bírósági eljárás azonban a választási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatokhoz képest csak hosszú idő elteltével hozott eredményt és sok esetben a választások már véget értek, mikor a hamis színben feltüntetett vagy rágalmazott jelölt elégtételt nyert. Az utóbbi években a választási bizottságok gyakorlata némiképpen változott, azonban ennek ismeretében³⁵ is különösen hat, hogy az Egyesült Királyságban a választást szabályozó egyik legjelentősebb törvény ezt külön tényállásként szabályozza és tiltja.

A Representation of the People Act 1983 kifejezetten jogellenes gyakorlatnak – *illegal practice*, tehát a súlyosabb megítélésű cselekménynek – minősíti, hogy egy jelöltről hamis

megállapításokat tegyenek vagy ilyet terjesszenek (*false statements as to candidates*)³⁶, amelynek elkövetője bűnös. Tényállási elem, hogy a hamis állítás a jelölt személyével vagy tevékenységével függ össze, valamint, hogy az elkövető célja az, hogy a jelöltet a visszalépésre készítse a választásokon való indulástól. A tilalom a választások előtti és alatti időszakra vonatkozik. Figyelemre méltó, hogy nem csak magánszemély, hanem szervezet vezetőjének a büntetőjogi felelőssége is megállapítható. Ugyanakkor az elkövető kimentheti magát, ha bizonyítani tudja, hogy ésszerű alapon feltételezhette és egyben feltételezte azt, hogy állításai valóságok. A hamis információk terjesztésének – valójában rágalmazásnak – további következményei lehetnek, azon túl, hogy az elkövetőt felelősségre vonják. Nevezetesen az a jelölt is felelősségre vonható, *mi több a jelöltsége megszűnik*, akinek az érdekében a megbízottja elkövette a cselekményt akkor, ha bizonyítható, hogy a jelölt maga adott utasítást a jogellenes cselekményre vagy tudott róla és beleegyezett, továbbá, ha megrendelte és fizetett érte, valamint akkor is, ha bíróság megállapítja, hogy a jogellenes gyakorlat hozzásegítette a jelöltet a választási győzelemhez. A bűnösség megállapítása mellett szankció lehet, hogy a bíróság a jogsértőt eltiltja a további azonos vagy hasonló jogsértő gyakorlat folytatásától.

Külön – ámde ugyanezen cím alatt – rendelkezik a jogellenes gyakorlatok körében a Representation of the People Act 1983 arról az esetről, ha valaki a választások előtt vagy alatt azzal a céllal, hogy elősegítse egy jelölt győzelmét tudatosan és nyilvánosan azt terjeszti, hogy egy másik jelölt visszalépett a választástól. A jelölt, akinek az érdekében a másik visszalépésének hírét hamisan terjesztik nem vonható felelősségre és a választásból nem zárható ki, ha az álhíreket terjesztő személy nem a jelölt hivatalosan megbízott és nyilvántartásba vett választási ügynöke, vagyis hivatalos aktivistája (*election agent*). Azokban az esetekben, amikor a jelölt nem köteles az ügynökeit, aktivistáit nyilvántartásba venni, a jelölt akkor vonható felelősségre, ha tudott vagy beleegyezett aktivistája jogellenes cselekményébe.³⁷

Tilos a választások során pénzzel vagy annak ígéretével rávenni valakit a jelöltségről való visszalépésre, valamint ezt kezdeményez-

ni vagy elősegíteni (*corrupt withdrawal from candidature*)³⁸, ami jogellenes finanszírozás (*illegal payment*) bűncselekménynek minősül. A tiltott kampánytevékenység további esete (*payments for exhibition of election notices*)³⁹, amikor a választások során valaki pénzt szolgáltat vagy pénz szolgáltatását célzó megállapodást köt egy választópolgárral vagy annak meghatalmazottjával azzal a céllal, hogy egy jelölt megválasztását támogassák vagy kieszközöljék oly módon, hogy az hirdetést, felhívást vagy szórólapot helyez ki, illetve ingatlanának használatát erre a célra átengedi. A tilalom nem érvényesül azokra, akik üzletszerűen marketing-, illetve reklámtevékenységet folytatnak, amennyiben a szerződésre és a szerződéses összeg kifizetésére is az üzletszerű gazdasági tevékenységük keretében került sor. A tilalom megsértése bűncselekmény és mind a két szerződő fél – amennyiben cselekményük tudatos volt – büntethető.

A Ve. VIII. Választási kampány című fejezete tartalmazza a választási kampányban alkalmazható plakátra vonatkozó szabályokat, amelyhez hasonló szabályokat találunk a Representation of the People Act 1983-ban is. Hasonlóan a magyar szabályozáshoz, a „választási kiadványok kötelező tartalmi elemei” (*details to appear on election publications*)⁴⁰ alatt, a plakát fogalmát az angol⁴¹ törvény sem szó szerint értelmezi, pontosabban – és ebben különbözik – nem is a plakát fogalmát használja, amit kiterjesztően rendelne értelmezni, hanem választási kiadványokról (*election publication*) rendelkezik. Eszerint választási kiadvány mindaz, aminek észszerűen megítélve a célja egy jelölt megválasztásának támogatása vagy megválasztása a választásokon tekintet nélkül arra, hogy más egyéb célok elérésére is szánták. A törvény részletesen meghatározza a választási kiadványokkal szembeni követelményeket. A teljesség igény nélkül ilyen, bizonyos esetekben – a magyar szabályozásban is megkövetelt – impresszum, aminek tartalmaznia kell a kiadvány sokszorosítóját, terjesztőjét és azt a személyt, aki a kiadvány terjesztését megrendelte, amennyiben ez nem maga a terjesztő. Ezeket az adatokat egyoldalú kiadvány esetében a papír első oldalán – tehát nem a hátoldalon – kell feltüntetni. Több oldalú kiadvány esetén az impresszumnak az első és az

utolsó oldalon is meg kell jelennie. Újságban megjelenő hirdetés esetén a sokszorosító adatait az újság első és utolsó oldalán kell feltüntetni, a többi adatot a hirdetéssel azonos lapon. Az eddigiekből következően a szabályok megsértéséért felelősségre vonható a kiadvány terjesztője; bárki, aki a kiadványt terjeszti; valamint a kiadvány sokszorosítója. Ugyanakkor felelősségre vonható a jelölt és megbízottjai is, azonban ők ezért a cselekményért súlyosabb büntetésre számíthatnak, mert azt a törvény jogellenes gyakorlatnak (*illegal practice*) minősíti. A választási kiadványokra vonatkozó részletszabályok megalkotására a törvény felhatalmazást ad a belügyminiszternek, akit a választási bizottsággal (*Electoral Commission*) történő egyeztetési kötelezettség terhel.

A magyar jogi szabályozáshoz viszonyítva különösnek hat a fizetett, szavazásra buzdító ügynökök alkalmazásának a tilalma (*prohibition of paid canvassers*). Ennek külön tényállása, amikor a rendőrség állomány valamely tagja próbál ráhatást gyakorolni a szavazásra. Ettől különbözik és önálló tényállás a szavazati jog gyakorlására vagy az attól való tartózkodásra való ráhatás, ha a szavazásra buzdító személy ezt anyagi ellenszolgáltatás vagy annak ígérete fejében teszi. Ami igazán különleges, hogy ennek a cselekménynek az elkövetője tiltott foglalkoztatás (*illegal employment*) – vagyis a mi fogalmaink szerint nem választási bűncselekménynek – miatt vonható felelősségre, ami büntetendő. Szükséges rámutatni arra az angol jogban nem egyszeri és sajátos szabályozási megoldásra, hogy a választások alkalmával tilalmazott cselekmény – a *prohibition of paid canvassers* – tényállásának meghatározását egy másik tiltott cselekmény – *illegal employment* – szankcióját rendeli hozzá a törvényalkotó. Meg kell jegyezni még, hogy nem csak az illegálisan alkalmazott személy büntethető, hanem az is, aki őt alkalmazza.⁴²

Az Egyesült Királyságban a jogalkotó arra is gondolt, hogy a tiltott és követhetetlen finanszírozásnak a forrását is felelősségre vonják, ezért nem csak azt a személyt rendeli büntetni, aki közvetlenül maga finanszírozza tiltott módon a választásban részt vevőket, hanem azt is, aki közvetett módon, tehát akitől az anyagi forrás valójában származik. Ennek értelmében jogellenes cél finanszírozásának minősül

(*providing money for illegal purposes*)⁴³ bármely, a Representation of the People Act 1983 rendelkezéseivel ellentétes tudatos kifizetés; valamint a törvényben megengedett összeget meghaladó, bármely felmerült költség térítése; továbbá az ilyen jellegű kifizetés és költség-térítés céljából pénz átadása. Kivételt képez a tilalom alól, amennyiben a kifizetést a törvényben meghatározott módon engedélyezték.⁴⁴ A cselekményhez következményként a törvény a jogellenes finanszírozás (*illegal payment*) szankciót rendeli. A jogellenes cél finanszírozás voltaképpen az *illegal payment* egyik sajátos esetének is tekinthető.

Választási csalás (*corrupt practices*)

A Representation of the People Act 1983 tisztességtelen gyakorlat (*corrupt practice*) összefoglaló elnevezés alatt definiálja és tiltja a választási csalás különböző eseteit, így a szavazatvásárlást és a jogellenes befolyásolást. Előbbi tilalma a Btk. 350. § (1) j) pontjához, utóbbi részben az e) ponthoz hasonlítható. A szavazatvásárlásnak a magyar szabályozástól eltérően, a Representation of the People Act 1983 két elkülöníthető esetét határozza meg. Megvesztegetésnek minősül a *bribery*, ami szavazatvásárlást jelent pénzzel vagy hivatal felkínálásával és amelynek a törvény számos elkövetési magatartását különbözteti meg.⁴⁵ Ettől különbözik a szavazatvásárlás természetben, tehát étellel, itallal, szórakoztatással vagy más szolgáltatással, valamint ezek teljes, illetve részleges finanszírozása (*treating*).⁴⁶

A jogellenes befolyásolás (*undue influence*)⁴⁷ szabályozása ismét egy szokatlan jogi megoldással szolgál. A törvény ugyanis kimondja, hogy tisztességtelen gyakorlat miatt bűnös, aki bűnös a jogellenes befolyásolás miatt, majd definiálja utóbbi tényállását. Jogellenes befolyásolás, ha valaki vagy a megbízottja erőt, erőszakot alkalmaz vagy korlátoz, illetve ezzel fenyeget, valamint, ha anyagi vagy nem anyagi kárt, sérülést, veszteséget okoz vagy ezzel fenyeget azzal a céllal, hogy egy választót vagy mást rábírjon vagy rákényszerítsen a szavazásra vagy a szavazásról való tartózkodásra. A törvény egészen különös megfogalmazása szerint jogellenes befolyásolásnak minősül ezen kívül, ha valaki emberrablással, fogva

tartással, más tisztességtelen eszközzel vagy berendezéssel egy választót vagy annak meghatalmazottját a szavazati joga gyakorlásában akadályoz, gátol vagy erre törekszik, illetve így kényszeríti, bírja rá a szavazásra vagy az attól való tartózkodásra.

4. Bíróági jogorvoslatok a választási eljárás szabályainak megsértése esetén

4.1. A választási bíróságok

A Representation of the People Act 1983 III. Fejezete rendelkezik a bíróági úton igénybe vehető jogorvoslatról, amely a különböző választási jogszabálysértések orvoslásának szabályait tartalmazza. A törvény külön rendelkezik a parlamenti választások és a helyhatósági választások szabályainak megsértése esetén lefolytatható eljárásról azzal, hogy vannak közös szabályok is. Ilyen, hogy az eljárás kérelemre indul, amelynek angol elnevezése *petition* és célszerű keresetnek fordítani. Általános jogorvoslati kérelmeket (*ordinary election petitions*) és különös jogorvoslati kérelmeket különböztethetünk meg. Az általános jogorvoslati kérelmet a választási bíróság (*election court*) bírálja el.

A választási bíróság különbíróóság, amely a választási jogszabályok megsértése esetén benyújtott jogorvoslati kérelmeket bírálja el. A választási bíróságok feletti jogorvoslati fórum Angliában és Walesben a felsőbíróság (*High Court*), Skóciában a *Court of Session*. A választási bíróság időlegesen működik, mégpedig akkor, ha jogorvoslati kérelmet nyújtanak be. Ennek megfelelően nincs állandó bírói kara, hanem a felsőbíróságok, illetve a *Court of Session* bíráiból rotációs rendszerben alakítják meg. Parlamenti választás esetén a választási bíróság két tagja vegyesen kerül ki az angol és a skót bírák közül. Ezzel szemben helyhatósági választás esetén minden bíró az adott ország felsőbírósága bírói karának a tagja. Helyhatósági választások alkalmával a választási bíróság bírái kijelölnek egy előadót, aki meghallgatást tart az ügyben. Angliába és Walesben az ügy előadója egy barrister, Skóciában egy *sheriff principal*, utóbbi maga is bíró.

A választási bíróság döntése ellen részleges jogorvoslatnak van helye. Ez azt jelenti, hogy az általa megállapított tényállást nem, a jog-

kérdéseket azonban lehet vitatni a felsőbbíróság előtt. Ha a választási bíróság tisztességtelen gyakorlat megvalósítását állapítja meg, akkor ezt jelenti felsőbbíróság elnökének. A jelentésben rögzíteni kell, hogy a bíróság bűnösnek találta-e valamelyik jelöltet vagy megbízottját. Ennek következménye a választási eredmény érvénytelenítése és a jelölt eltiltása a választásokon való indulástól.

4.2. A bírói jogorvoslat közös szabályai

A bíróság előtti jogorvoslati eljárásnak vannak közös, valamennyi jogorvoslat esetén alkalmazandó eljárási szabályai. Ezeket részben maga a törvény határozza meg „*Procedure on all election petitions*” címmel, amit alacsonyabb szintű normák egészítenek ki. Ezek megalkotására a törvény a belügyminisztert hatalmazza fel.

Közös eljárási szabály valamennyi választásban, hogy aki a jogorvoslati kérelmet benyújtja, köteles biztosítékot (*security for costs*)⁴⁸ letétbe helyezni az eljárás során felmerülő azon költségekre, aminek megfizetését potenciálisan az ő terhére róhatja a bíróság, így például a tanúk költségeit. Ez lehet pénz vagy más vagyontárgy, amit legkésőbb a kérelem benyújtását követő három napon belül kell letétbe helyezni. A letét értéke maximum 5000 font a parlamenti választási eljárásban és 2500 font a helyhatósági választási eljárásban. A biztosíték letétbe helyezésének részletszabályait végrehajtási rendelet szabályozza. A kérelmet benyújtó fél, amennyiben a biztosítékot letétbe helyezte, az alperest értesíti arról, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtotta. Az értesítésben kötelező megnevezi, hogy mit, illetve milyen értékben helyezett letétbe biztosítékként, valamint megküldi a kérelem másolatát. A kérelmezett írásban nyújthat be ellentmondást a bírósághoz, amiben kifogásolhatja, hogy a letétbe helyezett biztosíték nem elégséges, értéktelen, nem létezik vagy alkalmatlan a célra, illetve azt, hogy a felperes által teljesítésre megjelölt személy nem jogszerűen vállalta a kötelezettséget. Az ellentmondásról a bíróság dönt. Ha a bíróság az ellentmondásnak helyt ad, akkor a felperes a hatáskörrel rendelkező bíróság vagy hatóság által meghatározott összegűre, de az általa megválasztott módon, egészíti ki a biztosítékot. Amennyiben a felperes nem egészíti ki

a biztosítékot az előírt összegű értékre a bíróság az eljárást megszünteti. További feltétele, hogy a bíróság az ügygel érdemben kezdjen foglalkozni, hogy – a költségek letétbe helyezése után – a jogorvoslati kérelemmel szemben benyújtható ellenkérelem előterjesztésére előírt határidő nem jár le, kivéve, ha az ellenkérelmet visszavonták vagy ellenkérelem benyújtásának nincs helye.⁴⁹

A benyújtott jogorvoslati kérelmeket az eljáró bíróság lajstromozza és a beérkezésük időpontja szerinti sorrendnek megfelelően elkészíti az ügyek listáját (*list of petitions*). A listáról a bíróságon egy másolat áll rendelkezésre, ami nyilvános. Elkülönített listát kell vezetni a helyhatósági választások alkalmával benyújtott jogorvoslati kérelmekről. Szabály, hogy amennyiben lehetséges, az ügyeket a listán való elhelyezkedés szerint, sorrendben kell tárgyalni. Ha a helyhatósági választások során benyújtott jogorvoslati eljárásban egy kérelem több jelöltet nevez meg alperesnek és az ügyeket el lehet bírálni egy tárgyaláson, a jogorvoslati kérelmet akkori is a jelöltek elleni külön-külön keresetnek kell tekinteni feltéve, hogy ez a törvény III. Fejezete (*Legal Proceedings*) céljainak megfelel. Ha ugyanazon választás jogszerűségét kifogásoló több jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, vagy ha a helyhatósági választásokon egyazon helyi önkormányzat illetékességi területén több választókerületet érintő jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, akkor ezeket a kérelmeket összevontan kell kezelni és egy egyesített ügyként kell lajstromba venni, valamint elbírálni, kivéve, ha a felsőbbíróság eltérően dönt. Ilyen esetben az egyesített ügy helyét a listán az utolsó beérkezett kérelem időpontja határozza meg.⁵⁰

A jogorvoslati kérelem bírósági tárgyalása nyilvános, esküdtszék nincs.⁵¹ A tárgyalás helyének és idejének a kitűzését végrehajtási rendelet szabályozza. A törvény a tárgyalás megtartásának idejeként legfeljebb 14 napos határidőt szab a parlamenti választás esetén, amely határidő egyéb esetben 7 nap. Indokolt esetben a bíróság a tárgyalást elnapolhatja, de megkötés, hogy a következő törvénykezési napra. A tárgyalást akkor is meg kell tartani, ha – parlamenti választások esetén – az alperes lemond a parlamenti mandátumáról vagy ha a parlament ülését elnapolják, helyhatósági

választások esetén pedig akkor is meg kell tartani, ha az alperes lemond arról a tisztségről, amelyre megválasztották. A tárgyaláson – ha csak a bíróság ellentétesen nem dönt – a tisztességtelen gyakorlat vádja is megfogalmazható és annak bizonyítékai is bemutatathatók akkor, ha korábban bármely jelölt erre utaló bejelentést tett. Angliában és Walesben a helyhatósági választásokon ugyanez a szabály a jogellenes gyakorlatra is alkalmazható. Ha a felperes – jogszabálysértő választásra hivatkozással – azt kéri, hogy a jogellenesen megválasztott személy mandátumát a bíróság neki ítélje meg, akkor az alperes – a felperesi érvelésre hivatkozva – védekezhet azzal, hogy ha a felperes nyerte volna a választást, akkor analóg módon a felperes megválasztása sem lett volna jogszerű. Ha szavazategyenőség esetén bármely kérelmező azt állítja, hogy egy további szavazat számára a választási győzelmet jelentené, akkor a bíróság alkalmazhatja a törvény I. Fejezetének „*Conduct of parliamentary elections*” alfejezete (23-30 cikkek) bármely olyan szabályát, amely alkalmas a kérdés eldöntésére, feltéve, ha megfelel a kérelemben foglaltaknak.⁵² Amennyiben a bíróság e rendelkezések alkalmazásával nem tud döntést hozni, akkor a győztes jelöltet a bíróság kisorsolja. Mondani sem kell, hogy mindkét szabály a magyar jogfelfogástól és gyakorlattól merőben eltérő, illetve idegen megoldás, hiszen a magyar bíróság nem hirdethet jelöltet győztesnek és sorsoással sem dönthet el választást. Meghökkenítő megoldásra azonban máshol is van példa: Franciaországban a polgármester megválasztásakor szavazategyenlőség esetén az idősebb jelölt nyeri a polgármesteri tisztséget, jöllehet polgármestert a tanácstestület választ, nem a közvetlenül a választópolgárok.⁵³

A tanúk idézésének és esketésének szabályai megegyeznek a felsőbíróság tárgyalásaira irányadó szabályokkal, amelyeket azonban a skót helyhatósági választásokon nem lehet alkalmazni. A bíróság nem csak a felek indítványára idézhet és hallgathat meg tanúkat. A választási bíróság tárgyalásán a bírói tanács bármely tagja tanúként bárkit beidézhet, akinek a kérdéses választásban való érintettségéről meggyőződött. Aki az idézésnek nem tesz eleget, bűnös a bíróság megsértése miatt. A tanúhoz a bíróság és mind a két peres fél intéz-

het kérdést. Az ügyészség a bíróság utasítása hiányában is jogosult bárkit idézni a tárgyalásra, aki az ügy eldöntése szempontjából jelentős bizonyítékot szolgáltathat és a tárgyaláson a bíróság jóváhagyásával neki kérdéseket tehet fel.⁵⁴ A választással kapcsolatban a választási bíróság előtt tanúként meghallgatott személy nem tagadhatja meg a válaszadást bűncselekményekkel kapcsolatos kérdésekre, valamint a választással kapcsolatos kérdésre arra hivatkozással, hogy válaszával bűncselekmény elkövetésével magát vagy házastársát, illetve élettársát vádolná vagy hozzájárulna ahhoz, hogy ezeket a személyeket bűncselekmény elkövetésével vádolják.⁵⁵ Ugyanakkor a választási bíróság által vagy előtt feltett kérdésre adott választ nem lehet bizonyítékként felhasználni a válaszadó vagy házastársa, illetve élettársa ellen sem büntetőeljárásban, sem polgári perben, kivéve, ha a válasszal a hamis tanúzás bűncselekményét valósítja meg. A választási eljárásban benyújtott bírói jogorvoslat tárgyalásán megjelent valamennyi, bizonyítékot szolgáltató személy indokolt költségeit, a választási bíróságnak a polgári perekben irányadó szabályok alkalmazásával meghozott döntésének megfelelően meg lehet téríteni. A költségekről bírósági tisztviselő is dönthet. Ha a tanú meghallgatását nem a felek indítványozták, akkor a meghallgatás költségei a bíróság oldalán felmerült költségnek minősülnek, más esetben a költségek a felek oldalán felmerült költségek.⁵⁶

Az egyik leglényegesebb kérdés, hogy milyen döntést hozhat a választási bíróság. A bíróság a parlamenti választás eredménye elleni jogorvoslat⁵⁷ esetén a megállapítja, hogy a jogorvoslattal támadott választáson vagy szavazáson annak a jelöltnek, akinek a megválasztását kifogásolták, vagy más személynek a megválasztása jogellenes volt, vagy hogy a választás maga jogszabálysértő volt, valamint dönt minden, a kérelemben előadott kérdésben. A bíróság az írásba foglalt döntését haladéktalanul továbbítja a képviselőház elnökének. Sajátos szabályok érvényesülnek, ha a bírói tanácsot alkotó két bíró véleménye különbözik. Ha a bírói tanácsot alkotó két bíró véleménye nem egyezik abban a kérdésben, hogy annak a parlamenti képviselőnek a megválasztása jogszabálysértő volt-e, akinek a mandátuma vitatott, akkor a véleménykülönbséget a bíróság hatá-

rozatában rögzíteni kell és a képviselőt szabályszerűen megválasztottnak kell tekinteni. Ha a bírói tanácsot alkotó két bíró véleménye egyezik abban, hogy a parlamenti képviselő megválasztása szabályos volt, de egyebekben különbözik, akkor a véleményeltérést a bíróság véghatározatában rögzíteni kell és a választás szabályosnak minősül.

Amennyiben a jogorvoslati kérelemben azt állítják, hogy a választás során tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatot követtek, akkor a bíróság ennek tényét rögzíti döntésében és a döntés mellé csatolt külön jelentést készít, amit megküld a képviselőház elnökének és dönt arról, hogy a kérelemben foglaltaknak megfelelően a tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat megvalósult-e vagy okkal feltételezhető, hogy ilyen a választást nagymértékben befolyásolta.

A választási bíróság, az írásba foglalt döntésén kívül, külön jelentést tehet a képviselőház elnökének olyan, a bírósági tárgyaláson felmerült tényekről, amelyekről a képviselőháznak tudomást kellett volna szereznie. Valamennyi jelentést, amelyet a bíróság a képviselőház elnökének küld, mind a két bírónak alá kell írnia és amennyiben a jelentés egyes megállapításaiban a két bíró véleménye között eltérés van, akkor indokolniuk kell az eltérést. Az eltérő megállapítások nem képezik a jelentés részét. Miután a képviselőház elnöke értesítette a képviselőházat a bíróság döntéséről és a hozzá csatolt jelentésről, a képviselőház elrendeli, hogy a bíróság döntését és a jelentést tegyék közzé a képviselőház hivatalos lapjában és szükség esetén elrendelheti, hogy a mandátum kiadását erősítsék meg vagy változtassák meg, vagy rendeljenek el új választást, vagy rendeljék el a szükséges intézkedések végrehajtását, valamint, ha a választási bíróság külön jelentést csatolt a döntéséhez, akkor a jelentésben foglaltaknak megfelelő olyan utasítást ad, amelyet szükségesnek tart.

A bíróság érdemi döntése a helyhatósági választás eredménye elleni jogorvoslat⁵⁸ esetén azonos tartalmú, mint a parlamenti választás eredménye elleni jogorvoslat esetében. Döntését azonban a felsőbbbíróságnak továbbítja és értelemszerűen nem a képviselőház elnökének. Azonos a szabály, ha a jogorvoslati kérelemben azt állítják, hogy a választás során tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatot kö-

vettek, de különbség, hogy a külön jelentést, és valamennyi jelentést a választási bíróság a felsőbbbíróságnak küldi meg. További különbség, hogy a felsőbbbíróságnak megküldött döntések és jelentések egy példányát a felsőbbbíróság megküldi a belügyminiszternek, valamint, hogy a választási bíróság döntését a felsőbbbíróság két vagy több bíró aláírásával hitelesítve a választással érintett helyhatóságnak küldi meg. Ezek a szabályok – a tisztességtelen és jogellenes gyakorlatra vonatkozók kivételével – nem alkalmazhatók Skóciában és speciális szabályok érvényesek Nagy-London választókerületben a főpolgármester és a közgyűlési tagok megválasztása tekintetében is.⁵⁹

A felsőbbbíróság véghatározatára vonatkozó különös szabályok⁶⁰ szerint, ha a perben bármely fél az előírt formában kérelmezi, hogy az ügyet a felsőbbbíróság tárgyalja és a kérelemben előadottak alapján a felsőbbbíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy egyedi jellegű, akkor az eljárást közvetlenül a felsőbbbíróság is lefolytathatja. Parlamenti választás során benyújtott jogorvoslati kérelem esetén az ügy egyedi jellegét megállapító döntését – illetve az erről kiállított igazolást – a felsőbbbíróság megküldi a képviselőház elnökének. Helyhatósági választás során benyújtott jogorvoslati kérelem esetén ugyanezt a felsőbbbíróság megküldi a belügyminiszternek, valamint az ügyben érintett helyhatóságnak, ahol a választást tartották. Az eljáró választási bíróság tárgyalásán dönthet úgy, hogy valamely jogkérdésben, különösen bizonyíték elfogadhatósága kérdésében szükséges a felsőbbbíróság (Észak-Írországban a *Court of Appeal*) döntése. Ebben az esetben a választási bíróság a véghatározat meghozatalát elhalasztja addig, amíg a felsőbbbíróság állást nem foglal az elé felterjesztett kérdésben és csak ezt követően dönt.⁶¹

A jogorvoslati kérelmet annak benyújtója kizárólag a választási bírósághoz vagy a felsőbbbírósághoz az előírt módon és időben benyújtott külön kérelemmel vonhatja vissza, amihez azonban szükséges a bíróság jóváhagyása. Ha több kérelmező van, akkor a kérelem visszavonását valamennyi kérelmezőnek együtt kell kérnie. A jogorvoslati kérelem sikeres visszavonásának következménye, hogy a kérelmező köteles megtéríteni a kérelmezett felmerült költségeit.⁶² A kereseti kérelem

visszavonásának jóváhagyásához szükséges, hogy valamennyi peres fél és képviselője eskü alatt írt nyilatkozatot tegyen (*affidavit*)⁶³, valamint, ha olyan választást tartottak, amelyen a jelölteknek nyilvántartásba vett választási segítői, ügynökei voltak, akkor valamennyi, a választáson induló jelölt valamennyi ügynöke eskü alatt írt nyilatkozatot tegyen, azonban a felsőbbíróság – amennyiben számára megalapozottnak tűnik – eltekinthet bármely érintett személy előírt eskütételi kötelezettségének teljesítésétől. Ezt, az eskü alóli felmentést Skóciában a választási bíróság vagy a sheriff is megadhatja.⁶⁴ A jogorvoslati kérelem visszavonását meg kell küldeni az ügyésznek. A bíróság a kérelmező meghallgatását megelőzően rendelkezhet az ügyész meghallgatásáról és az ügyész javaslata alapján dönthet további személyek eskü alatt történő meghallgatásáról. Ha a valamely félnek több jogi képviselője van, akkor van valamennyi jogi képviselőnek nyilatkoznia kell és esküt kell tennie.

A törvény hátrányos jogkövetkezményeket fűz a kérelem tisztességtelen visszavonásához és a bizonyítékokra vonatkozó szabályok megsértéséhez. Ez azt jelenti, hogy a jogorvoslati kérelem visszavonásáról vagy azzal összefüggésben tilos megállapodni, felteletet szabni vagy kötelezettséget vállalni anyagi előny fejében vagy anyagi előny juttatni arra tekintettel, hogy a képviselői mandátum vagy a tisztség meg fog üresedni, illetve, hogy más jogorvoslati kérelem visszavonását fogják kezdeményezni, valamint tilos az eskü alatt írt nyilatkozatba foglalni olyan kijelentéseket, amelyek ellentétesek a kérelem visszavonásához csatolt bizonyítékokat meghatározó szabályokkal. Az ilyen jogsértő cselekményekért akár egy év szabadságvesztés is kiszabható.⁶⁵

A jogorvoslati kérelem visszavonásának jóváhagyása tárgyában tartott meghallgatáson bárki, aki jogosult lett volna jogorvoslati kérelmet benyújtani kérelmet nyújthat be az eljáró bíróságnak azzal a céllal, hogy az eredeti kérelmező helyébe lép. A bíróság helyt ad a kérelemnek, ha a kérelmezőt alkalmasnak tartja arra, hogy az eredeti kérelmező helyébe lépjen. Ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy a kérelem visszavonásában – a törvény 149. cikkében meghatározottak szerinti – visszaélés vagy más tisztességtelen alku, illetve szempont játszott közre,

akkor a bíróság elrendelheti, hogy az eredeti kérelmező által adott biztosítékot visszatartsák azzal a céllal, hogy a helyébe lépő kérelmező esetleg felmerülő költségeit fedezze, továbbá, hogy az eredeti kérelmező és kezesei a biztosítékként megjelölt összeg erejéig felelősek a helyettesként belépő kérelmező költségeiért. Ha a bíróság nem hoz ilyen döntést, akkor a helyettesként belépő kérelmező köteles azonos összegű biztosítékot, azonos feltételekkel letétbe helyezni, mielőtt kérelmét benyújtaná a helyettesítésről rendelkező bírói határozatban meghatározott határidőben. Ha az eljárásba félként helyettesítő kérelmező lép be, akkor jogállás mindenben megegyezik az eredeti kérelmező jogállásával, azonos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.⁶⁶

Amennyiben a bíróság hozzájárul a jogorvoslati kérelem visszavonásához, akkor írásban jelentést készít a visszavonás jóváhagyásáról, amelyet parlamenti választás esetén a képviselőház elnökének, angliai és walesi helyhatósági választás esetén a felsőbbíróságnak küld meg. A képviselőház elnökének megküldött jelentésben a bíróságnak meg kell jelölnie, hogy a kérelem visszavonásában – álláspontja szerint – közrejátszott-e megállapodás, feltételek egyoldalú, diktátumszerű meghatározása, illetve kötelezettségvállalás; vagy arra tekintettel történt-e anyagi előny juttatása, hogy a képviselői mandátum vagy a tisztség meg fog üresedni, illetve, hogy más jogorvoslati kérelem visszavonását fogják kezdeményezni, vagy bármely más megfontolásból. Amennyiben ezek a körülmények fennálltak, akkor ismertetnie kell, hogy mi indokolja a kérelem visszavonása jóváhagyását.⁶⁷

A kereseti kérelem érvényét veszíti, ha egy kérelmező esetén a kérelmezők, vagy több esetben a kérelmezők elhaláloznak. A kérelmező halála nem érinti a kérelmezőnek vagy más személynek a kérelemmel kapcsolatban már megállapított költségekért való anyagi felelősségét. A kérelem elhalálozás okán megállapított érvénytelenségének tényét közzé kell tenni az érintett választókerületben vagy helyi önkormányzat területén és a közzétételt követően bárki, aki a jogorvoslati kérelmet benyújthatta volna az előírt határidőben és helyen, jogorvoslati kérelmet nyújthat be a választási bírósághoz vagy a felsőbbírósághoz a belügy-

miniszteri rendeletben előírt módon, helyen és határidőben. Ilyen esetben a bíróság dönt arról, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtó az eredeti kérelmező helyébe léphet-e. Skóciában a sheriff hozza meg ezt a döntést. Ha a bíróság engedélyezi a helyettesítést, akkor az új kérelmezőnek úgy kell biztosítékot nyújtania, mint ha új kérelmet nyújtana be.⁶⁸

Ha a kérelmezett – a returning officer kivételével – a tárgyalás előtt visszavonja az ellenkérelmét vagy elhalálozik, akkor ezt hirdetményben kell közzétenni a kérelemmel érintett választókerületben vagy a helyi önkormányzat illetékességi területén és a közzétételtől számított, meghatározott határidőn belül bárki, aki jogosult lett volna a jogorvoslati kérelmet benyújtani a választási bíróság vagy a felsőbíróság tagjához benyújtott kérelemben kezdeményezheti, hogy az eljárásban tekintsék kérelmezettnek. A fenti módon – alperesi pozícióban – történő perbe lépésnek további két esetköre és ehhez kapcsolódó feltételei vannak. Parlamenti választás vagy parlamenti mandátum megszerzése jogszerűségét kifogásoló kérelem esetén, ha a kérelmezettet, mint főrendet az Egyesült Királyság Nagy Pecsétjével ellátott végzéssel a Parlament elé idézik vagy a képviselőház úgy határozott, hogy a mandátum betöltetlen. Helyhatósági választás esetén, ha a kérelmezett lemond vagy más módon megszünteti azt a tisztséget, amelyet a jogorvoslati kérelem érint. A peres eljárásba ily módon alperesként bekapcsolódni szándékozó fél perbe való belépést célzó kérelmének helyt kell adni és a felet kérelmezettnek kell tekinteni, kivéve, ha a kérelmezettek száma az ügyben meghaladja a hármat. Az a kérelmezett, aki hirdetményben tette közzé, hogy nem vitatja a jogorvoslati kérelmet, a jogorvoslati kérelemmel összefüggésben lefolytatott egyetlen eljárás során sem tehet félként eljárási cselekményt és ezeken félként nem lehet jelen, valamint, ha a jogorvoslattal a parlamenti választásban élnek, akkor a képviselőház ülésén nem lehet jelen és ott nem szavazhat addig, amíg a képviselőházhoz meg nem érkezett az eljáró bíróságnak az ügyben készített jelentése. Ha a parlamenti választás során a kérelmezett hirdetményben jelezte, hogy nem vitatja a jogorvoslati kérelmet, akkor az eljáró választási bíróság eljáró tanácsának bírái vagy a felsőbíróság, illetve

Skóciában a sheriff ennek tényét közlik a képviselőház elnökével.⁶⁹

Az eljárás során felmerült költségeket, vagyis a jogorvoslati eljárás költségeit és a járulékos költségeket, valamint az eljárás következtében induló további eljárások költségeit a törvényben meghatározott kivételekkel a választási bíróság vagy a felsőbíróság által meghatározott módon és arányban a feleknek kell megfizetnie. A bíróság dönthet úgy, hogy a bármely fél részéről megvalósuló és a – választási bíróság vagy a felsőbíróság – megítélése szerinti zaklató magatartás, alaptalan vádaskodás vagy megalapozatlan kifogás miatt felmerült költségeket; valamint a bármely fél részéről indokolatlanul okozott költségeket annak a félnek kell megtérítenie, amelyik a költséget okozta függetlenül az ügy számára kedvező kimeneteltől. Skóciában a helyhatósági választással kapcsolatos jogorvoslati eljárásban nem az angol felsőbíróságnak megfelelő Court of Session dönt a költségekről, hanem a sheriff.⁷⁰

Hátrányos következményei⁷¹ vannak, ha a jogorvoslatot kérelmező elmulasztja vagy megtagadja az eljárás költségei megtérítését. A költségek megfizetésének határideje parlamenti választások esetén a költségekről rendelkező felszólítás közlésétől számított hat hónap, helyhatósági választások esetén három hónap. A következmények akkor állnak be, ha a kérelmező a saját tanúja megítélt költségeinek, továbbá, ha a kérelmezettnek vagy a kérelmezett által megjelölt személynek megítélt költségeknek a megfizetését az erre irányuló felszólítást követő egy éven belül – a választási bíróság vagy a felsőbíróság számára bizonyítottan – elmulasztja vagy megtagadja. A hátrányos következmény, amelyeknek összegéről külön jogszabályok rendelkeznek.⁷²

Ha az eljáró választási bíróság a tárgyalásán megállapítja, hogy nincs bizonyíték arra, hogy az alperes részéről – sem tudtával, sem beleegyezésével – tisztességtelen gyakorlat bármely formában megvalósult volna a választás során, vagy ha azt állapítja meg, hogy az alperes minden tőle elvárható ésszerű intézkedést megtett annak érdekében, hogy a tisztességtelen gyakorlatot megelőzze, a bíróság mérsékelheti vagy elengedheti az alperes költségtérítési kötelezettségét. Ennek azonban további feltételei vannak. Ha bárkiről bebizonyosodik, hogy

a választással kapcsolatban akár pénz vagy más anyagi előny elfogadása révén részese volt kiterjedt tisztességtelen gyakorlat megvalósításában, illetve ha ilyenre felbujtott vagy ilyent támogatott, akkor a bíróság e személy vagy személyek, valamint tanúk meghallgatását követően elrendelheti, hogy a költségeket vagy azok egy részét az érintett személy vagy személyek térítsék meg és ha a költségek megtérítése tőle vagy tőlük nem várható elrendelheti akkor elrendelheti azt is, hogy a költségeket a peres felek térítsék meg. Ha a bíróság úgy véli, hogy bárkinek a bűnössége megállapítható jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlat követése miatt, akkor a bíróság, az érintettek védekezésének meghallgatását követően, elrendeli, hogy az érintett személyek térítsék meg az eljárás és az eljárás következtében indított további bírósági eljárások költségét részben vagy egészben, valamint elrendelheti, hogy teljesítsék más, költségtérítésre kötelezett személyek fizetési kötelezettségét.⁷³

A felsőbbbíróság jóváhagyása nélkül a felsőbbbíróság döntése ellen jogkérdésben fellebbezésnek nincs helye. A fellebbezést elbíráló Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) döntése végleges, az ellen jogorvoslat nincs. A választási bíróság döntése elleni jogorvoslati kérelem elbírálása során a törvény és a törvényi felhatalmazásra alkotott jogszabályok rendelkezésein kívül – amennyiben lehetséges – alkalmazni kell azokat a jogelveket, joggyakorlatot és szabályokat, amelyeket korábban a választási jogorvoslati kérelmek elbírálására jogosult képviselőházi bizottságok alkalmaztak, valamint a parlamenti és a helyhatósági választások jogszerűségét vitató jogorvoslati kérelem esetén a képviselő, a bizonyítékok, a bizonyítás, továbbá a jogellenesen megválasztott személy helyett más személy megválasztásának megállapítása vonatkozásában a választási bíróság és a felsőbbbíróság által kialakított jogelveket és joggyakorlatot.⁷⁴

A felsőbbbíróság hatásköre kiterjed mindenre, amire rendes bírósági eljárásban kiterjed. A másodfokú bírósági jogorvoslati eljárásban a választási szerveknek a parlamenti választásokkal kapcsolatosan meghatározott feladatait a magasabb bíróságon⁷⁵ működő királynő kollégiumának, a főbíró (*Lord Chief Justice*) által kijelölt bírāja vagy bírái látják el. Helyhatósági

választás esetén e feladatokat a felsőbbbíróság bírája vagy bírái látják el.

4.3. Különös eljárási szabályok

A különös eljárási szabályok két különböző jogorvoslati eljárás szabályait foglalják össze. Ezek a parlamenti választások jogszerűségét megkérdőjelező kereseti kérelem (*parliamentary election petition*) és a helyhatósági választások jogszerűségét megkérdőjelező kereseti kérelem (*questioning of a local election*).

A parlamenti választások jogszerűségének megkérdőjelezése

A parlamenti választások jogszerűségének megkérdőjelezése jelentheti magának a parlamenti választás egészének, vagy csak egy adott parlamenti képviselő megválasztása jogszerűségének a vitatását. A jogsértő választás miatt benyújtott jogorvoslati kérelem (*petition complaining of an undue election*) és a jogsértő mandátumszerzés miatt benyújtott jogorvoslati kérelem (*petition complaining of an undue return*) közös elnevezése a „*parliamentary election petition*” elnevezésű kérelem, amit fordíthatunk az eredmény elleni jogorvoslatnak.⁷⁶ A magyar eljárásban ismert kifogásnak azért nem szerencsés nevezni, mert bíróság bírálja el, ezért inkább a kereset kifejezés alkalmazása a helyénvaló. A bíróság döntése két féle lehet. A parlamenti képviselő megválasztásának jogellenessége tárgyában benyújtott keresetet a felsőbbbíróság *parliamentary election petition*-nek tekinti és elrendelheti a mandátum kiadását. Ellenkező esetben a felsőbbbíróság az ügyet a választási bírósághoz utalja és tárgyalásra utasítja, amelyik az általános jogorvoslat szabályai szerint jár el.

Az eredményt támadó jogorvoslat elbírálása esetén, ha a bíróság megállapítja, hogy a parlamenti választás szabályos volt, akkor döntését közli a képviselőház elnökével, vagyis igazolja a képviselői mandátum jogszerű megszerzését. Helyhatósági választások esetén az ilyen döntést a felsőbbbíróságnak küldik meg. Érdekes szabály, hogy ha a két eljáró bíró nem ért egyet, akkor a választást szabályosnak kell tekinteni és ilyen tartalommal születik meg az ítélet.

A választási eredményt támadó keresetet benyújtó személyek körét a törvény korlátozza. Benyújthatja – egy vagy több – választópolgár, akár élt a szavazati jogával, akár nem; vagy, aki megválasztható, vagyis a jelölt; vagy aki azt állítja magáról, hogy jelölt volt. Ez a törvényi szabály figyelemreméltó arra tekintettel, hogy a magyar jogi gondolkodást követve, logikusnak tűnne csak annyit meghatározni, kiindulva az első feltételből, hogy a választópolgár jogosult beadni. Miután ez egy peres eljárás a törvény arról is rendelkezik, hogy kit kell kérelmezettnek, illetve alperesnek tekinteni. Fő szabály, hogy azt, aki mandátumot szerzett. Azonban, ha a kérelem tárgya a returning officernek a választást vezető tevékenysége, akkor ő az eljárásban az alperes. Ez gyakorlatilag közigazgatási pert jelent, pontosabban van olyan jogrendszer, amelyben ezt jelentene. A kereseti kérelemmel szemben előírás, hogy meghatározott formában és tartalommal, a kérelmező vagy kérelmezők által aláírva kell benyújtani – attól függően, hogy az egyéni választókerület hol helyezkedik el – Angliában és Walesben az angol felsőbírósághoz, illetve Skóciában az ennek megfelelő *Court of Session*-hez, vagy Észak-Írországhoz az észak-ír felsőbírósághoz (*High Court of Northern Ireland*). A bírósághoz benyújtott kereseti kérelmet a bíróság továbbítja az érintett választókerület returning officer-jéhez, aki az adott választókerületben közzéteszi, hogy jogorvoslatot nyújtottak be a választási eredmény ellen.⁷⁷

A jogorvoslati kérelmet a választási eredménynek a *Clerk of the Crown*-nak – vagy annak függvényében, hogy a jogsértést hol észlelik, Észak-Írországhoz a *Clerk of the Crown for Northern Ireland*-del – való közlését követő 21 napon belül kell benyújtani.⁷⁸ A fő szabálytól eltérő, külön szabályok vonatkoznak a határidőre és annak számítására, ha a jogorvoslat alapja tisztességtelen gyakorlat vagy jogellenes gyakorlat. Amennyiben a jogorvoslati kérelem a választási eredményt tisztességtelen gyakorlatra hivatkozással támadja és kérelmében megjelöli azt is, hogy a mandátum megszerzője, vagy annak megbízottja, illetve az, aki vele megállapodott pénzt vagy más anyagi előnyt szolgáltatott a tisztességtelen gyakorlat megvalósításáért vagy annak előmozdítása érdekében, a kérelmet a kifizetéstől számított 28

napon belül lehet benyújtani. Szintén 28 nap a benyújtás határideje, ha a jogorvoslati kérelemben olyan jogellenes gyakorlatra hivatkoznak, ami pénz vagy más anyagi előny juttatásában nyilvánul meg és a határidőt a kifizetés napjától kell számítani. Ha a jogellenes gyakorlat a választási költségekre vonatkozó szabályok megsértését jelenti, akkor a megválasztott képviselő választási költségekről szóló beszámolójának a *returning officer*-hez történő benyújtását követő tizedik napon kezdődik a határidő számítása, ami ebben az esetben 21 nap. Amennyiben a törvényben dokumentumok nem azonos napon érkeznek meg, akkor a határidőt az utolsó benyújtott elszámolás napjától kell számítani. Mulasztás, illetve mulasztások esetén az igazolt mulasztás pótlásának napja, illetve az utolsó pótlás napja a határidő számítás kezdete. Ha a keresetet nem jogellenes gyakorlat miatt nyújtották be, de utóbb ez is felmerül, a kérelmezőnek lehetőség van keresetének kiegészítésére, ami azonban felsőbíróság jóváhagyásához kötött. A keresetkiegészítés benyújtásának határidejére a jogellenes gyakorlatra vonatkozó szabályokat alkalmazzák. A határidőre vonatkozó szabályokat a magyar szabályozással összehasonlítva az állapítható meg, hogy az Egyesült Királyság vonatkozó törvénye lényegesen bonyolultabb és differenciált szabályokat határoz meg, ami értékelhető kifinomultabb szabályozásnak is. A másik szembe tűnő különbség, hogy a jogorvoslati határidő lényegesen hosszabb, mint a Ve. szerinti – a legtöbb esetben – három, vagy egyes esetekben egy nap.

A parlamenti választások esetén a választási bíróságok joghatósága, hatásköre és döntési jogosultsága megegyezik a felsőbírósági bíróval és eljárásukat a felsőbíróság eljárásának szabályai szerint folytatják le, így például bizonyítást folytatnak le. Esküdtszék ebben az eljárásban sincs. A bírósági tárgyaláson részt vesz a képviselőház jegyzője, illetve annak megbízottja, aki az egyik eljáró bíró előtt esküt tesz arra, hogy valóban és hitelesen rögzíti jegyzőkönyvbe a bíróság elé tárt bizonyítékokat és amennyiben szükséges az iratokról másolatokat készít. Az így rögzített bizonyítékokat és másolatokat az eljáró bíróság hitelesíti és ezeket meg kell küldeni a képviselőház elnökének.⁷⁹

Az illetékeséget a választókerület alapozza meg, ugyanakkor a felsőbbíróság ettől eltérően is dönthet. A perben tárgyalás megtartására a felsőbbíróság kijelölhet más „megfelelő helyet”, ha megállapítja, hogy olyan sajátos körülmények állnak fenn, amelyek ezt „kívánatosnak” teszik. Ugyanez a lehetőség fennáll, ha az érintett választókerület részben vagy egészben Nagy Londonban (Greater London) van azzal, hogy a tárgyalás helyét Nagy Londonban kell kijelölni. Maga az eljáró választási bíróság – elnapolás vagy berekesztés esetén – jogosult a törvény által meghatározott vagy a kijelölt választókerületen belül más helyen megtartani az új tárgyalást.⁸⁰ A bírák – Skóciában a bírák és a bírósági tisztviselők – utazási és egyéb költségeit a pénzügyminisztérium fizeti ki a parlament által megállapított költségvetés terhére.⁸¹ Skóciában ezeknek a költségeknek a részét képezik a képviselőház jegyzőjének kiadásai is.⁸²

A helyhatósági választások jogszerűségének megkérdőjelezése

A helyhatósági választások jogszerűségének megkérdőjelezése, mint jogorvoslati eszköz az önkormányzati törvény hatálya alá tartozó választások során megvalósított jogsértések orvoslására alkalmazható. Ezzel a jogorvoslattal azt lehet támadni, hogy a megválasztott személy a megválasztása idején nem volt jogosult arra, hogy megválasszák vagy a megválasztása jogszabálysértő volt, mégpedig arra hivatkozással, hogy a választás során megvalósult a tisztességtelen vagy a jogellenes gyakorlat körébe sorolható bármely, a törvény 164 vagy 165 cikkében meghatározott cselekmény és ezen jogsértések orvoslására más lehetőség nincs, kizárólag a választási jogorvoslati kérelem (*election petition*).⁸³

Hasonlóan a parlamenti választás jogorvoslati szabályaihoz, a törvény ebben az esetben is meghatározza, hogy a keresetet ki ellen kell benyújtani. Alperes lehet bármely megválasztott személy, akinek a megválasztását támadja a jogorvoslat és az a returning officer, akinek a felügyelete alatt megrendezett választást jogsértőnek tartja a kérelmező.

A jogorvoslati kérelmet – az előírt formában – Angliában és Walesben a felsőbbírósághoz,

Skóciában annak a sheriffi kerületben (*sheriffdom*) működő rendőrbírónak⁸⁴ (*sheriff principal*)

kell benyújtani, amelyikben a helyhatósági választást tartották, illetve, ha a helyhatóság illetékességi területe több sheriffi kerületben helyezkedik el, akkor valamennyi érintett sheriff principalnak be kell nyújtani. Angliában és Walesben a bíróság a kereseti kérelem másolatát megküldi annak a helyhatóságnak, ahol a vitatott választást tartották, amelyik köteles a jogorvoslati eljárás megindításának tényét közölni az illetékességi területén.⁸⁵

A jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejére hasonló szabályok vonatkoznak, mint a parlamenti választás esetében. Fő szabály szerint a kérelmet a választás napjától számított 21 napon belül kell benyújtani. Különös szabály a helyi választások esetén is, ha a jogorvoslati kérelem tisztességtelen gyakorlatra hivatkozik és azon belül is a kérelmező azt állítja, hogy a megválasztott jelölt vagy az ő érdekében, illetve előnyére más pénzt vagy más anyagi előnyt juttatott vagy azt kilátásba helyezte, amikor is a benyújtás határideje 28 nap a kifizetés napjától vagy annak kilátásba helyezésétől számítva és függetlenül attól, hogy ugyanezen személy ellen más jogorvoslattal is éltek. Itt is kivétel továbbá, ha a jogorvoslat alapja olyan jogellenes gyakorlat, amely során a választást követően a megválasztott jelölt vagy megbízottja adott pénzt vagy juttatott más anyagi előnyt, illetve a megválasztott jelölt vagy megbízottja érdekében valaki ilyet tett, a kérelmet a kifizetés vagy az egyéb jogellenes cselekmény elkövetésétől számított 28 napon belül tekintet nélkül arra, hogy más jogorvoslatot benyújtottak-e. Amennyiben a jogorvoslati kérelemben azt kifogásolják, hogy a jelölt a választási költségeire vonatkozó szabályokat megszegte, akkor a kérelmet 14 napon belül lehet benyújtani, amely határidő számítása akkor kezdődik, amikor a jelölt megküldi a választási szerveknek a törvényben előírt kimutatásokat és költségelszámolást és amennyiben ezek a dokumentumok nem azonos napon érkeznek meg, akkor az utolsó benyújtott elszámolás napja. Mulasztás, illetve mulasztások esetén az igazolt mulasztás pótlásának napja, illetve az utolsó pótlás napja a határidő számítás kezdete. Ha a keresetet nem jogellenes gyakorlat miatt nyújtották be, de utóbb ez is felmerül, a kérelmezőnek le-

hetőség van keresetének kiegészítésére, ami azonban felsőbb bíróság – Skóciában a sheriffi kerületben működő választási bíróság – jóváhagyásához kötött. A keresetkiegészítés benyújtásának határidejére a jogellenes gyakorlatra vonatkozó szabályokat alkalmazzák.⁸⁶

A helyhatósági választások során benyújtott jogorvoslati kérelmeket a választási bíróságok bírálják el Angliában, Walesben⁸⁷ és Skóciában⁸⁸ azzal, hogy az utóbbi országrészben eljáró bíróságokra külön szabályok vonatkoznak. Angliában és Walesben a választási bíróság bírói legfeljebb 5 megbízottat nevezhetnek ki, akikre a helyhatósági választási jogorvoslati kérelmeket kiszignálhatják. A megbízás egy évre szól. Ha a megbízott, akire az ügyet szignálták meghal vagy eljárási kötelességét nem teljesíti, illetve nem képes teljesíteni, akkor a bíró az ügy vitelét másik kinevezett megbízottra bízta. A helyhatósági választások során benyújtott jogorvoslati kérelmekben eljáró választási bíróság ugyanazon hatáskörrel rendelkezik, mint az a választási bíróság, amelyik a parlamenti választások esetén jár el. A bíróság illetékességét a helyhatóság illetékességi területe alapozza meg kivéve, ha a felsőbb bíróság a tárgyalás megtartására más „megfelelő helyet” jelöl ki, aminek feltétele, hogy megállapítja, hogy olyan sajátos körülmények állnak fenn, amelyek ezt „kívánatossá” teszik. Maga a választási bíróság a tárgyalás helyszínét szabad belátása szerint megváltoztathatja a helyhatóság illetékességi területén belül.

Skóciában a peres eljárást és a bírósági tárgyalást az a rendőrbíró folytatja le, amelyik illetékességi területén a választást tartották, illetve, ha a helyhatóság területe több sheriffi kerületre terjed ki, akkor valamennyi érintett rendőrbíró. Utóbbi esetben az eljáró rendőrbírók döntése egyhangú kell, hogy legyen, más különben az ügyet a skót felsőbb bíróságra (*Court of Session*) terjesztik fel, amelyik a rendőrbíróktól átvett hatáskörben dönt. A skót helyhatósági választások során benyújtott választási jogorvoslat ügyében eljáró választási bíróság ugyanazon jogosultságokkal rendelkezik, mint a parlamenti választás során benyújtott jogorvoslati eljárásban azzal a különbséggel, hogy pénzbírságot kiszabó vagy elfogatási parancsot elrendelő döntése ellen a Court of Session-höz jogorvoslattal lehet élni. Nincs helye ilyen

jogorvoslatnak, ha az ügyben első fokon – a rendőrbíróktól történő – áttétel miatt Court of Session jár el. A bírósági tárgyalás helyét a választási bíróság határozza meg a sheriffi kerületben vagy kerületekben, de az érintett helyhatóság illetékességi területén belül. A bíróság szabad belátása szerint a tárgyalás helyszínét megváltoztathatja a sheriffi kerületen vagy kerületeken belül. A rendőrbírónak az eljárás során felmerült utazási és egyéb költségeit az a helyhatóság fedezi, amelynek a területén a választást tartották azzal, hogy a bíróság elrendelheti, hogy ezeket a költségeket az egyik peres fél vagy a peres felek a bíróság által megfélelőnek tartott arányban megosztva, térítsék meg a helyhatóság számára. A bírósági tárgyaláson jegyzőkönyvvezetőt kell alkalmazni, aki a bíróság előtt esküt tesz arra, hogy az általa lejegyzettek valóságosak és hitelesek.

Az egész Egyesült Királyságra kiterjedő közös – és számunkra igen különös – szabály, hogy annak a helyhatóságnak a megfelelő tisztviselője, amelynek megválasztása során a kifogásolt jogszabálysértés történt, megfelelő elhelyezést köteles biztosítani a kiküldött választási bíróság tagjai számára és biztosítani köteles a kiküldetéssel járó költségeiket. A megfelelő tisztviselőt a törvény nem nevezi meg, mert ezt egyfelől, az önkormányzati törvény határozza meg, másfelől az önkormányzati rendszer és a tisztviselők elnevezése országrészenként különbözik. Az eljáró választási bíróság tisztviselőket alkalmazhat. Ilyen többek között a jegyzőkönyvvezető, akinek a költségei részét képezik a bíróság költségeinek. A jegyzőkönyvvezetőre vonatkozó szabályok megegyeznek a parlamenti választások során lefolytatott jogorvoslati eljárásban és a skót helyi választásban meghatározottakkal, így például jogosult jelen lenni a tárgyaláson és kötelező az eskütétel.⁸⁹ A bírósági eljárásban közreműködők, így a bírói megbízottak, a tisztviselők és a jegyzőkönyvvezető javadalmazását a bíró állapítja meg a jogszabályi keretek között és azt a pénzügyminisztérium hagyja jóvá. A javadalmazást és a költségeket a pénzügyminisztérium fizeti ki a jogosultaknak, amit az érintett helyhatóság a pénzügyminisztériumnak megtérít.⁹⁰ A választási bíróság szabad belátása szerint dönthet úgy is, hogy az eljárás során valamennyi felmerült költség

get vagy annak egy részét meg kell téríteni a bíróságnak helyet adó helyhatóság tiszttségviselőjének vagy a pénzügyminisztériumnak akkor, ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy a kereseti kérelem komolytalan vagy a kérelmező célja a zaklatás volt, valamint, ha az alperest az eljáró bíróság bűnösnek mondja ki tisztességtelen gyakorlat folytatása miatt.⁹¹

A választási bíróság ítéletében kimondhatja, hogy a választás érvénytelen. Ez azt jelenti, hogy a bíróság megállapítja, hogy a megválasztott jelölt megválasztása érvénytelen és mászt sem választottak meg helyette érvényesen, amely esetben új választást kell tartani. A Londoni Közgyűlés tagjainak megválasztására a törvény különös szabályokat rendel alkalmazni az általános helyhatósági választás megismétlése esetében⁹² és ugyancsak eltérő szabályok vonatkoznak Skóciára. A megismételt választás esetén az érvénytelen választás miatt meg nem választottnak tekintett helyhatósági tiszttségviselő feladatait átmenetileg, erre az időre helyettese vagy a tiszttségviselő látja el, aki egyébként betegség miatti akadályoztatása esetén a feladatait ellátná.⁹³

A legsúlyosabb választási jogszabálysértések esetén követendő eljárási szabályok

Korábban szó esett róla, hogy külön kategóriája a választási szabályok megsértésének a két legsúlyosabb esetköre, a tisztességtelen gyakorlat és a jogellenes gyakorlat, amelyek több cselekményt is átfognak.

A parlamenti választás eredménye és a helyhatósági választás eredménye elleni jogorvoslatok elbírálása során a választási bíróság törvényben előírt⁹⁴ jelentésének ki kell térnie arra, hogy bizonyított-e a jogellenes vagy a tisztességtelen gyakorlatnak minősülő jogsértés elkövetése úgy, hogy arról a választáson induló bármely jelölt tudott vagy abba beleegyezett, valamint a jelentés tartalmazza a jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlat megnevezését.⁹⁵ Amennyiben a jelentés azt állapítja meg, hogy – ide nem értve a természetben történő szavazatvásárlást (*treating*) vagy a jogellenes befolyásolást (*undue influence*) – a jelölt tudtával vagy beleegyezésével jogellenes gyakorlatot folytattak, akkor a jelöltet bűnösnek kell tekinteni a jogellenes gyakorlat folytatásában.

Amennyiben a jelentés azt állapítja meg, hogy a parlamenti választások során a tisztességtelen gyakorlatot a jelölt tudtával vagy beleegyezésével folytatták, akkor a jelöltet a tisztességtelen gyakorlat folytatásában kell bűnösnek tekinteni. A bíróság jelentésének tartalmaznia kell, ha a jelölt bűnösségét a nyilvántartásba vett megbízottja (ügynöke, segítője) által folytatott jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlat alapozza meg. Ugyanakkor, ha a jelölt bűnösségét a bejelentett megbízottja által megvalósított természetben történő szavazatvásárlás, jogellenes befolyásolás vagy más jogellenes gyakorlat folytatása miatt állapították meg a jelöltnek lehetősége van arra, hogy kimentse magát a felelősség alól. Ezt, vagyis, hogy nem vétkes, a bíróság állapítja meg. A törvény rendelkezik a kimentés konjunktív feltételeiről, amelyek bekövetkezését a jelöltnek kell bizonyítania és amelyek az alábbiak. A jelölt bizonyította, hogy sem ő, sem bejelentett megbízottja nem folytatott a választás során jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlatot, továbbá a bíróság jelentésében megjelölt cselekményeket a jelölt által adott utasításokkal ellentétesen, az ő vagy bejelentett megbízottja jóváhagyása vagy beleegyezése követték el. A jelölt vagy nyilvántartásba vett megbízottja minden ésszerű intézkedést megtett a tisztességtelen vagy a jogellenes gyakorlatnak a választások során történő megvalósítása megelőzése érdekében. A bíróság jelentésében megnevezett bűncselekmények bagatell jellegűek vagy jelentéktelenek voltak. A választás minden más tekintetben a jelölt, valamint nyilvántartásba vett megbízottjai részéről szabad és visszaéléstől mentes volt. Ezeknek a feltételeknek a teljesülése esetén sújtható a jelölt a törvény által – annak a 159 cikkében – meghatározott szankciókkal. Eltérő szabályokat kell alkalmazni olyan választás esetén, ahol a jelöltnek nincs nyilvántartásba vett megbízottja. Ilyen esetben a felelősség alól való kimentés feltételei, hogy a jelölt tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatot nem folytatott, annak megvalósításáról nem volt tudomása, abban meg nem állapodott, illetve azt jóvá nem hagyta, illetve abba bele nem egyezett és ezzel egyidejűleg megtett minden ésszerű intézkedést az olyan tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat megvalósítása ellen, amit az ő érdekében valósítottak meg.

Itt érdemes megjegyezni, hivatkozással egy több alkalommal visszatérő jogintézményre, hogy az angol szabályozás igen előre mutatónak nevezhető a felelősség megállapítása szempontjából. Az Egyesült Királyságban bizonyos választások alkalmával kötelező, más esetekben lehetséges a jelöltet segítő, támogató megbízott regisztrálása (*election agent*). Az election agent a jelöltet segíti, annak a hivatalos kapcsolattartója és jogi értelemben felelős a jelölt kampány tevékenységéért. A magyar választási bíróságok gyakorlatát ismerve itthon is hasznos volna, ha egyes választási cselekményeket csak a jelölt igazolható tudtával és beleegyezésével rendelkező személyek végezhetnének, akiket nyilvántartásba kell vetetni, ami megkönnyítené a választási jogszabálysértések elkövetői mögött álló személyek beazonosíthatóságát és felelősségre vonását vagy éppen ellenkezőleg azt, hogy nem volt sem tudomásuk, sem ráhatásuk a látszólag az ő érdekükben elkövetett jogsértések elkövetőinek tevékenységére.

A választási bűncselekményekre vonatkozó különös szabály érvényesül a bizonyítási eljárásban. Ha jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlat, illetve jogellenes kifizetés vagy alkalmazás miatt emelnek vádat, akkor a returning officer által kiállított igazolást hitelesnek kell elfogadni annak bizonyítására, hogy a választás jogszerű volt, valamint, hogy az igazolásban megjelölt személy jelöltként indult a választáson. Ehhez hasonlóan, hitelesnek kell elfogadni a registration officer által kiállított igazolást arra vonatkozóan, hogy valakit szabályosan nyilvántartásba vettek vagy nyilvántartásba vételét elutasították azzal, hogy az ellenkező bizonyításának helye van.⁹⁶

A törvény biztosítja, hogy bizonyos választási jogsértéseket közérdekből vizsgáljanak ki, azt ne csak a jogsérelmet szenvedett fél kezdeményezésére lehessen szankcionálni.⁹⁷ Ha a főügyész (*Director of Public Prosecutions*) arról értesül, hogy a törvény hatálya alá tartozó választási bűncselekményt követtek el, akkor köteles vizsgálatot – vagy a magyar terminológia szerint inkább nyomozást – indítani és amennyiben lehetséges, vádat emelni. A főügyész vagy az általa megbízott ügyész, vagy más jogi hivatást folytató jogász köteles részt venni minden választási jogorvoslat tárgyalásán, ha a választási bíróság erről így rendelkezik. Az

ügyésznek a tárgyaláson gyakorolható jogosítványait külön törvény⁹⁸ szabályozza.

5. A legsúlyosabb választási jogszabálysértések következményei

A legsúlyosabbnak minősülő jogszabálysértésekhez, így a tisztességtelen és a jogellenes gyakorlathoz a törvény további jogköveteményeket fűz, amelyek egy része szankció, illetve büntetőjogi szankció, azonban vannak közöttük olyan intézkedések, amelyeket meghatározott állami szerveknek vagy tisztségviselőknél kell megtenniük.

A leghatékonyabbnak és magától értetődőnek tűnő következménye egy súlyos választási jogszabálysértésnek, ha a választás érvénytelen. Ennek megfelelően, ha a bíróság megállapítja, hogy a megválasztott jelölt maga vagy bejelentett megbízottja révén tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatot folytatott és bűncselekményt követett el, akkor a választás érvénytelen.⁹⁹

Skóciában a helyhatósági választásokon további szankció, hogy helyi önkormányzati képviselői tisztséget egyetlen helyi önkormányzatnál sem tölthet be a választási bíróság jelentése kibocsátásának napjától.¹⁰⁰

Hasonlóan rendelkezik a törvény a jelentős mértékű választási csalás következményeiről. Ha a választási jogorvoslati kérelem elbírálása során megállapítható, hogy a választás során tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatot folytattak, megvalósult a tiltott foglalkoztatás, jogellenes finanszírozás azzal a céllal, hogy valamely személy megválasztását előmozdítsa vagy támogassa és mindez olyan kiterjedtségben, hogy reálisan feltételezhető, hogy az eredményt befolyásolta, akkor a szóban forgó személy megválasztása érvénytelen és nem választható meg arra vagy azokra a tisztségekre, amelyeknek tárgya az érintett választás volt. A választás érvénytelenségét akkor lehet kimondani, ha azt kiterjedt tisztességtelen gyakorlat, megvesztegetés vagy megfélemlítés okozta.¹⁰¹

A legsúlyosabb hátrányos jogkövetkezmények a jelöltet sújtják, de nem mentesülhetnek a felelősségre vonás alól a jogsértés elkövetésében közreműködő vagy érintett személyek sem.¹⁰² A választási bíróságnak, a parlamenti választás eredménye és a helyhatósági választás

tás eredménye elleni jogorvoslatok elbírálása során törvényben előírt és így kiadott jelentésének tartalmaznia kell minden olyan személynek a nevét, akinek a felelőssége tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat folytatása miatt bizonyosodott. Ha azonban közülük valamelyik személy nem valamelyik peres fél, vagy nem olyan jelölt, akinek a megválasztása a kérelem tárgya, akkor a bíróság köteles őt idézni, valamint lehetővé tenni a meghallgatását, továbbá azt, hogy bizonyítékokat szolgáltatasson annak igazolására, hogy miért nem lett volna szükséges a jelentésben róla említést tenni. A jelentést meg kell küldeni az ügyésznek is. Az ilyen személyekkel szemben alkalmazható következményeket meghatározó szabályok meglehetősen összetettek. Amennyiben a választási bíróság jelentésében megállapítja egy jelölt vagy bárki tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat miatti felelősségét, akkor – fő szabályként – megszűnik a jogosultsága arra, hogy kérelmezze jelöltként való nyilvántartásba vételét valamint, hogy szavazzon az Egyesült Királyságban bármely parlamenti választáson vagy Nagy Britanniában bármely helyhatósági választáson, valamint nem választható meg a képviselőház tagjának és nem tölthet be semminemű választott hivatalt, illetve ha már megválasztották a képviselőház tagjának vagy más választott tisztségre, akkor a bíróság jelentése napjának hatályával e tisztsége megszűnik. Ugyanakkor kivétel a fő szabály alól, hogy a jelöltként történő nyilvántartásba vétel és a szavazati jog gyakorlásának tilalma csak akkor alkalmazható szankció, ha a vétkes által elkövetett jogsértés más választópolgár szavazati jogának gyakorlása vagy hamis nyilatkozattétel vagy postai úton, illetve meghatalmazással történő szavazás kezdeményezése során elkövethető visszaélés – mint tisztességtelen gyakorlat – vagy egyéb választási bűncselekmény, mint jogellenes gyakorlat. Az eltiltás hatálya tisztességtelen gyakorlat esetén öt év, jogellenes gyakorlat esetén három év, amely időtartam kezdete a bírósági határozat kelte.¹⁰³ Ugyan ezeket a szankciókat kell alkalmazni, ha külön törvények további tényállásokat minősítenek tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlatnak és azokat e törvény hatálya alá tartozó ügyekben megvalósítják.

További külön szabályok rendelkeznek a büntetés csökkentésének lehetőségéről.¹⁰⁴ Nevezetesen, ha a választási bíróság jelentése megállapítja valakinek a bűnösségét és őt vagy más, akinek a jogsértő cselekménye miatt az eltiltó szankciót alkalmazták felmentik egy olyan bűnvádi eljárásban, amelyet ugyanazon tényállási elemekre alapozva indítottak, amelyek alapján az eltiltó szankciót kiszabták, akkor a választási jogorvoslati eljárásban kiszabott szankciókat azonnali hatállyal vissza kell vonni. Vagyis a választási bíróság egy vegyes joganyag alapján – a bűnösség megállapítását követően, annak következményeként – büntetőjogi szankciókat szabhat ki, azonban ugyanezen tényállás alapján büntetőeljárást is le lehet folytatni, amelyben az elítélt ártatlansága bizonyosodhat. Ennek következtében a választási bíróság által kiszabott szankciókat hatályon kívül helyezik. Szabály, hogy ha bárkit, akit a választási bíróság a fent említett eltiltó szankcióval sújtott, büntetőeljárásban ugyanazon cselekmény miatt elítélnek, akkor a büntetőeljárásban további eltiltással nem sújtható és az eljáró büntetőbíróság a jövőre nézve a korábban kiszabott eltiltást megszüntetheti vagy csökkentheti. Az eltiltás időtartamának csökkentése esetén az eljáró bíróság ítéletében köteles megjelölni, hogy az eltiltásból, ha van ilyen, milyen időtartam van még hátra. Ha a választási bíróság a tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat miatt már elítélt személy bűnösségét később állapítja meg, mint ahogyan őt elítélte más bíróság, akkor további eltiltó szankciót – a törvény alapján meghatározott és korábban már értékelt cselekmények miatt – a választási bíróság már nem szabhat ki. Végezetül, ha valakit a választási bíróság vagy a büntetőbíróság eltiltó szankcióval sújtott és azt a tanút, akinek abban az eljárásban megvalósított hamis tanúvallomása alapján őt elítélték hamis tanúzás vagy hamis bizonyítékok szolgáltatása miatt elítélték, akkor az eltiltással sújtott személy a felsőbbbírósághoz fordulhat, amelyik rendelkezhet az eltiltó szankció megszüntetéséről, ha meggyőződik arról, hogy az eltiltott személy bűnösségét a hamis bizonyítékok alapján állapították meg.

A további jogkövetkezmények között több olyan különös szabály is megjelenik, amelyek kizárólag zárt személyi körre alkalmazhatók.

Ilyen a békebíróval (*justice of the peace*) szemben alkalmazható szankció.¹⁰⁵ Ha a választási bíróság jelentésében¹⁰⁶ a békebíró bűnösségét állapítja meg a választással kapcsolatban tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat miatt, akkor az esetet jelentenie kell a lordkancellárnak és a *Lord Chief Justicenak*¹⁰⁷, illetve, ha a békebíró Skóciában működik, akkor a Skóciáért felelős miniszternek és jelentéséhez csatolnia kell a bizonyítékokat.

Nagyon szigorú szabályok vonatkoznak egyes hivatásrendek tagjaira, amelyek a választási jogszabályok megsértésnek szankcionálása esetén is megmutatkoznak. Ha a választási bíróság jelentése ügyvéd vagy más engedélyhez kötött, jogszabályban szabályozott hivatáshoz tartozó személy bűnösségét mondja ki egy választás során megvalósított tisztességtelen gyakorlat miatt, akkor a bíróság az ügyet az ügyvédi kamarához, a felsőbírósághoz vagy más, olyan illetékes testülethez utalhatja, amelyik jogosult eljárni a szakmai szabályok megsértése miatt. Ezek a testületek vagy állami szervek megállapíthatják, hogy a megjelölt személyek hivatásuk szakmai szabályait megsértették.¹⁰⁸ Hasonló szabályok alapján a választási bíróság kezdeményezheti olyan személyek felelősségre vonását, akik engedélyköteles tevékenységet végeznek¹⁰⁹ és ennek során a választásokkal összefüggésben a törvény meghatározott – elsősorban a tisztességtelen gyakorlatra vonatkozó – rendelkezéseit megsértik. Ezekben az esetekben a bíróság az engedélyt kiadó hatóságot értesíti, amely végső esetben akár a tevékenység végzésére kiadott engedélyt vissza is vonhatja.¹¹⁰

Érvénytelen a megválasztott jelölt választása abban az esetben is, ha – a parlamenti vagy a helyhatósági választásokon – a jelölt vagy bejelentett megbízottja személyesen próbál közbenjárni annak érdekében vagy mást rábírni arra, hogy olyan személyre szavazzon, akiről tudja vagy reálisan feltételezheti, hogy e törvény vagy az Észak-Ír Nemzetgyűlési Választásokra vonatkozó jogszabályok alapján tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat miatt megállapították a véttségét, illetve, ha a *Public Bodies Corrupt Practices Act 1889* alapján elítélték és ezért nem választható.¹¹¹ Magának a választásnak az érvénytelensége megállapítható azon az alapon is, hogy egy helyi önkor-

mányzati választáson megválasztott személy megválasztása azért érvénytelen, mert nem választható. Ugyanakkor az olyan személyre leadott szavazatot, aki a választás időpontjában e törvényi rendelkezés alapján nem volt választható, csak akkor lehet érvénytelennek tekinteni e személy választhatóságának hiánya miatt és csak akkor lehet erre hivatkozással más jelöltet győztesnek hirdetni, ha ebben az esetben a választhatóság hiányát a választási bíróság állapította meg.

További jogkövetkezmény, hogy ha a parlamenti választásokon benyújtott jogorvoslati kérelem tárgya a mandátum megszerzése és egy jelöltet vagy az érdekében eljáró személyt megvesztegetés vagy jogellenes befolyásolás miatt bűnösnek mondják ki, akkor a rá leadott szavazatok számából le kell vonni annyit, ahány személyről bebizonyosodott, hogy megvesztegették vagy jogellenesen befolyásolták. Érvénytelen továbbá annak a személynek a leadott szavazata, aki tisztességtelen vagy jogellenes gyakorlat, jogellenes finanszírozás vagy alkalmazás, avagy miatt bűnös.¹¹²

A törvény lehetőséget ad arra is, hogy a bíróság kérelemre mentesítést adjon a hátrányos jogkövetkezmények alól.¹¹³ Erre a jogellenes gyakorlat, valamint a jogellenes kifizetés és alkalmazás szankcionálása esetében van lehetőség és több törvényi feltétel együttes teljesülése szükséges. Ilyen, hogy a jogsértő cselekményt vagy mulasztást elkövető és ezért szankcionált személy kérelmet nyújt be a felsőbírósághoz vagy a választási bírósághoz, illetve bizonyos törvényben, meghatározott esetekben – például ilyenek a választási költségek – a megyei bíróságnak¹¹⁴ és kérelme benyújtásáról tájékoztatnia kell a főügyészt, aki maga vagy megbízottja révén részt vehet a kérelmező bírósági meghallgatásán. A bíróság mentesítheti a kérelmezőt a szankciók alól, ha olyan bizonyítékokat szolgáltat, amely igazolja, hogy a jogellenes gyakorlatot, kifizetést, alkalmazást véletlen számítási hiba vagy „más ilyen természetű ok” idézte elő. Feltétel továbbá, hogy az elkövető jóhiszeműségéhez nem férhet kétség, valamint az ügyészséghez benyújtott tájékoztatást abban a választókerületben terjesztette elő, ahol a választást tartották. Ha a bíróság úgy látja, hogy a megvalósított jogsértés miatt nem szükséges a törvényben meghatározott szankciókat alkal-

mazni, akkor végzésében mentesíti az elkövetőt és cselekményét a törvényi rendelkezések alóli kivételnek (*exception from the provisions of this Act*) minősíti.

Büntetőjogi szankciók

Végezetül a választási jogorvoslati eljárásban a jogsértővel szemben kiszabható legsúlyosabb következmények a büntetőjogi szankciók (*prosecutions for corrupt or illegal practices*). A Representation of the People Act 1983 meghatározza a rendelkezései megsértése esetén kiszabható büntetőjogi szankciókat. A tisztességtelen gyakorlat elkövetőjének szankcióit a 168. cikk (*prosecutions for corrupt practices*), a jogellenes gyakorlat elkövetőjének szankcióit a 169. cikk (*prosecutions for illegal practices*) határozza meg. A szankciókat kiszabó rendelkezések azt is lehetővé teszik, hogy a jogellenes gyakorlat elkövetésével vádolt személyt tisztességtelen gyakorlat elkövetése miatt találják bűnösnek, illetve fordítva. Bármely választással kapcsolatos és a törvényben szabályozott bűncselekmény elkövetése miatt az elkövetéstől számított egy éven belül van lehetőség eljárást indítani, ami fő szabályként érvényesül.¹¹⁵ A szankciók részletes ismertetésére nincs lehetőség, mert a szankciórendszer összetett és a szabályozás bonyolult, számos utaló szabályt tartalmaz. Ezért csak azt lehet rögzíteni, hogy szabadságvesztés, pénzbüntetés, engedélyhez kötött tevékenység esetén az engedély megvonása, valamint a választójog megvonása alkalmazható a választási csalások elkövetőivel szemben. Utóbbira érdemes röviden kitérni.

Ha valakit a más választópolgár szavazati jogának gyakorlása; hamis nyilatkozattétel; a postai úton és a meghatalmazással történő szavazás kezdeményezése során elkövethető visszaélés miatt – akár Skóciában is¹¹⁶ – jogellenes gyakorlat miatt elítéltek, az sem választóként, sem jelöltként nem vetetheti magát nyilvántartásba parlamenti választásokon az Egyesült Királyságban, valamint helyhatósági választásokon Nagy-Britanniában.¹¹⁷ Az ezeken a cselekményeken kívüli, egyéb jogellenes gyakorlat miatt elítélt személy szankciója, hogy nem választható meg a képviselőház tagjává, nem tölthet be választott tisztséget és ha már megválasztották a képviselőházba képviselőnek

vagy bármely más választott tisztségre, akkor helye megüresedik. Ezekben az esetekben további hátrányos következmény, hogy a bűnös a parlamentben, illetve a választással érintett szervezetnél semmilyen más tisztséget sem viselhet.

A választójog gyakorlásától való eltiltás kezdete a bűnösség megállapításának és időtartama 5 év tisztességtelen gyakorlat folytatása esetén, 3 év jogellenes gyakorlat folytatása esetén. Mind a két esetben bíróság kérelemre mérsékelheti az eltiltás időtartamát. Skóciában az eltiltás kiterjed nem csak a választott tisztségekre, hanem a jogász szakma valamennyi hivatására is.

A szabályozás érdekessége vagy inkább különlegessége, hogy a jogellenes kifizetés és alkalmazás szankciója enyhébb, ha az elkövető nem jelölt vagy bejelentett megbízott. Utóbbi esetben ugyanis a cselekmény jogellenes gyakorlatnak minősül és súlyosabban büntetendő.¹¹⁸ További sajátosnak nevezhető jogi megoldás, hogy az angol szabályozás lehetővé teszi szervezetek tagjainak a büntetőjogi felelőségre vonását. Ha jogellenes vagy tisztességtelen gyakorlatot, vagy jogellenes kifizetést, illetve alkalmazást, vagy a választási kiadványokkal kapcsolatos bűncselekményt – jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező – szervezet valósít meg, akkor annak a cselekmény megvalósításában részt vevő tagjait felelősségre kell vonni.¹¹⁹

Jegyzetek

1 Cserny Ákos (szerk.): A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2018

2 Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 93-95. o.; Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. 24. o.

3 Ez egy ún. consolidating act, amely ez esetben több, korábban megalkotott és a tárgykört, valamint kapcsolódó tárgyakat szabályozó törvényeket szabályozta újra. Ilyen például a korábbi, 1949-ben elfogadott és 1969, 1977, 1978, valamint 1980-ban módosított választójogi törvény, vagy az 1949-ben megalkotott és 1953-ban módosított választási jelöltállítás eljárást szabályozó törvény, továbbá a walesi és skót választási törvény, illetve az 1972-es helyi önkormányzati törvény.

4 Supplying false electoral registration details or for failure to supply such details, ami nagyjából hamis adatközléssel megvalósított nyilvántartásba vételt jelent.

5 Az eljárási hiba kijavításának nevezett jogorvoslatot a parlamenti választások során, valamint Angliában és Walesben a helyi önkormányzati választások során lehet alkalmazni.

6 Az Egyesült Királyságban a writ of elections-t formálisan az államfő hirdeti ki, de valójában a kormány kezdeményezésére vagy a jogszabályi előírásnak megfelelően a Clerk of the Crown, vagyis a Királyi Kancellárián (Chancery) a Korona Hivatalát (Crown Office) vezető főtisztviselő bocsátja ki.

7 Representation of the People Act 1983 Section 24

8 Representation of the People Act 1983 Section 25

9 Representation of the People Act 1983 Section 26

10 Representation of the People Act 1983 Section 35. Gyakorlatilag azonos helyi önkormányzatok, már elnevezéssel.

11 Representation of the People Act 1983 Section 41

12 Electoral Administration Act 2006: Section 46

13 Representation of the People Act 1983: Section 56

14 Representation of the People Act 1983: Section 57, 58

15 Representation of the People Act 1983: Section 60

16 Representation of the People Act 1983: Section 61

17 Representation of the People Act 1983: Section 62

18 Representation of the People Act 1983: Section 62A

19 Representation of the People Act 1983: Section 62B

20 Representation of the People Act 1983: Section 63

21 A sheriff clerk igazgatási tisztviselő(k) a Skóciában működő alsóbíróságokon (sheriff's court).

22 A szavazókört vezető tisztviselő, ami Magyarországon nagyjából a szavazatszámoló bizottság elnökének felel meg.

23 Lényeges, hogy ha az említett személyek e jogellenes cselekményt nem a parlamenti vagy az önkormányzati választásokkal kapcsolatban, de hivatali tevékenységük vagy munkavégzésük során, követik el, akkor a felelősségre vonás során ezeket a szabályokat nem lehet alkalmazni. A törvény azt is rögzíti, hogy az e törvény által szabályozott hivatali kötelezettség megszegése elkövetése esetén a felelősség megállapítása során a common law szabályait nem lehet alkalmazni.

24 Representation of the People Act 1983: Section 65

25 Itt nehéz megállni, hogy az ember ne tegye fel a kérdést, hogy vajon más tárgyakat bele lehet-e dobálni, tehát nem papírt? Vélhetőleg mást is tilos, mert ugyan a normaszövegben valóban úgy szerepel, hogy a szavazólapon kívül más papírt (any paper other than the ballot paper), ugyanakkor utóbb az is szerepel, hogy azt a szavazólapot, amelynek bedobására a jogszabály feljogosítja a szavazót (the ballot paper which he is authorised by law to put in).

26 Itt konkrétan a láncszavazásról van szó, amit az angol jogirodalom balkáni vonat (Balkan Train) néven ismer.

27 Skóciában bűncselekmény ezen kívül a parlamenti és az önkormányzati választáson: a jelölécédulák hamisítása; a hamis jelölécédulák átadása a returning officernek, amennyiben az elkövető tudja, hogy hamisak; a szavazólapok vagy a szavazólapokon a hivatalos jelzés meghamisítása. Szintén csak Skóciában tilos a helyi önkormányzati választáson a jelöltként aláírni a jelölécédulát, vagyis önmagát nem jelölheti senki, mert ez bűncselekmény.

28 Representation of the People Act 1983: Section 65/A

29 Representation of the People Act 1983: Section 66

30 Representation of the People Act 1983: Section 66/A

31 A közönség – legyen az széles kör vagy a közönség lehatárolt köre – számára bármilyen formában, bármilyen eszközzel megismerhetővé tenni.

32 Becslés.

33 Representation of the People Act 1983: Section 99

34 Representation of the People Act 1983: Section 100

35 A megváltozott gyakorlatra példa a 18/2017. (IV. 11.) FVB határozat és a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés, a Fővárosi Ítéletábla 17.Pk.50.005/2017/2. számú végzése.

36 Representation of the People Act 1983: Section 106

37 Az itt leírtakból kiderül, hogy az Egyesült Királyságban szigorú a szabályozás és a jelölteket segítő aktivistákat (agent) is nyilvántartásba kell, illetve lehet venni, ami megkönnyíti annak a megállapítását, hogy egy jogsértő cselekményt kinek, melyik jelöltnek az érdekében követtek el.

38 Representation of the People Act 1983: Section 107

39 Representation of the People Act 1983: Section 109

40 Representation of the People Act 1983: Section 110

41 Az „angol törvény” kifejezés természetesen nem pontos, mert a Representation of the People Act 1983 az Egyesült Királyság egészében hatályos, ugyanakkor ez a rendelkezése nem alkalmazható Skóciában, ahol a Section 110A külön rendelkezéseit kell alkalmazni, de csak a helyhatósági választásokon: Section 110A Scottish local government elections: details to appear on election publications.

42 Representation of the People Act 1983: Section 111

43 Representation of the People Act 1983: Section 112

44 A törvény 167 cikke határozza meg a kivételeket a jogellenes finanszírozás, a jogellenes gyakorlat, valamint a tiltott foglalkoztatás és alkalmazás estei alól. Közös, hogy a mentességet előzetesen kérelmezni kell a bíróságtól (application for relief). A kérelmet az ügy tárgyától függően a választási bíróság (election court), a megyei bíróság (county court) vagy a felsőbbbíróság (High Court) a bírálja el.

45 Representation of the People Act 1983: Section 113

46 Representation of the People Act 1983: Section 114

47 Representation of the People Act 1983: Section 115

48 Representation of the People Act 1983: Section 136

49 Representation of the People Act 1983: Section 137

50 Representation of the People Act 1983: Section 138, de a skót helyhatósági választásokon az ügyek egyesítésének speciális szabályai vannak.

51 Representation of the People Act 1983: Section 139

52 Az angol és a walesi helyhatósági választásokon a 36. cikk, Skóciában a 42. cikk rendelkezéseit kell alkalmazni.

53 Walin, Jean: Droit administratif. Paris, Dalloz 2008. 127. o.

54 Representation of the People Act 1983: Section 140

55 Representation of the People Act 1983: Section 141. Érdekes szabály, hogy Skóciában nem tagadható meg a válasz priviligiumokra való hivatkozással sem.

56 Representation of the People Act 1983: Section 143 azzal, hogy ez a skót helyhatósági választásokon nem alkalmazható szabály.

57 Representation of the People Act 1983: Section 144

58 Representation of the People Act 1983: Section 145

59 Representation of the People Act 1983: Section 115/A

60 Representation of the People Act 1983: Section 146

61 Skóciában ebben a tekintetben is külön szabályok érvényesülnek.

62 Representation of the People Act 1983: Section 147

63 Representation of the People Act 1983: Section 148

64 A törvény az eskü alatt tett nyilatkozat egyes tartalmi elemi is meghatározza.

65 Representation of the People Act 1983: Section 149

66 Representation of the People Act 1983: Section 150

67 Representation of the People Act 1983: Section 151

68 Representation of the People Act 1983: Section 152

69 Representation of the People Act 1983: Section 153

70 Representation of the People Act 1983: Section 154

71 Representation of the People Act 1983: Section 155

72 Ez a Koronabíróság (Crown Court) által kialakított jo-

ganyag, ugyanakkor Észak-Írországból törvény, a Fines Act (Ireland) 1851).

73 Representation of the People Act 1983: Section 156

74 Representation of the People Act 1983: Section 157

75 Magasabb bíróságok (Senior Courts of England and Wales): Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal), amelynek összetétele: Polgári Kollégium (Civil Division) és Büntető Kollégium (Criminal Division); Felsőbíróság (High Court of Justice), amelynek összetétele: Királynő Kollégiuma (Queen's Bench Division), Kancelláriai Kollégium (Chancery Division), Családjogi Kollégium (Family Division); valamint Koronabíróság (Crown Court).

76 Representation of the People Act 1983: Section 120

77 Representation of the People Act 1983: Section 121

78 Representation of the People Act 1983: Section 122

79 Representation of the People Act 1983: Section 126.

80 Representation of the People Act 1983: Section 123

81 Representation of the People Act 1983: Section 124, 125

82 Representation of the People Act 1983: Section 126 (3)

83 Representation of the People Act 1983: Section 127

84 A sheriff principal bírő, aki bíraskodási, kvázi-bíraskodási és igazgatási feladatokat is ellát a sheriffi kerületben. Magyar megfelelője nincs, ezért a rendőrbíró fordítás. Igaz, hogy kifejező elnevezés lehetne a hivatalvezető is, szándékosan kerülve a szolgabíró kifejezés használatát, amelyhez azonban nagyon hasonló hivatalról van szó Skóciában. Ugyanakkor a sheriff principal nem azonos, a sheriffel, ami az egyik bírói tisztség Skóciában.

85 Representation of the People Act 1983: Section 128

86 Representation of the People Act 1983: Section 129

87 Representation of the People Act 1983: Section 130

88 Representation of the People Act 1983: Section 134

89 Representation of the People Act 1983: Section 131

90 Representation of the People Act 1983: Section 132

91 Representation of the People Act 1983: Section 133

92 Representation of the People Act 1983: Section 135A

93 Representation of the People Act 1983: Section 135

94 Representation of the People Act 1983: Section 144, 145

95 Representation of the People Act 1983: Section 158

96 Representation of the People Act 1983: Section 180

97 Representation of the People Act 1983: Section 181

98 Prosecution of Offences Act 1979

99 Representation of the People Act 1983: Section 159

100 E tilalom hatálya tíz év, ha öt magát és három év, ha a bejelentett megbízottját mondták ki tisztességtelen gyakorlat miatt felelősnek. Ha – akár a maga, akár a bejelentett ügynöke által megvalósított – jogellenes gyakorlat miatt mondták ki a bűnösségét, akkor az eltiltás azzal megegyező időtartamra szól, amennyi ideig hivatalban volt vagy lett volna, ha jogszerűen nyeri a választást. Ha a jelentés keltezésének napján már tisztségébe lépett, akkor a tilalom azonnal hatályba lép.

101 Representation of the People Act 1983: Section 164

102 Representation of the People Act 1983: Section 160

103 E szankciók vonatkozásában külön, de lényegét tekintve azonos szabályok rendelkeznek Skóciáról és Észak-Írországról.

104 Representation of the People Act 1983: Section 174

105 Representation of the People Act 1983: Section 161

106 Több alkalommal is előfordult, ezért szükséges kitérni arra, hogy a választási bíróság azon döntésének elnevezése, amit továbbít a törvényben meghatározott szervezetnek és funkciója nem csak a tájékoztatás, hanem érdemi véghatározatnak tekinthető, jelentés (report). Nyilván vitatható, hogy magyarrá inkább ítéletnek, végzésnek vagy határozatnak is lehetne fordítani, de ezzel a magyarázattal ennek a diskurzusnak talán elejét lehet venni.

107 Lord Chief Justice: Lord Chief Justice of England and Wales: fordítható főbírónak, aki az igazságszolgáltatás legmagasabb tisztsége az angol és a walesi bíróságokon.

108 Representation of the People Act 1983: Section 162

109 Ezek az ún. Licensing Acts hatálya alá tartozó tevékenységek.

110 Representation of the People Act 1983: Section 163.

111 Representation of the People Act 1983: Section 165

112 Representation of the People Act 1983: Section 166

113 Representation of the People Act 1983: Section 167

114 Skóciában a kérelmet a választási bírósághoz lehet benyújtani.

115 Representation of the People Act 1983: Section 176

116 Skóciában külön szankciója van ugyanannak a cselekménynek.

117 Representation of the People Act 1983: Section 173

118 Representation of the People Act 1983: Section 175

119 Representation of the People Act 1983: Section 179

Tóth Dávid

tudományos segédmunkatárs, PTE Szentágotthai
János Kutatóközpont

A vízjog történelmi szemelvényei és a vízjog kodifikációjának újragondolása*

1. Bevezetés

A víz az élet forrása, mind az állatok, mind a növények és az ember számára. A víz fontos eleme a társadalmi stabilitásnak és a gazdasági fejlődésnek. A vízforrások nincsenek egyenlően elosztva, egyes helyeken bőség van, máshol szűkösség. Ezek mellett a világ népességének növekedésével nő a víz iránti kereslet is.¹ Az 1967-ben megalkotott „*vizek európai chartájában*” az Európa Tanács kijelenti, hogy a víz a legdrágább kincs és nincs élet víz nélkül.²

Az alábbi tanulmány – a terjedelmi korlátok között – áttekintést kíván nyújtani a vízjogi normák³ nemzetközi szabályozási fejlődéséről, valamint vizsgálja az átfogó globális vízjogi szabályozás szükségességét.

2. Rövid történelmi áttekintés az ókori civilizációk szabályozásáról

Az ókorban több társadalmat is hidraulikus civilizációnak neveztek. Az ilyen társadalmak nevüket is a folyóról kapták, amely mentén éltek. Így például: az ókori egyiptomi társadalmat szokás a Nílusi civilizációnak, a babilóniai társadalmat a Tigris és az Eufrátesz civilizációjának, a hindu társadalmat az Indu civilizációjának és a kínai társadalmat a Huang-Ho civilizációjának nevezni.

A jelentősebb társadalmi mozgások illetve a városok és a közösségek születése szorosan összefüggött azzal, hogy megfelelő vízellátás-

sal rendelkező, természetesen öntözhető területek völgyeket találjanak. A folyók és a tengerek menti letelepedések elősegítették a kezdeti gazdasági forgalmat. Vízmenti útvonalak alakultak ki, és ennek eredményeképp profitált a kereskedelem. A vízmenti letelepedéseket követően a közösségeknél korán megjelent az igény és a szükség egy alapvető vízkontrollra. Eleinte a vízjogi szabályok célja a vizek egyenlő elosztásával járó vízszükséglet kielégítése volt. Ekkor jelentek meg az első vízjogi szabályozási rendszerek.⁴

Azokban a régiókban ahol a víz bőséges volt, a vízkontroll elsősorban az árvizek elleni védekezésésként szolgált. Emellett a vízkontroll feladata volt az árvizekről történő figyelmeztetés, talajjavítás, vízínövények elleni védekezés, domborzatépítés, és a karbantartás.

Ahol a vízkészlet szűkös volt, a szabályozás a vízellátás megőrzésére, a vízkészletek egyenlő elosztására fókuszált. A vízzel kapcsolatos szabályozások részletesebbek voltak és szigorúbbak, mint korunk egyes országaiban. Az ókori társadalmaknál a vízjogi szabályozások vallási jellemvonásai is kiemelendők, a vízre, mint ajándékként tekintettek, vagy éppen árvizek esetén az istenek haragjaként.⁵ A vallási és közigazgatási vízjogi szabályok meghatározták a hidraulikus társadalmak fejlődésének hatékonyságát és bizonyos esetekben társadalmak eltűnéséhez vezetett. Ennek eklatáns példája a történelemben a mezopotámiai civilizáció eltűnése volt, amelynek csatornái eliszaposodtak a szabályozási hiányosságok miatt.⁶

2.1. Az ókori Egyiptom vízjogi szabályozása

A kezdeti dinasztikák (Kr. e. 3400-2650 között) korából nagyon keveset tudunk az ókori Egyiptom víz-regulációjáról. Horemheb Karnak fáraó szabályozta a kérdést, viszont a konkrét regulák nem maradtak fent az utókor számára. A piramisokban megtalálható hieroglifák Osiris istent a Nílus vízével azonosították. A Menes-i hagyományok alapján az első fáraók gátakat építettek, hogy szabályozzák a Nílus áradásait. A két első dinasztia korában (körülbelül Kr. e. 3400 és 2980 között) volt egy ún. „Építész király” (Medeh Nisout) látta el a vízzel kapcsolatos közzolgáltatásokat. Ettől a korszaktól kezdve a Nílussal kapcsolatos ad-

* A tanulmány a 20765/3/2018 FEKUTSTRAT „Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program” című projekt 3/1. tématerületére „Innovációval a fenntartható, egészséges életért és környezetért” támogatásával készült.

minisztrációt az ún. Palerm Kövön jegyezték. A harmadik dinasztia uralkodása alatt (Kr. e. 2980-2900) a vízzel kapcsolatos közigazgatás ellátása két osztályra hárult. Az osztályok élén volt a „Csatornák mestere” illetve a „Folyók Mestere”. A negyedik dinasztiában (Kr. e. 2900-2750) a vízjogi szabályozás terén érdemi változás nem történt. Az ötödik dinasztiában (Kr. e. 2750-2625) novum, hogy megjelent az ún. „Vízkastélyok mestere” is az adminisztrációban és továbbfejlődött az állam szervezete. A 12. dinasztia alatt a vízzel kapcsolatos közigazgatás is megújult. Az Öreg Királyság körzeti kormányzói a „csatornák ásói” címet viselték és ők voltak a felelősök a csatornák karbantartásáért, a víz magasságának folyamatos felügyeletéért és áradások esetén a segítségnyújtás megszervezéséért.⁷

2.2. Az ókori Mezopotámia vízjogi szabályozása

Az ókori mezopotámiai civilizáció egy folyami társadalom volt. A Tigris és az Eufrátesz vizet biztosított az öntözéshez, illetve a hajózáshoz. A babilóniai dinasztiáknak, a kormányzóknak az egyik legfontosabb érdekköre a vízhez fűződött, amellyel kapcsolatban jelentős szabályozómechanizmus működött. A fennmaradt jogforrások közül kiemelendő Hammurabi törvénykönyve, továbbá kvázi jogforrásként szolgálnak a szerződések, ítéletek, levelezések.

Az első államközi vízjogi egyezmény, ami fennmaradt Kr. e. 2500-ból származik. Az egyezség Umma és Lagash városa között született meg. Az egyezmény a két város közötti konfliktust szándékozott rendezni, valamint szabályozta a Tigris folyóvizének elosztását, s ezáltal megoldani a mezőgazdasági célú öntözés problémáját.⁸

A sumér király Gudea (Kr. e. 2492) új csatornát építtetett és tartott fenn. A babilóniai Isten Nun személyisítette meg azt az ideát, hogy a víz az élet forrása és minden áldás hordozója. Ebben az időszakban, Shulgi a harmadik dinasztia második királya alatt fejlődött ki egy kodifikációs jog, amely lefektette a Hammurabi törvények alapjait is. Ez a törvénykönyv és a királyi levelek a helyi önkormányzatoknak utasításokat tartalmazott, hogy tartsák fenn a vízműveket és a csatornákat. Hammurabi

törvénykönyve számos vízjogi szabályt tartalmazott. A törvény bevezetőjében Hammurabi magát úgy írja le mint „kegyes bírót, aki Lagashnak és Girsunak vízi helyeket biztosított, hogy legyen mit inniuk.”⁹

Az 53. és 56. artikulus között találhatóak meg vízkontrollspecifikus szabályok, melyek rendezték a vizek által okozott károk esetén a felelősségi szabályokat: „Ha valaki szántóföldjének gátját megerősíteni lusta és emiatt gátját meg nem erősíti, mire gátján hasadék nyílik és a mezőt a víz elönti: az az ember, akinek gátján hasadék nyílt meg, az elveszett gabonát meg fogja téríteni.” (53. szakasz) „Ha a gabonát megtéríteni nem képes: őt magát és holmiját pénzért adják el és a dűlő tulajdonosai, akiknek gabonáját a víz elvitte, a pénzen osztoznak meg.” (54. szakasz) „Ha valaki öntöző árkát öntözés céljából megnyitja, azután oldalára dől, mire szomszédai földjét a víz elviszi: a szomszédok termésének arányában gabonát mér le.” (55. szakasz) „Ha valaki a víznek utat nyit, minek folytán új szomszédjának megnövelt földjét a víz elviszi: 1 Gan föld után X Kur gabonát mér le.” (56. szakasz).¹⁰ A törvénykönyv végén található még különböző istenek felé tett kérvények, hogy büntessék azokat, akik nem vetik alá magukat a szabályoknak.

2.3. Az ókori Róma vízjogi szabályozása

Az ókori Róma vízjogi szabályozására a heterogenitás jellemző, mivel történelmileg tág periódus fogott át és térbelileg is kiterjedt volt. Szilágyi megállapítja, hogy érdekes kihívásokkal találkozhatunk a vizeket illető dologosztályozásban.¹¹

Az egyik felosztás szerint meg lehet különböztetni „isten jog alá tartozó dolgokat” (*res divini iuris*) illetve az „emberi jog alá tartozó dolgokat” (*res humani iuris*).¹² Utóbbi kategóriába tartoztak a magán- és a közjavak. A közdolgok kategóriája tartalmazta: a közösségek (állam) tulajdonában álló dolgokat, valamint a „közhasználatú dolgokat” (pl. az állandó vízi folyók, a folyók kikötői.) A folyópart (*ripa*) viszont nem köztulajdon hanem *res in publico usus* volt. A folyópart így magántulajdon tárgya is lehetett, de fenntartották azt „rendeltetészerű használat céljából” a közösség számára. A római jog emellett az állandó vízi folyókon túl ismerte

az időszakos folyók csoportját is. Ez a felfogás hatással volt a common-law és a római-germán jogcsaládra a későbbiekben.¹³

A másik felosztás szerint létezett egy ún. „mindenkit megillető dolgok” (*res communes omnium*) csoportja, amelybe beletartozott a levegő, a folyó, a tenger és partja is. Ezen dolgok mindaddig uratlanok voltak, amíg valaki tulajdont nem szerzett rajtuk birtokbavétellel.¹⁴

3. Nemzetközi folyókkal és vízzel kapcsolatos jogforrások az újkortól napjainkig

A nemzetközi folyók vizsgálata során elsőként a definíciós közös standardot kell tisztázni. Ebben a tekintetben mértékadónak tekinthetjük Bruhács János meghatározását, aki szerint: „Nemzetközi jogi értelemben csak akkor lehet szó nemzetközi folyóról vagy nemzetközi vízrendszerről / vízgyűjtő medencéről, ha nemzetközi jogalkotás tárgya lett.”¹⁵ Ennek számos módja lehet, de leggyakoribb a nemzetközi szerződés megkötése.

A folyami hajózás szabadságának problematikája jelentette az első fejlődési állomást a nemzetközi folyók történetében. A természetjogi gondolkodásban jelent meg elsőként az princípium, hogy a folyami hajók szabadon navigálhatnak. Ezt az elvet Hugo Grotius fogalmazta meg, aki szembehelyezkedett az ún. *péage-rendszerrel*, amely a hajókra vámfizetési kötelezettséget írt elő áthaladás esetén. E az alapelv 1815-ben a Bécsi Kongresszuson lett kinyilvánítva pozitív jogi tételként. A Kongresszushoz kapcsolódó Záróokmányban rögzítették a kereskedelmi célú hajózás szabadságát a nemzetközi folyókon, és emellett a parti államok kötelezettsége lett a hajózás fejlesztése. A Záróokmány az érintett államokra előírta azt a kötelezettséget, hogy az egyes nemzetközi folyókkal kapcsolatban nemzetközi szerződéseket hozzanak létre. Ilyen szerződés jött létre később a Rajna, az Elba és Duna tárgyában, melyeket „*folyami aktáknak*” neveztek.¹⁶

Az 1856-ban elfogadott Párizsi békeszerződés kimondta a Duna hajózási szabadságát. Az 1885. évi berlini szerződés a hajózás szabadságát kiterjesztette a Niger és Kongó folyókra is. A Duna hajózási rendjét véglegesen a Párizsi Szerződés rendezte, amelyet a magyar jogal-

kotó 1923. évi XIV. törvénycikkkel emelt be a jogrendszer részévé. A trianoni békediktátum továbbá létrehozta a Dunai Állandó Műszaki Bizottság nemzetközi szervezetét és szabályozta a Kárpát-medence vízügyi viszonyait.¹⁷

Bruhács rámutatott arra, hogy napjainkban a folyami hajózás jelentősége csökkent a nemzetközi jogban, és már a nemzetközi vízjog előírásai dominálnak, melyet bizonyít az ún. vízügyi szerződések számának ugrásszerű növekedése, és nemzetközi szervezetek illetve a jogtudomány képviselőinek e téma iránti érdeklődése. Több mint 400 hatályos vízügyi szerződés szabályozza a nemzetközi vízrendszerek, nemzetközi folyók vagy azok egyes részei, szakaszai különböző hasznosításait.

A vízügyi szerződések közül kiemelendő a regionális 1992. évi helsinki vízügyi egyezmény, mely az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának égisze alatt jött létre. Számos válfaja létezik a vízügyi egyezményeknek, így határvíz-egyezmények, vízerő-hasznosítású egyezmények (pl.: az 1950. évi Niagara-szerződés).¹⁸ Terjedőben vannak a teljes nemzetközi vízrendszerre kiterjedő és több célú hasznosítást szabályozó vízügyi szerződések is. Bruhács a multilaterális szerződések közül kiemeli az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának égisze alatt létrejött 1992. évi helsinki vízügyi egyezményt és a kiegészítő jegyzőkönyveit, illetve azt realizáló 1994. évi szófiai Duna-védelmi egyezményt.¹⁹

Szilágyi a fentiekén túl 2009-es víz világlejelentés alapján még az alábbi nemzetközi vízjogi jogforrásokat emeli ki: az egyes államok határral osztott vízadók tárgyában született nemzetközi megállapodásait is (2009-es víz világlejelentés alapján); a bírói döntéseket, az államok egyoldalúaktusait, nemzetközi szervezetek szerveinek bizonyos határozatait stb. (Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikkében foglalt lista alapján); a United Nations Draft of the Law of Transboundary Aquifers (A/RES/63/124, 2009. január 15.) vagyis az ENSZ határon átnyúló felszín alatti vízadókról szóló egyezmény tervezetét.²⁰

4. A nemzetközi vízjog kodifikációja

4.1. Az 1997-ben elfogadott New York-i Egyezmény

ENSZ Közgyűlése 1970-ben egy határozatban bízta meg a Nemzetközi Jogi Bizottságot (NJB) „A nemzetközi folyó nem hajózási célú hasznosításának joga” kodifikálásával.²¹ Az NJB által hoszszú évek alatt kidolgozott tervezet alapján fogadták el az államok képviselői 1997-ben New Yorkban a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló egyezményt, mely 2014. augusztus 17.-én lépett hatályba. Az Egyezmény 7 részből és 37 cikkelyből áll. Tartalmazza: a tárgyi hatályt és a fogalom meghatározásokat; az egyezmény rendelkezéseit és a vízügyi megállapodások kapcsolatát; deklarálja az általános elveket (méltányos és ésszerű hasznosítás és részesedés, a károkozás tilalma, az általános együttműködési kötelezettség, a rendszeres adat- és információcsere); a vízügyi viszonyokba történő beavatkozással kapcsolatos eljárási kötelezettségeket; környezet megóvásáról, a szennyezés elleni védelemről, a folyószabályozásról és a vízügyi létesítményekről, a vizek kártételeinek megelőzéséről és csökkentéséről stb.; végül rendelkezik a viták rendezéséről.

Az Egyezmény a nemzetközi szokásjog²² szabályait alakítja át szerződéses rendelkezésekké, és így kodifikálja azt.²³ Az Egyezményt kiegészíti a határokon áterjedő földalatti vizek jogáról szóló tervezet, amelyet az ENSZ közgyűlése 2008-ban.²⁴

Az alábbiakban röviden összefoglalom a kontraktus legfontosabb rendelkezéseit. Az Egyezmény hatálya a nem hajózási célú nemzetközi folyóvizek használatára, azok védelmére és azok irányítására terjed ki.²⁵ Nemzetközi folyóvíznek minősül, amelynek részei különböző államokat érint. Vízfolyami államnak tekinti az Egyezmény a részes államot, amelynek mentén áthalad a nemzetközi folyó, vagy az állam egy regionális gazdasági integrációs szervezet része. Utóbbi esetkörben a régióban érintett államok szuverén jogokat delegálnak a szervezetre, hogy irányítsák a vízjogot az Egyezmény alapján.²⁶

Az Egyezmény nem érinti a már korábban megkötött államközi folyóvizekkel kapcsola-

tos egyezmények hatályát, és azokban foglalt jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor az államok az ilyen megállapodásokat összhangba hozhatják a New York-i Egyezmény alapelveivel. A vízfolyami államok egymás között köthetnek egy vagy több olyan egyezményt, amely alkalmazza vagy igazodik a multilaterális Egyezmény szabályaihoz. Az ilyen megállapodásokban meg kell jelölni, hogy azokban mely államok vesznek részt, illetve melyik folyóra, vizekre irányul.²⁷

Minden vízfolyami állam jogosult részt venni és tárgyalni bármelyik vízfolyami megállapodásról, amely egész nemzetközi vízfolyamot érint.²⁸

Általános elvként fogalmazza meg az Egyezmény a méltányos és ésszerű vízhasználatot. Ezzel a szemlélettel kell a vízfolyami államoknak a nemzetközi vizeket használni. Utal az Egyezmény és figyelembeveendőnek tartja a fenntarthatóságot, illetve a vízfolyamok védelmét.²⁹ A méltányos és ésszerű vízhasználatnál figyelembe kell venni különösen:

- a földrajzi, hidrológikus, éghajlati, ökológiai és egyéb természeti viszonyokat;
- a társadalmi, és gazdasági szükségleteket a vízfolyamok kapcsán;
- a lakosságszámot a vízfolyami államokban;
- az államok vízfolyami használatának hatásait;
- a meglévő és potenciális vízfolyami használatot;
- a vízkészletek konzerválását és védelmét;

Az eset összes körülményeit figyelembe kell venni, hogy mi minősül ésszerűnek és méltányosnak.³⁰

A 7. cikk a jelentős károkozástól való tartózkodási kötelezettséget ír elő a részes államok számára. A vízfolyamok használatánál a károk megelőzése érdekében minden megfelelő eszközt fel kell használni. Amennyiben mégis kár keletkezett egy másik vízfolyami államban, a károkozó államnak minden megfelelő eszközt fel kell használnia, hogy csökkentse vagy megszüntesse az okozott károkat. Az esetleges kompenzáció lehetőségét is felveti az Egyezmény. A kárenyhítés, megszüntetés és kompenzáció a kárt szenvedett állammal való konzultáció szerint lehetséges.

A 8. cikk általános együttműködési kötelezettséget ír elő a részes államoknak. Az együttműködést elősegíti a rendszeres információ és adatcsere, amely szintén kötelezettségként jelenik meg. A különböző vízhasználati formák között – eltérő megegyezés hiányában – nincs eltérő prioritás.³¹

A harmadik rész főként eljárási szabályokat tartalmaz, míg a negyedik rész foglalkozik a védelemmel, a megőrzéssel és az irányítással. Az Egyezmény fontosnak tartja a nemzetközi vízfolyamok ökoszisztémájának megőrzését és védelmét.³²A 21. cikk a szennyezés megelőzésére, csökkentésére, és kontrolljára ír elő regulákat. A nemzetközi folyók szennyezésének minősül minden olyan hátrányos megváltozása a nemzetközi folyóknak, amely emberi tevékenység eredménye közvetve vagy közvetlenül. A vízfolyami államoknak egyénileg és ahol szükséges együttesen kell megelőzni, csökkenteni és kontrollálni a nemzetközi vízfolyamok szennyezését, amelyek jelentős kárt okoznak más vízfolyami államnak, a környezetének, illetve veszélyt jelentenek az emberek biztonságára és egészségére. A vízfolyami államoknak harmonizálni kell a politikájukat ezzel a kérdéssel összefüggésben. Az Egyezmény exemplifikatív felsorolásban fogalmazza meg a lehetséges harmonizációs eszközöket:

- közös vízminőségi célok és kritériumok kitűzése;
- technikák és praktikák meghatározása annak érdekében, hogy a szennyezést megállítsák;
- olyan anyagok listáját létrehozni, amelyek a nemzetközi vízfolyásokba tilos, hogy bekerüljenek. Ez betartását természetesen folyamatosan ellenőrizni kell.

Az ötödik rész rendelkezik a vészhelyzetekekről. Vészhelyzetnek minősül az Egyezmény szerint minden olyan szituáció, ahol közvetlen veszély vagy jelentős károkozás van vízfolyami államoknál, amely hirtelen természetes okok miatt következik be, így például árvizek, jégtörések, földrengések. De történhet emberi magatartás következményeként is, például ipari balesetek esetén. Ahol szükséges nemzetközi szervezeteknek is közre kell működnie.³³

4.2. A New York-i Egyezményrel kapcsolatos kritikák

A New Yorki Egyezmény sajnálatosan lassú hatályba lépése mechanizmusa komoly bírálatokra adott alapot. Philipp Cullett tanulmányában³⁴ már azt fogalmazta meg, hogy egy teljesen új Egyezmény kidolgozására lenne szükség. Véleménye szerint anakronizmus az erős állami és pusztán nemzeti haráskörre korlátozódó vízjogi szabályozó rendszer működtetése, a modern globalizált világban a vízzel kapcsolatos szabályokat regionális és globális – azaz nemzetközi szintre – kell emelni. Sok állam – önhibából vagy önhibán kívül – nem tudja biztosítani a saját vízszükségleteit sem pl. a csapadékviszonyok vagy éppen a felelőtlen vízgazdálkodás miatt. A környezeti kihívások és a klímaváltozás új helyzetet teremtett a vízjogban és a vízpolitikában.

Cullett szerint azért szükséges újragondolni a globális vízjogi szabályozásokat, mivel a normák egy része elavult és hiányoznak azok tudományos megalapozásai. Példaként említi azokat az országokat, ahol a talajvizek és a felszíni vizek igazgatása különböző jogelvek és jogszabályok alapján történik. Szabályozási hiátus az is, hogy egyes normák még emberi jog és vízjogi szempontból jogi nasciturus állapotban vannak, melyek kigyomlálandók egy jogállami jogrendszer struktúrájából. Problémát jelent az állami együttműködés lassú reakció ideje és hatékonysága is.

A vízjognak Cullett felfogásában ellen kell állnia mind az egyéni, mind a kollektív kiséjítési igényekkel szemben, mert az monopol helyzetet teremt. Ez a tendencia kimutatható a történelem folyamán. Napjainkban uralkodó az a felfogás, hogy nemzetközi szinten a vizeket egyenlően, méltányosan és ésszerűen kell felhasználni, mert az édesvíz készletek nem kimeríthetetlenek. A nemzetközi szabályozás folytán viszont csökken az államok szuverenitása. A világ egyes részein az aktuális kormányzatok pénzügyi előny szerzés céljából rendre meg akarják szerezni a hatalmat a vizekkel történő gazdálkodás felett. Példaként említhető India, ahol általában tiltva volt a víz feletti magántulajdon, és ez fokozatosan ahhoz a helyzethez vezetett, hogy az állam önkényesen kisajátította magának a víz használatát. Az

1931-ben elfogadott Madhya Pradesh öntözési törvényben elfogadott szabályok még ma is hatályosak. A törvény kimondja „hogy minden folyóvizekkel természetes forrásokkal, vízelvezető csatornákkal, természetes tavakkal illetve egyéb természetes vízgyűjtővel kapcsolatos jog a kormányzatra van ruházva.” (26.§).³⁵

S. Hodgson ezzel némileg ellentétes véleménye szerint nem szerencsés, ha a kormányzatoknak nincs teljes kapacitása, hogy totális kontrollt gyakoroljanak a vizek felett. Példaként hozza fel, hogy sok országban a vízelvezetés egyéni szinten van csak megoldva.³⁶

Bruhács János is kételyeinek adott hangot az Egyezmény gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatosan.³⁷

A kritikai vélemények ellenére hiba lenne alábecsülni az Egyezmény jelentőségét, mivel az államok többsége egyetért a nemzetközi vízügyi kapcsolatokat szabályozó általános elvekkel, amelyek között példaként hozható az ésszerű és méltányos hasznosítás és részesedés elve, a károkozás tilalma.³⁸

Alistair Rieu-Clarke és Flavia Rocha Loures közös tanulmányukban azt vizsgálták: vajon kell-e az államoknak támogatnia a 1997-es Egyezményt? Álláspontjuk szerint az Egyezmény elfogadása nélkül is tudnak ilyen szabályokat alkotni, illetve a New Yorki Egyezmény is fejlesztésre szorulna még.³⁹

4.3. Javaslati elemek egy új koncepcióra

Paulo Canelas De Castro az alábbi javaslatokat fogalmazta meg,⁴⁰ hogy mik kerülhetnének be egy új szabályozásba: a vízjogi jobban vegyék figyelembe a környezetvédelmi szempontokat (*environmentalisation*); a nemzetközi vízjog humanizálása (*humanisation*), vagyis az emberjogi szempontokat is előtérbe kell helyezni a vízjogi szabályok megalkotásakor és a vízjogi kérdések/problémák integrálása az gazdasági kérdésekbe.

A nemzetközi környezetvédelmi jog már most is érezteti hatását a vízjogra. A környezetvédelmi jog az 1970-es évektől fejlődött nagy mértékben, megnőtt az ilyen jellegű egyezmények száma. A környezetvédelmi szabályok érintették a megosztott vízi erőforrások területére is (pl. az 1972. évi stockholmi környezetvédelmi nyilatkozat vagy az 1992. évi biológiai

sokféleség megóvása egyezmény preambulumai amelyek összhangban vannak a nemzetközi jog e területének struktúrájával). Említésre méltó a fenntartható fejlődés gondolata is, mely a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődése során alakult ki. Az 1997. évi New York-i egyezmény tartalmaz utalást a fenntartható hasznosításra; a méltányos és ésszerű hasznosítás általános elvének keretében viszont nyitva hagyja azt a kérdést, hogy e koncepció mennyiben szolgálhat zsinormértékül a vízügyi megállapodások terénés különösen hallgat az elvek összhanghiányának következményeiről.⁴¹

Cullett bevezetné nemzeti szinten a közbizalom doktrínáját (*public trust doctrine*). A vizek sajátos természetét veszi figyelembe ez az elv, mely elveti a teljes állami tulajdont, de egy minimális szintű regulációt és kormányzást megkövetel. Az állam gyakorlatilag egy vagyonekezőként (*trustee*) működne, azzal a kötelezettséggel, hogy fenntarthatóan és egyenlően kontrollálja a víz elérhetőségét. Ez természetesen csak akkor működne jól, ha az állam önmérsékeltlen végzi a dolgát. A gyakorlatban erre van példa Dél-Afrikában, ahol korlátozva vannak a teljes kontroll jogosítványok.

Nemzetközi szinten javasolja az emberiség közös érdeke és közös öröksége (*Principles of Common Concern and Common Heritage of Humankind*) elvét figyelembe venni. Ez az elv a biológiai erőforrásoknál már univerzálisan megjelent, és a vizeket is ebbe a körbe kellen vonni a biodiverzitás megőrzése miatt. Az emberiség közös örökségének elve azon az ideán alapul, hogy nem szabad az adott ügyben egyéni követeléseket megfogalmazni. Azon a felismerésen alapul, hogy minden államnak közös érdeke, hogy fenntarthatóan gazdálkodjanak a vízzel, és ezt egy közös menedzsmenten keresztül irányítsák. Nemzeti szinten ugyan, de Québecben erre már van példa, ahol a víz már jogilag a közös örökség része.⁴²

5. Összegző gondolatok

A környezeti kihívások⁴³ a mainál sokkal még komolyabb kihívásokat jelentenek a jövőben. Meghatározott régiókban, például a Közel-Keleten csökkennek a vízkészletek, nő a népesség, elsvatagosodik a térség, és ez migrációs

hullámokat⁴⁴ indít(hat) meg a világ gazdagabb régiói felé.

Fontos, hogy minden vízjogi egyezménynél és szabályozásnál vegyék figyelembe az emberjogi, környezetvédelmi és fenntartható fejlődéssel összefüggő gazdasági szempontokat. Az ilyen elvek megfogalmazásában segítségül szolgálhat egy új, átfogó kodifikáció, amely komplementer jelleggel támogatná a már meglévő 1997-es New Yorki Egyezményt. Véleményem szerint a Cullett által megfogalmazott elvek –, mint a „közbizalom doktrínája” valamint az „emberiség közös érdeke és közös öröksége” elve – nemzetközi normává tétele a nemzetközi vízjog soron következő kodifikációs céljává kell, hogy váljon.

Jegyzetek

- 1 Caponera, Dante A.: Principles of waterlaw and administration. A. A. Balkema. Rotterdam–Brookfield. 1992. 1. o.
- 2 <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1968-europeanwatercharterentxt> (letöltés ideje: 2018. 09. 02.)
- 3 A vízjog per definitionem Szilágyi János Ede meghatározása szerint „nem más, mint olyan jogterület, amely a hidrológiai ciklus és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó természeti környezet emberi magatartás által érintett aspektusait foglalja magában.” Lásd: Szilágyi János Ede: Vízjog aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában. Miskolci Egyetem, Miskolc 2013. 9. o.
- 4 Caponera, i.m. 13. o.
- 5 Érdekes adalék a témához még: Grüll Tibor: A Római Birodalom gazdasága. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 77-89. o.
- 6 Caponera, i.m. 13-14. o.
- 7 Caponera, i.m. 14-15. o.
- 8 http://www.un.org/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml (letöltés ideje: 2018. 09. 25.)
- 9 Caponera, i.m. 15-16. o.
- 10 Kmoskó Mihály (fordító): Hammurabi törvényi. Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalomtudományi szakosztálya. 1911. 36. o.
- 11 Szilágyi, i.m. 64-65. o.
- 12 Lásd még a témához: Csoknya Tünde Éva – Jusztinger János: A római jog történetének alapfogalmai. In: Csoknya Tünde Éva – Jusztinger János (szerk.): A római jog alapfogalmai. Dialóg campus Kiadó, Pécs-Budapest 2016. 25-32. o.
- 13 Uo.
- 14 Uo.
- 15 Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg-campus Kiadó, Budapest-Pécs. 2010. 87. o.
- 16 Bruhács, i.m. 85. o.
- 17 Uo.
- 18 Lásd még tágan a témához: Bruhács János: A nemzetközi folyóvizek szennyezésének néhány nemzetközi jogi kérdése. Jogtudományi Közlöny 1978. 3. sz. 138-144. o.
- 19 Bruhács, i.m. 88. o.
- 20 Szilágyi János Ede: Vízszemléletű kormányzás – vízpoli-

tika – vízjog: kitekintéssel a vízgazdálkodásra és a víztudományra. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018. 215. o.

- 21 Bruhács János: A nemzetközi vízjog kodifikációja. Vízügyi Közlemények, LXVII. évfolyam. 1985. 1. sz. 124. o.
- 22 Lásd még: Blutman László: A nemzetközi jog érvényesítése a magyar jogban: fogalmi keretek. MTA doktori értekezés, Szeged 2015. 18-22. o.
- 23 Bruhács János: A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény. Jura 2000. 1-2. sz. 46-51. o.
- 24 Bruhács János: A nemzetközi vízjog a 21. század elején. Magyar tudomány, 2013. 11. sz. 1322-1332. o.
- 25 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 1. cikk
- 26 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 2. cikk
- 27 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 3. cikk
- 28 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 4. cikk
- 29 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 5. cikk
- 30 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 6. cikk
- 31 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 9-10. cikk
- 32 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 20. cikk
- 33 1997-ben New Yorkban elfogadott a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításának jogáról szóló Egyezmény 28. cikk
- 34 Philippe Cullet: Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework. Journal of Environmental Law. 2011. 2. sz. 233-254. o.
- 35 Bruhács, i.m. 2013. 1324. o.
- 36 Hodgson S.: Land and water. The Rights Interface. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Legislative Study. 2004. 84. sz. 2. o.
- 37 Pl. a nyugat-afrikai régió esetében lehet szó megosztott vízrendszerekről, Nyugat-Európában és Skandináviában pedig jól működő vízügyi megállapodások léteznek, az 1997. évi egyezmény pedig bevalottan szubszidiárius jellegű (3. cikk 1. pont).
- 38 Bruhács, i.m. 2013. 1325. o.
- 39 Alistair Rieu-Clarke – Flavia Rocha Loures: Still not in force: Should States support the 1997 UN Watercourses Convention? Reciel 2009. 18. sz. 2. o.
- 40 Paulo Canelas De Castro: The evolution of international water law. International Journal of Sustainable Development and Planning. 2015. 6. sz. 894-900. o. (letöltve innen: <https://www.witpress.com/Secure/ejournals/papers/SDP100609f.pdf>, letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- 41 <http://www.matud.iif.hu/2013/11/07.htm> (letöltés ideje: 2018. 09. 02.)
- 42 Cullett, i. m. 242-247. o.
- 43 Lásd még: Kóhalmi László: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének néhány jogdogmatikai és jogpolitikai problémája. Belügyi Szemle 2004. 7-8.sz. 191-195. o.
- 44 Kóhalmi, László: Some security political aspects of migration. National Security Review 2017.1. sz.75-88. o.

Zoltán Varga

doctoral School of the Faculty of Law at the University of Pécs
administrative and labour judge at the Szombathely Administrative and Labour Court

The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary

The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU*

I. Usage and usufructuary rights related to agricultural land in Hungarian land law

1. Ownership of foreigners, Member State citizens and usage, usufructuary rights

Law-Decree No. 6 of 1974 regulated the acquisition of property by foreigners. It set out that foreigners could acquire real property in the People's Republic of Hungary, unless provided for otherwise by the law or an international treaty, by way of sale-and-purchase, exchange, or donation, under a preliminary approval. Acquisition of ownership is approved if the foreign person petitioning for the approval holds a settlement or repatriation permit, an international treaty ensures such persons the same treatment Hungarian citizens or Hungarian legal entities should get, or another important circumstance justifies the acquisition of real property. According to Decision No. 1025/1974. (V. 18.) of the Council of Ministers on the implementation of the Law-Decree, the Minister of Finance has the competence to is-

sue such an approval and he or she must agree on this with the ministers concerned. The petition for such approval is to be submitted to the Minister of Finance, still before acquiring permits, releases, approvals, or official certificates required by other pieces of legislation. The Law-Decree was repealed by Section 71 of Act I of 1987 on Land, the Decision of the Council of Ministers was repealed by Decree No. 26/1987. (VII. 30.) of the Council of Ministers on the implementation of Act I of 1987.

Section 38 of Act I of 1987 on Land dealt with the ownership of foreigners. It provided for that foreign legal entities or individuals may acquire real property by way of sale-and-purchase, exchange, or donation with the preliminary approval of the Ministry of Finance, unless provided for otherwise by any legislation or international treaty. The Ministry of Finance is to issue the preliminary approval in agreement with the ministries (bodies with national competence) involved.

Act LV of 1994 on Agricultural Land (hereinafter referred to as Agricultural Land Act) prohibited that foreigners acquire agricultural land from its entry into force (27 July 1994). According to Paragraph (1) of Section 7 of the Agricultural Land Act, foreign individuals or legal entities may not acquire the ownership of agricultural land or protected natural areas. The acquisition of ownership of agricultural land outside protected natural areas was, however, permitted in the following cases: acquisition of agricultural land belonging to a farmstead as standalone real property with a maximum area of 6,000 m²; exchange of agricultural land owned at the time of entry into force of the Agricultural Land Act with another piece of agricultural land the area and a gold crown value not exceeding those of the original; agricultural land bought from the amount of compensation for the expropriation from agricultural land held at the time of entry into force of the Agricultural Land Act and the acquisition of ownership of agricultural land acquired through the termination of common property over such expropriated agricultural land. For usufructuary and usage rights, Paragraph (1) of Section 11 of the Agricultural Land Act ordered the appropriate application of the rules of Act IV of

* This paper has been made within the framework of the programmes initiated by the Hungarian Ministry of Justice to raise the standard of legal education.

1959 on the Civil Code of Hungary (hereinafter referred to as Former Civil Code).

Paragraph (2) of Section 7 of the Agricultural Land Act was repealed by Act CXVII of 2001 with the effective date of 1 January 2002; hence, foreigners could afterwards acquire the ownership of agricultural land belonging to a farmstead as standalone real property (part of agricultural land) with a maximum area of 6,000 m² according to the provisions of separate legislation on other real property not qualifying as agricultural land (Section 8 of the Agricultural Land Act). Provisions concerning usufructuary and usage rights also changed at that time. Accordingly, the establishment of usufructuary rights and usage rights were subject to the provisions of Chapter II, limiting the acquisition of ownership. In doing so, pieces of land owned by and becoming subject to the usufruct (usage) of the acquiring party must be calculated together. This means that Hungarian regulations did not make it possible for foreigners to acquire the ownership, usage or usufructuary right of agricultural land.

Guiding Decision No. EBH2005. 1277. is related to the above modification as the facts of this case are that Hungarian individuals established usufructuary rights on agricultural land in the favour of German citizens, the plaintiffs. The usufructuary right of the plaintiffs was not recorded by the Cadastre Office. In the position of the court of first instance, registering the usufructuary right would have been possible, because the limitations specified in Chapter II of the Agricultural Land Act concerned the size and extent of the piece of land to be acquired. The Supreme Court was, however, on the opinion that “the agreement on the establishment of usufructuary rights, concluded by the plaintiffs, concerned a piece of agricultural land being under the prohibition of acquisition of ownership by foreigners, which is the highest degree of limitation. Paragraph (1) of Section 11 of the Agricultural Land Act specifically requires the appropriate application of the provisions of Chapter II limiting the acquisition of ownership for the establishment of usufructuary right and usufructuary right in an agreement or contract. Consequently, foreigners may not acquire the ownership of

agricultural land or its usufructuary and usage right¹”.

The text of the Agricultural Land Act changed again when Hungary joined the European Union. More specifically, Paragraph (2) of Section 7 provides for that rules governing Hungarian individual shall apply to other Member State citizens who wish to settle down in Hungary as sole agricultural producers and have been residing continuously and lawfully in Hungary and pursuing agricultural activities for at least three years. Citizens of EU Member States must provide official certificates² proving that the conditions for their acquisition of ownership apply and they have to assume future obligations in a private document providing conclusive evidence or a notarised statement³. The county office of agriculture must issue its certificate based on an environmental scanning while it is to investigate the pursuit of agricultural activities. As for the certificate, the Curia found that “the status of sole proprietorship itself implies, without any other conditions, that the entrepreneur pursues business in his or her own name and at his or her own risk. It does not matter if the sole proprietor is in a business relationship with companies in which the individual as sole proprietor hold ownership interest.”⁴. The county office of agriculture did, therefore, unnecessarily investigate the relationship of the sole proprietor as plaintiff with other business associations. The Curia pointed out that the “relevant statutory provisions of the Agricultural Land Act apply if the plaintiff, as sole proprietor, pursues agricultural (business) activities. The investigation whether a citizen of an EU Member State holds ownership interests in other business association(s) or his or her pursuit of agricultural activities in such business associations is, therefore, not part of the scope of the relevant statutory provisions”⁵. The facts of another case were that the plaintiff was the managing director of the LLC in his or her ownership between 1996 and 2007. In this lawsuit, the Supreme Court found that, although the LLC of the plaintiff pursued agricultural activities, “this was, however, not the activity of the plaintiff, he/she was the managing director only. He/she, therefore, was not a sole proprietor who pursued agricultural activities under the second Point of Paragraph (2)

of Point 3 of Annex X to the Accession Treaty. Consequently, the authority, as defendant, acted in accordance with Point (c) of Paragraph (2) of Section 8/A of the Agricultural Land Act when it rejected the application for an official certificate”⁶.

Paragraph (1) of Section 11 of the Agricultural Land Act was not modified at the time of accession to the European Union. This legislative provision was modified as from 1 January 2013 meaning that Section 7 of Act CCXIII of 2012 on the Amendment of Certain Acts regulating Agriculture enacted the rule that establishing usufructuary right by way of an agreement or contract is null and void except if the agreement or contract establishes the usufructuary right in favour of a close relative into the Agricultural Land Act. The above amending act enacted Paragraph (1) of Section 91 of the Agricultural Land Act as meaning that usufructuary rights established by way of an agreement or contract between non-close relatives, applying on 1 January 2033 for an indefinite period or for a definite period expiring after 30 December 2032 shall be terminated by operation of law. The reason for the amendment was to prevent the so-called “pocket contracts”. According to the ministerial reasoning “practical experience shows that the intention to establish usufructuary rights by way of an agreement or contract often implies that the parties try to evade legal provisions”⁷. According to the ministerial reasoning “agricultural land is such an exceptional ‘property’ that the regulation of its disposal, use, and utilisation should be subject to a more limited dispositivity and freedom of contract”⁸.

Paragraph (1) of Section 11 of the Agricultural Land Act was amended, as from 5 April 2013, as meaning that the establishment of usufructuary rights by way of an agreement or contract is null and void except if such agreements or contracts establish usufructuary rights in favour of a close relative. Establishment of usage right by way of an agreement or contract and the establishment of usufructuary rights by way of an agreement or contract between close relatives are subject to the provisions on the acquisition of ownership in Chapter II. In the meantime, Paragraph (1) of Section 91 was repealed by Point (o) of Paragraph (1) of Section

126 of Act CCXII of 2013 on certain measures and transitional regulations related to the Act CCXII of 2013 on the Agricultural and Forestry Land Trade (Interpreting Act for the Land Trade Act) as from 15 December 2013.

The Agricultural Land Act disappeared from the Hungarian legal system as from 1 May 2014, it was replaced by the already mentioned Interpreting Act for the Land Trade Act and Act CCXII of 2013 on the Agricultural and Forestry Land Trade (Land Trade Act).

Usufructuary and usage rights are regulated by Section 37 of the Agricultural Land Act, meaning that establishment of usufructuary rights or usage rights by way of an agreement or contract shall be null and void except if such an agreement or contract establishes such rights in favour of a close relative. The establishment of usufructuary rights by way of an agreement or contract between close relatives are subject to the provisions on the acquisition of ownership in Chapter II, in combination with the discrepancy in that Chapter. Usufructuary rights may be established for a maximum period of 20 years. Validity of an agreement or contract establishing usufructuary rights does not require the approval of the agricultural administration body. The land acquisition limits specified in the Act for farmers and non-farmers apply to usufructuary and usage rights as well.

Paragraph (1) of Section 108 was included among the transitional provisions of the Interpreting Act for the Land Trade Act as meaning that usufructuary rights and usage rights in force on 30 April 2014 and established by an agreement or contract between non-close relatives for an indefinite period or a definite period expiring after 30 April 2014 shall terminate by operation of law on 1 May 2014. In comparison to Paragraph (1) of Section 91 of the Agricultural Land Act, usufructuary and usage rights established by such contracts shall terminate on 1 May 2014 and not on 1 January 2033.

Paragraphs (1) and (3) of Section 94 of Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration (hereinafter referred to as Real Estate Registration Act) stipulate that, with a view to erasing usufructuary rights and usage rights terminating based on Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act

from the land registry, individuals who hold usufructuary rights must, at the call sent by the real estate authority by 31 October 2014 at the latest, provide a statement on the close relationship between them and the real estate owner – whose ownership is certified by the instrument underlying the registration – having established the usufructuary right on the form issued by the minister within 15 days as from the delivery of the call. There are no grounds for application for certification due to the non-compliance with the deadline after 31 December 2014. If no close relationship exists according to the statement or the right holder fails to make the statement within the prescribed deadline, then the real estate authority shall *ex officio* erase the usufructuary right from the real estate register within six months following the deadline for the statement but until 31 July 2015 at the latest.

Different procedures were launched in connection with Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act; both the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU examined this legislative provision (within the framework of infringement proceedings and a reference for preliminary ruling).

II. Procedure of the Constitutional Court

1. Initiations giving grounds for the procedure of the Constitutional Court

In their constitutional appeal, an individual and three business entities (through their legal representatives) and two other movers, moved for the establishment of the inconsistency with the Fundamental Law and the annulment of the provisions of Paragraphs (1)–(2) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act. The primary argument of the movers was that “in their position, the usufructuary right and the (land) usage right as segmental rights of ownership fall within the scope of constitutional protection of Article XIII of the Fundamental Law, whereas the mentioned rights existed based on long-term legal relationships and constituted assets. The movers regarded the *ex lege* termination of usufructuary and us-

age rights primarily as expropriation, secondarily as a limitation of ownership rights equal to the limitation of ownership. Bearing in mind the fact that, within the meaning of the objected statutory provisions, usufructuary rights terminated *ex lege* on 1 May 2014 and land use rights given by the usufructuary in a contract terminated *ex lege* on 1 September 2014, the movers were on the opinion that the deprivation of property-like rights of property value can be regarded as expropriation. The movers explained that the deprivation of rights affected a precisely specified scope of subjects (usufructuary and user) and they referred to the fact that the usufructuary rights and usage rights go to a person different from the previous owner, and this means a financial advantage to that person. On the part of the previous right holders (usufructuary and user), however, the deprivation of property-like rights of property value happened without a value guarantee, they did not receive any compensation for the deprivation of rights. In support of the alleged injury of their property, the movers also referred to the fact that the *ex lege* termination of rights of property value rendered the return on their already-implemented investments uncertain, and any later yields of cultivation (i.e. loss of profits) constitute damage to them”⁹. Secondly, the movers argued that the fundamental right to property was limited and they referred to the fact that a non-appealable court ruling supports that, in case of the real properties used by them, the title of use was not established based on a fictitious legal transaction. The movers also referred to the fact that “lease and usage relationships were established for a long term, and the legislator terminated these legal relationships without considering individual circumstances, providing only four to eight months for preparation. According to the movers, the preparation time was insufficient in the case examined, violating Paragraph (1) of Article B) of the Fundamental Law of Hungary (required preparation time)”¹⁰. They found it injurious that the legislator did not provide any compensation for the individuals and legal entities losing their usufructuary and usage rights. In this connection, they referred to Paragraph (3) of Article I of the Fundamental Law of Hungary. In their position, the investments

they made are such expenditures that they made having confidence in the continuation of the durable relationship; hence, the contested statutory provisions deprived them of their legitimate expectations. The movers also referred to the fact that the statutory provisions infringed the freedom of establishment and the fundamental principle of the free movement of capital in Articles 49 and 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union. They also referred to Article 1 of Additional Protocol No. 1 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 (hereinafter referred to as the Convention) and the relevant case-law of the European Court of Human Rights.

An individual and a business entity, as movers, elaborated the principles of property protection applied by the European Court of Human Rights in more detail. The movers pointed out that in its authoritative practice the European Court of Human Rights “recognises that the state’s scope of powers to interfere with property is relatively broad; such measures must, however, be foreseeable and free of arbitrariness, and deprivation of property must be followed by compensation”¹¹. According to the movers, the usufructuary right, as right of property value, is property and they referred to the fact that “all limitations of property must serve a ‘legitimate goal’, be lawful and proportionate to the goal to be achieved”¹². The movers highlighted that “any intervention into the peaceful enjoyment of property – such as the deprivation of property – must create a ‘fair balance’ between public interest and the fundamental rights of the individual; there must be a link of reasonable proportionality between the applied means and the goal to be achieved, if it comes to the deprivation of property”¹³. Though the practice of the European Court of Human Rights provides states with broad discretion in limiting property rights, as regards means and ends; deprivation from property without a compensation reasonably proportional to the value of property implies the violation of the Convention. The movers stressed Decision No. 42/2006. (X. 5.) of the Constitutional Court.

In a subsequent constitutional review, the Commissioner of Fundamental Rights moved

for the establishment of the inconsistency with the Fundamental Law of Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act and the annulment of this provision, which he extended for Paragraphs (2)-(3) of Section 108. The Commissioner of Fundamental Rights reminded of the fact that the Constitutional Court examined the constitutionality of Paragraph (1) of Section 91 of the Agricultural Land Act, and that it did not find it inconsistent with the Fundamental Law, having regard to the termination applying for quite a long period of time. In this case, the requirements in the Interpreting Act for the Land Trade Act shortened the preparation time for six months. According to the Commissioner of Fundamental Rights, it is not *a priori* inconsistent with the Fundamental Law if certain previously acquired rights are to be adjusted to the new regulatory environment; in such cases, however, the legislator must set the transition into the new regulation in a way inconsistent with Paragraph (1) of Article B) of the Fundamental Law. The statutory provisions violate the requirement of the protection of trust, which is deductible from Paragraph (1) of Article B), because the legal entities applied, under the statutory provisions in force, dispositions with property-related effects or made decisions of existential gravity¹⁴. Namely in the case at hand, the holder of the usufructuary right makes investments which typically have a long payoff period.

The Constitutional Court received four judicial initiatives for individual constitutional review from the Szombathely Administrative and Labour Court, in which the court requested the establishment of the inconsistency with the Fundamental Law of Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act and Paragraph (5) of Section 94 of the Real Estate Registration Act and the annulment of these provisions. The judicial initiative is, in essence, identical to the content of the motions described in the foregoing. The court did not request the examination of inconsistency with an international treaty in conjunction with the Convention.

2. Decision of the Constitutional Court

In the operative part of its Decision, the Constitutional Court established that inconsistency with the Fundamental Law applies due to the fact that the legislator did not create exceptional rules that though cannot be applied in the settlement of the accounts of the contracting parties but enable compensation for pecuniary injuries related to valid contracts in relation to the terminated usufructuary and usage rights based on Section 108 of the interpreting Act for the Land Trade Act. The Constitutional Court called the legislator to eliminate the nonaction inconsistent with the Fundamental Law by 1 December 2015. In any event, it rejected the motions, initiatives and constitutional appeals.

The Constitutional Court started its argumentation stating that “the legal concept and content of property is usually not defined by the Fundamental Law but by other legal norms. The scope and content of rights protected by the Fundamental Law must be established based on the Fundamental Law. This controversy is a difficulty in the establishment of rights protected as property. The resolution of the controversy is that the fundamental right to property the Fundamental Law protects are specific rights existing at specific times and having a content specified by pieces of legislation: based on the fundamental right to property, legislation is usually obliged to respect rights that are components of the fundamental right to property in the sense of constitutionality”¹⁵. According to the Constitutional Court, Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act regulates three, relatively different sets of facts concerning the use of land: usufructuary, usage right established with a contract made between non-close relatives for a definite period; a contract (on the transfer of the right to use land) made for the period following the termination of the usufructuary, usage right; a contract concluded by the usufructuary on the transfer of usage right before 25 February 2014. The common feature is that all three sets of facts concerns rights based on contracts made between private individuals and do not contain an accrual of rights by the state. The sets of facts concern a relatively large number of contracts with various contents in

case of which the involvement of parties may be different (depending on, for instance, how close the time specified in the Interpreting Act for the Land Trade Act is to the date of termination in the contract). A portion of usage rights is registered in the land registry, another portion is not.

“The assessment of the necessity to limit property rights must consider Article XIII of the Fundamental Law of Hungary, which only requires the existence of public interest, even for the complete deprivation of property, if it takes place in the cases and the way specified by the law. A more strict necessity is, therefore, not a constitutional requirement to limit the right to property, which is obviously a less severe intervention than expropriation. In the assessment of the existence of public interest, the Constitutional Court had to take into account that the limitation of property or the deprivation of property often favours other individuals directly (and is for the benefit of the public only through the solving of social issues), such as urban development, land reforms, tenant protection. The current case is a similar situation, discontinuation of the said usage rights is, on the one hand, a relief from burdens, while it imposes, on the other hand, obligations on the owner of agricultural land”¹⁶.

On account of the right to property, the Constitutional Court referred to its Decisions No. 64/1993. (XII. 22.), 60/1994. (XII. 24.), and 3199/2012. (X. 31.), then it established that the *ex lege* termination of contract-based usufructuary, usage rights cannot be compared to expropriation, because both the previous Civil Code and the new Civil Code regulate the termination of usufructuary, usage contracts, moreover, they allowed for the alteration of the content of the contract by law. “Therefore, contrary to the limitation of civil law property right, which is implied by its absolute structure and possible only through expropriation, the scope of limiting rights based on obligations, including usufructuary rights and usage rights, by the law may be broader. In the latter case, enforceability of the interests of the parties is properly ensured by the rules of civil law”¹⁷. In addition, the Fundamental Law already enables a broader scope of limitation when it comes to agricultural land. In this context, the

Constitutional Court referred to its Decision No. 17/2015. (VI. 5.).

On the account of the necessity and expediency of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act, the Decision established that “in terms of the functioning of the strategic national objective implemented with the new system, regarding the ownership of agricultural land, the Interpreting Act for the Land Trade Act had to put an end to the legal consequences of the nearly two-decade long practice to acquire agricultural land which served as a basis for the dysfunctional application of usufructuary right. To function, the new system requires the requirement concerning the ownership, usufruct, and use that the land registry reflects the legal relationships corresponding to the Fundamental Law. Preventing the taking effect of the legal arrangements called “pocket contracts” in public discourse was, therefore, necessary, i.e. any further enforcement of rights, receivables, or claims based on legal relationships established to circumvent previous prohibitions and limitations to acquire property”¹⁸. The Constitutional Court found that Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act is not inconsistent with Article XIII of the Fundamental Law of Hungary.

The Constitutional Court established, however, that the Interpreting Act for the Land Trade Act does not provide for the compensation to be enforced in the settlement of accounts between the contracting parties for pecuniary losses caused by the termination of the legal relationships. Any amendment or dissolution of contract by law must consider the equitable interests of all parties, they must strive for a balance of interests, as legislative intervention implies responsibilities and may not cause injuries not justified by its goals. The Interpreting Act for the Land Trade Act does, however, not create a proper balance between the limitation in the interest of the public and the full functioning of the protected rights of the persons involved. “Property-like rights of property value were terminated against the will of the contracting parties, by operation of law. In settling the accounts between the contracting parties, holders of property-like rights of property value could lay settlement claims against the owner or the contracting party who

transferred the mentioned rights to them under a contract, where the owner or the contracting party having transferred the right in question should not have taken such claims into account if the contracts had terminated in due order. The mentioned claims, enforceable by the holders of property-like rights of property value falling within the scope of settlement of accounts and existing against the owner or the contracting party having transferred the right under a valid contract and then terminated *ex lege*, could imply pecuniary losses to the owner or the contracting party having transferred the right which the statutory rules in the Interpreting Act for the Land Trade Act do not compensate properly and may also not be repaired either according to the previous or the new Civil Code. If, in the *ex lege* dissolved contracts having established usufructuary and/or usage rights, the parties agreed that the party acquiring the property-like right of property value acquired the said rights for a consideration paid in advance, then, having regard to the *ex lege* termination of the contracts still before the expiry of the contract term, the contracting party having paid the consideration may claim the repayment of a prorated portion of the consideration paid in advance, which raises concerns regarding the proportionality of limiting property in the interest of the public. The Constitutional Court sets the criteria of proportionality for the limitation of property in the interest of the public on its own; the requirement of proportionality could also be ensured if the limiting statutory rule ensure the opportunity to compensate, or at least mitigate, the pecuniary loss implied by the limitation of property in the interest of the public”¹⁹.

On account of the required preparation time, the Constitutional Court established that the mover should have provide a detailed reasoning for why they do not regard the preparation time as adequate. In this context, the Constitutional Court referred to its Decision No. 6/2013. (III. 1.).

The Interpreting Act for the Land Trade Act does not have any provisions with retroactive effect as Section 108 terminated legal relationships established in the past as from a future point of time and it does not declare a behaviour illegal and it does not impose or make any

obligation more burdensome for the period preceding its entry into force.

The Constitutional Court did not share the argument of the mover concerning the protection of trust, because the Constitutional Court was on the opinion that the parties could not have trusted that the existing legal situation would remain unchanged. "The regulation of usage relationships adheres to the moratorium for acquiring agricultural land, having ended on 1 May 2014, and its legal consequences were clear. A prudent and considerate economic operator could not have expected that the previous rules would remain relatively unchanged"²⁰. The Constitutional Court found that its Decision No. 142/2010. (VII. 14.), adopted within the scope of the previous Constitution, is not applicable because the acquisition of rights took place surely with the risk that the legislative setting would change.

3. Dissenting opinions on the decision of the Constitutional Court

In her dissenting opinion, Dr. Ágnes Czine, judge of the Constitutional Court, highlighted the social constraint associated with property, which, in the case of agricultural land, is constituted by the fact that "land is finite property (namely land, as a natural object, is limited and cannot be propagated or substituted), indispensable, renewable, especially sensitive to risks, and yields profits to a moderate extent only; therefore, land ownership implies a special social constraint"²¹. The above might justify the enforcement of public interest against property rights. According to the case-law of the Constitutional Court so far, however, it is the legislator that must prove limitation for public interest, which was not the case in case of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act. Outlining the process of legislation, the judge of the Constitutional Court established that there were grounds to conclude that the usufructuary rights established by contract would terminate only after a longer period of time, on 1 January 2033. Comparatively, the Interpreting Act for the Land Trade Act did not provide any reason for the termination of the above rights in 5 months. According to the dissenting opinion, inconsistency with the Funda-

mental Law of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act "should have been established in consideration of Article XIII of the Fundamental Law, because the contested provision rendered the exercising of rights of property value falling within the scope of protection of property unpredictable, constituting an disproportionate limitation of the right to property of those involved"²². The judge of the Constitutional Court was on the opinion that the settlement of accounts due to the termination of usufruct and usage could have been possible under the Civil Code, without ascertaining the inconsistency with the Fundamental Law caused by the nonaction established by the Constitutional Court. Referring to the case-law of the European Court of Human Rights relevant to Article 1 of Additional Protocol no. 1 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 (hereinafter referred to as the Convention), she found that limitation for public interest is acceptable if the injury caused is proportionate to the benefits for the public. The Court established the violation of the above Article even when action against the state in case of limitation of property was not possible because no procedural rules ensuring appropriate and equal protection of the law had been elaborated. According to the judge of the Constitutional Court, the position of the majority ignored "the diversity and uniqueness of the legal relationships affected by the regulations and the judicial practice enforcing this aspect. In this connection, courts proceeding in civil law cases did not regard the contract establishing the usufruct only because the original intention of the parties was to transfer property; having, however, regard to the fact that in the previously prevailing legal setting had not allowed them to conclude the contract, they established other rights, having force in rem, i.e. usufruct"²³. The establishment of validity did namely require further components in the set of facts.

The dissenting opinion of Dr. Egon Dienes-Oehm, a judge of the Constitutional Court, is based on the fact that terminating usufructuary rights established between non-close relatives by operation of law is not constitutionally objectionable. The statutory measure

was, however, not applied in consistency with the Fundamental Law. He stressed that the legal presumption was not expressed and the explicit assurance of the option to challenge this presumption at a court did not take place. Now “assuming that usufruct established between non-close relatives is null and void in any case is obviously inconsistent with the Fundamental Law and does not meet the requirement of the right to a fair trial, and is, in terms of this latter aspect, a disproportionate limitation”²⁴.

According to the dissenting opinion of Dr. László Kiss, a judge of the Constitutional Court, Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act is inconsistent with the Fundamental Law; therefore, it should have been annulled. This judge of the Constitutional Court also referred to the stages of the legislative process and found that “reducing the 240-month transitional period to 4 months does not meet the requirement to ensure the required preparation time, amongst others because, not so long ago, would have required a 240-month, i.e. 20-year, transition period”²⁵. In his position, both the usufructuary and usage right should fall within the scope of protection provided by Article XIII of the Fundamental Law. In the conclusion of his dissenting opinion, he wrote that “only such model of property limitation may be accepted and only such model of deprivation of usufructuary and usage rights should have been regarded as consistent with the Fundamental Law which ensure that the constitutional interest requiring such radical solutions applies in a manner assessable in terms of individual usufructuary rights. Putting it in another way: I accept that the legislator may take away usufructuary rights; this should, however, take place in an appropriate procedure and for reasons specified in advance by the law and verifiable by the Constitutional Court in terms of constitutionality and under circumstances that the court can control”²⁶.

Dr. Tamás Sulyok, a judge of the Constitutional Court, also proposed the annulment of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act due to the violation of constitutional requirement of legal certainty, derived from the provision of the rule of law in Paragraph (1) of Article B) of the Fundamental Law, and the protection of trust, which is a part of legal

certainty. Having reviewed the previous relevant Decisions of the Constitutional Court, he found that Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act reduces the 20-year period of the previous regulations to less than 5 months, which “is obviously insufficient for the investments previously made to return or the preparation of businesses for the changed legal framework”²⁷. According to the dissenting opinion, “issues of settlement, not regulated in any other pieces of legislation, regulating the settlement of accounts between the contracting parties based on the valid contracts establishing the *ex lege* terminated property-like rights of property value may not remain without regulation, the legal basis for enforcing disputed claims raised during the settlement of accounts at a court, and so their enforceability by a court, may not be unclear. Statutory rules serving as guarantee and ensuring the functioning of the protection of trust, derived from the provision of the rule of law of the Fundamental Law and the requirements of the Fundamental Law ensuring the predictable functioning of legal institutions may not remain without regulations”²⁸. The risk the parties bear regarding the certainly changing legal framework does not imply bearing the consequences of legal regulations violating the trust in the relative permanence of the legal framework, a value of the rule of law.

III. Regulations concerning land transactions in Europe

1. Infringement proceedings and reference for preliminary ruling

At the indication of the Government of Austria, the European Commission initiated infringement proceedings against Hungary for the termination of usufructuary and usage rights without any financial compensation. In October 2014, the Commission sent a letter of formal notice, then, in June 2015, it sent a reasoned opinion to the Hungarian Government. Subsequently, the Commission filed a lawsuit against the Hungarian Government with the Court of Justice of the European Union.

In parallel, a reference for preliminary ruling at the Court of Justice of the EU is also in progress; it was initiated by the Szombathely Administrative and Labour Court in two cases.

According to one set of the facts of a case underlying the reference for preliminary ruling, the lifetime usufruct of an Austrian individual was erased based on Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act. The judge of the Szombathely Administrative and Labour Court (who is also the author of this paper) submitted the following questions to the Court of Justice of the EU. Does the legislation of a Member State which, similarly to that of the main proceedings, requires, for the continuation of an usufructuary right and/or usage right established on agricultural land, a verification of the close relationship with the person having established such usufructuary right and/or usage right, and, if the holder of the usufructuary right and/or usage right cannot verify the existence of such close relationship, then terminates the usufructuary right and/or usage right by operation of law without any pecuniary compensation constitute a limitation inconsistent with Articles 49 and 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union? Does the legislation of a Member State which, similarly to that of the main proceedings, requires, for the continuation of an usufructuary right and/or usage right established on agricultural land, a verification of the close relationship with the person having established such usufructuary right and/or usage right, and, if the holder of the usufructuary right and/or usage right cannot verify the existence of such close relationship, then terminates the usufructuary right and/or usage right by operation of law without any pecuniary compensation affect, based on Articles 49 and 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the citizens of the Member State concerned and the citizens of other Member States equally? In its order, the Court of Justice reviewed the Hungarian regulations concerning land transactions, then it referred to the ruling the Court of Justice of the European Union adopted in Case No. C-370/05. (Uwe Kay Festersen), Point 22 of which allows for the conclusion that it implies the movement of capital in the course of the exercising

of the right to acquire, utilise, and alienate real estate located in other Member States, being a necessary complementarily of the right of establishment. The movement of capital means the operations persons who are not resident in a Member State apply to make real estate investments, as resulting from the nomenclature of capital movements in Annex I of Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty establishing the European Economic Community (hereinafter referred to as TEEC) [rescinded by the Treaty of Amsterdam] (hereinafter referred to as the Directive), which nomenclature remained to be authoritative for the definition of the movement of capital. Point A in Part II “Investments in real estate” of Annex I of the Directive classifies investments in real estate on national territory by non-residents as capital movements. Real estate investments under Subpoint F “Miscellaneous” of Point XIII of Annex I of the Directive include the followings: purchase of buildings or land, construction of buildings by individuals for the purposes of profits or personal use. This category includes usufructuary, easement, and building rights. According to the Grounds of the Ruling adopted in the Festersen case, Article 56(1) EC, as restrictions on the movement of capital, include those which are likely to discourage nonresidents from making investments in a Member State or to discourage that Member State’s residents to do so in other States. If the legislation does not result in discrimination between the citizens of the Member State in question and the citizens of the other Member States of the European Union or the European Economic Area, this will not change the fact that the requirement to be a resident limits the free movement of capital. Such a measure may nevertheless be permitted provided that it pursues an objective in the public interest, that it is applied in a nondiscriminatory way and that it respects the principle of proportionality, that is to say that it is appropriate for ensuring that the aim pursued is achieved and does not go beyond what is necessary for that purpose (Points 25 and 26 of the Ruling adopted in the Festersen case). In the Festersen case, the Court of Justice of the European Union came to the conclusion that a legislation like that of the base case and

which requires that, for the acquisition of agricultural land, the acquiring party creates a permanent place of domicile on that land is inconsistent with Article 56 of the TEEC.

In its order, the European Court of Justice first established that the Hungarian regulations do not constitute any open discrimination, then it examined whether hidden discrimination applies. The position of the Court of Justice is that citizens of the Member State in question can meet the requirement of verification of the existence of a close relationship as citizenship of the Member State in question allows for the easier verification of the existence of a close relationship regarding a contract establishing usufructuary right or usage right with the citizen of the Member State in question. For a non-Hungarian citizen of a Member State of the European Union, however, it is considerably more difficult to verify the existence of a close relationship with a Hungarian citizen establishing the lifetime usufruct or usage right with a contract, it is actually impossible in most of the cases. Consequently, the number of Hungarian citizens with usufructuary and/or usage right who can verify the existence of a close relationship with the owners of agricultural lands in Hungary is, naturally, higher than the number of non-Hungarian citizens of other Member States of the European Union. The rate of close family relationships among persons who are citizens of the same Member State is much higher than among persons who are citizens of different Member States. Referring back to the history of land regulations in the Member State, statutory provisions between 1994 and 2001 did not allow acquisition of ownership only the acquisition of usufructuary and/or usage rights for foreign individuals and legal entities. Consequently, non-Hungarian citizens of Member States of the European Union who wanted to farm agricultural land in Hungary in that period could not do this by way of acquisition of ownership, as Hungarian citizens could do, but by alternative ways like the acquisition of usufructuary and/or usage rights. This meant that the rate of non-Hungarian citizens of Member States of the European Union was significantly higher among holders of usufructuary and/or usage rights than that of Hungari-

an citizens. Referring to the ruling adopted in the Festersen case, the position of the Court of Justice of the European Union is that the contested legislation of the Member State requires, though in a concealed manner, Hungarian citizenship for the continuation of usufructuary and/or usage rights, which is a more hardcore restriction for non-Hungarian citizens of Member States of the European Union than requiring them to be residents. Previous Hungarian regulations laid down that foreign individuals and legal entities may not establish usufructuary right on agricultural land. This also shows that the Hungarian state discriminated between non-Hungarian citizens of Member States of the European Union and Hungarian citizens based on their citizenship until 1 January 2013. This regulation was in essence replaced by the contested legislative provision which, according to the position of the Court of Justice of the European Union, still discriminates non-Hungarian citizens of Member States of the European Union; this discrimination is, however, concealed, hidden in the contested legislation of the Member State. Having regard to the foregoing, the position of the Court of Justice of the European Union is that the legislation of the Member State applies to Hungarian citizens and the citizens of other Member States of the European Union without discrimination; it, however, puts citizens of other Member States of the European Union in a more disadvantageous situation (Keck formula). This makes the contested legislation of the Member State capable of effectively hampering the freedom of establishment and capital and payment transactions (Dassonville formula). The contested legislation of the Member State, in terms of its actual effect, discriminates non-Hungarian citizens of Member States of the European Union based on their citizenship and is capable of limiting the freedoms of establishment and capital and payment transactions, having regard to the deprivation of usufructuary and/or usage rights without pecuniary compensation. The Court of Justice then reviewed the effect of the contested legislation of the Member State on the capital transactions and investments of non-Hungarian citizens of Member States of the European Union. If a non-Hungarian citizen of a Member State

of the European Union does not have a close relative in Hungary, then, as a result of the contested legislation of the Member State, he or she will lose the opportunity to realise his or her profits, revenues, and income expected from his or her exercising of his or her lifetime usufruct or usage right and the opportunity to realise returns on his or her previous investments. The contested legislation of the Member State makes it possible that a non-Hungarian citizen of a Member State of the European Union completely loses the opportunity to realise his or her investments made in relation to agricultural land, and it is not guaranteed that he or she will have the chance to recover the funds he or she invested in the Member State concerned in the future. As for the effect of the contested regulation on Hungarian citizens, it can be established that, if a Hungarian citizen does not verify the existence of a close family relationship regarding the usufructuary right and/or usage right of an agricultural land, he or she has a real chance to verify such a relationship for another piece of agricultural land and he or she also has the real chance to recover his or her investments that still have not returned in the Member State in question, by way of exercising property rights, usufructuary rights, or usage rights, or other investments. The Court of Justice then examined the necessity of the restriction, the overriding public interest. By adopting the Agricultural Land Act and the Interpreting Act for the Land Trade Act, the legislator assumed that usufructuary rights, usage rights established on agricultural land by and between non-close relatives is an investment for profit and does not accomplish the goals laid down in the recitals of the Agricultural Land Act. The legislator did not provide a detailed explanation for this assumption. The position of the Court of Justice is that the existence of a close family relationship does not automatically mean the exclusion of the motive to make investments for profit, because an usufructuary, who is a close family member, may also let another person use agricultural land for investment purposes. According to the Court of Justice, the contested regulations are unjustified, unnecessary even in terms of the discrimination between the citizens of the Member State in question based on the close

family relationship, and this finding is especially true for non-Hungarian citizens of Member States of the European Union. As regards the proportionality of the restriction, the Court of Justice referred to the fact that the existence of a close family relationship itself does not guarantee the exclusion of investments for profit. The legislator should have chosen other criteria for the indirect restriction concerning non-Hungarian citizens of Member States of the European Union to accomplish its goals. Instead of the regulation assuming a concealed citizenship, it should have considered the habitation of the holder of the usufructuary right, usage right, the availability of personnel and material conditions to farm agricultural land, the fact that the agricultural land is actually cultivated, the extent of contribution to the income-generation ability of villages, the increase of employment, the development of local businesses, and the aspects of sustainable land use. Consequently, the legislator could have accomplished the goal it regarded as overriding public interest, the exclusion of for-profit investments, with other means as well. Through the contested regulation, however, the legislator terminated the usufructuary right, usage right related to agricultural land of all non-Hungarian citizens of Member States of the European Union, without any pecuniary compensation. The position of the Court of Justice is that the legislator took an invasive and unjustified measure in terms of enforcing the overriding public interest of excluding for-profit investments when it deprived non-Hungarian citizens of the Member States of the European Union of their usufructuary, usage rights concerning agricultural land based on the verification of the existence of a close family relationship. Doing so, the legislator violated the requirement of proportionality, crystallised in the case-law of the Court of Justice of the EU (ruling adopted in the *Casati* case No. 203/80, ruling adopted in the *Konle* case No. C-302/97.)

According to the other set of facts, underlying the reference for preliminary ruling, the usufructuary right of a business association formed by the plaintiffs, citizens of a Member State of the European Union and established in Germany, was erased from the land regis-

try. Another council of the Szombathely Administrative and Labour Court asked the following questions from the Court of Justice of the European Union. Are Articles 49 and 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Articles 17 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to be so interpreted that a legislation of a Member State similar to that included in the main proceedings and providing for, without considering other aspects, the obligation to erase usufructuary and usage rights registered on agricultural real estate in favour of business entities and individuals who are not close relatives of the owner of such real estate without concurrently providing for the compensation of pecuniary losses of the holders of the erased usufructuary and usage rights, associated with valid contracts but not enforceable in the settlement of accounts between the contracting parties is inconsistent with them? Are Articles 49 and 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Articles 17 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to be so interpreted that a legislation of a Member State providing for, without considering other aspects, the obligation to erase usufructuary and usage rights registered, based on contracts concluded before 30 April 2014, on agricultural real estate in favour of business entities and individuals who are not close relatives of the owner of such real estate and concurrently providing for the compensation of pecuniary losses of the holders of the erased usufructuary and usage rights, associated with valid contracts but not enforceable in the settlement of accounts between the contracting parties is inconsistent with them? This chamber of the Court of Justice also reviewed the history of land transaction regulations in Hungary and also referred to the ruling adopted in the *Festersen* case, but it explicitly referred to Article 52(1) of the Charter of Fundamental Rights and Article 1 of Additional Protocol No. 1 of the Convention and the relevant case-law of the European Court of Human Rights. The Court of Justice found that the national regulation examined in the proceedings can deter citizens of other Member States wishing to exercise the freedoms of capital movement and establishment from exercising their rights aris-

ing from these freedoms as they cannot trust that the Member State would not deprive them of their rights arising from their validly concluded contracts abortively, without proper compensation. The above allow for the conclusion that the national legislative provisions underlying the administrative decision being the subject-matter of the proceedings limit the free movement of capital and the exercising of the right of establishment as written above, and the right to property, ensured in Article 17 of the Charter of Fundamental Rights, and the right to a fair trial regulated in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, when, at the time of their adoption—consequently to Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court—there was not any national legal regulation in force that would have provided for the proper compensation of the holders of the erased usufructuary right. Moreover, as the Court of Justice sees it, this injury takes place even if—while Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act and Paragraph (5) of Section 94 of the Real Estate Registration Act remain the same—the national regulation providing for appropriate compensation for the holders of the annulled usufructuary rights is adopted. Article 47 of the Charter of Fundamental Rights is infringed by the absence of an authority that would provide individual and meaningful assessment of the validity of contracts. The legislation of the Member State examined in the lawsuit does not enable individual and meaningful judicial examination. Regarding the general interest objective of the restriction, the Court of Justice refers to the relevant points of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court, which establish that the legislator did not provide sufficient support for the necessity of the regulation in Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act and in Paragraph (5) of Section 94 of the Real Estate Registration Act, and the reasoning for the Interpreting Act for the Land Trade Act does not allow for the establishment of a legitimate objective associated with a restriction of general interest. The regulation contested with the pleadings and their reasoning do not contain any substantial reasoning for the differentiated annulment of usufructuary rights, there is no general inter-

est that would be appropriately proven. The assumption, not enshrined in law, that all contracts establishing usufructuary and usage rights were concluded to circumvent the previous prohibitions and restrictions of acquisition of ownership does not provide appropriate justification for the allegation that the regulation would be of general interest and deprives those concerned of the opportunity to prove the lawfulness of their contracts in an official procedure; thus, it infringes the requirement of a fair trial regulated in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights. The attempt of the Constitutional Court to find the general interest not appearing in the reasoning of the piece of legislation in question raises serious concerns. According to the Court of Justice, the Hungarian regulation limits the right to property, and the Court of Justice also refers to the dissenting opinions on Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court, just as it did in case of the necessity of the restriction. The Court of Justice agrees with the dissenting opinions on the Decision of the Constitutional Court on account of the infringement of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, namely that the option to challenge the assumption before a court was not declared²⁹.

2. Motion of advocate general

In the reference for preliminary ruling, Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe delivered his opinion on 31 May 2017. The Advocate General first established that the Court of Justice of the European Union had jurisdiction to interpret EU law having regard to the fact that, though the usufructuary and usage rights were established before the accession of Hungary to the European Union, usufructuary and usage rights were erased after the accession to the European Union. The opinion also lays down that, on account of questions referred by a national court, the interpretation, or the determination of validity, of a rule of EU law bears relation to the actual facts of the main action, where the problem is not hypothetical, or where the Court has before it the factual or legal material necessary to give a useful answer to the questions submitted to it. National courts have the broadest scope of options to apply to

the Court of Justice, they are not limited to do so by any mandatory provision of a Decision of the Constitutional Court relevant to them.

Subsequently, the opinion of the Advocate General lays down that national measures concerning real estate investments fall within the scope of the free movement of capital and not the freedom of establishment.

The position of Advocate General Oe is that the national measures at issue in the main proceedings entail a direct restriction of the free movement of capital. Paragraph (1) of Section 108 of the Interpreting Act for the Land Trade Act “establishes covert discrimination by reference to the source of the capital, insofar as the likelihood of being a close member of the family of a person who has granted such a right in Hungarian land will be greater in the case of a Hungarian national than in the case of a national of another Member State”³⁰. Hungarian citizens can, therefore, meet this requirement easier than the citizens of other Member States. The Advocate General referred to the Hungarian legal regulation limiting the acquirement of land ownership, and established that such limitations “increase the likelihood that the current owners of agricultural land in Hungary will be of Hungarian nationality. The likelihood of being a close member of the family of a Hungarian landowner is greater in the case of a Hungarian national than in the case of a national of another Member State. Therefore, those restrictions, taken into conjunction with the requirement of being a close family member, operate to the disadvantage of the nationals of the other Member States”³¹. Those restrictions encouraged nationals of other Member States who wished to invest in agricultural land in Hungary to acquire usufructuary rights or rights of use in such land. Consequently, the extinction of those rights is “likely to affect a proportionally greater number of nationals of other Member States than of Hungarian nationals”³². The claim of the Hungarian Government that, out of more than 100,000 persons affected by the cancellation of the usufructuary rights and rights of use, the number of foreign nationals is only 5,058 is, in the opinion of the Advocate General, not relevant in terms of the assessment of discrimination based on origin. The thing that should be examined is the rate

of those concerned among Hungarian citizens and the citizens of other Member States. The number of those concerned is higher among the citizens of other Member States than among Hungarian citizens. According to the Advocate General, pecuniary compensation does not end the indirect discrimination. The measures at issue provide for “the extinction of usufructuary rights and rights of use created by private persons, and do so against their will. There may be numerous reasons why private contracting parties do not wish such rights to be extinguished, such as the right-holder’s intention to retain the enjoyment of the land for reasons specific to him, the prospect of future income for both parties or the fact that the landowner will be unable to pay financial compensation if the rights are extinguished. In other words, the extinction of such rights is likely to entail, for the private contracting parties who established them, inconveniences which the prospect of a possible financial settlement cannot entirely remove”³³. It follows from the foregoing, according to the Advocate General, that “the national measures at issue in the main proceedings, which provide for the extinction by operation of law of usufructuary rights and rights of use unless proof is adduced that the contract establishing such a right was concluded between close members of the same family, entail a discriminatory restriction of the free movement of capital guaranteed by Article 63 TFEU”³⁴.

The Advocate General disagrees with the three reasons the Hungarian Government provided to justify the regulation. As regards the infringements of the national legislation on exchange control, the Advocate General stressed that the national measure national measures at issue are disproportionate by reference to the objective. Regarding the prevention of abusive practices, the opinion referred to the fact that the national legislation is not capable of accomplishing the objective, because it cannot be excluded that “an abusive practice, consisting in circumventing the prohibition of the sale of agricultural land to foreign nationals, may have been devised between close members of the same family”³⁵. Regarding the prevention of property speculation, the Advocate General expounded that the national measures do not allow for the preclusion of the fact that close

family relatives of the owner get usufructuary and usage rights for the purpose of property speculation. The contrary is also true, namely that non-close relatives can also acquire such rights for the purposes of agricultural production. The Hungarian measures are not necessary at all, the Government could have accomplished this objective by respecting the fundamental freedom. This would have been possible by requiring that holders of usufructuary, usage rights must farm the relevant agricultural land.

According to the Advocate General, violation of Articles 17 and 47 of the Charter of Fundamental Rights may not be examined independently from the violation of fundamental freedoms.

In conclusion, the Advocate General requests that the following answers are to be given for the courts having submitted the question. “Article 63 TFEU must be interpreted as precluding national legislation such as that at issue in the main proceedings, which prescribes that usufructuary rights and rights of use in arable land are to be extinguished unless proof is adduced that those rights were created between close members of the same family, notwithstanding the possibility that the holder of those rights will obtain financial compensation from the other party to the contract. Article 51(1) and (2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union must be interpreted as meaning that, when the Court of Justice examines national legislation by reference to the freedoms of movement, the alleged breach of a fundamental right guaranteed by the Charter cannot be examined independently of the question of the breach of those freedoms”³⁶.

The Court of Justice of the European Union did not adopt a ruling in the reference for preliminary ruling before the closing of this paper (22 December 2017). The ruling will have great significance not only in terms of the conclusion of the infringement procedure but also for the survival or ultimate loss of the investments of non-Hungarian citizens.

Notes

1 Guiding Decision No. EBH2005. 1277.

2 Official certificate issued by the alien control office certify-

ing that the person in question has been continuously and lawfully residing in Hungary for at least three years; valid residence permit of citizens not holding a domiciliation permit, or a proof of having submitted the application for it; certificate of the county office of agriculture certifying that the person in question has been continuously pursuing agricultural activities in his or her own name and at his or her own risk in Hungary in the preceding three years (Paragraph (2) of Section 8/A of the Agricultural Land Act).

3 The citizen of the EU Member State is to provide a statement that he or she is to settle down in Hungary as sole agricultural producer; he or she is to assume the obligation that he or she will not use agricultural land for purposes other than building residential and commercial buildings necessary for agricultural production and that he or she will let others use the agricultural land to an extent that the so-generating revenues do not exceed 25% of his or her revenues from agricultural activities.

4 Case-decision No. KGD2014. 13.

5 Case-decision No. KGD2014. 13.

6 Case-decision No. BH2009. 223.

7 Ministerial reasoning for Sections 6-18 of Act CCXIII of 2012

8 Ministerial reasoning for Sections 6-18 of Act CCXIII of 2012

9 Margin No. 4 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

10 Margin No. 6 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

11 Margin No. 11 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

12 Margin No. 11 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

13 Margin No. 11 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

14 Margin No. 16 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

15 Margin No. 55 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

16 Margin No. 57 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

17 Margin No. 61 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

18 Margin No. 63 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

19 Margin No. 63 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

20 Margin No. 71 of the reasoning of Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

21 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

22 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

23 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

24 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

25 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

26 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

27 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

28 Dissenting opinion regarding Decision No. 25/2015. (VII. 21.) of the Constitutional Court

29 See also the dissenting opinion of dr. Egon Dienes-Oehm, judge of the Constitutional Court

30 Point 73 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

31 Point 76 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

32 Point 77 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

33 Point 85 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

34 Point 87 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

35 Point 103 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

36 Point 143 of the Motion of Advocate General Henrik Saugmandsgaard Oe

AD HOC

Békési Gábor – Szijártó István
szakkollégisták, Óriás Nándor Szakkollégium

Herczegh Géza munkásságának nyomában

**Beszámoló a Herczegh Géza születése
90. évfordulójának tiszteletére tartott
Emlékkonferenciáról**

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (PTE ÁJK) 2018. október 19-én tartott Emlékkonferencián tisztelgett Herczegh Géza nemzetközi híró jogászprofesszor életműve előtt. A konferencia a Nemzetközi- és Európajogi Tanszék, a Jogtörténeti Tanszék valamint a Herczegh Géza Nemzetközi Jogi Emlékérem Alapítvány társszervezésében valósult meg.¹

Fábián Adrián dékán megnyitóját követően az elhangzott előadások három témakört öleltek fel. Elsőként a jelenlévők Herczegh Gézáról, mint kollégáról és nemzetközi jogászról emlékeztek meg. Az előadások személyes hangvétele méltó bevezetése volt az ünnepélyes megemlékezésnek. A második szekció előadásai a humanitárius nemzetközi jog és a kisebbségek nemzetközi jogi védelmének egyes aktuális kérdéseivel foglalkoztak. A harmadik szekcióban az Óriás Nándor Szakkollégium tagjai tisztelgett Herczegh professzor munkássága előtt előadásaikkal.

Martonyi János személyes megemlékezéséből megtudhattuk, hogy Herczegh Géza nem csupán nemzetközi jogász volt, de nagy érdeklődéssel tekintett a történelemtudomány felé is, amely nélkülözhetetlen eleme a nemzetközi jog tudományának. Mindenekelőtt ez tette lehetővé, hogy a professzor a nemzetközi jog valamennyi területét átlássa és megértse. „Ő a nemzetközi jog mögött látta, értette a világot, a világ nagy összefüggéseit” – emlékezett Martonyi professzor.

Bruhács János pécsi jogászprofesszor a harmadik világgal kapcsolatos kiemelt nemzetközi jogi kérdésekkel foglalkozott, kiindulópontként megállapítva, hogy a harmadik világ országai alapvetően egészen másképp viszonyulnak a nemzetközi joghoz. Ezen államok elsősorban úgy tekintenek a nemzetközi jogra, mint ami a harmadik világ kizsákmányolásának és elnyomásának az eszköze – a professzor véleménye szerint – emiatt gyakorta szembe helyezkednek a nyugati államok által kezdeményezett nemzetközi jogalkotással, akadályozzák azt. Mégis, az ENSZ Közgyűlésben jelentős többségben vannak a nyugati államok, így bármely közgyűlési határozat elfogadását elérhetik. A multilaterális szerződésektől jellemzően azonban elzárkóznak. Így a nyugati világ és a harmadik világ között ellentétek tovább mélyülnek, hiszen néhány közös pont kivételével nem fogadják el egymás nemzetközi jogi felfogását. Bruhács professzor előadásában kitért arra is, hogy napjainkban továbbra sincs egyetértés a nyugati világ és a harmadik világ államai között arról a kérdésről, hogy a népek önrendelkezési jogának részét képezi-e a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés joga. A harmadik világ államainak álláspontja szerint az önrendelkezési jog inherens része a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés, a nyugati államok ellenben a fenntartható fejlődést és a környezetvédelmet helyezik előtérbe.

Kovács Péter, a Nemzetközi Büntetőbíróság bírója a humanitárius nemzetközi jog fejlesztésének és megsértése szankcionálásának nehézségeit tárgyalta előadásában, amelyre megoldást kínálhat a Római Statútum, amely a *delicta iuris gentium* köréből a háborús bűntetteket határozza meg. A háborús bűntettek olyannyira kötődnek a humanitárius nemzetközi joghoz, hogy az 1949. évi genfi egyezmények határozzák meg azokat a tényállásokat, bűncselekményeket, amelyek a háborús bűntettek kategóriájába esnek. A Római Statútum ezeket foglalja külön nemzetközi szerződésbe. A Római Statútum megoldást kínálhat arra a problémára, amelyet a humanitárius nemzetközi jogi szabályozás ad, ugyanis a védett személyek és javak védelme tekintetében teret enged bizonyos mértékű mérlegelésnek. Ez a mérlegelés azonban jellemzően kétes megítélésű katonai akci-

ókhoz vezethet. Kovács Péter felvetette, hogy a Római Statútum ezt az ellentmondást hivatott feloldani azzal, hogy megteremti a háborús bűntettek terén az egyéni felelősségre vonás nemzetközi intézményrendszerét.

Gyurcsík Iván nagykövet visszaemlékezésében felidézte a Herczegh Gézával való személyes ismeretségét és annak állandó beszédtemáját: a kisebbségi jogok nemzetközi jogi védelmét. A közös pontot jelentette az is, hogy mindketten a Felvidékről származnak, így tudományos munkásságukban központi szerepet töltött be a külhoni magyarok jogainak megóvása. Gyurcsík Iván felidézte, hogy Herczegh Géza véleménye szerint a kisebbségi jogokat a nemzetközi jog által védelt önkormányzatisággal lehet a legjobban megóvni, mivel az önkormányzatiság ad egy keretet a kisebbségi jogok gyakorlásának, míg a nemzetközi jog garanciákat nyújt arra, hogy ezen önkormányzatiságot ne csorbíthassa a mindenkori hatalom.

Az első szekció zárásaként a levezető elnök, Szalayné Sándor Erzsébet felolvasta Gilbert Guillaume és Rosalyn Higgins visszaemlékezését Herczegh Gézára. Gilbert Guillaume 1987 és 2005 között, míg Rosalyn Higgins 1995 és 2005 között volt a Nemzetközi Bíróság tagja.

A második szekció levezető elnöke Kirs Eszter, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének docense volt. Ebben a szekcióban elsőként Sulyok Gábor egyetemi tanár adott elő. Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének munkatársa és a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára a humanitárius intervencióval kapcsolatos ezredfordulós tapasztalatokról tartott előadást; a humanitárius intervenció definiálásán túl kitért arra, hogy milyen esetekben lehet helye az intervenciónak mind a minőségi, mind pedig a mennyiségi szegmensét vizsgálva egy-egy konfliktusnak. Végül néhány esetben keresztül a gyakorlatban is bemutatta a humanitárius intervenciót.

Kajtár Gábor, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa az önvédelem jogának *ius cogens* természetével foglalkozott előadásában. Ehhez bemutatta a *ius contra bellum* rendszerét, foglalkozott az erőszaktilalom *ius cogens* jellegével, majd pedig azt vizsgálta,

hogy *ius cogens* jelleggel rendelkezik-e az önvédelem joga a nemzetközi jogban. Előadásának következtetéseként megállapította, hogy az önvédelem jogának *ius cogens* jellege abban gyökerezik, hogy szoros kapcsolatban áll az erőszak tilalmával, ami helyet kapott a *ius cogens* normák taxatív felsorolásában is, de emellett számos más alapja is van annak, hogy a nemzetközi jog állandó alkalmazását igénylő normája. Amennyiben az önvédelem joga nem rendelkezne *ius cogens* jelleggel, meggyengülne az erőszak tilalmára épülő *ius contra bellum* rendszere is.

Csapó Zsuzsanna, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karának és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense a Nemzetközi Büntetőbíróság és az egyes regionális nemzetközi büntetőbíróságok közötti viszonyrendszerrel foglalkozott. Az előadás az egyes regionális bíróságok és a Nemzetközi Büntetőbíróság közötti lehetséges összefüggéseket vizsgálta, amelyek akár alá-fölé rendeltségen, akár mellérendeltségen alapuló kapcsolatok lehetnek. Előadásában a regionalitás felé történő elmozdulás előnyeit és hátrányait is tárgyalta. Konklúziója az volt, hogy a regionális büntetőbíróságok felállítása még nem vetett fel nagy horderejű problémákat, mivel erre csak Afrikában van példa. Amennyiben megfelelően működik egy ilyen regionális bíróság, akkor nem lehet megkérdőjelezni a létjogosultságát, azonban mindenkor figyelembe kell venni az intézmény létrejötte mögötti szándékot is.

Kis Kelemen Bence, a PTE ÁJK Nemzetközi- és Európaijogi Tanszékének tanársegéde az élő pajzs használatának humanitárius jogi megítéléséről tartott előadást. Összefoglalta az élő pajzs jogi megítélésének fejlődését. Összességében napjainkra a hagyományos megkülönböztetés (azaz a kényszerű és az önkéntességen alapuló emberi pajzs) meghaladottá vált. A fő kérdés az, hogy átütheti-e az élő pajzsot a katonai szükségesség elve. A kérdés megválaszolása azért fontos, mert napjainkra akut problémát jelent az élő pajzs alkalmazása, ami jellemzően az aszimmetrikus konfliktusokban jelenik meg, de nem kizárólag nem állami szereplőkhöz köthető. A kérdés megoldása az arányosság és a humanitás elvében rej-

lik, ugyanis az élő pajzs nem tekinthető kombattánsnak. Emiatt pedig az arányosság elve mindenkor határt szab a katonai szükségesség elvének, amennyiben az a kérdés vetődik fel, hogy érinthet-e halálos áldozatokkal járó katonai akció élő pajzsokat. Így tehát önmagában nem lehet vizsgálni azt, hogy jogos lehet-e az élő pajzs megtámadása.

A harmadik szekció levezetéséért Lattmann Tamás, az NKE NETK Nemzetközi Jogi Tanszékének egyetemi docense felelt. A bevezető gondolatokat követően e szekció Béli Gábor előadásával kezdődött. A pécsi jogtörténész egyetemi docens a római Szentszék befolyását vizsgálta az Árpád-kori jogalkotásra tekintettel. Előadásában elsőként a dekrétum fogalmának meghatározásával foglalkozott, figyelemmel arra, hogy a tudomány művelői az Árpád-kori jogalkotásnak mely emlékeit tekintik törvényeknek. Kiemelte, hogy a korszakban a jogforrásoknak közös lényegi ismérve, hogy valamennyi a király jogalkotói akaratát tükrözte, így az elnevezések közti megkülönböztetés nem a dolog érdemére figyelemmel történt. Az előadásában ezek után olyan Árpád-kori jogforrásokat vizsgált, amelyek a római Szentszék közrehatásának következtében keletkeztek. III. István 1169. (1171.) évi dekrétuma, II. András 1233. augusztus 20-i egyezménye, valamint IV. László 1279. augusztus 10-i, kunoknak adott végzése keletkezési körülményeinek bemutatása után arra a következtetésre jutott, hogy e jogforrások – érvényüket és hatályukat tekintve – semmiben sem különböznek a többi királyi dekrétumtól, így teljesen indokolatlan megkülönböztetni és kirekeszteni a törvénynek tekintett Árpád-kori jogforrások köréből.

Szalayné Sándor Erzsébet, a pécsi egyetemi tanár, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes előadása „A nemzeti kisebbségek jogainak védelme – mint a nemzetközi együttműködés körébe tartozó emberi jogok védelmének szerves része” címet viselte. A kisebbségvédelem nemzetközi kontextusából indult ki, ezzel összefüggésben az előadás az európai jogi térre, az európai jogközösségre, azon belül is a kisebbségek nemzetközi jogi védelmét meghatározó jogi és nem-jogi körülményekre fókuszált. A téma középpontjában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. november 10.

napján elfogadott „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” állt, így értelemszerűen szó esett a Keretegyezmény létrejöttének körülményeiről is. A továbbiakban a Keretegyezmény 1. cikkének elemzésére került sor, amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy a Keretegyezmény az európai jogi térben létező emberi jogi szerződésrendszer integráns része, amely közös nemzetközi kontrollmechanizmuson alapszik: a multilateralizmus olyan érték, amit a nemzeti kisebbségek és tagjaik védelmének érdekében erősíteni és megőrizni szükséges.

A szekció Tóth Norbert, az NKE NETK Nemzetközi Jogi Tanszéke egyetemi docensének előadásával zárult, amely a szintén a nemzeti kisebbségekkel foglalkozott, azonban teljesen más aspektusból. Itt magának a „nemzeti kisebbség” meghatározásnak a fogalmi elemei kerültek középpontba a nemzetközi szokásjog alapján. Álláspontja szerint a nemzetközi szokásjogban azonosíthatók a nemzeti kisebbség fogalmának bizonyos elemei, amelyeket a releváns nemzetközi szerződések helyes értelmezése és alkalmazása során figyelembe kell venni. A továbbiakban bemutatta, hogy a nemzetközi kisebbségi jog területén mely bizonyítási módoknak van kiemelt jelentősége a szokásjogi normaképződés szempontjából, végül felhívta a figyelmet a szokásjog igénybe vételére a meglévő szerződéses normák alkalmazása során.

Az utolsó szekcióban karunk szakkollégistái tisztelegtek Herczegh Géza munkássága előtt. Az Óriás Nándor Szakkollégium Közjogi Tagozat valamennyi tagja, valamint az Elméleti-Történeti Tagozatból Békési Gábor és Molnár Bálint tartott előadást. E szekció levezető elnöke pedig Kis Kelemen Bence, a PTE ÁJK Nemzetközi- és Európajogi Tanszékének tanársegéde, a szakkollégium titkára volt. Békési Gábor Baranya megye déli részének az 1918. november 14-től 1921. augusztus 20-ig tartó megszállásáról tartott előadást, különös hangsúlyt fektetve a szabadságjogokra. Elsőként összefoglalta az említett három éves időszak eseményeit történeti perspektívából, részletesen vizsgálta a szerb kormány folyamatosan változó érdekeit, törekvéseit, valamint ezzel összefüggésben a pécsi lakosság és a megszállók közti helyzet alakulását. A továbbiakban külön-külön elemezte az egyes szabadságjo-

gok érvényesülését, így bemutatta a sajtószabadság, egyesülési-, gyülekezési jog, vallásszabadság, illetve a politikai szabadságjogok helyzetét. Összegzésként megállapította, hogy a szabadságjogok addig és olyan mértékben érvényesültek a megszállt területeken, ameddig nem veszélyeztették a szerb megszállók politikai és gazdasági érdekeit.

Molnár Bálint előadásában a weimari köztársaság külpolitikai kapcsolataival foglalkozott. Felvázolta a versailles-i békeszerződés hatásait, valamint a német külpolitikát a teljesíthető megoldások és az enyhülés korszakára osztotta. Külön kiemelte a Dawes-terv fontosságát, melynek alapja a hitelkőrforgás volt, és új fejezetet nyitott a nemzetközi kapcsolatokban, amely az enyhülés korszakát jelentette. A témán belül az általános leszerelés kérdése is terítékre került. Előadásában foglalkozott a magyar-német külpolitikai kapcsolattal, amely a közös történelmi múltra hivatkozva a Horthy-korszak magyar kormányainak, különösen a Bethlen-kormánynak az elképzelései között is szerepelt. Összegzésként elmondta, hogy a vizsgált korszakban a német külpolitika különböző szakaszaiban az elért eredményeket egy gyors radikális változás negatív irányba mozdította.

Nagy Katalin Herczegh professzor munkásságához kapcsolódóan a humanitárius nemzetközi jog területén belül a polgári lakosság védelméről tartott előadást. Bevezetésként részletesen foglalkozott azokkal a körülményekkel, amelyek a történelem során e védelem igényét életre hívták, majd az 1949. évi IV. egyezményt vette górcső alá. Külön hangsúlyt fektetett az „arányosság elvére”, melyet több szempontból, példákkal alátámasztva elemzett. Felhívta a figyelmet arra, hogy a genfi jog fejlődése, és a diskurzus folyamatos napirenden tartása ellenére a XX. században a katonai és polgári áldozatok aránya egyre aggasztóbb irányba tolódott el, melynek okaira is kitért. Előadásának célja annak bemutatása volt, hogy mindenek ellenére a humanitárius nemzetközi jog a fegyveres összeütközések kegyetlen viszonyai között az emberiség elvének érvényesítésére törekszik, ezzel a nemzetközi jog egészének fejlődését elősegítve.

Szijártó István témájáról a humanitárius jogban megjelenő represszália intézménye szol-

gált. Előadásában bemutatta a represszáliák megítélésében bekövetkezett változásokat, valamint a visszaszorítására irányuló törekvéseket az 1949. évi genfi egyezményektől számítva. Ismertette, hogy a közelmúltban lezajlott események kapcsán felmerült a represszáliák megengedhetőségének kérdése a humanitárius nemzetközi jogban. Emellett a represszáliák alkalmazására tekintettel megvizsgálta, hogy milyen szerepet tölthetne be az ENSZ Biztonsági Tanácsa a humanitárius nemzetközi jogi normák betartásában, valamint lehetséges alternatívaként tárgyalta a humanitárius intervenciót is. Előadása végén pedig javaslatot tett a represszáliák humanitárius jogból történő kiiktatására a jelenlegi rendszer újragondolásával. Kiemelten fontosnak tekintette, hogy a Biztonsági Tanács ténylegesen, hatékonyan biztosítsa a humanitárius jog végrehajtását, ehhez azonban – véleménye szerint – hiányzik a megfelelő szándék.

Nezdei Mirabella Kitti tágabb értelemben a nem állami szereplőkről tartott előadást, szűkebb értelemben pedig a Biztonsági Tanács szerepét elemezte a koreai háborúban. Ennek megfelelően előadása első felében a nem állami szereplők fogalmának történeti áttekintésére, meghatározására került sor. A továbbiakban a Biztonsági Tanács szervezeti felépítését, feladat- és hatáskörét mutatta be, kifejezetten az a céllal, hogy elemezze és értékelje a koreai háborúban betöltött tevékenységét, amelyhez értelemszerűen szükség volt a háború részletes történeti és jogi aspektusból történő bemutatására is. Összegzésként arra jutott, hogy a Biztonsági Tanács állapota a koreai háború alatt „egy tolókcocsiban lévő betegéhez hasonlít, akinek állapota azonban nem reménytelen, mert van esélye a felépülésre”, valamint további példákkal alátámasztva kitért arra, hogy a „felépülés” kulcsa a sikeres szankció, valamint a változó viszonyok felismerése, illetve az azokhoz való alkalmazkodás.

Molnár Kata előadásának középpontjában a gerilla harcmodor nemzetközi jogi megítélése állt. Bemutatta a gerilla harcmodor kialakulását, a szabályozásban bekövetkezett változásokat, illetve okait. Részletesen megvizsgálta a hágai és genfi egyezmények, illetve az 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvek által létrehozott szabályrendszert, majd az előadás a komban-

tánsi és hadifogoly státuszra vonatkozó szabályozásra, illetve a gerillaharcosok polgári lakosságtól való kötelező megkülönböztetésének feltételeire koncentrált. Zárásként a gerilla-harcmodor és a terrorizmus hasonlóságait, különbségeit vizsgálta, illetve hangsúlyozta, hogy a pontos elhatárolás a nemzetközi jog tekintetében több szempontból is relevanciával bír, kiemelve a felelősségre vonás kérdéskörét.

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara a konferencián elhangzott előadásokból összeállított emlékkötettel is emlékezni kíván az egykori jogászprofesszor, pécsi jogi kari dékán és díszdoktor születése 90. évfordulójának évében Herczegh Géza munkásságáról. A PTE ÁJK Európa Központ

és a Publikon Kiadó által kiadott kötetben valamennyi előadó tanulmánya, továbbá a hágai bírótársak megemlékezése is helyet kapott.²

Jegyzetek

1 Az Alapítványt Herczegh Géza özvegye, Petneházy Melinda alapította, miután a nemzetközi jogász professzor 2010-ben elhunyt. Az Alapítvány célja, hogy az akadémikus emlékét fentartsa és ösztönözze a nemzetközi jogi témájú kutatásokat. Ebből a célból az Alapítvány két évente konferenciát szervez, amelyen az előadók a Herczegh Géza által leginkább kutatott és vizsgált témákról tartanak előadást. Emellett pedig két évente meghirdeti a „Herczegh Géza Nemzetközi Jogi Emlékérem és Ösztöndíj” pályázatot, amelyen Herczegh Géza emlékéremmel jutalmazzák a legjobb pályázót.

2 Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet: Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából. PTE ÁJK Európa Központ / Publikon Kiadó, Pécs, 2018, 276 o.

Dr. Benke József

Lábady Tamás Emlékezés a PPKE Jogi Karán



A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara a Szent II. János Pál pápáról elnevezett Dísztermében 2018. október 24-én tudományos emlékülést szervezett tavaly elhunyt professzora, az Alkotmánybíróság egykori helyettes elnöke, a Pécsi Ítéltábla egykori elnöke, az ELTE jogi kara és pécsi jogi karunk egykori tanára, dr. Lábady Tamás (1944–2017) emléke tiszteletére. Az ülésen azon jogi karok civilista jogtanárai tartottak tudományos jellegű – az Ünnepelet személyére és munkásságára tekintettel megválasztott tematikájú – előadást, amelyek Lábady Tamás jogtanári pályáján fontos szerepet játszottak. Az ELTE részéről Kisfaludi András és Menyhárd Attila, egyetemi tanárok, a PTE részéről Nochta Tibor, egyetemi tanár és Benke József, egyetemi docens, a vendéglátó intézmény részéről pedig Landi Balázs és Navratyil Zoltán, egyetemi docensek, valamint Koltay András, egyetemi tanár tartottak előadást.

Kisfaludi András (egyetemi tanár, ELTE): *Polgári jogi felelősség a társasági jogban* c. előadásában Lábady Tamás felelősségjogi kodifikáció terén kifejtett munkásságára utalva kifejtette, hogy Lábady álláspontja, mely szerint a Ptk. vezető tisztségviselő harmadik személynek okozott kárért fennálló, a jogi személlyel egyetemleges felelőssége egyszerű deliktuális tényállásként szabályozandó, meggyőzőbb, mint a Ptk.-t módosító 2016. évi LXXVII. törvény álláspontja, amely a jogszabályt – az egyetemleges fele-

lősséget a szándékos károkozás esetére korlátozva – a kártérítési jogi részből a személyjogi, harmadik könyvbe helyezte át. Nem nagyobb a kohéziós tényező személyjogi szempontból az, hogy a jogi személy felelősségét állapítja meg a törvény, mint deliktuális jogi szempontból az, hogy a harmadik személynek jogellenesen okozott kár: deliktum. A szándékosság bizonyítása továbbá vagy lehetetlen, vagy szükségtelen. A jogi személy vagyónának más hitelező kielégítésére fordítása révén a további hitelezőknek okozott kár esetén aligha képzelhető el ugyanis a gondatlanság. Az eredeti norma a dogmatikai rendezettség és a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából is tisztább képet mutatott, ez nem csoda, hiszen Lábady Tamás mind az elmélet, mind a gyakorlat terén – Arany Jánosi értelemben – egyaránt jelentős alkotó volt.

Menyhárd Attila (egyetemi tanár, ELTE): *Biztosítás és kártérítési felelősség* c. előadásában Lábady Tamásra mint a legjelentősebb tanárok olyan „archetípusára” emlékezett, aki nem egyszerűen segítette a megértést, az elsajátítást, hanem akinek egész életpályája inspirációt jelentett környezetére számára. Az Ünnepelet *„Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből: üzemi balesetek, közlekedésjog, termékfelelősség, szerződési kockázatok, környezeti károk és ezek biztosítása”* című, Pécsen 1990-ben megjelent monográfiájának gondolati fonalát követve vázolta a technikai és gazdasági fejlődés egyes tendenciái milyen hatást fejtettek ki a biztosításjog és a felelősségjog szabályainak alakulására és e kettő kapcsolatára. Lábady Tamásnak a számára is erősen inspiráló hatását abban foglalta össze az előadó, hogy a biztosításjog és a felelősségjog kezdettől fogva szakmai érdeklődése homlokterébe tartozik, miként – ugyancsak Lábady hatására – számos más kutatónak is.

Nochta Tibor (egyetemi tanár, PTE): *Fejezetek Lábady Tamás magánjogi szemlélete köréből* c. előadásában arra a – bevallottan – lehetetlennek látszó kísérletre vállalkozott, hogy összefoglalja Lábady Tamás oktatói, kutatói, bírói és alkotmánybírói munkásságának mindazon szeleteit, amelyek tárgyuknál fogva alkalmasak arra is, hogy azokból ne csak a személyes teljesítmény, hanem az eredményeket megalkotó ember személyisége is jól láthatóvá váljék. Az előadó kiemelte, hogy Lábady Tamás munkásságának az ember méltósága, a magzati élet vé-

delme, a személyiség védelme, a nem vagyoni kártérítés és a sérelemdíj, továbbá a család és a házasság intézményével összefüggésben, valamint a tiszta vagyonyjog köréből a felelősségjog és a biztosításgazdálkodás terén, valamint a magánjog általános részét összefoglaló remek tankönyve által kifejtett, nagymérvű hatásai olyan jogtudós képét állítják elénk, akinek a keresztény értékrend szerint megélt élete – Tarkovszkij híres harangöntő-jelenetéhez hasonlítva – és az ebben a szellemben fogant munkássága őt utolérhetetlen példaképpé emeli.

Benke József (egyetemi docens, PTE): *Venire contra factum proprium* c. előadásában a Ptk. bevezető rendelkezései között kodifikált új, általános tilalmat, a jóhiszeműség és tisztesség követelményét sértő magatartástípust meghatározó jogszabályt vizsgálta. Eszerint: „A jóhiszeműség és tisztesség követelményét sérti az is, akinek joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik fél okkal bízhatott.” Az előadó megvizsgálta az elv gyökerének tekinthető, elsőként a XII. századi bolognai *Azo Portius Brocardica aurea* c. művében revelálódott, eredetileg „*venire contra factum proprium nulli conceditur*” megszövegezésű jogi regula keletkezéstörténetét és kauzisztikáját, majd elemezte a jogelv hazai bírói gyakorlatban való, szűk körű érvényesülését, és válaszolt az új norma alkalmazási feltételeinek és szankciójának egy lehetséges modelljét. Rámutatott, hogy a jóhiszeműség és tisztesség követelménye alapelveként érvényesülése – mint téma – Lábady Tamás személyiségéhez illyőnek tűnt, hiszen az etikai megalapozottságú jogelv háttérében mi sem állhatna inkább, mint „az adott szó szentsége”, amely Lábady Tamás személyiségének egyik legfőbb jellemzőjét foglalja össze.

Landi Balázs (egyetemi docens, PPKE): „*Ora et labora*” vs. „*Pay or pray*” – *Gondolatok a kötelmi jog körében* című, szándékoltan Lábady Tamás közismert ízlésének megfelelően „szellemes és szemtelen” hangvételű előadásában felidézte a katedra szónoka és a szigorú, mégis irgalmas vizsgáló alakját. Párhuzamot vont Grosschmid Béni „*Fejezetek kötelmi jogunk köréből*” című *magnum opus*-ának a kötelem fogalmát „külsőleg” és a „beltartalom” szempontjából helyesen definiálni törekvő, nehézkes kókuszdió-metaforája, és Lábady Tamás kötel-

mi jogi előadásait megnyitó definíció-kísérlete között, amely a legnagyobb forrásra, a Szentírásra támaszkodva a szőlőmunkásokról szóló példabeszédet (Mt 20,1) alkalmazta a kötelem külső és belső fogalmának könnyed megközelítéséhez. Az isteni Gazda által feltett kérdésekre utalva – „Hát, nem egy dénárban egyeztél meg velem?”, ill. „Nem tehetem a sajátommal azt, amit akarok?” – az „abszolút civilista” módjára, vagyis a legnagyobb haszonkulcsra törekedve sikerült Lábady Tamás meghatározást alkotnia: a szőlő héja ugyanis sokkal könnyebben „feltörhető” a kókuszdióéénál, s ráadásul a kinyerhető haszon is számottevően bővebb...

Navratyil Zoltán (egyetemi docens, PPKE): „*A gyermek mint kár*” jelensége az ítélkezési gyakorlat tükrében c. előadásában az ember istenképmásiaságából fakadó méltósága – mint Lábady Tamás munkásságának homlokterében álló, egyik jogi, társadalmi és morális kérdés – vizsgálatára vállalkozott a magzati élet védelme és az ember kárként sohasem értelmezhető létezése témakörében. Összefoglalta az 1/2008. polgári jogegységi határozat – mely szerint a genetikai, teratológiai ártalom következtében fogyatékossgal született gyermek a saját jogán nem igényelhet kártérítést a polgári jog szabályai szerint az egészségügyi szolgáltatótól amiatt, hogy a terhesgondozás során elmaradt vagy hibás orvosi tájékoztatás következtében anyja nem élhetett a terhesség-megszakítás jogszabály által biztosított jogával – megszületéséhez vezető rögzös utat, valamint az azóta eltelt egy évtized újabb fejleményeit is arra utalva, hogy a határozatban foglalt jogtétel és annak indokolása azt mutatja, hogy Lábady Tamás bírói habitusát is mélyen átjárta az a meggyőződés, amely az ember méltóságát sohasem engedte – még a jóakarát örve alatt sem – megtépzni, és az életet kárként felfogni.

Koltay András (egyetemi tanár, PPKE, NKE) „*A magánjog általános tana*” és a „*Megtartott szó – válogatott jogi tanulmányok*” c. kötetek bemutatása során Lábady Tamás nagyszerű magánjog általános részi tankönyvének harmadik kiadását azzal méltatta, hogy a közismert egyetemi tankönyv remélhetőleg olyan pályát fut majd be, mint a legnagyobb angol jogi kézikönyvek, amelyek oly sokkal éltek túl eredeti alkotóikat, hogy már az a jogászgeneráció is „régén elporladt”, amely a szerző halála után

- mint akkori ifjú nemzedék - vállalkozott a tananyag folyamatos frissítése mellett annak újra és újra történő kiadására. A Lábady Tamás válogatott tanulmányait mintegy félezer oldalon összefoglaló, vaskos tanulmánykötet bemutatása során kiemelte, hogy az nem csupán a már megjelent, de aktualitásából mit sem veszített anyagok újraközlése csupán, hanem több olyan tételt, szöveget is tartalmaz, amely

Lábady Tamás hagyatékában kéziratként fennmaradva nyomtatásban még nem látott napvilágot. Ezek közül az előadó a Pécsi Ítéltáblán 2012-ben elhangzott búcsúbeszédét emelte ki, amely egyesíti magában a fájdalom, de ugyanakkor a hála és jövőbe vetett reményből fakadó öröm érzéseit is, amely a keresztény jogtudós életének is egyik legfontosabb tényezője volt.

Dr. Bergendi-Rác Diána LL.M.
KRE ÁJDI, PhD-hallgató

„Vadász Vanda: Szemelvény a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása köréből – tekintettel a magyar bíróságok legújabb esetjogára”¹

A Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazásának vizsgálata és annak összevetése a magyar bíróságok vonatkozó esetjogi gyakorlatával nem könnyű feladat.² Az összevetés nehézségének kiindulópontja azonban a szerződő felek mind nyelvi, mind a különböző államok jogának ismerete vagy hiányos ismeretére vezethető vissza. Ezen eltérések orvoslásaként szolgál megoldásként a Bécsi Vételi Egyezmény. A Szerző tanulmányában ennek gördülékeny, mégis tárgyilagos és lényegre törő megoldását mutatja be. Három nagyobb részre tagolhatjuk a Szemelvényt, amely során az első részben a személyi és tárgyi hatály aspektusából közelíti meg a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazásának kérdéskörét.³ Részletes elemzésre kerül az alkalmazhatóság, mint tárgyi hatály, ahol Szerző megjegyzi, hogy „[A]z áruk meghatározásánál figyelemmel kell lenni az Egyezmény 2. cikkére, amely bizonyos dolgokat kizár a saját hatályának köréből. Egyebekben a jogforrás kifejlett esetjoga ad e téren támpontot[...]”. Számos esetjogi példát hoz az áruk, valamint az adásvétel fogalmának Bécsi Vételi Egyezmény szerinti „meghatározására”⁴, valamint külön ismertet ezekre tekintettel egy hazai jogesetet, amelyben a Budapest Környéki Törvényszéknek a Bécsi Vételi Egyezmény tárgyi és személyi hatályát figyelembe véve, annak alkalmazhatóságáról kellett döntenie.

A tanulmány második egységében a területi hatály került a vizsgálat középpontjába. A Szerző előjáróban leszögezi, hogy „[T]erületi hatály szempontjából [...] az Egyezmény kétféle úton kerülhet alkalmazásra. [...] a két

mód nem áll hierarchikus viszonyban, az alkalmazás tetszés szerint állapítható meg egyik vagy másik alapján”. Az egyik ilyen mód tekintetében az autonóm utat vázolja fel, amelyre példaként egy Szegedi Ítéltáblai döntést ismertet. Ezen esetben megjegyzi, hogy ezzel a módszerrel kikerülhető a lex fori kollíziós szabály vizsgálata és így egyszerűbben el lehet jutni az alkalmazandó joghoz.⁵ A másik a közvetlen alkalmazás, amely értelmében a Bécsi Vételi Egyezmény akkor alkalmazható, ha „ügyet elbíráló fórum nemzetközi magánjogi szabályai valamely szerződő állam jogára utalnak”. A gyakorlat, ahogy a Szerző is megállapítja, mégis a nehezebb utat választja: az autonóm alkalmazás helyett a kollíziós szabályok alkalmazásával jutnak el az alkalmazandó joghoz. Tanulmányának harmadik, egyben utolsó szakaszában a joghatóság megállapítását és a Bécsi Vételi Egyezmény hatályát veszi górcső alá. Az első és legfontosabb kérdés e körben az eljárási képesség megállapítása. Itt a magyar bíróságok részére segítségül szolgál a Brüsszel I bis. és a Brüsszel I. rendeletek. A Szerző rámutat arra, hogy az általános joghatóság tekintetében a jogforrások az actor sequitur forum rei elvét követik, míg a különös joghatósági ok esetében pedig részletesen kifejti az ún. forum shopping jelenséget. Ennek lényege abban áll, hogy az ügyben alkalmazandó nemzetközi szabályok eltérnek fórumonként. Így a felperes választja ki, tekintettel az eltérő fórumok eltérő anyagi jogi szabályra utalására, azt a fórumot, amely előtt számára kedvezőbb döntés várható.⁶ Megjegyzendő azonban, hogy ez a folyamat végső soron a jogbiztonság gyakorlatát sérti, mivel az alperesi oldalon, a felperesi eljárás megindításáig, „megjósolhatatlan a jogvita eldöntése során irányadó jog”. Ezen elv alkalmazására a Szerző számos példát mutat be, amelyek végén megállapítja, hogy az Európai Unió legnagyobb vívmánya, hogy ezen jelenséget a jogegységesítő tevékenységének köszönhetően visszaszorította. Végezetül megállapítja, hogy a Bécsi Vételi Egyezmény helyes és egységes alkalmazása esetében a felek részéről visszaszorul annak alkalmazásának kizárása és az „akadály nélkül töltheti be eredetileg kijelölt funkcióját”.

Jegyzetek

1 Megjelent: *Külgazdaság* 2017. január-február, 1-22.o.

2 Hasonló összevetéssel találkozhatunk Ivo Bach: A Bécsi Vételi Egyezmény újabb gyakorlatához c. munkájában (*Magyar Jog* 2010. 4. sz. 234-241.o.), ahol kifejti a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazási körének és általános szabályainak gyakorlati jelentőségét.

3 Megjegyzendő, hogy Mátyás szerint: „A Bécsi Vételi Egyezmény sikerének titka könnyű alkalmazhatóságában és rugalmasságában rejlik. Alanyi szempontból nem szab sok feltételt ahhoz, hogy a felek alkalmazni tudják szerződésükre.” (Mátyás Imre: A Bécsi Vételi Egyezmény két évtizede és lehetséges hatása az egységes európai szerződésjog kialakítására. Előzmények,

tapasztalatok, következtetések, *Magyar Jog* 2009. 10. sz. 631.o.)

4 Ld. még bővebben: CISG Advisory Council Opinion No. 4: Contracts for the Sale of Goods to Be Manufactured or Produced and Mixed Contracts (Article 3 CISG) (<http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/CISG-AC-op4.html>) (2018. 10.31.)

5 Ld. még bővebben: Vékás Lajos: Európai uniós és tagállami nemzetközi magánjog, *Magyar Jog*, 2017/10. 594-595. o.

6 Ld. bővebben: Nagy Csongor István: A Róma II rendelet és a közlekedési balesetek: egységes kollíziós szabályok egy kis forum-shoppinggal fűszerezve - hogy is van ez? *Magyar Jog* 2009. 4. sz. 250-256.o.; Császár Mátyás: Az uniós jogforrások hatása a nemzetközi magánjog általános részére. *Magyar Jog* 2013. 11. sz. 675. o.

Döndő Csilla – Lutring Erika – Molnár Kitti Erika

joghallgatók, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Beszámoló az Alkotmánybíróságon tett látogatásról¹

2019. február 27-én a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatói az Alkotmányjogi Tanszék és a kari Tudományos Diákkör közös szervezésében, a Nemzeti Tehetség Program diákköröket támogató pályázata által megvalósult szakmai kiránduláson vehettek részt, melynek keretében Budapestre utaztak és megismerhették az Alkotmánybíróság működését és szervezeti felépítését.

A több, mint húsz főből álló pécsi egyetemi delegáció tíz órára érkezett meg Korsósné Delacasse Krisztina tanárnő és Tilk Péter tanszékvezető úr kíséretében az Alkotmánybíróságra, ahol a biztonsági átvizsgálás után Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke és az Alkotmánybíróság kabinetfőnöke, Szabó Attila köszöntötte a látogatókat. Elnök úr átfogó ismereteket nyújtott a szervezet működéséről, történelmi háttéréről, tagjairól, majd pedig a feltett kérdésekre is készségesen válaszolt.

Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság jelenleg tizenöt tagból áll, akiket az Országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével tizenkét évre választ meg. Az új szabályozás értelmében a bírók csak egy alkalommal tölthetik be mandátumukat.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 3. § értelmében az Alkotmánybíróság addigi székhelye Esztergomból Budapestre került jogilag is. Az új szabályozás hatályon kívül helyezte azokat a korábbi előírásokat, melyek értelmében a tizenegy alkotmánybíró kilenc évre választották meg.

Elnök úr ismertette az Alkotmánybíróság feladatait és hatásköreit, többek között az előzetes, az absztrakt, valamint a konkrét utólagos normakontrollt. Az alkotmányjogi panasz

témakörénél javasolta, hogy amennyiben a polgár az esetleges sérelem esetén ezzel az eszközzel kíván élni, ajánlatos ebben jogász segítségét kérni a formai követelmények miatt. Természetesen előfordulhatnak olyan esetek is, amikor az Alkotmánybíróságot hatáskörébe nem tartozó panaszokkal keresik fel. Elnök úr ilyen példaként említette, amikor egy idős hölgy szerény nyugdíjára panaszkodva annak emelésében kérte a szerv segítségét.

Megtudhattuk, hogy hozzávetőlegesen évente mintegy kétezer ügyben fordulnak az intézményhez, azonban csak hatszáz-hétszáz olyan benyújtott panasz van, amellyel érdemben tudnak foglalkozni. A részletes ismertető után lehetőségünk adódott kérdéseink felvetésére. A hallgatóság kezdetben kissé bátortalan volt, de az első kérdés feltevése után már oldódott a hangulat. Egyik hallgatótársunk azt a kíváncsiságát fogalmazta meg, hogy mi a véleménye az előadónak a hetedik alkotmánymódosításról, de Sulyok Tamás ebben nem foglalt állást. Elmondta, hogy jogalkalmazóként véleménye szerint nem az Alaptörvény kritizálása, hanem az alkalmazása a feladata és nem hatásköre az alkotmányt bírálni. Az Alkotmánybíróság – indítványra –, csak azt a problémát tudja jelezni, ha formai hiba van benne. A legérdekesebb kérdés minden bizonnyal az volt, mely szerint az Alkotmánybíróság eljárhat-e olyan esetben, amikor az alkotmányjogi panaszban egyértelműen kiderül az alapjog megsértése, azonban ezt az indítványozó figyelmen kívül hagyta, és más alapjogának megsértésére hivatkozott. Azt a választ kaptuk, hogy ha az ügyben nincs alkotmány sértés az alkotmányjogi panaszban jelzett ponton, akkor az Alkotmánybíróság elutasítja az indítványt, hiszen nem feladata kideríteni, hogy mivel ütközhet még esetlegesen a panaszlott rendelkezés. Külön kell említeni azonban azt esetet, amikor más rendelkezés is alkotmányellenes a jogszabályban a jelzett ponton kívül. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés értelmében szoros összefüggés esetén arra is kiterjesztheti a vizsgálatot. Továbbá kérdésként merült fel, hogy hány kedvező kimenetelű esetet tudhat az Alkotmánybíróság magáénak, de erről nem vezetnek statisztikát, hiszen nehezen mérhető fel, hogy kinek mi számít kedvezőnek.

Beláthatjuk, hogy az alkotmánybíráknak nagy kihívásokkal kell szembenézniük, hiszen nehéz konszenzusra jutniuk, ha például adott esetben ötven oldalas beadványnál legalább nyolc személynek kell egy állásponton lennie. Ha valakinek továbbra is a határozattól eltérő véleménye van, akkor ezt ismertetheti különvélemény írásával.

Az Abtv. 30. § (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést, de a köztársasági elnök indítványát harminc, míg a bírói kezdeményezést kilencven napon belül el kell bírálnia. Az átlag átfutási idő fél év, hiszen jelentős tárgyi tudás szükséges a panaszok megvizsgálásához. Minden alkotmánybíró mellett három jogász és egy titkár dolgozik érdemben. Némely alkotmánybíró maga fogalmazza meg a tervezetet, míg mások jobban támaszkodnak a háttérgárdára, amellyel így hosszú távú szakmai együttműködés jön létre. Meg kell különböztetni egymástól a teljes- és a tanácsüléseket, amelyek hatáskörét az erről szóló törvény szigorúan és részletesen rögzíti. A teljes üléseken részt vesz mind a tizenöt bíró, a tanácsoknak viszont csak öt tagja van. Utóbbi ülésen „csekélyebb jelentőségű” ügyekben hoznak döntést. Azonban fontos tudni, hogy az Abtv. 50. § (2) bekezdés értelmében mindig teljes ülést kell összehívni, ha az Alkotmánybíróság többek között alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítéséről, valamint a tanács által érdemben vizsgált ügyben törvény megsemmisítéséről; az Alkotmánybíróság ügyrendjének, valamint szervezeti és működési szabályzatának megalkotásáról vagy nevezetesen az elnökhelyettes és a főtítkár megválasztásáról dönt.

Elnök úr köszöntője után együtt felmentünk az étkezőbe, ahol elfogyasztottuk kellemes ebédünket. Itt is láthattuk a bírák viselkedését, hogy nem olyan rideg, személytelen az egész intézmény, mint amennyire tekintélyparancsoló jellege alapján elképzelhettük. E téren mindenképpen pozitív csalódás ért minket. Ezután kabinetfőnök úr kíséretében betekintést nyertünk a teljes ülésterembe, ahol választási senioritás szerint foglalnak helyet a bírák: az asztal egyik végén az elnök, míg másikon a főtítkár ül, aki a jegyzőkönyvet vezeti. Az Alkotmánybíróságon hétfőn és kedden üléseznek, leg-

korábban reggel nyolc órától legkésőbb késő délután hat óráig. Aki szót kér, az asztalba beépített gombbal tudja igényét jelezni, amelyet a főtítkár lát a tabletjén, és a kérelmek beérkezésének sorrendjében ad szót a résztvevőknek.

Hallgatótársunk kérdésére megtudtuk, hogy a tárgyalásokról hangfelvétel készül, amely tíz évig titkosítva van, majd pedig nyilvánossá válik. Ez azért jelenhet problémát, mert tizenkét évre választják az alkotmánybírákat és még a mandátumuk letelte előtt, alkotmánybírói minőségükben támadások érhetik őket a korábban elhangzott kijelentéseikért, ezért a rendszeren terveznek javítani, újítani. Tíz év után a hanganyag irattárba kerül, a fontosabb dokumentumokkal együtt, de a kisebb jegyzeteket nem őrzik meg. Az üléseken, amelyek nem nyilvánosak, a bírák szigorúan magázódnak egymással.

Délután Stumpf István alkotmánybíró úr fogadott bennünket a hirdetőteremben, majd az irodájában, ahol személyes hangulatban, felettébb szórakoztató módon az élettörténetét is elmesélte és hasznos tapasztalatokkal gazdagította a jövő jogász generációját. Alkotmánybíró úr az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő Bibó István Szakkollégium alapító tagja, valamint öt évig igazgatója volt. Hangsúlyozta, hogy nincs olyan intézmény a Szakkollégiumon kívül, amely a három legfontosabb közjogi méltóságot adta volna az országnak. Elmondta, hogy Orbán Viktor miniszterelnök úr a díszkötésű Alaptörvény egy példányát ajándékozta számára, amelyet aláírása kíséretében „Igazgató Úrnak” megszólítással köszönt meg neki, a bibós évekre emlékezvén. Stumpf bíró úr ezt és egyéb relikviáit is, így a Szent Korona képevel díszített broszúrát, az Amerikai Egyesült Államok kis méretű, akár öltönyzsebben is tárolható alkotmányát, hazánk körülbelül ezernégyszáz oldalas (képekkel díszített) történeti alkotmányát, illetve Werbőczy István Tripartitumát és a Nemzeti Hitvallásunk teljes és könyvjelzőkön szövegrészletek formájában megjelent kiadását egyaránt körbeadta a pécsi delegációnak.

Érintőlegesen szóba került az USA-ban működő igazságszolgáltatási rendszer is, annak kapcsán, hogy Stumpf professzor úr tartja a kapcsolatot az ottani legfelsőbb bírósági veze-

tőkkel. Beszámolója során elmélyedt az amerikai pártpolitika rejtelmében is és véleményét fejezte ki az időközi választásokról is. Izgalmas beszámolóját követően a jogi tudás tekintében nem egységes, különböző évfolyamon tanuló hallgatóságnak adott teret kérdéseik feltevésére. Ekkor került szóba a májusban esedékes Európai Parlament választásának lehetséges kimenetele. Az európai integritás és a tagállamok szuverenitásának problematikája is sok kérdést felvetett.

Professzor Úr külön kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság szerve lenne képes mindenkor a legtovább fennmaradni olyan hatalomgyakorlási keretek között adott államban, amelyben nem érvényesülnek a jogvédő intézmények intézkedései. Biztosított minket arról, hogy Magyarország Alkotmánybírósága a továbbiakban is az állampolgárok alapjogait, az alkotmányosságot fogja szem előtt tartani, védeni, egyúttal az alkotmányos sérelmeket elhárítani.

Volt szerencsénk Stumpf István alkotmánybíró úr irodájába is bebocsájtást nyernünk. Tágas helyiségben találtuk magunkat, amely egységes kialakítású minden alkotmánybíró számára. Természetesen mindenki elhelyezi benne személyes tárgyait is, így bíró úr például szülőfalujáról, Hercegkútról készült festményét. Látogatásunk végeztével alkalmunk volt Stumpf bíró úrral közös fényképet készíteni a hirdetőteremben, végül pedig csoportképet az Alkotmánybíróság épülete előtt.

Összességében úgy gondoljuk, hogy mindenképpen meghatározó élmény volt a kirándulás, amelyre még sokáig emlékezni fogunk. Bátran mondhatjuk minden résztvevő nevében, hogy rengeteg olyan hasznos információval gazdagodtunk, amelyeket akár a későbbi-

ekben is kamatoztathatunk. Fontosnak tartjuk, hogy a hallgatói évek alatt minél többen, s minél többször megragadják az ilyen és ehhez hasonló szakmai lehetőségeket a látókörszélesítése érdekében. Több okból is érdemes részt venni az egyetem által szervezett fakultatív programokon. Első sorban szakmai szempontból, hiszen új információkat és tudást szerezhettünk, emellett pedig több kiváló jogászt is megismerhettünk. Másrészt jó csapatépítő program is! Az úton és az ebédnél is volt idő a hallgatótársainkkal beszélgetni, illetve megismerni felsőbbéves diáktársainkat, akik minket, gólyákat sok hasznos tanáccsal láttak el a jövőre nézve. Külön kiemelendő, hogy akkor tudjuk lexikális tudásunkat még inkább elmélyíteni, sőt gyakorlatiasabbá tenni, ha néha egy-egy intézmény működését nem csak a könyvekből tanuljuk meg, hanem testközelből megtapasztaljuk és látjuk a valóságos működését. Bár az Alkotmánybíróság működése rendkívül komplex és összetett, és még bizonyára sok szakmai meglepetést tartogat számunkra, de éppen ez oknál fogva még inkább felkeltette érdeklődésünket és kedvet kaptunk, hogy ha lehetőségünk nyílik rá, akkor akár az Alkotmánybíróságon végezzük szakmai gyakorlatunkat, így nagyobb betekintést nyerve a „kullisszák” mögé. Azt biztosan állíthatjuk, hogy ez volt az első, de nem az utolsó látogatásunk az Alkotmánybíróságon.

Jegyzetek

1 A szakmai kirándulás az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által a Nemzeti Tehetség Program keretében meghirdetett, „A hazai Tudományos Diákköri műhelyek és rendezvényeik támogatása” című pályázati kiírásra benyújtott NTP-HHTDK-18-0017 számú „PTE ÁJK kari diákköri konferencia 2018” című pályázat keretében valósult meg.

dr. Monori Gábor PhD.

egyetemi adjunktus

PTE ÁJK Jogbölcseleti- és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs

Gondolatok a jogalkotásról és nyelvezetéről¹

A szerző okleveles jogász, a nyelvtudományok magisztere, a jogtudományok doktora, aki hat évtizede Újvidéken él. Letsch Endre műve eredeti és hiánypótló alkotás az adott jogterületen, amely olvasmányos formában tárja elénk a jogalkotástant és annak lingvisztikai kérdésköreit. Az alkotó tizennégy évig az Újvidéki Jogtudományi Kar magyar nyelvi lektora volt, majd a Lektorátus 1991. évi megszüntetése óta ügyvédi tevékenységet folytat, emellett egy évtizede az Educons Egyetem Európai Jogi és Politikai Tanulmányok Karának előbb docense, majd rendkívüli tanára. Jogalkotástant és jogi nyelvet oktat. Utóbbi tárgy hosszú évek óta kutatási területe, amelyet számos tudományos és ismeretterjesztő publikációja is igazol.

A monográfia szerkezetileg két nagy részre tagolódik bemutatva a legisztika és a lingvisztika világát. A prológosban Letsch Endre megállapítja, hogy a jogalkotástan, valamint a jogi szaknyelv irodalma, mind a szerbiai, mind a külföldi területen meglehetősen szegényesnek minősíthető, ezért a szerző monográfiájával megpróbálja felkelteni a korszerű jogtudomány érzékeny kérdései iránt fogékony jogászok érdeklődését². Már itt a bevezetésben jelzi a szerző, hogy aggályosnak tartja az olyan kidolgozatlan, vitathatóan homályos és többértelmű „jogi termékeket”, mely szélesre tárja az önkényes jogértelmezést. Megállapítja, hogy a törvények tartalma és minősége, a kodifikációs eljárás, a jogalkotás pontossága és helyessége elengedhetetlen feltétele a jog korszerűsítésének és harmonizációjának. Ahhoz, hogy a jogszabályok hatékonyak legyenek a jogtudomány, a nomotechnika³ fejlődésének megfelelő szintjét, a jogintézmények rendszerének kidolgozottóságát, a szaknyelv és a jogi terminológia

kikristályosodott felépítettségét szükséges elérni.⁴

A mű első részének első fejezete a jogalkotás tudományának történetével, meghatározásával, módszertanával és elnevezéseivel foglalkozik, amelynek keretében a szerző megállapítja, hogy a verbális, konkludens és szemiotikus kommunikáció létezése és a kombinációk ténye ellenére semmi sem vonhatja kétségbe az axiomatikus tételt, miszerint a nyelv, elsősorban annak írásbeli testet öltése, a jogszabályok kifejezésének a legfontosabb és alapvető instrumentuma. Letsch jogszabályt a jogi norma alapvető megtestesülésének tekintti és deklarálja, hogy a jogi aktusok irányítása, szerkesztése, alkotása pedig minden jogász eredendő tevékenysége. A jogalkotástan kialakulását és fejlődését megelőző időszakban szinte minden történés és normaalkotás elemi és ösztönös volt, a normaalkotó tevékenység csupán később, a társadalmi, állami és jogi viszonyok haladásával, fokozatosan nyerte el tudatos és tervszerű jellegét. A további fejlődés folyamányaként a társadalmak, a kultúrák és a jogrendek, a társadalmi, állami és jogi viszonyok, csakúgy mint a szabályrendszer, azaz az előírások bonyolultabbá és összetettebbé váltak, így lassan de biztosan az aktusírás tudása a mind átgondoltabbá, konzekvensebbé váló normaalkotói tevékenység következtében önálló tudományággá lépett elő, egyenrangú helyet vívott ki a legfontosabb jogi diszciplínák körében, a fő jogágaknak immár nem csupán műszaki kiszolgálójaként, hanem a jogok családjának egyenrangú, megbecsült tagjaként. A jogalkotástanná, nomológiává nemesített diszciplína központi kérdése az anyagi jogi megalapozottságú norma „lényének” világos áttekintése és azonosítása, ezért egyértelmű, hogy a szabályszerkesztőknek feltételen biztonssággal és jártassággal kell kezelniük a szabályozásra kijelölt ismereteket. Fentiek alapján a fejezet végén Letsch Endre meghatározza a jogalkotástan definícióját, amely ez alapján a jogtudomány önálló ága, mely az általános és egyedi jogi aktusok minden módszerének, eljárásának és szerkesztési szabályszerűségeinek összességét mutatja be és kutatja, vagy általánosabb megfogalmazásban: a jogalkotás, illetve a jogszabályok kidolgozásának szabályait tanulmányozó tudományág.

A második fejezetben a szerző a jogi norma elemzésekor a szerző rögzíti, hogy álláspontja szerint minden előírás normának számít, amely azt jelenti, hogy a norma a jog legfőbb, központi fogalma. Hozzá viszonyítva a szabály már különlegesebb módon megfogalmazott normának tekinthető. A szabály hasonlóképpen mintául szolgáló, de sokkal szilárdabb norma, mely jóval kisebb mérvű rugalmasságot, hajlékonyságot, hajlíthatóságot enged meg és feltételez. A jogi norma és a jogi rendelkezés viszonyában megállapítja, hogy azokat indokolt különválasztani, mivel a norma mély szerkezetű, érdemi és anyagi, teljes jogi gondolat, logikai ítélet, a maga összes alapvető és származtatott jelentéstartalmi összetevőjével. A jogi rendelkezés ellenben egy felszíni struktúra, a normatív jogi nyelv kifejezése, alaki megszélyesítése. Letsch a fogalmi elhatárolások (norma, szabály, jogszabály, előírás) bemutatását követően kijelenti, hogy véleménye szerint az indikatív jogi aktusok (azaz a csupán megoldást kínáló, indítványozó iratok és egyéb ténykedések, cselekvőségek, szemben a szigorú, kényszerítő, előíró aktusokkal szemben) nem lehetnek jogszabályok, míg a többiekre feltétlenül érvényes a megállapítás, miszerint azok egyidejűleg jogszabályok és előírások is. A fejezet végén a szerző bemutatja a jogi aktusok fajtáit.

Ezt követően a jogi dogmatikát, a jogi formalizmust és a jogrendszer összehangoltságát elemzi a monográfia. Ezen belül is a jogszabályok érvényességét és hatályosságát vizsgálja, meglátásait főként a jogértelmezés vezető elveinek elemzésére összpontosítja. Emellett bemutatja a nomotechnikai interferenciák⁵ fajtáit és kiküszöbölésének eszközeit. Az interferencia típusainál a leggyakoribb és legjelentősebb a törvények és egyéb jogi normák multireguláris harmónia hiánya. Itt az azonos vagy hasonló joganyagot szabályozó rendelkezések, megoldások és előírások egy országon belüli interferenciájáról beszélünk. A jogszabályok zavarainak második fajtája az úgyszintén rokon anyagot szabályozó jogi normák országközi, több állam közötti összehangolatlansága, amely alatt a szerző országa jogrendszerének az Európai Unió joganyagával való multilaterális és multiaktusos interferenciáját érti. Végül bemutatja a monoaktusos (intrareguláris) interferencia

típust is, amely alatt például az egyedi jogi aktuson belüli inkompatibilitást érti.

A mű második része a jog és a jogi aktusok nyelvi kifejezésével foglalkozik, amelynek elején a szerző bemutatja a szaknyelvek helyét a nyelvtudományban tekintettel arra, hogy a jogi nyelv az ún. szaknyelvek kategóriájába sorolható. A jogi szövegek nyelvi kifejezése és stílus kritériumaként megjelölhető a világosság, amely alatt a szerző azt érti, hogy a normaalkotó vegye figyelembe az adott jogszabály címzetti körét és annak megfelelő szinten, érthetően fogalmazza meg a jogszabályi rendelkezéseit, elkerülve világosság és egyértelműség terén tapasztalható diszkrepanciákat és interferenciákat. A következő feltételei a jogi szövegezésnek az egyszerűség, a mérsékletesség és a mérsékeltesség. Amennyiben a jogalkotó meg kíván felelni ezen kritériumoknak, akkor kerülnie kell a következő jellemvonásokat, illetve stílusjegyeket:

- pretenciozítás (kerülni kell a beképzelt, pöffeszkedő fogalmazásmódot),
- pátoz (kerülendő a mesterkelt, mértéktelenül szenvedélyes, túlradóan érzelmes, elragadtatott megnyilatkozások),
- bombasztikus közlésmód (a túlnagyított frázisok a stílus egyszerűségének és természetességének a rovására mennek),
- panegirikus kifejezésmód (tilos önnön érdemeink felnagyítása, a kérkedő dicsekvés kontraproduktív),
- diabolikus fogalmazásmód (a stílus és terminológia helytelensége, a jogi norma címzettjeinek becsmérése),
- irónia (kerülendő a gúny, a kinevetés, a csipkelődés),
- szkepticizmus (a bizalmatlanság és a gyanakvás nem vonzó tulajdonságok),
- hiperkritika (a jóindulatú és jobbitó szándékú kritika megengedett, de a túlzást kerülni kell),
- bizalmaskodás (a norma címzettje nem a barátunk, hanem üzenetünk megbecsült befogadója),
- lezserség (pongyolaság, a könnyelműség felületességet vagy teljes pontatlanságot eredményezhet),
- retorikus közlésmód (fellengzős, ám tartalmatlan szavak könnyen ürességbe torolhatnak),

- ünnepélyesség (a kivételes és rendkívüli alkalmakat leszámítva nem kívánatos).

Az ezt követő fejezet a jogi nyelv és a terminológia kapcsolatát boncolgatja, amelynek keretében Letsch megállapítja, hogy a jogi terminológia az uralkodó osztály hatalomgyakorlásához szükséges nyelvi eszköz. A jogi nyelv pedig szaknyelvi természetét az azonos foglalkozású egyének különleges kommunikációs közösségétől nyeri el. A jogi nyelv és a közérthetőség viszonyában a szerző Valtazar Bogišić délszláv jogtudós axiómáját követi, amely szerint a törvényeket a nép nyelvén kell írni. A jogi nyelvnek az egyetemes és egyöntetű nyelvhasználatához kell idomulnia.

Későbbiekben a monográfia a nyelvtani jogszabályértelmezést mutatja be, amelynek a szintjei a szótani, a szintaktikai (mondattani), az interpunkciós, és a stilisztikai értelmezés. A nyelvi értelmezés segítségével először az üzenetet elmondó szavak és kifejezések lehetséges jelentéseit kell meghatározni az általánosan elfogadott interpretációs metódusokkal és szabályokkal összhangban. A szerző ezt követően felvázolja a jogszabályértelmezési dilemmák okait és megoldásukat, majd a jogi fordítást, mint az értelmezés különleges fajtáját mutatja be.

Végezetül Letsch Endre a mű utolsó fő fejezetében az idegen szavak, szinonimák, homonimák, mono- és poliszémia, ekvivalencia, interferencia és rövidítések elemzésével foglalkozik a jogi nyelvben, megállapítva, hogy az idegen szavak használata a jogi nyelvben igen elterjedt jelenség, mely azonban gyakorta teljesen indokolatlan. Az idegen szavak uralmának problémája jogi terminológia globalizációs feltételei közepette élenként jelentkezik a mindennapi jogéletben. A köznyelvre támaszkodó anyanyelvnek lényegében megvan a saját szókészlete, lexikájával sikeresen szegülhet szembe a nemzetközi szavak növekvő számával s a jogi nyelv minden rétegébe való beszivárgásával.

Összegzésképpen megállapítható, hogy Letsch Endre egy olyan témát választott, amely a jog és nyelvtudomány határmezsgyéjén helyezkedik el. A szerző monográfiáját deklaráltan is a szűkebb hazájában, a Vajdaságban jogi

tevékenységet folytató olvasóknak szánta, ám az a magyarországi jogászok számára is rendkívül érdekes, mert a délszláv szakirodalomhoz tartozó, túlnyomórészt csak szerb és horvát nyelven hozzáférhető munkák egy helyen történő, de átfogó teljességre mégsem igényt tartó áttekintését ismerheti meg az olvasó. Kritikaként talán annyi mondható el az adott műről, hogy Letsch Endre vizsgálatainak alátámasztására még több gyakorlati példát is alkalmazhatott volna a szerb, illetve magyar jogrendszerből és joggyakorlatból, valamint mivel az a tudományosság igényével készült, ezért a jelen sorok írója mellőzte volna azokat a kifejezéseket, amelyek valószínűleg a laikusoknak szánt könnyebb olvashatóság miatt alkalmazott a szerző, azonban álláspontunk szerint az felesleges, mivel a monográfia témája miatt azt a szakma iránt érdeklődő jogászok fogják elsősorban tanulmányozni.

Jegyzetek

1 Letsch Endre: A jog alkotása és nyelve, Barangolás a legisztika és a lingvisztika világában. Forum Könyvkiadó Intézet, Újvidék 2017. 261 o.

2 Megjegyzendő a szerző ezen megállapítására vonatkozóan, hogy ugyan Magyarországon valóban jóval több lehetne az ilyen irányú szakirodalom, azonban szerénynek így sem mondható. Lásd például a teljesség igénye nélkül a következő műveket: Drinóczi Tímea-Petrétei József: Jogalkotástan. (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004.); Tamás András: Legisztika. A jogalkotástan vázlatja (Szent István Társulat, Budapest 2009.); Tóth Judit: Jogalkotástan. Egyetemi jegyzet. (Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest 2011.); Szalay László: Codificatio. Pest, 1847., Mártonffy Károly: A szabatos törvény (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1932.), Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat (Unió Kiadó, Budapest 1995.), Kiss László-Petrétei József: A törvényhozás alapvonalai (Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1996.), Kampis György-Szép György-Vida István: A jogszabályok előkészítése (Kódexpress Kiadó, Budapest 1998.); Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010.); Kiss László: A jogalkotás (jogszabályok) tekintélyéről (In: Kéki Zoltán - Nadrai Norbert (szerk.): Jogi beszélgetések 2013-2015. (Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár 2016. 15-22. o.); Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletalkotás (Dialóg Campus Kiadó, 2018.)

3 A nomotechnika a magyar jogi szaknyelvben való megfelelője a jogalkotástan (törvényhozás).

4 Visegrády Antal: A jog hatékonysága. Unió, Budapest 1997.

5 Ez alatt a jogi aktusok zavarait és hiányosságait értjük (pl. a jogi aktusok összehangolatlansága).

Dr. Niklai Patrícia Dominika
PhD-hallgató, PTE ÁJK

**„Modernisierung
des Staats- und
Rechtssystems in der
Habsburgermonarchie
und ihre Auswirkung”
– A Márkus Dezső
Összehasonlító
Jogtörténeti Kutatócsoport
konferenciája
(Pécs, 2018. március 22-23.)**

A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport 2018. március 22-23. között rendezett nemzetközi konferenciája a közép-európai térség reformhullámai köré szerveződött. A résztvevők az állam- és jogrendszer modernizációját vizsgálták olyan országokban, amelyek a Habsburg Birodalom, illetve később az Osztrák Magyar Monarchia területéhez tartoztak, vagy amelyekben ezen túl a Monarchia hatása érezhető volt. Ennek jegyében a magyar előadók mellett lengyel és japán kollégáink ismertették kutatásukat abban a vonatkozásban, hogy milyen befolyással bírt anyaországukra az osztrák jogalkotás. Az előadások nyelve a német és az angol volt, ugyanezen nyelveken a legtöbb, a konferencián elhangzott kutatás olvasható tanulmány formájában a *Journal on European History of Law* folyóirat 2/2018-as számában.

A konferencia első napja a Pécsi Akadémiai Bizottság (PAB) székházában zajlott. Megnyitó beszédében Herger Csabáné, a Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport vezetője bemutatta a Kutatócsoport addigi tevékenységét, majd „Történeti jogösszehasonlítás Közép-Európában” („*Historische Rechtsvergleichung in Mitteleuropa*”)¹ című előadásában arról szólt, hogy miért lehetséges és kell a térség államainak jogtörténetét az összehasonlító mód-

szer alkalmazásával vizsgálni. Ezt követően a délelőtti folyamán tudományos előadást tartott Prof. Dr. Andrzej Dziadzio (Jagello Egyetem, Lengyelország), Dr. Biró Zsófia doktorandusz (Pécsi Tudományegyetem), Prof. Dr. Dan Sato (Kyoto Egyetem, Japán) és Dr. Császár Kinga bírósági tanácsos (Pécsi Tudományegyetem).

Andrzej Dziadzio („*Die Schranken des ökonomischen Liberalismus in der Donaumonarchie. Der Fall des Gesetzes für Galizien über das Verbot der Ausbeutung*” – „A gazdasági liberalizmus korlátai az Osztrák Magyar Monarchiában. A kizsákmányolás tilalmáról szóló galíciai törvény esete”)² az Osztrák Magyar Monarchia részét képező Galícia vonatkozásában ismertette az uzsora tilmának fejlődését a 19. században, kiemelve annak jelentőségét, hogy az uzsora első modern definíciójának megjelenése is ekkorra tehető. Biró Zsófia előadásában („*The foundational documents of the Austro-Hungarian compromise*” – „Az osztrák-magyar kiegyezés alapvető dokumentumai”) az osztrák-magyar kiegyezés közjogi kereteit vizsgálta, kitérve az annak alapjául szolgáló dokumentumok részletesebb elemzésére. Dan Sato („*Die Rechtsmodernisierung in Japan. Zum 150 Jahre Meiji*” – „Jogi modernizáció Japánban. A Meiji-dinasztia 150. évére”)³ a Japánra gyakorolt európai hatások közül jelentős kapcsolódási pontokat fedezett fel az Osztrák Magyar Monarchia kapcsán, így például mind a magyar, mind az osztrák polgári perrendtartást alapul vették saját törvénykönyvük előkészítésekor. Császár Kinga („*Constitutional rights of women and the objectives of the Hungarian women's Movements (1867-1918)*” – A nők alkotmányos jogai és a magyar női mozgalmak (1867-1918)”)⁴ előadásában vizsgálta az Osztrák Magyar Monarchia fennállása idején a női jogokkal kapcsolatban bekövetkezett változásokat, illetve az ezekre irányuló törekvéseket, amelyek ekkor elsősorban a választójog körül összpontosultak.

Március 23-án a konferencia folytatásának a Pécsi Tudományegyetem Rektori Hivatalának Tanácssterme adott otthont. Változatos témájú előadások hangoztak el a nap folyamán Dr. Marian Małecki egyetemi docens (Jagello Egyetem, Lengyelország), Dr. Falus Orsolya egyetemi docens (Dunaújvárosi Egyetem), Dr. Marcin Kwiecien egyetemi docens (Jagello Egyetem, Lengyelország), Niklai Patrícia Do-

minika demonstrátor (Pécsi Tudományegyetem), Prof. Dr. Yuko Schimada (Kyoto Egyetem, Japán), Dr. Korsósné Delacasse Krisztina adjunktus (Pécsi Tudományegyetem), Dr. Piotr Michalik adjunktus (Jagello Egyetem, Lengyelország), Vincze Fanny Rose demonstrátor (Pécsi Tudományegyetem) és Dr. Herger Csabáné egyetemi docens (Pécsi Tudományegyetem) részéről.

A délelőtti előadások sorát kezdte Marian Małecki („*Archeology of Law in Poland*” – „*A jog régészete Lengyelországban*”)⁵, aki Galíciában található jogi kultúrtörténeti emlékeket mutatott be részletesen, így például szobrokat, épületeket, amelyeken a Habsburg Monarchia modernizációs intézkedései is jól nyomon követhetőek. Falus Orsolya („*Religious Tolerance in Hungary in the 16th Century. Intentions and Legislations of the Habsburg and the Ottoman Houses, that Ultimately Resulted in a Legal Modernization*” – „*Vallási tolerancia Magyarországon a 16. században. A Habsburg és az Oszmán házak törekvései és jogalkotása, amelyek jogi modernizációt eredményeztek*”)⁶ előadásában rámutatott, hogy a vallási pluralizmus jellemezte közép-európai területeken az Oszmán Birodalom hódítása hogyan hatott a vallásszabadság későbbi megteremtésére, valamint miként élhettek együtt viszonylagos békében iszlám és keresztény felekezetek a török uralom idején. Marcin Kwiecien („*Versuchen der Verfassungsreformen in Ländern der Habsburg Monarchie in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts. Verfassungsentwürfe von Peter Leopold für den Großherzogtum Toskana und „Charta Leopoldina” für Galizien*” – „*Alkotmányos reformokra tett kísérletek a Habsburg Monarchia országaiban a 18. század 2. felében. Péter Lipót toszkán nagyherceg alkotmánytervezete és a galíciai Charta Leopoldina*”)⁷ a modernizáció kérdését alkotmányjogi szempontból közelítette meg, összehasonlítva I. Péter Lipót toszkán nagyherceg alkotmányozói törekvését és egyéb intézkedéseit (igazságszolgáltatás, közigazgatás, büntetőjog, állam-egyház viszony reformja) a galíciai nemesség alkotmányozó tevékenységével. Niklai Patrícia Dominika („*Durchführung des Volksunterrichtsgesetzes im Komitat Baranya nach 1868*” – „*A népoktatási törvény végrehajtása Baranya megyében 1868 után*”)⁸ az Osztrák Magyar Monarchia létrejöttét követően megalkotott magyar népoktatási törvény

rendelkezéseit vizsgálta a felekezeti és állami iskolák vonatkozásában, különös tekintettel a törvény helyi fogadtatására és végrehajtására Baranya megyében.

A második nap délutáni szekciójának első előadójaként Yuko Schimada („*Historische Entwicklung der japanischen Arbeitspraxis*” – „*A japán munkajog történeti fejlődése*”)⁹ a japán munkajog fejlődésére gyakorolt külföldi hatásokat vizsgálta, választ keresve arra a kérdésre, hogy vajon hagyott-e nyomott az amerikai és német befolyáson kívül más európai ország ezen a területen. Korsósné Delacasse Krisztina („*Der Betrug in der ungarischen Strafrechtskodifikation*” – „*A csalás a magyar büntetőjog kodifikációjában*”)¹⁰ előadásában a csalás tényállását vizsgálta, figyelmet fordítva annak megjelenésére a magyar büntetőjogi kodifikáció folyamatában, illetve összehasonlítva e vonatkozásában II. József büntető törvénykönyvét (Sanctio Criminalis Josephina) és a magyar Codex Criminalis tervezetét. Piotr Michalik („*A disgrace to British legislation*”? – *The Marriage Act of 1836 and the Introduction of Civil Marriage in England*” – „*A brit törvényhozás szégyene? – Az 1836. évi Házassági törvény és a polgári házasság bevezetése Angliában*”) rámutatott, hogy a modernizáció folyamatában Anglia modellértékű megoldásokkal vette ki a részét; a házasságkötés formai kellékeit 1754-ben szabályozták először oly módon, hogy az azok be nem tartásával kötött házasság nem csak tilos, de érvénytelen is lett, majd 1836-ban a házassági jog szekularizálását is megvalósították a polgári házasságkötés bevezetésével. Vincze Fanny Rose („*The American constitutional thoughts' impact on the Hungarian public law culture in the 19th century*” – *Az amerikai alkotmányos gondolatok hatása a magyar közjogi kultúrára a 19. században*”) a modernizáció jogfilozófiai hátterét vizsgálta Magyarországon, ennek során a hangsúlyt az amerikai hatás feltárására helyezte, amelyet a tengerentúli jogi kultúra gyakorolt a magyar politikusokra, írókra. Herger Csabáné („*Die Bedeutung des vertraglichen ehelichen Güterrechts in der Modernisierung des ungarischen Privatrechts*” – „*A szerződéses házassági vagyoni jog jelentése a magyar magánjog modernizációja során*”)¹¹ a házassági vagyoni jogi szerződések jelentőségét vizsgálta, különös tekintettel arra, hogy volt-e illetve milyen szerepe volt e szerződéseknek a magyar

magánjog fejlődésében abban az időszakban, amikor kodifikált jog a rövid ideig hatályban lévő Osztrák Polgári Törvénykönyvön kívül nem állt rendelkezésre hazánkban.

A kétnapos rendezvény remek alkalmat szolgáltatott arra, hogy egy témát – nevezetesen a modernizáció folyamatát, annak előzményeit és következményeit – különböző vonatkozásaiban megközelítve szakmai viták alakuljanak ki, ismeretségek köttessenek és legfőképpen ismertessük és megismerjük egymást kutatásait. Mindezt színesítette a résztvevők látogatása a siklói várba, valamint a Szepessy Ignác utcai Klimó Könyvtárba, ahol történeti jelentőségű dokumentumokat, könyveket tekinthették meg.

Jegyzetek

1 Herger Csabáné: „Das Unterschiedliche und das Verbindende“. Konferenz der Dezső-Márkus-Forschungsgruppe für Vergleichende Rechtsgeschichte in Pécs (22.-23. März 2018). *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 212-215. o.

2 Dziadzio, Andrzej: Vertragsfreiheit in der Donaumonarchie. Das Gesetz für Galizien über das Wucherverbot. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 216-222. o.

3 Sato, Dan: Die Rechtsmodernisierung in Japan. Unter besonderer Berücksichtigung der mitteleuropäischen Einflüsse.

Journal on European History of Law 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 260-265. o.

4 Császár Kinga: The Constitutional Rights of Women and the Objectives of the Hungarian Women's Movements (1867-1918). *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 273-275. o.

5 Malecki, Marian: Transformations of the Habsburg Monarchy Based on Relics of Legal Culture in Galicia. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 247-255. o.

6 Falus Orsolya: The Antecedents of Civil Modernization. A Historical Example of Freedom of Religion during the Turkish Occupation in Hungary. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 236-239. o.

7 Kwiecien, Marcin: Habsburgische Verfassungsentwürfe vom Ende des 18. Jahrhunderts. Das Großherzogtum Toskana und die galizische Charta Leopoldina. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 266-272. o.

8 Niklai Patrícia Dominika: Die Modernisierung des Volkunterrichts in Ungarn. Umsetzung des Gesetzes über den Volkunterricht im Komitat Baranya nach 1868. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 231-235. o.

9 Shimada, Yuko: Modernisierung der japanischen Beschäftigungspraxis. Hatte der Westen einen Einfluss darauf? *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 256-259. o.

10 Korsósne Delacasse Krisztina: Der Betrug in der ungarischen Strafrechtskodifikation an der Schwelle des 19. Jahrhunderts. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 240-246. o.

11 Herger Csabáné: Die Bedeutung des vertraglichen ehelichen Güterrechts in der Modernisierung des ungarischen Privatrechts. *Journal on European History of Law* 2018. Vol. 9/2018 No. 2. 223-230. o.

Óriás Nándor professzor úr 105 éves korában írt köszöntő levele volt joghallgatóinak*

Hölgyeim és Uraim!
Tisztelt Barátaim!

Örömmel vettem nagybecsű meghívásukat jogi doktorátusuk keltének jubileumára. S hála-lásan köszönöm, hogy az ünnepség alkalmából reám is gondolni voltak szívesek, aki most már egyetlen élő professzor tanúja vagyok egykori tanulmányi erőfeszítéseiknek. Sajnos, gondolnom sem lehetett arra, hogy ünnepi összejövetelükön személyesen részt vehessek, hiszen ismételt baleseteim nyomán évek óta nem hagyhatom el a szobát, lábtöréseim miatt járóképességem jóformán semmivé zsugorodott. Csak lélekben lehetek tehát ezen a szép napon Önök között, de ha egyéb módon mégis itt lehetek, mégis megjelenhetek Önök között, nem hagyhatom ezt a kitűnő alkalmat néhány szükségesnek vagy legalább igen hasznosnak látszó gondolat felvetésére, amelyeket Önök többé-kevésbé úgy is jól ismernek, de amelyeket fölöslegesen emlegetni soha sem lehet.

Történjék mindenekelőtt az egészségük gondozására irányuló komoly figyelmeztetésem. Mivel hogy az egészség a legnagyobb földi jó, s ki váltképpen vagy talán szinte egyedül érdemes arra, hogy megőrzéséért vagy visszaszerzéséért a komoly áldozatoktól se riadjunk vissza. Egészség nélkül nagyon árnyalt a társadalmi szerep, amelyet az élet számunkra tartogat, alig-alig, illetve sehogyan sem tölthetjük be családi és társadalmi hivatásunkat, közérdek tehát ennek az igen fontos vonatkozásnak érdeklődésünk és magatartásunk homlokterében való tartása és kezelése. Ebből az érdekből kiáltóan fontos figyelmeztetés, hogy ha nem is tudunk teljesen lemondani a dohányzásról,

* A Szerkesztőség köszöni Kecskés László akadémikus, egyetemi tanárnak, hogy – az egykori Óriás Nándor tanítvány – édesapjának, néhai Dr. Kecskés László ügyvédnek irathagyatékából rendelkezésünkre bocsátotta, Dr. Óriás Nándor Professzor, 105 éves korában, volt hallgatói számára írt levelét.

igyekezzünk, nagyon igyekezzünk, elszántan és következetesen igyekezzünk a legalacsonyabb fokra leszállítani, s azon rögzíteni e szerencsétlen szokás napi mértékét. A legtöbb ember, különösen a nőneműek, már el is felejtették, hogy miképpen hatalmasodott el fölöttük e szerencsétlen szenvedély, amelytől határozottan szabadulni szinte lebírhatatlanul nehéz. Ezt az eгри felső kereskedelmi iskola egyébként kiváló ifjú tanárainál tapasztaltam. Közülük hárman mértéktelenül dohányoztak, s egyikük éppen ebből kifolyólag súlyos és veszedelmes műtétnek vettetés alá, a narkózisból rövid időre felébredvén, mindjárt cigarettáért könyörgött, hogy a további kezelést elbírní képes legyen. Amikor ezt a jeles kis gárdát eltévelyedésük súlyosságára nyomatékosan figyelmeztettem, mintegy összetartóan egyértelműen azzal háritották el a beavatkozást, hogy a háború alatt a lövészároki szolgálatban kiirthatatlanul szervezetükbe épült a gyilkos nikotinizmus. Ezt a védekezést nem tudtam saját antinikotinista példammal elháritani, hiszen az első világháború egész folyamán viszonylagos kényelmű eгри utcai szobám ablakából viszonylagos biztonságban szemlélhettem a harctérre induló felvirágozott és felpántlikázott menetszázadokat. Valóban, akik hivatásukból folyóan kötelességszerűen itthon maradhattunk, a legalábbis életveszélyes hősi tornából felbecsülhetetlen értékű előnyhöz jutottunk a háború borzalmaival küszködő embertársainkkal szemben, akik most már a béke biztonságában, de elgyötörten és megmetyelzetten szívják és fujják a levegőbe a mérgező hatásától megfoszthatatlan dohányt. És megkérdezem, vajon a nők is, a huszon- vagy éppen tizenéves nők is véres csaták zajában szoktak-e reá e gyilkos szenvedélyre, vagy csupán az utánzás, a versenyben le nem maradás dőre vágya tenyerel reájuk immár kivédhetetlenül?

A másik veszély az alkohol. Ezzel szemben nem tudok oly határozottan küzdeni, mint a dohány ellenében. A dohányhoz ugyanis kivételesen sem nyúlok, de évtizedek során következetesen vallott és valósított antialkoholizmusomat feladva, most már évek óta iszogatom a szőlőhegy levét, s kontingensem lassan, de biztosan emelkedik, öt literrel immáron hat liter körül nyelvén tartok egyelőre pihenőt. Ez a fejadag persze nem havi, heti vagy éppen napi

szükségletet fedez, hanem egyelőre egész esztendőre szól: hetenként kétszer iszom egy-egy féldeci asztali bort, de erre a nem idős szokásra, nem idős gyakorlatra visszafordíthatatlanul reá szoktam, s lemondani róla most már nehezemre esnék, méreteit egy kissé tágítani az már könnyebb lenne. 60 éves korában, vagy azon kevéssel túl erre is nagyon kell vigyázni a férfinépek, míg a nőket inkább az édes likőrök fogyasztásának dőre szokása fenyegeti. Vigyázat tehát, Hölgyeim és Uraim! Vigyázni tehát, s dohány és ital helyett tiszta levegő, mozgás legyen a napi fogyasztás, illetve részesedés minél kedveltebb tárgya.

Évek előtt a napi sajtó közölte egy amerikai statisztikus méla jelentését arról, hogy az új világban az autógyártás fellendülésével kapcsolatban nagyon elterjedt az infarktus, mivel az emberek, különösen az ifjabb nemzedék tagjai jórészt leszoktak a gyaloglásról, rövid távolságra is gépkocsit vesznek igénybe. Hát ez bizony ferde helyzet, amelynek során elsorvadnak az izmok, megromlik az emésztés, és egyre fokozódó veszedelem fenyegeti a bámész nyugdíjasokat, akik felette gyakran körültekintés nélkül lépnek le a nagyvárosok járdáiról, és tolaksznak a kiutazó sétájukat végző 18 éves dolgozó kocsija elébe. Ez utóbbiaknak is követendő jó példát adunk, ha rendszeresen gyaloglunk, mint ahogyan az is célirányos magatartásnak mutatkozik, ha nem csupán azt rágjuk meg, amit rágnunk kell, hanem azt is, amit megesszünk. Karosszékemből elégedetlenül látom, hogy a korszerű orvosi tudomány és egészségi közigazgatás nem törődik a túlzott sófogyasztással, valamint azzal sem, hogy az üzemi ebédre szánt rövid félóráska ne rövidíttessék tovább könnyelmű cigarettaszünettel és kar-

társiatlan, sokszor rosszindulatú kacarászással. És azzal sem, hogy a dolgozók egy széles rétege délben nem nyugodtan eszik, hanem kapkodva fal, és nem sétál napról napra rendszeresen legalább fél vagy háromnegyed órát, hanem legfeljebb megy valahová, ahová kötelességei vagy gondjai hívják.

Zsörtölődő, epés aggastyán lett bizony belőlem, az egykor derűs élet szemléletű pedagógusból. De hiszen nem egyedül bennem és a velem azonos vagy hozzám hasonló módon gondolkodó és érző öregekben vagy a hiba, hanem a Zalán futásával szólva „megnehezült az idők viharos járása fölöttünk”. De egy könyv címet is szívesen idézek: az első világháború idején egy lelkes ifjú politikus egy színes regényben örökítette meg az 1848-49-es évi szabadságharc után következő Zord időt, életstílusát végül is ezzel a berekesztő mondattal zárja: „Megvirrad még valaha?”

Kedves Hallgatóim! Ha netalán történetesen még egy további esztendeig is élni próbálnék, és legalább a Pécs környéki kartársak újból ide gyülnének az egyetemi napra, és megint meginvitálnának, igaz örömmel kísérelném meg az ide eljutást, hogy együtt hirdessem Önökkel a múlt kódébe merült vigasztaló proféciát, amely szerint csakazértis a politikai poklok sötét és vigasztalannak látszó szövevénye dacára igenis, csakazértis minden bizonynyal megvirrad még valaha!

Köszönöm, hogy meghívtak és meghallgattak. Szíves baráti kézszerítással búcsúzom Önöktől és a kedves szóékszerrel: A viszontlátásra!

Kaposvár, 1991. május 20.

DISPUTA

Dr. Kecskés László
egyetemi tanár, PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék
az MTA levelező tagja

Vélemény Dr. Sándor István PhD. egyetemi docens „A vagyontvédelem jogi eszközeinek legújabb nemzetközi tendenciái című akadémiai doktori értekezéséről”

Sándor Istvánnal régóta ismerjük egymást.¹ Ha jól emlékszem, személyes kapcsolatba akkor kerültünk, amikor egy amerikai jogi kar több éven keresztül Budapesten tartott nyári egyeteme keretében egymást követően, sőt néha egymást átfedően is tartottunk előadásokat. A nyári egyetemhez kapcsolódó társasági alkalmakkor éreztem, hogy fáradt, túlterhelt magát. Naponta ismétlődő utazások, ügyvédek, egyetemi oktatás, kutatás. Ettől kezdve különösen tiszteltem eredményeit.

Sándor István a disszertációjának megírásához és kidolgozásához a mindennapi munkájától elrugaszkodottan, lebegve láthatott hozzá. Elegáns magaslatookról figyel a világ jogfejlődésének fontos folyamatait. Abban pedig, hogy ez így alakulhatott, óriási szerepe lehetett – és tudom, volt is – annak, hogy Hamza Gábor akadémikus-professzor iskolájához tartozhatott intellektuálisan és szakmailag.

A jogtudományi tevékenységnek fontos színvonal meghatározója és jelzője az is, hogy ki mennyire tudja alárendelni életmódját, sőt merjük kimondani, életét annak. Sándor István nagyon komolyan veszi a szakmáját. Igényes és sikeres ügyvédi munkája mellett pályakezdő kora óta tanít joghallgatókat és rendszeresen kutat. Publikációs tevékenysége kiterjedt és imponáló. Tudományszervezőként is aktív. Hasznos volt az, ahogy 2016-ban a „Business

Law in Hungary” című (774 oldalas) a magyar jogrendszert külföldiek számára angol nyelven ismertető összefoglaló jellegű tanulmánykötet megjelenését előmozdította és megszervezte a Trocinium nevű kiadónál. Ki tudja, mit nem tett még értünk, szerzőkért abban az időben az említett könyv kiadásával összefüggésben. Ennek a látványos kötetnek egyetlen hiányossága azért van. Ez pedig az, hogy a könyv nem említi meg, hogy korábban Magyarországon volt már két ilyen irányú kezdeményezés és ennek eredményeként két másik korábban megjelent angol nyelvű összefoglaló tanulmánykötet a magyar jogrendszerrel. Harmathy Attila akadémikus-professzor igényes szerkesztésében 1998-ban „Introduction to Hungarian Law” címmel a Kluwer Law International anyacégénél Hágában, Londonban és Boston jelent meg egy roppant színvonalas könyv (a mellékleteket nem számolva 234 oldalon) melynek 20 év utáni újraszervezésére Harmathy Attila professzor urat a közelmúltban kérték fel. A másik kötet „Business Law in Hungary” címmel jelent meg az akkori Közgazdasági és Jogi könyvkiadónál 506 oldalon. Az, hogy a történetekben nyilvánvalóan ártatlan Sándor István által szerkesztett könyvvel ez történt, valószínűleg a könyvkiadók körében meglévő erős versenyhelyzet eredménye. Mindezt pedig – tudom tárgyyszerűtlenül – csak azért említem, mert megdöbbentő, hogy az említett kötetek szerzői közül milyen sokan már nem élnek. Az „Introduction to Hungarian Law” című könyv egykori tizennégy szerzője közül heten már nem lehetnek velünk.

Sándor István akadémiai doktori disszertációja 256 oldal terjedelmű, világosan, jól szerkesztett, hat fejezetből álló jó minőségű szöveg. Pontosan dokumentált és lábjegyzetelt.

Mivel Opponentársaim szakmai érdeklődési irányait ismerem, a véleményeink közötti tárgyi átfedések elkerülése érdekében, én a disszertáció kutatási módszertani, összehasonlításelméleti kérdéseivel foglalkozom elsősorban és részletesebben.

Igaza van a Szerzőnek abban, hogy a törvényhozás manapság fittyet hány a jogösszehasonlítás kultúrájára és alapvető kategóriáira (Vö. Tézisek 5. oldal). A magyar civilizátika történetében a jogösszehasonlításnak eddig két klasszikus elméleti módszere alakult ki.

Az egyik Szászy István (1899-1976) nevéhez a másik pedig Eörsi Gyula (1922-1992) nevéhez fűződik. Szászy István jogösszehasonlítása pozitivistá szellemű, a jogösszehasonlítás elméleti, módszertani kérdései iránt érzéketlen volt. Eörsi Gyula összehasonlító jogi megközelítése ezzel szemben kifejezetten elméleti volt, sőt túlideologizáltak is tartották. Sándor István jogösszehasonlítása a vagyoni védelem jogi eszközei körében – amit ő „mikro-jogösszehasonlításnak mond” – módszertanilag arányos, hasznos és valóban funkcionális szemléletű, Szászy István stílusához van közelebb.

Érdekes kérdéseket vet fel a jogrendszerek osztályozása a jogösszehasonlítás ingadozó kategóriáival a jogtípusok, a jogcsaládok, a jogcsoportok, a jogkörök fogalmainak gyakori változásával. A XX. század közepét és második felének évtizedeit meghatározó világpolitikai szerkezet, a kétpólusú világ és világkép a jogösszehasonlítás elméletén és módszerein is lényeges nyomokat hagyott. Azokban az évtizedekben Közép-Kelet-Európából, a korabeli Magyarországról nézve úgy tűnt, hogy a termelőerők, a termelési és a társadalmi viszonyok különböző megítélése határozta meg nagyrészt ideológiailag is színezetten a jogösszehasonlítás szemléletét. Eörsi Gyula 1975-ben megjelent összehasonlító jogi nagymonográfiája különösen ezt láttatta.² A jogtípusok és a jogcsoportok voltak ennek a szemléletnek és korszaknak a hangsúlyos jogösszehasonlítási kategóriái. Az akkori két egymással szemben álló világrendszer különbségeit a jogfejlődés vonatkozásában ezeken a fogalmakon keresztül tükröztették a jogösszehasonlítók.³ Később viszont, a bipoláris világrendszer és világkép összeomlásával, a XX. század utolsó évtizedétől számíthatóan kiegyenlítő tendencia figyelhető meg a jogösszehasonlításban. A jogtípusok közötti ideológiai jellegű megkülönböztetések helyett a jogrendszerek mélyebb szakmai rétegeinek, fejlődési sajátosságainak, összefüggéseinek vizsgálatára terelődik inkább a figyelem. A jogtípusok alapján tett különbsétek fontossága elhalványodott, ami pedig a többi jogösszehasonlító kategóriát illeti: a jogcsoportok mellett a jogcsaládok és a jogkörök fogalmai is megjelentek. Az utóbbiak gyakran egymást zavaró módon, átfedő értelmezésekben kerülnek alkalmazásra.

René David az egykori szocialista jogokat kompromisszumot találva jogcsaládként állította a római-germán jogcsalád és a common law jogcsalád mellé. Azon kesergett, hogy a római-germán jogcsaládot és a common law jogcsaládot a „burzsoá” jogok jelzővel foglalták össze „annak a szocialista tábornak a jogásza, amely a Szovjetunióból és azokból az országokból áll, amelyek a Szovjetuniót választották modellül, vagy amelyek a Szovjetunióhoz hasonlóan a marxizmus-leninizmus tanaihoz csatlakoztak.”⁴ René David voltaképpen azt kritizálta, hogy a jogtípus minőség (burzsoá jogtípus) torzította a jogcsaládok megítélését. A szocialista jogokkal kapcsolatos kutatások irányították a jogösszehasonlítás figyelmét arra, hogy bizonyos esetekben a kizárólag a magánjogon alapuló megközelítési mód nem lehet hatékony és kielégítő.

René Davidnak a jogcsalád fogalmával kapcsolatos gondolatmenetének az volt a lényege, hogy a jogok különbözősége igen jelentős, ha szabályaik szövegét és tartalmát vesszük figyelembe; sokkal kevésbé az viszont, ha az általános társadalmi és jogi elveket, vesszük tekintetbe, amelyek sokkal alapvetőbbek és állandóbbak, segítségükkel a szabályok felfedhetők, értelmezhetők és értékük is megállapítható. A szabályok végtelenül változatosak lehetnek; a közzétételükhöz használt technikai eljárások, osztályozásuk módja, az értelmezésüknél alkalmazott következtetési módok ezzel ellentétben bizonyos típusokhoz vezethetők vissza, amelyeknek a száma korlátozott. Ez lehetővé teszi a különböző jogok „családokba” való csoportosítását, egymáshoz való közelítésüket vagy szembeállításukat attól függően, hogy magukévá tesznek-e bizonyos, a formára vagy a tartalomra vonatkozó lényegi vagy technikai jellegű közös elveket.

A jogok jogcsaládokba csoportosítása kiszámú típusra korlátozva alkalmas eszköz a jelenkor különböző jogainak bemutatására és megértésére. Nincs azonban egyetértés tekintetben, hogy milyen elemek figyelembevételével valósítható meg ez a csoportosítás, következésképpen milyen különböző családok elismerése helyénvaló. Vannak, akik osztályozásukat a jogok fogalmi szerkezetére vagy a különböző jogforrásoknak tulajdonított fontossági sorrendre alapítják. Mások viszont, akik e

technikai jellegű különbségeket másodrendűnek tartják, érdembe vágó megfontolásokat helyeznek előtérbe, olyan társadalomtípust, amelyet a jog segítségével kívánnak kialakítani, ismét mások azt a helyet, amely a jogot, mint a társadalmi rend tényezőjét megilleti.⁵

Ezekben a vitákban sok tinta elfolyt; sok értelmük azonban nincs. A „jogcsalád” fogalma természetesen nem biológiai realitást jelent; ez a fogalom csak didaktikai célból vehető igénybe azért, hogy kiemelésre kerüljenek azok a hasonlóságok és eltérések, amelyek a különböző jogok között fennállnak. Minden osztályozásnak megvan tehát a maga érdeme, minden attól függ, hogy milyen keretbe helyezzük és milyen törekvés hatja át az egyiket és a másikat. Másként vizsgálja a dolgokat a szociológus és megint másként a jogász. Szintén más és más csoportosításokat igényel egy elemzés akkor, ha közjogi kérdésekre koncentrálnak, vagy ha magánjogi, illetve büntetőjogi problémákat tart szem előtt.⁶ A jogcsalád fogalom bizonytalanná válását mutatja ugyanakkor, hogy bár a Zweigert-Kötz szerzőpáros összehasonlító jogi monográfiájának eredeti német nyelvű szövege a „jogkör” (Rechtskreis) kifejezést használja,⁷ ugyanezen mű Tony Weir általi híres angol nyelvű fordítása mégis a „jogcsalád” (Legal family) terminust alkalmazza.⁸

Eörsi Gyula már hivatkozott „Összehasonlító Polgári Jog” című nagy jelentőségű monográfiájában jogtípus ismérvek alapján különböztetett a burzsoá jogok és a szocialista jogok között.⁹ Eörsi ugyanakkor a jogcsoportok szerinti különbségtételnek is jelentőséget tulajdonított. Eörsi szerint a jogtípusok társadalmi rendszerének alapján való megkülönböztetése révén megkapjuk a jogok legalapvetőbb csoportosítását. A jogot azonban számos más tényező is alakítja, befolyásolja. Ezek a tényezők többé-kevésbé közősek is lehetnek több országban, és ha e közös vagy hasonló tényezők egy bizonyos egzaktul meg nem határozható mennyiséget vagy inkább egy bizonyos fokot érnek el, az érintett jogok között is lényeges hasonlóságok jönnek létre, azon túl, ami bennük az azonos jogtípushoz való tartozás következtében közös. Így jönnek létre a jogcsoportok. Lehet, hogy csak sporadikusan mutatkoznak bizonyos hasonlóságok. A tengeri államok jogában például sok közös tengerjogi intézmény

van, ez mégis kevés, hogy egy jogcsoportba soroljuk valamennyi tengerrel rendelkező állam jogát. A hasonlóságnak az alapvető intézményekre, a társadalom élete szempontjából jelentős széles területekre, a legfontosabb jogi-technikai módszerekre, a jogi gondolkozásmódra – ha tetszik; Zweigertet idézve, a jog „stíluselemei”-re – kell kiterjednie ahhoz, hogy jogcsoportokról lehessen beszélni.

Itt azonban már kevésbé lehetséges az az egyöntetűség, amely a jogtípusok szerinti felosztást jellemzi. A sokféle partikularitás itt sokféle kiindulást tesz lehetővé: a nemzeti fejlődés sajátosságai és a tradíciók ereje; a középkori egyetemi jogászképzés és az ügyvédi-bírói intézményekben való jogásznevelés; a szokásjog és bírói jog precedensrendszerrel vagy anélkül, a kodifikált rendszer; a kulturális, vallási elemek, eltérő ideológiák stb. több-kevesebb létjogosultsággal a nemzeti jogok különféle csoportosításaira vezethetnek, sőt ezek a csoportosítások egymást keresztezhetik is, és lehetnek nemzeti jogok, amelyek teljesen kimaradnak a jogcsoportok köréből. Erre a csoportosítási szintre áll, amit Zweigert „materiebezogene Relativität”-nek nevezett. Különböző jogterületek alapján bizonyos államok jogai más és más jogcsoportba sorolnak. A közjog, közigazgatási jog terén, pl. a közigazgatási bíróság vagy az állam kártérítési felelőssége vonatkozásában a francia jogot korántsem követik mindazok az államok, amelyek a Code civil mintájára alakították ki magánjogukat, sőt Québec-ben együtt él a francia inspirációjú magánjog (a polgári jogi felelősséget természetesen ideértve) a common law inspirációjú állami intézményekkel (ideértve az állam felelősségét is). Áll továbbá a jogcsoportokra Zweigert tétele a „zeitbezogene Relativität”-ről is: az idők folyása átmoshat nemzeti jogokat az egyik jogcsoportból a másikba; így hajózott át a német inspirációjú magánjoggal rendelkező japán¹⁰ jog, valamint Sri Lanka (Ceylon) és a Dél-afrikai Unió római-holland joga többé-kevésbé a common law jogcsoportjába. És ha már ezt a három példát említettük: a nem szerves recepció vagy a szemérmesen recepciónak nevezett octrói is speciális szempontokat visz a jogcsoportképzésbe, mert egy társadalom helyi joga helyébe vagy arra rétegezve átültet egy olyan jogot, amely a társadalom és jog alapvető ösz-

szefüggései szempontjából véletlenszerűen kerül oda: átvételét egy akkor nagy intenzitású, de a recipiens társadalomtól idegen tényező határozza meg (hódítás, gazdasági befolyás, kulturális-gazdasági kapcsolatok stb.), majd a helyi tényezők hatására bizonyos átalakuláson megy át.¹¹

Az öt világrészen alkalmazott common law jogcsalád európai tagjai: az Angliára és Walesre kiterjedő angol jog; az ír jog, amely „korrigált” angol jog, valamint a skót jog, amely „vegyes” jellegű. A jogcsalád modellje az angol jog. Az angol jog a XV. és XVI. században – önálló fejlődése folytán ellenállt a kontinensen általánossá vált római jogi recepciónak. A másik lényegi jegye az angol jognak, hogy nem kodifikált, azaz szabályainak jelentős része nincs törvénybe foglalva. Az angol jog nagyrészt bíró alkotta jog, „Judge-made law”. Ebből fakad, hogy szabályai kevésbé elvontak és általánosak, mint a kontinentális jogrendszereké, hiszen általában egy konkrét eset eldöntésére vonatkoznak. A római-germán jogcsaláddal szemben, az angol jog fejlődése történetileg nem szaggatott, nem tört meg, folyamatos ívű. Így talán nem is beszélhetünk régi és új angol jogról; minden jogszabály, bármily régi keletű, egyben mai is, hacsak ellenkező törvény vagy szokás le nem rontotta; sőt minél régebbi a jogszabály, annál nagyobb a tekintélye.¹²

A szakmailag előkészítetlen jogalkotások zavaros, kaotikus anyagaira korunkban a jogösszehasonlítás hajdani elméletének kidolgozott fogalmai már nem vonatkoztathatóak. Ilyen kultúrkörülmények között, sajnálatos módon alighanem már felesleges is a jogalkotási fejleményeket összehasonlító összefüggérendszerbe állítani. Sándor Istvánnal szemben, nekem az a véleményem, hogy nem a jogcsaládok fogalmának és kategóriáinak felbomlásáról van szó manapság, hanem inkább arról, hogy a jogcsoportok fogalmának és kategóriáinak kialakulása, konzisztenssé válása akadt el. Ebben a helyzetben pedig jelentősége van annak, hogy kialakulóban van a multicentrikus jogi világ. A jogfejlődés multicentrikus jellege, összehasonlító jogi szempontból várhatóan tovább lazítja majd a jogrendszerek szöveteit. A magam részéről én a disszertáció témájában is ebben az irányban vizsgálódnék. A multicentrizmus a jövő jogfejlődésében megítélésem sze-

rint nagyon fontossá válhat. Érdemes időben ráhangolódni erre az irányra.

Az elemzésben ismertetett nemzetközi folyamatok abba az irányba vezetnek, hogy jogi személyiség nélkül is kialakíthatók olyan jogi struktúrák, amelyben a tulajdonos gyakorlatilag megtartja valamennyi jogát a vagyonára, azonban mégis elkülöníti a vagyonrendelésbe adott vagyont a többi vagyontól. Ez egyúttal azzal is párosul, hogy a vagyonrendelő vagyonkezelésbe adott vagyonára nézve a jövőbeni személyes hitelezői nem támaszthatnak követelést. Ezt a lehetőséget még a korlátolt tagi felelősséggel működő gazdasági társaság alkalmazása sem biztosítja, mivel annál a tagi részesedés a tag hitelezőjének követelése tekintetében kielégítési alapjául szolgál. Az egy személy egy vagyon elvét módosítja ez akként, hogy egy személynek több elkülönült, önálló alvagyona lehet, amelyek függetlenek egymástól és ezáltal az egyes vagyontömegekkel kapcsolatban létesített jogviszonyok hitelezőitől is.

A vagyonvédelmi trust nemzetközi intézményfejlődési folyamata alapján az is megállapítható, hogy elválasztható a kezelt vagyon adminisztrációjának helye a kezelt vagyon fizikai elhelyezkedésétől, továbbá a trust jogviszonyra irányadó állam jogától is. A modern közlekedési, távközlési környezet és nemzetközi szinten elektronikus úton nyújtott banki szolgáltatások alapján a távolság nem akadályozza annak, hogy akár a világ másik pontján található államban kerüljön sor a trust létesítésére. Hayton 2001-ben tett megállapítása, miszerint „a globalizáció hozzájárul a harmonizációhoz”, már a multicentrizmus előképét jelzi és egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a nemzetközi trustok a motor szerepét töltik be a trust jogának változásai és fejlődésének útján.

A Szerző által szemléletesen leírt ezen folyamathoz Opponens annyit fűz hozzá, hogy a személy és dolog, valamint a tulajdonos és vagyon kapcsolat földrajzi értelemben vett meglazulási folyamatának része a vagyonvédelmi trust intézményfejlődési íve is.

Pontos a Disszertáns diagnózisa azzal kapcsolatban is, hogy a vagyonkezelési szolgáltatások tekintetében az államok közötti verseny három szintéren folyik: a jogi szabályozás kialakítása (a vagyonvédelem tökéletesítése), a vagyon hasznosításához megfelelő

körülmények biztosítása (kedvező gazdasági környezet, adózási szabályok stb.), továbbá a szakértelemmel rendelkező, megbízható adminisztrációs háttér (professzionális vagyongazdálkodó cégek) megteremtése. Az első jogi kérdés, a második gazdasági, a harmadik pedig oktatási, gyakorlati és kulturális tényezőkön alapul. A tökéletes vagyoni védelem kialakításához ebből eredően nem elegendő a modern és rugalmas jogszabály megalkotása, egy tökéletes vagyongazdálkodási törvény hatékonyságát egyéb feltételek megléte is jelentősen befolyásolja.

A kutatás szempontjából a common law és a civiljogi, valamint vegyes jogrendszerű államok szabályozásai közötti eltérések elsődleges jelentőségűek. Ennek az az oka Sándor István szerint, hogy napjainkban a jogcsaládok felbomlásának jegyei tapasztalhatók, ami nézőpontváltást eredményez. Ez kifejezetten érvényesül a trust és az ahhoz hasonló funkciót betöltő egyes civiljogi intézmények összehasonlítása esetén is. A kutatás alapján láthatóvá válik, hogy napjainkra a vagyoni védelem szempontjából az egyes államok jogrendszerének jogcsaládok szerinti megkülönböztetése másodlagossá vált, a törvényhozás által akár a leglényegesebb eltérések is kiküszöbölhetők. Különösen igaz ez a „forum shopping”, a joghatóságok közötti verseny folytán jelentkező jogalkotási kényszerre, amely alapján egyes államok jogalkotói a gazdaság által generált komoly igényekre kényszerülnek választ adni. Jó példa erre a karibi térségben az 1980-as és 1990-es években végbement folyamat a vagyoni védelmi trustokra minél kedvezőbb jogszabályok megalkotásával, majd az 1990-es évek második felében az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamai által adott válasz. A második évezred elejétől kezdődően egyéb országokban is felismerhető ez a folyamat, amely némi túlzással „végigvonult” Európán (Franciaország, Luxemburg, San Marino, Cseh Köztársaság, Románia, Magyarország), illetve a közel-keleten (Dubaj, Katar, Brunei, Bahrein).

A jogösszehasonlításnak Sándor István szerint nincs olyan doktrinális, minden kutatásra egyformán alkalmazható módszertana, amit a jelen esetben követni lehetne. Fő elvként a funkcionalitás került a kutatás középpontjába. Elsődleges szempont ezért az összehasonlítható jogintézmények, illetve szabályok kiválasz-

tása (praesumptio similitudinis) volt. Ebben a körben a vagyongazdálkodási jogviszonyban szereplő személyek tekintetében a vagyonekülönítés áll a középpontban, azzal, hogy értelemszerűen ezeknek a személyeknek a hitelezőivel szemben mennyiben nyújt védelmet az adott ország szabályozása. Ezen túlmenően lényeges szempont az is, hogy ténylegesen kinek az irányítása alatt áll a kezelt vagyon. Szándékosan nem a „tulajdonjog” terminológiát alkalmazza a Szerző. Egyrészt a kezelt vagyon összetétele nem csak dolgokon fennálló tulajdonjogból, hanem jogokból és követelésekből is áll. Másrészt a tulajdonjognak valójában nincs jelentősége a modern vagyoni védelmi szabályok kialakítása során. A vagyoni védelmi trustok szabályainak kialakításával a tulajdonjog fogalma és tartalma teljesen más értelmet nyer a mai magánjogi gondolkodásban. Sándor István ezt komoly paradigmaváltásnak tartja. Valóban fontos változásról van szó.

A tulajdonjog helyett a kezelt vagyon irányítása a lényeges. Erre a fontos változásra szerződés-szociológiai kutatásokkal is érdekes lenne reagálni. A kezelt vagyon irányításában résztvevő jogalanyi szerkezet alakulása, manapság ugyanúgy kihat a szerződési jogi valóság és joggyakorlat jellegére és minőségére, mint hajdanában a tulajdonosok alanyi körének szerkezete.

A trust átvétele és a trusthoz hasonló funkciót betöltő vagyongazdálkodási jogviszony kialakítása tekintetében különböző szempontok szerint csoportosíthatóak az egyes országok.

Az egyik irányadó szempont lehet a common law és az equity joganyagának kettőségre épülő jogrendszerű országok esete. Ilyen megközelítésben elkülöníthetők a common law jogrendszerű országok a vegyes és civiljogi jogrendszerű országoktól. A common law jogrendszerű országokban az angol jog érvényesülése magával hozta a trust intézményének alkalmazását is.

Azokban az országokban, ahol a common law mellett civiljogi szabályok is meghatározó jelentőségűek, azaz a vegyes jogrendszerek esetében a trust nem a common law és az equity kettőségen alapul, hanem a jogalkalmazás által kimunkált, civiljogi jogintézmények felhasználásával próbálták meg elérni a trust funkcionális megközelítését. Ilyen ország pl.

a Dél-afrikai Köztársaság és Skócia. Más területeken a jogalkotás eredményeként került a trusthoz hasonló jogintézmény kialakításra, mint pl. Louisiana állam és Québec tartomány esetében.

A civiljogi jogrendszerű országok esetében a trust, illetve ahhoz hasonló jogi konstrukciók kialakítása alapvetően törvényhozási úton valósult meg. Vannak olyan országok, amelyek az equity joganyagát, függetlenül az ország civiljogi berendezkedésétől, az angol szabályozás adaptációjával kísérelték meg. Pl. Japánban 1922-ben, míg Liechtensteinben kifejezetten a külföldiek részére alakítottak ki trust szabályokat már 1926-ban. Más országok törvényhozásai a civiljogi jogintézmények módosításával próbálták meg a trustnak funkcionálisan megfelelő jogintézményt kialakítani. Franciaországban 2007-ben a Code civil módosításával, a Cseh Köztársaságban, Romániában, Magyarországon a 2014-ben hatályba lépett új polgári törvényekbe került beépítésre vagyonskezelési szerződésre vonatkozó szabályozás.

A vallási alapokon nyugvó jogrendszerekben elsősorban nemzetközi kereskedelmi és gazdasági viszonyok érdekében alkottak trust szabályzatokat, kifejezetten a külföldi jogszabályokat és joggyakorlatot alapulvéve. Ide sorolható Bahrein, Brunei, Dubai és Katar. Nagyon érdekes és szemléletes az összehasonlító térkép. Nagy értéke ez is dolgozatnak.

A disszertáció célkitűzései között szerepel annak a vizsgálata is, hogy az egyes külföldi jogrendszerekben kialakult, illetve megalkotott jogintézmények mennyiben térnek el az angol trust szabályaitól, milyen területen és milyen mértékben jelentenek újdonságot ahhoz képest és mennyiben jelentik a vagyonsvédelem céljainak megfelelőbb jogi hátterét. A kutatás tárgya kifejezetten szűk, a vagyonsvédelem szempontjából mérvadó szabályok összevetésére irányul, így a vagyonskezelés intézményeinek általános összehasonlítása nem tárgya. A kutatás elsődleges célja a vagyonsvédelem kapcsán kialakított szabályok feltárása, összehasonlítása, fő célja pedig annak vizsgálata, hogy a magyar magánjogban ezek mennyiben lehetnek alkalmazhatók a jövőben.

Sándor Istvánnak igaza van abban, hogy a vagyonskezelési jogviszonyban szereplő személyek tekintetében a vagyonskezelés áll a

középpontban és kiemelten figyelemmel kell lenni arra, hogy ezeknek a személyeknek a hittelezőivel szemben mennyiben nyújt védelmet valamely állam szabályozása. Fontos szempont az is, hogy ténylegesen kinek az irányítása alatt áll a kezelt vagyons. Sándor István szándékosan nem a „tulajdonjog” terminológiát alkalmazza. A tulajdonjognak valóban nincs különösebb jelentősége a modern vagyonsvédelmi szabályok kialakítása során. Az a lényeges inkább, hogy ténylegesen kinek az irányítása alatt áll a kezelt vagyons. A kezelt vagyons nem csak dolgokon fennálló tulajdonjogból, hanem jogokból és követelésekből is áll. Meg aztán egyébként is a vagyonsvédelmi trustok szabályainak kialakulásával a tulajdonjog fogalma és tartalma teljesen új értelmet kapott a modern magánjogi gondolkodásban. (Lásd: Tézisek 5-6. oldal)

A vagyonsvédelem jogi eszközei intézménykörének kontúrjai nagyon sokszínűen, de talán éppen ezért, roppant bizonytalan módon alakulnak, az intézménykörhöz tartozó fogalmak országról országra változó tartalmúak. Aki nem igazán szakértő, az bizony kapkodhatja a fejét, már csak a számtalan mozaikszót és fogalomrövidítést olvasva is. A nem szakértő érdeklődőket, olvasókat ezen a területen a jogi szakíróknak fokozott mértékben ki kell szolgálniuk. Rövid terjedelmű írásokban ezt megtenni szinte lehetetlen. Sándor István disszertációjában udvariasan tekintettel van az olvasó viszonylagos tájékozatlanságára.

Az is kérdés, hogy a vagyonsvédelem jogi eszközeinek nemzetileg és nemzetközileg tördelt anyagai, jelenleg olyan fejlődési állapotban vannak-e, hogy azokat tényleg érdemes szisztematikus jogösszehasonlításnak alávetni?

Az ügyfelek és az ügyvédek számára fontos lehet az összehasonlítás. Érthető, hiszen ez a működésük és munkájuk alapja. A tudomány számára azonban, az ezen területen képződő anyagok összehasonlítása civilisztikai nézőpontból talán még nem túlságosan fontos. Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a téma jelenlegi helyzetében kézikönyvszerű feldolgozást feltétlenül igényel. Ha egy disszertáció megírásának színvonalasan jók a szakmai előzményei és a Disszertációnak is gazdagok a szakmai előzményei, eddigi tudományos előmenetele, akkor itt az alkalom, a kapcsolódó kérdéseket magasabb szintről is lehet elemez-

ni. Az Opponens számára jelen esetben tehát az a fő kérdés, hogy milyen mértékben haladja meg az ismeretközlő szintet a disszertáció és hogy milyen mértékben jutott valóban értékes tudományos megállapításokra és következtetésekre. Válaszom elismerő, dicsérő.

Kétségtelenül érzékelhető bizonyos tematikai területeken helyenként versenyhelyzet az egyes államok jogalkotásai között is. Ennek érdektartalma és inspiráló mozgatói azonban kevésbé tisztázottak még. A társasági jog területén például némileg érthető az államok érdekeltsége ebben a jogalkotási versenyben, más jogterületeken viszont kevésbé vagy egyáltalán nem.

A magam részéről mindig furcsán tekintetem a nemzeti jogalkotások közötti versengés jelenségére. Személy szerint különösen kiábrándulttá tett, amikor azt láttam közvetlen közletről, hogy annak idején az 1990-es években az európai integráció irányába törekvő országok jogharmonizációs stréberségének előkészületeit harmonogramokkal mérték a látszólagos jogalkotási teljesítmények százalékosításával.

Téziseinek 17. oldalán „5. A vagyontvédelmi trust jogi eszköztára” alcím alatt Sándor István témájának deskriptív dogmáját rögzíti. Ez a szemléletes leírás nagy értéke a műnek:

A nemzetközi tendenciák alapján a vagyontvédelmi funkciót betöltő trustoknak számos ismérve állapítható meg. Ezek közül megkülönböztethetők a közvetlenül a trust szabályozásához kapcsolódó jellemzők és a tágabb értelemben vett vagyontvédelmi szabályok. A közvetlenül a trust szabályozásához kapcsolódó jegyek közül a leglényegesebbek az alábbiak: a) fizetőképes vagyontrendelő által létesített; és b) visszavonhatatlan; c) a vagyontkezelő számára diszkrecionális vagyontkezelést lehetővé tevő trust, vagy d) a kezelt vagyontba olyan gazdasági társaság részesedése kerül elhelyezésre, amelynek igazgatója a vagyontrendelő és a vagyontkezelő jogai korlátozásra kerülnek a tulajdonosi jogok gyakorlása során; vagy e) célra rendelt trust; vagy f) cél és kedvezményezett érdekében létesített trust, amelyben a kedvezményezettnek nincsenek jogai; továbbá g) protector és/vagy enforcer kerül kijelölésre, amely tisztségeket maga a vagyontrendelő tölti be; valamint h) értelemszerűen a kedvezményezett – leszámítva az e) pontbeli esetet – a

vagyontrendelő lesz és a tékozlás elleni klauzula védi a jogait; továbbá i) a jogviszonyt örök időre, de legalábbis kifejezetten hosszú távra létesítik; j) lehetőség van a vagyont átcsoportosítására, új trust létesítésére (decanting), adott esetben más vagyontkezelőhöz való áttételére (flee-clause), a trust jogfolytonosságának megtartása mellett (tacking). Ennek alternatívájaként a vagyont valamely prioritást élvező hitelező részére lehet átruházni (Jones-clause).

A legtöbb nemzetközi trust rezsimszabálya biztosítja az előzőekben vázolt struktúrák valamelyikének alkalmazását. Sőt, a tágabb értelemben vett vagyontvédelmi szabályok kiegészítik ezt „tűzfalal” is, kizárva a külföldi állam jogszabályának alkalmazását a trust jogi minősítésével, valamint a külföldön meghozott bírósági határozat elismerésével és végrehajtásával kapcsolatban.

Opponens szerint ez a megállapítás alkalmas adhatna arra, hogy az alapvetően dél-amerikai politikai és jogi problémákból kiinduló, a nemzetközi választottbíráskodás mechanizmusainak működését hosszabb időre megzavaró Calvo-doktrína (Carlos Calvo argentin jogász, diplomata; 1824-1906) szemléletét is elemzési körébe vonja a Szerző. Kutatásai folytatásához ezt kifejezetten javaslom.

Megtudjuk a dolgozathoz azt is, hogy a Brit Virgin-szigeteken 1993-ban jelentős reformra került sor, amit tíz év múlva újabb követett. A módosítás főbb jellemzői, hogy a trust létesítésének érvényességére a helyi jogot írja elő és a helyi bíróságnak van hatásköre azzal kapcsolatban eljárni (ezek a Calvo doktrínának is klasszikus szabályai), lehetővé teszi a flee-clause alkalmazását, szélesebb végrendelkezési szabadságot biztosít, mint az angol jog, valamint a kötelelő rész iránti igényt nem ismeri el. Lehetővé tették a magáncélú trust létesítését és a protector tisztségének alkalmazását is. A trust időtartama tekintetében az angol szabályozás került átvételre, azzal a kivétellel, hogy 100 éves időtartamra tette lehetővé a trust létesítését a common law szabályának alternatívájaként, majd 2003-ban ez az időtartam lett emelve 360 évre. A legjelentősebb újdonság mindezekhez képest azonban az volt, hogy lehetőséget teremtettek vagyontkezelő magáncég létesítésére is.

A legtöbb nemzetközi trust rezsím jogszabálya biztosítja az előzőekben vázolt struktúrák valamelyikének alkalmazását. Sőt, a tágabb értelemben vett vagyonsvédelmi szabályok kiegészítik ezt „tűzfalal” is, kizárva a külföldi állam jogszabályának alkalmazását a trust jogi minősítésével, valamint a külföldön meghozott bírósági határozat elismerésével és végrehajtásával kapcsolatban.

Természetesen annak kiválasztása, hogy a vagyonsvédelem alá helyezése melyik államban kerüljön sor nem csak a jogszabályi környezet jelent lényeges szempontot. Az adott állam politikai stabilitása, befektetvédelmi szabályai, a bankrendszer stabilitása, az elfogadott és a hivatalos pénzneme, adózási szabályai, a hatályos nemzetközi egyezményei, a trust szolgáltatásokat nyújtó cégek megbízhatósága és költségei, a hivatalos és a kommunikáció lehetséges nyelve, a kapcsolattartás formája, az adott ország földrajzi adottsága és távolsága, adott esetben éghajlata is mérlegelésre kerül. Az ötletekben gazdag jogalkotói elmének azonban ez sem jelent korlátokat. Míg az Amerika Egyesült Államok tagállamainak vagyonsvédelmi trustot szabályozó jogszabályai mind kötelezően előírják, hogy a tagállami jog kötelezően érvényesül a trustra, addig pl. a Katarban létesített trustra más állam jogszabályai is kiköthetők, illetve pl. Bahreinben akár a trust létesítő okiratának egyes szabályaira külön-külön is előírhatók más ország szabályai (dépeçage). Ezen túlmenően a Hágai Egyezményt implementáló államokban létesített trust esetében külön jogalkotás nélkül is lehetőség van másik állam törvényei alapján trustot létesíteni. Ez egy olyan lehetőség, ami a trust jogának alkalmazását teszi lehetővé, anélkül, hogy szükség lenne a trust intézményének átalakítására valamely a civiljogi jogrendszerben hasonló intézményre. (Lásd Tézisek 17. oldal)

Hasznosnak tartom a Szerző által alkalmazott azon kutatási módszert, hogy viszonylag szűken szabott problémakörben és nagyon mélyre próbálva kimutatni, a témájára ható minden összetevő működését. Manapság ritkán fordul elő, hogy az ilyen fajta elmélyüléseket vállalja valaki.

Kritikusan említem, hogy a „forum shopping” intézményének a meghatározó né-

zőpontja szerintem inkább jogalkalmazói és nem jogalkotói. (Vö. Tézisek 5. oldal)

A Tézisek 15. oldalán, az első bekezdésben olyan szövegrészt találtam, amivel kapcsolatban némi kifogásom van: „A ’jog atomfegyver’, amit a hitelezők érdekében alkalmaznak, az ún. Marevaintézkedés (Mareva Compania Naviera S.A. v International Bulkcarriers S.A. [1975] 2 Lloyds’s Rep. 509 C. A.) már 1975 óta létezik. Az ideiglenes intézkedés megadása jelentős reformnak minősült az angol joggyakorlatban amit, leszámítva az Amerikai Egyesült Államokat, világszerte átvettek a common law jogrendszerű országokban. Az intézkedést folyamatosan kiterjesztették nem csak hazai, hanem a külföldön elhelyezkedő vagyontárgyakra is, ami összeütközésbe került a vagyonsvédelmi szabályokat alkalmazó nemzetközi trust joghatóságok adósbarát szabályaival. Az intézkedés külföldi viszonylatban való alkalmazása tekintetében nehézséget vet fel, hogy in personam hatályú, vagyis meghatározott személyekkel szemben lehet igénybe venni. Külföldi alperes esetében ez azt eredményezi, hogy a személyi joguk szerinti bíróságnak is el kell ismernie a határozatot.” A „személyi joguk” kifejezés használatával van gondom ebben a szövegben. Szerintem itt a „személyes joguk” kifejezés volna helyes. A leírtak mögött meghúzódó nemzetközi magánjogi problémának ez a megfelelő jogintézményi jelölése. A „személyi jog” közismerten inkább egy polgári jogi jelenségre utal.

Opponens hasonlóságokat lát az ingó jelzálogjog magyar Polgári Törvénykönyvbe való beépítésének és így, a magyar jogrendszerben való megjelenésének 1995. évi és a bizalmi vagyonskezelés intézményének az új magyar Polgári Törvénykönyvbe való 2014. évi felvételének társadalmi, illetve kevésbé álszemérmesen fogalmazva, a pénzügyi világ (és elnézést a kifejezésért, de akár így is mondhatnám, spekuláns világ) általi fogadtatásában. Az érdeklődés óriási ezekben a szférákban és ezzel összefüggésben a módosítási és igazítási igények megjelenése szinte természetes. Érdekes jogszociológiai és gazdaság szociológiai jelenségről van szó. Hányszor módosítottak 1995 óta az ingó jelzálogjog szabályait a Ptk.-ban? Hányszor fogják még módosítani a bizalmi vagyonskezelési jog szabályait?

A vagyontvédelem jogi eszközeinek széles felfogásával, Sándor István már-már megtéveszti a jogászai szakma laikus közönségét. Vannak, akik büntetőjogi fejtegetéseket, illetve azokat is várnának e cím alatt. Nyilvánvaló azonban, szakmánk számára a Sándor István által tételezett vagyontvédelmi jogi eszköztár középpontjában a bizalmi vagyontkezelés intézménye áll. A legutóbbi három évtized szakmai értékrendem szerinti legkiválóbb magyar civilisztikai kodifikátora, a mindig nagy alapossággal dolgozó Nemes András, igazságügyi főtanácsos tájékoztatott arról, hogy Sándor István tanulmányai, könyvei, szakvéleményei komoly segítséget nyújtottak számára a bizalmi vagyontkezelés szabályozási tervezeteinek kidolgozásához. Az Igazságügyi Minisztérium apparátusa és vezetése által is átszűrt kommentár szövege a tárgyat érintő legutóbbi törvénymódosításához a következő kiindulási pontot tartalmazza:

A magyar bizalmi vagyontkezelés intézménye az új Ptk. hatályba lépésével lassan, de folyamatosan megismerhetővé és alkalmazható vált és válik napjainkban is. A magyar magánjogba új intézményként került bevezetésre, és időre van szükség ahhoz, hogy a joggyakorlat szerves részévé váljon. Ahogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény kodifikációja során is megfogalmazásra került, a tulajdonosi pozíció, valamint a tulajdon tárgyának hasznosítását, és az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos döntéshozatal szétválasztását biztosító jogi szabályozás kialakítása a modern gazdaság jogi kereteinek megteremtése, az erre irányuló gazdasági igény kielégítése céljából szükséges. A jogalkotó felismerte, hogy a tulajdonosi és a döntési (menedzsment) pozíciók szétválasztásának jelenleg is rendelkezésre álló keretei mellett a gyakorlati igények kielégítése céljából szükség van egy kötetmi jogilag célhoz kötött tulajdonjogot biztosító jogintézmény, a bizalmi vagyontkezelés intézményesítésére is. A fenti igények kielégítése céljából alkotta meg a Ptk. 2014. március 15-i hatállyal a bizalmi vagyontkezelés magánjogi alapjait.

A bizalmi vagyontkezelési jogviszonyok nemzetközi szinten sokszínűek, csupán a háromoldalú jogviszony jelenti a közös kiindulási alapot. A bizalmi vagyontkezelési jogviszonyok közös vonása, hogy a vagyontrendelő vagyontát

képező meghatározott dolgok, jogok és követelések tulajdonjogát a vagyontkezelő részére átengedi, aki az ily módon megkapott döntési jogosultság gyakorlásával kell, hogy a rábízott vagyont egy harmadik személy, a kedvezményezett javára hasznosítsa. A Ptk. kodifikációja során a magyar viszonyokhoz leginkább illeszkedő jogi keretek kerültek kialakításra.

A Ptk. a bizalmi vagyontkezelés, mint polgári jogi jogügylet alapvető, jellemzően diszpozitív szabályait állapította meg, a jogintézmény nagyrészt közjogi jellegű szabályainak kimunkálása külön jogszabályban, a bizalmi vagyontkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Bvktv.) került sor. Ez utóbbi tartalmazza az üzletszerűen eljáró bizalmi vagyontkezelők tevékenysége engedélyezésének, nyilvántartásának, a nem üzletszerűen eljáró bizalmi vagyontkezelők tevékenysége bejelentésének, a bejelentett jogviszonyok lényeges adatai nyilvántartásának, az üzletszerűen eljáró bizalmi vagyontkezelő tevékenységének és jogutód nélküli megszűnése esetén alkalmazandó eljárásnak a szabályait.

A bizalmi vagyontkezelésre vonatkozó jogi szabályozás – hasonlóan a tulajdoni joggyakorlás szétválasztását biztosító egyéb intézményrendszerekhez – biztosítani látszik a jogintézmény széles alkalmazási körét.

Az elmúlt években létrejött bizalmi vagyontkezelési jogviszonyok igazolták a jogintézmény bevezetésének szükségességét. A jogintézmény bevezetése óta eltelt három év alatt megfelelő tapasztalat gyűlt össze a szabályozás pozitív és negatív hatásainak felmérésére, a jogalkalmazási gyakorlat elemzésére, melynek eredményeként sor kerülhetett a vonatkozó szabályozás átfogó módosítására, annak érdekében, hogy a jogintézmény betölthesse azt a – nemzetgazdasági szempontból is fontos – szerepét, amely a Ptk. kodifikációja során megfogalmazásra került. (Lásd: a 2017. évi LXI. törvényt.)

A jogintézmény anyagi jogi szabályait megállapító új Ptk. a gyakorlati tapasztalatok tükrében bevált, így az csupán kisebb mértékű módosítást igényelt, ezeket is elsősorban annak érdekében, hogy a jogalkalmazás során felmerült, bizonytalanságot eredményező kérdések megnyugtatóan megválaszolhatóvá váljanak és az érintett jogalkalmazási nehézségek

ezáltal kiküszöbölhető legyenek. Alapvetően két kérdéskör mentén vált szükségessé a Ptk. szabályainak módosítása, egyfelől a bizalmi vagyongazdálkodásnak a vagyongazdálkodó, illetve a felmondás kizárásának lehetősége, valamint a bizalmi vagyongazdálkodásba adásra irányuló rendelkezés öröklési jogi jogkövetkezményei tekintetében. Ezért a jogalkotó arra törekedett, hogy mindkét vonatkozásban a szabályozás kellően rugalmas, mindazonáltal a jogintézmény lényeges vonásait nem érintő, annak stabilitását az öröklési jogi igények (kötelesrész) kielégítése ellenére is megfelelően szolgáló módosítását tartalmazza.

A jogintézményre vonatkozó átfogó közjogi szabályozás kialakítása során a jogalkotónak figyelemmel kellett lennie a forgalombiztonság szempontjainak érvényesítésére, a vagyongazdálkodók és a kedvezményezettek megfelelő szintű védelmére. A szabályozási keretek meghatározása során azonban szem előtt kellett tartani azt is, hogy a bizalmi vagyongazdálkodás jogintézménye ne szolgálhasson a vagyongazdálkodás elrejtésére, az adófizetési kötelezettség megkerülésére, a hitelezők előli elrejtésére.

Cél volt tehát egyrészt egy átlátható, rugalmas szabályozás kialakítása, a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszonyok ésszerű mértékű átláthatóvá tétele, az üzletszerű bizalmi vagyongazdálkodó vállalkozások törvényes és megbízható működésének biztosítása, az ezt szolgáló nyilvántartás jogszabályi garanciáinak megteremtése.

A Ptk.-nak a jogintézményre vonatkozó szabályozási szemléletét a Bvktv. nem tükrözte. A Bvktv. jelentős gátakat szabott a tevékenység végzése során, mely korlátok jelentős része valóban szükséges volt ahhoz, hogy a tevékenység folytatása szabályozott mederben, megfelelő garanciákkal legyen biztosítva, egy részük azonban a felülvizsgálat során indokolatlan adminisztratív tehernek minősült. (Lásd a 2017. évi LXI. törvény indokolását.)

Sándor István disszertációjában érinti a bizalmi vagyongazdálkodásnak a fedezetelvonás, a joggal való visszaélés és a jóerkölcsbe ütközés jogintézményeihez való viszonyát. Opponensben felvetődik – igaz jelenleg már csak történeti és dogmatikai érdeklődésből – hogy tanulságos lehet az elemzés kiterjesztése a felelős őrzésre is. Arra gondolok, hogy ez az in-

tézmény is sokat hánykolódott a dologi jog és a kötelmi jog határterületein.

A felelős őrzés – a római jogban és a szovjet jogban egyaránt jogtörténeti háttérrel rendelkező – jogintézménye az 1959. évi magyar Polgári Törvénykönyvben két dogmatikai körben is szabályozva van. Fontos intézménye az 1959. évi Polgári Törvénykönyvünk harmadik részének, amely „A tulajdonjog” címmel tartalmazza a dologi jogra vonatkozó szabályokat. A felelős őrzésnek a dologi jog rendszerében, a Ptk. 196. és 197. §§-aiban szabályozott jogintézményének érdekpreferálási modellje egyértelmű: annak az érdekében áll ez a jogintézmény, akinél nincs a dolog, mert ez a személy nincs abban a helyzetben, hogy dolgát őrizni tudná. Az ugyanis ennek a szabályozásnak a lényege, hogy „196. § (1) Aki a dolgot más érdekében anélkül tartja magánál, hogy arra külön jogviszonyból fogva jogosult vagy köteles volna, a dolog őrizetéről a jogosult költségére és veszélyére mindaddig köteles gondoskodni, amíg az a dolgot át nem veszi ... (felelős őrzés).” A felelős őrzés szabályainak alkalmazására utal a dologi jog egy másik intézményének szabályozása is. A jogalap nélküli birtoklás tényállása alapján létrejövő felelős őrzési helyzetek is ezen érdekpreferálási modellen alapulnak. (Ptk. 193-195. §§) A felelős őrzés intézményét az 1959. évi magyar Polgári Törvénykönyv negyedik részének a szerződésről szóló I. címe is szabályozza. Ebben a dogmatikai egységben a felelős őrzés főszabály szerint annak a jogalanynak az érdekét szolgálja, akinél a dolog van. A dolgot tényállásszerűen éppen birtokló jogalany ugyanis a felelős őrzésbe vétel jogi technikája révén tudja lefordítani magáról a kárveszélyviselés terhére. Ez olvasható ki a teljesítés idejére vonatkozó 281. és 282. §§-okból, a jogosult késedelmére vonatkozó 303. §-ból, a letét megszűnésére vonatkozó 466. § (4) bekezdéséből, és a fuvarozási szerződés alanyainak jogait és kötelezettségeit megállapító 497. § (3) bekezdéséből.

A magyar polgári jog a jövőben a felelős őrzés intézményének ezen két irányban szétváló funkciók rétegeivel már nem számol, hiszen az új magyar Polgári Törvénykönyv, az 2013. évi V. törvény megszüntette a felelős őrzés intézményét. A törvény Általános Indokolása szerint ez elsősorban azért történt, mert „az in-

tézménynek önálló, ráadásul az 1959. évi Ptk. dologi jogi szabályai közötti elhelyezése tévesen azt a látszatot keltette, mintha egy sajátos intézményről és dologi jogi rendelkezésekről lett volna szó. Valójában a „felelős őrzési” helyzetek a megbízás nélküli ügyvitel tényállását idézték fel. Magukra a szabályokra természetesen mind a dologi jogi szabályok között, a jogalap nélküli birtoklásnál, mind számos kötelmi jogi viszonyban szükség van. Ezekben az esetekben a törvény – a szabályok funkcióját tartva szem előtt – a megbízás nélküli ügyvitelre vonatkozó rendelkezéseket hívja fel. Ezzel a megbízás nélküli ügyvitel szerepköre bővült.”¹³

Sándor István disszertációjában a gyakorlott ügyvéd és az alázatosan remeklő, hallgatóinak élményt adó jogtanár gondolkodásának, szellemi tevékenységének magas szintű szintézisét adja. Jó lenne, ha országosan is hozzá lehetne igazítani a mércét. Életútja és jelen munkája a tudomány világába is dimenziót és utat nyit.

Ha már Molliere Fösvényének egy rövid részletét választotta Szerző kutatása alapkérdésének felvillantására, engedtessek meg, hogy a disszertációnak az USA és a Karibi országok kapcsolatrendszerét vizsgáló fontos részéhez igazodóan, a „Caribbean country” stílus híres megalapozó zenésze (író, költő, zeneszerző gitáros) Jimmy Buffett szövegével záruljon, ez az abszolút pozitív opponensi vélemény. Banana Republics című dalában a következőket írja és éneкли Buffett:

Down to the Banana Republics
Down to the tropical sun
Go the expatriated American
Hopin’ to find some fun
Some of them go for the sailing
Brought by the lure of the sea
Tryin’ to find what is ailing
Living in the land of the free
Some of them are running to lovers
Leaving no forward address
Some of them are running tons of ganja
Some are running from the IRS...

Sándor István disszertáció témájának klaszszikus David J. Hayton és az általam szóba hozott Jimmy Buffett szemlélete, világlátása és a karibi világra irányuló érdeklődése között párhuzamokat látok. Ezeket annak ellenére emlitem, hogy tudom, jogászi akadémiai dok-

tori disszertációk szakmai bírálatának elkészítésekor ez nem szokásos. David J. Hayton és Jimmy Buffett lényegében kortársak és a karibi jelenség munkásságukban hasonló nyomokat hagyott. David J. Hayton jelenleg 74 éves, Jimmy (James William) Buffett pedig 72 éves. Az 1944-ben született Hayton, a Newcastle University és a University of Cambridge (Jesus Collage), által adott diplomákat követően 1987 és 2005 között, a Kings Collage, London jogi karának professzora és az angol trust jog vezető gyakorló szakértője volt. Jelenleg a Caribbean Court of Justice (Port of Spain, Trinidad és Tobago) bírója. Magyar jogászokkal is ápol szakmai kapcsolatokat. Az 1946-ban született Buffett, gyermekkorát a Mexikói-öböl mellett Mobile Alabamában töltötte, 1971-óta pedig a karibi világban él. 2015-óta az University of Miami díszdoktora.

David Hayton és Jimmy Buffett különböző kultúrkörökből érkezve, a maguk szakmájának eszközeivel mutatják be a karibi térségre jellegzetesen ráépülő, az Egyesült Államokból szinte menekülő, az ottani adóhatóság elől bujkáló spekuláns pénzembereknek a banánköztársaságok által kínált örömeiket meg nem vető életvitelét és vállalkozói magatartását. Hayton és Buffett a trustok, a bizalmi vagyionkezelés képét a maguk sajátos szakmai módszereivel lebegtetik a karibi térség felett, oly módon, hogy az a globális világ csaknem minden pontjáról látszik. Ezzel a bizarrnak tűnő sejtetéssel nem akarok ám egy újabb összehasonlító jogi kategóriát körvonalazni és alkalmazni javasolni – meg egyébként is, a trust és a vagyionkezelés témaköreinek annyira sok praktikus köteléke van, hogy a jogi elméletek romantikájával manapság nem lehet ezekhez közelíteni a sikereség reményével.

Ami pedig a hivatalosságot illeti: Sándor István akadémiai doktori fokozatszerzéséért benyújtott dolgozatát kiváló minőségűnek tartom és kiemelten javaslom, a bíráló bizottságnak elismerően pozitív döntés meghozatalát.

Jegyzetek

¹ Ez az írás Kecskés Lászlónak Sándor István 2018. december 19-én a Magyar Tudományos Akadémia Nagytermében megtartott sikeres akadémiai doktori védésén elhangzott opponensi véleménye alapján készült.

² Lásd: Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Budapest 1975

3 Lásd: Zweigert, K.: Zur Lehre von den Rechtskreisen. In: XX. Century Comparative and Conflicts Law, Legal Essays in Honour of Hessel E. Yntema, Leiden 1961. 42-55. o., különösen 53-54. o., Weber, M.: Rechtssoziologie. Neuwied 1960. 275. o., Schnitzer: Vergleichende Rechtslehre. I-II. köt. 1961, 134-136. o., Eörs: i.m. 57. o.

4 Lásd: David, René: A jelenkor nagy jogrendszerei: Összehasonlító jog. Budapest, 1977. Összehasonlító jog, Budapest, 1977. 30-31. o.

5 Lásd: David, René: A jelenkor nagy jogrendszerei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1977. 26. o.

6 Lásd: Rozmaryn, S. T.: Les grandes controverses du droit comparé. In: Annuaire de l'Institut universitaire d'études européennes, Turin 1967. 5-16. o., David, René: A jelenkor nagy jogrendszerei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest 1977. 26. o.

7 Lásd: Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts. Tübingen

1996. 62. o.

8 Lásd: Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: An introduction to comparative law. Harmadik kiadás. (fordította: Weir, Tony) Oxford 1998. 63. o.

9 Lásd: Eörsi: i.m. 61-99. o.

10 Lásd: Eörsi: i.m. 99-100. o.

11 Lásd: Eörsi: i.m. 99-100. o.

12 Lásd: Visegrády, Antal: Angolszász jog és politika. Budapest-Pécs 1999. Az ír jogra nézve lásd Doolan Brian: Principles of Irish Law. Dublin 1986; a skót jogi kultúrához lásd Watson, Alan: Legal Transplants. Edinburgh 1974. Idézi: Visegrády Antal: Jogi és politikai törésvonalak Európában. in: Magyarország és Európa az ezredfordulón. (szerkesztette: Andrásy György – Cseresznyés Ferenc) Pécs 2001. 177. o.

13 Lásd: Kecskés László: A civilizisztika és a civilizisztikai gondolkodás rétegei, Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémia, MTA, Budapest 2014. 59-60. o.