



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

HU ISSN 1789-0446

XIII. évfolyam

2022/1–2.szám

Főszerkesztő:

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők:

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Kiadja a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

<https://mjat.hu/dieip>

HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

| | |
|---|----|
| BERKI Dávid Zuárd | |
| Az igazolási kérelem anomáliái a felülvizsgálati eljárásban: | 1 |
| A jogorvoslathoz való jog az alkotmányosság mérlegén a Pp. és a régi Pp. időszakában, kitekintéssel a közjegyzői nemperes eljárásokra | |
| DARAI Péter | |
| Az adóvégrehajtás során előterjesztett kérelmek tartalmi megítélése, avagy egy könnyű ügy nehézségei | 16 |
| FIEDLER Bálint | |
| Pótanyaság az Egyesült Államokban | 39 |
| KISS Anna | |
| Új kommunikációs módszerek a büntetőeljárásban | 47 |
| KÓSZÓ Richárd | |
| Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és jogkövetkezményeik Magyarországon | 52 |
| VÉRTESY, László – LEMANGO, Teketel Bekalo | |
| Comparison of local governments in Hungary and Ethiopia | 62 |
| ZSIDAI Ágnes | |
| Torzképek: Adalékok a diktatúra szimbolikájához | 76 |

**Az igazolási kérelem anomáliái a felülvizsgálati eljárásban:
A jogorvoslathoz való jog az alkotmányosság mérlegén a Pp. és a régi Pp. időszakában,
kitekintéssel a közjegyzői nemperes eljárásokra**

Az alkotmányos demokráciák általában a nemzeti alkotmányaikban sorolják fel és jogrendszerükben ekként szabályozzák az egyes nemzetközi emberi jogi egyezményekben is tárgyalt emberi jogokat. A jogtudomány ezeket a jogokat nevezi alapvető jogoknak, vagy más néven alapjogoknak. Alapjog alanya bármely természetes személy lehet, de vannak olyan alapjogok is, amelyek köréből a jogi személyek sem zárhatók ki. Ezek közé sorolható a jelen tanulmány témáját is jelentő jogorvoslathoz való jog is.¹

A jogorvoslathoz való jog a személyhez fűződő jogok körében, azon belül pedig a tisztességes eljáráshoz való jog részeként, vagy elemeként fogható fel, amelyet hazánkban az Alaptörvény² deklará. Érdekesség, hogy az Európai Unió tagállamaiban csak kivételesen találkozunk hasonló szabályozással, vagyis olyan megoldással, hogy a jogorvoslathoz való jog az adott ország alkotmányában szerepeljen. Így például a finn, a lengyel vagy a portugál alkotmányok alkotmányos alapjogként rögzítik a jogorvoslathoz való jogot, bár a magyartól eltérő tartalommal.³

Hazánkban az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti.⁴ Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog – főszabály szerint – csak a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslati lehetőségek nem vonhatók ezen alapjog alá. A témánk ebből a szempontból speciálisnak tekinthető, amennyiben egy rendkívüli jogorvoslati kérelem alapján indított jogorvoslati eljárásból (a felülvizsgálati eljárásban) igénybe vehető rendes jogorvoslati kérelemről (fellebbezésről) van szó, amely ugyan közvetlenül nem az érdemi határozattal szembeni jogorvoslat, de közvetve ahhoz kapcsolódik, hiszen a jogorvoslati jog alapján megszülető döntés hatással van, illetve hatással lehet az érdemi döntésre is oly módon, hogy – amint látni fogjuk – bizonyos esetekben az érdemi döntés hozatalának kérdése múlhat rajta. A téma a magyar eljárásjogi szabályok ismeretében számos érdekes kérdést felvet, hiszen komplex témakörrel van szó.

Egy-egy összetettebb jogszabályt értelmezve általában nem kapunk mindenki számára megnyugtató és objektíve elfogadható megoldást. Nincs ez másképp az igazolási kérelem szabályaival sem, de az igazolási kérelemnek is leginkább az az esete szorul értelmezésre, amely a felülvizsgálati kérelem határideje elmulasztásának kimentését célozza. Erre akkor kerülhet sor, ha

¹ Szegedi Tudományegyetem, Közérthetőségi Szócikk Adatbázis, <https://u-szeged.hu/efop362-00007/kereses-abc-szerint/alapjogok>

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

³ Turkovits István: A jogorvoslathoz való jog jogelméleti aspektusairól, Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam (2011) 2. szám 102. oldal, és az Alkotmány kommentárja II., XII. fejezet (Varga István), Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 2090-2091. o. 208. lábjegyzet.

⁴ 5/1992. (I. 30.) AB határozat

a fél a felülvizsgálati kérelmét – önhibáján kívül – az elsőfokú határozatot hozó hatóságnál a törvényes határidőn túl terjeszti elő.

A Pp.⁵ 150. § (1) bekezdése általánosságban a következőképpen határozza meg a mulasztás igazolásának lehetőségét: „Ha a fél vagy képviselője valamely határnapon önhibáján kívül nem jelent meg, vagy valamely határidőt önhibáján kívül mulasztott el, a mulasztás következményei - a (2) bekezdésben foglaltak kivételével - igazolással orvosolhatók.”

Ezt a régi Pp.⁶ 106. § (1) bekezdése lényegében azonos módon fogalmazta meg: „Ha a fél vagy képviselője valamely határnapon hibáján kívül nem jelent meg, vagy valamely határidőt hibáján kívül mulasztott el, a mulasztás következményei - az alábbi eseteket kivéve - igazolással orvosolhatók.”

A közjegyzői eljárások szinte mindegyikében háttérjogszabály a Pp., ugyanakkor a közjegyzői ügyekben a felülvizsgálati kérelmek viszonylag ritkák, ami első sorban a közjegyzők hatáskörébe tartozó ügyek jellegéből fakad. Mégis van elvi lehetősége annak, hogy egy-egy esetben a fél a közjegyzőnél a Kúriának címzett felülvizsgálati kérelemmel éljen. Ha pedig ezt a törvényes 45 napos határidőn túl tesz meg, és a felülvizsgálati kérelmével együtt a késedelmét igazolási kérelemmel kívánja kimenteni, akkor a közjegyző (de bírósági eljárásban ugyanígy az elsőfokú bíróság is) döntési helyzetbe kerül: el kell-e bírálnia az igazolási kérelmet, meg kell-e vizsgálnia, hogy a Pp.-nek megfelelő határidőben, megfelelő tartalmi kellekkel nyújtották-e azt be? Érdemben döntenie kell-e az igazolási kérelemről, vagy pedig alaki és érdemi vizsgálat nélkül egyszerűen fel kell terjesztenie a Kúriára a felülvizsgálati kérelemmel együtt?

A kérdés megválaszolása ma már talán egyszerűnek tűnik, de nem volt mindig az. Egyrészt azért, mert a régi Pp. a ma hatályos Pp.-hez képest eltérően szabályozta ennek a jogintézménynek az eljáró bíróságra vonatkozó elemeit, másrészt azért, mert a bírói joggyakorlat a régi Pp. időszakában a törvény szövegét és értelmezését jelentősen módosította, bővítette.

A vonatkozó bírósági határozatok alapján, a tárgyi jogszabályhelyek együttes elemzése, e szabályoknak a nyelvtani és a jogalkotó szándékának megfelelő értelmezése, és az ezekből levonható logikai következtetések, megítélésem szerint a régi Pp. idején ellentétben álltak az akkor is egy irányba mutató joggyakorlattal, amely ellentmondást a Pp. megszüvegezésekor a jogalkotó egy apró, de annál fontosabb módosítással oldott fel. Az Olvasóban jogosan merülhet fel a kérdés: ha a joggyakorlat korábban is egységes volt ebben a kérdésben, akkor mi indokolja egyáltalán a téma tárgyalását? Cikkemben ennek az ellentétnek a feltárására és olyan szintű megvilágítására törekszem, ami legalábbis igazolja a kérdés létjogosultságát, és megkönnyíti a jogalkalmazók abbéli döntését, hogy a felülvizsgálati kérelemmel együtt előterjesztett igazolási kérelmet érdemében melyik fórumnak kell elbírálnia attól függően, hogy az adott eljárásra a Pp. vagy a régi Pp. szabályai alkalmazandók. Továbbá igyekszem rávilágítani arra is, hogy a jelenlegi szabályozás fenntartása nem biztos, hogy hosszútávon indokolt.

A fenti kérdések körüljárása révén a tanulmánynak nem titkolt célja annak a kérdésnek a megvilágítása, hogy helyes volt-e a régi Pp. időszakában kifejlődött joggyakorlat, amely eltérő szabályozás mellett is megfelelt a ma hatályos törvényi rendelkezéseknek?

Korábban a régi Pp., 2018. január 1-jétől pedig a Pp. összetett szabályrendszerével sokszor igen nehéz helyzet elé állította és állítja a jogkereső ügyfeleket és a jogalkalmazókat egyaránt. A jogszabályok útvesztőjében általában a joggyakorlat által kimunkált jogértelmezési módok jelenthetnek eligazodást, hiszen vannak olyan rendelkezések, amelyeknek a konkrét esetekben mikénti alkalmazhatóságát a bírói gyakorlat hosszú évek folyamán eseti döntésekben munkálta ki.

Magának az igazolási kérelemnek viszonylag gazdag joggyakorlata fejlődött ki, hiszen egy olyan reparációs intézményről van szó, amely funkcióját tekintve⁷ fontos szerepet tölt be az

⁵ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: Pp.).

⁶ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: régi Pp.).

⁷ Pp. 153. § (4) Ha a bíróság az igazolási kérelemnek helyt ad, a mulasztó által pótoltt cselekményt úgy kell tekinteni, mintha azt az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna, az elmulasztott határnapon tartott tárgyalást pedig a

eljárásjogokban. Annak meghatározása azonban, hogy a felülvizsgálati kérelemhez kapcsolt igazolási kérelem elbírálása mely hatóság hatásköre, nem az igazolási kérelem érdemi elbírálásával összefüggő kérdés, és ennek gyakorlata már nem mutat olyan színes képet.

I. Felülvizsgálattal érintett közjegyzői eljárások

A felülvizsgálati kérelem létjogosultsága – a törvényi kivételektől eltekintve – a bírósági polgári eljárásokban természetesen nem kérdés, azonban a nemperes eljárásokban nem mindig megengedett a felülvizsgálat. Mivel a közjegyzői eljárások ma már kivétel nélkül polgári nemperes eljárások, és a Kjt⁸ 1. § (4) bekezdése értelmében a közjegyző is igazságszolgáltatási hatóság, így érdemes röviden áttekinteni azokat a közjegyzői eljárásokat, amelyekben felülvizsgálati kérelemnek, mint különleges jogorvoslatnak helye lehet.

I.1. Hagyatéki eljárás

A hagyatéki eljárás esetében először a Pp. mögöttes alkalmazandóságát előíró utaló szabályt kell figyelembe venni, amely a Hetv.⁹ 2. § (1) bekezdésében kapott helyet: „A hagyatéki eljárás polgári nemperes eljárás, amelyre - ha e törvény eltérően nem rendelkezik - a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell alkalmazni.” Ez alapján a hagyatéki eljárásban hozott bármely végzés felülvizsgálati kérelemmel lenne támadható, hiszen a Hetv. 113. § (1) bekezdése alapján a közjegyző végzése a jogorvoslat szempontjából a járásbíró által hozott végzéssel azonos hatályú.

A 113. § (3) bekezdése azonban úgy fogalmaz, hogy a hagyaték átadása tárgyában hozott végzés ellen nincs helye felülvizsgálatnak, amely kategóriába beletartozik az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés, a teljes hatályú hagyatékátadó végzés, az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés teljes hatályúvá válását megállapító végzés, és a hagyatéki eljárást befejező azon végzés is, amelyben a közjegyző azt állapítja meg, hogy az igények vonatkozásában a bíróság határozata az irányadó (Hetv. 89. §).

Megjegyzendő, hogy a Hetv. 113. § (3) bekezdése csak 2012. július 24-étől került be a törvénybe, ezt megelőzően a régi Pp. 271. § (1) bekezdés i) pontja zárta ki a felülvizsgálat lehetőségét a hagyaték átadása tárgyában hozott végzés ellen.¹⁰

A hatályos szabályozás szerint tehát a hagyatéki eljárásban hozott egyéb végzésekkel szemben megengedett a felülvizsgálat, de természetesen – csak úgy, mint minden más nemperes eljárásban – a Pp. 407. §-a előírásainak figyelembevételével (felülvizsgálatból kizárt határozatok).

I.2. Fizetési meghagyásos eljárás

A felülvizsgálat megengedhetősége szempontjából a fizetési meghagyásos eljárással összefüggésben elsőként említendő szabály az Fmhtv.¹¹ 41. §-a, mely szerint a jogerős fizetési meghagyás ellen felülvizsgálatnak nincs helye. A Pp. 407. § (1) bekezdés e) pontja alapján pedig, nincs helye felülvizsgálatnak abban az esetben, ha azt törvény kizárja. E rendkívüli jogorvoslat kizártsága talán azzal magyarázható, hogy ellentmondás hiányában a fizetési meghagyás első

szükséges keretben meg kell ismételni. Az új tárgyalás eredményéhez képest az elmulasztott tárgyalás alapján hozott határozat hatályban tartása vagy teljes, illetve részbeni hatályon kívül helyezése kérdésében is határozni kell.

⁸ 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről (a továbbiakban: Kjt.).

⁹ 2010. évi XXXVIII. törvény - a hagyatéki eljárásról (a továbbiakban: Hetv.).

¹⁰ Anka Tibor: *Öröklési jog – Hagyatéki eljárás*. Második, hatályosított kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 363.

¹¹ 2009. évi L. törvény - a fizetési meghagyásos eljárásról (a továbbiakban: Fmhtv.).

fokon jogerőre emelkedett határozat, és a Pp. az első fokon jogerőre emelkedett határozatok tekintetében egyébként sem engedi meg a felülvizsgálatot.¹²

A fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet visszautasító és az eljárást megszüntető jogerős végzések ellen azonban a jogosult felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a Kúriához, amelyet a közjegyzőnél kell benyújtania. Ezekben az esetekben tehát a közjegyzők is találkozhatnak felülvizsgálati kérelemmel a fizetési meghagyásos eljárásban – jóllehet ezek közismerten ritkán fordulnak elő.

A Pp. 406. §-ának (2) bekezdése szerint a keresetlevelet a 176. § (1) bekezdés a)-i) pontja és a 176. § (2) bekezdés b)-c) pontja alapján visszautasító és az eljárást a 240. § (1) bekezdés a)-c) és f) pontja alapján megszüntető jogerős végzések ellen felülvizsgálatnak van helye. Ezt a szabályt a fizetési meghagyásos eljárásra vonatkoztatva leszögezhető, hogy a fizetési meghagyásos eljárásban csak a Pp. előbb hivatkozott szabályainak tartalmilag megfelelő Fmhtv.-beli rendelkezésekre alapított végzések támadhatók felülvizsgálati kérelemmel. Fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet visszautasító jogerős végzés tehát csak akkor képezheti felülvizsgálat tárgyát, ha azt az Fmhtv. 24. § (1) bekezdés a)-f), i) vagy j) pontja alapján hozta meg a közjegyző, míg az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen akkor van helye felülvizsgálatnak, ha azt az Fmhtv. 34. § (1) bekezdés a) vagy d) pontja szerint hozta meg a közjegyző. A perakadály miatt történt megszüntetés esetén további feltétel, hogy a végzés az Fmhtv. 24. § (1) bekezdés a)-f), i) vagy j) pontjára tekintettel kerüljön meghozatalra.¹³

A felülvizsgálati kérelmet a jogosultnak az első fokon eljáró közjegyzőnél a másodfokú határozat közlésétől számított 45 napon belül kell benyújtania [Pp. 412. § (1) bek., Fmhtv. 10. § (1) bek., 39. § (5) bek.]. Mivel ez nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi határidő, így a kérelem benyújtásával ekvivalens, ha a beadványt a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták a közjegyző részére. Ezt a régi Pp. 272. § (1) bekezdése – talán fölös óvatosságból – még külön ki is mondta (megjegyzendő: ekkor még 60 napos határidő állt a felek rendelkezésére), a hatályos Pp. azonban elhagyta a kérelem postára adása lehetőségének említését. A Pp. 105. § (4) bekezdése ugyanis általános jelleggel mondja ki az eljárásjogi határidők esetében, hogy a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták.

Az Fmhtv. Nagykommentár a következők szerint határozza meg a közjegyző feladatát a felülvizsgálati kérelemmel összefüggésben, amelyet a teljesség kedvéért szó szerint idézek:¹⁴ „A felülvizsgálati kérelem, illetve a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem alaki vizsgálata nem a közjegyző, hanem a Kúria feladata. A közjegyzőnek csupán annyi a kötelessége, hogy ha a felülvizsgálati kérelem, illetve a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem benyújtására nyitva álló határidő valamennyi előterjesztésre jogosulttal szemben lejárt, illetve ha a felülvizsgálati kérelmet valamennyi előterjesztésre jogosult benyújtotta, azt az iratanyag keretében haladéktalanul felterjessze a Kúriához, és értesítse az ellenérdekű felet, valamint - a felülvizsgálati kérelem megküldésével - a jogerős határozatot hozó törvényszéket az eljárás megindításáról. Az engedélyezés iránti kérelmet az előterjesztő fél ellenfelének a kérelem elbírálását megelőzően nem kell megküldeni. Ha a végrehajtás elrendelése – ami visszautasító vagy megszüntető végzés esetén csak az eljárási költségekre történhet – már megtörtént, illetve ha végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet terjesztettek elő, a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követően haladéktalanul fel kell terjeszteni elektronikus úton az OBH-n keresztül. [Pp. 410. § (3) bekezdés, 414. § (1) és (3) bekezdés, Fmhtv. 39. § (4) bekezdés].”

¹² Pp. 407. § (1) Nincs helye felülvizsgálatnak a) az elsőfokon jogerőre emelkedett ítélet ellen, kivéve, ha azt törvény lehetővé teszi.

¹³ Szécsényi-Nagy Kristóf: *Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Jogtár, utolsó online frissítés: 2021.01.05. (a továbbiakban: Fmhtv. Nagykommentár). Fmhtv. 41. §-ához fűzött magyarázat.

¹⁴ Fmhtv. Nagykommentár, Fmhtv. 41. §-ához fűzött magyarázat.

Ehhez annyit kívánok hozzáfűzni, ami a jelen cikk témáját illetően elsődleges fontosságú, hogy ha a közjegyzőhöz a felülvizsgálati kérelmet a 45 napos határidőn túl – igazolási kérelemmel együtt – terjesztik elő, úgy a közjegyzőnek azt is el kell döntenie, hogy az igazolási kérelem elbírálására ő maga jogosult és köteles-e vagy sem. A válasz, amint már utaltam rá, nem volt mindig egyértelmű, azonban a hatályos Pp. alapján már könnyen eldönthető a kérdés.

I.3. A Kjnp. szerinti nemperes eljárások

Annak vizsgálatánál, hogy a Kjnp.¹⁵ szerinti nemperes eljárásokban helye van-e felülvizsgálati kérelem előterjesztésének, a Kjnp. 1. § (1) bekezdéséből kell kiindulni, amely szerint az e törvényben szabályozott, a közjegyző hatáskörébe tartozó eljárásokban – ha törvény eltérően nem rendelkezik - a Pp. szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell alkalmazni.

A Kjnp. 13. § (1) bekezdése értelmében a közjegyzőnek az eljárás során hozott határozata (a továbbiakban: határozat) a jogorvoslat szempontjából a járásbíróóság végzésével azonos hatályú. Ebből következően, a 36/D. § (3) bekezdés szerinti alábbi kivétellel, a Kjnp. által szabályozott közjegyzői nemperes eljárásokban fő szabályként a felülvizsgálat megengedett, de a Pp.-nek a felülvizsgálatból kizárt határozatokra vonatkozó 407. §-a szabályait megfelelően alkalmazni kell e nemperes eljárásokban is.

A bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző általi megszüntetése szabályai között a Kjnp. 36/D. § (3) bekezdése nevesített kivételként úgy rendelkezik, hogy a felek egyezségét jóváhagyó végzés a bíróság által jóváhagyott egyezséggel, a bejegyzett élettársi kapcsolatot megszüntető végzés pedig a bíróság ítéletével azonos hatályú, a végzések ellen pedig felülvizsgálatnak nincs helye.

I.4. A Kjtv. szerinti nemperes eljárások

Tekintettel arra, hogy a Kjtv. – a közjegyzői szervezetre vonatkozó szabályok mellett – a közjegyző hatáskörébe tartozó ügyleti okiratok és ténytanúsító okiratok elkészítésének részletszabályait tartalmazza, így az ilyen típusú eljárások speciális nemperes eljárásoknak minősülnek, amelyek – leggyakrabban – nem határozathozatallal, hanem valamilyen közjegyzői okirat elkészítésével, kiállításával zárulnak. Ezért ezekben különös súlyt kap a Kjtv. azon utaló szabálya, amely általában minden, közjegyzői eljárást szabályozó törvényben megtalálható, és amely háttérjogszabályként a Pp.-t rendeli alkalmazni. A Kjtv.-ben mindez az 1. § (5) bekezdésében szerepel, és a közjegyzői okirat készítése iránti eljárásokra vonatkozó szabályok esetében a Pp.-t a Kjnp.-n keresztül közvetlenül minősíti háttérjogszabálynak: „Az e törvényben szabályozott közjegyzői eljárások polgári nemperes eljárások, amelyekre - ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy az eljárás sajátosságaiból más nem következik - az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Kjnp.) általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.” A Kjnp. pedig, amint fent láthattuk, közvetlenül a Pp.-t jelöli meg háttérjogszabálynak.

A téma szempontjából tehát, a Kjtv. szerinti eljárásokban a fenti szabályozás leglényegesebb eleme „az eljárás sajátosságaiból más nem következik” kitétel. A közjegyzői okirat elkészítésével befejeződő eljárások esetében mind a fellebbezés, mint a felülvizsgálati kérelem fogalmilag kizárt, ugyanis nem születik olyan határozat, amely jogorvoslattal támadható lenne. Bizonyos esetekben lehetőség van azonban az eljárás olyan befejezésére is, amely a közjegyző részéről végzés meghozatalát feltételezi. Ilyen a *közreműködés megtagadása*, a *közjegyzői okirat végzéssel történő kijavítása*, vagy az *eljárás befejezetté nyilvánítása*. Ezekben az esetekben a közjegyző végzést hoz, amelyekkel szemben a törvény lehetővé teszi a fellebbezést az ügyfelek részére (kivételesen az

¹⁵ 2008. évi XLV. törvény az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról (a továbbiakban: Kjnp.).

ügyfél kérelmére történő kijavítás). Kérdés azonban, hogy a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat, az ügyfelek rendelkezésére áll-e ezekben az ügyekben.

A Kjtv. 5. § (2) bekezdése szerint a közjegyző *közreműködést megtagadó végzése* a jogorvoslat szempontjából a járásbíróóság végzésével azonos hatályú, a közreműködést kérő fél pedig a végzés ellen fellebbezéssel élhet. A bíróság másodfokú határozata ellen azonban a törvény rendelkezése szerint felülvizsgálatnak nincs helye.

A Kjtv. 116. § (4) bekezdése rendelkezik a közjegyzői *okiratok kijavítása tárgyában hozott végzésekről*. A végzés ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, ha a közjegyző a kijavítás iránti kérelmet visszautasította vagy elutasította, vagy a kijavítás hivatalból történt. A fellebbezésre és a bíróság eljárására az 5. § (2) bekezdésében foglaltak az irányadóak, amiből az következik, hogy – egyezően a közreműködést megtagadó végzéssel – a kijavítás tárgyában hozott végzést felülbíróló másodfokú végzéssel szemben sincs helye felülvizsgálatnak.

Ezzel szemben a Kjtv. 174. §-a szerint, tehát az eljárás végzéssel történő befejezetté nyilvánítása esetén a törvény nem zárja ki a felülvizsgálat lehetőségét: „Ha az e törvényben szabályozott eljárásban a fél a kérelmét visszavonja vagy az eljárás lefolytatása a fél mulasztása miatt hiúsul meg, a közjegyző *az eljárást végzéssel befejezetté nyilvánítja*. E végzés ellen fellebbezésnek van helye. A jogerőre emelkedésről a felet külön értesíteni nem kell, de a fél kérelmére a végzés bemutatott kiadmányaira rá kell vezetni a jogerőre emelkedést tanúsító záradékot.” Ennek az eltérő szabályozásnak különösebb jogpolitikai indoka nem ismerhető fel, de tény, hogy az eljárást befejezetté nyilvánító végzés esetében a törvény nem rendelkezik a felülvizsgálat kizártságáról, az tehát megengedett.

II. A szabályozás változása a polgári eljárásjogi törvényekben

II.1.

A Pp. szabályai mellett, szükségesnek látom először röviden áttekinteni a régi Pp. ide vonatkozó szabályait ahhoz, hogy a korábbi jogesetek és hatályos jogszabályi rendelkezések is könnyebben értelmezhetőek legyenek, illetve az Olvasó figyelmét ráirányíthassam a szükséges jogértelmezés specifikumaira. De erre nem utolsó sorban azért is szükség van, mert még ma is előfordulhatnak olyan, régóta folyamatban lévő ügyek, amelyekben a régi Pp.-t kell alkalmazni¹⁶.

A régi Pp. idején, a témánkat érintően releváns, nem a felülvizsgálat szabályai között elhelyezkedő eljárásjogi rendelkezések a következők voltak:

Régi Pp. 109. § (1) Az igazolási kérelem tárgyában az a bíróság határoz, amelynek eljárása alatt a mulasztás történt, fellebbezési határidő elmulasztása esetén pedig a másodfokú bíróság.

Régi Pp. 110. § (1) Az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen fellebbezésnek van helye.

Ezek mellett a régi Pp.-ben a legfontosabb szabály talán a 270. § (1) bekezdése volt: *Ha törvény másként nem rendelkezik, a felülvizsgálati eljárás során a Kúria az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el.*

Ezen kívül idevágó és fontos előírás volt még a 272. § (1) bekezdése is: *A felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni [...]*

Már itt fontosnak tartom kiemelni, hogy a 270. § (1) bekezdése szerint a 109. § (1) bekezdését a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazni kellett ugyan, de ez nem jelenhette a 109. § (1) bekezdésének teljes alkalmazását. A bekezdés második fordulata ugyanis kifejezetten másodfokú bíróságot említett, amely fogalomba aligha illeszthető be a felülvizsgálati bíróság. Éppen ezért, az általános szabályok közé tartozó 109. § (1) bekezdésének „megfelelő”, tehát csak olyan szintű

¹⁶ Pp. 630. § [Átmeneti rendelkezések] (1) E törvény rendelkezéseit a 2018. január 1-jén és az azt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

alkalmazása lett volna indokolt, amely a felülvizsgálati eljárás specialitásának megfelel. A Legfelsőbb Bíróság azonban más gyakorlatot követett, amint azt a következőkben látni fogjuk.

II.2.

Első ránézésre az igazolási kérelem szabályai a Pp.-ben sem térnek el nagyban a régi Pp. szabályaitól. A kérelmet fő szabályként továbbra is az a fórum bírálja el, amelynek eljárása alatt a mulasztás történt, a kérelem elutasítása vagy visszautasítása esetén pedig továbbra is önálló fellebbezésnek van helye:

Pp. 153. § (1) bekezdés: Az igazolási kérelem tárgyában az a bíróság határoz, amelynek eljárása alatt a mulasztás történt, fellebbezési határidő elmulasztása esetén a másodfokú bíróság.

154. § (1) Az igazolási kérelmet visszautasító, azt elutasító, valamint az eljárás folytatásának, illetve a határozat végrehajtásának a felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító határozat ellen külön fellebbezésnek van helye.

Az igazolási kérelemre vonatkozó általános rendelkezéseket a Pp. némiképp pontosítja ugyan, azonban lényegét tekintve megmaradt a régi Pp. szabályrendszerénél.

A felülvizsgálati eljárás szabályai viszont kifejezetten megújultak a Pp.-ben a régi Pp.-hez képest. E különleges jogorvoslati eljárásban, a jogalkotó bizonyos esetekben expressis verbis megvonja a fellebbezési jogot a felektől az olyan végzések tekintetében, amelyekkel szemben egyébként külön fellebbezésnek lenne helye, ha a piramis-szerű bírósági fórumrendszer ellenére a további jogorvoslat lehetséges lenne. Teszi ezt a következő garanciális szabály beiktatásával [Pp. 405. § (2) bekezdés]: *A felülvizsgálati eljárásban a Kúria az olyan végzést, amellyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint külön fellebbezésnek lenne helye, továbbá a felülvizsgálati kérelmet visszautasító végzést tanácsban hozza meg és köteles azt indokolni.*

A törvény miniszteri indokolás szerint: „E rendelkezés beiktatásának garanciális indoka, hogy ezen végzések ellen fellebbezésnek helye nincs, tekintve, hogy azokat a Kúria hozza meg, így nincs olyan magasabb bírói fórum, ami a fellebbviteli jellegű fellebbezést elbírálna. Indokolt ezért, hogy az ún. elsőfok módjára meghozott végzéseket (pl. pénzbírságban marasztaló végzés vagy költségmentesség engedélyezése iránti kérelmet elutasító végzés) a Kúria tanácsban eljárva hozza meg, és azokat indokolja is.”

E mellett lényeges új elem, hogy a régi Pp. fent idézett 270. § (1) bekezdéséhez képest a Pp. 405. § (1) bekezdése *egy igen fontos rendelkezéssel egészült ki*, ez pedig nem más, mint a felülvizsgálati eljárásra vonatkozóan az általános szabályok megfelelő alkalmazásának előírása helyett a fellebbezésre vonatkozó szabályok alkalmazásának előírása:

Pp. 405. (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a felülvizsgálati eljárás során a Kúria az e fejezetben foglalt eltérésekkel a fellebbezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával jár el.

Ez az a rendelkezés, amely a korábbi joggyakorlatot törvényi szintre emelte. Ettől kezdve már nem csak a gyakorlat, hanem eljárásjogi norma mondja ki, hogy a Kúriának a fellebbezésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmaznia. A fellebbezésre vonatkozó szabályok körébe tartozik a Pp. fent idézett 153. § (1) bekezdése is.

Mindenképpen értelmezést és elemzést igényel, hogy a Pp.-nek a fenti – fellebbezési jogot megvonó – rendelkezése alkalmazható-e az elkésett felülvizsgálati kérelemmel együtt benyújtott igazolási kérelemre. A Kommentár¹⁷ 153. §-hoz fűzött magyarázata szerint a válasz egyértelműen igen: „Az elbírálási hatáskör főszabálya alól egyetlen kivétel a fellebbezési határidő elmulasztása, amely esetben az igazolást a fellebbviteli bíróság fogja elbírálni, így őrizve az eljárási tisztesség látszatát is. Figyelemmel a felülvizsgálati eljárás fellebbezésre visszautaló szabályaira (Pp. 405. §), a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása esetén előterjesztett igazolást is a Kúria bírálja el.” Ezzel a Kommentár egyértelmű magyarázatát adja annak az új szabályozásnak, ami a Kúria korábbi gyakorlatát iktatta be a kódexbe. Erre véleményem szerint

¹⁷ Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft. Jogtár (a továbbiakban: Kommentár).

azért volt szükség, mert a korábbi joggyakorlat pusztán analóg jogalkalmazáson alapult, és jogszabályi rendelkezés hiányában zárta el a feleket a fellebbezési joguktól. A Pp. hatálybalépésével a felülvizsgálati kérelemhez csatolt igazolási kérelem elbírálásának hatásköre egyértelműen a Kúrára települt. (Azt, hogy hogy ez jó vagy rossz koncepció eredménye, talán az idő majd igazolja.)

III. A vonatkozó joggyakorlat bemutatása a régi Pp. alapján

A régi Pp.-ben azok a szabályok még nem voltak fellelhetők, melyek szerint a Kúria a felülvizsgálati eljárás során a fellebbezésre vonatkozó szabályok szerint jár el, és amelyek garanciákat biztosítanak az egyébként fellebbezhető végzések esetében a fellebbezés lehetetlensége miatt, ha a végzést a Kúria hozza meg.

Ezért, az áttekintett szabályokból (rég Pp. 109-110. §, 270. §) az következne, hogy az elkésett felülvizsgálati kérelemhez kapcsolt igazolási kérelmet a régi Pp. időszakában az elsőfokú bíróságnak kellett volna elbírálnia, hiszen a felülvizsgálati kérelmet *ezen a fórumon kellett benyújtani, vagyis a mulasztás ennek eljárása alatt történt.*

A régi Pp. időszakában született – alábbiakban ismertetett – BH-k alapjául szolgáló eljárásokban mégis *minden esetben a Legfelsőbb Bíróság bírálta el az igazolási kérelmeket*, mondván, hogy a régi Pp. 109. § (1) bekezdése második fordulatának analóg alkalmazásával, kiterjesztő értelmezésével a felülvizsgálat során benyújtott igazolási kérelmek esetében a felülvizsgálati bíróság jár el. Ezzel a Legfelsőbb Bíróság – kifejezett törvényi rendelkezése hiányában – gyakorlatilag „magához vonta” az igazolási kérelem elbírálásának kompetenciáját, hatáskörét.

Azért fogalmaztam úgy, hogy a Legfelsőbb Bíróság „kiterjesztő jogértelmezést” alkalmazott ezekben az esetekben, mert a Pp. 109. § (1) bekezdésének második fordulata kifejezetten az elkésett *fellebbezéssel* benyújtott igazolási kérelem esetére rendelte, kifejezetten a *másodfokú bíróság* eljárását, és nem pedig általánosságban az elkésett bármilyen típusú jogorvoslati kérelemmel benyújtott igazolási kérelem elbírálására a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság eljárását. Mivel pedig a Legfelsőbb Bíróság a Pp. 109. § (1) bekezdése második fordulatának az utóbbi értelmezést tulajdonította, ezért az – megítélésem szerint – nem lehetett más, mint a törvény kiterjesztő értelmezése és alkalmazása.

A legfontosabb eseti döntések a témát illetően az alábbiak:

A BH 325/1994 számú határozat a felülvizsgálati kérelemnek az elsőfokú bíróságnál való benyújtására nyitva álló határidő elmulasztása miatt előterjesztett igazolási kérelem elbírálásának szempontjai körében leszögezte, a jogi képviselővel eljáró fél az önhiba hiányának alapjául nem hivatkozhat arra, hogy a felülvizsgálati kérelmét tévedésből nem az elsőfokú bírósághoz, hanem a Legfelsőbb Bírósághoz nyújtotta be. A Legfelsőbb Bíróság az igazolási kérelem elutasítására tekintettel – amellyel szemben fellebbezési jogot értelemszerűen nem biztosított – az elkésett felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította. Hivatkozott arra, hogy a (rég) Pp. 275/B. § értelmében a Legfelsőbb Bíróság az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el, így az igazolási kérelem elbírálása ennek a fórumnak a hatásköre. Hozzáteszem: a BH azért nem a 270. § (1) bekezdését hívta fel, mert 1994-ben a felülvizsgálati eljárásra irányadó általános szabályok alkalmazását – azonos tartalommal – még a 275/B. § írta elő. Ez a § 1993. január 1-től 2005. december 31-ig volt hatályban, amikor a felülvizsgálati eljárás szabályait a jogalkotó megreformálta, és a rendelkezés átkerült a 270. § (1) bekezdésébe.

A BH 164/1995 számú döntés ugyancsak a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztásánál a kimentési lehetőségek témájában született. Az igazolási kérelem elutasítására ekkor azért került sor, mert az önhiba hiányát nem alapozza meg az a tény, hogy a fél egy másik hatóság (a konkrét esetben a cégbíróság) döntésére várt. Ami fontos, hogy ugyancsak a Legfelsőbb Bíróság bírálta el az igazolási kérelmet, amelyet elutasított. Mivel fellebbezési jog

biztosítása nem volt lehetséges, így az elkésett felülvizsgálati kérelmet hivatalból szintén elutasította, hivatkozva a Pp. 275/B. § alapján alkalmazandó általános szabályokra.

Végül a BH 437/1996. számú döntés, az elsőként ismertetett 1994-es BH-hoz hasonlóan azt mondta ki, hogy nem alapozza meg a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása miatt a peres fél vétlenségét az, ha a késelem annak a következménye, hogy a jogi képviselővel eljáró fél a kérelmét nem az elsőfokú bírósághoz nyújtotta be. A Legfelsőbb Bíróság a határozatát az előbbiekhöz hasonlóan, szintén a (rég) Pp. 275/B. § alapján alkalmazandó általános szabályokra alapozva hozta meg.

Fontos aláhúzni, hogy a BH-k szövegében egyetlen szó sem esett arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság miért látta megengedhetőnek a régi Pp. 109. § (1) bekezdés második fordulatak alkalmazását, és miért gondolta úgy, hogy a fellebbezési határidő elmulasztása megfeleltethető a felülvizsgálati kérelem határidejének elmulasztásával, a másodfokú bíróság pedig a Legfelsőbb Bírósággal, annak ellenére, hogy a régi Pp. erre semmilyen utalást nem tartalmazott. A BH-k ennek a megoldásnak a helyességét bármilyen külön indokolás nélkül tényként kezelték, mintha a törvény – a hatályos Pp.-hez hasonlóan – már akkor is a másodfokú eljárás szabályainak alkalmazását írta volna elő.

A cikk elején feltett kérdésre tehát, miszerint a régi Pp. idején az elsőfokú bíróság/közjegyző, vagy pedig a Legfelsőbb Bíróság rendelkezett-e kompetenciával az elkésett felülvizsgálati kérelemmel együtt előterjesztett igazolási kérelem elbírálására, e BH-k alapján már az a válasz adható, hogy a Legfelsőbb Bíróság. Hiszen annak ellenére, hogy ezeket az eseti döntéseket nem kifejezetten a hatásköri kérdések tisztázása céljából tették közzé, mégis egyértelműen kiolvashatók belőlük a hatásköri kérdésre adott válaszok is.

Mint egykori ügyvéd, korábbi praxisomból hadd ismeressek kissé részletesebben egy hasonló, ám különösebb jogesetet. Az ügy, amely szintén a régi Pp. időszakában folyt, azért speciálisabb, mint a fent hivatkozott BH-k, mert ebben két egymással ellentétes tartalmú jogerős (!) végzés is született az igazolási kérelem tárgyában, ami eljárásjogi szempontból nehezen magyarázható feszültséget teremtett. Mivel a további jogorvoslat lehetősége formálisan kizárt volt a Legfelsőbb Bíróság által hozott végzéssel szemben, így ez a feszültség az ügy lezárásával konzerválódott, aminek viszont az eljáró bíróságok sajnos nem tulajdonítottak jelentőséget.

A fent említett konkrét ügyben értelemszerűen ugyancsak egy elkésett felülvizsgálati kérelem került benyújtásra az elsőfokú bírósághoz igazolási kérelemmel együtt (amely akkor a Pest Megyei Bíróság volt; ügyszám: 3.G.40.064/2007/23.). Nagyon fontos körülmény viszont, hogy az elsőfokú bíróság – nem vitásan szembe menve a Legfelsőbb Bíróság fent ismertetett gyakorlatával – az igazolási kérelmet elbírálta, és annak helyt adva, a felülvizsgálati kérelmet határidőben érkezettnek minősítve az iratokat felterjesztette a Legfelsőbb Bírósághoz. Ezt követően azonban a Legfelsőbb Bíróság a korábbi, elsőfokú bíróság által meghozott és az igazolási kérelemnek helyt adó végzést figyelmen kívül hagyva, az igazolási kérelmet a fenti BH-kra utalva elutasította, és egyúttal az így már késve benyújtottnak tekintett felülvizsgálati kérelmet is hivatalból elutasította (Gfv.X.30.144/2009.). A felülvizsgálati eljárásban hozott végzés az igazolási kérelemnek helyt adó – elsőfokú bíróság által hozott és nem fellebbezhető, tehát jogerős – végzés mellőzésének sajnálatos módon nem adta indokát, és azt úgy kezelte, mintha nem is létezne. Saját hatáskörének megállapítását pedig a három BH-ra való néhány szavas utaláson kívül semmivel nem indokolta meg.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nem volt helye, és sajnos ekkor még az Abtv.¹⁸ 27. §-a szerinti „valódi alkotmányjogi panasz” igénybevételére sem volt lehetőség, pedig minden bizonnyal érdekes lett volna megtudni, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értékeli a fellebbezési jog elvonását eredményező legfelsőbb bírósági eljárást, különös tekintettel a két, egymással ellentétes jogerős végzésre.

¹⁸ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

IV. A probléma lényege: fellebbezési jog megvonása

Amint látható, a kérdéskör középpontjában az áll, hogy ha a Legfelsőbb Bíróság bírált el egy olyan kérelmet, amelynek elutasítása vagy hivatalbóli elutasítása (ma: visszautasítása) esetén egyébként fellebbezésnek lett volna helye, akkor ezzel a megoldással a Legfelsőbb Bíróság a fellebbezési joguktól anélkül fosztotta meg az érintett feleket, hogy arra konkrét jogszabályi előírás alapján lehetősége lett volna. Ilyenkor tehát a Legfelsőbb Bíróság (később Kúria) a régi Pp. 109. § (1) bekezdés második fordulatát analógia útján alkalmazta, és a másodfokú bíróságnak a legfőbb bírói fórumot feleltette meg. De vajon ez a kiterjesztő értelmezés megengedhető volt-e, illetve a régi Pp. alapján ma elbírálandó ügyekben megengedhető-e?

Megítélésem szerint nem, mert a régi Pp. 109. § (1) bekezdésének második fordulatában szereplő másodfokú bíróság nem feleltethető meg a felülvizsgálati jogkörben eljáró Legfelsőbb Bírósággal. A BH2019. 277. számon közzétett határozatának II. részében éppen a Kúria foglalkozott a *jogi analógia* kérdésével, igaz más kontextusban: a felülvizsgálattal támadható határozatok meghatározásával kapcsolatban, és időben lényegesen később, 2019-ben. Kimondta, a felülvizsgálható határozatok köre jogi analógia útján nem bővíthető, mert a *perrendi szabályok eltérést nem engedő természete* az ilyen kiterjesztő jogmagyarázat alkalmazását kizárja. Ebben az elvi élű jogi álláspontban kristálytisztán fogalmazódik meg az *eljárásjogi szabályok kiterjesztő értelmezésének tilalma*, ami annak ellenére, hogy csak egy 2019-es ügyben mondta ki a Kúria, nyilvánvalóan korábban is igaz kellett, hogy legyen. Meggyőződésem szerint, a cikkemben kifejtett más okok mellett, éppen ezért sem lett volna megengedhető a régi Pp. 109. § (1) bekezdés második fordulatának kiterjesztő értelmezése.

A másodfokú eljárásra vonatkozóan a régi Pp. 233/A. § rögzítette: Fellebbezésnek van helye a másodfokú bíróság olyan végzése ellen, amellyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint külön fellebbezésnek lenne helye. Ezzel a szabállyal összefüggésben (a régi Pp. időszakában) a Fővárosi Ítéletábla BDT2007. 1562. számon közzétett ítéletében, a témánkra is vonatkoztatható fontos megállapítást tett: A másodfokú bíróságnak az igazolási kérelmet elutasító végzése a másodfokú eljárásban hozott olyan határozat, amellyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye. A jogorvoslati joggal összefüggésben benyújtott igazolási kérelem elutasítása a fél alapvető jogait érintő döntés, amellyel szemben a rendes jogorvoslati jogot biztosítani kell.¹⁹ Ez az ítélet egyértelműen a törvény szövegének megfelelő döntés, és mivel másodfokú eljárásról van szó, a jogorvoslati jog fontosságának hangsúlyozását illetően természetesen megállt ezen a szinten, nem érintve már a felülvizsgálatot. A felülvizsgálatra is igaz azonban az a megállapítása, hogy az igazolási kérelem elutasítása a fél alapvető jogait érintő döntés, amellyel szemben a rendes jogorvoslati jogot biztosítani kell.

A régi Pp. szövege szerint egyáltalán nem látszott a jogalkotó szándéka az ismertetett kiterjesztő értelmezés használatára. A felülvizsgálat első törvénybe iktatásakor²⁰, vagy e jogintézmény szabályozásának későbbi módosításai alkalmával ezt ugyanúgy külön rögzítenie kellett volna a törvényben, ahogyan tette az új Pp. megalkotásakor. Erre akár a régi Pp. 270. § (1) bekezdésében, akár valamely másik szakaszában lehetősége lett volna, az igazolási kérelemre vonatkozóan azonban nem iktatott be a törvénybe semmilyen egyedi szabályozást.

V. A kérdésre adható válasz alkotmányjogi háttére

Annak megválaszolása érdekében, hogy ezekben a speciális esetekben a régi Pp. hatálya alatt melyik fórum volt hivatott az igazolási kérelem elbírálására, azt kell szemügyre venni, hogy a felülvizsgálati eljárás rendszerint milyen helyet foglalt el az eljárásjogi törvényben, és milyen

¹⁹ Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, Jogtár-kommentár, Wolters Kluwer Hungary Kft.

²⁰ 1992. évi LXVIII. törvény.

specialitással bír a rendes jogorvoslat – fellebbezés – nyomán induló másodfokú eljáráshoz képest. Nem utolsó sorban pedig, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat alkotmányossági szűrőn keresztül is meg kell vizsgálni.

Amint láttuk, ellentétben a hatályos Pp. rendelkezéseivel, a régi Pp. szerint a Kúria nem a fellebbezésre vonatkozó szabályokat volt köteles alkalmazni az eljárása során, hanem a régi Pp. 270. § (1) bekezdése alapján az *általános szabályok megfelelő alkalmazásával* járt el.

A problematikus jogértelmezés körében az adhat megnyugtató választ, ha összevetjük egymással a korábbi joggyakorlat idején hatályban volt Alkotmány 57. § (5) bekezdését, valamint a régi Pp. 110. § (1) bekezdését.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első fordulata így rendelkezett: *A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*

2012. január 1-jétől az Alaptörvény mindezt a következők szerint rögzíti: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*

Rendkívül fontos szabályt tartalmaz továbbá az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezete I. cikkének (3) bekezdése: *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.*

Az ehhez fűzött miniszteri indokolás szerint: *„Az Alaptörvény garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. E keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszi lehetővé.”* Ebből kiemelés érdemel, hogy bármely alapvető jog kizárólag törvény kifejezett rendelkezése alapján korlátozható. Az igazolási kérelemre vonatkoztatva mindezt le kell szögezni, hogy az igazolási kérelem elutasítása esetére a Pp. által biztosított fellebbezési jog – bármely bírói fórum előtti eljárásban – csak akkor korlátozható (azaz csak akkor vonható el), ha ezt a törvény kifejezetten így rendel. A fellebbezési jog elvonásához tehát nem elegendő a törvény egyes rendelkezéseinek valamilyen kiterjesztő értelmezése.

VI. A probléma megoldása a Pp. kodifikációja során

Az új szabályozás megalkotásakor a jogalkotó felismerte a fent tárgyalt joghézagot és problémát, és még ha vitatható precizitással is, de – az Alaptörvény előírásának megfelelően – már törvényi szinten rendelkezik a fellebbezési jog megvonásáról. A szabályozás precizitásának vitatható jellege abban ölt testet, hogy a Pp. 405. § (1) bekezdése („fellebbezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával” kitétel) alapján kell alkalmazni a 153. § (1) bekezdésének azt a szabályát, amely a fellebbezési határidő miatt előterjesztett igazolási kérelem elbírálására kifejezetten a másodfokú bíróság eljárási kompetenciáját írja elő, és amely szabály nem a fellebbezésre vonatkozó, hanem az általános rendelkezések között található.

A Pp. 153. §-ához fűzött magyarázatban a Kommentár így szól: *„Figyelemmel a felülvizsgálati eljárás fellebbezésre visszautaló szabályaira (Pp. 405. §), a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása esetén előterjesztett igazolást is a Kúria bírálja el”*. Ugyanebből a szabályból vezethető le az, hogy a fellebbezéshez kapcsolódó igazolási kérelem ma már megfeleltetendő a felülvizsgálati kérelemhez kapcsolódó igazolási kérelemmel. Ilyen megközelítésben nincs jelentősége annak, hogy a Pp. 153. § (1) bekezdése, rendszertani elhelyezkedése szerint a Pp.-ben a Második Rész, Általános Rendelkezések között kapott helyet. Mindazonáltal a szabályozás mikéntje nem nevezhető szerencsésnek. A felülvizsgálati eljárás fellebbezésre visszautaló szabálya (Pp. 405. §) ad ugyanis alapot és jogi lehetőséget arra, hogy a Kúria fellebbezésre vonatkozó

szabályként kezelje az igazolási kérelem általános, tehát a teljes polgári eljárásra irányadó szabályát.

Ezt az apró értelmezési nehézséget leszámítva azonban a kodifikációnak mindenképpen pozitív hozadéka a kérdés tisztázása és egyértelműsítése. A kodifikáció során a jogalkotó célja nem vitásan az volt, hogy a felülvizsgálati kérelem késedelmes benyújtása miatt előterjesztett igazolási kérelmet a Kúria bírálja el, így a határozat ellen – a kérelem elutasítása esetén – ne legyen helye fellebbezésnek (a kérelemnek helyt adó döntés esetében a fellebbezés eleve kizárt).

Nem szabad figyelmen kívül hagyni az Alaptörvény 28. cikkét sem: *A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*

Ennek alapján, a Pp. itt tárgyalt rendelkezéseinek bírósági (és persze más jogalkalmazói) értelmezése, és a jogszabály céljának megállapítása során figyelemmel kell lenni arra is, hogy milyen miniszteri indokolás mellett született meg a szabályozás. Nem utolsó sorban pedig az is figyelmet érdemel, hogy gyakorlatilag megdönthetetlen vélelem szól az adott szabályozás – tehát jelen esetben a fellebbezési jog megvonása – józan észnek és a közjónak való megfelelése mellett.

VII. Néhány érdekesség az új szabályozás köréből

A Pp. 410. §-a az egyébként kizárt felülvizsgálat kivételes engedélyezése iránti kérelem szabályait tartalmazza (ezt a jogintézményt a régi Pp. nem ismerte). Ha a felülvizsgálatnak a 408. § alapján nincs helye – ugyanakkor törvény a felülvizsgálatot más okból nem zárja ki –, a felülvizsgálatot a Kúria bizonyos esetekben mégis engedélyezheti, más esetekben pedig engedélyezni köteles.

A téma szempontjából nem az engedélyezés esetkörei lényegesek, hanem az engedélyezés iránti kérelem benyújtásának szabályai. A Pp. 410. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet a fél az elsőfokú bíróságnál, az ítélet közlésétől számított 45 napon belül terjesztheti elő, amely szabály – a fórum és a határidő tekintetében – megegyezik magának a felülvizsgálati kérelem benyújtásának a szabályaival. Az engedélyezés iránti kérelmet természetesen a felülvizsgálati kérelemmel együtt kell benyújtani²¹. Jogos kérdés ezért, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a fél nem csupán a felülvizsgálati kérelem, hanem azzal együtt a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem határidejét is elmulasztja, és emiatt él igazolással?

Amint láttuk, a Pp. 405. § (1) bekezdése szerint törvény eltérő rendelkezése hiányában a felülvizsgálati eljárás során a Kúria – bizonyos eltérésekkel – a fellebbezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával jár el. Ez alapján az elkésett felülvizsgálati kérelem esetében ma már valóban alkalmazható és alkalmazandó a Pp. 153. § (1) bekezdése, és minden kétséget kizáróan a Kúria bírálhatja el az igazolási kérelmet. A felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem esetére azonban a Pp. kodifikációja során a jogalkotó valószínűleg nem gondolt. Vagyis, ha a fellebbezési határidő elmulasztása meg is feleltetendő a felülvizsgálati kérelem határidejének elmulasztásával, a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem határidejének elmulasztásával már nem, mivel a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem nem a fél szoros értelemben vett jogorvoslati kérelme. Ez alapján nehéz megmondani, hogyan döntsön az elsőfokú hatóság az igazolási kérelem felől, ha azt az elkésett felülvizsgálat engedélyezési iránti kérelem miatt terjesztik elő, bár nyilvánvalóan célszerű ezt is a Kúria hatásköröként kezelni. Minden bizonnyal egy apró jogalkotási hiányossággal állunk szemben, ami a jövőben pontosítást igényel.

²¹ Pp. 412. § (2) Ha a felülvizsgálat a 408. § rendelkezése szerint kizárt, a felülvizsgálati kérelemhez csatolni kell a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet, amelyen az engedélyezés iránti kérelem illetékét kell leróni.

Ami viszont a felülvizsgálati kérelemhez kapcsolódó igazolási kérelem esetében a Kúria elbírálási kompetenciájának alátámasztására további támpontot jelenthet, az a Pp. 415. § (1) bekezdésének c) pontja, vagyis az elkésett felülvizsgálati kérelem visszautasításának kötelezettsége, ami ugyancsak újdonság a régi Pp.-hez képest²². E szerint a Kúria a felülvizsgálati kérelmet az eljárás bármely szakaszában visszautasítja, ha a felülvizsgálati kérelem elkésett. A törvény itt arra tekintettel ad jogi keretet a Kúria visszautasítási jogkörének, hogy az elsőfokú bíróság az iratokat köteles a Kúriához felterjeszteni [Pp. 414. § (1) bekezdés]. Így az elkésett felülvizsgálati kérelem visszautasítása – tanácsban való elbírálás és indokolási kötelezettség mellett, szemben a régi Pp.-vel – már egyértelműen a Kúria kompetenciája, ami tehát feltételezi az igazolási kérelem elbírálásának kompetenciáját is.

Arra a kérdésre, hogy a régi Pp. módosításai során a jogalkotó miért nem lépett, amikor az ismertett joggyakorlat kezdett kialakulni, talán az a válasz adható, hogy egy viszonylag elszigetelt problémáról van szó, amely ritkán fordult elő, és nem került a figyelem középpontjába. Inverz módon mindebből mégis az következik, hogy a régi Pp. időszakában a jogalkotó szándéka szerint nem a Kúriának kellett elbírálnia az igazolási kérelmeket, amelyeket az elkésett felülvizsgálati kérelemhez csatoltak.

VIII. A téma margójára: egy bántó joghézag a Pp.-ben

Létezik egy olyan valós joghézag is, amely szintén a Kúria általi határozat esetén zárja el a felet a fellebbezés lehetőségétől, jöllehet ez nem a felülvizsgálati eljárásban történhet meg, és a törvényalkotó kísérletet sem tesz ennek a problémának a feloldására. Kiinduló pont a Pp. 365. § (2) bekezdés c) pontja, amelynek értelmében fellebbezésnek van helye a másodfokú bíróság olyan végzése ellen, amellyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint külön fellebbezésnek lenne helye.

A joghézag akkor kerül felszínre, ha az említett 365. § (2) bekezdés c) pont és a 154. § (1) bekezdés együttes alkalmazása szükséges, tehát akkor, ha a Kúria másodfokú bírósággént jár el. Ha pl. az ítélőtábla mint másodfokú bíróság pénzbírságot alkalmaz, akkor a pénzbírságot kiszabó végzésével szemben az *elsőfokú eljárás szabályai szerint* fellebbezésnek van helye (ez tehát a másodfokú eljárásban hozott kvázi elsőfokú határozat, annak ellenére, hogy az ítélőtáblát a Pp. kifejezetten másodfokú bírósággént nevesíti). A fellebbezés lehetőségét erre az esetre a Pp. 166. § (4) bekezdése külön említi. Amennyiben a peres fél a pénzbírságot kiszabó végzéssel szembeni fellebbezését késve, de igazolási kérelemmel ellátva nyújtja be az ítélőtáblához, akkor a Pp. 153. § (1) bekezdésének második fordulata alapján, fellebbezésről lévén szó, ezt az igazolási kérelmet a másodfokú bíróság, tehát a Kúria bírálja el. Ha azonban a Kúria elutasítja a kérelmet, akkor ebben a pillanatban a Pp. 154. § (1) bekezdésének gyakorlati alkalmazhatatlanságáról kell beszélnünk, hiszen az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen fellebbezésnek lenne helye, de nincs olyan bírósági fórum, amely ezt jogosult lenne elbírálni. Így a normaszöveg hiányossága érdeksérelmet okoz a fél számára, hiszen képtelen élni a fellebbezési jogával. [Korábban hasonló joghézag esetén az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az Országgyűlés terhére²³, mivel nem biztosította a jogorvoslati jog gyakorlását a másodfokú bíróság pénzbírságban marasztaló és szakértői díjat megállapító végzése ellen. Ennek következménye a régi Pp. 233/A. §-ának beiktatása volt, amely a Pp. már idézett 365. § (1) bekezdés c) pontjában él tovább.]

Sajnos a Pp. 406. § (2) bekezdés sem jelent megoldást a problémára, hiszen az kifejezetten a felülvizsgálati eljárásra vonatkozik: A felülvizsgálati eljárásban a Kúria az olyan végzést, amellyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint külön fellebbezésnek lenne helye, továbbá a

²² A Kúria általi hivatalból történő elutasítás szabályait a régi Pp. 273. § (1)-(2) bekezdései tartalmazták, amelyek az elkésett felülvizsgálati kérelem esetét nem említették.

²³ 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

felülvizsgálati kérelmet visszautasító végzést tanácsban hozza meg és köteles azt indokolni. A példa szerinti esetben a Kúria viszont másodfokú bíróságként jár el, fellebbezést és ahhoz kapcsolt igazolási kérelmet bírál el. A törvény jelenlegi szövegezése mellett tehát analógia alkalmazására lenne szükség ahhoz, hogy a fél fellebbezési jogával élni tudjon, még ha a fent ismertetett BH2019. 277. szerint a perrendi szabályok eltérést nem engedő természete a kiterjesztő jogmagyarázat alkalmazását ki is zárja. De nem a 406. § (2) bekezdésének, hanem például a bírák kizárására vonatkozó szabályoknak analóg alkalmazása lehet indokolt. Így lenne csak biztosítható, hogy a fellebbezéshez kapcsolt igazolási kérelmet elutasító végzés ellen a fél fellebbezhessen. Igaz, hogy a fellebbezés nem a szó szoros értelmében vett fellebbviteli bírósághoz, hanem a Kúria másik tanácsához lenne címezhető, de legalább a jogorvoslat elvi lehetősége megmaradna.

IX. Gondolatok „de lege ferenda”

A cikkemben fölvetett kérdésre (melyik fórum dönthet a felülvizsgálati kérelemhez kapcsolódó igazolási kérelemről) mindössze kétféle válasz adható, de a helyes válasz kiválasztása és megindokolása összetett feladat. Ha a jogszabályi előírásokat egymással és az alaptörvényi rendelkezésekkel is összhangban kísérjük meg értelmezni, a jogalkotó szándékát is figyelembe véve, akkor a kérdésre adott válasz véleményem szerint el kell, hogy térjen a két kódex – Pp. és régi Pp. – esetében.

Megfelelő eljárásrend követése mellett a jogorvoslat törvény által garantált igénybevételének lehetősége a régi Pp.-ben is biztosítható volt a fél számára, a felülvizsgálati eljárás során is. Ezért – talán erős szavaknak tűnnek, de – az eddig tárgyalt joghézag valójában a régi Pp. időszakában sem létezett, hiszen azt a joggyakorlat hívta életre. Ha a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) tendenciózusan nem vindikálta volna magának az igazolási kérelem elbírálásának jogát, akkor az azt előterjesztő fél nem esett volna el azon jogorvoslati lehetőségétől, melyet a régi Pp. 110. § (1) bekezdése kifejezetten biztosított a számára.

Ezt a problémát ismerte fel a jogalkotó a Pp. kodifikációja során, és a 154. § (1) bekezdésben biztosított fellebbezési jogot – összhangban az Alaptörvény rendelkezésével – törvényben, kifejezett szabályozással – bár némi jogértelmezést igénylő módon – megvonta.

A fentiek tükrében talán kijelenthető, a régi Pp. 109. § (1) bekezdésének második fordulátát nem lett volna szabad kiterjesztően értelmezni, így az kizárólag, nevesítetten is *csak a fellebbezési határidő elmulasztásának esetére vonatkozhatott*. A jogorvoslati jog érvényesülése ugyanis – véleményem szerint – messze fontosabb az eljárási tisztesség látszatához fűződő társadalmi érdeknél, még ha ez egybe is esik a bíróság érdekével. Másképpen fogalmazva, ameddig a törvény – kifejezett rendelkezése révén – fellebbezési jogot enged az igazolási kérelmet elutasító végzéssel szemben, és nem tesz különbséget aszerint, hogy az igazolási kérelmet az eljárás mely szakaszában terjesztik elő, továbbá ameddig nincs eljárási jogi lehetőség a bírósági szervezetrendszer piramisának csúcsán meghozott (elsőfokúnak minősülő) határozatokkal szembeni fellebbezésre, addig a jogalkalmazóknak a feladata a jogorvoslati jog legszélesebb körű érvényre juttatása. A saját tapasztalatként megosztott fenti jogesetben a Pest Megyei Bíróság ennek a gondolatnak a szellemében járt el, amikor még a régi Pp. szabályrendszere alapján maga bírálta el a felülvizsgálati kérelem elkétszességét kimentő igazolási kérelmet.

Megítélésem szerint a témában kialakult joggyakorlat a régi Pp. időszakában a polgári eljárás alanyaként fellépő fél jogorvoslati jogát sértette, továbbá a jogbiztonságot is veszélyeztette. A jogbiztonság követelménye szerint a jog egyes szabályainak egyértelműeknek, és ami még fontosabb, hatásukat tekintve kiszámíthatóknak, előre láthatóknak kell lenniük. A törvény által biztosított fellebbezési jog előre nem látható „megvonása” az eljárás bizonyos szakaszában a kiszámíthatóság hiányát eredményezi. Bár a probléma nem volt mindennapos, és remélhetőleg a jogász kollégák – elsősorban az ügyvédek – nagy része soha nem szembesült vele,

de ha mégis szükség volt a régi Pp. fent tárgyalt rendelkezéseinek alkalmazására, akkor mindez az érintett félre rendkívül súlyos eredménnyel járhatott. Végző soron az ügy nem kívánt kimenetelét eredményezhette, anélkül, hogy kiderült volna, az igazolási kérelem tárgyában – ha azt az elsőfokú bíróság bírálta volna el – a másodfokú bíróság hogyan döntött volna.

Véleményem szerint a jogalkotónak a Pp. esetleges újabb módosítása során célszerű lenne mérlegelnie annak lehetőségét, hogy az igazolási kérelemhez kapcsolódóan a fellebbezési jog elvonását eredményező szabályokat nem csak a felülvizsgálat speciális, és az igazolási kérelem általános szabályai között megbújva, egyes rendelkezések együttes értelmezését igénylő módon fogalmazza meg. A rendelkezés következményeinek súlyára figyelemmel szerencsésebb lenne, ha az eljárásjogi kódexünk egyértelműen és konzekvens szövegezéssel rögzítené ezeket a szabályokat, melyek kifejezetten kivételesnek tekinthetők, és amelyek a jogkereső felek számára a törvényben nívumként jelentkező szabályként korántsem megszokott eredménnyel (fellebbezési jog elvesztésével) járnak. A jogszabálynak akkor is egyértelműnek kell lennie, ha az adott eljárásban kötelező a jogi képviselőt, és professzionális jogi képviselők vesznek részt a perben, akiktől elvárható a jogszabály és a kialakult joggyakorlat alapos ismerete.

Cikkemet mégis egy merésznek tűnő gondolattal kívánom zárni, amely továbbmegy az előző pontosítási igény felvetésén. Meggyőződésem szerint nem a jelenlegi szabályozás szabatosabb megszövegezése szolgálná leginkább a peres felek érdekét, hanem a szabályozás teljes elhagyása a Pp.-ből. Semmivel sem indokolható ugyanis, hogy az eljárási tisztesség látszatának megóvása előrébbvaló lenne egy olyan fellebbezési jog megtartásánál a felülvizsgálati eljárásban is, amely egyébként a teljes polgári eljárás során minden további nélkül megilleti a feleket. Az igazolási kérelem elbírálása nem feltételez olyan szintű jogi szaktudást, amelyet a fellebbezési fórumra, felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúriára kellene telepíteni. Bármilyen határidő vagy határnap elmulasztásáról legyen is szó, álláspontom szerint a mulasztás miatti igazolási kérelem elbírálását bármilyen jogalkotói szándék ellenére is célszerű lenne megtartani annak a hatóságnak a hatáskörében, amelynek eljárása alatt a mulasztás történt. Egyrészt ilyen módon elkerülhető lenne a fenti VIII. pontban bemutatott valós joghézag által okozott alapjogsérelem (fellebbezési jog elenyészése, ha az igazolási kérelmet a Kúria másodfokú bíróságként bírálja el), másrészt a teljes eljárásban kivétel nélkül biztosítható lenne az igazolási kérelem elutasításával szembeni jogorvoslat lehetősége. Nem utolsó sorban pedig, alkotmányjogi szempontból is kikezdetlen szabályozás állna a jogszabályok egyik sarokkövének tekinthető eljárásjogi kódexünk jogintézményeinek sorában.

Az adóvégrehajtás során előterjesztett kérelmek tartalmi megítélése, avagy egy könnyű ügy nehézségei

I. Problémafelvetés

A minden közigazgatási eljárástípusra irányadó – már-már axiómának is tekinthető – elv alapján a kérelmet a tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik a kérelmező által használt elnevezéssel. Nincs ez másként az adóeljárás során sem [az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 46. § (1) bekezdése]. Figyelemmel arra, hogy az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 2. §-a értelmében e törvény eltérő rendelkezése hiányában az adóvégrehajtási eljárásban az Air. és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) szabályait kell alkalmazni, fenti követelmény érvényre juttatása az adóeljárás legvégső szakaszában sem mellőzhető. A 2018. január 1. napját megelőző jogszabályi környezetben¹ az adóvégrehajtás jogvédelmi struktúrája a végrehajtási kifogásra – egyes esetekben a fellebbezésre – korlátozódott, vagyis a szervezeten belüli felülvizsgálat lehetőségére alapozott. Ez egyszerre mind azt is jelentette, hogy az adóvégrehajtás folyamatában hozott döntések végső jogorvoslati fórumként nem a közigazgatás működésének jogszerűségét garantáló közigazgatási és munkaügyi bíróságok – a hatályos szabályozás szerint törvényszékek – játszottak szerepet. Fent jelzett napot követően már árnyaltabbá vált a helyzet; *az adóvégrehajtás rendszere a jogorvoslatok között szabályozza a közigazgatási perben is*. Ugyanakkor ez azzal jár, hogy az adóhatóság részéről egyes jogintézmények alkalmazása során megjelenő – általa értelemszerűen jogszerűnek tartott – gyakorlat a közigazgatási perben eljáró bírói fórumot fentiekben jelzett deficit – nevezetesen az ítélkezési tapasztalat hiánya – okán nem köti.

Tanulmányom célkeresztjében a Kúria Kfv.I.35.383/2020/5. számú végzése, a döntést megelőző közigazgatási per és az adóvégrehajtás áll. A végzés indokolásában deklarált ratio decidendi alapján „Az Avt. 24. § szerinti végrehajtási kifogásnak csak az a beadvány tekinthető, amely az adóhatóság, illetve az önálló bírósági végrehajtó foganatosított törvénysértő intézkedését, vagy intézkedésének elmulasztását támadja. Minden más, az adóhatóság végrehajtási eljárását érintő beadványt az Air. 46. § (1) bekezdés szabályát alkalmazva – tartalma szerint – az Avt. adott intézményének alkalmazását érintő kérelemként kell elbírálni {végzés, Indokolás [33]}.” Ebből kiolvashatóan úgy tűnhet, hogy a tárgyi ügy egy relatíve egyszerű megítélésű jogkérdésre korlátozódott; ellenben a közigazgatási perben – a hatékony jogorvoslat gyakorlásával összefüggésben – felmerült kérdések a témát a szűk anyagi- és eljárásjogi keresztmetszetből komolyabb – alapjogi – dimenzióba „tolták”. Alábbiakban a kérdéses ügy elemzésére kerül sor, különös figyelemmel az adóvégrehajtás egyes cselekményei önálló, vagy járulékos jellegének meghatározására, továbbá az adóvégrehajtásban igénybe vehető jogorvoslati eszközökre, amelyek hálót alkotva együttesen látják el feladatukat – az adós védelmét –, közvetetten a jogállami

¹ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régí Art.)

garanciák és alapjogok érvényre juttatását. Dolgozatom nem korlátozódik pusztán a jogeset ismertetésére; feltett szándékom annak megvilágítása, hogy egy mégoly rutinszerűnek tűnő ügyben is megjelenhetnek a peres felek részéről olyan érvek, amelyek a felülvizsgálattal érintett jogkérdést téves irányba orientálják, annak megítélését – akár ideiglenes, akár res iudicata jelleggel – érdemben is befolyásolhatják.

I. Néhány gondolat az adóvégrehajtásról

Az Avt. szabályrendszere kizárólag akkor töltheti be tényleges szerepét, amennyiben az adós és a végrehajtást kérő érdekeit egyaránt figyelembe veszi. Ezen dichotómiát az adóhatóság – mint hitelező és kvázi „végrehajtást kérő” – szemszögéből vizsgálva elsődlegesen arra kell koncentrálni, hogy az adó tartozás végrehajtása a központi költségvetési érdekek biztosítása célzatával kifejezetten kötelezettség, ezt az adóhátralék megfizetésének elmulasztása objektív következményként vonja maga után.² Magának a végrehajtási eljárásnak – mint a közigazgatási eljárás végső szakaszának – a fontosságát az Alkotmánybíróság is többször hangsúlyozta döntéseiben. Eszerint a jogerős bírósági, hatósági döntések tiszteletben tartása, az azokban foglaltak teljesítése – jogszerű állami kényszer árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alapértékekhez tartozik. Utóbbi pedig megköveteli, hogy a törvényekbe, a közigazgatási szervek által hozott döntések, illetőleg a jogerős bírósági ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalom szilárd legyen; ezért – a jobbiztonság alapelvéből fakadóan – követelmény a hatékony, eredményes és észszerű időn belüli végrehajtás. Ezzel összefüggésben a jogállamiság részét képezi az is, hogy a közhatalmi szervek rögzített jogszabályi keretek között, megismerhető, kiszámítható módon fejtsék ki tevékenységüket.³ A végrehajtási eljárást ennek okán – kifejezetten az adóvégrehajtásra vetítve – kettősség jellemzi; egyrészt védi a végrehajtást kérő – és azt lefolytató – adóhatóság érdekeit, másrészt a behajtási kényszerfolyamat adósi garanciáival az egyes végrehajtási cselekményeket is igyekszik ellenőrizhetővé tenni.⁴ A végrehajtásnak nem célja az adós ellehetetlenítése; ellenben hangsúlyozni kell, hogy „...kellő egyensúlyokat és garanciákat szükséges tartalmaznia ahhoz, hogy *mind az adós, mind a végrehajtást kezdeményező érdeke megfelelően érvényesülhessen*, illetőleg a téves vagy jogszabálysértő végrehajtási cselekmények megelőzhetőek, kiküszöbölhetőek és hatékonyan orvosolhatóak legyenek. *A megfelelő egyensúlyokat és garanciákat nélkülöző végrehajtási jog, amely egyúttal egyoldalúan előnyben részesíti egyik vagy másik fél érdekeit, ellentétben áll mind a tisztességes eljárás követelményével, mind a jogorvoslatához való joggal.*”⁵

A hitelezői érdekek védelme mellett⁶ tehát a jogalkotó figyelmet fordít az adós jogainak, valamint jogos érdekeinek védelmére is. 2018. január 1. napjától a szabályozási környezet annyiban speciális, hogy a régi szabályokat az Avt. mellett az Art. és az Air. váltotta fel; az elsődlegesen alkalmazandó Avt. ezen törvényekkel összhangban értelmezhető; ugyanakkor a

² Más megfogalmazásban az adóvégrehajtás nincs összefüggésben sem az adósi fizetési képességgel, sem a tartozás rendezése kapcsán fennálló esetleges szándékkal.

³ 46/1991. (IX.10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 212-213; 16/1992. (III.30.) AB határozat, ABH 1992, 101, 102; 1252/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2284.

⁴ Az adóhatóság pozíciója tehát az eljárásban speciális; egyrészt magát a behajtást végzi – e körben a közhatalmi jogkör gyakorlójaként mutatkozik –, másrészt viszont hitelezőként is fellép. Jóllehet a tanulmányban esetenként a behajtás és a végrehajtás terminológiáját felváltva használom, a pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy az adóvégrehajtás fogalmi rendszerében a kettő korántsem minősül szinonimnak. A behajtás az állami adóhatóság részéről külső megkeresésre végzett végrehajtást jelenti. A kettő közötti különbségről lásd Pataki János István: *A bírósági végrehajtás – behajtás ellentétpárról*. In Jogelméleti Szemle, 2014/2. szám 216-225. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2014_2.pdf (2021.11.05.) és Pataki János István: *Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről*. In Jogelméleti Szemle, 2013/1. szám 121-135. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2013_1.pdf (2021.12.10.).

⁵ 22/2013. (VII.19.) AB határozat, Indokolás [17].

⁶ Lásd Kapa Máttyás: *A hitelezők érdekeit védő új intézmények a bírósági végrehajtásban*. In Jakab András (szerk.): *Jogérvényesítés - Jogalkalmazás*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2002. és Kapa Máttyás: *Hitelezővédelem a bírósági végrehajtásban*. Institutiones Iuris. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006.

bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) rendelkezései sem mellőzhetőek⁷. A szabályozás tehát némiképp dekoncentrálttá vált, ami jogalkalmazás szempontjából – ebben a vonatkozásban – szerencsésnek nem tekinthető. Megítélésem szerint sokkal kedvezőbbnek mutatkozik a helyzet, ha a komplexitást azon aspektusból szemléljük, hogy a normákban megtalálható ügyféli jogosultságok hogyan állnak össze egésszé; miként alkotnak olyan szisztémát, amely az adóvégrehajtásban kellő ellensúlyt képez a legitim állami kényszerrel szemben. Az *eljárási alapelvek, a végrehajtási eljárás akadályok, az adóvégrehajtás jogorvoslati lehetőségei és a végrehajtói intézkedések foganatosítása alkalmával irányadó kogens – a végrehajtók eljárását megszorító – rendelkezések* érvényesülése együttesen, egymást kiegészítve biztosítja adós jogainak és jogos érdekeinek védelmét.

II.1. Eljárási alapelvek

Az adósi jogvédelem szabályai elsődlegesen a végrehajtási alapelvek⁸ soraiban jelentkeznek. Az Avt. 2. §-a értelmében – az Avt. eltérő rendelkezése hiányában – alkalmazandó Air. alapján 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 (Air. 2. §-a, a szakszerű és hatékony eljárás elve). Az eljárás egyik fontos tartalmi eleme tehát *a kényszercselekmények időbeli keretek közé szorítása*; egyrészt a költségvetési érdekek is ezt igénylik, másrészt elkerülendő, hogy az adós bizonytalan ideig álljon végrehajtás fenyegetettsége alatt. Harmadrészt – jóllehet az eljárásban az „adós mindent fizet” elve érvényesül⁹ – a jogalkotói kívánalmak közé tartozó *költségtakarékosságra irányultság* garantálja, hogy az eljárás költségei ne lépjék túl a behajtás szükséges mértékét és azok a hátralék összegével is arányban álljanak.

Az Avt. 6. §-a szerint a végrehajtási cselekmények közül *azokat kell foganatosítani, amelyekkel a leghatékonyabban érhető el a végrehajtás célja*, ugyanakkor *az adósra nézve – az arányosság elvének figyelembevételével – a legkisebb mértékű korlátozással jár*. E tekintetben jelentőséggel bír a fedezeti elv is. Mivel az adóssal szemben alkalmazott konkrét vagyoni hátrány a lefoglalható vagyontárgy(ak) értékétől és a behajtani kívánt követelés összegétől függ, ezeket szem előtt tartva szükséges az adóvégrehajtónak egy olyan értékkel kalkulálnia, mely valamennyi számításba vehető tényező és körülmény alapján előreláthatóan lehetővé teszi a követelés teljes megtérülését, egyúttal akadályozandó a „túlbiztosításból” adódó adósi jogsérelmet. A végrehajtás eredményes lefolytatása korántsem korlátozásmentes cél; ahhoz olyan cselekményt kell rendelni, mely az adós vagyoni viszonyait csak a szükséges mértékben érinti. Ezen korlátokkal az adóhatóság szabadon határozza meg a leghatékonyabbnak tűnő végrehajtási cselekményt, avagy dönthet több intézkedés együttes alkalmazásáról. Az Avt. ezért jelentőséget tulajdonít az *arányosság és fokozatosság elvének*¹⁰; a hatósági kényszer „kisebb” hátránytól haladjon „komolyabb” cselekmény irányába.¹¹

⁷ E törvény, valamint az Air. és az Art. eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban – e törvénnyel összhangban – a Vht. szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a Vht. 9. § alkalmazásának nincs helye (Avt. 3. §-a).

⁸ Az adóvégrehajtásban megjelenő alapelvek tartalmilag a bírósági végrehajtás alapelveivel is azonosságot mutatnak. Utóbbiakról lásd *Dr. Kormos Erzsébet: Alapelvek a bírósági végrehajtásban*. PhD értekezés, Miskolc 2002.

⁹ Az adós – jogszabályban meghatározottak szerint – köteles a végrehajtással kapcsolatban felmerült valamennyi költség, így a készkiadás, a költségminimum és jogszabályban meghatározottak szerint a végrehajtási költségátalány megfizetésére [Avt. 11. § (1) bekezdése].

¹⁰ Lásd dr. Szentmihályi-Molnár Gréta: *A fokozatosság és arányosság elve alkalmazásának gyakorlati problémái és a végrehajtás első lépései* <https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/1401-dr-szentmihalyi-molnar-greta-a-fokozatosság-es-aranyosság-elve-alkalmazásának-gyakorlati-problémái-es-a-vegrehajtás-első-lepcsője> (2021.12.10.).

¹¹ 539/D/2005. AB határozat, ABK 2008, május, 773, 776.; Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Pfv.I.20.212/1999. A végrehajtói intézkedések végső soron a tulajdonjogot korlátozzák, mely már alapjogi kérdésnek is tekinthető. Valamely korlátozás akkor feleltethető meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog, vagy alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése másképp nem érhető el – vagyis a korlátozás szükséges – és nem sérti az arányosság

II.2. Az adóvégrehajtás „megakasztása”

Az adóvégrehajtási eljárási akadályok – a végrehajtási eljárás felfüggesztése (Avt. 15. §-a), a végrehajtási eljárás szünetelése (Avt. 16-17. §-ai) és a végrehajtáshoz való jog elévülése (Avt. 19. §-a) – közös vonása, hogy a tartozás behajtásának valamely jogi megszorító rendelkezés képezi a gátját. A végrehajtás megindításának feltétele pozitív irányú megközelítésben egy végrehajtható okiraton¹² alapuló adóhátralék; negatív feltétele pedig a végrehajtási eljárási akadály(ok) hiánya. Az eljárási akadály(ok) fennállása esetén adós ellen végrehajtás nem indítható, a már folyamatban lévő eljárásban új kényszercselekmény nem foganatosítható.

A végrehajtási eljárás felfüggesztésének időtartama alatt az adótartozás végrehajtásához való jog nyugszik [Avt. 19. § (5) bekezdése], ugyanakkor nem érinti az adótartozás eredeti esedékességét; mindössze annyit jelent, hogy a felfüggesztést követően – legalábbis ideiglenes jelleggel – nem kell teljesíteni.¹³ A felfüggesztés feltétele az erre irányuló adósi kérelem, továbbá az adós igazolja azon méltányolható okot, amely indokolja a felfüggesztést.¹⁴ Az Avt. 15. § (3) bekezdéséből egyenesen következik, hogy az értékelendő és értékelhető körülmények jellege nyitott, a felfüggesztés nem automatikus; az adóhatóság mérlegelési jogkörben dönt a kérelem elbírálása során.

A végrehajtási eljárás szünetelésének joghatása, hogy a végrehajtáshoz való jog az Avt. 16. § (1) bekezdésének c), d) és e) pontja szerinti esetekben ugyancsak nyugszik. Az Avt. XII. fejezetének 53. pontja szerinti adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtásának szünetelésére szintén az Avt. 16. §-ának szabályai az irányadóak [Avt. 111. § (1) bekezdése]. A szünetelés hatálya a törvény erejénél fogva, alakszerű hatósági aktus nélkül áll be. A szünetelés alatt eszközölt végrehajtói intézkedések hatálytalanok, viszont az már nem érinti a kezdő időpontját megelőzően foganatosított végrehajtási cselekményeket.¹⁵

Az Avt. 19. § (1) bekezdése alapján a tartozás és a meghatározott cselekmény végrehajtásához való jog az esedékesség naptári évének az utolsó napjától számított 4 év elteltével évül el. Ha az adóhatóság végrehajtási cselekményt foganatosított, az elévülés 6 hónappal meghosszabbodik. Az elévülés 6 hónappal történő meghosszabbodása csak és kizárólag akkor alkalmazható, amennyiben az elévüléssel érintett kötelezettség kapcsán ténylegesen is végrehajtási kényszerintézkedésre került sor. Jogértelmezés keretei közé tartozik ellenben annak eldöntése, hogy mi minősül végrehajtási cselekménynek és ily módon a végrehajtáshoz való jog elévülésének a megszakítására alkalmas-e.¹⁶

Az eljárási akadályok körébe sorolható a végrehajtási jog korlátozása is. Mivel ezen jogintézmény kapcsán az Avt.-nek nincs külön szabálya, a Vht. rendelkezései az irányadóak. A Vht. 55. § (1) bekezdése olyképpen rendelkezik, hogy a végrehajtást foganatosító bíróság a végrehajtást köteles végzéssel megszüntetni, illetőleg korlátozni, ha a) ezt kívánta a végrehajtást kérő, és a megszüntetés, illetőleg korlátozás másnak a jogát nem sérti, b) külön törvény így rendelkezik. A törvény 56. § (1) bekezdése értelmében a végrehajtást elrendelő bíróság végzéssel megszünteti vagy korlátozza a végrehajtást, ha a) közokirat alapján megállapította, hogy a végrehajtandó határozatot jogerős határozat, illetve büntetőeljárásban a bíróság véglegessé vált

követelményét sem; az elérni kívánt célnak, valamint az okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. Utóbbi kapcsán a jogalkotó köteles a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, továbbá a korlátozás az alapjog lényegi tartalmát sem érintheti {7/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27; 3/2014. (I.21.) AB határozat, Indokolás [61]; 17/2015. (VI.5.) AB határozat, Indokolás [104]}. Lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.

¹² Avt. 29. § (1) bekezdése.

¹³ Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.I.35.603/2000.

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kpkf.I.29.281/1999.

¹⁵ Fővárosi Ítéltábla 12.Fpkf.44.067/2004.

¹⁶ Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Pfv.I.21.879/2003.; Kúria Pfv.I.21.171/2015.

határozata, valamint az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható határozata hatályon kívül helyezte, megváltoztatta, illetve a végrehajtandó határozat hatályát vesztette, vagy b) jogerős bírósági határozat alapján megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés vagy az annak alapjául szolgáló jogviszony egészben vagy részben érvényesen nem jött létre. A végrehajtás korlátozásának kritériumai tehát kötöttek, arra – főszabály szerint – hivatalból kerül sor. Ha az adós a végrehajtás korlátozása iránt él kérelemmel, az adóhatóságnak azt kell vizsgálnia, hogy az adós terjesztett-e elő olyan bizonyítékot, mely a törvényi feltételként támasztott körülmény fennálltát – lényegében a végrehajtás ex officio korlátozásának indokolt és szükséges voltát – hitelt érdemlően igazolja.¹⁷

III. A jogorvoslati joggal összefüggő alapvetések¹⁸

Mint az előzőekben utaltam arra, az adóvégrehajtásban az adós fegyvertára korántsem korlátozódik csak és kizárólag a végrehajtói intézkedésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslati eszközökre, ellenben annak meghatározó elemét képezik; így – dióhéjban – szükséges kitérni az adóvégrehajtás jogorvoslati rendszerének struktúrájára és alapjogi hátterére is.

Mindenekelőtt kijelenthető, hogy a törvényalkotó a jogosult arra, hogy valamely hatósági döntés elleni jogorvoslati formákat meghatározza, ennek kialakítása terén – mint arra az Alkotmánybíróság is már rámutatott – széles körű cselekvési autonómia illeti. Az *Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése* – mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti – ennek csupán a kereteit jelöli ki. Ezen alapjog immanens tartalma „pusztán” azt követeli meg, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóság – az adott szervezeten belüli magasabb fórum, vagy harmadik külső szerv – a sérelmezett döntést érdemben képes legyen felülvizsgálni, valamint jogsérelem megállapítása esetén azt a döntésre visszaható hatállyal orvosolni, vagyis *fogalmilag és szubsztanciálisan is tartalmazza a jogsérelem orvoslását*.¹⁹

Az Alkotmánybíróság ellenben egyrészt rámutatott arra, hogy *az alapjogi védelem „csak” a rendes jogorvoslatokra terjed ki; az Alaptörvény nem rögzít azzal kapcsolatosan többlet követelményt, hogy hány lépcsős jogvédelmi fórum biztosítja a jogorvoslatához való jog hatékony gyakorlását – vagyis ténylegesen hogyan épüljön fel a jogorvoslat rendszere –, ahogyan a rendkívüli jogorvoslat intézményét sem tesz kötelezővé*.²⁰ A taláros testület érvelésében „...Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből az a követelmény vezethető le alapjogként, hogy az alkotmányjogi értelemben vett érdemi adóhatósági döntéssel szemben *legalább egy rendes jogorvoslati lehetőség az adózók rendelkezésére álljon, amely* abban az értelemben *hatékony jogorvoslatot biztosít számukra*, hogy másik szervezeti egységhez vagy szervhez fordulhatnak, igénybevétele nem gátolja jogszabályi előírások és a jogorvoslatot elbíráló fórum megfelelő hatáskörrel (döntési lehetőségekkel)

¹⁷ Másként megfogalmazva a Vht. 55-56. §-ai az adós egészségügyi, szociális (gazdasági) körülményeire figyelemmel nem biztosítanak lehetőséget a végrehajtás korlátozására, annak értékelésére a végrehajtási eljárás felfüggesztése, valamint az Art. 198-201. §-ai szerinti fizetési kedvezményi eljárás keretei között van lehetőség. A végrehajtás korlátozására – az Air. 5. §-ában rögzített méltányos eljárás elvétől függetlenül – diszkrecionális jogkörben nincs mód; viszont ha a Vht. feltételei teljesülnek, az esetben a végrehajtás korlátozásának mellőzésére sincs lehetőség.

¹⁸ A jogorvoslati jog vonatkozásában lásd még Wiedemann János: *A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In Jogelméleti Szemle, 2019/1. szám 174-185. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2019_1.pdf (2021.12.20.); Turkovits István: *A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. szám 22-27. o. http://epa.oszk.hu/02200/02210/00005/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2012_02_022-027.pdf (2021.12.02.); Balázs Ágota: *Problémák a jogorvoslathoz való jog köréből*. In Jogi tanulmányok, 2014/1. szám 86-92. o. http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_086-092.pdf (2022.01.12.).

¹⁹ 5/1992. (I.30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; 22/1995. (III.31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109-110; 9/2013. (III.6.) AB határozat, Indokolás [27]-[28]; 3020/2018. (I.26.) AB határozat, Indokolás [37].

²⁰ 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691; 3120/2012. (VII.26.) AB határozat, Indokolás [22]-[23]; 3025/2016. (II.23.) AB határozat, Indokolás [24]; 3202/2017. (VII.21.) AB végzés, Indokolás [13]; 3098/2019. (V.17.) AB határozat, Indokolás [22]; 3309/2020. (VII.24.) AB határozat, Indokolás [13].

rendelkezik orvosolni a hatósági jogsértést. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését tehát kielégíti az a jogorvoslati rezsim, amely a jogorvoslati rendszerben legalább egy ponton az előbbieknek megfelelő jogorvoslati eszközt, fórumot és hatáskört intézményesít.²¹ A kérdéses jog tehát nem korlátlan és nem is korlátozhatatlan. Másrészt az Alkotmánybíróság nyomatékosította, hogy a jogorvoslat biztosításának elvárása „csak” az érdemi – ügydöntő – határozatokra vonatkozik; annak vizsgálata során pedig, hogy mely döntés minősül ilyennek, annak a személyre gyakorolt hatása, valamint tárgya releváns, másként megfogalmazva az adott döntés az érintett helyzetét és jogait lényegesen befolyásolta-e.²² Kijelenthető, hogy az egyes közigazgatási eljárástípusokban érvényesülő jogorvoslati forma mindig az eljárásra irányadó norma függvénye; ennek kapcsán pedig az is, hogy melyik jogorvoslati forma a rendes – illetve rendkívüli –, továbbá annak milyen fórumai vannak. Általánosságban a közigazgatási eljárásjogban a határozathoz – mint ügydöntő aktus – önálló jogorvoslati lehetőség kapcsolódik, a nem ügydöntő végzéshez csak járulékos jellegű jogorvoslat – mely a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzéssel szembeni fellebbezésben gyakorolható – tartozik. *A fejtegetést – a jogorvoslathoz való jog tartalmi elemeit – összefoglalva arra a következtetésre juthatunk, hogy a jogorvoslathoz való jog valamely érdemi döntés kapcsán – annak korrekciója iránti igénnyel – egy más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belül egy magasabb fórumhoz történő fordulás lehetősége.*²³

Az adóvégrehajtás szervezeten belüli és azon kívüli rendszere is ad lehetőséget a sérelmezett döntésekkel szemben a jogorvoslati jog gyakorlására, következésképpen az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében rögzített alapjog biztosítására vonatkozó kötelezettséget a szabályozás formailag kimeríti. Az Air., az Art., valamint az Avt. rendszere meghatározza az egyes döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatokat – avagy azok kizártságát – és az ezzel összefüggő eljárási szabályokat. A fellebbezésre jogosult az adóhatóság elsőfokú határozatával szemben – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – fellebbezhet [Air. 122. § (1) bekezdése]; ezen túlmenően pedig a határozathozatal megelőző eljárás során hozott végzés a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadható meg, kivéve, ha az önálló fellebbezést törvény megengedi [Air. 122. § (2) bekezdése].²⁴ Az adóvégrehajtás során *általánosnak tekinthető jogvédelmi eszköz a végrehajtási kifogás.* Az Avt. 24. § (1) bekezdése alapján a végrehajtási eljárás során az adóhatóság, illetve az önálló bírósági végrehajtó 36. § alapján foganatosított törvénysértő intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az adós, a behajtást kérő, a behajtást kérő hatóság, továbbá az, akinek a végrehajtás jogát vagy jogos érdekét sérti – a sérelmezett intézkedés vagy az intézkedés elmaradásának a tudomására jutásától számított 15 napon belül – a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál végrehajtási kifogást terjeszthet elő. Ehhez képest *speciális jogvédelmi eszköz a fellebbezés.* Az Avt. 28. § (1) bekezdése értelmében önálló fellebbezésnek van helye a) az adóhatóság végrehajtási eljárása során e törvény vagy a Vht. alapján hozott b) a végrehajtási kifogás előterjesztési határidejének elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító c) a végrehajtási kifogást visszautasító és d) a végrehajtási kifogást elbíráló végzés ellen. A törvényhely (2) bekezdése rögzíti, hogy az Art. vagy az Air. szabályainak alkalmazásával hozott végzések elleni fellebbezés tekintetében az Art., illetve az Air.

²¹ 3223/2018. (VII.2.) AB határozat, Indokolás [72].

²² 38/2006. (IX.20.) AB határozat, ABH 2006, 489, 491-492; 17/2015. (VI.5.) AB határozat, Indokolás [85]; 3239/2017. (X.10.) AB végzés, Indokolás [14].

²³ 3064/2014. (III.26.) AB határozat, Indokolás [15]; 3223/2018. (VII.2.) AB határozat, Indokolás [73]; 12/2019. (IV.8.) AB határozat, Indokolás [16]; 3220/2019. (X.11.) AB határozat, Indokolás [27].

²⁴ Önálló fellebbezésnek van helye az első fokon hozott a) az eljárást megszüntető b) a kérelmet visszautasító c) a bevallás, az adatbejelentés, a bejelentés, a fellebbezés vagy egyéb jogorvoslat határidejének elmulasztásával kapcsolatban benyújtott igazolási kérelmet elutasító d) az iratbetekintési jog korlátozását elrendelő e) az adózó ismételt ellenőrzésre irányuló kérelmet elutasító f) a biztosítási intézkedés, illetve az ideiglenes biztosítási intézkedés elrendeléséről szóló g) az eljárási bírságot kiszabó h) a többletköltségek megtérítésére kötelező i) az eljárási költség viselésével kapcsolatos, a költségmentességi kérelmet elutasító j) a kézbesítési kifogás tárgyában hozott elutasító k) az áru hatósági felügyelet alá vonását elrendelő l) a visszatartási jog gyakorlásáról rendelkező, valamint m) a hatósági átvezetésről rendelkező végzés ellen [Air. 122. § 3) bekezdése].

rendelkezéseit²⁵ kell alkalmazni. *Kivételes jogorvoslatnak számít a közigazgatási per indításának a lehetősége*; a NAV Fellebbviteli Igazgatósága – mint felettes szerv – által hozott döntéseknél a jogszabály utat enged a másodfokon hozott döntés bírósági felülvizsgálatára is. A közigazgatási per indításának lehetőségét az Air. 130. § (1) bekezdése, a kereset benyújtásának szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 29. § (1) bekezdése, 37-39. §-ai, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) elektronikus kapcsolattartásra irányadó 605-608. §-ai szabályozzák.

A hatékony jogorvoslattal szemben alapvető követelményként jelentkezik, hogy az érintett részéről az elbírálásáig ne kelljen tartani a támadott döntés végrehajthatóságától. Ezen elvárással – mely szerint az részét képezi-e a hatékony jogvédelemnek, vagy sem – a taláros testület is foglalkozott, ellenben már nem helyezkedett vitathatatlan álláspontra²⁶; az viszont kétségtelen, hogy a jogorvoslat a döntés végrehajtását megelőzően láthatja el a funkcióját, azt bizonyos esetekben a végrehajtás formálissá teheti.²⁷ Az adóvégrehajtás jogorvoslati formái ezen megközelítés mentén is izolálhatóak. Míg a végrehajtási kifogásnak – az árverés kitűzését követően benyújtott, az árverés kitűzésének jogszerűségét vitató, első alkalommal benyújtott végrehajtási kifogás kivételével – a további végrehajtási cselekményekre nincs halasztó hatálya [Avt. 27. §-a]; a végrehajtási eljárásban hozott végzéssel szembeni fellebbezés a döntés végrehajtására – törvény eltérő rendelkezése hiányában – már halasztó hatályt jelent [Air. 125. §-a].

Fenti jogelméleti bevezetést mindenképp szükségesnek tartottam a jogeset elemzését megelőzően, tekintettel arra, hogy a jogkérdés megközelítése a pozitív jogértelmezésen túlmutat, az egymással ellentétes jogi narratívák érvei között alapjogi elemek is szerepet kaptak.

IV. Az elsőfokú adóeljárás

Az elsőfokú adóhatóság a Pénzügyminisztérium – mint behajtást kérő – 2019. április 26. napján elektronikus úton előterjesztett behajtási megkeresése (EMEGKER) alapján végrehajtási eljárást folytatott felperes ellen 308.737.675 Ft EU Alapok visszafizetési kötelezettség vonatkozásában. A megkereséshez a behajtást kérő csatolta a felperesnek küldött, támogatási szerződéstől való elállásra vonatkozó nyilatkozatok másolatát.

A megkeresést követően az elsőfokú adóhatóság a 2019. április 29. napján kelt fizetési felhívásban tájékoztatta a felperest a megkeresésről, illetőleg arról is, hogy a behajtást kérővel való egyeztetésre és a követelés letéti számlára történő megfizetésére 2019. május 20. napjáig van lehetősége. A felperes 2019. május 13. napján „megkeresés” tárgyú beadvánnyal élt a megyei igazgatóságnál. Eszerint olyan jogerős döntést, amely alapján vele szemben kényszereljárást lehetne foganatosítani, nem kapott; végrehajtható okirat nem áll rendelkezésre, ezért kérte a fizetési felhívás visszavonását.

Az elsőfokú adóhatóság – mivel felperes a tartozás jogalapját is vitatta – intézkedett a beadvány másolatban való továbbításáról a behajtást kérő felé. Utóbbi intézkedésről – és az eljárás behajtást kérő válaszáig történő szüneteléséről – a felperes a megyei igazgatóság részéről a 2019. május 15. napján kelt levélben értesült. A behajtást kérő a megyei igazgatóság felé 2019. május 22. napján küldött válaszlevelében az EMEGKER-ben foglaltakat fenntartotta és a követelés adók módjára történő beszedését kérte. A Pénzügyminisztérium válaszáról az elsőfokú adóhatóság a felperest 2019. május 23. napján tájékoztatta; egyszersmind felhívta a felperes figyelmét, hogy a felhívásban megjelölt határidő eredménytelen eltelte után a végrehajtást megindítja.

²⁵ Air. 121-127. §-ai.

²⁶ 953/B/1993. AB határozat, ABH, 1996, 432, 434-435.

²⁷ 71/2002. (XII.17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 426-427; 39/2007. (VI.20.) AB határozat, ABH 2007, 464.

Mivel a fizetési felhívásban biztosított határidő eredménytelen maradt, a megyei igazgatóság 2019. május 28. napján tájékoztatta felperest arról, hogy az adószámláján nyilvántartott túlfizetéséből 675.000 Ft-ot a tartozásra átvezetett, majd hatósági átutalási megbízást bocsátott ki a felperesi bankszámla terhére, mely 181.212 Ft térülést eredményezett.

A felperes 2019. május 29. napján ismét beadványt terjesztett elő az elsőfokú adóhatóságnál, melyben a végrehajtás megszüntetését kérelmezte. Jogi érvelése szerint – annak fenntartása mellett, hogy végrehajtható okirat nem állt rendelkezésre – az Avt. 1. § (3) bekezdésének értelmezésében a jogszabály hatálya csak azon tartozások végrehajtására terjed ki, amelyeknek adók módjára való behajtását törvény rendeli el. Felperes utalt arra, hogy a visszafizetendő támogatás adóhatóság általi behajtását alacsonyabb szinten álló jogi norma – a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) – szabályozza, így arra az Avt. nem alkalmazható.

A beadványt az elsőfokú adóhatóság a 2019. június 20. napján kelt levélhez csatolva továbbította a behajtást kérőnek. A Pénzügyminisztérium 2019. június 21. napján akként nyilatkozott, hogy a behajtást továbbra is kéri; erre tekintettel az elsőfokú adóhatóság a végrehajtás megszüntetésére irányuló felperesi kérelmet a 2019. június 27. napján kelt végzéssel elutasította.

V. A jogorvoslati eljárás

Felperes a végzéssel szemben 2019. július 10. napján fellebbezéssel élt, melyben – az általa előadottakat megismételve – hangsúlyozta, hogy ellene végrehajtás nem folytatható. Az elsőfokú végzésben hivatkozott, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) rendelkezései irrelevánsak; álláspontja szerint a jogszabályt az elsőfokú adóhatóság a döntésében azért jelölte meg, hogy „áthidalja” eljárásának akadályát, mely szerint csak akkor lehet az adók módjára történő behajtást alkalmazni, ha azt törvény rendeli el.²⁸ Felperes utalt arra, hogy bár az Avt. 18. §-a nem rögzíti, általános jogelv, hogy a hatóság az eljárást megszünteti, ha a hatásköre hiányát az eljárás megindítását követően észleli. Mindez azt jelenti, hogy az elsőfokú adóhatóság által foganatosított valamennyi cselekmény jogszabálysértő. Erre tekintettel felperes kérte a végzés felülvizsgálatát és a végrehajtás megszüntetését.

Az alperesi adóhatóság a fellebbezéssel támadott elsőfokú döntést a 2019. augusztus 26. napján kelt végzésével helybenhagyta, az indokolásában utalva arra, hogy a Pénzügyminisztérium behajtási megkeresése felperessel szemben támogatási szerződésektől történő elállásokból eredő követelések behajtására irányul. A behajtást kérő nyilatkozata szerint – ahogy felperes álláspontjával ellentétben a vonatkozó jogszabályi környezet [Áht. 1. § 14. pontja, 53/A. §-ának (1)-(3) bekezdései, Avt. 1. § (3) bekezdése, illetve a Korm. rendelet 102. § (1) bekezdése] rögzíti – a felperes által megvalósítani vállalt projekt támogatásának pénzügyi háttere európai uniós és állami forrás, ezért az költségvetési támogatásnak, az ebből eredő kötelezettség adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül. A megkeresés az Avt. 106. § (4) bekezdésében szabályozott

²⁸ Ezt felperes azzal látta igazoltnak, hogy az Áht. 53/A. § (1)-(2) bekezdései a költségvetési támogatások tekintetében a támogatási szerződésekkel kapcsolatban a támogatás visszavonásának, a támogatási szerződéstől való elállásnak, a felmondásnak és a módosításnak az eseteit rendezik. A jogszabályhely (3) bekezdése a nemteljesítéssel kapcsolatos jogkövetkezményeket érinti. Ha a (3) bekezdés a támogatási szerződés nemteljesítésének az esetét szabályozza, akkor az Áht. rendelkezéseit nem lehet alkalmazni, ugyanis a behajtást kérő a szerződéstől való elállásra hivatkozik, aminek esetén az Áht. nem teszi lehetővé az adók módjára történő behajtást. Ez esetben az adóhatóságnak hivatalból vizsgálnia kellett volna, hogy a megkeresés által küldött irat megfelel-e a jogszabályoknak (alakilag helyes-e, avagy sem). Ha a (3) bekezdés a visszafizetés nemteljesítésére vonatkozik, akkor az elsőfokú adóhatóság eljárása azért ütközik jogszabályba, mert a jogszabályszöveg a biztosíték érvényesítésével történő visszafizetési kötelezettséget taglalja.

feltételeknek²⁹ is megfelelt. Az elsőfokú adóhatóság általi vizsgálati kötelezettség egyebekre nem terjedt ki, ahogy nem releváns azon felperesi érvelés sem, hogy az ügyben esetlegesen biztosíték érvényesítésére nem került sor.

Az alperes jóllehet nem vitatta felperes azon érvelését, mely szerint az adóhatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja [Air. 26. §-a], ugyanakkor arra is utalt, hogy – azon túlmenően, hogy a jogszabályhelyek alapján az elsőfokú adóhatóság hatásköre megállapítható – a megyei igazgatóság a felperesi beadványokat a behajtást kérőnek is továbbította. A Pénzügyminisztérium a 2019. május 22. napján és a 2019. június 21. napján érkezett válaszaiban is olyképpen nyilatkozott, hogy a behajtási kérelmét változatlanul fenntartja; megjelölte azon jogi környezetet is, mely az adók módjára történő behajtására alapot ad.

Az Avt. 18. §-ának (1) bekezdése értelmében meg kell szüntetni a végrehajtási eljárást, ha a) az adós a tartozását maradéktalanul megfizette b) a tartozást az adóhatóság teljes egészében behajtotta c) a tartozást az adóhatóság teljes egészében elengedte d) a tartozások végrehajtásához való jog a rá vonatkozó szabályok szerint elévült e) valamennyi adótartozás vonatkozásában a végrehajtáshoz való jog megszüntetésére került sor f) a végrehajtható okirat visszavonásra vagy megsemmisítésre került g) megkeresésre folytatott végrehajtás esetén a behajtást kérő, illetve a behajtást kérő hatóság ezt kérte h) az adós meghal, vagy i) törvény így rendelkezik. Az adók módjára behajtandó köztartozásoknál kiegészítő szabály az Avt. 111. § (2) bekezdése, melynek rendelkezése értelmében a behajtást kérő kezdeményezésére az adóhatóság a végrehajtási eljárást – a fennálló végrehajtási költségek kiegyenlítése esetén – megszünteti. Mivel a végrehajtás megszüntetésének az Avt. 18. §-ában szabályozott egyik feltétele sem teljesedett, annak nem volt helye. A 2018. január 1. napján hatályba lépett Avt. 18. §-ához fűzött indokolás rögzíti, hogy a végrehajtás megszüntetése eseteinek felsorolásával a jogalkotó régi hiányosságot szándékozott pótolni. Ez pedig – figyelemmel a joghely szerkezeti pontokra tagolására – azt jelenti, hogy a végrehajtás megszüntetésének esetköreit az Avt. kogens jelleggel határozza meg; a tételes kör jogértelmezéssel nem bővíthető, az nem is szűkíthető. A Pénzügyminisztérium a végrehajtás megszüntetését az Avt. 111. § (2) bekezdésére alapítva nem kérte – felperes beadványaira az eljárás folytatását célzó nyilatkozatot tett –, a felperesi kérelemnek megfelelő döntés meghozatalára ezért ezen jogszabályi kikötés hiányában sem volt lehetőség.

VI. A közigazgatási per

VI.1. A felperesi kereset és az alperes védekezése

Felperes az alperesi végzéssel szemben keresetet terjesztett elő, melyben annak felülvizsgálatát és a végrehajtás során foganatosított valamennyi cselekmény megsemmisítését kérte, lényegében a fellebbezésében foglalt – és az eljárástörténetben részletezett – indokok alapján. Okfejtése szerint az adóhatóság minden tevékenysége hatósági intézkedésnek (cselekménynek) minősül, ezért azokkal szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye³⁰. Felperes továbbra is hangsúlyozta, hogy

²⁹ Hivatkozott jogszabályhely értelmében a behajtási megkeresésben fel kell tüntetni: a) a behajtást kérő azonosításához szükséges adatokat, valamint a behajtást kérő pénzforgalmi számlaszámát b) a fizetésre kötelezett nevét és adóazonosító számát, adóazonosító szám hiányában a természetes személy természetes személyazonosító adatait és lakcímét, illetve a bíróság által nyilvántartandó jogi személy nyilvántartási számát és székhelyét c) a tartozás jogcímét d) a fizetési kötelezettséget elrendelő döntés számát, jogerőre emelkedésének napját, nem döntésen alapuló fizetési kötelezettséget meghatározó jogszabályhelyet e) a teljesítési határidőt f) a tartozás összegét és esetleges járulékait és g) annak a jogszabályhelynek pontos megjelölését, amely az adók módjára való behajtást lehetővé teszi.

³⁰ A Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

az ügyben nincs olyan végrehajtható okirat, amely az alperesi eljárást igazolná, ahogy az adóhatóság a 2019. május 23. napján küldött iratában sem jelölt meg olyan jogszabályt, amelyből következtetni lehetne a végrehajtás jogszerűségére.

Az alperesi adóhatóság a védiratában a kereset elutasítását indítványozta. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási perben a bírósági felülvizsgálat nem minden végrehajtói intézkedés törvényességének kontrolljára terjed ki; felperes a keresetben vitatott végrehajtási cselekmények vonatkozásában rendelkezésre álló jogvédelmi lehetőségeit nem merítette ki. A törvény értelmezése nem jelentheti azt, hogy az ügyfél a közigazgatási eljárásban igénybe venni elmulasztott jogorvoslatnak bírósági úton szerezzen érvényt, különösen nem akkor, amennyiben a vélt jogsérelem kiküszöbölésére az adóvégrehajtás folyamatában is adekvát jogorvoslati eszköz állt rendelkezésre. Az Avt. mögöttes jogszabályaként alkalmazandó Air. 130. § (1) bekezdése szerint az adózó – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen indíthat közigazgatási pert. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták. Az a körülmény, hogy a felperes a keresetben a végrehajtási cselekményeket is vitatja, nem jelentheti, hogy a kifogásai utat nyitnának a vélt jogsértések bíróság útján történő reparálására.

VI.2. Az elsőfokú ítélet

A Miskolci Törvényszék a 4.K.700.135/2020/4. számú ítéletével az alperes másodfokú végzését – az elsőfokú végzésre is kiterjedően – megsemmisítette.

Az elsőfokú bíróság arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy – függetlenül azon tényről, miszerint felperes által a követelés összege, vagy jogalapja vitatott – az adóhatóság a behajtásra hatáskörrel rendelkezett, ezért helytállóan döntött, amikor az Avt. 106. § (4) bekezdésének vizsgálatát követően az eljárást a felperessel szemben megindította. Felperes egyéb eljárásjogi kifogásai tekintetében az ítélet arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény, valamint a Kp. rendelkezései alapján a hatékony jogorvoslatához való jogot a közigazgatási perben biztosítani kell. A közigazgatási hatósági eljárások sajátossága, hogy amennyiben az egyes hatósági cselekmények önálló jogorvoslattal nem támadhatóak, azonban a végső döntés részét képezik, úgy – jogorvoslati lehetőség hiányában – az eljárás formálissá válna; erre tekintettel az elsőfokú bíróság szerint – figyelemmel az adóvégrehajtás során foganatosított cselekmények egységére – a közigazgatási per során is valamennyi végrehajtási cselekmény jogszerűsége vizsgálható volt. Tévedett az adóhatóság, amikor felperes 2019. május 13. napi beadványát nem az Avt. 24. §-a szerinti végrehajtási kifogásként kezelte. A végrehajtás megszüntetése tárgyában hozott első- és másodfokú végzés és az ezeket a megelőző eljárási cselekmények jogszabálysértőek voltak, melyet a teljes körű felülvizsgálat miatt a másodfokú eljárás során a felettes adóhatóságnak észlelnie kellett volna. Az ítélet indokolásában az elsőfokú bíróság arra utasította az elsőfokú adóhatóságot, hogy a 2019. május 13. napi felperesi beadványt végrehajtási kifogásként kell értékelnie; a felettes adóhatóság általi elbírálást követően kerülhet olyan helyzetbe, hogy vizsgálja, hogy a megkeresés a törvényi feltételeknek megfelelt-e; csak ezután dönthet a behajtásról, vagy a megkeresés Avt. 106. § (6) bekezdése szerinti pontosításáról.

VII. A Kúria előtti felülvizsgálati eljárás

VII.1. Az alperesi felülvizsgálati kérelem

Az alperes a felülvizsgálati kérelmében az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára kötelezését kérte. Álláspontja szerint az ítélet sérti a Kp. 4. § (1)-(2) bekezdéseit, (3) bekezdésének a) pontját, (4) bekezdésének b) pontját, 48. § (1) bekezdésének e) pontját, 85. § (1)-(2) bekezdéseit, a Pp. 346. § (3)-(5) bekezdéseit, az Avt. 18. §-

át, 24. § (1)-(2) bekezdéseit, 29. § (1) bekezdését, 30. § (1) bekezdését, 111. § (2) bekezdését, az Air. 44. § (1) bekezdését, 46. § (1) bekezdését, mindezekben túlmenően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének téves magyarázatán alapul. Az elsőfokú bíróság megsértette a kereseti kérelemhez kötöttség elvét³¹ is; azon túlterjeszkedett és jogellenesen minősítette a felperes 2019. május 13. napi beadványát végrehajtási kifogásnak. A kereseti kérelmek „pusztán” a végrehajtási cselekmények megsemmisítését célozták; ellenben az elsőfokú bíróság az okfejtését az Avt. végrehajtási kifogás jogintézményével összefüggő szabályaira annak ellenére alapította, hogy a felperes arra sem a keresetében, sem a közigazgatási per során nem hivatkozott. Az ítélet indokolásából ki kell(ene) derülnie, hogy milyen indokok miatt minősül jogszabálysértőnek a közigazgatási döntés és milyen körülmények teszik szükségessé az új eljárás lefolytatását; ellenben az ítéletből kiolvashatóan az elsőfokú bíróság az első- és másodfokú végzésben foglaltakat nem is vizsgálta, indokolása az adóhatósági végzésekben foglalt jogszabályokhoz még indirekt módon sem kapcsolható.

Az alperes szerint az elsőfokú bíróság az ügyben eldöntendő jogkérdést, ezzel összefüggésben a jogszabályi rendelkezések egyes részeit tévesen értelmezte. Az ítélet rendelkező része kizárólag az alperesi végzés elsőfokú végzésre is kiterjedő megsemmisítéséről rendelkezik, ugyanakkor az ítéleti indokolás az elsőfokú végzés kiadmányozását megelőző eljárási cselekmények jogszabálysértő voltának kérdésében is állást foglalt, mint ahogyan az adóhatóságot konkrét eljárási cselekmény megtételére is utasította. Mivel az elsőfokú bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a közigazgatási per tárgya nem csak és kizárólag a végrehajtás megszüntetésére irányuló felperesi kérelmet elutasító alperesi döntés, hanem a felperes által megjelölt cselekmények is a felülvizsgálat körébe vonhatóak, az ítélet szintén jogszabálysértő. A közigazgatási per tárgya ugyanis a másodfokú végzés, nem pedig a kényszereljárás összes eljárási cselekménye jogszerűségének kontrollja volt. Az elsőfokú bíróságnak abban – és csakis abban – kellett (volna) döntenie, hogy a végrehajtás megszüntetésére irányuló felperesi kérelem elutasítására a közigazgatási eljárásban jogszerűen került-e sor.

Az alperesi érvelés szerint az adóvégrehajtás során igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket az Avt. rögzíti. Az Avt. 24. § (1) bekezdése szerinti végrehajtási kifogás a jogszabálysértő, vagy annak vélt végrehajtási cselekmények (mulasztások) kapcsán bekövetkező joghátrányt hivatott orvosolni, az Avt. szerinti ügyekben eljáró adóhatóság a kifogásban azonosított végrehajtói intézkedést (mulasztást) vizsgálja. Ez pedig – az elsőfokú ítélet okfejtésével ellentétben – azt is jelenti, hogy függetlenül attól, hogy azokra a végrehajtás speciális jellege folytán egyazon eljáráson belül kerül sor, a foganatosított cselekmények egymással egységet nem képeznek. Ha a 2019. május 13. napi beadvány végrehajtási kifogás lett volna, annak bírósági felülvizsgálata kizárólag abban az esetben történhetett volna meg, amennyiben felperes a közigazgatás jogorvoslati fórumrendszerét végigjárja és végrehajtási kifogását a felettes szerv elbírálja.³²

³¹ A Kp. 85. § (1) bekezdése értelmében a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja. Ezen jogszabályhely (2) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. A joggyakorlat (Kúria Kfv.I.35.789/2013., Kfv.III.37.192/2017., Kfv.I.35.086/2020.) konzekvens abban, hogy a közigazgatási peres eljárás kereteit egyrésztől a kereseti kérelemhez, másrésztől a támadott döntéshez kötöttség határozzák meg. A bíróság – a hivatalból észlelendő semmisségi okokat kivéve – kizárólag a kereset szerinti jogszabálysértésről dönthet. Ha a bíróság a keresetben megjelölt jogszabálysértést nem tartja megállapíthatónak, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogsérelemre a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezését (vagy annak megváltoztatását) már nem alapíthatja. Ezt meghaladóan az alperesi döntéshez kötöttség szerint a bíróság nem minősítheti az alperes döntését jogszerűnek olyan indokra hivatkozással sem, amelyet maga a támadott döntés nem tartalmaz.

³² A végrehajtási kifogás tekintetében a felettes szerv – NAV Fellebbviteli Igazgatósága – által felülvizsgált döntéssel szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 6. § (1) bekezdése és 12. § (1) bekezdése szerint a NAV vezetőjéhez (a Pénzügyminisztérium Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezető államtitkára) van lehetőség fellebbezni, a felülvizsgált döntés ellen az érintett keresetet terjeszthet elő; következésképpen a döntések kontrolljának végső fóruma a bíróság marad.

Az alperes a fizetési felhívás vonatkozásában hivatkozott az Avt. 30. § (1) bekezdésére is, mely szerint az nem minősül végrehajtási cselekménynek – a végrehajtás az első végrehajtási cselekmény foganatosításával indul –, vagyis azzal szemben végrehajtási kifogás sem nyújtható be. A Kp. 4. § (4) bekezdésének b) pontja értelmében a fizetési felhívás járulékos közigazgatási cselekménynek minősül. Az elsőfokú bíróság azon álláspontja, hogy a 2019. május 13. napi felperesi beadvány végrehajtási kifogásként történő kezelése esetén a felperes nem került volna „kényszerhelyzetbe”, hogy jogérvényesítés céljából a végrehajtás megszüntetésére irányuló kérelmét előterjessze, az Avt. 27. §-ában foglaltaknak is ellentmond; a beadvány végrehajtási kifogáskénti minősítése a további cselekményekre nem bírt volna halasztó hatállyal. Az elsőfokú bíróság a végrehajtás megszüntetése tárgyában hozott, a bíróság által megsemmisített elsőfokú végzés alapjául szolgáló 2019. május 29. napján benyújtott felperesi beadványról pedig már egyáltalán nem is rendelkezett, mely mulasztás – jogellenesen – azt eredményezi, hogy ezen beadvány tárgyában az adóhatóságnak nem áll fenn az eljárási kötelezettsége. Az ítélet maga utal arra, hogy a hatásköri szabályokra figyelemmel tárgyi ügyben az adóhatóságot eljárási kötelezettség terhelte, ellenben az új eljárásra adott iránymutatás szerint a 2019. május 13. napján előterjesztett – az elsőfokú bíróság által végrehajtási kifogásnak minősített – felperesi beadvány elbírálását követően dönthet az elsőfokú adóhatóság a behajtás folytatásáról, avagy a megkeresés pontosításáról. Ezért az ítélet e körben is ellentmondásos; az új eljárásra adott szempontrendszer nem felel meg a követelménynek, miszerint pontosnak, érhetőnek, a rendelkező résszel összhangban állónak kell lennie. Az elsőfokú bíróság egy olyan intézkedéssel szembeni jogorvoslati eljárás lefolytatására utasította az adóhatóságot, amellyel kapcsolatban a törvény zárja ki a végrehajtási kifogás benyújtásának a lehetőségét olyképp, hogy a fizetési felhívást a végrehajtás megindítását megelőző cselekményként határozza meg.

VII.2. A Kúria döntése

A Kúria az alperesi adóhatóság felülvizsgálati kérelmét alaposnak ítélte; a Miskolci Törvényszék 4.K.700.135/2020/4. számú ítéletét a Kfv.I.35.383/2020/5. számú végzéssel hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

A Kúria utalt arra, hogy az Avt. 1. § (3) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság helyesen rögzítette, hogy az adóhatóság az eljárásra rendelkezett hatáskörrel, ellenben már téves következtetésre jutott akkor, amikor azzal összefüggésben, hogy a felperes az adóhatóság másodfokú végzése elleni keresetben vitathatja-e a végrehajtás során hozott – és fellebbezéssel nem támadható – adóhatósági intézkedéseket, a Kp. – egyébiránt általa meg nem jelölt – rendelkezéseire hivatkozva úgy érvelt, hogy a jogorvoslatot a felperes számára a perben biztosítani kell. A legfőbb bírói fórum e körben osztotta a felülvizsgálati kérelem álláspontját, miszerint az adóvégrehajtásban a jogorvoslati jog érvényesülését az Avt. szabályozza, ezen törvény 1. § (3) bekezdéséből következően a jogági szabályok prioritást élveznek a Kp. rendelkezéseihez képest. A Kp. 4. § (3)-(4) bekezdéseinek helyes értelmezésében az adott cselekmény járulékos jellegét annak függvényében kell vizsgálni, hogy az ügy végleges rendezését szolgálja-e, mércéje minden esetben a vonatkozó jogszabályok – a felülvizsgált ügyben az adójogszabályok – alapján határozandó meg. *A végrehajtás alkalmával mindig azonosítható a közigazgatási jogviszony alanyai közötti kapcsolatot érdemben érintő cél: az a rendezetlen és nem megfelelő jogi helyzet kényszer útján történő helyreállítása.*

A végrehajtás komplexitását értékelve a Kúria korábbi döntésében³³ már megállapította, hogy a végrehajtási kérelemről való döntés nem tekinthető járulékos cselekménynek. *Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtás összetett*, ahol a végrehajtás céljának megvalósulását számtalan – az Avt., az Air., az Art. és Vht. szerinti – eljárási eszköz biztosítja, a bírósági felülvizsgálatra – az Avt. 28. § (1) bekezdése okán – csak az Air. 130. § (1) bekezdése szerint

³³ Kúria Kfv.II.37.059/2020.

nyílik mód. *A Kp. 4. § (4) bekezdésének b) pontja szerinti járulékos közigazgatási cselekmény esetén a Kp. általánosan kizárja az önálló és azonnali bírói utat, ettől az adott közigazgatási ágazatra vonatkozó törvény eltérhet. Tárgyi ügyben az Avt. (a Kp.-hez képest speciális ágazati norma) alapján megállapítható, hogy egyrészt az alperesi döntéssel szemben közigazgatási per kezdeményezhető; másrészt az alperesi döntés a felperesi kérelem elbírálását célzó, nem járulékos közigazgatási cselekmény; harmadrészt ezen ágazati rendelkezések – vagyis az Avt. előírásai – nem biztosítanak önálló bírósági utat a járulékosnak tekinthető közigazgatási cselekmények kapcsán. Az elsőfokú bíróság ezzel szemben álló álláspontja jogszabálysértő.*

A Kúria állást foglalt az adóvégrehajtás jogvédelmi eszközeinek jellemzői kapcsán is. Utalt arra, hogy az Avt. 24. § (1) bekezdése szerint a végrehajtási eljárás során az adóhatóság, illetve az önálló bírósági végrehajtó 36. §-a alapján foganatosított törvénysértő intézkedése, vagy intézkedésének elmulasztása ellen az adós, a behajtást kérő, a behajtást kérő hatóság, illetve az, akinek a végrehajtási jogát vagy jogos érdekét sérti – a sérelmezett intézkedéstől vagy annak elmaradásától számított 15 napon belül³⁴ – a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál *végrehajtási kifogást* terjeszthet elő. Helytállóan hivatkozott a felülvizsgálati kérelem arra, hogy a végrehajtás eljárási cselekményei egymással nem képeznek egységet. Az adóvégrehajtás során igénybe vehető speciális jogorvoslati eszköz az Avt. 28. § (1) bekezdése szerinti fellebbezés. *Az adóvégrehajtásban ellenben más beadványok is eredményeznek a hatóság számára döntéshozatali kötelezettséget; azt, hogy egy beadványt végrehajtási kifogásnak vagy pedig egyéb kérelemnek kell-e tekinteni, az Avt. szabályainak alkalmazásával kell megítélni.*

A Kúria rögzítette, hogy jóllehet az Avt. nem határozza meg a végrehajtási kifogással támadható intézkedés fogalmát, azt a végrehajtás céljából mégis le lehet vezetni; ezt pedig az Avt. 1. §-ához kapcsolódó jogszabályi indokolás határozza meg. Ennek figyelembevételével – és alkalmazva az Alaptörvény jogorvoslatra vonatkozó XXVIII. cikkét – a Kúria a végrehajtási kifogással támadható intézkedések körébe tartozónak azon cselekményeket tekinti, amelyek megvalósulása előmozdítja a jogi helyzet helyreállítását, vagyis a hitelezőt illető eredmény elérését (intézkedésnek minősülő cselekmény hiányában valamilyen intézkedés elmulasztása támadható). *Az adós azon beadványait, melyek nem a hitelezőt illető eredmény eléréséhez szükséges cselekményeket, hanem a végrehajtást – mint az eljárást – érintik, a tartalmuk szerinti kérelemként (végrehajtási eljárás felfüggesztése, megszüntetése, megszüntetésének megállapítása, fizetési kedvezmény iránti kérelem)³⁵ kell kezelni.*

A Kúria az alperes fizetési felhívás³⁶ kapcsán képviselt álláspontjával is azonosult. A közigazgatási per tárgyát képező alperesi végzés a felperes 2019. május 13. napján előterjesztett beadványát bírálta el, amelyet felperes a 2019. április 29. napján küldött fizetési felhívás eredményeként nyújtott be. A beadványban felperes azt sérelmezte, hogy nem kapott olyan jogerős döntést, amely alapján ellene végrehajtásnak lenne helye, az ügyben végrehajtható okirat nem állt rendelkezésre, ezért a fizetési felhívás visszavonását kérte. Ebből megállapíthatóan a beadvány nem a hitelezőt illető eredmény eléréséhez szükséges cselekményeket, hanem az egész eljárást érinti; ezért azt nem végrehajtási kifogásként, hanem a tartalma szerinti végrehajtás megszüntetése iránti kérelemként kellett elbírálni. Jogszabálysértő az elsőfokú bíróság ítéletének megállapítása, hogy felperes 2019. május 13. napján kelt beadványa a tartalma alapján végrehajtási kifogás volt.

³⁴ A felülvizsgálattal érintett, 2019.01.01.-2020.12.31. közötti időszakban hatályos Avt. 24. § (1) bekezdése értelmében a végrehajtási kifogás előterjesztésére nyitva álló határidő a sérelmezett intézkedéstől vagy annak elmaradásától számított 15 nap volt.

³⁵ Kúria Kfv.I.35.226/2020.

³⁶ Az adóhatóság a tartozás megfizetésére az adóst felhívhatja, eredménytelen felhívás esetén, továbbá, ha a felhívás alkalmazása a körülmények alapján célszerűtlen, a végrehajtást megindítja [Avt. 30. § (1) bekezdése]. A végrehajtási eljárás az első végrehajtási cselekmény foganatosításával indul [Avt. 31. § (1) bekezdése]. A fizetési felhívás lényege tehát az, hogy az adóhatóság elkerülje az adósra nézve költségesebb végrehajtás megindítását. Ez azt is jelenti, hogy a jogszabály által biztosított ezen irányú eljárási cselekményt kizárólag a végrehajtás keretein kívül lehet – egyszersmind kell – értékelni; a fizetési felhívás a Kp. 4. § (4) bekezdésének b) pontja alapján járulékos cselekménynek minősül.

A Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Az új eljárásra adott szempontok alapján az elsőfokú bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a felperes végrehajtás megszüntetésére irányuló kérelmének adóhatósági elutasítására jogszerűen került-e sor.³⁷

VIII. A kúriai végzéshez tett észrevételek

VIII.1. A felülvizsgálati kérelem befogadhatósága

Elsődlegesen hangsúlyozom, hogy mindenképpen üdvözlendő a Kúria döntése a tekintetben, hogy *a felülvizsgálati kérelem befogadására egy relatíve „elhanyagolt” jogterületen – adóvégrehajtással összefüggő ügykörben – került sor.* A Kp. 118. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha a) az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata aa) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása ab) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége ac) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége ad) a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés, illetve b) a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.

Az alperes a rendkívüli jogorvoslati kérelem befogadását több indokra is alapította. Egyrészt a Kp. 118. § (1) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerinti befogadás indokaként hangsúlyozta, hogy a joggyakorlat egységének és továbbfejlesztésének biztosítása érdekében szükség van a Kúria általi felülvizsgálatra, mivel az adott kérdést illetően még nincs kialakult jogértelmezés. A jogalkalmazás egységessége azzal biztosítható, ha a Kúria az egyedi ügyben hozott döntésével maga alakítja azt. Az alperesi érvelés itt abban jelentkezett, hogy az elsőfokú ítélet a támadott másodfokú végzéstől a végrehajtás megkezdésének időpontját és a jogorvoslat módját illetően lényegesen eltérő jogi álláspontja olyan megválaszolást igénylő kérdésnek minősül, amely tekintetében a Kúria megítélése mind az elsőfokú ítélezési, mind az adóhatósági – külső megkeresésre induló – végrehajtás során folytatott gyakorlatra kihatással bír(hat).

A Kp. 118. § (1) bekezdésének a) pont ab) alpontja szerinti befogadhatósági feltételnek történő megfelelést az alperes akként indokolta, hogy a vizsgált jogi dilemma az egyedi ügyön – annak különleges súlyára, illetőleg társadalmi jelentőségére tekintettel, függetlenül a behajtással érintett összeg jelentős voltától – túlmutat. Az ítéletben kiemelt jelentőségű jogkérdések – a közigazgatási perben az egyes közigazgatási cselekmények felülvizsgálati lehetőségének terjedelme, különösen a végrehajtás során egymáshoz kapcsolódó közigazgatási aktusokra; valamint a fizetési kötelezettség teljesítésére irányuló felhívás minősítése – önmagukon túlmutató elvi jelentőséggel bírnak és az Avt. hatálya alá tartozó kényszereljárások túlnyomó részében felmerülő problémaként már eleve alkalmasak arra, hogy a Kúria a joggyakorlat alakítása okán a befogadhatóságról döntsön.

Végezetül a Kp. 118. § (1) bekezdésének a) pont ad) alpontjára alapított befogadhatósági indok tekintetében az alperes előadta, hogy a Kp. 85. § (1) bekezdése szerinti elv – a kereseti kérelemhez kötöttség – tárgyi ügyben azonosítható sérelme ezt a feltételt kimeríti; az elsőfokú bíróság az ítéletét olyan okra alapította, mely a kereset tárgyát nem képezte.³⁸

³⁷ Az új eljárásban a Miskolci Törvényszék a 4.K.700.801/2021/3. számú ítéletével felperes keresetét – a kúriai végzés jogi indokolásának megismétlése mellett – elutasította.

³⁸ A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 118. § (1) bekezdésének a) pontja aa) és ad) alpontjaira alapítottan fogadta be, tehát alperes azon okfejtését már nem osztotta, hogy az a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége miatt indokolt volna. Ugyanakkor a jogkérdésnek a Kúria is jelentőséget tulajdonított, tekintettel arra, hogy az alperes kérelmére a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályának az elrendeléséről is döntött. Hangsúlyozandó, hogy a Kp. 118. § (1) bekezdése szerinti elvárás *az indítványozót kötött pályára helyezi a kérelem megalapozottságát – kvázi előzetes indokolását – illetően*, mely ugyanakkor nem sért alapjogokat. A Kúria döntése, mely – a Kp. 118. § (1) bekezdése alapján – a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő féltől várja, hogy a befogadhatóságot az ott taxatív

VIII.2. Az ügy alapjogi dimenziói

A közigazgatási per résztvevőinek, az elsőfokú bíróságnak és a Kúriának a jogi okfejtését görcső alá véve kérdésként merül fel, hogy az ügynek egyáltalán van-e alapjogi kapcsolódási pontja, *avagy a polémia csupán egy jogszabályhely narratívájának visszásságai* jelentették? Bár az adóhatóság a felperesi kérelmeket mind első-, mind másodfokon azok keretei között – szigorúan az ügy anyagi jogi vonatkozásaira korlátozva – bírálta el, a felperesi kereseti kérelemből, az erre adott alperesi védíratból és a köztes nyilatkozatokból az elsőfokú bíróság az alperesi döntés felülvizsgálatának olyan alapjogi karaktert tulajdonított, mely a perbeli jogkérdést téves útra vitte; azt csak a Kúria új eljárást elrendelő végzése tudta a helyes irányba visszaterelni.

Az *Alaptörvény 28. cikkének* rendelkezése értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. *A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.*³⁹ Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.⁴⁰ Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy a jogszabályok által biztosított értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi vonatkozásait azonosítani kell és a

felsorolt valamely okra hivatkozva maga indokolja és e joghelyet úgy értelmezi, mely szerint a befogadás feltétele – a formai okokból történő visszautasíthatóságon túlmenően – az okok kérelmező általi tartalmi jellegű bizonyítása, alkotmányos problémát nem jelent {3023/2020. (II.10.) AB végzés, Indokolás [18]; 3188/2020. (V.27.) AB végzés, Indokolás [21]}. Annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának feltételei fennállnak-e, szakjogi-jogértelmezési kérdés, az Alkotmánybíróság a Kúria döntését e körben nem bírálhatja felül, így az abban történő állásfoglalástól tartózkodik {3308/2019. (XI.18.) AB végzés, Indokolás [20]; 3365/2019. (XII.16.) AB végzés, Indokolás [21]}.

³⁹ Megállapította Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításának 8. cikke, hatályos 2019. január 1. napjától. Vagyis a módosítás interpretációs rangra emelte a szubjektív teleológiai értelmezést is; eszerint nemcsak a törvény célját, hanem a jogalkotói szándékot is vizsgálni kell. Lásd Szigeti Krisztina: *A bírói jogértelmezés és a betedik alaptörvény-módosítás*. In Eljárásjogi Szemle, 2018/4. szám 9-17. o.; valamint Galántai Rita Tünde: *Paradigmaváltások a hazai bírói jogértelmezés elméletben és gyakorlatában*. In Themis. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata. 2020. december, 46-76. o. <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/1834/THEMIS-2020-dec.pdf> (2022. január 8.).

⁴⁰ 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X.9.) AB határozat, Indokolás [29]. Pokol Béla ugyanakkor a párhuzamos indokolásában a többségi döntés további kiegészítését tartotta szükségesnek. Eszerint „Az Alaptörvénnyel összhangban értelmezés előírásánál a legfontosabb annak kiemelése, hogy ezzel az alkotmányozó hatalom egy alapvető dilemmát döntött el. A dilemma ugyanis abban áll, hogy az alkotmány előírásai kizárólag a törvényhozó hatalomhoz, illetve az ennek alárendelten a többi jogalkotóhoz szólnak-e (és a bírákra az alkotmányi előírások már csak közvetetten, az őket konkretizáló törvényeken és rendeleteken keresztül hatnak), vagy mellettük még közvetlenül a jogalkalmazó bírák felé is hatnak. Ezen utóbbi irányban döntés esetén különösen fontos az, hogy ekkor a jogszabályok sok-sok ezer oldalas gyűjteményei mellett az alkotmányi rendelkezéseket konkretizáló alkotmánybírósági döntések szintén sok-sok ezer oldalas gyűjteményei is kötelezővé válnak, és ezzel fokozatosan az egész jogrendszer alkotmányjogiasítása végbemegy, míg ha csak a jogalkotó felé kötelező közvetlenül az alkotmány és az alkotmánybírósági döntések, akkor nem jön létre az egész jogrendszer alkotmányjogiasítása, és ez megáll a jogalkotás szintjén. A korábbi Alkotmány hatálya alatt ez utóbbi valósult meg, és ekkor az 57/1991. (XI.8.) AB határozat ki is mondta, hogy az alkotmánybírósági döntések nem hatnak ki a jogalkalmazásra, és annak irányítása a Legfelsőbb Bíróság irányítási monopóliuma alatt marad. Ezzel szakított az új Alaptörvény, és a 28. cikke ezt fejezi ki a bírói jogalkalmazás Alaptörvénnyel összhangban értelmezés köteletségének rögzítésével. Ennek tartalma tehát az, hogy a bírák a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokra tekintettel kötelesek mindenkor értelmezni az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket.” {Indokolás [48]}. A „józan ész” mint értelmezési karakterben pedig arra utalt, hogy „Az értelmezésnél a jogi rendelkezések célját mindig a „józan észnek megfelelően kell értelmezni”, és ezt a fordulatot úgy lehet tartalommal megtölteni, hogy az általános vélekedés szerint abszurd tartalmat nem lehet a jogi rendelkezésnek tulajdonítani...A 'józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös' értelmezés előírása egészíti ki a 'gazdaságos cél' szerinti értelmezést, és a noscitur a sociis értelmezési kánon fényében itt a határozók és jelzők egymást korlátozó együttes értelme jön számba. Vagyis ez az előírás nem azt rögzíti általában, hogy a jogszabályokat a józan észnek megfelelően, továbbá az erkölcsöknek megfelelően kell értelmezni – és ezzel alaposan kinyitotta volna ez a bírák értelmezési kompetenciáját a jogon túli szempontokra –, hanem csak a gazdaságos célokat érintő jogszabályok esetében merül fel ez. (A józan észnek megfelelő értelmezés az általános jogelméleti szinten csak úgy jöhet be, hogy abszurd értelmezés általában tilos).” {Indokolás [49]}.

bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezni. Amennyiben a bíróság az alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül jár el és jogértelmezése nem konform a jog alkotmányos tartalmával – az Alaptörvényben biztosított jog alkotmányos tartalmát nem juttatja érvényre –, akkor döntése az Alaptörvénybe ütközik.⁴¹ Ennek az ellenkezője szintén igaz; a taláros testület gyakorlata értelmében a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája abban az esetben merülhet fel, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát nem veszi figyelembe és nem indokolja, hogy a hatályos jogszabály alkalmazását miért mellőzi.⁴² A Kúria tehát érdemi szűrőként működik az elsőfokú bírósági jogértelmezési hibák azonosításánál és korrekciójánál.⁴³ Ez a jogalkalmazói és jogértelmezési tévedés az ügyben *a jogorvoslatához való alapjog és az Art. 18. §-ának az egymásához való* – az elsőfokú bíróság által helytelenül meghatározott – *relációjában* volt tetten érhető.

Az ugyan nem vitatható, hogy elvi szinten bármely közigazgatási pernek lehetnek bizonyos alapjogi aspektusai, azonban ettől egy kérdés – még a felek által felsorakoztatott jogi érvek ilyen minősége ellenére sem – nem válik sem par excellence alapjogi üggyé, sem pedig alapjogi relevanciával bíró üggyé. *Par excellence alapjogi ügyek* ugyanis azok az ügyek minősülhetnek, amelyek kifejezetten egy alapjogi igény érvényesítését célozzák, tárgyuk valamely alapjogi (rész)jogosultság sérelme. Ezzel ellentétben az *alapjogi relevanciával bíró ügyek* nem irányulnak direkt alapjogi igények érvényesítésére, hanem más szakjogági (polgári, büntető, közigazgatási) ügyek, melyek eldöntése kihatással bírhat az alanyi alapjog gyakorlására; azok helytelen megítélése – függetlenül attól, hogy a tárgyuk nem kifejezetten alapjogi igény – alanyi alapjog csorbulásához vezethet. Utóbbiakat – döntően – a rájuk irányadó ágazati normák alkalmazásával kell eldönteni, emiatt a szakjogági karakterüket sem veszítik el. Tehát az alapjogi ügy, valamint alapjogi ítékezés feltételezik egymást és kötik a jogalkalmazót, mert egyrészt az alapjogi követelmények alkalmazása azon ügyekre szorítkozik, melyek alapjogi üggyéként definiálhatóak, másrészt ilyen ügyekben csak az alapjogi kritériumok érvényesítésével születhet olyan döntés, amely az Alaptörvénynek megfelel.⁴⁴

Bár *az elsőfokú ítélet kontúrjainak megrajzolásánál – legalábbis részben – alapjogi hivatkozások is szerepet kaptak, a Kúria a végzésében – érdemben ugyancsak a jogorvoslatához való jog alapjogi minőségére visszavezetve – szignifikánsan szorította a jogkérdést az Art. jogorvoslati rendszerének keretei közé.* Mégis relevánsnak tartom az alperes részéről a felülvizsgálati kérelemben tált – neuralgikusnak ítélt – alapvető szintű megközelítést, különösen annak okán, hogy amíg az elsőfokú bíróság ítéletében az

⁴¹ 3/2015. (II.2.) AB határozat, Indokolás [17]-[18].

⁴² 20/2017. (VII.18.) AB határozat. „A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.” {Indokolás [23]}. Ellenben „...Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően *nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését*, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI.21.) AB végzés, Indokolás [4]}” {Indokolás [25]}.

⁴³ Emiatt is figyelemre érdemesnek tartom az alperesi felülvizsgálati kérelem Kúria általi befogadását, különösen pedig a döntés elvi tartalmát. Hasonló súlyú jogkérdések esetében ugyanis a hatóságok utolsó „mentsvára” a felülvizsgálati fórum marad; az Alaptörvényben foglalt jogok tekintetében fennálló jogalanyiség hiánya miatt az állami szerv további jogvédelemmel – alkotmányjogi panasz – nem élhet. Az Alkotmánybíróság elvi élel kimondta ugyanis, hogy „...Az indítványozó – jelen ügyben – a NAV, amely állami szerv (adóhivatal), ezért nincs megsérthető alapjoga. Az állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett ’alaptörvényben biztosított jog’ alanya, még akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján ’[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok (...) amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak’, ám az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében ’közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos joga, amely feljogosítja az alkotmányjogi panasz előterjesztésére’ [23/2009. (III.6.) AB határozat ABH 2009, 188.]” {3307/2012. (XI.12.) AB végzés, Indokolás [7]}.

⁴⁴ Részletesen lásd: Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013., 34-36. o., 51-63. o.

jelent meg érvelésként, hogy az Alaptörvény jogorvoslathoz való jogról szóló rendelkezéseiből, illetőleg a Kp. szabályaiból levezethetően a hatékony jogorvoslathoz való jogot – a végrehajtási cselekmények egysége okán – minden végrehajtói intézkedés tekintetében biztosítani kell, addig az Alaptörvényből és az Avt. jogorvoslatok kapcsán meghatározott tételes anyagi jogi előírásaiból ezzel ellentétes konklúzió vonható le.⁴⁵ Az ügy magja abban jelentkezik, hogy az elsőfokú bíróság alanyi alapjog – konkrétan a hatékony jogorvoslathoz való jog – felperes részére történő biztosítását „kérte számon” az adóhatóságtól az anyagi jogi normák – véleményem szerint – egyértelmű előírásaival szemben, jóllehet az ítéletet az utóbbiakra alapítottan – tehát azokat az Alaptörvényben deklaráltakkal összhangban értelmezve – kellett (volna) meghoznia.⁴⁶

Ez egyszerismind azt is jelenti, hogy – az elsőfokú bíróság ítéleti álláspontjával szemben – az Alaptörvényből korántsem vezethető le, hogy az adóvégrehajtás során hozott döntésekkel szemben a bírósághoz történő fordulás minden esetben lehetséges legyen, különösen amiatt, hogy a jogalkotó hatásköre arra is kiterjed, hogy a jogorvoslat lehetőségét a közigazgatási szervezetrendszeren belül – a döntést hozó hatóságnál magasabb szinten – biztosítsa. Az adóvégrehajtás folyamatában hozott intézkedések esetében erre jellemzően az Avt. 24. §-a szerinti végrehajtási kifogás, esetenként a fellebbezés szolgál. Az Avt. és az Air. egyértelműen meghatározza az adóvégrehajtás során igénybe vehető jogorvoslatokat. Az adóhatóság foganatosíthat ugyanakkor olyan eljárási cselekményeket, melyekhez érdemi joghatás nem kapcsolódik, azokból eredően az érintett jogi pozíciója terhesebbé nem válik, ezen intézkedésekkel szemben a jogalkotó érdemi – önálló – jogorvoslatot sem köteles biztosítani.

Mindezeket a felülvizsgált ügyre vetítve kijelenthető, hogy a felperesi keresetben sérelmezett végrehajtási cselekmények ellen az adóhatóság szervezetrendszerén belüli hatékony jogvédelem felperes rendelkezésére állt, az egyes cselekményekről rendelkező adóhatósági iratokban erről teljes körű, a tisztességes ügyintézés alapjogi követelményének maradéktalanul megfelelő tájékoztatást⁴⁷ kapott. Ennek azért van jelentősége, mert a felperes a keresetben vitatott cselekmények esetében rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit nem vette igénybe, mely hiányosság utóbb már nem pótolható. A közigazgatási per indításának feltétele a jogosult részéről az adóeljárás jogorvoslati lehetőség(ek) kimerítése. Az a körülmény, hogy a felperes a végrehajtás során foganatosított egyes intézkedéseket vitat, nem jelenti azt, hogy ezen kifogásai rendes jogorvoslat keretében bírálhatóak. Ezt takarja a Kp. 4. §-ának – a Kp. 48. §-át pontosító – 2019. december 20.

⁴⁵ Ugyanakkor azonosulni tudok az elsőfokú bíróság rejtett álláspontjával a körben, hogy az Alaptörvény 28. cikke és R) cikke szerint végeredményben az alapjogi bírászkodást a rendes bíróságok végzik; utóbbiak részéről vélhetően azért (is) történik rendszeres hivatkozás az Alaptörvényre és a taláros testület gyakorlatára, mert az alapjogi bírászkodás által megfogalmazott elvárásoknak kívánnak eleget tenni és ítéleti „önigazolást” jelent arra vonatkozóan, hogy döntésük a mérce ezen fokát (is) eléri. Lásd Gárdos-Orosz Fruzsina: *A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjog-érvényesítésben: bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához = Alkotmányjogi panasz: az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019., 11-18. o., illetve a Kuria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” *Joggyakorlat-elemző Csoportjának a 2016.EI.II.JGY.K.1. számú Összefoglaló véleménye*

https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemeney.pdf (2021.11.10.).

⁴⁶ Bár a bíróság ítéletét a kereseti kérelem és a támadott döntés indokolása is behatárolja, ez nem jelenti azt, hogy egy-egy jogvita eldöntésénél könnyű helyzetben lenne. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint valamely ügyben alkalmazandó jogszabály megállapítása a rendes bíróság hatásköre.” A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában? {3192/2014. (VII.15.) AB határozat, Indokolás [15]} A *inra novit curia-elnék megfelelően a jogszabályok konkrét tényállásra vonatkoztatása, azok értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik* {például: 3120/2012. (VII.20.) AB határozat, Indokolás [21]}.” {3021/2017. (II.17.) AB határozat, Indokolás [44]}.

⁴⁷ A tájékoztatás jogszerűsége és a tisztességes ügyintézéshez való jog közötti kapcsolattal már az Alkotmánybíróság is foglalkozott a 9/2017. (IV.18.) AB határozatban. A taláros testület döntésének lényege dióhéjban abban ragadható meg, hogy a tájékoztatás legfőbb célja a jogorvoslat gyakorlásának elősegítése, emiatt – függetlenül attól, hogy a tartalmára vonatkozóan nincsen kogens előírás – annak helytállónak kell lennie; a téves információk a jogelvek érvényesülése ellen hatnak. Bár a nem jogszabályszerű tájékoztatás önmagában még nem okozza akár az azt tartalmazó döntés, akár a jogorvoslathoz való jog szükségképpen sérelmét, az adott ügy körülményeinek mérlegelésével ellenben alkalmas lehet arra, hogy a hatékony jogvédelemhez való jog csorbulását (az eljárás tisztességessége kívánalmának megsértését) vonja maga után. *A tájékoztatási kötelezettség ezért nemcsak formális; a kioktatásnak alkalmasnak is kell lennie arra, hogy funkcióját ténylegesen betöltsé* {Indokolás [17]-[40]}.

napijától hatályos módosítása, mint interpretáló rendelkezés is. Ezen joghely (2) bekezdése szerint a vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg. Ez tárgyi ügyben nem volt megállapítható. A közigazgatási eljárásban nyitva álló jogvédelem elmulasztásához a perrendtartás jogkövetkezményt fűz⁴⁸, az elsőfokú bíróság ennek levonásával is adós maradt. A Kp. 4. § (4) bekezdésének b) pontja szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – *nincs helye közigazgatási jogvitának önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan*. Amellett, hogy az önállóan támadható közigazgatási cselekmények kapcsán a felperes a jogorvoslati jogával sem élt, egyes intézkedések – fizetési felhívás, az eljárás szüneteléséről való tájékoztatás, ismételt felhívás és értesítés az eljárás folytatásáról – sui generis jelleggel nem, pusztán járulékosan értelmezhetőek, ezért azok – jóllehet hatósági tevékenység eredményei és a közigazgatási jog szabályai vonatkoznak rájuk – közvetlenül közigazgatási jogvita tárgyát nem is képezhetik.

VIII.3. Az indokolási kötelezettség⁴⁹

Szükséges szót ejteni az indokolási kötelezettségről és annak alapjogi jelentőségéről; arról, hogy melyek a jogszabályoknak megfelelő, ténybelileg is megalapozott döntéssel szemben támasztott kívánalmak. Ezen kérdést a hatósági döntés törvényessége vonatkozásában vizsgálom⁵⁰; elsősorban amiatt, hogy az alperesi döntés indokolása – az ügy egyszerűnek vélt megítélését figyelembe véve – az Avt. keretei között maradt. A jogszerű hatósági döntés ismerve, hogy tömör, közérthető és nem melleleg „a perben is megáll”. Nyilvánvalóan ezen pragmatikus jogalkalmazói megközelítést kellő jogi háttérrel felvértezten kell kezelni, tekintettel arra is, hogy az indokolási kötelezettséget egyrészt az adójogszabályok is kifejezetten előírják⁵¹, másrészt az indokolt hatósági döntéshez való jogot az Alaptörvény is alkotmányos rangra emelte. Jóllehet az Alkotmánybíróságnak az indokolási kötelezettség alapjogi elvárásai kapcsán született 7/2013.

⁴⁸ A Kp. 48. § (1) bekezdésének e) pontja értelmében a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes anélkül indít pert, hogy bármely fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette volna, vagy a pert más közigazgatási eljárásnak kell megelőznie.

⁴⁹ Az indokolási kötelezettségről lásd Kovács András György: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. In Állam- és jogtudomány, 2006/2. szám 269-289. o.; Ravasz László: *Bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog*. In Debreceni Jogi Műhely, 2015/3-4. szám <https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6656/6658> (2022.01.06.); Bencze Máttyás – Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt”. *Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről*. In MTA Law Working Papers, 2018/10. szám <https://jog.tk.hu/mtalwp/nem-foghat-helyt-az-alkotmanybirosag-az-indokolasi-kotelezettseg-teljesiteserol> (2021.11.05.).

⁵⁰ *Mindenkinek joga van abhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése]. Lásd továbbá Navracsics Tibor: *A tisztességes ügyintézéshez való alapjog – ügyintézés a járási hivatalokban*. Acta Humana, 2013/1. szám 7-33. o.; Chronowski Nóra: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. Magyar Jog, 2014/3. szám 137-135.; Chronowski Nóra – Petrétei József: *Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárás alkotmányosság*. In Iustum Aequum Salutare, 2016/3. szám 63-84. o.; Rák-Fekete Edina: *A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesítése a gyakorlatban*. In Közjogi Szemle, 2020/3. szám 93-99. o.

⁵¹ Az Air. 73. § (1) bekezdése szerint a döntés tartalmazza a) az eljáró adóhatóság, az adózó és az ügy azonosításához szükséges minden adatot b) a rendelkező részt az adóhatóság döntésével, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárás költséggel c) a megállapított tényállásra és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokra, az adózó által felajánlott és mellőzött bizonyítékokra, a mérlegelés és a döntés indokaira, az ügyintézési határidő leteltének napjára, továbbá a döntést megalapozó, valamint a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő *indokolást*, valamint d) a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával. Vagyis az indokolási kötelezettség nemcsak alapvető és alkotmányjogi szinten jelenik meg, hanem a tételes norma – bár *az indokolás minősége vonatkozásában mércét nem állít fel* – azt is meghatározza, hogy az indokolásnak (mint a döntés kötelező tartalmi eleme) konkrétan mire kell kiterjednie.

(III.1.) AB határozata ezeket a standardokat⁵² a bíróságok aspektusából vonta vizsgálat alá, a kritériumok – mutatis mutandis – a hatósági döntésekre is irányadóak.⁵³ Mivel a Kp. alapján a közigazgatási perben eljáró bíróság a közigazgatási szerv által meghozott – indokolt – határozatokat von törvényességi kontroll alá, a bizonyítékok értékelése esetén ezért az ítéleti indokolásnak is ki kell térnie a közigazgatási döntés indokaira, illetve – szükség esetén – az indokok cáfolatára; következésképpen az indokolt hatósági döntéshez való jog az indokolt bírói döntéshez való jogból is egyenesen következik.

Elsődlegesen kijelenthető, hogy az indokolás mércéjének tartalma és terjedelme mindenkor az adott jogvita jellegéhez, a vonatkozó eljárásjogi szabályokhoz és az ügy egyedi körülményeihez – az előadott konkrét kérelmek, észrevételek, illetve a válaszokat igénylő kérdések érdeméhez – kell, hogy igazodjon. Ebben a tekintetben *a döntés indokolása a tisztességes ügyintézéshez való jog* – bár külön nevesített – *részelemeként is értelmezendő*. A tisztességesség követelménye ezen körben azt az elvárást jelenti, hogy az adott ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeket a döntéshozatalkor kellő alaposággal meg kell vizsgálni és azok értékeléséről a döntésben számot kell adni.⁵⁴ Ezen követelményt az Alkotmánybíróság – lényegében annak kereteket adva – kiegészíti azzal, hogy az indokolási kötelezettségéből nem következik egyenesen a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megválaszolásának (megcáfolásának) kötelezettsége, különösen nem a kérelmező saját – szubjektív – elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. *A kötelezettség az adott jogvita szempontjából releváns, az ügy kimenetelét érdemben befolyásoló kérdésekre vonatkozik.*⁵⁵

Az indokolt döntéshez való jog tehát a jogalkalmazó döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, egyértelműsítve, hogy a döntés indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően kell számot adni. Az indokolt döntéshez való jog kapcsán felállított alapjogi követelmények körében a taláros testület utalt arra is, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény ezen szabályát együtt olvassa a jogvita jellege és az ügy típusa által kijelölt eljárásjogi keretekkel.⁵⁶ Ezen kritérium a közigazgatási eljárásban – így értelemszerűen az adóvégrehajtás során – is jelentkezik; ugyanakkor azt is jelenti, hogy *az indokolás terjedelme és mércéje között szükségképpen alapjogi kapcsolat nem lelhető fel, az előbbi nem minősül alkotmányos kérdésnek.*⁵⁷ A jogalkalmazói szervek döntéseivel szemben nem a dagályosság, hanem épp ellenkezőleg: a világosság, a közérthetőség, illetve az egyértelműség az elvárt. A bizonyítékok mindenre kiterjedő felsorakoztatása, a döntés szempontjából már irreleváns ellentmondások feloldásának szükségtelen ismertetése az indokolás koherenciáját is megtörheti; a döntés áttekinthetőségét, értelmezését nehezíti, ahogy akadályozza az ellenőrizhetőségét is. Ennek az ún. „bizonyítási” típusú adóeljárásokban⁵⁸ van kiemelkedő

⁵² Kiindulópontként az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke 1. pontjában foglalt tisztességes eljárásból való jog szolgált és az Alkotmánybíróság az indokolt döntéshez való jogot – mint az előbbi részjogosítványa – vizsgálta; egyszerűen figyelemmel volt arra, hogy *a hazai alkotmányos védelem szintje nem lehet alacsonyabb az Emberi Jogok Európai Bírósága által az adott jog kapcsán biztosított jogvédelemnél* {61/2011. (VII.13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; utóbb 22/2013. (VII.19.) AB határozat, Indokolás [16]; 3027/2018. (II.6.) AB határozat, Indokolás [15]}.

⁵³ Ellenben ez már nem feltétlenül igaz a tisztességes eljárásból való jog olvasatában, melynek két iránya a *tisztességes bírósági eljárásból való jog* [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] és a *tisztességes hatósági eljárásból (tisztességes ügyintézéshez) való jog* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése]. Az eljárások különbözősége miatt a két jog nem feleltethető meg egymásnak teljesen. A közigazgatási hatóság jogértelmezési-jogalkalmazói tevékenységének értékelése a közigazgatási döntést kontrolláló bíróság hatásköre {3090/2015. (V.19.) AB határozat, Indokolás [22]}.

⁵⁴ 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [34].

⁵⁵ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, Indokolás [89]; 3107/2016. (V.24.) AB végzés, Indokolás [38]; 3062/2019. (III.25.) AB végzés, Indokolás [33]; 3290/2021. (VII.7.) AB végzés, Indokolás [39].

⁵⁶ 28/2013. (X.9.) AB határozat, Indokolás [29]; 23/2020. (VIII.4.) AB határozat, Indokolás [38].

⁵⁷ 3183/2017. (IX.30.) AB végzés, Indokolás [14]; 3312/2018. (X.16.) AB határozat, Indokolás [30]; 3101/2021. (III.22.) AB végzés, Indokolás [15].

⁵⁸ Ez alatt elsősorban az adóellenőrzést [Air. 89. § (1) bekezdésének a) pontja] értem, amelyben a döntés központi része a tényállás megállapítása és a bizonyítékok értékelése, mely a jogalkalmazás esszenciális eleme {7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]; 3129/2015. (VII.9.) AB végzés, Indokolás [5]; 3033/2019. (II.13.) AB határozat, Indokolás [24]}. *A bizonyítékok mérlegelésének logikai folyamatában a hatóság a bizonyítási eljárás egészét „teszti mérlegre”, értékelve a bizonyítékok egymásra épülését, összefüggéseit, vagy a köztük feszülő ellentmondásokat, majd ezek*

jelentősége, mely az adóvégrehajtás során nem feltétlenül érhető tetten; *a kényszerítő eljárás már nem „előkérdésekre”, hanem sokkal inkább a behajtási folyamat eredményességére, továbbá hatékonyságára koncentrál.* Jogalkalmazói tapasztalatom szerint az adóvégrehajtás során hozott alakszerű döntésnek (végzés, határozat) a tömörség a szükségszerű velejárója; ez vonatkozik az első- és másodfokon hozott jogi aktusokra egyaránt. *Nem jogszerűtlen, ha a felülvizsgálati fórum a saját döntése igazolására az alsóbb fokú szerv indokolását – avagy a közigazgatási perben eljáró bíróság a közigazgatási szerv indokolását – veszi alapul,* azokból bizonyos részeket átemel, vagy megismétel, amennyiben a felülvizsgálattal érintett döntés ahhoz megalapozott ténybeli és jogi indokolást kapcsolt.⁵⁹

Nem győzöm hangsúlyozni, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság felelőssége a tényállás megállapítása és a bizonyítékok értékelése kapcsán egyaránt kiemelkedő jelentőségű. A Kp. 120. § (5) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.⁶⁰ Korlátozott hatáskörrel bír e körben maga az Alkotmánybíróság is. A kikristályosodott gyakorlat szerint „(...) az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket csak az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára már nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX.28.) AB végzés, Indokolás [4]}. A jogértelmezés a bíróságok feladata: *’A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki.* Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] *A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem kiküszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.*’ {3352/2012.

alapján alakítja ki azok valódiságára – vagy valótlanságára – vonatkozó meggyőződését és állapítja meg az ügyben irányadó tényállást. A döntés rendelkező része és az indokolása egymással oksági kapcsolatban kell, hogy álljon; a hatóság csak a valósággal egyező tények, körülmények együtteséből állapíthat meg valós tényállást, amelyet ütköztetnie kell a jogszabályokkal. *Az indokolás tehát korántsem formális: azon áll – vagy bukik – a döntés meggyőző ereje.*

⁵⁹ „Az Alkotmánybíróság általánosságban hangsúlyozza: *a bizonyítékok mérlegelésénél adott esetben egy konkrét ok, vagy körülmény ítéleti indokolásban való megjelölésének hiánya önmagában nem szükségképpen eredményez alaptörvény-ellenességet,* és – mivel eljárása során az Alkotmánybíróság előtt mércéül kizárólag az Alaptörvény áll –, csak alapos alkotmányjogi mérlegelés után dönthető el, hogy az ítélet indokolásával kapcsolatos esetleges jogszabálysértés alaptörvény-ellenességhez vezetett-e. Az indítványozó által támadott ítélet indokolása a per tárgyát, azaz a közigazgatási határozat jogszerűségét illetően – egyebek mellett –, megállapítja, hogy *’a közigazgatási szerv a csatolt iratok és a felperesi nyilatkozatok értékelését elvégezte, azokból érdemben helytálló következtetést vont le [...]’.* *Az Alaptörvényből az indokolt bírói döntéshez való jog kapcsán sem vezethető le, ezért alkotmányossági szempontból sem kifogásolható az, ha a bíróság – egyetértve a hatósági határozatban foglaltakkal –, nem ismétli meg a hatóság bizonyítási cselekményeit,* beleértve a hatóság által már mérlegelt bizonyítékok újramérlegelését is, illetve a bíróság által helyesnek tartott hatósági indokolást.” {3115/2016. (VI.21.) AB határozat, Indokolás [48]-[49]}. Ellenben az ítéleti indokolásnak ekkor is tartalmaznia kell az alkalmazandó jogszabályok összevetését a tényállással, mint ahogy a jogi levezetést is, amelyből a bíróság álláspontja a normaértelmezés kapcsán megállapítható [Kúria Kfv.V.35.515/2018., Kfv.I.35.019/2021.].

⁶⁰ A korábbi perrendtartás alapján kialakított gyakorlat szerint az elsőfokú bíróság mérlegelésébe tartozó kérdés – ide értve a bizonyítékok értékelését – nem volt vizsgálható, felülmérlegelésre csak kivételesen kerülhetett sor, jellemzően akkor, amennyiben a tényállás iratellenes volt, logikai ellentmondást tartalmazó következtetésen vagy a bizonyítékok okszerűtlen értékelésén alapult. A jelenlegi szabályozás alapján a Kúria már nem hoz ilyen esetben döntést. A Kp. 121. § (1) bekezdése szerint ugyanis ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér, a bíróság a jogerős határozatot a) egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja b) úgy változtatja meg, hogy a megtámadott közigazgatási cselekményt megsemmisíti, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi.

(XI.12.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]}⁶¹ Az indokolási kötelezettség megsértésére alapozott alkotmányjogi panaszok tárgya így főszabály szerint *az indokolás megléte – avagy annak hiánya –, amely ténykérdés; annak minősége, illetőleg helytálló volta a kontrollon kívül reked.*⁶²

VIII.4. Néhány szó a jogértelmezésről

A Kúria az elsőfokú bíróság álláspontjával szemben – megítélésem szerint helytállóan – olyképp foglalt állást, hogy a tárgyi ügy jogkérdése kizárólag az Avt. rendszerében szabályozott jogvédelmi eszközök célját figyelembe véve – alapjogi vezérfonalakat nélkülözve – pusztán anyagi jogi síkon is eldönthető. Jóllehet a Kfv.I.35.383/2020/5. számú végzés utalt az Avt. 1. §-ához kapcsolt törvényi indokolásra, illetőleg arra, hogy a végrehajtási kifogással támadható intézkedés fogalmi elemei⁶³ a végrehajtás céljából levezethetőek – mellyel az Alaptörvény hivatkozott 28. cikkét juttatta érvényre –, mégsem gondolom, hogy a téma alapjogi megközelítéssel kapcsolatos érvanyaga indokolatlan, egyszersmind megkerülhető lett volna. A kúriai végzés ugyanis implicit módon arra irányítja rá a figyelmet, hogy egyrészt *egy sommás jogkérdés is hordozhat magában alapjogi vonatkozásokat*, másrészt – szintén burkoltan – azt sem teszi kétséggé, hogy egy jogszabályhely Alaptörvény konform értelmezése alkalmával nem mellőzhető a törvényalkotói szándék Alaptörvény 28. cikke szerinti elemzése sem. Az Avt. 18. §-ához fűzött jogalkotói indokolás pedig egyértelművé tette azt az általam hivatkozott – és az alperes részéről a közigazgatási eljárásban, majd a bírói fórumokon képviselt – álláspontot, mely szerint *a végrehajtás megszüntetésére csak a jogszabályban taxatív rögzített esetekben kerülhet sor*, mely feltételek bekövetkezése – avagy a feltételek fennálltanak hiánya – ténykérdés.

⁶¹ 3424/2021. (X.15.) AB végzés, Indokolás [10]. Az Alkotmánybíróság tehát nem a vélt vagy valós jogszabálysértések orvoslására szolgáló negyedfokú bíróság. „...Nincs alanyi joga senkinek ’az anyagi igazság érvényesülésére’, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet sem legyen törvénytörő. Az Alkotmány az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot, a tisztességes eljáráshoz biztosít alanyi jogot, és nem azt garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz {lásd 9/1992. (I.30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65; 49/1998. (XI.27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376, 377; legutóbb 8/2020. (V.13.) AB határozat, Indokolás [97]}. Ebből következik, hogy *a bírói döntés jogszerűsége önmagában törvényességi, és nem alkotmányossági kérdés, a tisztességes eljárásból való jog körébe tartozó eljárási garanciák az igazság kiderítésére irányuló törekvés alkotmányos kereteit biztosítják csupán*. A hibás döntés lehetőségével maga a jogrendszer is számol, ennek kiküszöbölésére biztosít a jogorvoslatához jogot. A többfokú eljárás – amelynek egyes szakaszait egységes egészként kell alapul venni a jogszerű döntés szempontjából is – további alkotmányos garanciát jelent az anyagi igazságnak megfelelő döntéshez.” {3309/2020. (VII.24.) AB határozat, Indokolás [25]}. Más megfogalmazásban a döntés „igazságossága” nem materiális, hanem processzuális megközelítésű; *az alapjogi keretek pusztán a tisztességes eljárásból való jogot biztosítják, az „igazságos” döntéshez való jogot már nem*.

⁶² „Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon. (IV/3003/2012. (VI.21.) AB végzés, ABK 2012, 131.; Indokolás [4] bekezdése) Ennek megfelelően *az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket*, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat. (3237/2012. (IX.28.) AB végzés, ABK 2012, 504-505.; 3309/2012. (XI.12.) AB végzés, ABK 2012, 622-624; Indokolás [5]).” {7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [33]}. Vagyis az indokolás alkotmányos, illetve törvényi mércéje egymásnak nem feleltethető meg. Lásd Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: i.m. 19. o., valamint Zakariás Kinga: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata terjedelmének dogmatikai keretei - A jogalkalmazás közvetlen és közvetett alapjogsértésének kontrollja a német és magyar gyakorlat tükrében. In Állam- és jogtudomány, 2021/4. szám 101-127. o. http://real.mtak.hu/134965/1/2021-04-tan_Zakarias.pdf (2022.01.06.).

⁶³ A dilemmát a Kúria a Kfv.I.35.521/2020. számú ügyben is taglalta, ahol ugyancsak megjelenik az álláspont, mely szerint mivel az Avt. a végrehajtási kifogással támadható intézkedés definíciójával adós maradt, annak meghatározására a végrehajtás célja ad választ. Az Alaptörvény 28. cikkéből levezethetően azok az eljárási cselekmények tartoznak a végrehajtási kifogással támadható cselekmények körébe, melyek a hitelezőt illető eredmény elérését mozdítják elő; az adós beadványaira, melyek az eljárás egészét érintik, a tartalom szerinti minősítés elve az irányadó.

Erősen hajlok rá, hogy mérföldkönek tekintsem a Kúria döntését azon szempontból, hogy mivel az adóvégrehajtás – a dolgozatom bevezetőjében már explicitált okok miatt – még periférikus területnek tekinthető, ezért az Avt. értelmezése kapcsán bármilyen jogkérdésben történő megnyilvánulása kiemelkedő jelentőséggel bír. A kúriai döntések alapjául szolgáló jogi érvekészlet nemcsak az alsóbb fokú bíróságok gyakorlatát alakítja; az adóhatóság jogalkalmazásának mozgásterét szintén kijelöli. Ilyeténképpen a *kúriai judikatúra az elsőfokú bíróságok döntésein túlmenően az első- és másodfokú adóhatóság joggyakorlatával is korrelációban áll; egy jogkérdésben képviselt ítélezési álláspont megismerése és elemzése a közigazgatási szervek érdekkörébe (is) tartozik.*

Dolgozatomnak nem célja a (bírói) jogértelmezéssel kapcsolatos kérdések fejtegetése, mellyel az elmúlt néhány évben több tanulmány⁶⁴ is foglalkozott; pusztán azt szerettem volna megvilágítani, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezés nem szorítkozhat csak a norma szövegére.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „...A bírói jogalkalmazás folyamatában a jogszabályok értelmezése egy olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. A jogértelmezés ezen bíró által érvényesített, komplex folyamatában az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés keretében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptörvényre figyelemmel is értékelni kell a konkrét ügyben. Ennek hiányában a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata pusztán a tartalmi szempontokat nélkülöző, formális jogszerűség ellenőrzésére szorítkozna, holott az Alkotmánybíróság már (...) leszögezte, hogy '[a] közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára.' {3100/2015. (V.26.) AB határozat, Indokolás [55]}.”⁶⁶ Jelzett kritérium vice versa is jelentkezik; nem teljesíti az indokolási kötelezettségét a bíróság, ha azt kizárólag az Alaptörvény 28. cikkére alapozza. Ez a jogszabályok értelmezésére vonatkozóan tartalmaz iránymutatást, konkrétan a jogvita elbírálásakor az irányadó anyagi jogszabályokat kell az Alaptörvény 28. cikke tükrében értelmezni. *Az indokolási kötelezettség nem pótolható pusztán alaptörvényi rendelkezésekre történő utalással.*⁶⁷ A bíróságnak a jogkérdésre irányadó adekvát jogi normát kell figyelembe vennie és értékelnie. Ellenben az Alkotmánybíróság olvasatában a contra legem jogértelmezés (jogalkalmazás) önmagában még nem alapoz meg alkotmányosértést; annak kifejezetten az Alaptörvénnyel ellentétesnek (*contra constitutionem*) kell lennie.⁶⁸ Amennyiben egy jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkének szabályainak alkalmazását mellőzi, a döntés önkényessé válik, mely az eljárás tisztességességének a sérelmét is okozza.⁶⁹

⁶⁴ Blutman László: *Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés*. In Jogesetek Magyarázata (JeMa), 2010/4. szám 94-104. o.; Jakab András: *A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében*. In JeMa, 2011/4. szám 86-94. o.; Szőke Ágnes Éva: *A jogalkotó céljával ellentétes jogértelmezés*. In Ügyvédek Lapja, 2013/5. szám 27-29. o.; Tóth J. Zoltán: *A magyar bírói érvelés jellege: Jogértelmezés és jogi érvelés a magyar felsőbíróságok gyakorlatában*. In Iustum Aequum Salutare, 2017/2. szám 121-138. o.; Chronowski Nóra: *Az alkotmánykonform értelmezés és az alaptörvény*. In Közjogi Szemle, 2017/4. szám 7-15. o.; Szigeti Krisztina: i.m. 39. l.; Galántai Rita Tünde: i.m., 39. l.

⁶⁵ Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.498/2019/7/II., Kúria Köf.5036/2020.

⁶⁶ 3179/2018. (VI.8.) AB határozat, Indokolás [81]. Mindemellett akceptálom az Alkotmánybíróság által elvi élel kifejtetteket, nevezetesen „...A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” {3026/2015. (II.9.) AB határozat, Indokolás [27]}.

⁶⁷ Kúria Kfv.I.35.599/2012.

⁶⁸ 3280/2017. (XI.2.) AB határozat, Indokolás [38].

⁶⁹ 23/2018. (XII.28.) AB határozat, Indokolás [28]. A taláros testület érvelésében „...pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” {Indokolás [30]}. Ellenben

IX. Összegzés

Reményeim szerint gondolataim – ha mégoly szétszórtak is – a jogeset bemutatása tekintetében meghaladták az elvártakat. Törekvésem nem pusztán a tételes normakörnyezet – az Avt. 18. §-a és kapcsolt magyarázata – elemzésére irányult, hanem az alapjogi érvek feltárásával próbáltam a jogkérdésnek olyan átfogó képét adni, amely segít megérteni mind a bíróság, mind pedig a peres felek – adott jogszabályhely értelmezésénél képviselt – jogi álláspontját. Továbbra is fenntartom a döntések *indokolása körében* jegyzett „*a kevesebb néha több*” elvet; ellenben a felhívott verdiktek is egyértelműen igazolják, hogy *az alapjogi argumentumok már a „tárgyalóban vannak”*,⁷⁰ azok a peres felek fegyvertárának a részét képezik. Mindez nem annulálja az általam kifejtetteket a körben, hogy egy alkotmányjogi aspektusú okfejtés nem vezet az ügy szükségszerűen alapjogi jellegéhez, ez minden esetben az adott jogkérdés függvénye. Tárgyi ügyben az elsőfokú bíróság a jogvitát az Alaptörvény rendelkezésének értelmezése nélkül, az Avt.-re alapítottan – az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a jogági dogmatika szabályait figyelembe véve – eldönthette volna.

Könnyű eset nincsen; az anyagi jogi szabályok és az alapjogi érvelés közötti egészséges egyensúly megteremtése mindig körültekintő eljárást igényel. Utóbbi az indokolás láncolatának csupán egy-egy részelemet jelenti, önmagában nem feltétlenül bizonyulhat elégségesnek egy jogszerű – ebből kiindulva az Alaptörvénynek megfelelő – döntés meghozatalára. Az adóvégrehajtási ügyekben – bár esetenként alkotmányjogi színezetet kaphatnak – a tételes jogszabályok (az Avt., az Air., az Art., illetőleg a Vht.) és az Alaptörvény 28. cikke értelmezésében a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása az irányadóak.

hangsúlyozandó az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke – mint helyes jogértelmezési irányvonal – nem minősül alapjognak {Indokolás [18]; 3384/2018. (XII.14.) AB határozat, Indokolás [21]}. A Kúria is utalt arra, hogy az Alaptörvény 28. cikkében deklaráltak „csak” segéd szabálynak minősülnek, nem zárják ki más jogértelmezési módszerek alkalmazását, de ezek eredményét össze kell vetni a jogszabály céljával és az Alaptörvénnyel (Kúria Pfv.III.20.924/2020.).

⁷⁰ „Az alkotmányossági szempontok érvényesítése kapcsán az a folyamat bontakozott ki, hogy minél feljebb megyünk a jogorvoslati piramisban, annál inkább találhatunk alaptörvényi hivatkozást. Tehát ahogy a felülvizsgálhatóság szempontja egyre szűkül, úgy ezzel párhuzamosan az alkotmányossági értelmezések egyre inkább teret kapnak. Így a bírói szervezeten belül leginkább a kúriai döntésekre jellemző az alkotmányossági szempontokra is kiterő indokolás.” Lásd Balogh Zsolt: *Alkotmányossági kérdések a Kúrián*. In Bartók Flóra et al. (szerk.) Tanulmánykötet a Kúria Közigazgatási Szakágában 2019-ben ítélező bírák tollából. Kúria, 2019., 22-30. o. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/bovitett_oldal/kuria_konyv_1204.pdf (2022.01.07.).

Fiedler Bálint, PhD-hallgató
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

XIII. évfolyam | Vol. XIII
2022/1-2. szám | No. 1-2/2022
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Pótanyaság az Egyesült Államokban

A pótanyaság irodalmával könyvtárakat lehetne megtölteni, hiszen a világ különböző országaiból származó szerzők sokezernyi oldalon tárgyalják a téma jogi, társadalmi, orvosi és pszichológiai összefüggéseit. Megjegyzendő azonban, hogy hazánkban jóval kevesebb e témában készült irodalmat lehet fellelni, mint a világ egyéb országaiban. Nem véletlen ugyanakkor, hogy a pótanyasággal összefüggésben írt cikkek és tanulmányok igen jelentős része az Amerikai Egyesült Államok viszonyait elemzi. Az USA egyes államaiban ugyanis különösen nagy múltra tekint vissza a jogintézmény, amelynek történetét és tapasztalatait ez idő alatt tudományos szinten dokumentálták és elemezték. Jelen tanulmány célja ezen elemzések eredményeinek és tapasztalatainak összefoglalása. Itt a pótanyaság fogalma az ellentételezés nélküli, altruista jellegű helyettes anyaság (dajkaanyaság), valamint az üzletszerűen vállalt terhesség (béranyaság) gyűjtőfogalmaként van használatban.

I. A kezdetek

A pótanyaság a világon elsőként az Egyesült Államokban terjedt el. A „béranyaság atyja”-ként is emlegetett Noel Keane volt az első, aki ügyvédként szállt síkra a béranyaság törvényesítése érdekében. Munkássága során létrehozta a Surrogate Family Services Inc. elnevezésű intézményt, és ügynökséget alapított, amely abban segítette a gyermektelen párokat, hogy pótanyát találjanak. Az első, béranyasággal kapcsolatos dokumentált eset is Keane nevéhez fűződik, ezt a Michigan állambeli Dearborn városában jegyezték fel 1976-ban.¹ Már ekkor látható volt, hogy az orvosi fejlődést a jogalkotás nem tudja megfelelő ütemben követni. Így számítani lehetett arra, hogy a pótanyaság egyes formáinak az alkalmazása a gyakorlatban komoly, emberi sorsokat meghatározó konfliktusokhoz vezet.

Az elhíresült Malahoff v. Stiver eset 1982-ben történt.² Az ügy alapjául Alexander Malahoff és Judy Stiver művi ondóbevitelre vonatkozó szerződése szolgált, amelyben Judy Stiver tízezer dollárért vállalta, hogy az így fogant gyermeket kihordja és megszüli. Christopher 1983-ban megszületett, azonban súlyos rendellenességektől szenvedett, és értelmi fogyatékos volt. Stiver a szülést követően a gyermeket a szerződés szerint át kívánta adni Malahoffnak, aki azonban apasági vizsgálatot kért. A vizsgálat azt igazolta, hogy Christopher valójában Stiver férjétől származik, akivel a pótanya a terhesség előtt szexuális kapcsolatot tartott fenn. Az ügy eldöntésére indított perben a bíróság kimondta, hogy a pótanyasági szerződés bíróság előtt nem kikényszeríthető. A döntés következtében a gyermek a Stiver házaspárnál maradt.

A legnagyobb olyan botrányt, amelynek a középpontjában egy béranya állt, nem sokkal ezt követően – a bűnügyi történetbe illő jelenetekről sem mentes – „Baby M” ügye kavarta, amelynek

¹ NAVRATYIL Zoltán: *Az anyaság útvesztői*. Iustum Aequum Salutare 2010. 192.

² 975 F.2d 261. In: Volume 975, The Federal Reporter, 2d Edition, July - October, 1992 <https://law.resource.org/pub/us/case/reporter/F2/975/975.F2d.261.90-1624.html>

híre bejárta az egész világot.³ A történet 1985-ben vette kezdetét azzal, hogy William és Elizabeth Stearn béranyaságra irányuló szerződést kötött Mary Whiteheaddal. Elizabeth Stearn orvos volt, és olyan betegséget diagnosztizált magán, amely miatt félt, hogy az egészségére káros hatással lehet egy gyermek kihordása. A házaspár azonban szeretett volna gyermeket, ezért a béranyaság mellett döntöttek. Béranyaként pedig azért esett a választásuk Mary Whitehead-re, mert némileg hasonlított Elizabethre. A szerződést Mary Whitehead és William Stearn kötötte meg. Elizabeth Stearn, a kívánságanya ugyan nem volt szerződő fél, de férje halála esetén a gyermek felügyeleti joga rá szállt volna át. A szerződésben Mary Whitehead vállalta, hogy William Stearn ivarsejtjével mesterségesen megtermékenyítsék, és a gyermeket kihordja, megszüli, majd átadja a Stearn házaspárnak. A béranya ezen túl vállalta, hogy lemond a szülői jogairól annak érdekében, hogy Elizabeth Stearn örökbe tudja fogadni a csecsemőt. A béranya tízezer dollárt kapott volna a szüléssel kapcsolatos kiadások miatt és még egyszer ennyit a gyermek átadásakor. Ebből az összegből két gyermeke tanulmányait szeretne volna finanszírozni. Az ügyről készített beszámolók szerint a felek kapcsolata a terhesség elején jól indult, azonban idővel megromlott. Ezen felül Mary Whitehead szerződéssel kapcsolatos ellenérzései a terhesség ideje alatt és a szülés után is egyre csak erősödtek.⁴ Mary Whitehead képtelennek érezte magát arra, hogy a gyermeket a születése után átadja a kívánságszülőknek, ám ezt végül mégis megtette. Kis idő elteltével azonban azzal kereste fel a Stearn házaspárt, hogy szeretné még egy hétre magánál tartani a kicsit, mert lelkiileg nehezebbre esik megválni tőle. Miután Mary Whitehead már öngyilkossággal fenyegetőzött, a Stearn házaspár eleget tett a kérésének.⁵ Mary később arra kérte a Stearn házaspárt, hogy osszák meg a gyerekfelügyeletet, a baba éljen a házaspárral, de havonta egy hétvégét legalább töltsön vele. A házaspár azonban ezzel nem értett egyet. Bírósághoz fordultak a gyerekfelügyeleti jog gyakorlása érdekében, amelyet meg is ítélt nekik. A döntés másnapján a rendőrség kivonult a Whitehead család házához, hogy a bírósági határozatnak érvényt szerezzen, ám nem jártak sikerrel. A Whitehead családnak ugyanis nem állt szándékában végleg átadni a gyermeket a Stearn házaspárnak, ezért New Jersey államból Floridába szöktek. A Stearn házaspár több mint húszezer dollárt költött magánnyomozókra annak érdekében, hogy megtalálják az eltűnt családot. Három hónapba telt, mire a baba visszakért hozzájuk. A végleges ítélet meghozataláig Mary hetente kétszer két órára látogathatta meg a babát.

Ami ezt követően zajlott, azt az évszázad gyermekelhelyezési pereként tartják számon. 1987-ben vette kezdetét az eljárás, amelyben el kellett dönteni, hogy a jog szerint kik a gyermek szülei. A vizsgálat a gyermek elhelyezésén túl az új reprodukciós eljárások egyes aspektusaira is kitért. A bíróságnak olyan kérdésekre kellett választ adnia, amelyek korábban soha nem merültek fel. Iránymutatást kellett kidolgoznia arra vonatkozóan, hogy a két nő közül kit kell egy gyermek anyjának tekinteni. Kitért a bíróság arra is, hogy mekkora szerepet tulajdonít a társadalmi különbségeknek, elfogadhatónak tartja-e, hogy az ilyen módon szülővé válás főként a tehetős emberek privilégiuma. Végül pedig állást foglalt abban a kérdésben, hogy egy nő előre fel tud-e készülni arra, hogy a szülés után át kell adnia másnak a gyermekét, illetőleg, ha nem képes odaadni, a korábban tett nyilatkozata számonkérhető-e rajta.

Az eljárásban domináns szempont és a felek által nevesített hivatkozási alap volt a peres felek közti társadalmi különbség. Az egyik oldalon az értelmiségi, rendezett anyagi helyzetű, előkelő negyedben élő Stearn házaspár állt, ahol a leendő anyának nyilvánvalóan minden társadalmilag elvárható készsége megvolt ahhoz, hogy megfelelően lássa el a gyermeket. Velük szemben ott volt Mary Whitehead, aki nem fejezte be a középiskolát sem azért, hogy 17 évesen férjhez menjen egy szemétszállítóhoz. A férj ráadásul alkoholproblémákkal küzdött, börtönben volt marihuána birtoklásáért, és a család egy ideig szociális segélyből élt.

Whiteheadék ügyvédje azzal érvelt, hogy a szülői szerepek nem átruházhatóak. Emellett rámutatott arra is, hogy a béranyaság egész intézményét a társadalmi különbségek mozgatják,

³ Lásd az eset ismertetését részletesen: NEMÉNYI Eszter: *Dajkaanyaság*. Család Gyermek Ifjúság 2005/4. 7–9.

⁴ NEMÉNYI E.: i. m. 7.

⁵ NAVRATYIL Z.: *Az anyaság...* i. m. 192.

hiszen egy sikeres gyermekorvos kis valószínűséggel hagyná ott egy időre karrierjét csak azért, hogy gyermeket szüljön egy alacsonyabb társadalmi helyzetű nő számára. A béranyaságot úgy mutatta be, mint az anyaságot fenyegető intézményt, ami az anya-gyerek kapcsolat korai megszakításával veszélyezteti mindkét érintett lelki egészségét. A Stearn házaspár jogi képviselői igyekeztek tompítani a társadalmi különbségek szerepét, és az eredeti szerződés megtartását hangsúlyozták, valamint azt, hogy Whiteheadék múltja kétes. Rámutattak továbbá Mary labilis idegállapotára is, amelyet egy Mr. Stern és Mary között zajlott telefonbeszélgetéssel bizonyítottak. A felvételen hallható volt, hogy a kétségbeesett Mary öngyilkossággal fenyegetőzött, ha nem kapja vissza a babát. Az eljárásba bevont pszichológusok és elmeszakértők cáfolták, hogy Mary Whitehead hajlamos lenne kárt tenni magában vagy a gyermekben. A pszichiátriai szakértők úgy nyilatkoztak, hogy a gyermek erőszakos elszakítása az anyjától mindkettőjükre nézve hosszú távú káros hatásokkal járhat. Bizonyították továbbá, hogy egy nő nem lehet teljes tudatában annak, mit tesz a gyermeke odaigérésével, mielőtt a baba megszületne. A bíróság leszögezte, hogy a tárgyaláson kizárólag a gyermek érdekeit figyelembe véve hoz ítéletet, nem tekintett irányadónak semmilyen egyéb körülményt. A Stearn házaspár ügyvédje utolsó megszólalásában azt nyomatékosította, hogy a béranya szülői jogainak megvonásával kaphatja meg a kislány az egyetlen esélyt a békére és a biztonságra, valamint arra, hogy ne maradjon örökre zavarodott helyzetben a szülei kilétét illetően. Záró szavai a gyermektelen pár gyermek utáni olthatatlan vágyáról és a béranya véleményváltoztatása miatti leírhatatlan kétségbeeséséről szóltak. A béranya ügyvédje záróbeszédében elítélte a béranyaság egész intézményét, kiemelve a következőket. *„Mindig is az utcaseprők feleségei hordják majd ki a gyermekorvosok gyerekeit, ha engedjük. Soha nem egyezhetünk bele, hogy egy férfi az egyik asszonnyal megossza az életét, a másikkal pedig végigcsináltassa a terheség összes fájdalmát, megbózassa összes áldozatát.”* Végezetül arra kérte a bíróságot, hogy ne ragadjon ki egy gyermeket az anyja karjaiból, nyilvánítsa az eredeti szerződést kikényszeríthetetlennek.⁶

A bíróság pár héttel később hozta meg az ítéletet, amelyben a gyerekfelügyelet jogát az apának, William Sternnek ítélték. A bíróság az indokolásban rögzítette, hogy az Egyesült Államok első béranyasági szerződéssel kapcsolatos perében új jogi irányelveket kellett megalkotnia és azoknak megfelelően eljárnia. Álláspontja szerint az örökbefogadásra, a gyermekfelügyeletre és a szülői jogok megszüntetésére vonatkozó törvények tekinthetők a béranyaság szabályozási előzményének. Létező szabályozás hiányában azokra lehetett figyelemmel lenni. A béranyaság általános megítélése keretében a bíróság kifejtette, hogy ha az apa azért fizet a béranyának, mert az hajlandó arra, hogy mesterségesen megtermékenyítsék, és beleegyezik, hogy kihordja a gyermeket, ez nem értelmezhető úgy, hogy az apa megvennie a gyermeket. Ez a saját, vele genetikai kapcsolatban álló gyermek vonatkozásában eleve nem lenne értelmezhető, és fel sem merül lehetőségként. Egy ilyen üzlet kizárólag „személyes szolgáltatásokra” vonatkozik. A bíróság hangsúlyozta, hogy a döntéshozatal során a gyermek mindenek fölött álló érdekét vette figyelembe.

A következő év elején New Jersey Legfelső Bírósága hozott végleges döntést a Baby M ügyben. Ennek értelmében a béranyasági szerződések kikényszeríthetetlenek, érvénytelenek, és bűncselekménynek számítanak New Jersey Államban. A bíróság határozata szerint fizetni egy nőnek a gyerekszülésért voltaképpen nem más, mint gyermekvásárlás. A bíróság álláspontja szerint a gyermek anyja az, aki megszüli. A béranyasági megállapodásoknak a bíróság csupán egyetlen formáját tekintette elfogadhatónak: azt, amely alapján az anyának nem fizetnek a szolgáltatásáért, és egyúttal biztosított számára a lehetőség, hogy meggondolja magát. Abban a pillanatban, hogy az anya a gyerek megtartása mellett dönt, az általa aláírt szerződések a bíróság szerint semmisnek minősülnek.

A fentiekre tekintettel New Jersey állam Legfelső Bírósága a konkrét esetben is közrendbe ütközőnek és semmisnek mondta ki a felek béranyaságra irányuló szerződését. Ennek ellenére a Stearn házaspár nyert végleges szülői felügyeleti jogot, de indokolásában a bíróság rámutatott,

6 NEMÉNYI E.: i. m. 8.

hogy nem a béranyasági megállapodásban foglaltakat tekintette mérvadónak, hanem a gyermek legfőbb érdekét, és szintén ezen elv alapján adott a béranyának, Mary Whiteheadnek kapcsolattartási jogot.⁷

II. Szövetségi szintű egységesítési próbálkozások

A Baby M. ügy az Amerikai Egyesült Államokban számos olyan problémára irányította rá a figyelmet, amelyeket a béranyasággal összefüggésben szükséges tisztázni. Hatását mutatja, hogy több amerikai állam ezen ügyet követően tette meg az első lépéseket a törvényi szintű szabályozás kialakítása felé. 1988-ban pedig szövetségi szinten is történtek erre kísérletek, a béranyaság megítélése ugyanakkor az Egyesült Államokban a mai napig nem egységes.

1988-ban egy jogegységesítő testület⁸ javaslatokat dolgozott ki a mesterséges úton megfogant gyermekek státuszának egységesítéséről.⁹ Az ebben megfogalmazott első koncepció tiltotta, a szerződés semmisségét állapította meg, majd a második szabályozta és bizonyos feltételek mellett engedélyezte a béranyaságot, de ez a két álláspont a mai napig nem jutott közös nevezőre, és kevés tagállam vette át a szabályokat.¹⁰

1973-ban kezdték kidolgozni, majd 2002-ben átdolgozva megszületett a származásról szóló egységes törvényjavaslat,¹¹ amely arra az álláspontra helyezkedett, hogy a béranyaságról szóló szerződés érvényességének és kikényszeríthetőségének a feltétele, hogy azt bíróságnak kell jóváhagynia. A törvényjavaslat engedélyezte, hogy a béranya részére díjat fizessenek. A javaslatot elsősorban a támogatott fogantatás révén született gyermekek biztonsága és jóléte érdekében – tehát nem a béranyaszerződésekre összpontosítva – fogalmazták meg. A javaslat rendelkezései értelmében – a béranyaság eseteit kivéve – a gyermek anyja a gyermeket megszüülő nő, ennek a nőnek a férje a törvényes apa. A sperma vagy a petesejt adományozói pedig nem a gyermek szülei. A javasolt törvény két lehetőséget kínált fel az államoknak a béranyaszerződések szabályozására, azaz el kellett dönteniük, hogy engedélyezik-e ezeket a szerződéseket vagy sem. A javaslat a béranya-megállapodás fogalmát a béranya (és a férj, ha házas), valamint a kívánságszülők közötti megállapodásként határozta meg. A szerződésnek írotttnak kellett lennie, és tartalmaznia kellett egy olyan rendelkezést, amely szerint a béranya lemond a szülői jogairól a kívánságszülőkkel szemben. Ennek következtében a kívánságszülők a támogatott fogantatással fogant gyermek törvényes szüleivé válhattak. Ha a szerződést a bíróság nem hagyta jóvá, akkor semmisnek minősült, és a béranya maradt a gyermek törvényes szülője. Ha a béranya nem volt házas, a törvény külön szabályozta a gyermek apaságát. Ráadásul a kívánságszülők közül legalább egynek a béranyaságot lehetővé tevő államban kellett laknia. A kérelmet elbíráló bíróságnak ki kellett jelölnie egy ad litem gyámot, aki képviseli a gyermek érdekeit, és – az állam választása szerint – egy ügyvédet a béranya képviselőjében. A szerződést a felek és a bíróság felmondhatták, de csak a fogantatás előtt. Azonban, ha a béranya petesejtjét adta a támogatott fogantatáshoz, akkor az utolsó megtermékenyítéstől számított 180 napon belül felmondhatta a szerződést, írásbeli felszólítást intézve a bírósághoz. Ebben az esetben a bíróságnak a szerződést semmisnek kellett nyilvánítania. Ilyen esetben a béranya nem felelt a kívánságszülőknek a megállapodás felmondásáért. A javaslat szerint a megállapodás díjat is előírhatott a béranyának. A szerződés nem korlátozhatta a magzat és a béranya saját egészségi állapotával kapcsolatos döntések meghozatalának jogát. A javaslat benyújtása után két állam elfogadta ezt a törvényt: Észak-Dakota és Virginia.

⁷ NAVRATYIL Z.: *Az anyaság...* i. m. 192.

⁸ National Conference of Commissioners on Uniform State Laws

⁹ Uniform Status of Children of Assisted Conception Act - 9C u.L.A.383(2001)

¹⁰ <https://definitions.uslegal.com/u/uniform-status-of-children-of-assisted-conception-act>

¹¹ Uniform Parentage Act

Az Amerikai Ügyvédi Egyesület¹² is készített a művi terhesség elősegítéséről szóló tervezetet 2008-ban, MARTA néven,¹³ amely kétféle lehetőséget tartalmazott. Az első változat értelmében a szerződés érvényességéhez bírói jóváhagyás kellett, és kompenzációt biztosított a béranyának. A második változat értelmében a megállapodás érvényességéhez elegendő volt, ha bizonyos feltételeknek eleget tesz, így különösen annak, hogy a kívánságszülők egyikének genetikai kapcsolatban kell állnia a gyermekkel, a béranyának pedig nem. Végül egyetlen tagállam sem használta fel ezt a modellt.¹⁴

2008-ban az amerikai szülész-nőgyógyász kamara¹⁵ fogalmazott meg ajánlást tagjai számára a pótanyasággal kapcsolatban. Az ajánlás értelmében az eljárást csak orvosi indikáció miatt lehet igénybe venni és az eljárás kezdetekor orvosi és pszichológiai vizsgálatokon kell részt venniük a feleknek. Amennyiben visszerhes a pótanyaságra irányuló szerződés, a fizetség nem lehet sikerdíj jellegű, hanem az ezzel járó erőfeszítésekért és kockázatvállalásokért, valamint jövedelemkiesésért járhat. Az ajánlás alapján az orvosnak etikai felelőssége van, hogy egyebek mellett a pótanyaságra irányuló megállapodás esetén annak előnyeit és hátrányait mérlegelje, s erről a feleket széles körben tájékoztassa.¹⁶

Mіндеzek alapján látható, hogy évtizedek óta folynak erőfeszítések, hogy az Egyesült Államokban szövetségi szinten rendezzék a béranyasággal kapcsolatos kérdéseket. Ezek a próbálkozások azonban nem jártak túl sok sikerrel, mert a tagállamok inkább a saját álláspontjukat követik. A teljesség igénye nélkül tekintsük át ezeket a főbb tagállami koncepciókat!

III. Tagállami szabályozások, főbb álláspontok

Több tagállam jogi szabályozása kifejezett előírásokat rögzít a béranyaságra vonatkozóan, megengedve annak anyagi ellentételezésért vállalt formáját és biztosítva a kívánságszülőknek a lehetőséget, hogy a születés pillanatától kezdve jogilag szülőkké váljanak.¹⁷ Navratyil Zoltán értékelése szerint a képzeletbeli skála egyik végén az olyan államok helyezkednek el, amelyekben a pótanyaságot szolgáltatásként fogják fel, amire szerződéses kötelezettséget lehet vállalni. Itt ügynökségek szakosodtak a közvetítésre a leendő szülők és a béranyák között. A skála másik végén pedig azok a tagállamok találhatóak, amelyek jogi szabályozása teljes mértékben tiltja és bünteti a pótanyaságot arra hivatkozással, hogy az tulajdonképpen gyermekkereskedelemre irányul, vagy közrendbe ütközik.¹⁸

Azon tagállami szabályozások tartalma, amelyek tiltást rögzítenek, egyértelmű. Az engedékeny tartalmú rendelkezések ugyanakkor nagy változatosságot mutatnak, mivel az engedélyezés tekintetében többféle álláspontot képviselnek a béranyaszerződések megkötéséről a részleges vagy teljes megengedő törvényi szabályozáson keresztül a szabad megállapodásig.¹⁹ Így az államoknak voltaképpen három kategóriája azonosítható. Ezek a pótanyaságot tilalmazó, a megengedő vagy eltűrő, és végül a kifejezetten engedélyező államok csoportja. Tekintsük át ezek főbb szabályozási sajátosságait!

¹² American Bar Association

¹³ Model Assisted Reproductive Technologies Act

¹⁴ Monika Walachowska: Surrogate motherhood under different laws and federal issues – the case of the USA, Fundamental legal problems of surrogate motherhood. in: Global perspective, edited by Piotr Mostowik, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019. 404–405.

http://www.okdhs.org/okdhs%20pdf%20library/UniformParentageAct_css_10212013.pdf

¹⁵ American College of Obstetricians and Gynecologists, ACOG

¹⁶ AGOG Committee Opinion No. 397: Surrogate motherhood. Obstetrics & Gynecology, 2008/111, 467–469.

¹⁷ A comparative study on the regime of surrogacy in EU Member States. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2013/474403/IPOL-JURI_ET\(2013\)474403_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2013/474403/IPOL-JURI_ET(2013)474403_EN.pdf) (2021. május 20.) 40.

¹⁸ NAVRATYIL Z.: *Az anyaság...* i. m. 192.

¹⁹ R. Rao, Surrogacy Law in the United States: The Outcome of Ambivalence, [in:] Surrogate Motherhood: International Perspectives, ed. by R. Cook, S. Day Sclater, F. Kaganas, Oxford – Portland – Oregon 2003, 23.

a) *A béranyaságot tiltó* tagállamokban kifejezett rendelkezésekkel, azokban polgári jogi vagy büntetőjogi szankciókkal tiltják a béranyaság egyes formáit. Külön meg kell említeni Arizonát, amely az Európában is széles körben alkalmazott régi római jogi elvet követi, vagyis, hogy az anya mindig biztos (*mater semper certa*), így csak az a nő lehet a törvényes anya, aki a gyermeket megszüli.²⁰ A tilalmazó szabályozást alkalmazó államok körébe tartozik továbbá pl. Indiana, Michigan.

b) *A béranyaságot eltűrő* tagállamokban nincs kifejezett tiltás a béranyaságra, de teljeskörű szabályozással sem rendezik a kérdést. A béranyaszerződéseket ebben a modellben alapvetően az általános polgári jogi szerződési szabályok alkalmazásával lehet érvényesíteni, hacsak a bíróság a közrendbe ütközés miatt nem nyilvánítja azokat érvénytelennek. Ezekben az államokban az egyik fő kérdés, hogy a béranya kap-e kompenzációt vagy sem. Ennek azért van döntő jelentősége, mert lehetséges a gyermek kihordásának azon módja is, amikor egy rokon nem kereskedelmi alapon, altruista indíttatásból szüli meg a gyermeket (dajkaanyaság). Amennyiben kereskedelmi alapon történik a gyermek kihordása, az sokkal kevesebb államban és csak szigorú feltételek szerint lehetséges. Ezen államok szabályozása különbséget tesz továbbá a teljes és a nem teljes béranyaság között. Teljes béranyaságról beszélünk, amikor a szülőanya nem kapcsolódik genetikailag a gyermekhez, mert nem az ő petesejtjét használják fel. A nem teljes béranyaságnál azonban van a szülőanyának genetikai kapcsolata a gyermekkel. Nem mindegy tehát, hogy az egyes tagállamok a dajka- vagy béranyaság melyik formáját tűrik el vagy szabályozzák.

Florida, Nevada, New Hampshire, Új-Mexikó és Virginia például azt a bérterhességet fogadja el, amelyért nem jár kompenzáció. Több olyan állam van továbbá, ahol a béranyaságról szóló szerződés érvényességének vitatott volta miatt a bérterhességért járó ellenszolgáltatás kikényszerítése külön rendelkezés hiányában kétséges. Ilyen például Alaszka, Connecticut, Georgia, Hawaii, Idaho, Kansas, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Montana, New Jersey, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Dél-Carolina, Dél-Dakota, Vermont, Wisconsin, Wyoming. Lényegében tehát az államok több mint a felében tisztázatlan a szabályozási helyzet.²¹

c) *A béranyaságot kifejezetten engedélyező államok* az Egyesült Államok tagországainak kisebbik részét képezik. Tizennégy állam engedélyezi kifejezetten a béranyaszerződések megkötését: Alabama, Kalifornia (2013 óta), Colorado, Delaware, Florida, Illinois, Maine (2016 óta), Nevada, New Hampshire, Texas, Utah, Virginia, Washington.²² Ezen államok többségében a béranyaság valamely formáját törvényi szinten részletesen szabályozzák, és kötelező rendelkezéseket írnak elő annak tartalmára nézve.²³

Illinois államban például a teljes béranyaság engedélyezett, tehát a béranya genetikailag nem kapcsolódhat a születendő gyermekhez, azonban a kívánságszülőknél legalább az egyikük genetikai kapcsolatát megköveteli a jogi szabályozás. A béranyaság feltétele, hogy a leendő béranya betöltse a huszonnegyedik életévét, és rendelkezzen már legalább egy saját gyermekkel. A jogszabály rendkívül részletesen szabályozza a szerződés tartalmi elemeit, illetve a szerződő felek jogait és kötelezettségeit. A jogszabály nem köti ki, hogy a kívánságszülők házasságban legyenek, illetve a szabályozás nagy teret ad a visszterhességnek. A törvény értelmében a gyerek világra jötté után minden alkalommal automatikusan a kívánságszülők nyernek szülői státuszt.²⁴

20 Arizona Rec. Stat. Annotated § 25-218(D) (2009)

21 Monika Walachowska: Surrogate motherhood under different laws and federal issues – the case of the USA, Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Global perspective, edited by Piotr Mostowik, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019. 406.

22 Monika Walachowska: Surrogate motherhood under different laws and federal issues – the case of the USA, in: Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Global perspective, edited by Piotr Mostowik, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019. 408.

23 Z. M. Beiner, Signed, Sealed, Delivered – Not Yours: Why the Fair Labor Standards Act Offers a Framework for Regulating Gestational Surrogacy, 71 Vand. L. Rev. 285 (2018), 296.

24 2010 Illinois Code, Chapter 750 Families 750 ILCS 47/ Gestational Surrogacy Act

Utah-ban csak a teljes béranyaság az engedélyezett forma, és csak a bíróság engedélyével léphet hatályba a szerződés. A béranya részéről feltétel, hogy sem ő, sem a férje nem adhat ivarsejtet, illetve petesejtet az eljáráshoz, továbbá be kell töltenie a huszonnegyedik életévét. A kívánságszülőknek házasságban kell élniük. A béranyaság kereskedelmi jellege elfogadott ebben az államban. A költségtérítésen kívül egyéb vagyoni juttatás is adható a béranya részére, de ennek az ellenértéknek az észszerű kereteken belül kell mozognia, amit szintén a bíróság vizsgál. A kívánságszülőknek a gyermek születése után kérelmezniük kell a szülői státusz megállapítását, és ezt követően lehet őket bejegyezni az anyakönyvi kivonatba.²⁵

Virginia állam részben átvette a szövetségi szinten kidolgozott Uniform Status of Children of Assisted Conception Act koncepcióját. Kizárólag a béranyaság ingyenes formája az elfogadott az államban, azonban költségtérítéshez itt is joga van a dajkaanyának. A béranyának már rendelkeznie kell egy saját gyermekkel, a leendő szülőknek házastársaknak kell lenniük, kettőjük közül pedig az egyiküknek kötődnie kell genetikailag a gyermekhez. A szülői felügyeleti jog megszerzését nem lehet attól függővé tenni, hogy a születendő gyermek fogyatékos lesz-e vagy sem. Ha a petesejtet a pótanya adományozza az eljáráshoz, akkor meggondolhatja magát és megtarthatja az általa világra hozott gyermeket, tehát felbonthatja a szerződést.²⁶

Washington államban a szabályozás nem kifejezetten részletes, de a pótanyaság ingyenes formája engedélyezett. Visszterhes formáját ugyanakkor az állam büntetni rendeli. Amennyiben vita támad a felek között, jogi értelemben gyermekelhelyezési ügynek tekintik az esetet.²⁷

A béranyaságot megengedő, emellett a részletes törvényi szabályozással szemben a *szerződési szabadságot előnyben részesítő* államok közül ki kell emelni Kaliforniát, amely valószínűleg a leginkább „béranya-engedékeny” tagállam. Kalifornia államban a béranyaságra vonatkozó jogszabály nincs, így kizárólag a felsőbbírósági esetjog az irányadó. Utóbbi azonban egyértelműen elismeri ezen szerződések kikényszeríthetőségét. A közvetítő ügynökségek szinte korlátozásoktól mentesen fejthetik ki tevékenységüket, és a szerződés visszterhessége tekintetében sincs megszorítás. Az anyakönyvezéshez viszont szükséges egy, még a gyermek megszületése előtt kibocsátott bírói végzés,²⁸ ami a kívánságszülőket nevezi meg a gyermek szüleinek.

A megengedő gyakorlatot folytató államok jogi szabályozásáról összességében elmondható, hogy:

- a béranyasághoz korhatárt szabnak (nagykorúság és teljes cselekvőképesség),
- orvosi javaslat szükséges a béranya-szolgáltatás igénybe vételéhez, különös tekintettel a béranya fizikai és pszichikai állapotára nézve,
- a gyermekkel genetikai kapcsolatnak kell fennállnia legalább az egyik kívánságszülő tekintetében,
- a béranyának joga van meggondolni magát és megtartani a gyereket, valamint felmondani a szerződést,
- a béranyának saját gyermekkel kell rendelkeznie,
- bírói jóváhagyás szükséges a szerződés érvényességéhez,
- a költségek tekintetében ezen államok különbséget tesznek az altruisztikus és a kereskedelmi alapon álló béranya-szerződések között.²⁹

IV. Konklúzió

Az Amerikai Egyesült Államokban a béranyaság történetét és szövetségi, valamint tagállami szintű szabályozásait áttekintve annyit bizonyosan megállapíthatunk, hogy a megoldási lehetőségek

²⁵ Utah Code 78B-15-801 – 78B-15-808.

²⁶ 2006 Virginia Code 20-159 – 20-163.

²⁷ 7 Washington Code 26.26.201 – 26.26.260.

²⁸ pre-birth order

²⁹ NAVRATYL Zoltán: *Az anyaság útvesztői. A dajkaanyaság és a béranyaság rejtelmei a jogi szabályozásban, különös tekintettel az Egyesült Államokra*, Iustum Equum Salutare, VI.2010/3. 202–203.

skálája viszonylag széles. Hiába a több évtizedes tapasztalat, az önmagában nyilvánvalóan nem bizonyul elegendőnek ahhoz, hogy egységes szabályozási koncepció nyerjen teret a hatalmas földrajzi kiterjedésű és népességű államban. A tagállami megoldások és tapasztalatok mindenesetre hasznos példát szolgáltatnak és útmutatóul szolgálnak a pótanyaság jogi szabályozásának útvesztőjéből a megfelelő kiutat kereső államok számára.

Új kommunikációs módszerek a büntetőeljárásban

I. A „kommunikációs szabály” megjelenése a büntetőeljárás törvényben

2015. november 1-jétől a hazai büntetőeljárás törvény része lett az ún. „kommunikációs szabály”. A jogalkotó ennek kodifikálásával megköveteli a jogalkalmazótól (a bíróságtól, az ügyészségtől és a nyomozó hatóságtól is), hogy a büntetőeljárásban részt vevő személlyel történő kapcsolattartásnál törekedjen a közérthetőségre, mert az eljárásban részt vevő személyeknek egyrésztől joguk van arra, hogy a velük közölteket megértsék, másrésztől pedig arra is, hogy magukat megértessék. Mindkét cél érdekében a bíróságnak, az ügyészségnek és a nyomozó hatóságnak a kapcsolattartás során egyszerűen és közérthetően kell fogalmaznia, figyelembe kell vennie a büntetőeljárásban részt vevők állapotát és személyes jellemzőit, valamint meg kell győződnie arról, hogy az alanyok a velük közölteket megértették-e, ennek hiányában pedig az eljáró jogalkalmazónak a közlést meg kell magyaráznia.

Miért volt szükség a kommunikációs szabály beiktatására?

Számos kutatás jelezte a jogalkotónak, hogy a büntetőeljárásnak nevezett dráma szereplői a bonyolult hivatalos nyelvből nem sokat értenek. A jog számukra szövevényes szabályok rendszere, nyelve pedig távol áll attól, hogy azt megértsék. *Peters* szavaival élve a jog a „hivatásosok” nyelve, nem a polgároké, ezért a modern korok igazságszolgáltatásától teljesen távol áll a közérthetőség.¹

A büntetőeljárás szereplői közül a bűncselekmény áldozatát, a sértettet sújtja leginkább a világos eljárási stílus hiánya. A deviancia okozta sokk után nem megnyugtató, megértést kap a hatóság tagjaitól, hanem a perben újabb és újabb viktimizációjának lehetünk tanúi. A bűncselekmény legártatlanabb áldozata a traumatizált gyermek, akinek a további sorsa éppen a „hivatásosok” kezében van. A „kommunikációs szabály” betartása ezért különösen fontos a kiskorú áldozatoknál,² így a jogalkotó úgy döntött, hogy 2021. január 1-jével beépíti a büntetőeljárásba az

¹ Peters, K.: Beschleunigung des Strafverfahrens und die Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in: *Strafprozess und Reform*. Neuwied – Darmstadt, 1979. ss. 83-85.

² Magyarországon a bűncselekmény áldozata, amennyiben nem töltötte be a 18. életévét, a büntetőeljárásban kiskorú sértettként lép fel. (Nem gyermekkorú sértett a neve, ahogyan sokan ezt a kifejezést használják. A legtöbb könnyítő intézkedés viszont kiemelten a 14. életévét be nem töltött kiskorú sértettre vonatkozik. A nemzetközi dokumentumokban mindenki, aki nem töltötte be a 18. életévét, gyermekként szerepel. Az elnevezések különbözősége sokszor kavarodást okoz.) Ha abból indulunk ki, hogy mi a fogalmak funkciója, akkor mindenképpen fontos az egyértelmű meghatározás, ugyanis ez vezet el minket ahhoz, hogy a kommunikációt lehetővé tegyük, és azt lerövidítsük. Ezt a funkciót a definíciók akkor teljesítik, ha mindenki ugyanazt érti az adott fogalmon, ha konszenzus van annak tartalmát illetően, nem kell tehát minden alkalommal a kommunikáció kezdetén arról vitatkozni, hogy mit is értsünk a kérdéses kifejezés alatt. Ha feltételezzük, hogy egy adott fogalom tartalma általánosan ismert, mint a jogban például az életkori elnevezések (gyermekkorú, kiskorú stb.), akkor hajlunk arra, hogy újabb és újabb helyzeteket is ez alá vonjunk. Mint például a gyermek fogalma esetében is ezt tesszük. Ily módon a fogalom tartalma bővül, ám eljuthatunk egy pontig, amikor annak jelentése oly mértékben kitágul, hogy funkcióját már nem képes teljesíteni: elveszti a kommunikáció gyorsítására való alkalmasságát.

ún. *Barnabus-módszer*³ (mint lehetőséget). A büntetőeljárás törvény – bár nem kötelező szabályként – kimondja, hogy az eljárási cselekményen igazságügyi pszichológus szakértő is jelen lehet, illetve az eljárási cselekményt igazságügyi pszichológus szakértő vagy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben meghatározott szolgáltatást végző szaktanácsadó közreműködésével lehet végrehajtani.⁴

Az Európai Unió és a strasbourgi Európa Tanács Help programja valamennyi tagállam, illetve részes állam számára ajánlja, hogy a kiskorúak kihallgatásakor valósítsák meg a Barnabus módszert.

II. A Barnabus gyökerei

A *Barnabus* izlandi szó, gyermekházat jelent. Izlandon az igazságszolgáltatás és a gyermekvédelem régóta szorosan összekapcsolódik és együttműködik. Ezzel a módszerrel a szexuális bűncselekmények kiskorú áldozatainak próbálnak segítséget nyújtani úgy, hogy kihallgatásuk empátiás meghallgatássá szelídüljön.⁵

A *Barnabus* az Amerikai Egyesült Államokban működő Gyermekképviselési Központ (CAC) elképzeléseit kívánta beépíteni a saját modelljébe, de tovább is lépett rajta, mivel a *CAC modell* nem része az amerikai igazságszolgáltatásnak, bár szorosan kapcsolódik hozzá azáltal, hogy felkészíti a kiskorú tanút a bíróság előtti vallomás megtételére, de a CAC nem került bele az eljárás folyamatába.⁶

A *Barnabus-módszer* Izland mellett más európai országokban is elterjedt. Az ezt segítségül hívó igazságszolgáltatások azt ígérlik, hogy a kiskorú sértettnek csak egy alkalommal kell a traumáról beszélnie, és a meghallgatás során szerzett információ a tanúvallomással lesz egyenértékű; ez pedig elegendő bizonyítékkal szolgálhat majd a vádemeléshez, illetve a bírósági eljárás lefolytatása után a döntés meghozatalához.

III. A Barnabus intézménye és módszere a hazai igazságszolgáltatásban

A büntetőeljárás törvény és a büntetőeljárás szempontjából különbséget kell tenni a Barnabus módszere és a Barnabus – mint a gyermekvédelmi rendszerben tárgyiasult – intézménye között. A Be.-ben szabályozott Barnabus kihallgatási módszer nem azonos a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok keretében működő komplex gyermekjóléti szolgáltatással, hanem a büntetőeljárásbeli eljárási cselekmény végrehajtásának egyik lehetséges módja. Erre bármely tanúsítvánnyal rendelkező rendőrségi vagy bírósági különleges helyiségben sor kerülhet. A törvény a *Barnabus-módszer* büntetőeljárás alkalmazását csak korlátozott keretek között teszi lehetővé.

Magyarországon először 2016-ban, Szombathelyen hozták létre az ezzel a módszerrel dolgozó „gyermekház”-at, a *hazai Barnabus*. Mivel ez sikeresnek bizonyult, ezért további intézmények felállítását is elhatározták a szakemberek. A *magyar Barnabus* intézményesítése 2020-ig megtörtént, azóta a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatok (TEGYESZ) keretében működik. Ők biztosítják a jogszabály kívánalmait szerinti berendezett monitoring szobát, a „gyermekház”-at, ahol a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság tagja kép- és hangrögzítéssel

³ A Barnabus Minőségi Előírások Iránymutatások multidiszciplináris és intézmények közötti megoldásokról az erőszak kiskorú áldozatai és tanúi számára. Az összefoglalást ld.

https://www.barnabus.eu/en/wp-content/uploads/2020/02/HU_StandardsSummary_FINAL.pdf

⁴ A 12/2018. (VI. 12.) IM rendelet új 7/A. alcímmel egészült ki: A szakértő vagy szaktanácsadó közreműködése a tizenévesek életét nem töltött személy részvételét igénylő eljárási cselekmény lefolytatása során.

⁵ Részletesen ld. Parti K. – Solt Á. – Virág Gy.: *Gyermekkorúak meghallgatása a büntetőeljárás során Magyarországon az európai és nemzetközi standardok tükrében*. Kriminológiai Tanulmányok, 55. (szerk.: Vókó Gy.), Budapest, 2018. 63–86. o.

⁶ Részletesen ld. <https://www.nationalchildrensalliance.org/cac-model/>

hallgatja ki a kiskorú sértettet. A képrögzítés azért is fontos, mert sokszor a sértett nem szavakkal, hanem nonverbális kommunikációval jelzi a vele történeteket.⁷ A „gyermekház”-ban a nyomozón és a kiskorú sértetten kívül egy pszichológus és egy segítő is jelen lehet, de a TEGYESZ-ben dolgozó gyermekvédelmi szakemberek képernyőn követik végig a beszélgetést. Ők közvetlenül nem vesznek részt a kihallgatásban, de közvetett kérdéseket feltehetnek a kiskorú sértettnek. Ez úgy történik, hogy az általuk feltett kérdéseket a meghallgatást segítő szakember lefordítja a gyermek nyelvére. A pszichológus szakember jelenléte azért is fontos, mert a 14 éven aluli kiskorú sértett sok esetben nem szavakkal, hanem – ahogy már említettem – nonverbális kommunikációval jelzi a vele történeteket, ezért az eljárási cselekmény eredményes lefolytatása önmagában is indokolja szakértő, szaktanácsadó közreműködését.

Tudjuk, hogy a kommunikáció folyamatában a verbalitás mindössze 7%-os nagyságrendben szerepel, míg a nonverbális, illetve a metakommunikációs elemek együttesen a maradék 93 %-ot adják. Traumatizált kiskorú esetén ez a számarány még ennél is nagyobb mértékben billenhet a verbalitástól a nonverbális-metakommunikatív jelrendszer irányába. Ha a vokális eszközökre⁸ (hangszínre, tempóra, hangerőre), a mimikára, gesztusokra,⁹ testtartásra nem figyel a meghallgatást végző szakember, téves következtetésekre juthat. A pontos dekódolás, a jelek helyes értelmezése kulcsfontosságú ezeknek az érzékeny eseteknek a megfelelő kezelésében.

A „gyermekház”-ban (de nem a kihallgatás alatt, hanem előtte vagy utána) a sértett kíméletes orvosi vizsgálatát is elvégzik; ennek eredménye a bizonyítási eljárásban tárgyi bizonyítékként jelenik meg. A „gyermekház” további sajátossága, hogy a meghallgatás és az orvosi vizsgálat mellett párhuzamosan elkezdődik a sértett terápiája is,¹⁰ amit egy speciális szakember, a gyermek-trauma pszichológus végez.¹¹ (Itt lehetne szerepe a biblio- és a meseterápiának.) A terápia sem közvetlenül a kihallgatással kapcsolatos, hanem azt megelőzően és követően kap szerepet a *Barnabus* folyamatában.

A módszer alkalmazásának részletszabályait rendeletekkel határozzák meg, az eljárási cselekmény során keletkezett bizonyítási eszköz értékelése pedig abüntetőeljárási törvény értelmében az eljáró bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság feladata.

IV. Kihallgatási/meghallgatási kommunikáció a gyermekházban

Azoknál a nyomozóknál, akik kiskorú sértetteket hallgatnak ki, szükség van arra, hogy ne csupán empátiás megértésre törekedjenek,¹² szükséges a kommunikációs érzékenység fejlesztése

⁷ A nonverbális kommunikáció sajátosságaira ld. Buda B.: *A közvetlen emberi kommunikáció szabályszerűségei*. (harmadik, bővített kiadás) Budapest, 1986. Animula Kiadó. 81-103. o.

<http://www.budabela.hu/dokumentumok/onallokotetek/kozvetlenemberi-kommunikaciotext.pdf>

valamint Buda B.: *Empátia – A beleélés lélektana*, Digitális Tankönyvtár. Budapest, L'Harmattan Kiadó. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_541_buda_bela_empatia/ch06.html

⁸ A vokális csatorna különösen érzékenyen jelzi a belső ellentmondást, a belső feszültséget. Csupán a beszédből, a vokális csatorna jeleiből is észlelhető, ha valami baj van, a vokális csatorna a pszichikus működésekben mutatkozó zavarok legérzékenyebb kifejezője. Részletesen ld. Buda (1986) 90–92. o.

⁹ Részletesen ld. Szili-Darók I.: *A segítő kapcsolat kommunikációja, NFÜ gesztusok értelmezésének lehetőségei*. http://aktivitas-tizsk.hu/elearning/Szili_Darok_Ildiko/A_segito_kapcsolat_kommunikacioja.pdf

¹⁰ Erőss R.: A gyermekbántalmazás pszichológiai vonatkozása és terápiás sajátosságai. In: *Gyermekbántalmazás* (szerk.: Nagy A. – Törő K.), Budapest, Medicina Kiadó Zrt., 2016. 227-241. o.

¹¹ Megfontolandó lenne a büntetőeljárásban alkalmazható EMDR szakértői vizsgálat a kiskorú sértett esetében. Erre ld. *Egy új terápia áttörést hozhat a szexuálisan bántalmazott gyerekek kezelésében*

https://gyereksorsok.blog.hu/2018/12/03/egy_uj_terapia_attolest_hozhat_a_szexualisan_bantalmazott_gyerekek_kezeleseben?fbclid=IwAR1rvaDi_PkFVLDU4N0Nv5erHhVUfmuQPBDyb_74qV6zx_eA-EryjzUBoA0

Moretti M.: EMDR (Eye Movement Desensitisation and Reprocessing) terápia. In: *A pszichiátria magyar kézikönyve*. (szerk.: Németh A. – Füredi J. – Lazáry J. – Somlai Zs.) Budapest, Medicina Kiadó Zrt. 2021. 675-688. o.

¹² Ha a nyomozó empátiás megértésre törekvő esetkezelő új jelenségekkel találkozik, akkor az „új összefüggések felfogása számára” nyitottá válik. „Ez nemcsak gondolkodásra, vizsgálódásra serkenteti, hanem fogékonyabbá teheti

is,¹³ továbbá más speciális ismeretekkel is rendelkezniük kell, még abban az esetben is, ha az eljárási cselekményen a pszichológus is ott van, aki segíti a jogalkalmazó munkáját. Ezekre a plusz képességekre különféle továbbképzéseken tehetnek szert. Ezek az alábbiak lehetnek:

- *biblioterápia és meseterápia*
- *gyermeklélektani alapismeretek*
- *tranzakcióanalízis alapismeretek*
- *komplex traumatizáció alapismeretek*
- *reziliencia alapismeretek*
- *alapvető gyermeki működésmódok megismerése*
- *gyerekekre való ráhangolódás eszközeinek megismerése*

A traumatizált gyerekek esetében a kommunikációnál azt is figyelembe kell venni, hogy pontosan hány éves a kiskorú sértett. A jog, mint említettem, kiskorú alatt a 18. életévüket be nem töltött áldozatokat érti, és plusz szabályok alkalmazását írja elő abban az esetben, ha a kiskorú sértett a 14. életévét sem töltötte még be. A kommunikációra vonatkozó szakirodalom ennél az életkori kérdésnél viszont jobban figyelembe veszi a 14 éven aluliak esetében a részletesebb korcsoportba sorolás specifikumait. „A hat év alattiak esetében a gyermek megfigyelése alapvető jelentőségű, különösen három éves kor alatt, mivel ekkor vagy nincs, vagy jóval kevésbé hatékony a verbális kommunikáció. Három éves kor alatt gyakran szükséges a kontextus a kisgyermek kommunikációjának megértéséhez, így sokszor szükséges egy, a gyermeket és az életét jól ismerő idősebb gyermek, vagy felnőtt ahhoz, hogy egy idegen is megértse a kisgyermek mondanivalóját.”¹⁴

A traumatizált gyerekek esetében a meseterápia különösen jó módszert jelent, és ez a *Barnabus-modellben* is alkalmazható. A kiskorú sértett meseterápiája alkalmával ugyanis a gyermek a mesében szereplők „bőrébe bújva” – a meseterapeuta szakember segítségével –, képes feldolgozni a traumát, és enyhülést talál a saját élethelyzetére. Az abúzus után előfordul ugyanis, hogy a kiskorú sértett már nem fog hinni a jó győzelmében, de a mese segítségével elindul a terápiás folyamat, amely valódi segítséget jelent neki.

Egy jó szakember a gyermekházban a megfelelő mese elmondásával olyan meseképeket varázsolhat a traumatizált gyermek elé, amelyek az átélt fájdalmak feldolgozását fogják elősegíteni. A mindenkiben, így a kiskorú áldozatokban is meglévő öngyógyító erő a mese által kiváltott belső képek segítségével aktivizálódik, és elindítja a gyermekben a gyógyulási folyamatot.

A kiskorú áldozat a jogalkalmazóval történő kommunikációja során nemcsak bizonyítékot szolgáltat az igazságszolgáltatás számára, hanem megnyugvást is jelent a gyermeknek ez a jó viszony kialakulása, ami azért is fontos, mert ezzel a másodlagos viktimizációt is elkerülheti. A mese segítségével tehát megszűnik a bűncselekmény okozta káosz, és a világ békéje helyre áll.

A nyomozó, ha meseterapeuta is egyben, nem meggyógyítja az abuzált gyermeket, hanem segítséget ad neki abban, hogy a benne szunnyadó öngyógyító erőt használja.

A gyermekházban, a mesét követően – szintén a gyógyító folyamat részeként – egyfajta művészeti munka is folyhat. A sértett korának megfelelően festhetnek, rajzolhatnak, gyurmázhatnak. Az így elkészült alkotások már a kreatív terápiához tartoznak, de a gyermek nonverbális kommunikációja itt is szerepet kap. A megszülető alkotások pedig az igazságszolgáltatás számára is bizonyítékot jelentenek. A rajzolt maszkokkal, arcokkal sok mindent kifejezhet a kiskorú sértett, amit elmondani nem tud.¹⁵

a sajátjától eltérő felfogások, irányzatok szempontjai iránt.” Buda B.: *Pszichoterápia. Kapcsolat és kommunikáció*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004., 230.

¹³ Buda (1986): i.m. 206. o.

¹⁴ Csákvári J.– Cs. Ferenczi Sz.– Horváth F.: *A hatékony segítő kommunikáció*. Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Budapest, 2017. 51. o.

http://prekogalfa.hu/documents/efop/TF_OSSZ_HK_Hallgatoi.pdf

¹⁵ Uo. 51. o.

A bizonyítékok büntetőeljárársbeli értékelése szempontjából nagyon fontos, amire *Csákvári Judit*, *Cs. Ferenczi Szilvia* és *Horváth Fruzsina* is felhívják a figyelmet, miszerint a hat éven aluli gyermekeknel „sok esetben keveredik a fantázia és a valóság”. Ebben a korcsoportban „a gyermekek sokszor mondják el valós eseményként azt, ami a valóságban nem (vagy nem úgy) történt meg, hanem például szerették volna, ha így történik, vagy féltek tőle, hogy bekövetkezik (...). Nagyon fontos tudni, hogy ezek nem szándékos hazugságok, és nem is szabad úgy kezelni őket.”¹⁶

A jogalkalmazónak azt is tudnia kell, hogy a kihallgatás/meghallgatás folyamán egy hatéves vagy annál fiatalabb gyermek „emlékezete könnyen befolyásolható, a rávezető kérdések ezért is kerülendők.”¹⁷

V. Összegzés

Tanulmányomban arra szerettem volna rámutatni, hogy mennyire fontos a kommunikációs klauzula érvényesítése a büntetőjog világában, általában véve is, azaz minden jogi eljárásban, de a sérülékeny (a különleges bánásmódot igénylő) csoportok vonatkozásában még inkább.

A büntetőeljárársi törvény és a büntetőeljárárs szempontjából különbséget kell tenni a Barnabus módszere és a Barnabus – mint a gyermekvédelmi rendszerben tárgyasult – intézménye között. A Be.-ben szabályozott Barnabus kihallgatási módszer nem azonos a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok keretében működő komplex gyermekjóléti szolgáltatással, hanem a büntetőeljárársbeli eljárás cselekmény végrehajtásának egyik lehetséges módja.

Az izlandi *Barnabus* módszer beszívárgása a hazai igazságszolgáltatásba mindenképpen jó kezdeményezésnek tűnik, de mivel ez a törvényben csak lehetőségként szerepel és a jogalkalmazó mérlegelésén alapul ennek alkalmazása, ezért nem minden rászoruló esetben fog ez megvalósulni. Több kutatás is rávilágított már arra, hogy minden jog annyit ér, amennyi abból a hétköznapiokban megvalósul. A kirakatba tett eszmék leginkább csak arra jók, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásainkat ezekkel kipipálhassuk.

További problémát jelent, hogy a *Barnabus* módszereinek alkalmazása esetében is a nyomozóhatóság dolgozója hallgatja ki a kiskorú sértettet, bár pszichológus jelenlétében, amire a törvény csak lehetőséget teremt, ahogyan erről már szó volt. Az ezen felüli problémát az okozhatja, hogy a nyomozó általában nem rendelkezik megfelelő ismeretekkel a kommunikáció szabályait illetően, és mivel mindenképpen eredményt akar felmutatni, könnyen abba a hibába esik, hogy szuggesztív kérdéseivel befolyásolja a kiskorút. Ennek elkerülésére speciális továbbképzéseken való részvétel lehet a megoldás, többek között nem ártana a nyomozóknak a biblioterapeutai vagy a meseterapeutai képzés megszerzése.

¹⁶ Uo. 51. o.

¹⁷ Uo. 51. o.

Kószó Richárd, PhD-hallgató
Szegei Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

XIII. évfolyam | Vol. XIII
2022/1-2. szám | No. 1-2/2022
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és jogkövetkezményeik Magyarországon

I. Bevezető gondolatok

Magyarország az Európai Unióból érkező támogatások kedvezményezettje már 1989-től. Az uniós csatlakozást megelőzően az előcsatlakozási támogatási eszközök¹ felhasználására volt jogosult az ország. Ezt követően 2004. május 1-től a társadalmi-gazdasági felzárkózás és kohézió erősítésének elősegítése érdekében lehetőség nyílt az Európai Strukturális és Beruházási Alapok² forrásainak felhasználására.³

Az ország az Unió hétéves költségvetési időszakaiban jellemzően kevesebb pénzt fizet be a közös uniós költségvetésbe, mint amennyit különböző támogatásokon keresztül visszakap, vagyis az uniós támogatások nettó haszonélvezője.⁴ Ezen túl kiemelendő, hogy a rendelkezésre álló források köre kibővült a 2021-2027-es költségvetési időszakban a COVID-19 járvány hatására létrehozott Next Generation EU Eszközzel is, amely a járvány utáni társadalmi és gazdasági újjáépítéshez nyújt pénzügyi támogatást a tagállamoknak. Tehát az ország fejlesztése tekintetében jelentős forrást jelentenek az Európai Unióból érkező támogatások.⁵

Hervé Yves és Holzmann Robert arra hívták fel a figyelmet, hogy az uniós források felhasználása számos problémába ütközhet.⁶ Mivel napjainkban jellemzően kis idő alatt nagy mennyiségű uniós támogatás érkezik az országba, ezért megjelenik az abszorpció nyomás problémája. Ilyenkor az válik döntővé, hogy felhasználásra kerüljön a rendelkezésre álló forrás, ezzel szemben viszont háttérbe szorul a hatékonyság.⁷ Mivel az ország érdekelt az allokálásra került uniós pénzek teljes mértékű felhasználásában, ezért a csalások és visszaélések felderítése kisebb jelentőséget kap.⁸

¹ A felhasználható három előcsatlakozási alap a PHARE (Assistance for Restructuring their Economie), az ISPA (Instrument Structural for Policies for Pre-Accession), és a SAPARD (Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development) voltak.

² Az öt pénzalap, amely a tagállamok fejlesztési forrását biztosítja az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

³ Lehmann Kristóf – Nyers József: *Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása*. 134. o. In Statisztikai Szemle, 2009/ 2. szám, 132-155. o.

⁴ Bajusz Anna: *Az uniós források jelentősége a visegrádi tagállamokban*. 94. o. In Köz-Gazdaság, 2015/4. szám, 91-107. o.

⁵ Kószó Richárd: *A COVID-19 járvány hatása az Európai Unió támogatáspolitikájára*. In Fejes Zsuzsa (szerk.): *Európa új utakon: A COVID-19 járvány és a BREXIT társadalmi és jogi hatásai*. Szegei Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2021. 55. o.

⁶ Hervé Yve – Holzmann Robert: *Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

⁷ Karsai Krisztina: *Az Európai Ügyészség és Magyarország Kibívás vagy elszalasztott lehetőség?* Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest, 2021. 36. o.

⁸ Kállay László: *Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon*. Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest, 2015. 28. o.

Az Európai Unióból érkező támogatások helyi felhasználása több rendszerszintű korrupciós lehetőséget foglal magában. Az állam intézményei sok esetben nem tudják felismerni ezeket, ezért a visszaélések lehetősége széleskörű. A gyors elköltés következtében megjelent a projektek felültervezésének gyakorlata, amely folyamán nagyobb összeg kerül jóváhagyásra, mint amennyi ténylegesen szükséges a megvalósításhoz.⁹

Ezek a jelenségek együttesen járultak hozzá az uniós források nem rendeltetésszerű felhasználásához és az elkövetett bűnügyek számának növekedéséhez. A téma aktualitását jól szemlélteti, hogy az uniós források tekintetében elkövetett költségvetési csalási bűnügyek vizsgálata 2018-ban bekerült az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) munkatervébe is.¹⁰

Ezen túl fontos még megemlíteni, hogy uniós szinten is folyamatban van az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni egységes fellépés kiépítése az Európai Ügyészség intézményén keresztül.¹¹ A Tanács már 2017. október 12-én elfogadta az új intézmény létrehozásáról szóló rendeletet.¹² Majd az Európai Parlament egyetértésével a Tanács elfogadta 2017. október 12-én az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló rendeletet, amely keretében tizenhat tagállam létrehozta az Európai Ügyészségi Hivatalt.¹³ Az Európai Ügyészség az európai büntetőjog fejlődésében mérföldkőnek számít.¹⁴ Az új jogintézmény feladata kiterjed az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket elkövetők elleni nyomozásra, valamint vádhatósági eljárás lefolytatására. Azonban mivel néhány tagállam nem tagja az Európai Ügyészségnek, köztük Magyarország sem, ezért a szervezet nem rendelkezik az összes tagállamra kiterjedő joghatósággal. A részt nem vevő tagállamokkal csupán törekszik a munkamegállapodások és egyéb áthidaló megoldások kialakítására.¹⁵

Továbbá nagy figyelmet kap napjainkban a jogállamisági mechanizmus bevezetésének folyamata is, amely keretében az uniós források kifizetése a jogállamisági feltételek teljesítéséhez lenne kötve. A mechanizmus célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a jogállamiság tekintetében fennálló tagállami hiányosságokból eredő pénzügyi veszteségek elhárítása. Azonban ez a mechanizmus a jelenleg is folyó szakmai és politika vitáknak köszönhetően még nem került bevezetésre, így az egyes tagállamoknak kellene nagyobb szerepet vállalniuk az uniós források rendeltetésszerű és tiszta felhasználásának garantálásában.¹⁶

⁹ Karsai Krisztina: *Az Európai Ügyészség és Magyarország Kibívás vagy elszalasztott lehetőség?* Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest, 2021. 36-37. o.

¹⁰ Csapucha Bernadett – Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások.* 23-24.o. In Büntetőjogi Szemle, 2020/1. szám, 23-44. o.

¹¹ Lárís Liliána: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra.* Budapest, 2019. 109-110. o., https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%3%b3pai%20Uni%3%b3%20p%3%a9nz%3%bcgyi%20%3%a9rdekei_pdf_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021.12.02.)

¹² A Tanács 2017/1939 rendelete *az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.* HL L 283., 2017. 10. 31. 1-71. o.

¹³ Udvarhelyi Bence: *Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről.* 155. o. In Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. szám. 152-168. o.

¹⁴ Lárís Liliána: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra.* Budapest, 2019. 109-110. o., https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%3%b3pai%20Uni%3%b3%20p%3%a9nz%3%bcgyi%20%3%a9rdekei_pdf_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021.12.02.)

¹⁵ Karsai Krisztina: *Az Európai Ügyészség és Magyarország Kibívás vagy elszalasztott lehetőség?* Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest, 2021. 39. o.

¹⁶ Az Európai Bizottság: *A tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről* című javaslata. Brüsszel, 2018.05.02. COM (2018) 324 final, 2. o.

II. Szabálytalanság, hiba, költségvetési csalás

Az uniós pénzügyi érdekek védelme kapcsán számos nagyon hasonló fogalom él egymás mellett, amelyek elkülönítése szükséges a téma szempontjából. Az európai integráció fejlődése során fokozatosan erősödtek azok az eszközök, amelyek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálják. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységgel szemben az Unió és a tagállamok egyaránt kötelesek fellépni. Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak számos mechanizmusa alakult ki az uniós költségvetés védelmének biztosítására. Ilyen mechanizmusok a megelőző intézkedések, a korrekciós mechanizmusok¹⁷; a vizsgálati tevékenységek és a visszaszorító intézkedések. Ezek a mechanizmusok azért jelentősek, mert a kohéziós politika és az agrárpolitika területén elkövetett szabálytalanságok és csalások gyanúja esetén a tagállamok felelőssége a megelőzés, a felderítés, a nyomozás, valamint a korrekció.¹⁸

Amennyiben egy program kapcsán pénzügyi szabálytalanság kerül feltárára, és ez nem kerül korrigálásra, abban az esetben az Európai Bizottság végső soron fel is függesztheti az adott program támogatását.¹⁹

Az uniós források felhasználásának folyamatokor a megfelelés szempontjából bekövetkezhetnek problémák, amelyek megnyilvánulhatnak hibaként, szabálytalanságként, illetve csalásként, azonban ezeknek a kifejezéseknek fontos az egymástól való elhatárolása. A kohéziós politikában az uniós támogatások területén *hibának* kell tekinteni bármilyen előírás megszegését. Azonban ez a tevékenység nem feltétlenül hordozza magában a forrás eltűnését vagy nem rendeltetésszerű felhasználását. A hiba kategóriájába tartoznak azok a figyelmen kívül hagyások is, amelyek nem szándékosan kerültek elkövetésre. Külön kategóriát alkot a *csalás*. A csalás folyamata a hibával ellentétben általában már szándékosságot hordoz magában. A hibához és a csaláshoz képest a *szabálytalanság* az uniós jog bizonyos rendelkezésének valamely gazdasági szereplő által elkövetett cselekménye vagy mulasztása következtében történő megsértése. A cselekvés vagy mulasztás következtében az EU általános költségvetése hátrányt szenved forrásának csökkenése, kiesése, vagy indokolatlan kiadási tételek révén.²⁰ A szabálytalanság legsúlyosabb formája, amikor csalás megállapítása kapcsolódik az elkövetett szabálytalansághoz, ez a csalással érintett szabálytalanság.²¹

Az uniós források felhasználása kapcsán meghatározó szabálytalanságnak számít a közbeszerzési szabályok nem rendeltetésszerű alkalmazásából eredő jogsértés. Ezekben az esetekben nem csak a közbeszerzések során alkalmazható jogkövetkezmények kerülnek kilátásba, hanem egyéb pénzügyi korrekciók is. Az Európai Bizottság C (2019) 3452 final²² útmutatója alapján a korrekció érvényesítésére a tagállam intézményei és az Európai Bizottság is jogosult.²³

A pénzügyi támogatások magyarországi szabályozásának kérdése viszonylag korán, az előcsatlakozási alapokkal párhuzamosan már a rendszerváltás utáni jogállam kiépítésének kezdeti fázisában felmerült. Az első 1992. évi XXXVIII. államháztartási törvény (Áht.) több ponton tartalmazott a támogatások körében előírt szabályozást. Például az Áht. 13./A. § (2) bekezdése általános jelleggel rendelkezett a támogatás nem rendeltetésszerű, vagy jogszabálysértő

¹⁷ Elsődlegesen a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciókon keresztül, valamint az uniós kifizetések kedvezményezettken keresztüli visszafizettetése útján.

¹⁸ Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: *Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok*. 69-71. o. In Európai Tükör, 2019/1. szám, 67-87. o.

¹⁹ Soós Edit: *A mélyülő európai integráció*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. 169. o.

²⁰ U.o. 67-87. o.

²¹ Soós Gábor: *A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben*. 47. o. In Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/ 9. szám, 33-45. o.

²² Az Európai Bizottság: az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén *végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról* című határozata. 2019.05.14. Brüsszel, C (2019) 3452 final, 6. o.

²³ Soós Gábor: *Közbeszerzési szabályok megsértésén alapuló szabálytalanságok az uniós forrású közbeszerzésekben*. 34. o. In Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/12. szám, 33-45.

felhasználásának esetéről. Ezekben az esetekben úgy határoz, hogy a kötelezettet visszafizetési kötelezettség terheli. Azonban megjelenik az a beismerés is, miszerint a költségvetési támogatás definíciója nem került még meghatározásra, ezért ekkor még főként az állami költségvetés szabályozása volt jellemző. Majd az uniós csatlakozásunkat követően az Áht. jelentős mértékben módosult, mivel keret jelleggel már kiterjedt az uniós támogatások körére is. Érdekességként megemlíthető, hogy az első Áht. szabályozási metódusaiban és fogalomrendszerében keveredtek a visszatérítés polgári jogi és közigazgatási jogi elemei. A 13/A. § (9) bekezdése az igénybe vett költségvetési támogatást leegyszerűsítve csak köztartozásnak minősítette.²⁴

Mivel az uniós források rendeltetésszerű felhasználása a tagállamoknak a felelőssége, az Uniónak pedig érdeke, ezért a szabályozás két szinten történik. Jelenleg uniós szinten a tématerület legfontosabb jogforrása az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371 „az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről” című irányelve (PIF irányelv). Az irányelv II. címének 3. cikke kimondja, hogy abban az esetben, ha az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás tartalmát tekintve valóban szándékos volt, akkor az bűncselekménynek minősül.²⁵

Az irányelv az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásként jelöli meg többek között „az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelését vagy jogellenes visszatartását, (...) pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználását”²⁶

A jogharmonizációnak köszönhetően hazai szinten is követni kell az uniós jog iránymutatásait. Az 1978. évi Büntető Törvénykönyvbe már beillesztésre került az akkori Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, mint bűncselekmény. Ennek alapeseteiről a Btk. 314. § rendelkezett. Az új bűncselekmény beillesztésével a jogalkotó nem a csalás és a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállások módosításával garantálta az Európai Közösség pénzügyi érdekének védelmét, hanem új tényállást hozott létre. A Btk. 288. §-ában deklarálta a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének bűncselekményét is, ami nagy hasonlóságot mutatott az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésének bűncselekményével. Ennek a bűncselekménynek a tényállása különbséget tett két alapeset között. Az első alapesetben az előre meghatározott forrásból eredő pénzügyi támogatás vagy valamilyen gazdasági előny megszerzése nem valós tartalmú nyilatkozattal, illetve nem valós tartalmú vagy hamis okirat alkalmazásával tekinthető az elkövetési magatartásnak. A forrás meghatározása kiterjedt a központi, a helyi önkormányzati költségvetésre, bármely külföldi államtól vagy nemzetközi szervezettől érkező, illetve elkülönített állami pénzalapokból eredő pénzügyi támogatásra. Ez az elkövetési magatartás a 314. § (1) bekezdésében kinyilvánított elkövetési magatartásokkal egyezett meg, vagyis ebben a tényállásban nem jelenik meg a sem a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, sem pedig a nem megfelelő teljesítés.²⁷

A bűncselekmény második alapesete úgy határoz, hogy az büntetendő, aki a megítélt támogatást a támogatás eredeti jogcímétől eltérően használta fel és a jogkövetkezésményből fakadó visszafizetési kötelezettséget elmulasztotta. Ez a második alapeset azonban nem a 314. § (1) bekezdéssel egyezett meg, hanem a 314. § (2) bekezdés a) pontjával. Mindössze annyi különbség állt fent, hogy 314. § a céltól eltérő felhasználását is bünteti, ezzel szemben a 288. § szerint csak akkor következhet be a felelősségre vonás, ha az elkövető elmulasztja a visszafizetési kötelezettséget. Az 1978. évi Btk. meghatározta, hogy a jogesetekre mely bűncselekmény

²⁴ Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata - összefoglaló vélemény.* Budapest, 2012. 10-11. o., https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/Penzugyi_tamogatások_összefoglaló_velemény.pdf (2022.01.12.)

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. 2017.07.28. OJ L 198. 29–41. o.

²⁶ Uo. 34-36. o.

²⁷ Udvarhelyi Bence: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban.* 178. o. In Miskolci Jogi Szemle, 2014/1. szám, 170-188. o.

alkalmazható, mivel a 288/A. § leszögezte, hogy a 288. § nem alkalmazható azokra a bűncselekményekre, amelyeket az uniós pénzekkel kapcsolatban követtek el. Ennek következtében kialakult az a probléma, hogy az uniós és hazai források megkülönböztetése mentén a hazai források büntetőjogi védelme ekkor már sokkal szűkebb körű volt, mint Unió támogatásaié, ezzel párhuzamosan viszont tényállásuk több hasonlóságot mutatott.²⁸

Az Európai Unió szabályozása 1995-től nem csupán a tagállamok közti együttműködés elősegítésére, hanem a büntetőjogi fogalmak egységesítésére is törekedett.²⁹

Ez a folyamat megfigyelhető a magyar büntetőjog fejlődésében is, hiszen a költségvetési csalás, mint tényállás bekerült a Btk.-ba a 2011. évi LXIII. törvénynek köszönhetően, majd pedig a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk is átvette azt.³⁰ Az új Btk. a következőképpen határozza meg a költségvetés fogalmát: „költségvetésen az államháztartás alrendszerének költségvetését - ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat -, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni.”³¹ Ebből kiderül, hogy megszűnik a korábbi erős szintű elhatárolódás, hiszen innentől kezdve egyaránt költségvetési csalásnak (396. §) számít az uniós és a hazai források jogosulatlan igénybevétele, vagy pénzeszköz céljától való eltérő felhasználása.

A jogalkotó az új tényállást azzal a céllal hozta létre, hogy a korábbi tagolt szabályozás helyett olyan absztraktabb tényállást hozzon létre, amely magába foglal számos a közpénzeket érintő bűncselekményt. Az absztraktabb tényállásnak köszönhetően a visszaélési lehetőségek és a „kiskapuk” felhasználásának lehetősége csökkenthető.³² Ezen túl áthidalásra került számtalan korábbi rokon tényállás között meglévő szükségtelen különbségtétel mint például a korábbi EK pénzügyi érdekeinek megsértése és a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése.³³

A büntetőjog fejlődésének és a büntetőjogi fogalmak egységesítésének köszönhetően, ma már erős jogi háttér biztosítja az uniós támogatások felhasználásának rendjét. Kérdés azonban, hogy ez a jogi keret okot adhat-e még a források felhasználásával való visszaélésre.

III. Uniós támogatásokkal való visszaélés Magyarországon

III.1. Magyarországi csalások feltérképezése az Európai Csalás Elleni Hivatal által

Az uniós források kapcsán felmerült csalások felderítése területén több uniós ügynökség és intézmény is tevékenykedik, amelyek közül a legfontosabbak az Európai Ügyészi Hivatal, az Európai Bizottság, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Számvevőszék. Ezek közül a tanulmány az Európai Csalás Elleni Hivatal tevékenységére fókuszál.

A Régiók Bizottsága 2016. évi „Magyarország helyzete helyi és regionális szempontból” című dokumentumában aggodalmát fejezte ki afelől, hogy Magyarországon jellemző az uniós források helyi szétosztásának politikai átitatottsága. Ezen aggodalmát kifejezve kérte a magyar hatóságok teljeskörű együttműködését az Európai Bizottsággal és az OLAF-fal. Az

²⁸ Uo. 178-179.

²⁹ Mireille Delmas-Marty: *Az Európai Unió és a büntetőjog*. In: Lévay Miklós – Kígyóssy Katinka (szerk.): *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére*. Bíbor Kiadó, Miskolc. 2004. 45-46. o.

³⁰ Miskolczi Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése*. Pécs, 2018. 83. o. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/miskolczi-barna/miskolczi-barna-muhelyvita-ertekezes.pdf>

³¹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

³² Molnár Gábor Miklós: *A költségvetést károsító bűncselekmények. Költségvetési csalás*. In: Belovics Ervin (szerk.): *Büntetőjog II., Különös rész*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2018. 774. o.

³³ Schmidt Péter: *A költségvetési csalás jelenlegi minősítési, elhatárolási kérdései és bírói gyakorlata*. 104-105. In: *Büntetőjogi Szemle*, 2017/2. szám, 104-115. o.

együttműködés területeként az uniós támogatásokkal való visszaélések kivizsgálását, a pénzeszközök felhasználásának átláthatóságát és hatékonyságának biztosítását jelölte meg.³⁴

A csalások feltérképezésének alapjául szolgál az Európai Bizottság által létrehozott Arachne kockázatértékelési informatikai eszköz. Ez az eszköz a legmodernebb technológiát képviseli az integrált adatbányászat és adatbővítés területén. A Bizottság azzal a céllal hozta létre az adatbázisként is szolgáló informatikai eszközt, hogy segítséget nyújtson a tagállami hatóságoknak a kockázatos gazdasági szereplők beazonosításában. A beazonosítás következtében ezek a szereplők könnyebben ellenőrizhetők az uniós támogatás kifizetését megelőzően és a kifizetést követő ellenőrzések során is. Az eszköz csak akkor nyerheti el valódi célját, ha a tagállamok irányító hatóságai kellő mennyiségű adatot rögzítenek benne és ha megfelelő rendszerességgel használják. A megfelelő használatnak köszönhetően a projektek irányítási feladatát ellátó irányító hatóságok beazonosíthatják a legkockázatosabb projekteket és kedvezményezetteket az ellenőrzések során. A tagállamok hatóságainak lehetősége van az informatikai eszköz ingyenes használatára, azonban alkalmazási kötelezettségük nincsen. Ebből következik, hogy hiába ajánlott a rendszer használata, nem minden tagállam él vele megfelelően. Magyarország a 2014-2020-as programozási időszakban az operatív programok projektjeinél csak 18 %-os alkalmazás volt tapasztalható.³⁵

A rendszer további problémája, hogy az Európai Számvevőszék és az Európai Csalás Elleni Hivatal nem kap automatikusan hozzáférést a bizottsági szolgálatoktól, amellyel hozzájutnának a kockázatszámítási eredményekhez. Indokolt esetben kérhetik a hozzáférést eseti alapon, azonban a hozzáférés kérésére valószínűleg már akkor kerül sor, ha megalapozott gyanúja van a csalásnak vagy az uniós támogatásokkal való visszaélésnek.³⁶

Az OLAF uniós források feletti ellenőrző szerepét emeli ki tanulmányában Nyikos Györgyi és Kondor Zsuzsanna. Felhívják rá a figyelmet, hogy az OLAF Koordinációs Irodája a megelőző években is figyelemmel kísérte Magyarországon az uniós források felhasználását, és több esetben információkat gyűjtöttek, szabálytalanságokat jelentettek, valamint képzéseket kínáltak a lehetséges csalások felismerése érdekében. A szabálytalanságok jelentését követően a bíróságoknak, ügyészségnek és rendőrségnek kell szerepet játszaniuk a szabálytalanságok kivizsgálásában és megítélésében.³⁷

Az OLAF vizsgálatát kezdeményezheti magánszemély is, amennyiben fennáll a csalás gyanúja. Ebben az esetben az OLAF először megvizsgálja, hogy van-e hatásköre az ügyben vizsgálatot indítani, valamint azt, hogy valóban fennáll-e a ténye az uniós közpénzeket kedvezőtlenül érintő csalásnak vagy bármilyen szabálytalanságnak.³⁸

Amennyiben vizsgálatot végez az OLAF egy ügyben a vizsgálat lezárásával ajánlásokat fogalmazhat meg az EU vagy a vizsgálat helyeként szolgáló tagállami hatóságok irányában. Mivel igazgatási és vizsgálati hatáskörrel rendelkező szerv, ezért ajánlásai kiterjedhetnek igazgatási lépésekre, pénzügyi és igazságszolgáltatási intézkedésekre. Az igazságszolgáltatási lépések megtételekor jelentést küldhet a tagállami hatóságoknak, és jogi lépéseket ajánlhat, ha bűncselekményre utaló bizonyítékkal rendelkezik. Pénzügyi intézkedések keretében ajánlást tehet a szabálytalanul felhasznált uniós támogatás visszatérítésére. Ajánlásai kiterjedhetnek még igazgatási javaslatok megformálására is, abban az esetben, ha úgy véli, hogy egy eljárás csalásra

³⁴ European Committee of the Regions: *The situation in Hungary from a local and region perspective*. Brussels, 2016.11.08. RESOL-VI/017 2.

³⁵ Európai Számvevőszék: 2019. évi 1. számú különjelentés: *Az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelem: intézkedésre van szükség*. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-1-2019/hu/> (2022.01.02.)

³⁶ Az Európai Bizottság Chartája az *Arachne kockázatértékelési eszközöknek az irányító hatóságok ellenőrzéseiben történő bevezetéséről és az azokban való alkalmazásáról*. 4. o. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=hu> (2022.01.08.)

³⁷ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*. pp. 119. In *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 12, No. 3, 2019. pp. 113-134.

³⁸ Európai Csalás Elleni Hivatal: *Csalás bejelentése az OLAF-nak*. https://ec.europa.eu/anti-fraud/index_hu (2022.01.08.)

adhat okot. Ilyen esetek például a közbeszerzési felhívások jelentkezési feltételeinek megváltoztatása.³⁹

Jellemző, hogy számos uniós forrás esetében a támogatásokat évenkénti elszámolást követően utófinanszírozással küldi meg az Európai Bizottság. Ez azt jelenti, hogy az utófinanszírozással támogatott nyertes projektek megvalósítása megkezdődik, viszont az Unióból érkező pénzügyi támogatás csak a projekt megvalósítása után érkezik meg. Ha az OLAF szabálytalanságot fedez fel ezeknél a projekteknél, akkor az Európai Bizottság dönthet úgy, hogy nem finanszírozza őket. Az uniós támogatás hiányában a tagállam még fontolóra veheti, hogy saját forrásából mégis finanszírozza-e a projektet. Erre volt példa a 2014-2020-as programozási időszakban az ELIOS-ügy, amely kapcsán az OLAF az ELIOS cég uniós forrásból finanszírozott közvilágítás fejlesztési projektjeit vizsgálta. A kormány végül nem nyújtotta be a Bizottságnak a projekt elszámolásához szükséges számlákat, hanem saját forrásból egyenlített ki azokat.⁴⁰ Ehhez hasonló korrupciógyanús ügy felmerült a 2007-2013-as időszakban is, amikor a négyes metró uniós támogatásból történő felújítására került sor.⁴¹

Azonban vannak olyan csalással érintett esetek is, amelyeket a hazai intézmények korán nemzeti szinten orvosolnak, még mielőtt az az OLAF vagy az Európai Bizottság tudtára jutnának. Ezekben az esetekben projektek kikerülnek az uniós elszámolásból.⁴²

Megállapítható tehát, hogy az OLAF különböző ajánlásokat fogalmazhat meg, az uniós forrásokkal való visszaélés esetén, azonban ajánlásai sok esetben csak szimbolikusak, jogi kötőerővel nem rendelkeznek. Az Arachne rendszerhez való automatikus hozzáférést pedig biztosítani kellene az OLAF számára, hogy könnyebb legyen a kockázatos projektek beazonosítása.

III.2. A magyarországi bűnügyek nemzeti szintű vizsgálata és jogkövetkezményei

A csalást nem csak az uniós, hanem a nemzeti korrupcióellenes/csalásellenes közigazgatási és bünyügyi nyomozó szervek is megállapíthatják.⁴³

Az OKRI vizsgálatai alapján, amely a 2002–2017 közötti EU költségvetésének sérelmére elkövetett véletlenszerűen kiválasztott eseteket vizsgált⁴⁴, az állapítható meg, hogy a legtöbb esetben (32%) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal tett feljelentést. Ezt követték a magánszemélyek (20%) és névtelen magánszemélyek (11%) feljelentései. Ez alapján megállapítható, hogy a feljelentések mögött jelentős mértékben az uniós forrásokat szétosztó háttérintézmények és közreműködő szervezetek állnak. A feljelentők/bejelentők körében kisebb százalékban jelentek meg továbbá pénzintézetek, az Állami Számvevőszék, iskolák és egyesületi vezetők. Csekély számban jelen voltak még oknyomozó riporterek és újságíró-fotóriporterek.⁴⁵

³⁹ European Commission: *Action plan: Commission Anti Fraud Strategy: Enhanced action to protect the EU budget*. Brussels, 2019. 04.29. COM 170 final. pp. 22-24.

⁴⁰ Mérték Médiaelemző Műhely: *Az EU támogatások mértéke és felhasználásuk hatékonysága*. Goethe-Institut Ungarn. 2019. Forrás: <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/sup/eur/21548370.html> (2022.01.12.)

⁴¹ Budapest Főváros Közgyűlés Metrókorrupciót Vizsgáló Munkacsoportjának jelentése. p.11-13. Forrás: <http://budapest.hu/Documents/Metr%C3%B3korrupci%C3%B3s%20vizsg%C3%A1l%C3%B3munkacsoport/Jelent%C3%A9s%20a%20metr%C3%B3korrupci%C3%B3s%20vizsg%C3%A1l%C3%B3.pdf>. (2022.01.12.)

⁴² Györgyi Nyikos – Eva Vyrostova: *Performance comparison of the Hungarian and Slovakian implementation capacities with-in the EU Funds management systems*. In *Regional Studies* (megjelenés folyamatban).

⁴³ Az Európai Bizottság: *az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról* című határozata. Brüsszel, 2019.05.24. C (2019) 3452 final, pp. 6

⁴⁴ Az ügyészség által megküldött 473 ügyből, 200 ügy került vizsgálat alá.

⁴⁵ Csapucha Bernadett –Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások*. 25. o. In *Büntetőjogi Szemle*, 2020/1. szám, 23-44. o.

Számos esetben az OLAF ajánlásai állnak a vádemelés háttérében, mivel a Legfőbb Ügyészségnek tett ajánlások esetében az ügyészség jellemzően elindítja a büntetőeljárást.⁴⁶

A nyomozó hatóságok tekintetében az a tendencia figyelhető meg, hogy a vizsgált ügyek kicsivel több mint fele esetén megszüntető határozatot hoznak. A megszüntető határozat oka általában a bűncselekmény hiánya, de jelentős a bizonyítottság hiánya, illetve néhány esetben az elévülés.⁴⁷

Azonban fontos megállapítani azt a tényt is, hogy a nyomozó hatóság által kiadott nyomozást megszüntető határozathoz nem fűződhet jogerő. Ennek fényében, ha újabb bizonyítási eszközök látnak napvilágot vagy korábban nem ismert adatok kerülnek elő, akkor az ügyben a nyomozás tovább folytatható elévülési időn belül.⁴⁸

A magyarországi bűncselekmények esetében az tapasztalható, hogy a bűncselekmény elkövetése és észlelése között nagy időintervallum áll főt. Ez igaz a nyomozás elrendelése és a büntetőeljárás lezárulta között eltelt időre is. A nyomozás elrendelésétől a nyomozás lezárulásáig tartó időintervallumot vizsgálva megállapítható, hogy az ügyek többsége 14–24 hónapig, de sok esetben akár 2 évnél tovább is elhúzódott. Ebből az következik, hogy az esetek kapcsán az idő múlása enyhítő körülményként a vádlottak javára szolgálhat.⁴⁹

Az idő múlása mellett egyéb tényezők is megjelenhetnek enyhítő körülményként, mint a beismerés, a büntetlen előélet, vagy ha a beszámítási képessége korlátozott, csak hogy néhányat említsek ezek közül. Azonban sok esetben nem tisztázott az enyhítő körülmények listája, mivel megannyi formában előfordulhatnak. Ezzel együtt a súlyuk az eset körülményeitől is függ. Ennek következtében gyakran a bíróra hárul az enyhítő körülmények értékelése a büntetés kiszabásakor.⁵⁰

Ezzel párhuzamosan fontos megvizsgálni az ügyészség eljárásának végső döntéseit is. Az OKRI által vizsgált 96 darab a nyomozó hatóságok által megküldésre került ügy közül csak 78 ügyben (81%) került sor a vádemelésre. 3 ügy esetében (3%) a vádemelés elhalasztására került sor, 15 db ügyben (16%) pedig megszüntető határozat vetett véget az eljárásnak, ami leginkább a bizonyítottság hiányának volt köszönhető. Vagyis a bírósági szakaszba mindössze 75 ügy jutott.⁵¹

A 75 ügyben jogerős ítélet született, amelyek tartalma eltérő volt. Ludwig von Jagemann már 1854-ben utalt arra, hogy a kiszabott büntetést úgy kell meghozni, hogy az elkövető ennek fényében ne kövesse el újra a bűncselekményt: „a dolog természetéből következik, hogy a büntetés kiszabásánál megfogalmazott célban az a szándék munkál, hogy az elkövetőt, illetve a társadalom tagjait érzelmeiken keresztül megragadva visszatartsa a bűnisméltéstől... minden büntetőjog célja ebben áll: ne ismétljenek, ne kövessenek el több bűnt.”⁵²

Nagy Ferenc véleménye szerint az ítéletek háttérét képző hatályos Btk.-nak és szankciórendszerének alapját a hármas „nyomvonalú büntetőpolitika” adja. Ez alapján a súlyos bűncselekmények, a fokozottan veszélyes, vagy visszaeső elkövetők megítélésekor a büntetés szigorának kell érvényt szerezni. Ezzel szemben a kisebb súlyú bűncselekmények esetében a

⁴⁶ Fővárosi Ügyészség: *Játszótereket újítottak fel tulszamlázással* – vádemelés az OLAF ajánlása alapján, félmilliárd forintos költségvetési csalás miatt indult ügyben- a Fővárosi Főügyészség sajtóközleménye. <http://ugyeszseg.hu/jatszotereket-ujitottak-fel-tulszamlazással-vademeles-az-olaf-ajanlasi-alapjan-felmilliard-forintos-koltsegvetesi-csalas-miatt-indult-ugyben-a-fovarosi-fougyeszseg-sajtokozlomenye/> (2022.01.12.)

⁴⁷ Csapucha Bernadett – Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások*. 26. o. In Büntetőjogi Szemle, 2020/1. szám, 23-44. o.

⁴⁸ Elek Balázs: *A jogerő a büntetőeljárásban*. Debrecen. 2012. 215-218. o. https://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/a-jogero-a-buntetoeljarasban.pdf (2022.01.12.)

⁴⁹ Csapucha Bernadett – Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások*. 26-27. o. In Büntetőjogi Szemle, 2020/1. szám, 23-44. o.

⁵⁰ Kardos Dóra: *A büntetéskiszabás elvei és rendszere, a büntetéskiszabási tényezők megjelenése a jogalkalmazói gyakorlatban*. Budapest. 2021. 33. o. http://real-phd.mtak.hu/965/1/ertekezes_KardosDora1_watermark.pdf (2022.01.18.)

⁵¹ Csapucha Bernadett – Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások*. 27. o. In Büntetőjogi Szemle, 2020/1. szám, 23-44. o.

⁵² L.von Jagemann: *Nach den neuesten Stande der Gesetzgebung in Deutschland. Criminallexikon*. Erlangen, 1854. pp. 247.

szabadságelvonással nem járó szankciókat kell érvényesíteni. Itt nagyobb szerepet kell kapnia a nevelési és preventív büntetési céloknak. A büntetések szigora és a prevenciók célok mellett pedig meg kell jelenni a helyreállító igazságszolgáltatás eszközszerének, amely a sértett, vagy megsértett közösség megbékélését szolgálják.⁵³

Ezzel párhuzamosan a végrehajtás szintje is tagolódik, ennek megfelelően a büntetés-végrehajtási intézet lehet fogház, börtön vagy feyház.⁵⁴

A Tanács 2019-es következtetéseiben deklarálta, hogy a súlyos bűncselekmények esetében, azok mértékének megfelelően kell reagálni. Azonban kiemelte azt is, hogy a kevésbé súlyos bűncselekmények esetében az őrizetbevétel helyett inkább a szabadságelvonással nem járó szankciókat és intézkedéseket kell alkalmazni. Ennek oka, hogy az alternatív intézkedések segítik az elkövető társadalmi rehabilitációját és reintegrációját. Ezen felül ezek az intézkedések segítenek, hogy a tagállamok büntetés-végrehajtási intézetei ne váljanak túlszűfolttá, ezáltal könnyebb lehet a megfelelőbb börtönkörülmények garantálása.⁵⁵ Mivel Európában és azon kívül is nagy számban kerülnek kiszabásra a szabadságvesztéssel járó büntetések, a tagállamok viszont nem rendelkeznek megfelelő számú és a kornak megfelelő infrastruktúrájú büntetés-végrehajtási intézettel, ezért egyre több a túlszűfolt intézet. Az Európai Börtön szabályok ezért előírják a büntetés-végrehajtási intézetek rendszeres kormányzati vizsgálatát és független ellenőrzését.⁵⁶

Az alternatív megoldások talán egyre jobban előtérbe kerülnek majd, mert a szabadságelvonással járó büntetések jelenleg reneszánszukat élik. Világszerte tapasztalható, hogy fokozódik a szabadságvesztéssel járó büntetések alkalmazása.⁵⁷ Ennek a jelenségnek a hátterében az húzódhat, hogy sok esetben a szabadságvesztést párhuzamba állítják a bűnözéstől való eltántorítással, vagyis az elkövetőt a szabadságvesztés lehetősége nagyobb eséllyel tántorítja el a büntetett elkövetésétől, mint egy alternatív szankció vagy intézkedés.

Ezen tények tükrében kell megvizsgálni az OKRI által 2002-2017 között végzett kutatás 75 ügyét, amelyekben jogerős ítélet született. Az ügyekben hozott ítéletek alapján a legkevésbé alkalmazott büntetések a megrovás és próbára bocsátás voltak. Kevés esetben fordult elő közérdekű munkára ítélet (4%), valamint a foglalkozástól való eltiltás (7%). Ezeknél jelentősebb volt a pénzbüntetés kiszabása, amely már az esetek 38%-ában fordult elő. A pénzbüntetések összege 50.000 forinttól 1.500.000 forintig terjedt. Hasonló százalékos arányt mutatott a felfüggesztett szabadságvesztés büntetése, amely a vádlottak 44%-ánál került megállapításra. Azonban megemlítendő az a tény is, hogy a felfüggesztett szabadságvesztéssel párhuzamosan több esetben pénzbüntetés is megítélésre került. A legsúlyosabb büntetésre, a végrehajtandó szabadságvesztésre azonban csak az esetek 3%-ánál került sor. Volt olyan eset, ahol a szabadságvesztés közügyektől való eltiltással is párosult.⁵⁸

Ezek alapján megállapítható, hogy a szándékosságot magukban foglaló csalással érintett ügyekben a bíróság leggyakrabban kétfajta ítéletet hoz. Az egyik a pénzbüntetés kiszabása a másik pedig a felfüggesztett szabadságvesztés. A legmagasabb kiszabható büntetési forma, a tényleges szabadságvesztés csak az esetek csekély százalékánál volt megfigyelhető.

⁵³ Nagy Ferenc: A szabadságelvonással járó szankciókról az új Btk.-ban. 3. o. In Börtönügyi Szemle, 2014/4. szám, 1-18. o.

⁵⁴ Menyhért Enikő: *A szabadságelvonással járó szankciók*. 80. o. In Miskolci Jogtudó, 2020/1. szám, 78-90. o.

⁵⁵ A Tanács következtetése az őrizet helyetti alternatív intézkedésekről: szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazása a büntető igazságszolgáltatásban. HL 2019 C 422

⁵⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006 január 11-én elfogadott a Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló R/2006/2 ajánlása a Tagállamok számára. 2006.01.11.

⁵⁷ Juhász Zsuzsanna: *(Túl)zsűfoltosság és börtönügy*. 178. o. In: Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta juridica et politica. 2018/1. szám, 165-179. o.

⁵⁸ Csapucha Bernadett – Garai Renáta: *A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások*. 28. o. In Büntetőjogi Szemle, 2020/1. szám, 23-44. o.

IV. Összefoglalás

A tanulmány rámutat arra, hogy Magyarországon az uniós források felhasználása mentén abszorpciós nyomás alakul ki, ami azt eredményezi, hogy nem a források eredményes felhasználás válik elsődlegessé, hanem a felhasználás gyorsasága. Mivel az ország érdekelt az allokálásra került uniós pénzek teljes mértékű felhasználásában, ezért a csalások és visszaélések felderítése kisebb jelentőséget kap.

Az uniós források rendeltetésszerű felhasználása a tagállam felelőssége, az Uniónak pedig érdeke, ezért a szabályozás két szinten történik. Az Európai Unió szintjén jelenleg az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371 „az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről” című irányelve (PIF irányelv) a legfontosabb jogforrás. A magyar jogalkotó megfelelően az uniós tagságunkból fakadó jogharmonizációs kötelezettségének létrehozta az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét is szolgáló új tényállást a hatályos Btk.-ban, a költségvetési csalás tényállását. Azonban a szigorú Btk.-létrejöttétől függetlenül még mindig jelen van Magyarországon az uniós támogatások nem rendeltetésszerű felhasználása.

Az igazgatási és vizsgálati hatáskörrel rendelkező OLAF a feltérképezett csalással érintett ügyek kapcsán ajánlásokat fogalmazhat meg. Az jól kirajzolódik, hogy ajánlásait széles tárgykörre kiterjedhetnek, mivel irányulhatnak igazgatási lépésekre, pénzügyi és igazságszolgáltatási intézkedésekre is. Azonban ezek az ajánlások sok esetben csak szimbolikusak, mivel jogi kötőerővel nem rendelkeznek. Továbbá a hatékonyabb vizsgálatok biztosításához garantálni kellene az Arachne rendszerhez való automatikus hozzáférést, mert ezáltal könnyebbé válna a kockázatot magukban rejtő projektek beazonosítása.

A tanulmány rámutat arra, hogy a szándékosságot magukban foglaló csalással érintett ügyekben a bíróság leggyakrabban kétfajta ítéletet hoz. Az egyik gyakori ítélet a pénzbüntetés kiszabása, a másik pedig a felfüggesztett szabadságvesztés. Megállapítható, hogy az ügyekben hozott joggyakorlat alapján a büntetések csak csekély esetben érik el a legmagasabb kiszabható büntetési formát, a tényleges szabadságvesztést. Ezen tények mentén fontos megjegyezni, hogy hiába a szigorú Btk., mivel az elkövetett bűncselekmények száma magas. Valószínűsíthető, hogy szigorúbb büntetéseket kellene kiszabni ezekben az ügyekben, annak érdekében, hogy nagyobb legyen a bűncselekmény elkövetésétől való elrettentés. Ennek az első lehetséges módja lehetne a szabadságvesztés alkalmazásának növelése. Ez azonban Magyarországon nem lenne megfelelő megoldás, mert ezzel csak az egyébként is túlsúlytalansággal küzdő büntetés-végrehajtási intézetek problémája növekedne. Második lehetőségként viszont lehetne alkalmazni a magasabb pénzbüntetések kiszabását, ami nagyobb elrettentő erővel bírna anélkül, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek problémáit tovább fokoznák.

László Vértesy, associate professor
Teketel Lemango Bekalo, PhD student
National University of Public Service

XIII. évfolyam | Vol. XIII
2022/1-2. szám | No. 1-2/2022
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Comparison of local governments in Hungary and Ethiopia

I. Introduction

The concept of local government refers to government entities at the local level, including representative bodies, administrative units, and central government local branches. Local governments are commonly referred to as municipalities, local councils, or district councils.¹

In political terms, it is concerned with the governance of a specific local area, constituting a political subdivision of a nation, state, or another major political unit. It is the administrative body for a small geographic area, such as a city, town, county, or state. A local government typically controls a specific geographical area and cannot pass or enforce laws that affect a larger area. Thapa defined local governments as democratically elected public entities with administrative, legislative, and executive duties in the regions under their control. They are bodies that choose or define certain measures inside a specific geographic region.²

The European charter of local self-government (Strasbourg, 1985) states that 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 responsibility and in the interests of the local population (Article 3). These rights are exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot based on direct, equal, universal suffrage and may possess executive organs responsible to them. The domestic legislation, and where practicable, the constitution recognizes the principle of local self-government. Therefore, local authorities' elemental powers and responsibilities are prescribed by the constitution or statute(s). Within the limits of the law, they have complete discretion to exercise their initiative about any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

Local government has generally been supported because it is a crucial component of the democratic process and the deepening of widespread involvement in decision-making. No political system can be called complete and democratic without a local government system.

The aim of local government is twofold. The first is to provide goods and services in an administrative capacity; the second is to represent and involve individuals in establishing particular local public needs and how these requirements might be satisfied. Within local government institutions, local representative governance is a process that spans and integrates representation and administration at the local level. It is necessary to define local government and comprehend the meaning of local government democracy and ideals to comprehend the function and structure of local government.³ Generally, the main aim of this paper is to analyze local governments in Hungary and Ethiopia. Likewise, primary and secondary data sources were

¹ UN: *Local Governance and Decentralization: Programme experiences and views from the field*. United Nations Development Programme, 2013. 53(9), pp. 25–26.

² Thapa, Ishwor: *Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society*. Public Administration Tribhuvan University, 2020 1(July), pp. 1–10. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23009.33123>

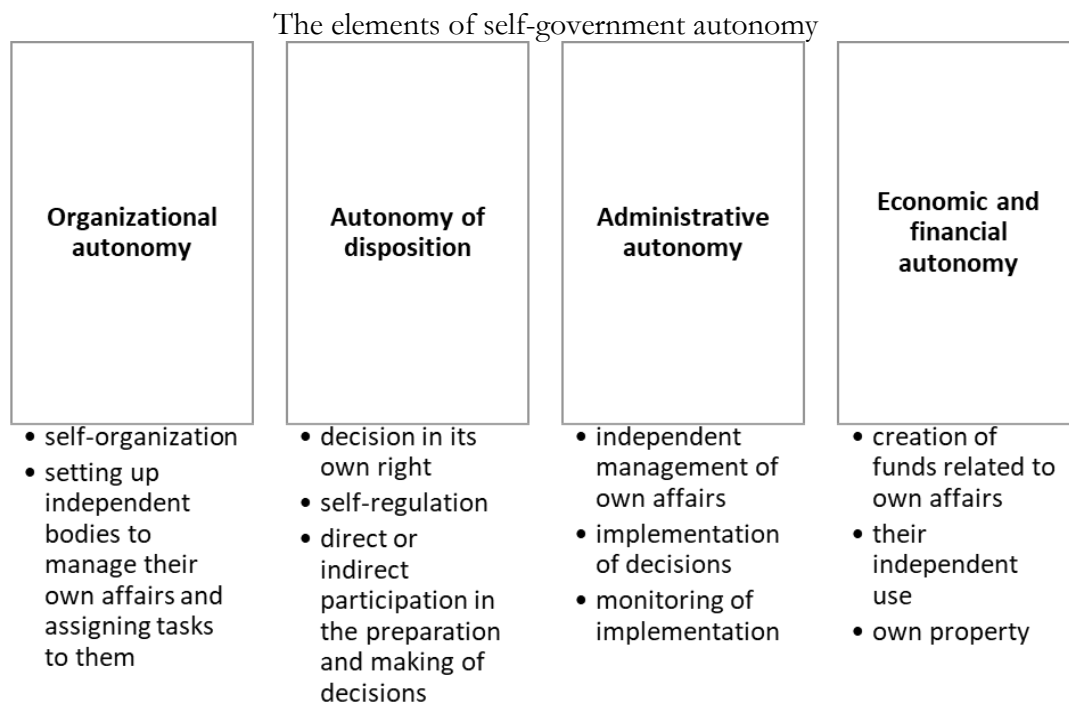
³ University of Pretoria: *The role and purpose of local government*, 2009. pp. 50–89.

employed to analyze the paper, especially primary sources like the FDRE constitution and government strategies and secondary sources from peer-reviewed articles, books, and internet sources.

The concept of self-government in a general sense is an organizational principle, a mechanism of operation, and a procedural technique:⁴

- as an *organizational principle*, the establishment and functioning of self-government in an institutionalized organizational form, which includes: i) self-organization, ii) the decision in its own right, iii) self-regulation, iv) self-management: decision-making, implementation, control (self-control), and v) self-improvement (self-correction option);
- as a *mechanism of operation* in a dual sense i) it appears in the definition of its goals, as the goals must offer members the opportunity for self-expression and self-realization and ii) representing and defending the interests of members;
- as a *procedural technique*, the local government assumes the development and application of regularised solutions, which i) enables the members of the local government to participate in the preparation and adoption of local government decisions, and ii) means a will-forming activity, either through representation or directly through various participatory solutions.

Local government presupposes autonomy as independence as the right and possibility of separation from others. The scope of autonomy also determines the scope of self-government. The extent of autonomy depends on the recognition by the central government. One of the characteristics of constitutional democracies under the rule of law is the provision and protection of territorial, personal (community) autonomies, as required. Local government always assumes group quality; local government means the power and management system of the group with itself.⁵



Source: Vértesy László: Public Administration and Good Governance. National University of Public Service (Nemzeti Közszolgálati Egyetem), 2017. 70-76.

⁴ Petrétai József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. in *JURA* (a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja) 1995/1.

⁵ Vértesy László: *Public Administration and Good Governance*. National University of Public Service (Nemzeti Közszolgálati Egyetem), 2017. pp. 70-76.

II. Development of local governments in Hungary and Ethiopia

While both countries have a long history, this chapter briefly summarises the development of local governments in Hungary and Ethiopia, primarily focusing on the political changes after the 1990s.

II.1. Hungary

The roots of self-government in Hungary back to the middle ages. Under feudalism, initially, the royal county was already autonomous. In 1232 the Kehidai Diploma permitted the Zala County servants by the king to judge for themselves their affairs. Later in the second half of the 13th century, the noble counties were established, placing the royal counties. The concept of self-government and county self-government look back on nearly eight hundred years.⁶ Only the free royal towns were excluded from the county legislature because of their privileges and were directly subordinate to the king from the 15th century. Before 1848, only noble villages and market towns with organized councils existed as villages under the county's authority. Other villages (serf villages) were under the authority of the landlord.⁷

The divisional administrative structure (separate state administration and local governments), typical for modern states, developed in Hungary in the 19th century, in the period of dualism, from 1870 onwards. The local governments were the counties as territorial self-government on the one hand and the cities on the other. Within the powers of self-government, they could i) make their own decisions in their internal affairs, ii) create regulations and implement them, iii) choose their officials among themselves. After World War II, during the socialism, the council system (*tanácsrendszer*) provided, in principle, an opportunity for the district level to move towards a certain degree of self-government, which, given the knowledge of the political dictatorship, could only remain formal.⁸ There are two major subsystems of public administration in Hungary; these are state and local administration. State institutions primarily perform public administration, but local governments also perform obligatory state administrative tasks.⁹

Two subsequent waves established the present system of Hungarian local by qualified majority legislations in 1990 and 1994. Act LXV of 1990 and Act LXIII of 1994 recognized the rights of municipalities and transformed them – from the earlier socialist centrally directed local councils – to autonomous, democratically elected self-governments.¹⁰ The new system followed the principles of the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe and the historical traditions of Hungarian public administration.¹¹ These legislations focused on providing complete legal independence of self-governments of all settlements. Thus, the municipal level and system were inherently highly fragmented and became one of the smallest units in Europe. The median population of Hungarian municipalities is 810, and only 476 from the 3,154 local governments have a population over 3,000, while Budapest has 1.7 million

⁶ Agg Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006. p. 76.

⁷ Rényi József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Budapest, Franklin, 1896. p. 116.

⁸ Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. p. 496.

⁹ Józsa, Zoltán: The main stages in the development of the official administration in Hungary. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta*, Novi Sad, 2020. 54(2), pp. 833–856. <https://doi.org/10.5937/zrpfns54-26268>

¹⁰ Hajnal, György and Ványolós, István: *Hungarian public administration: From transition to consolidation*. In: Public administration in post-Communist countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. CRC PRESS, Boca Raton 2013. pp. 277–292. <https://doi.org/10.1201/b14237-13>

¹¹ Soós Gábor: *Local Party Institutionalization in Hungary*. Hungarian Academy of Science, 2005. pp. 1–253.

citizens.¹² The counties were given self-government and some functions of public administration, but they lost their funding-allocating rights regarding the lower tier and their role in regional development.¹³ Local governments have become politically free and legally equal but often lacked experience and generally did not have sufficient administrative, financial, and human resources to fulfil their tasks.¹⁴

Over almost 30 years, there were two significant amendments to the system. In 1996, the act on the debt settlement of local governments was adopted, laying down the procedure to be followed in the event of the insolvency of a local government and reinforcing that they must have no claims on the state budget concerning their liabilities.¹⁵ The second major reform came in 2010 after a change of government with the Fundamental law (Chapter IX) and a new cardinal act (adopted by two-thirds majority) of the National assembly: Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (Mötv.). Local affairs are related to the supply of public services to residents, the exercise of self-governance-type public power and the creation of organizational, personal and financial conditions.¹⁶ In line with a general trend towards centralization (Kornai 2015),¹⁷ deconcentrated forms of providing public services (county government offices, district offices) were given preference over municipal (decentralized) service delivery.¹⁸ The act on economic stability made municipal borrowing conditional on central government approval. In conjunction with the reform, the municipal debt of over HUF 1,300 billion (about EUR 4 billion) was fully and unconditionally bailed out by the central government.¹⁹

II.2. Ethiopia

Ethiopia was an extremely decentralized country until the second half of the 19th century, i.e., within their different territories, provisional and local nobilities exercised autonomous power while the emperor acted as the central power. Around 1855, a gradual centralization of power was initiated. By the second half of the 20th century, Ethiopia had become a highly centralized unitary state. As this article argues, the process of centralization was accompanied by the policy and practice of using local authorities for control.²⁰ The country's decentralization was marked by dual powers, regional lords, and a central king.²¹ However, there is evidence that local administrations were equally autonomous within their domain. Hence, it can be argued that, historically, Ethiopia was a decentralized country in which three levels of authorities co-existed a provisional, a district level and a village level. Therefore, it has its governors at each level, i.e., the

¹² Vasvári, Tamás: Beneficiaries and cost bearers: evidence on political clientelism from Hungary. *Local Government Studies*, 2020, pp. 1–28. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1768852>

¹³ Kaiser Tamás: Improving state capacity of security: whole-of-government approach in restructuring territorial public administration in Hungary. in I, Markina (szerk.) *Security Management of the 21st century: National and Geopolitical Aspects: Issue 2*. Prague, Nemoros (2020) pp. 45-54.

¹⁴ Rajca, Lucyna: Reforms and centralization trends in Hungary and in Poland in a comparative perspective. *Przegląd Sejmowy*, 5(160) January 2020, pp. 133–151. <https://doi.org/10.31268/ps.2020.69>

¹⁵ Wetzel, Deborah and Anita Papp: Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary. In *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, ed. Jonathan Rodden, Gunnar Eskelund, and Jennie Lilvack, Cambridge, MIT Press. 2003. pp. 353-391.

¹⁶ Varga Zs. András et al.: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. A Commentary of the New Hungarian Constitution. 2015. Articles 31-32.

¹⁷ Kornai, János: Hungary's U-turn. in *Society and Economy. In Central and Eastern Europe, Journal of the Corvinus University of Budapest* 37.3 2015. pp. 279-329.

¹⁸ Kákai László and Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle* XXVIII/1. pp. 17–41. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>

¹⁹ Vasvári, Tamás: Beneficiaries and cost bearers: evidence on political clientelism from Hungary. *Local Government Studies*, 2020, pp. 1–28. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1768852>

²⁰ Ayele, Zemelak Ayitew: Local government in Ethiopia; still an apparatus of control? *Law, Democracy & Development*. African Journals Online. Vol 15. 2011. pp. 1-27.

²¹ Assefa Fiseha: *Federalism and the accommodation of diversity in Ethiopia*: A comparative study. 2nd ed Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007. p. 42.

king, Melkegna, and Chika Shum. Thus, in some areas of these governor positions, these governors were elective, but mostly they were hereditary, particularly in northern parts of Ethiopia. So, the decentralized governance system that existed before 1855 allowed for the development of numerous local governance institutions that were in line with the traditions of the relevant community.²²

Decentralization began in Ethiopia after 1991, as the Derg collapsed in the face of armed challenges from the combined forces of the EPRDF, led by two opposition movements that first took root in the north-eastern part of the country among Eritrean and Tigrayan peoples: the EPLF and TPLF. With Prime Minister Meles Zenawi (1995–2019) at its head, the TPLF became the leading organization in regime transition, drafting the new constitution and the EPRDF coalition government.²³ Therefore, since the 1990s or especially during the transitional period Ethiopian decentralization process has taken place in two phases;²⁴ nine regional states and two chartered cities administered by the federal government established during the first phases like Amhara, Oromia or Somalia regions. According to Art. 50 sub-Art. of FDRE constitution state government is established at state and another sub administrative unites that they find necessary. Adequate powers shall be granted to the lowest units of the government to enable people to participate directly in the administration of such units.²⁵ The second phase decentralization process, or the local level decentralization program, began after 2001 by mainly devolving service delivery to districts (*woredas*).²⁶ Therefore, the decentralization of power and functions from regional government to other subunit governments, i.e. zone, special *woreda*, *woreda* and *kebele* level. District-level decentralization aimed to deliver efficient and effective service in education, health, water, and other infrastructures.

Decentralization is an outcome of adopting a federal system of government in Ethiopia. With the devolution of power to regional governments, the implementation of economic policies and development programs is shifting, to a large extent, from the centre to the regions. The application of fiscal federalism ensures a single system of taxation, allows some revenue collection by the regions and some revenue sharing with the federal government while putting the majority of the revenue under the central authority, provides budgetary subvention to the regions, and grants the regions full autonomy in budgetary expenditures.²⁷

By deepening and broadening the decentralization process, measures are currently underway to pave the ground to render districts (*woreda*) the centre of socio-economic development. By way of ensuring their autonomy on resources, it is already planned to effect block grants directly to districts. These measures will provide a basis for meaningful participation by the people in local development programs. Typically, this will entail primary education, primary health care, rural water supply, rural roads, and agricultural extension. Activities such as small-scale irrigation, market infrastructures, and cottage industries could also be included depending on financing, capacity building and private investment. Gender equality will continue to be emphasized in decentralization and empowerment. As the government seeks to implement these decentralization efforts relatively quickly, it faces immense fiscal and institutional challenges. To be sustainable, this second wave of democratic decentralization will require a

²² Ayele, Zemelak Ayitenew: Local government in Ethiopia; still an apparatus of control? *Law, Democracy & Development*. African Journals Online. Vol 15. 2011. pp. 1-27

²³ Tidemand, Per, Sola, Nazar, Bofin, Peter, and Chaligha, Amon: Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania In-Country Report. September, 2010. pp. 1–74.

²⁴ Shiferaw, Meskerem: *Status of Local Governance at Woreda/District Level in Ethiopia*. Scholar Works at Western Michigan University, 2007. pp. 8-9.

²⁵ FDRE. (1995). The Federal Democratic Republic of Ethiopia Constitution. Federal Negarit Gazeta, December 1995, 1–38. http://www.ethiopianembassy.be//pdf/Constitution_of_the_FDRE.pdf

²⁶ Araya, Elsa, Fritz, Verena, Kay, Kerenssa, Rogger, Daniel, Somani, Ravi, Digie, Tesfaye, and Abay, Adebabay: Moving Further on Civil Service Reforms in Ethiopia: Findings and Implications from a Civil Service Survey and Qualitative Analysis. Washington, DC: World Bank Synthesis Report. 2017. p. 28.

²⁷ MOFED: Ethiopian Sustainable Poverty Reduction Program 2002-2005. Ministry of Finance and Economic Development, July 2002.

systematic approach to developing enabling legislation for local governments within regions, including the re-demarcation of financing viable local jurisdictions and the harmonization of various forms of local government (including woredas and municipalities).²⁸

III. Local governments in the structure of the State in Ethiopia and Hungary

There are some relevant differences between the two countries' structures: Hungary is a unitary state with a centralized state administration and decentralized local governments, but Ethiopia is a federal state with a decentralized regional state, zone and districts system.²⁹ Observing the fundamental legal provisions on local governments, local government has no status in the Ethiopian constitution, i.e. local governments are the creatures of regional government. However, in Hungary, local governments are established by the Fundamental law and particular acts. It is also interesting that there are no significant differences in the population's density, but the number of inhabitants per local unit is different. The average in Hungary is 3,083 people/settlement, while in Ethiopia, it is 153,086 people/woredas and 7,858 people/kebele.

Administrative entities in Hungary and Ethiopia

| | Hungary | | Ethiopia | |
|---------|---|--------|---|--------------|
| Area | 93,030 km ² | | 1,104,300 km ² | |
| Pop. | 9,730,000 | | 117,876,227 | |
| Density | 105/km ² | | 92.7/km ² | |
| NUTS1 | Statistical large regions (<i>statisztikai nagyrégiók</i>) | 3 | n.a. | - |
| NUTS2 | Planning and statistical regions (<i>tervezési-statisztikai régió</i>) | 7+1 | Regional states and cities (<i>keilil and astedader</i>) | 11+2 |
| NUTS3 | Counites and Budapest | 20 | Zones | 68 |
| | Districts (<i>járások</i> and <i>kerületek</i>) | 174+23 | Districts (<i>woreda</i>) | 916 |
| LAU1 | n.a. | - | | |
| LAU2 | Local governments | 3155 | Neighbourhoods (<i>kebele</i>) | 10.000+5.000 |

Source: own compilation of the authors (Ethiopia's correspondence is based on Austria and Germany NUTS-LAU) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures>

The territory of Hungary shall consist of the capital (Budapest), counties, towns and villages. According to Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary, the following settlement categories exist in Hungary: municipality, a large village, town, town with county rank, the capital city. The capital and towns may be divided into districts. The Hungarian local governments comprise the capital, the 19 county governments (NUTS3) and at LAU2 level, the 3154 municipalities divided into towns (*város*) and communes (*község*). In order to facilitate the integration into the regional politics of the European Union, seven planning and statistical regions were formed (NUTS 2).³⁰ However, from 2015, the Central Hungary region parted into

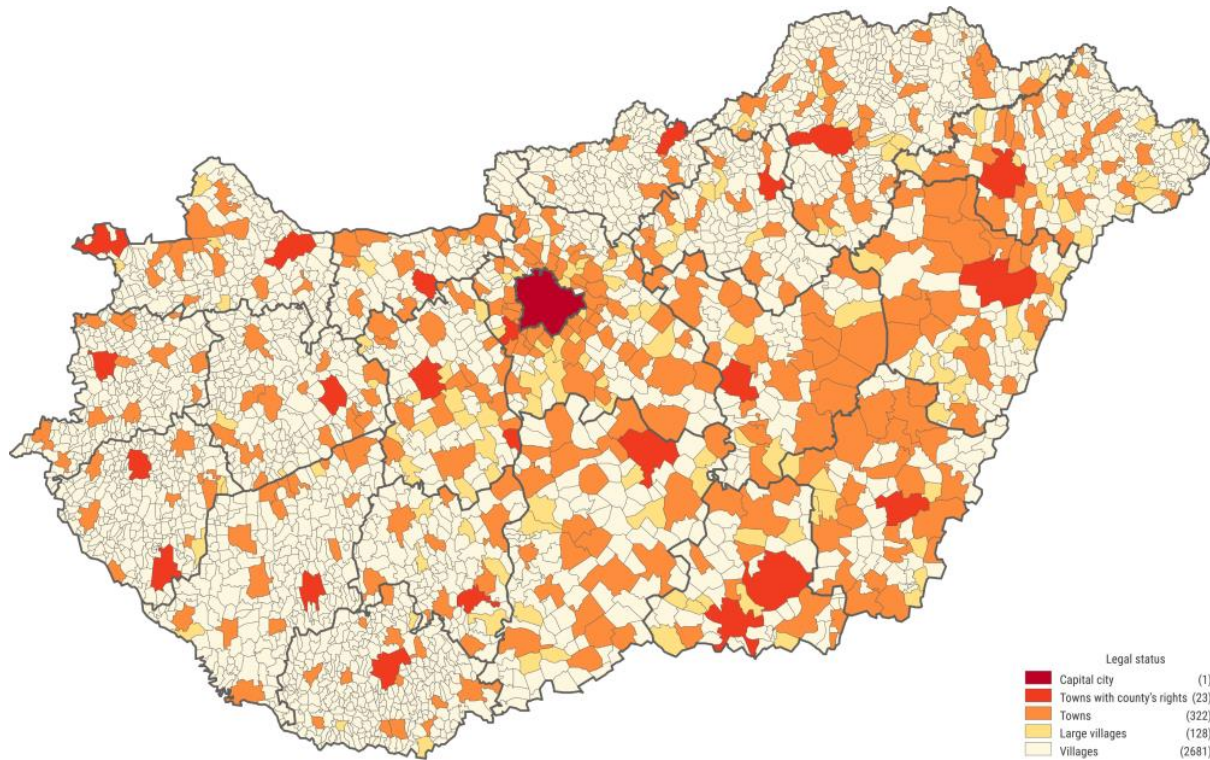
²⁸ MOFED: Ethiopian Sustainable Poverty Reduction Program 2002-2005. Ministry of Finance and Economic Development, July 2002.

²⁹ Marsai Viktor – Hettyey András: The F-word in Ethiopia and Somalia: Federalism as a solution for Africa's woes? *Journal of African history politics and society* 2015:1, pp. 23-41.

³⁰ According to the legislation in force at present the region is a NUTS2 level territorial unit according to the Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). Reinforced by amendments of Act XXI of 1996 on Regional development and Regional Planning.

Pest county and Budapest, and as a consequence, there are eight planning and statistical regions.³¹ In 2013 the districts (*járás*) were formed as the lowest level territorial and organizational units of the public administration, situated between the levels of settlement and county. They function as a state administrative, managerial body, not as a local government.

Settlements of Hungary by legal status



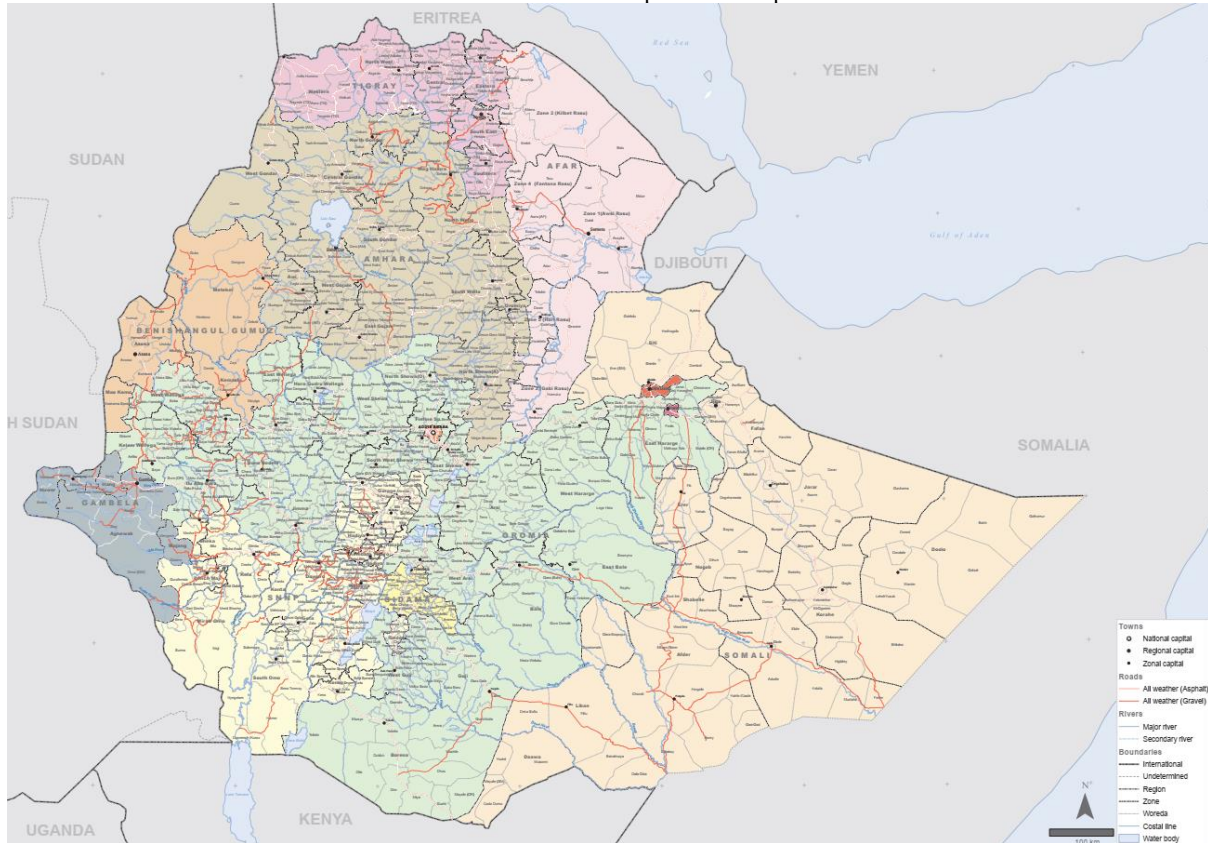
Source: Hungarian Central Statistical Office Regional Atlas – Settlements, 2022

Within the framework of local governments, consecutive pieces of legislation established a two-tiered system – based on historical traditions – where municipalities (villages, towns/cities) represent the system's basic unit. At the same time, the 19 counties (*megye*) and Budapest form the middle tier. There is no hierarchy between these two levels, as they have different responsibilities. Certain cities have county rights (*megyei jogú város*) and act as municipalities and counties. The capital is nine times larger than the second-largest city and has a special legal status with its own two-tiered local government system. This system consists of the local government of Budapest itself and the local governments of the 23 districts of the capital. In this system, the district governments fulfil the role and functions of municipal governments independent from the Budapest city government.³²

³¹ Government decision 2013/2015 (XII.29) on the division of the Central Hungarian region

³² Soós Gábor: *Local Party Institutionalization in Hungary*. Hungarian Academy of Science, 2005. pp. 1–253.

Administrative map of Ethiopia



Source: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA Services: Ethiopia: Administrative map (2020) <https://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopia-administrative-map-october-2020>

Ethiopia has five levels: federal government, regional government, zone administration (special woreda), woreda/town administration and kebele government. The country comprises 11 regions and two city administrations under these regions, plenty of zones, woredas and neighbourhood administration: kebeles. In addition to the nine federal states within the country, there are two federal-level city administrations in Addis Ababa and Dire Dava. The federal states are divided into zones, but there is some contradiction: the Ethiopian statistics for 2005 and then 2007 differ somewhat in the number and area of the zones. The system is sometimes made less transparent by special districts (*woreda*) that fall outside the zones and thus enjoy essentially equal status with them. Most references count to 68 zones, but since the system is quite flexible, other data show 70 zones,³³ while the highest figure is 85 zones.³⁴ At this level, administrative boundaries conversion is not uncommon either.

Below the zones, the fourth level of Ethiopian administration is provided by the woredas, of which roughly 670 are rural, and 100 are urban. According to the Census 2007, there are 736,³⁵

³³ Population census of Ethiopia 2005. Wayback, 2005.

<https://web.archive.org/web/20091113212038/www.csa.gov.et/surveys/National%20statistics/national%20statistics%202005/Population.pdf>

Population census of Ethiopia 2007. Wayback, 2007.

https://web.archive.org/web/20120214221803/www.csa.gov.et/pdf/Cen2007_firstdraft.pdf

Reliefweb – Administrative map of Ethiopia. Reliefweb, 2010.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7335D5D03CB0FA02852577650057A166-map.pdf>

³⁴ Briefing Note – Ethiopia Country Office. Unicef, 2016.

www.unicef.org/ethiopia/ECO_Ethiopia_Country_Profile.pdf

³⁵ Araya Elsa (ed.): *Moving further on Civil Service reform in Ethiopia*. World Bank. 2019. p. 127.

and according to World Bank Report 2019, 800 Woredas and 116 city administrations (916).³⁶ Although the federal constitution does not formally establish woredas, the regional constitutions have made provisions concerning their existence, power and functions. From 2002 onwards, the districts' autonomy increased significantly, providing them with a broader budget and human resources. The woredas perform both state administration and local government functions. Special woredas are a subgroup of woredas (districts) that are organized around the traditional homelands of an ethnic minority and are outside the usual hierarchy of zones in their respective Region. These special woredas have many similarities to autonomous areas in other countries.

It is essential to highlight that the smallest administrative unit below the woredas are the settlements, wards, neighbourhoods (*kebele*). This administrative unit representing peasant associations was established by the Derg in 1975 and survived after the 1991 victory of the EPRDF.³⁷ It is estimated that roughly ten thousand rural and five thousand urban kebeles are currently found.³⁸ The kebeles are further subdivided into twenty-five and five households communities, respectively.

IV. Autonomy and power of local governments in Ethiopia and Hungary

The roles and functions of local government in Ethiopia are limited, while in Hungary, roles and functions of local government are wide in scope.

In Hungary, local governments function to manage local public affairs and exercise local public power. Article 32 of the Fundamental Law sets forth that the management of local public affairs and within the framework of the Acts, local governments:

- adopt decrees;
- make decisions;
- autonomously administer their affairs;
- determine the rules of their organization and operation;
- exercise the rights of ownership for local government property;
- determine their budgets and autonomously manage their affairs on that basis;
- may engage in entrepreneurial activities using their assets and revenues available for this purpose, without jeopardizing the performance of their mandatory duties;
- shall decide on the types and rates of local taxes;
- may create local government symbols and establish local awards and honorific titles;
- may request information from the organ vested with the relevant functions and powers, initiate decisions or express an opinion;
- may associate freely with other local governments, establish associations for the representation of their interests, cooperate with local governments of other countries within their functions and powers, and become members of international organizations of local governments;
- exercise further functions and powers laid down in an Act.

Acting within their functions, local governments adopt local government decrees to regulate local social relations not regulated by an Act or on the basis of authorization by an Act. The Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary defines different types of public tasks. The tasks undertaken by the local authorities and their bodies may be divided into

³⁶ World Bank: *Ethiopia Country Profile - World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI)* 2019.

³⁷ Ethiopia: *Ethnic Federalism and Its Discontents*, 2009. p. 3.

³⁸ UN: Briefing Note – Ethiopia Country Office. Unicef, 2016.
www.unicef.org/ethiopia/ECO_Ethiopia_Country_Profile.pdf

two groups: local government and public administrative tasks, or can be obligatory and voluntary. The law differentiates when establishing the obligatory tasks and competencies, taking into account the capabilities of the local governments, especially economic performance, the population, and the size of the administrative area. In the recent period, the county's tasks were reduced; nowadays, they provide only territorial development, rural development, spatial planning, coordination tasks since adopting the spatial planning plan, territorial development concept for the county and preparing a territorial development program.

Within the obligatory tasks of local governments (municipalities) stand out the municipal development, spatial development, municipal management (local roads, public cemeteries, public lighting, chimney sweeping), kindergarten services, social, childcare, primary health care, sport, youth and cultural services, housing and space management, civil defence, rescue services, public safety, local taxation, tourism, public transportation, sales opportunities, minorities and ethnicities, local public-employment. Further legislation addresses other (obligatory) state administrative tasks. Both are financed by the government budget from the central and local government subsystems. The voluntary local authority tasks can be any activity not prescribed to the exclusive power of other bodies by the law. The undertaking of voluntary tasks may not endanger the undertaking of obligatory tasks. The source of their financing is primarily provided from the proper income of the local government or separate sources secured for this aim.

Without any limitation but such a control of the municipal autonomy, the government ensures supervision of the legality of local governments through the capital or county government offices.³⁹ Local governments must send local government decrees to these offices immediately after their promulgation and the office. It may initiate a judicial review of the local government decree if the decree or any of its provisions breach any law. Furthermore, the office may apply to a court for establishing a local government's omission of its obligation based on an Act to adopt decrees or make decisions.⁴⁰ For the local financial matters, to preserve a balanced budget, for any borrowing or other undertaking of commitments by local governments, to the extent defined amount and certain conditions, the government's prior consent is required.

Autonomies and contents of local governments

| | Hungary | Ethiopia |
|-------------------------|--|--|
| Organizational autonomy | <ul style="list-style-type: none"> - determine the rules of their organization and operation - associate and cooperate freely with other local governments, establish associations and become members of international organizations | <ul style="list-style-type: none"> - organizational strengthening of woreda level public institutions - introduction of appropriate rules and operations, but they are not free from the interference of regional and zonal administrations - organize and manage their human resources |
| Autonomy of disposition | <ul style="list-style-type: none"> - adopt decrees - make decisions | <ul style="list-style-type: none"> - adopt decrees following the regional constitution |

³⁹ The capital or county government offices are the territorial state administration organs of the Government with general competence.

⁴⁰ Fundamental Law of Hungary Articles 32-34

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| Administrative autonomy | <ul style="list-style-type: none"> - autonomously administer their affairs - create local government symbols and establish local awards and honorific titles - request information from the organ vested with the relevant functions and powers, initiate decisions or express an opinion | <ul style="list-style-type: none"> - administer their affairs, but it is not free from upper-level interference. - approval of the social service, economic and administrative plans - maintenance and construction of lower grade rural roads - manage community coops and voluntary initiatives |
| Economic and financial autonomy | <ul style="list-style-type: none"> - exercise the rights of ownership for local government property; - determine their budgets and autonomously manage their affairs on that basis; - engage in entrepreneurial activities using their assets and revenues available for this purpose, without jeopardizing the performance of their mandatory duties; - decide on the types and rates of local taxes | <ul style="list-style-type: none"> - preparation and approval of woreda budget - the power to set the specific tax rate and raises local taxes - entitled for delegated revenue-raising powers, which are negligible; they are almost dependent on regional government transfer |

Source: own compilation of the authors based on the Fundamental Law of Hungary Article 31 and the Ethiopian 1995 Constitution and Regional Government Constitutions.

In Ethiopia, local government powers and functions are criticized as not clear and vague; for instance, the 1995 constitution does not provide for specific local government functional competencies clearly, except by specifying in a vague statement that regional states shall pass adequate authority to the local government. Even if the roles and functions of local government are defined in regional constitutions, they are ambiguously defined. The main regional constitutional powers and duties of the Woreda Council or local government and its executive are:⁴¹

- preparing and approving the annual woreda development plans and budgets and monitoring their implementation;
- setting specific tax rates and collecting local taxes and levies (principally land use tax, agricultural income tax, sales taxes, and user fees);
- administering the fiscal resources available to the woreda;
- constructing and maintaining low-grade rural tracks, water points and woreda level administrative infrastructure (offices, houses);
- administering primary schools, health institutions, and veterinary facilities;
- managing agricultural development activities and protecting natural resources.

Finally, local governments in Ethiopia's rural woredas have the power to decide on land use, including the locations of schools, wells, health posts, and clinics. They can also manage community co-ops and volunteer initiatives. Unfortunately, these discretionary rights exist only

⁴¹ Yilmaz, Serdar - Varsha, Venugopal: Local government discretion and accountability in Ethiopia. Public Administration and Development. 2008. 33(2), pp. 125–142. <https://doi.org/10.1002/pad.1646> and Oromia National Regional State Megeleta Oromia, 2008

on paper since most legislative and planning decisions appear top-down, emanating from the national party or federal government and funneled down through regional and zonal administrations to the local level. The regional constitutions can stipulate other duties and functions that woredas should undertake.

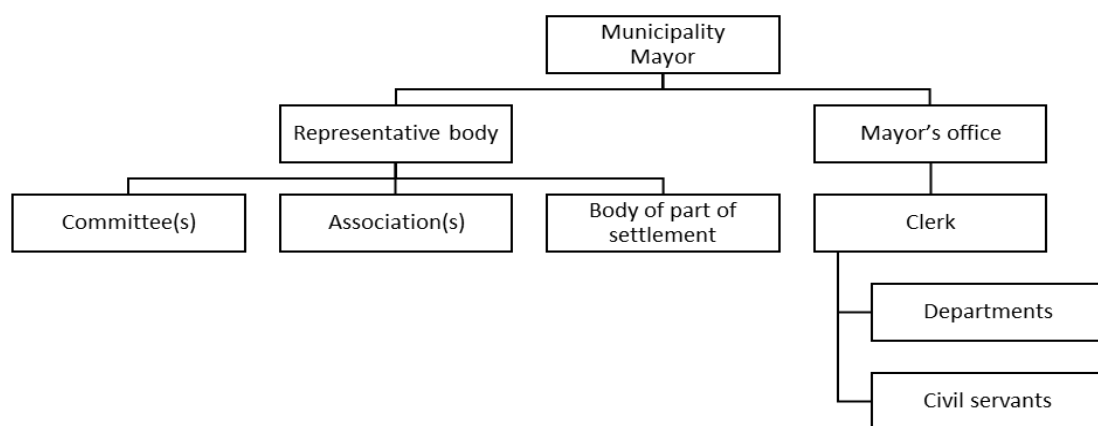
Generally, although kebeles lack the same constitutional formality as regions, zones, and woredas, they serve as most people’s primary point of contact. The main purpose of the so-called neighbourhood watch system is to control society, which performs political, security, social and economic tasks simultaneously.⁴²

Besides, Liyu woredas/special districts and woreda administrations have the power to plan and enforce different financial and social service issues, as stipulated in all regional constitutions. Nonetheless, the woredas’ authority over essential public services and other economic development issues are not expressly specified in the constitutions of the regions.⁴³

V. Structure of local governments in Hungary and Ethiopia

Finally, we considered presenting the organizational structure of local governments. In Hungary, the functions and powers of a local government are exercised by its representative body. The mayor heads the local representative body. The local government representatives and mayors are elected by universal and equal suffrage in a direct and secret ballot, in elections that guarantee the free expression of the will of the voters. The county representative body elects the president of a county representative body from among its members for the term of its mandate. A representative body may elect committees and establish an office, as provided by a cardinal Act. The town clerk (or notary) is the first professional leader of the local government, and as such, he/she must have adequate – primarily legal, administrative and organizational – knowledge and skills. The qualification prescriptions are also determined by law. The public service employment of the notary is not created through election but by appointment by the mayor for an undetermined period. The office tasks may be undertaken in two ways: through the operation of an independent mayor’s office (county local government, lord mayor’s office) or a joint office created by several local governments.⁴⁴

The theoretical structure of local governments



Source: Vértessy László: *Public Administration and Good Governance. National University of Public Service (Nemzeti Közszolgálati Egyetem), 2017. 70-76.*

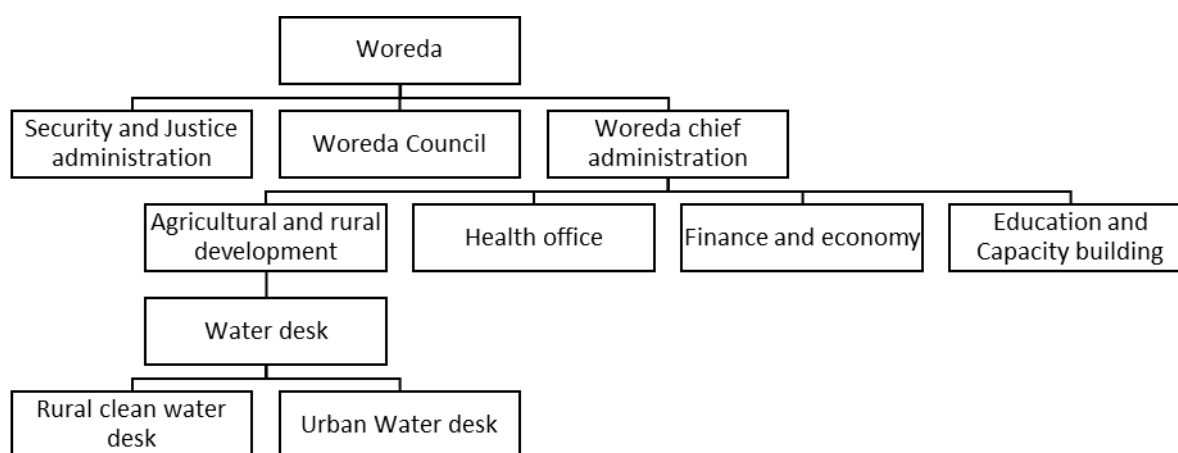
⁴² Marsai Viktor: *Etiópia. Országismertető. Dialóg Campus, Budapest, 2020. p. 155.*

⁴³ Lemango, Teketel Bekalo: *Local Government Autonomy and its challenges: In the Ethiopian Experience. in Jogelméleti Szemle 2021/4. pp. 94-102.*

⁴⁴ Steiner Erika: *Introduction to the Hungarian local government system. Norway Grants, Hungarian National Association of Local Authorities (FÖOSZ), 2018. p. 9.*

In Ethiopia, the woredas comprise three main organs: a council, an executive and a judicial.⁴⁵ The Woreda Council is the highest government organ of the district, which is made up of directly elected representatives from each kebele in the woredas.⁴⁶ The representative of the people in each kebele is accountable to their electorate. The woreda chief administration is the district's executive organ that encompasses the district administrator, deputy administrator, and the head of the main sectoral executive offices found in the district, which are ultimately accountable to the district administrator and district council. The quasi-judicial tasks belong to the Security and Justice administration. In addition to woredas, city administrations are considered at the same level as the woredas. A city administration has a mayor whom members of the city council elected. As different regional constitutions govern woredas, the names of the bodies may differ.

The theoretical structure of woredas



Source: Atnafu, Aldo Morka: *Devolution of Power and Woreda or District Development in Benshangul Gumuz Regional State: The Case of Metkel Zone (North West Ethiopia)*. *International Journal of African Development* v.4 n.2 Spring 2017

The lowest level of local government with limited autonomy there are the kebeles. They are at the neighbourhood level and are the primary contact for most citizens living in Ethiopia. Their administrative unit consists of an elected council, a cabinet (executive committee), a social court and the development and security staff. Kebeles are accountable to their woreda councils and are typically responsible for providing basic education, primary health care, agriculture, water, and rural roads. The kebeles are headed by cadres loyal to the political coalition who see the people's everyday lives. Therefore, they are also excellent for observing movements undesirable for the central government.⁴⁷ However, the influence of the bosom is not unlimited and complete. The system is becoming less and less functioning at lower levels in fast-growing urban communities. OPDO in Oromia only introduced the sub-intestinal system in 2001, but it did not fully become operational until the 2005 elections. The EPRDF usually tries to put pressure on the local groups within the kebele to join the local representatives of the party association by paying the membership fee in exchange for accessing certain facilities and services.⁴⁸

⁴⁵ Mulubiran Fikadu, Telaye: *An Assessment of Woreda Capacity* - The case of Gindeberet and Abuna Gindeberet Woredas in Oromia National Regional State. Addis Ababa University, Department of Public Administration and Development Management. 2012. p. 36.

⁴⁶ World Bank: *Ethiopia Country Profile* - World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI) 2019.

⁴⁷ Marsai, Viktor: Régi-új frontvonalak - Etiópia és a szélsőséges iszlamisták. *Nemzet és biztonság: biztonságpolitikai szemle* 2017 10:5 pp. 31-44.

⁴⁸ Ethiopia: *Ethnic Federalism and Its Discontents*. 2009. pp. 18–20.

Therefore, at the kebele level, an elected council (in theory, approximately 100 members), an executive committee of five to seven citizens, and a social court make up their administrations. The primary responsibilities are to prepare an annual development plan, ensure the collection of land and agricultural income tax, and organize local labor and in-kind contributions to development activities. Even if they collect the above-listed taxes, they transfer them to the woreda government and the kebele lacks the same constitutional formality level as regions, woredas, and urban administrations.

VI. Conclusions

This paper aimed to compare Ethiopian and Hungarian local governments in terms of organizational autonomy, economic and financial autonomy, disposition autonomy, and administrative autonomy. When comparing the two countries, local governments in Ethiopia are not autonomous, particularly in the components listed above. On the other hand, local governments in Hungary are autonomous, and they make decisions independently and accept responsibility for them.

Moreover, most legislative and planning decisions appear to be top-down, emanating from the national party or federal government and funneled down through regional government to the local level; most of these discretionary rights exist only on paper. Other duties and functions that woredas should perform can be specified in regional constitutions. The authors believe that Ethiopian local governments should be given special consideration in their decision-making process regarding the transfer of planning, financing, and management decisions for some public functions to the local government, including autonomous management of their administrative structures and resources. As a result, all of these lead local governments to be more creative and innovative, improve service delivery, and increase the government's overall efficiency and effectiveness. Finally, in Hungary, local governments are more autonomous than in Ethiopia; therefore, the country has a lot to learn from the Hungarian local government system and structures.

Zsidai Ágnes, habilitált egyetemi docens
Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jog- és Társadalomelméleti Tanszék

XIII. évfolyam | Vol. XIII
2022/1-2. szám | No. 1-2/2022
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Torzképek Adalékok a diktatúra szimbolikájához¹

I. Problémafelvetés

„Aki uralja a múltat, az uralja a jövőt is: aki uralja a jelent, az uralja a múltat is.” – így hangzik Georg Orwell 1984 című regényében a Párt jelmondata. Orwell művének hőse, Winston Smith hivatásos „történelemíró”, jobban mondva: „történelemhamisító.” Munkája lényege abban áll, hogy a múltat a legapróbb részletekig az (aktuális) jelenhez igazítsa. Semmi bizonyíték nem lehet arra nézve, hogy a Nagy Testvér (a Párt, az Eszme) tévedett. A múlt folyamatos átírása hőssünkben és a társadalomban skizofrén tudatállapotot idéz elő, elsorvasztja mind az egyéni, mind a társadalmi emlékezetet.²

Orwell tehát pontosan tudja, hogy a totalitárius uralom egyik a leghatékonyabb és egyben legaljasabb eszköze a félelemkeltés mellett a kollektív emlékezet totális ellenőrzése, az irányított kollektív amnézia megteremtése. Mint minden diktatúra, a kommunista diktatúra is a múlt diabolizálásával és démonizálásával folyamatosan átírta a múltat, és üdvtörténetet formált saját történetéből. „Emlékezés és felejtés ugyanazon jelenség két aspektusaként működik a társadalomban: a múlthoz való viszony két oldala. Múlt egyáltalán azáltal keletkezik, hogy az ember viszonyba lép vele.”³ A múlt feldolgozásához – és egyben önmagunk valamely közösségben való meghatározásához – elengedhetetlen a kollektív emlékezés. Az emlékezés hiánya pedig a Múlt megsemmisülését eredményezi: a feledtetés a felejtést.

A múlt feldolgozásának egyrészt feltétele, hogy fenn kell maradniuk a múlt nyomainak, a rá vonatkozó bizonyítékoknak, másrészt ezek meggyőző erővel kell, hogy rendelkezzenek a Múlt és Jelen különbségének felmutatásához.⁴ A múltban elkövetett bűnöket nem csak felmutatni kell,

¹ A tanulmány alapját képező előadás 2009. december 5.-én hangzott el az Erfurtban a BStU (Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutsche Demokratischen Republik) által szervezett, *Verbrennen oder erkennen* című konferencián, az „Es wirkt noch... – zur Überwindung von Symbolik und Sprache der Diktatur” c. témakörben, így alapvetően 2009 őszét bezárólag szolgál adalékkul a szocializmus egyes Budapesten található szimbolikus helyei és emlékei sorsát illetően. A szövegben esetenként utalunk a későbbi fejleményekre.

² Lásd ehhez: Halbwachs, Maurice: A kollektív emlékezet és az idő. In Felkai Gábor – Némedi Dénes – Somlai Péter (szerk.): *Szociológiai irányzatok a XX. sz. elejéig*. Új Mandátum, Budapest, 2002. 403–432. o. Halbwachs az emlékezet társadalmi meghatározottságának tételét vallja: jóllehet, csak az egyén rendelkezik emlékezettel, de az egyéni emlékezet mindig a szocializáció, illetve a kommunikációs folyamat produktuma. Jan Assmann megkülönbözteti a közelmúltra vonatkozó kollektív emlékezetet – amelyen az egyén a kortársaival osztozik –, és a kulturális emlékezetet, amelyben a múlt szimbolikus alakzatokká, intézményesített történelemmé csupaszul. (Lásd ehhez: Assmann, Jan: *A kulturális emlékezet*. Atlantisz, Budapest, 2004.)

³ Görög Hajnalka: A történelmi emlékezet elvesztése... A tegnapi tegnap keresése. A történelmi emlékezet elvesztése és a totalitárius ideológia George Orwell 1984 című művében. <http://www.orwell.hu/index.php?0110152&d=1> (2022.01.06)

⁴ „A hatalom a kulturális emlékezet totális kontrollját valósítja meg; egy mítoszstruktúrájú emlékezeti normával szemben eltöröl minden más emlékezeti formát. Ennek legszembeszökőbb formája a múlt nyomainak eltörlése. Ez a tevékenység egyrészt lehetetlenné teszi, hogy az állandóan változó struktúrákból maradványok maradjanak fenn,

de fel kell hagyni folytatólagos elkövetésükkel is. Ez nem merül ki az új politika által vezérelt akciókban, hanem gyakorlat is egyben: tudások és cselekvések összessége, melyekkel a mindenkori új demokratikus rendszerek önmeghatározásuk során a saját nem-demokratikus elődállamaikhoz, intézményi, személyi és mentális hagyatékukhoz viszonyulnak.

Meggyőződésem továbbá, hogy a múlttal való számvetésnek csak akkor van egyáltalán esélye, ha egy magát demokratikusnak tartó társadalomban van közös és egyéni jövőkép, vannak olyan célok és értékek, amelyekért „érdemes” a múlttal szembenézni, hogy elkerüljük a korábban elkövetett hibákat.⁵

A huszadik századi Magyarország traumatizáló történései – részvételünk a világháborúkban, Trianon, a holokauszt, a német és szovjet megszállás, a hadifogság, a ki- és áttelepítések, az üldöztetések, az 1956-os forradalom, a Kádár-rendszer értelmezése, a hatalomgyakorlás formájának gyakori változásai, a határok újrarajzolása – feldolgozásának folyamatában (vagy annak töredezettségében, akár teljes elmaradásában) a rezsimek permanens legitimitási kihívásokkal küzdenek, melyekben fontos identifikációs, sőt tömegmobilizációs szerepet játszanak az emlékezet „helyei” (Pierre Nora)⁶, tárgyai, szimbólumai.

Az emberek identitásukat és egy adott csoporthoz való tartozásukat többek között szimbólumaik ütköztetése révén teremtik meg. A szimbólumháború különösen kielezett a rendszerváltások idején. Az addig elfeledett, elfojtott, tiltott, meggyalázott, a közszférából eltüntetett, esetleg csak a privátszférában megőrzött szimbólumok elemi erővel törhetnek elő. Az új kontextusban azonban már megváltozhat a szimbólum eredeti jelentése. Az új hatalom új jelekkel, jelképekkel is előállhat, de hogy ezekből élő, orientációs erővel bíró szimbólum lesz-e, azt csak a történelem dönti el.

Álláspontom szerint a kollektív emlékezet kelet-európai újrafelfedezésének folyamatában hangsúlyoznunk kell, hogy a rendszerváltásnak, ha nem is döntő, de fontos motívuma volt az ellenzéki és a tömegmozgalmak múlthoz való viszonyulása, újrainterpretálása, a történelemmel való „szimbolikus kommunikálás”. „A társadalmak tüntetésszerűen elkezdtek emlékezni arra, amit eddig el akartak feledtetni velük, ünnepélyesen – és tegyük hozzá: viszonylag egységesen (Zs. Á.) – elvetették a rájuk kényszerített emlékezetet és identitást.”⁷ (Magyarország esetében gondoljunk csak 1848-49-es forradalom és szabadságharc március 15-i megünneplésére, az 1956-os forradalom kitörésének október 23-i évfordulójára, de akár Nagy Imre és társainak 1989. június 16-i újratemetésére.) Ám minden kezdeti egyetértés ellenére a rendszerváltás felszabadulási, megtisztulási periódusa után a kollektív emlékezet konfliktusok színterévé vált. Az eufória, a kommunizmus totális tagadása elült, a kollektív emlékezet elhomályosult, kiderült, hogy az események, a személyek, a mozgalmak, a szimbólumok nem csak egyesíteni tudják az embereket, hanem megosztani is. (A magyar politikában és köznyelvben azonnal megkezdődött 1956 legkülönbözőbb értékelése, az első szabadon választott parlamentben a címerhasználatról szóló

melyek egy másik múlt bizonyítékaiként, valamiféle „objektív valóság-darabokként” vétőzhatnak meg a Párt radikálisan felfogott kognitív valóságkonstrukcióját. Másrészt a valóság észlelési kereteinek gyors változtatásával egy mesterségesen létrehozott állandó jelent teremt, mely nem tud történelemmé sűrűsödni, mivel az állandó változás megakadályozza a múlt leülepedését, azt, hogy nem-jelenként elhatárolódjék a jelentől. A totális kontroll nem elégszik meg a bizonyítékok és dokumentumok (egy lehetséges történelmi nyersanyaga) megsemmisítésével, hanem a gondolkodás, az emlékezet működésének ellenőrzésére és szabályozására törekszik. Az emberek közti kommunikáció totális ellenőrzésével megakadályozza, hogy alternatív kommunikatív emlékezet alakulhasson ki a társadalomban; a kommunikatív emlékezet elsorvadásával pedig egyfajta strukturális amnéziát idéz elő az egyéni emlékezetben.” uo.

⁵ „Amúgy a múlt soha véget nem érő feldolgozásának a közös jövő reményében van értelme, a kérdés tehát az, hogy a mai magyar társadalom képes-e, és miként képes megteremteni azt a narratív politikai teret, amelyben a közös jövő fogalma nem üres politikai kampányfogás, hanem épp az ismétlődő, lassan automatikus kulturális gyakorlatok során válik evidens és biztos tapasztalattá.” György Péter: Az emlékezet szétesése – az olvashatatlan város. In *2000. Irodalmi és társadalmi havilap*, 2006/10. szám. 8. o.

⁶ Lásd ehhez: Nora, Pierre: A helyek problematikája. (Részlet) (ford.: K. Horváth Zsolt) In Nora, Pierre: *Emlékezet és történelem között* (szerk. K. Horváth Zsolt). Napvilág, Budapest, 2010. 13–33. o. (A válogatás a Nora által 1984 és 1992 között szerkesztett *Les lieux de mémoire* [Az emlékezet helyei] című kötetsorozatból készült.)

⁷ László Richárd: Posztkommunista társadalom és kollektív emlékezet. *Valóság*, 1999/2. szám. 4. o.

vita, az un. „apák – fiúk” csurkai motívuma, az ügynöktörvényhez kapcsolódva a múlttal való le/elszámolás toposza.)

Jelen írásunkban a „kommunista diktatúra” szimbólumai magyarországi rendszerváltás utáni sorsának, a megdermedt kollektív emlékezet újraszerveződése lehetőségének, módjainak, a múlt feldolgozása sikeressége, de leginkább sikertelenségének tárgyalásához kívánunk egy *kis budapesti bédekeker* segítségével hozzájárulni. „Útikönyvünk” fellapozása előtt azonban ejtsünk pár szót a szimbólumok általában vett sajátosságairól – ehelyütt politikaelméleti szempontból.

II. A szimbólumok

II.1. A szimbólum társadalmi konstrukció

Az ember szimbólumteremtő lény. Az embernek a fogalmi gondolkodás kialakulásával együtt járó – mondhatni: csak az emberi fajra jellemző – sajátossága a szimbólumalkotás. Ahogyan az ember társadalmi lény, az ember alkotta szimbólumok is társadalmi produktumok. A kép, jel akkor hordoz szimbolikus jelentést, ha jelentése kézenfekvő, nyilvánvaló, közmegegyezésen alapul. A szimbolikus gondolkodásmód, cselekedet az ember hétköznapi világának nélkülözhetetlen megismerési és értelmezési módja, melyet a kommunikáció közvetít.

Az ember a szimbólumok révén hozzájárul kultúrája teremtéséhez, illetve kultúrája szimbólumai révén is megnyilvánul. Igazi emberi kultúra nem létezik szimbólumok nélkül: vagyis a kultúra szimbolikus természetű. „A szimbólum tehát kultúrahordozó, kultúrafenntartó és kultúrateremtő.”⁸

A szimbólum jelentése nem valamifajta rejtett belsőleges tulajdonságából fakad, hanem azt a szimbólumot használó emberek ruházzák fel jelentéssel. A szimbólum tehát ebben az értelemben kollektív alkotás,⁹ de nem valamiféle erőltetett előzetes egyeztetés eredménye. A szimbólum által közölt tartalmat azonban csak az érti meg, aki egy közösségben a szocializáció révén, a társadalmi kommunikációban való részvétel előzetes folyamatában már elsajátította „a megértéshez szükséges rezonációs struktúrákat”... „tehát a szimbólum sajátos közösségi utalási lehetőség, a kommunikáció társadalmi kiterjedésű hatásfokozó eszköze”.¹⁰ „Az emberek a mindennapi életben természetesen nem direkt módon használják a szimbolikus formákat: egyszerűen csak meg akarják oldani egyéni és közösségi problémáikat, ki akarják fejezni érzéseiket és vágyaikat, összetartozásukat és nézeteltéréseiket.”¹¹

Bár a kulturális szimbólumok bizonyos tudatosuláson mennek keresztül – ily módon a civilizáció jelképeivé válhatnak –, s jóllehet tisztában lehetünk a szimbólumok közvetítette tartalmakkal (fogalmakkal), önmagukon túlmutató jelentésüket azonban sem megtervezni, mesterségesen teremteni, sem megszüntetni nem lehet, legfeljebb hatásukat lehet befolyásolni. Mivel a tudattalanban gyökereznek, az „élő és működő szimbólumok ... reflektálatlanok, a közösség tagjai nem tudják, hogy szimbólumokat használnak”.¹² Sőt, ha egy szimbólum tudatosul,

⁸ Buda Béla: Hozzászólás a szimbólum-vitához. *Replika*, 1993/11–12. szám. 145. o.

⁹ Ehelyütt nincs módunk részletesen tárgyalni a szimbólumképződés kulturális antropológiai, szociológiai, lélektani szakirodalmát. Mindenképpen utalnunk kell azonban a szimbólumok eredetének vitatott alapkérdésére: vajon a szimbólum egyéni vagy pedig kollektív jelentéshordozó-e? Amennyiben egyéni „produktumként” fogjuk fel, úgy azt minden ember a közösség által a szimbólumnak tulajdonított jelentés ismerete nélkül képes értelmezni, hovatovább egyedfejlődése során maga „állítja elő” őket (Jean Piaget). Vagy ellenkezőleg: hogy a szimbólumtartalmak valamilyen úton-módon filogenetikusan öröklődnek (Sigmund Freud)? De ha mégsem, vajon a léleknek lehetnek-e olyan általános tulajdonságai, preformációi, apriori formái, melyek eredményeképp a legkülönbözőbb kultúrákban az emberek bizonyos jelenségeket, eseményeket, érzéseket ugyanolyan módon kódolnak, ezért beszélhetünk univerzális szimbólumokról (Carl Gustav Jung)?

¹⁰ Buda: i. m. 144. o.

¹¹ Szabó Márton: *Politikai tudáselméletek*. Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas, Budapest, 1998. 96. o.

¹² Szabó: i. m. 97. o.

vagy kiderül, hogy manipulatív szándékkal kívánják felhasználni, hatását vesztheti, üres sablonná válhat.

Míg egyes jelképek mélyen kötődnek az adott társadalomhoz, kulturális környezethez, más szimbólumok formailag és tartalmilag rokon, csaknem azonos jelentéssel téről és időtől látszólag függetlenül, egymástól távol eső kultúrákban is fellelhetők.

II.2. Mi a szimbólum?

A szimbólum¹³ olyan jelkép, amely sajátos lelki tartalmat érzékeltet. Képzettársítás folytán nemcsak a megjelenített tárgyat fejezi ki, hanem a tárgyak fogalmi megragadásának olyan hordozója, melyek különböző érzéseket, hangulatokat, gondolatsorokat tud felidézni, sőt cselekvésekre is készíthet bennünket.¹⁴

A szimbolikus kifejezőmód az elmélyítés és sűrítés folyamata. Amint azt Buda Béla mondja, a szimbólum *szuperjelentés*, amely „rövid idő alatt nagy jelentéstöltet átadására képes”, ily módon „pillanatok alatt tájékoztat, orientál, míg tartalmának kifejtése gyakran hosszú időt venne igénybe”.¹⁵ Ez egyben azt is jelenti, hogy a szimbólum az egyszerű, hétköznapi jelentésénél mindig többletjelentéssel is bír, amely az érzelmek megszólításával integrálni, orientálni, mozgósítani képes.

Szimbólum *bármi* lehet, ami valami mást helyettesít. Bár használatuk a művészetben, vallásban, politikai életben a legszembetűnőbb, a mindennapi élet egyéb területe is tele van szimbólumokkal. Szimbólum lehet valamilyen tárgy (plakát, zászló, öltözet, épület, címer, szobor, táblák, tudományos, irodalmi, művészeti alkotás, mese, oltár, ikon vagy akár a himnusz), lehet élő, elhunyt vagy kitalált személy, helyszín (földrajzi tájak, csatamezők, emlékhelyek, múzeumok), cselekvések (tüntetés, választás, temetés, eskütétel, fogadalom), sőt akár társadalmi, politikai, vallási ellentét, de még fogalom is (demokrácia, egyenlőség, szabadság, fasiszmus, kommunizmus, európaiság).

A szimbólum *szerkezetét* három elem egymáshoz való viszonya alkotja. A szimbólum anyaga, az a test, amely érzékelhető módon megjelenik számunkra (például textil, bronz, kő, papír stb.). A második a gondolati elem, és az általa kifejezett jelentés (például nemzeti identitás, forradalom, kommunizmus). A harmadik az érzelmi elem, amely ugyancsak a jelentéshez tartozik (például agresszió-, félelem-, szabadságérzet).

A szimbólum igazi jelentéséhez elvonatkoztatás útján jutunk, melyben fontos szerepe van az asszociációnak. A szimbólum jelentése attól függ, hogy az emberek miként értelmezik, mire használják, és hogyan reagálnak rá.

II.3. Kontextualitás

A szimbólumoknak tehát saját, térben és időben meghatározott, tőlük elszakíthatatlan jelentésük van. A szimbólumok értelmét csak használata, vagy éppen tudatos „lefojtása” adhatja meg. Ám a társadalom, a kultúra változásával a szimbólum jelentése is változhat, illetve új szimbólumok is keletkezhetnek. Előfordul, hogy kulturális jelképek valódi kontextus nélkül idővel jelentés nélküliekké, lélektelenné válnak, kiüresednek.

A szimbólumok megértése és használata a mindennapi tudás magától értetődő része. Az élő jelkép felmutatása, felfogása nem igényel különösebb magyarázatot, igazolást, indoklást. A

¹³ A szimbólum (*symbolon*) görög eredetű szó: *melléállítást*, összeillesztést, egyesítést, egybevetést jelent. A *szimbolon* eredetileg egy kettétört fából, fémből, agyagból készült tárgy két felére utal, amelyeket két ember: például üzlettársak, barátok, szövetségesek őriztek maguknál, vagy akár idegenek abból a célból, hogy felismerjék egymást. A szó modern definíciója szerint a jelölthöz kötött jeltípust jelenti.

¹⁴ Lásd ehhez Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas, Budapest, 2000.

¹⁵ Buda: i. m. 144. o.

szimbólumokba mintegy belenő és belenevelődik az ember. „Felnőve egy adott politikai közösségekben, életünknek szerves részévé válik, hogy bizonyos események, személyek vagy szerepek, szavak és tárgyak, cselekedetek és szervezetek léte és működése különösen jelentős.”¹⁶

Mivel a szimbólumok kulturális produktumok és kontextusfüggők, értékkel és érzelmekkel telített jelképek, melyek az emberekből különböző asszociációkat váltanak ki – ebből fakadóan többértelműség, többes jelentés és ezzel együtt járó *homályosság* jellemző rájuk.

A szimbólum egyidejűleg két vagy több dolgot is jelenthet. A *többértelműség* egyrészt lehetővé teszi, hogy ugyanahhoz a szimbólumhoz egyes társadalmi csoportok és egyének eltérő módon viszonyuljanak, más részről viszont arra is lehetőséget ad, hogy az egyéni szándékokat, motivációkat és cselekedeteket különböző kollektív elhatározásokká és eredményekké alakítsák át. Mivel a „tisztá” anyagi érdekek, eltérő társadalmi státuszok, kulturális és értékkülönbözőségek megosztják az embereket, a szövetségek éppen, hogy a szimbólumok homályossága révén jöhetnek létre.

II.4. A szimbólumok társadalmi funkciói

Az alábbiakban szeretnénk röviden áttekinteni a szimbólumok egymással szorosan összefüggő, csak analitikusan elválasztható általános funkcióit.

- *Általános rendező funkció:* a szimbólumok kifejezik az emberek azon szükségletét, vágyát, hogy a tapasztalatok „csengő-bongó összevisszaságát”¹⁷ elrendezzük, hogy a rendet jelentéssel ruházzuk fel. Ez a funkció a szimbólumok sűrítő tulajdonságával függ össze. Az emberek képtelenek átlátni a világ történéseit és komplexitását, ezért azt redukálják, leegyszerűsítik. A szimbólumok – csakúgy, mint a mítoszok – a leegyszerűsítés folytán segítenek értelmezni és megmagyarázni a valóságot: „értelemmel bíróná teszik a világot”.¹⁸
- *Kommunikációs funkció:* a szimbólumoknak közösségi jelentésük van, mely jelentésekről kommunikáció folytatható. Mivel a szimbólumok egyfajta sűrítvények, ezzel leegyszerűsítik a kommunikációt. A jel felmutatása önmagában elegendő, hogy a csoport tagjai mely jelentést tulajdonítsanak neki, és milyen magatartásformával kapcsoljanak hozzá. párosulhat.
- *Identifikációs-integráló funkció:* a (kulcs)szimbólumok a közösség tagjai számára értelmezési keretet, közös tapasztalatokat, sőt, lojalitást nyújtanak, erősítik a csoportkohéziót. Az antropológiai identitásmeghatározáson túl minden szerveződő fontos – faji, nemzeti, vallási, ideológiai, politikai közösség egyik legfontosabb cselekedete, hogy megteremtse emblemikus identitáselemeit: a szimbólumait, szubkulturális jelképeit.
- *Elhatároló-kritikai funkció:* köztudott, hogy a saját csoport mindig mások ellenében definiálja önmagát. Ebben megnyilvánul a világ manicheus kettéosztottsága, bipoláris szemlélete. „Egyik oldalon vagyunk mi, akik jók, értelmesek és hasznosak vagyunk, velünk szemben pedig azok a csoportok, amelyek rosszindulatúak, ellenségesek, agresszióra hajlamosak, tájékozatlanok, haszontalanok és bajkeverők.”¹⁹ Különösen a kulcsszimbólumok alkalmasak a mások kritizálására, az ellentétek kifejezésére.
- *Orientációs – mozgósító funkció:* a jelképek, szimbólumok nemcsak ahhoz járulnak hozzá, hogy általában eligazodjunk a világban, hanem ahhoz is, hogy tudjuk: ki a jó és ki a rossz, mi a helyes és helytelen magatartás. Egy szimbólum a funkcióját akkor tölti be, ha valóban képes hatni az emberek érzelmeire, motívumaira, cselekedeteire, döntéseik magyarázatára és igazolására.

¹⁶ Szabó: i. m. 96. o.

¹⁷ Rothman, Rozann: Politikai szimbolizmus (ford.: Szabó Márton). In Szabó – Kiss – Boda i. m. 133. o.

¹⁸ Murray Edelman (Politics as Symbol Action: Mass Arousal and Acquiescence. Chicago, Markham Publishing Company, 1972.) idézi Szabó: i. m.: VI. fejezet, Edelman, Murray: A politika szimbolikus valósága. 114. o.

¹⁹ Szabó: i. m. 116. o.

II.5. Szimbólum és politika (legitimáció)

A hatalom, a politikai mindig akar valamit. Amennyiben céljait – így-vagy úgy, de – el akarja érni, meg kell szólítania az embert. A *homo politicus* nem illuzórikus politikai eszmék hordozója, vagy (csak) anyagi haszonért, előnyökért törtető lény, hanem olyan cselekvő, „akinek a magatartását sok minden alakítja: absztrakt szavak és elvont nézetek; hitek, mítoszok, vélemények és meggyőződések; félelmek, remények és agressziók; vágyak és akaratok; kontemplációk és célkitűzések, szerepelvárások és társadalmi normák. Mindez szimbólumokban és szimbolikus formákban ölt testet, ezért a politikai ember legteljesebben szimbólumhasználó lényként írható le, a politika valóságát pedig szimbolikus valóságként is kell ábrázolni.”²⁰

A szimbólumok ráirányítják a figyelmet arra, hogy a politikának nemcsak racionális, instrumentális, hanem *érzelmi* oldala is van. A szimbólum használata természetesen politikai eszköz, a befolyásolás és a kontroll (ellenőrzés és irányítás) eszköze, nem misztikus, nem külsődleges, hanem a politikai folyamatok szerves része, tehát valóságos. A tudatosan, manipulatív szándékkal használt szimbólumok felfoghatók mintegy *politikai legitimációkként* is. A szimbólum azonban könnyen kicsúszhat a politika kezei közül: kiüresíti, amennyiben adminisztratív eszközökkel erőlteti (például jelvény kitűzítése), de meg is erősíti, ha betiltja.²¹ A szimbólum gondolkodás gyökerei a tudattalanba nyúlnak, amelyhez pozitívista – az irracionálist racionális formára hozó – tudomány nem férhet hozzá.

A szimbólumok egyidőben képek és érzelmek. A képekhez gondolatok társulnak, melyeket a nyelv által fogalmazunk meg, és a fogalmakra reagáló viselkedésre készíthet bennünket. A politikai szimbólumok kifejezett funkciójuk, hogy érzelmek, akaratok és cselekvések is kapcsolódjanak hozzájuk. Ha azonban az érzelmek, a „pszichikus energiák” nem képesek felszínre kerülni, úgy „tudatunk számára ezek a tendenciák örökké jelenlévő, potenciálisan romboló »árnyékként« jelennek meg.”²² Minél inkább elfojtjuk ezeket a tartalmakat, annál inkább – még a legjótékonyabb hatású szándékok is – erőszakosabbakká, a környezet számára veszélyesebbé válhatnak.²³

Mint említettem, a társadalmak történetében nagyon sokféle szimbólum létezik. Tanulmányunk második részében egyes történelmi emlékhelyek, szobrok, épületek bemutatásával, az azokhoz való tipikus viszonyulási módok leírásával szeretnék adalékot nyújtani a kommunista múlthoz való viszonyt alakuláshoz. „A történelmi emlékhelyek ugyanis egyszerre szolgál(hat)nak a terror és a jogfosztottság túlélő áldozatainak s leszármazottaiknak, hozzátartozóiknak személyes kegyeleti helyül és a kollektív emlékezet demokratikusan funkcionáló terepül. A személyes gyász, a töprengés és a tanulás elemei egymástól elválaszthatatlanul szövődnek itt egybe. Az emlékhelyek a demokráciában nem közvetíthetnek egyetlen egységes és kötelező történelemképet. Ennek ellenére világos, normatív támpontul szolgálnak arra nézve, hogy az embertelenséggel, a totalitárius kegyetlenséggel szemben nem szabad semlegesnek maradnunk.”²⁴

Amikor az elemzés során a diktatúra, a kommunizmus, diktatúra *contra* rendszerváltás (!), demokrácia fogalmait használjuk, úgy az elemzés során ezeket a fogalmakat *nem tudományos-leíró fogalmakként*, nem ideáltípusként, nem történelmi típusként, de nem is megvalósítandó normatív kategóriaként fogjuk fel. Ezek nem a tudomány, hanem az *emlékezetpolitika* és a köznyelv fogalmái. De paradox módon a kollektív emlékezet alakításában szerepet játszó szimbólumoknak éppen hogy *normatív*, jelképes értelmük, jelentésük van: vagyis témánk szempontjából az

²⁰Szabó: i. m. 111. o.

²¹ A kutatások szerint a tömegkommunikáció, a politika sem ismeri a szimbolikus formák hatásmechanizmusát, így sokszor bumeránghatással éppen a megcélzott hatás ellenkezője fog bekövetkezni.

²² In *Mélylélektan*. (Összeállította: Nagy Zoltán) <https://docplayer.hu/2382234-Melylelektan-keszult-jung-es-masok-muvei-alapjan.html> (2022.01.21)

²³ A jungi fogalomrendszer alapján a fasizmus/bolsevizmus a kollektív tudattalan beáramlásaként, spirituális járványokként értelmezhetők. Lásd ehhez Süle Ferenc: Lélekgyógyítás és spiritualitás III. *Magyar Szemle*, 2009/1–2. szám. 108–128. o.

²⁴ Zarándy Zoltán: A közelmúlt birtokbavételének pedagógiai kultúrája. *Új Pedagógiai Szemle*, 2001/10. szám. 21–31. o.

embertelen, antidemokratikus uralomgyakorlás minden formájának elutasítására, s ezáltal az emberi jogokért, a szabadság, a demokrácia eszméiért kiállásra szólít fel. A tanulmány második részében – a múlt feldolgozása szempontjából – bizonyos, elsősorban budapesti történelmi helyszínek, emlékművek, épületek bemutatása, tipizálása révén a kommunizmus saját, és az utókor szimbólumainak funkcionális értelmére és hatására kérdezzük rá: vagyis arra, hogy valóban képesek-e előhívni emóciókat, kognitív tartalmakat, ráadásul nem egyéni, hanem közösségi szinten.²⁵

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a múlt feldolgozása (*Vergangenheitsbewältigung*²⁶) ellentmondást is hordoz magában, hiszen a múltat – ami megtörtént –, feledni, megváltoztatni vagy legyőzni nem lehet. „Nem arról van szó, hogy leküzdjük a múltat. A múltat legyőzni nem lehet. Hiszen a múlt utólag sem nem megváltoztatható, sem meg nem történetté nem tehető. Aki azonban nem akarja látni a múltat, annak a jelen is sötét marad. Aki nem akar emlékezni az embertelenségre, az ellenállásképtelen lesz új fertők veszélyével szemben is.”²⁷

III. Az emlékezés helyei²⁸

III.1. Érzéketlen pragmatizmus

Az alábbiakban arra a *tipikus* viszonyulásra gyűjtöttem példákat, melyeknél az új hatalom, illetve egyes képviselői érzéketlen, cinikus, sőt arrogáns módon formában birtokba, használatba veszik egy letűnt rendszer „hagyatékát”. Pragmatista, mivel ezeket az akciókat, „foglalatokat” lehet a gyakorlatiasság oldaláról nézni, hiszen egyrészt a háború után az új pártállamnak szüksége volt olyan ingatlanokra, melyekben viszonylag épen maradt az infrastruktúra, másrészt el kívánta helyezni hazai és Moszkvából hazatelepült prominenseit. A történelem az ilyen megoldásoknak számtalan példáját mutatja fel. Vélelmezem azonban, hogy e típusnak van a pragmatizmusnál mélyebb, szimbolikus, lélektani jelentése. Az új hatalom mintegy „beleül a készbe”, nem lerombolja, hanem irracionális, perverz módon kisajátítja, gerjeszti, fokozza a letűnt rendszer objektumaihoz már zsigerileg kapcsolódó félelmet, kiváltságként magáévá teszi egy társadalmi csoport presztízsének jelképeit.

*III.1.1. Az érzéketlen pragmatizmus példája egy ma már bontás alatt lévő Köztársaság téri (II. János Pál pápa tér) épület (1. kép). A tér 1946-ban, a köztársaság kikiáltása alkalmából kapta a nevét. A politika a 40-es években költözött be az akkor Tisza Kálmán tér 27-es szám alá, amely állítólag addig bordélyházként működött. A ház a Birodalmi Német Ház (*Reichsdeutsches Haus*) elnevezést kapta, és a nemzetiszocializmus magyar szimpatizánsai és külföldi vendégek bázisául szolgált. Az*

²⁵ Tisztában vagyunk azzal, hogy a képek kiválasztásával, a típusalkotással, mércék felállításával, esetenként esztétikai ítéletalkotással magunk is túllépünk egy leíró, résztvevő-megfigyelői státuson, és értékelővé válunk – pont a múlt feldolgozásának normatív értelme miatt.

²⁶ A „Vergangenheitsbewältigung” az általánosan elfogadott meghatározás szerint a huszadik század diktatúráiban, a nemzetiszocializmusban és a nem-jogállami szocializmusban elkövetett népirtással, a holokauszttal, a háborús bűnökkel való foglalkozást, szembesülést: leküzdésüket és az azokon való úrrá-levést jelenti.

²⁷ Részlet Richard von Weizsäcker, a Német Szövetségi Köztársaság egykori elnökének híres beszédéből, amelyet a második világháború befejeződésének negyvenedik évfordulója alkalmából tartott. In Gauck, Joachim: *Wem nutzt die Auseinandersetzung mit der Diktatur? Eine Veranstaltung vom 27. Februar 1997.* Akademie für politische Bildung, München, 1997. 6. o.

²⁸ Az itt bemutatott képek többségét az 1. lábjegyzetben említett erfurti konferenciára még 2009-ben fényképeztem, kisebb részét jelen tanulmány megjelentetése, illetőleg frissítés céljából az elmúlt hetekben készítettem. A nem általam készített fotókat engedéllyel, illetve szabad felhasználással, forrásmegjelöléssel teszem közzé. Az elmúlt időszakban egyes helyszínek megváltoztak, átépítésre kerültek, bizonyos épületeket lebontottak, illetve néhány szimbólum végleg eltűnt a kollektív szemlélés elől. A gyűjtésem erfurti bemutatása után bő egy évtizeddel látott napvilágot a témát érintő, történelmi helyszíneket bemutató képes szócikk-gyűjtemény, lásd: Ungváry Krisztián –Tabajdi Gábor: *Budapest a diktatúrák árnyékában. Titkos helyszínek, szimbolikus terek és emlékhelyek.* Jaffa, Budapest, 2012.

épület a háború után érdekes módon a magyar kommunista mozgalom centruma lett: az MKP (magyar Kommunista Párt, az MDP (Magyar Dolgozók Pártja), az MSZMP (Magyar Szocialista Munkáspárt) és 2009-ig az MSZP (Magyar Szocialista Párt) központi szerveinek adott otthont.



1. kép: Köztársaság tér

A tér legendája 1956-hoz kötődik. A pártházban tartózkodók, az Államvédelmi Hatóság emberei, továbbá szovjet páncélosok szembe szálltak a támadó, alig szervezett, forradalmi szabadcsapatokkal. Egyes leírások szerint a védők támogatásaként iderendelt páncélosok tévedésből az épületet kezdték lőni. A felfegyverzett kommunista védők közül többen a nekivadult tömeg brutalitásának estek áldozatául. Az esetről készült képek bejárták az egész világot. Részben ez szolgált aztán ürügyül a szovjetek csapatok novemberi bevonulásának, s az ellenforradalom mítoszának. E legenda aztán csoportkohéziós és identitásképző szerepet töltött be az egyébként megosztott kommunisták között.²⁹

De kapcsolódik a helyhez egy másik legenda is. A forradalom napjaiban elterjedt a hír, hogy a tér és a székház alatt kazamatarendszerben politikai foglyokat tartanak fogva. Egyesek még az ordításukat is hallani vélték. Az emberek gödröket ástak, de nem találtak semmit. 1960-ban a legnagyobb gödör helyén a párt emlékeztetőül egy hét méter magas mártírszobrot állíttatott fel, amit a rendszerváltáskor eltávolítottak: a „szabályozott emlékezet” nem töltötte be a szándékolt célját. A tér átnevezése a szimbolikus térfoglalás³⁰ (új utcanévadások) egy ékes példájaként lett II. János Pál pápa tér a korábbi Köztársaság térből.

III.1.2. A rendszer érzéketlensége ugyancsak megmutatkozott az ún. *káderdűlő* villáinak elfoglalása során. A budapesti Rózsadomb a két világháború között épült ki és vált pénzarisztokrácia, illetve a felső középosztály előkelő lakónegyedévé. Az 50-es években a kommunista elithez tartozókat sok esetben a módos zsidóktól, később az állam által a háborús bűnösökként elítéltektől vagy koncepciós perek áldozataitól elkobzott villákban helyezték el. De hosszú időre a szovjet titkosszolgálat, a Görög Kommunista Párt is objektumokhoz jutott itt, 1956 után pedig a régi villák és új lakások kiutalása, megvásárlása révén a politika másodvonalába, a kulturális és a

²⁹ Lásd erről Tulipán Éva: *Szigorúan ellenőrzött emlékezet. A Köztársaság téri ostrom 1956-ban.* Argumentum, Budapest, 2012.

³⁰ Lásd ehhez Dobai Attila: *A szakrális tér dimenziói. Budapest szakrális térszerkezetének egyes aspektusai.* PhD értekezés, ELTE TTK, Budapest, 2021.

gazdasági elitbe tartozók is otthonra letek a – már a József-hegyet (Szemlő-hegy) is magába foglaló – káderdűlőn.³¹

Nagy Imre, az 56-os forradalom miniszterelnöke, korábban a begyűjtésekért felelős miniszter például egy zsidó család által elhagyott Bauhaus házban lakott 1949-től 1956 novemberi elhurcolásáig (2. kép) A házba romániai internálása után a család nem költözhetett vissza, később osztrák diplomaták lakták. Jelenleg emlékház, jobban mondva digitális emlékmű: a legmodernebb technikával vizuálisan, fotókkal és más információkkal eleveníti fel Nagy Imre életét, mivel tárgyi emlékek alig maradtak utána. A fehérre meszelt falak, a „szellem-berendezés”, az üresség az eltűnt életre utalnak.



2. kép: Nagy Imre háza, Budapest, Orsó u. 43.

De itt lakott egy mai szemmel egyszerűnek tűnő házban *Kádár János* is (3. kép). Az elbeszélések szerint a kertben még tyúkokat is tartottak. Jóval a rendszerváltás után a Kincstári Vagyon Igazgatóság egy időközben befektetéseiről elhíresült vállalkozónak egy időre bérletbe adta, aki engedély nélkül emeletet építtetett rá. Kádár híres volt puritanizmusáról – amely részben mintaként is szolgált a legfelső politikai vezetés prominensei számára –, de úgy tudni, a villa értékes festményekkel, mint például Rippl-Rónai József, Czóbel Béla, Derkovits Gyula alkotásaival volt tele. 2020-ban a miniszterelnök a szír ortodox egyház használatába adta.

³¹ Erre lakott például Rajk László belügyminiszter, Lázár György, a minisztertanács elnöke, Biszku Béla, PB tag-belügyminiszter, Losonczi Pál, az elnöki tanács elnöke, Német Miklós miniszterelnök, Maróthy László, Fejti György KISZ KB-titkárok. In Ungváry – Tabajdi: i. m. 178–192. o.



3. kép: Kádár János háza, Budapest, Cserje u. 21.

Kádár hátsó szomszédja, Apró Antal, a minisztertanács többszöri elnökhelyettese, az országgyűlés elnöke, aki eredetileg már a nyilasok által nyilvántartásba vett, majd államosított villába költözött be. Lányunokája – aki *Gyurcsány Ferenc* volt miniszterelnök felesége – a privatizáció keretében kedvezményesen vette meg a villa egy részét, amelyet rögtön átadott saját családi vállalkozásuknak. Az eset természetesen nagy politikai port vert fel. A villa előtti utcarész tiltakozások helye lett (4. kép).



4. kép: „Gyurcsány Ferenc háza”, Budapest, Szemlőhegy u. 21.

Úgy vélem, a Kádár-dűlő története ma már végleg a *múlté*, elvesztette szimbolikus jellegét, mind a kommunista elit térfoglalását, mind annak kritikáját tekintve. Elmondható, hogy mint jelenség nem a „pénzt” szimbolizálta, hanem a hatalmat, az állam onnipotenciáját: előbb a kisajátítást, majd a privatizálást. Mindenesetre elmondható, hogy a mai politikai és gazdasági élet szereplőinek, a „celebek” kerítések mögé rejtett gazdagságával és életkörülményeivel összevetve még feltűnő is lehet a múlt prominenseinek „szerény” életvitele.

III.1.3. Ugyanígy figyelemre méltó az ún. *Febér Ház* rendszerváltáskori története. A háború után „koalíciós megállapodás” alapján egy Jászai Mari téri romos bérház – kivételesen nem a szocreál, hanem – a modernizmus szellemében újjáépített monstriban eredetileg a Belügyminisztérium

rendezkedett volna be hosszútávra, de a hírhedt Államvédelmi Hatóság szemet vetett az irodaházra és ideköltöztette vezetőit, valamint egyes csoportfőnökségeit. 1951–53 között innen menedzselték a megfélemlítő akciókat, a megfigyeléseket, a koncepciók eljárásokat és az elhárítást. Az ÁVH feloszlása után a – sok régi „ávós” foglalkoztatásával működő – Belügyminisztérium Országos Rendőrkapitánysága költözött be. Az épületet 1961-ben ingatlancsere folytán vették át a Magyar Szocialista Munkáspárt központi szervei, a Politikai Bizottság, a Központi Bizottság és annak Titkársága – így a köztudatban csak „pártszékházként” emlegetik. A rendszerváltás során a „Fehér Ház” új funkciót kapott: az Országgyűlés Irodaháza lett, parlamenti bizottságok dolgoznak itt, továbbá mivel képviselőknek és frakcióknak is helyet ad, mint Képviselői Irodaház is ismert. Jóllehet ma már semmi nem emlékeztet a diktatúra fenntartásában játszott szerepére, mégis hozzájárul a hatalom szimbolikus megjelenítéséhez.

A pártszékház átalakítása elvileg lehetővé tette volna a kritikai emlékműteremtést, de ennek lehetőségét elkerülte. A képviselők „történelmi érzéketlenségről tettek tanúbizonyságot”.³²



5. kép: A „Fehér Ház”

De találunk itt más érdekességet is. Az aulában látható Bernáth Aurél 1970-ben *Munkásállam* címmel festett 96 m²-es kompozíciója. A szekkó nemcsak a szélesebb nyilvánosság előtt volt mindig elzárva, hanem a rendszerváltó képviselők előtt is: másfél évtizedig szemérmesen letakarva, országcímerrel eltakarva, s csak hosszas viták után 2004-ben vették le a vörös drapériát. „[O]tt is volt, meg nem is – ez a valóságos köztérből kiiktatott, szűk, a kiválasztottak köztéri régiójává avatott terület sajátos csapdahelyzete.”³³ A korlátozott hozzáférésekből adódóan sohasem válhatott metamorfózissá.

A száraz vakolatra festett kép alsó harmada névtelen embereket, munkásokat ábrázol. Középen padokban ülő értelmiségi emberek hallgatják a szónokot. Felül a szocreál épületek felett sárga felhők úsznak. Érdekes, hogy a képet a korszak dicsőítő műértői, de az utókor egyes kritikusai is a Kádár-rendszer *önreprezentációjaként* fogják fel. Azonban egészen más értelmezésekkel is találkozunk a művészettörténetben. A falfestmény közelebbi megtekintésekor ugyanis kiderül, hogy kétkezi munka alig folyik, a dolgozók csoportba verődve beszélgetnek, van, aki cigarettázik, szoknyában, tangapapucsban – ami teljesen valós, paradigmaticus kép a szocialista munkavégzésről (6. kép). A hallgatóság körében megfestette magát a festő is, a bal felső sarokban ülő pózban, a legalacsonyabbra festett Kádár sakkozik, a kultúr-korifeus Aczél György kibicel (7. kép), de felismerhető még több művész (Déry Tibor, Pátzay Pál, Illyés Gyula

³² György: i. m. 9. o.

³³ Wehner Tibor: A köztér (részleges) nyilvánossága. Szoborállítási abszurdítások Magyarországon. *Új Forrás*, 2004/9. szám, <https://epa.oszk.hu/00000/00016/00099/040913.htm> (2022.01.22.)

stb.) és mecénás is, sőt: a Kádár által kivégeztetett Nagy Imre (8. kép), igaz, szemüveg nélkül. A szónoknak nincs szája. A sárga felhő vihar előtti baljós jel. Míg a hivatalos értelmezés szerint a kép a „akarat diadala” (Dávid Katalin), más értelmezés szerint a puhadiktatúra nyugalmában, biztonságában leledző rendszer „hiteles és igaz önarcképe” (György Péter) de a legkritikusabb értelmezés szerint a szekkó épp, hogy nem a „munkásállam” magasztalását, hanem éppen annak kigúnyolását jelenti.³⁴



6. kép: Bernáth Aurél: *Munkásállam* (1970)



7. kép: Bernáth Aurél: *Munkásállam* (1970) – részlet: Kádár János

³⁴ Rózsa T. Endre: Nagy Imre, Kádár, Bernáth Aurél. *Balkon*, 2008/3. szám. 11. o.



8. kép: Bernáth Aurél: *Munkásállam* (1970) – részlet: Nagy Imre

III.2. Memento

A mementó szótári jelentése szerint fontos dologra emlékeztető jel. „Memento mori” szól a latin mondás. Emlékezz a halálra! (Úgy élj!) A mementó esetében a szimbólum/jel valamilyen szenvedést okozó történelmi eseményre, korszakra, tragikus dologra hívja fel a figyelmet, kifejezetten azért, hogy a tragédia soha ne ismétlődhessen meg, tanulsága nem menjen feledésbe. Mementóként persze régi és újonnan képződött szimbólumok is szolgálhatnak: esetünkben a kommunista diktatúra idején, és a rendszerváltás óta létrehozott szobrok, emlékművek stb., akár eredeti helyükön vagy más helyszínen is.

III.2.1. Az emlékezésnek, ha nem is konszenzusos formájaként, de a gyász és a megrendülés kifejezésének méltó helyeként említhetjük Európa legnagyobb, a rákoskeresztúri köztemetőjének félreeső zugában található, ún. *301-es parcellát*. Létrejötté körül heves viták dúltak. Az 1956-os forradalom áldozatait – köztük a miniszterelnök Nagy Imrét – jeltelen sírba temették, sokukat arccal lefelé, zsákkal a fejükön, összedrótózott kézzel. A sírok titkos felkutatását, a holttestek kihantolását és azonosítását 1988-ban még az *ancien régime* belügyminisztériuma kezdte meg (9. kép).



9. kép: A 301-es parcella (1989)³⁵

³⁵ Forrás: Fortepan/Hodosán Róza, 1989.

A hazai ellenzék már a '80-as évektől rendszeresen megemlékezést tartott itt, melyeket rendre szétverték a rendfenntartók. A parcella sorsának alakulásában kiemelkedő a forradalmi hagyomány és a legitimitás (újra)alapításának szimbolikus dátuma Nagy Imre és társai újratemetése volt a Hősök terén. „1989. június 16-a azonban a gyász, a megrendülés, az 1956-oshoz hasonló közös akarat ünnepi, megtisztító pillanataként, egy korszak temetéseként maradt meg az emlékezetekben.” – írja a korszak kutatója, Rainer M. János, s idézi Kende Pétert: „ez a gyászünnepség olyan volt, mint egy úrfelmutatás, amely elől a Gonosz szűkülve menekül.”³⁶

A parcella feltárásban aktívan tevékenykedő *Történelmi Emlékezet Bizottsága* még 1989-ben pályázatot írt ki egy emlékmű felállítására, melyet *Jovánovics György* alkotása mint a nemzeti harc, a bukás és feltámadás, a kettészakítottság szimbóluma nyert el (10. kép). Az emlékmű az alkotó szándéka szerint nem politikai mű, hanem a „halálmű”. 1956-ra „csak” egy 156 mm-es földbe süllyesztett fekete gránitoszlop emlékeztet. Nincsenek felvésve sem a történelmi személyek, sem utcai harcosok nevei. „Négyszáz embert kell ott eltemetni.” – így az alkotó – akiket nem politikai, vallási hovatartozásuk köt össze, hanem a szabadságvágyuk és 56-os megtorlás sajátos embertelensége: a perben elítéltek és kivégzettek névtelen sírjukban való meggyalázása.³⁷ „Ezek az emberek ki lettek lökve a nemzet emlékezetéből” (*György Péter*).³⁸

Az emlékmű többemeletes, horizontálisan is osztott rusztikus építmény. A bejárattól indulva beleütközünk a gránitoszlopba, fekete pontba, melyet kétméteres mély árok mint „örök seb” vesz körül. Ez a Nyitott Sír szobra. Aki ezt megkoszorúzza, a Semmin kell áthajolnia.



10. kép: Jovánovics György: *Az 1956-os mártírok emlékműve* (1992)

³⁶ Mint azt tanulmányunk első részében említettük, egy esemény, ünnep, megemlékezés is lehet szimbólum. Ilyen volt Nagy Imre újratemetése is 1989. június 16-án. Lásd ehhez Rainer M. János: Nagy Imre újratemetése – a magyar demokratikus átalakulás szimbolikus aktusa. In Király Béla – Lee W. Congdon (szerk.): *A magyar forradalom eszméi. Eltérítések és győzelmeik (1956–1999)*. Atlanti Kutató és Kiadó Társulat Alapítvány, Budapest, 2001. 240–258. o. http://www.rev.hu/ords/f?p=600:2:::P2_PAGE_URI:kiadvanyok/forradalom/ujratemetes (2022.02.01.)

³⁷ Nagy Imre temetése és az 56-os emlékmű születése. Mihancsik Zsófia interjúja Jovánovics Györggyel. *Budapesti Negyed*, 1994/1. szám. <https://epa.oszk.hu/00000/00003/00003/jovan2.htm> (2022.02.01.)

³⁸ György Péter: A 301-es parcella. *Beszélő*, 2000/9–10. szám. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-301-es-parcella> (2022.02.01.)

A Bánat (vagyis a holtak) útján – a 1956 november 4-től indulva, 1958 június 16-án (Nagy Imre kivégzésén), börtönudvaron való elföldelésén, 1961-es jeltelen parcellába való lökésén, a Kádári-rendszer végnapjaiban való kihantolásán, az újratemetésén keresztül – eljutunk a Nekropoliszba, ami halotti város, börtön és templom egyszerre, a fehér szarkofág pedig a Hősök terei ravatalozóhely szimbóluma. Így érünk a „rusztikus kőhöz”, mely Angyal István mártír börtönbéli búcsúmondatát idézi: „Egy nagy rusztikus kő legyen a csőcselék emléke”.³⁹ „Ebben a térben kellett elhelyezni a temetés, az exhumálás, újratemetés, meggyalázás, megtisztítás, fölmagasztosítás, megnyugvás gondolatát és érzését, térbeli ritmusát.”⁴⁰ A emlékmű körül a kivégzetteket 301 egyforma fejfa szimbolizálja, melyek az *Inconnu* művészcsoport alkotásai (11. kép).



11. kép: Inconnu művészcsoport: 301-es parcella (1992)

Az emlékmű nélküli az emelkedettséget, a pátoszt, szinte már közönyös, nem hazudja a 56 nemzeti emlékezetének egységét és tisztaságát. Mintha pont ez igazolódott volna be 1992-ben, október 15-i felavatásának ceremóniájában. Kevéssel előtte kiderült, hogy az építmény elé, a 1956 és 1962 között elföldeltek rejtő 301-es és az 1945 és 1956 között eltemetettek rejtő 298-as parcella közé hungarista „igazságtevő” szövetségek oda nem illő, „Nemzeti Pantheon” felirattal székelykaput állíttatnak, melyet később kisebb politikai csatározás után áthelyeztek.

A hivatalos felavatással nem várták be a külföldön tartózkodó akkori köztársasági elnök, Göncz Árpád hazaérkezését, aki egykor maga is Kádár börtönlakója volt. Antall József miniszterelnök avatóbeszédében maga sem hagyott kétséget afelől, hogy a forradalom győzelme esetén hamarosan ne jöttek volna elő az ellentétek, és a rendszerváltó nemzeti egység mítosz tovább még élne. 2008-ban már csak „megkoronázása” volt a történetnek, hogy levették a két parcellában eltemetettek névtábláját, mert a történészbizottság kutatása alapján kiderült: az elhunytak mintegy 40%-a köztörvényes bűnöző, háborús bűnös volt.⁴¹

„A forradalom emléke teoretikusan és hivatalosan a mai magyar társadalom vitán kívüli és felüli alapértéke... 1956-ot tehát, más-más okoknál fogva, de kétszer felejtettük el. A szinte teljes kollektív amnézia jellemezte az 1960-as évek és 1989 közötti korszakot, s a felejtés burkát – itthon – mindössze a demokratikus ellenzék törte fel. 1989-ben aztán eljött 1956 nagy pillanata: a rendszerváltás évének kronológiájában igen komoly és sokrétű szerepet játszott a forradalom hagyományának újraalapítása. 1989. június 16-án Nagy Imre és társai újratemetésén nyilvánvalóvá vált, hogy az MSZMP uralma végképp megroppant, s ennek a belátásnak a nyilvánvalóvá

³⁹ Mihancsik – Jovánovics: i. m.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Levették a névtáblákat a 298-as és a 301-es parcellában. *Index.hu*, 2008. június 5. <https://index.hu/belfold/parc0605/> (2022.02.01.)

tételében kimondottan fontos szerepe volt a forradalmi legitimitás újraélesztésének. Ekkor élte fénykorát a Történelmi Igazságtétel Bizottsága, amelynek kulcsszerepe volt a 301-es parcella kialakításában is. Utóbb – többek között 1992-ben, Jovánovics György kíméletlen és zseniális emlékművének átadásakor – már más idők jártak, s a mai politikai elit egésze számára a forradalom inkább kényelmetlen és kellemetlen örökség, mintsem élő hagyomány lett.”⁴² Azonban úgy tűnik, 56-t már nem kétszer, hanem harmadszorra is elfelejtjük.

III.2.2. Az utókor *spontán, illegális* emlékmű állítására példa *Makovecz Imre „bezárt” szobra* (12. kép). Az atipikus emlékműállítást egy nyugdíjas gyógyszerésznő, Rázsó Éva kezdeményezte és finanszírozta. A művész – tanulván az emlékművek körüli vitákból – direkt egy jelentéktelen helyszínt (a budapesti Attila út melletti eldugott tér sarkát) keresett, ahová a szobrot egy daru letette, ezzel mintegy happening-szerűen kisajátította a közteret. Az emlékművet felirata szerint az 1944–1990 között meghurcoltak emlékére állították, mementó azoknak, „akik nem haltak meg, de az életüket tönkretették.”⁴³ A kompozíció egy fedél nélküli, cellaszerű betonépítmény. A rácsos ajtón benézve egy háttal ülő, magába-rozkodó bronzszobrot látunk, az előtte lévő fémtükörben magunkat pillanthatjuk meg. Keserű Katalin művészettörténész „napjaink emlékművének” nevezte a művet, amely az „identitászaros korunk szimbóluma is lehetne”.⁴⁴ A kiszolgáltatottság gyümölcsei ugyanis a gyűlölködés, a rosszindulat, a durvaság és a bezártság. Aki egy folyóban az életéért küzdve kapálódzik, nem sokat lát a tájból, amerre a folyó kanyarog. Az alkotás bevonja a nézőt a mű terébe, „előre nem várt jelentésekkel telítve a művet és részleteit”. És csakugyan: nem tudhatjuk, hogy a szobor van bezárva az emlékműbe, vagy mi vagyunk kizárva valamiből.⁴⁵



12. kép: Makovecz Imre „bezárt szobra”(1996)

A szobrok sorsát illetően azonban a rendszerváltás kezdetén az az alapvető kérdés merült fel, hogy mi legyen a bukott önkényuralmi rendszer emlékműveivel? Voltak, akik ösztönösen és indulatosan a szobrok *megsemmisítését* követelték, mások az *eredeti* helyükön hagyták volna őket emlékeztetőül, vagy azokat már ártalmatlannak, semmitmondónak tekintették. Felmerült továbbá olyan *kompromisszumos* megoldás is, hogy a városi központokban álló monumentális,

⁴² György: A 301-es parcella. i. m.

⁴³ Lásd ehhez: Boros Géza: Három radikális köztéri projekt. Bevezetés az utca művészetébe. *Beszéllő*, 2004/7–8. szám, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/harom-radikalis-kozteri-projekt> (2022.01.23)

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

környezetidegen szobrokat áthelyezzék, míg a jelentéktlenebb „hazudozó” szobrokat helyükön meghagyva rábízzuk az enyészetre, miáltal jelentésük kiüresedik, elveszítik eredeti funkciójukat.⁴⁶

III.2. 3. A rendszerváltást követően a kommunista szellemiségű, szovjeturalmat hirdető, illetve a korszakban keletkezett műemlékek a legkülönbözőbb sorsra jutottak. Ha nem is tipikus, sőt egyedi, azonban mindenképpen szimbolikus jelentőségű a budapesti Szabadság téren az Amerikai Nagykövetség, a Magyar Nemzeti Bank és a Magyar Televízió volt székháza által körülhatárolt területen álló *Szovjet hősi emlékmű* (13. kép) fennmaradása, amely az 1921-ben emelt, a négy égtájról elnevezett, a trianoni békeszerződésben az országtól elcsatolt területeket megszemélyesítő hatalmas betonszobrokat váltotta fel. A hősi obeliszket többször leöntötték festékekkel, mások jogi úton követelték az eltávolítást. A fennmaradást egy 1996 óta egy magyar-országi szerződés védi, miszerint mindkét fél vállalja a saját területén lévő katonai sírhelyek és emlékhelyek ápolását.⁴⁷ Az emlékművet mind a mai napig kordonon védi rongálástól.



13. kép: Antal Károly: *Szovjet hősi emlékmű* (1945)

III.2.4. A kommunista emlékművek jelentős része az olvasztóba került, más részéből temetői *áthelyezéssel* síremlék vált,⁴⁸ egyes darabokat pedig az önkényuralomra utaló jelképek eltüntetésével egyszerűen átalakítottak, illetve átneveztek.⁴⁹ Ezekkel az átalakításokkal az a probléma, hogy a legitimitásukat veszített köztéri emlékművek, szobrok hivatalos szervek általi *átértelmezésének*, „second hand” hasznosításának „célja (és oka) kifejezetten politikai, a mű politikai jelentésének a megváltoztatására irányul, s mint ilyen, magából a köztéri szoborállítás alapindítékából, a nyilvánosság uralásának a demonstrálásából következik. A hivatalos emlékmű-átalakítás – bármennyire is a szoborrombolás kulturált elkerülési módjának tűnik – voltaképpen egyfajta nyilvános történelemhamisítás: az emlékmű történetének, eredeti funkciójának erőszakos

⁴⁶ Lásd ehhez Wehner Tibor: *A hazugság és a hiány emlékművei*. Új Művészet Kiadó, Budapest, 2001. 29–35. o.

⁴⁷ Az obeliszk fennmaradása fejében a Don-kanyarnál megépülhetett az elesett magyar katonák emlékműve.

⁴⁸ Erre a sorsra jutott pl. Kocsis András újpesti hősi emlékműve, amit a Megyeri úti temető szovjet katonai parcellájába helyezték el. Vö. Boros Géza: Budapesti emlékmű-metamorfózisok. 1989–2000. *Budapesti Negyed*, 2001/2–3. szám, <https://www.epa.oszk.hu/00000/00003/00025/boros.html> (2022. 01. 23.)

⁴⁹ Az átértelmezésekre jó példa a galambot eregető nőfigurák, vagy szovjet hősi emlékművek békeszoborként vagy díszítő szoborként való feltüntetése, de üzleti célú újrahaznosíthatósága (pl. ifj. Szabó István pártkezdeményezésre a csillagtól megfosztott budapesti csillaghegyi Felszabadulási emlékművét Flóra címmel a bátonyterenyei Lenin-szobor talapzatára helyezték el). Uo.

megváltoztatásán keresztül a társadalmi tudat manipulálása, az utókor félretájékoztatása.”⁵⁰ Az áthelyezést, kisebb átalakítással történő átértelmezést a magunk részéről nem értelmezhetjük „metamorfózisnak”, mert egyrészt a minden újító szándék ellenére a „múltjuk rájuk tapadt”, és nem kötődik hozzájuk érzelmi átlényegülés.



2. kép: ifj. Szabó István: *Felszabadulási emlékmű / Flóra* (1975)⁵¹

III.2.5. A kommunista diktatúra legreprezentatívabb darabjainak, a szovjet birodalom gigantikus szobrainak sorsát a fővárosi önkormányzat döntötte el. Az emlékművek szellemiségétől való tudatos elhatárolódás jegyében pályázatot írt ki a megtartásra érdemes szobrok kiválogatására, egy parkban való összegyűjtésére és múzeumi műtárgyként való bemutatására. A memento e formáját méltán nevezhetjük „elkerített múlt”-nak.⁵²

Európa legelső, ilyen jellegű Szoborparkját 1993. június 27-én a szovjet csapatok kivonulásának második évfordulóján nyitották meg a látogatók előtt, Budapest határában. A park neve – Illyés Gyula költeménye után – *Egy mondat a zsarnokságról-szoborpark*, de mostanában *Memento Park (Budapest – a kommunista diktatúra gigantikus emlékei)* néven emlegetik. Az egyik budapesti utazási iroda a „Vörös csillag-túra” keretében invitálja ide a látogatókat.

A szoborpark jellegét tekintve két domináns elképzelés merült fel: a szigorúbb változat szerint „szégyenparkként” kellene funkcionálnia, mások viszont egy groteszk „gúnypark” megvalósítását tartották volna helyesnek. A szobrok sorsa felőli döntés után ebben a kérdésben is mértéktartó és méltóságteljes megoldás született. A nyertes építész, *Eleőd Ákos* koncepciója szerint „Ez a park a diktatúráról szól, de abban a pillanatban, amikor ez kimondható, leírható, megépíthető, abban a pillanatban ez a park a demokráciáról szól. Csak a demokrácia képes megadni a lehetőségét, hogy szabadon gondolkozhassunk a diktatúráról vagy éppen a demokráciáról, vagy bármiről”⁵³. A park üzenete szándéka szerint kettős: a diktatúra atmoszférájának megidézése, és lehetőséget biztosítása arra, hogy az új generációk a „régit” megismerhessék és kritikailag elemezhessék.

A főbejárat kapuzata hatalmas, klasszicizáló épületet idéz, hátulról nézve azonban kiderül, hogy egy támasztékokkal felállított, 12 méter magas homlokzat csupán „kommunista díszlet” (15. kép). A főkapun – melyen Illyés Gyula *Egy mondat a zsarnokságról* című versét olvashatjuk –, mindig zárva van, csak a kis kapun lehet bemenni.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Forrás: https://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/telepulesek_ertekei/Batonyterenye/pages/epitett_orokseg.htm

⁵² Zádovich Alíz: Elkerített múlt. www.zaliz.extra.hu/ELTE/III.%20felev/Elkerített%20mult.pdf (2009.11. 26.)

⁵³ <https://www.mementopark.hu/koncepcio/ajanlas/> (2022.01. 23.)



15. kép: Eleőd Ákos: *Szoborpark* (1993)

A Főkapuval szemben 2006. október 23-án 21:37-kor, vagyis pontosan 50 évvel a budapesti Sztálin-szobor ledöntése után, furcsa módon aktuálpolitikai hangoktól mentes, méltóságteljes ünnepség kíséretével a Tanú nevű téren felavatásra került a Sztálin Csizmája (16. kép), vagyis a Felvonulási téren anno felállított tribün mementója, majd megnyílt egy kiállítás is.



16. kép: Mikus Sándor: *Sztálin* (1951)

A parkban 42 nagyméretű, egykori köztéri szobor, továbbá emléktáblák, mellszobrok láthatók az 1945–1989 közötti kommunista politikai rendszer időszakából – immár szimbolikus, retorikai jelentésüktől megfosztva. Megtekinthető például Lenin (18. kép), Marx és Engels (19. kép), Dimitrov, Osztapenko kapitány, Kun Béla (20. kép) és sok más, „kommunista hős” emlékműve, a „Felszabadító szovjet katona” a Gellérthegyről (21. kép), a Tanácsköztársaság emlékműve (22. kép), munkásmozgalmi személyiségek és szimbólumok (23. kép) és a szovjet Vörös Hadsereg hős katonáinak szobrai.



17. kép: Pátzay Pál: *Lenin* (1965)



3. kép: Segesdi György: *Marx–Engels-emlékmű* (1971)



19. kép: Varga Imre: *Kun Béla-emlékmű* (1986)



20. kép: Kisfaludi Stróbl Zsigmond: *Szovjet katona* (1946)



21. kép: Kis István: *A Tanácsköztársaság emlékműve* (1969)



22. kép: Kis István: *Munkásmozgalmi emlékmű* (1976)

Egyes vélemények szerint a szoborpark posztmodern alkotásnak tekinthető: „a szobrok eredeti helyükről egy szabadtéri parkba való áthelyezésükkel új jelentést is kaptak. Kontextusuk megváltozásával a nekik tulajdonított jelentés is radikálisan megváltozott. Posztmodern abban az értelemben is, hogy egymás mellé helyezi a kommunizmus láthatóan nem oda illő szimbólumait.”⁵⁴ Kétségtelen, hogy a kiállítás nem mond ítéletet, de lehetővé teszi eltérő ítéletek meghozatalát, a másként emlékezést.

A parkot a dicsérő szavak⁵⁵ mellett azonban értelemszerűen – politikai, történelmi és esztétikai okokból – számos *kritika* is érte. Felmerült például, hogy a pártok ezzel ki akarták

⁵⁴ Zádrovich: i.m.

⁵⁵ „...a bosszúvágy megszelídítésére törekszik” (Kovács Éva: Az ironikus és a cinikus – A kommunizmus emlékezete. *Élet és Irodalom*, 2003/35. szám); „...nem díszpark és nem szégyenpark, a szobrokat egyszerre kezeli kordokumentumként és műtárgyként. A Memento Park egy bukott önkényuralmi rendszer emlékműveinek a világon

sajátítani az 56-os forradalom emlékét, hogy a tervező nem tesz különbséget igazi művészeti alkotás és giccs között, továbbá a szobroknak a városban kellett volna, maradniuk, nem pedig az – egyébként nehezen megközelíthető – külvárosban.

Kérdés azonban, hogy az „elkerített múlt” mennyiben tud hozzájárulni a múlttal való szembenézéshez, az emlékezésérzés, az AHA-élmény kialakulásához? Úgy vélem, nem vagyok egyedül azzal a véleménnyel, hogy a látogatóra elementárisan tör rá a *befejezetlenségérzés* – a tervező minden feltételezett igyekezete és a *Wikipedia* parkról szóló szlogenje: „a befejezetlenség teljessége” ellenére is. (Ily módon nem is ítéltető meg a kompozíció esztétikai értéke sem.) A park és környezete – állami támogatások hiányában – szegényes, nem bővíthető, mint ahogyan az emlékezet is szűkül. A pénztárnál retro-rádióból mozgalmi dalok szólnak, a retro-bazárban vörös csillagos bögre, sarló-kalapácsos zokni, „Marx Park”-os póló, Lenin- grafikák, Che Guevara ábrázolások kaphatók – ami persze érthető. Ám az a benyomásunk támadt, hogy a parknak jelenlegi állapotában lehetősége sem adott „emlékezethellyé” váláshoz: a diktatúra erőszakos, monumentális szimbolikájával való szembesüléshez. Mindamelllett a hely átalakításával nem vitatnám el a „gyász pihentetésének” lehetőségét, majd az eredeti szándékhoz való „beérését”.

IV. Metamorfózis: Felszabadulási emlékmű – Szabadságszobor - Gellérthegy emlékmű

Az 1947. április 4-én, a „Felszabadulás napján” felavatott szobor-együttes alkotóját (Kisfaludi Strobl Zsigmond) Vorosilov marsall a Szövetséges Ellenőrző Bizottság elnöke személyesen választotta ki. A csaknem 40 méter magas szoborcsoport fő alakja a 29 méter magas alapzaton álló, palmaágot tartó, 14 méter magas nőalak (24. kép). Előtte 6 méter magas, bronzból készült, géppisztolyos, zászlót tartó szovjet katona, bal oldalán fáklyát vivő, jobb oldalán sárkány – vagyis zsarnokölő – bronz férfialak állt. (A szoborcsoport mögötti 3 méter magas kőkatona elpusztult ugyan az 1956-os forradalomban, de később újrafaragták.) Eredeti felirata szerint az emlékművet „a felszabadító szovjet hősök emlékére a hálás magyar nép” emelte, és feltüntették rajta az elesett szovjet katonák nevét is.

egyedülálló gyűjteménye, amelyet az építészeti megformáltság, a legitimációjukat veszített szobrokkal és a térrel való kommunikáció művészi nagyvonalúsága, a témakezelés méltósága egyaránt jellemez” ... „Egységes építészeti keretbe foglalva idézi fel szocializmus időszakát, 56 szabadságvágyát és a rendszerváltás megvalósulását.” (Markos Mária: Memento Park c. írásában idézi Boros Gézát. *Országút*, 2020. március 5., <https://orszagut.com/kepzuveszet/memento-park-112> [2022.01.23.]).



23. kép: Kiskaludi Strobl Zsigmond: *Felszabadulási emlékmű* (1946)

A diktatúra évtizedei alatt a pesti polgárok körében, de külföldön is elterjedt – s részben még ma is továbbél – az a legenda, hogy a szobrot eredetileg Horthy Miklós fiának, a fronton repülőbalesetet szenvedett Horthy István kormányzó-helyettes emlékművének tervezték, s a pálmaág helyében propeller lett volna elhelyezve. A tévhitet tovább erősítette a híres rendező, Jancsó Miklós egyik filmjében erre utaló párbeszéd is. Mindenesetre a városi legenda nem a Horthy-rendszer melletti politikai állásfoglalást jelentette, inkább egy kisnemzet megszállók iránti ellenszenvét.

Ugyanakkor a szobor-együttes nőalakja mindinkább Budapest emblemikus alkotásává vált. Makettjét 1980-ban az első magyar űrhajós magával vitte a világűrbe.

A rendszerváltás után az emlékmű sorsa heves vita tárgyává vált. Több párt és civilszervezet kezdeményezte lebontását, ám az ötlet más szervezetek – és a lakosság részéről is – heves ellenállásba ütközött. A lebontás vagy megtartás dilemmáját végül is az avantgard művészet egy performance akciója oldotta fel a *Szabadság Lelkének Szobra* Projekt keretében. A képzőművész, *St. Aubry* (Szentjóby) Tamás írja a projekt műleírásában, 1991-ben: „Amikor változtatásra van szükség, két hibát kell elkerülni. Az egyik a túlzott sietség és könnyörtelenség, ami pusztuláshoz vezet (a szobor lebontása), a másik a túlzott tétovázás és konzervativizmus, ami szintén veszélyes (a szobor jelenlegi állapotában való megtartása). Annak, amit az emlékművel kapcsolatban teszünk, meg kell felelnie egy magasabb igazságnak és nem szabad egy önkényes és kicsinyes motívumból fakadnia. Véleményünk az, hogy a szobrot nem kell lebontani, és nem kell megtartani, vagy ami ugyanaz: el kell tüntetni és ugyanakkor meg kell tartani.”⁵⁶ A művész 1992 júniusában, a Budapesti Búcsún – a szovjet csapatok kivonulásának ünnepén – a nőalakot néhány napra a „szellemruhába” öltöztette, mellyel a kommunizmus kísértetét kívánta ábrázolni.⁵⁷ A

⁵⁶ Boros: i. m.

⁵⁷ „A művész – mintegy a rendszerváltás ikonográfiai betetőződéseként – egy különös átalakítást, transzmutációt hajtott végre a művön, sajátos – egyszerre blaszfémikus és elgondolkodtató, tréfás és megdöbbentő – megoldást adva

látvány mintegy hallucináció, jelentések sokaságát hordozza magában: egyszerre populáris és szakrális, konkrét és absztrakt, tréfás és ijesztő – hangzik el az akcióról készült filmben.⁵⁸

A rendszerváltást követően a szovjet katonákat a Szoborparkban állították fel, (a Zsarnokölő és a Fáklyavívó ma is a talapzatokon állnak.) A szovjet hősök cirill betűs neveit levésték, a korábbi hálaadó szöveg helyett helyére a „*Mindazok emlékére, akik életüket áldozták Magyarország függetlenségéért, szabadságáért és boldogulásáért*” felirat került. A műalkotás jelenleg „általános” szabadságszoborként funkcionál tovább, mintegy felszabadítva a szobrot a „politikai kultusz nyomása alól”⁵⁹ – írja Boros Géza.

Nem lebecsülve a művészetnek a múlt feldolgozásában, a szimbólumteremtés-és átalakításban játszott szerepét, katarzisz teremtő képességét, álláspontom szerint a metamorfózis nem a pár napos – a politikai és a civilszférában egyébként is vitatott – művészeti happening eredménye. Az emlékmű alakja ugyanis a szocializmus évtizedeiben *nem* a hatalmi arroganciát sugalmazta – sőt: az alak tompította a szovjet alakok által közvetített „üzenetet is” –, vagy legalábbis az eredeti szimbólum politikai jelentése lassan-lassan kiüresedett. Mintegy metamorfózis által átalakult a „békeességet”, méltóságot sugárzó nőalakhoz való emocionális viszony. A gellérthegyi szobor mind a mai napig nem csak kitüntetett turistacélpont, hanem Budapest, sőt mondhatni egész Magyarország jelképe.

V. Megtört emlékezet (Felvonulási tér/Ötvenhatosok tere)

Kétség nem fér hozzá, hogy Budapest egyik legszebb tere a Millenniumra épült Hősök tere. Ettől dél-keleti irányban terült el az ún. Felvonulási tér. Egymásra dobált emlékezetszilánkok – 2009-ben ez volt elmondható a Dózsa György út mellett lévő Ötvenhatosok terére átkeresztelt helyről, mely jelenleg átépítés alatt áll.



24. kép: Felvonulási tér / Ötvenhatosok tere (2009)

A II. vh. előtt ez a helyet a Városliget foglalta el. Az ötvenes évek a zöldterület egy részét kiirtották, a kiszélesítettek a Dózsa György utat, lebontották a Városligeti Színházat és a Regnum Marianum templomot. 1951-ben felavatták Mikus Sándor 10 méteres talapzaton álló *Sztálin* 18 m magas bronzszobrát, mely kiegészült a talapzatba épült tribünnel (26. kép). A szobrot 1956 október 23-én döntötték le (27. kép), csak a csizma meredt az égbe, melynek másolatát a Szoborpark elé helyezték. A forradalom leverése után a Kádár-rendszer 1965-ben emeltette Pátzay Pál *Lenin* szobrát, 1965-ben Kiss István alkotását: a Tanácsköztársaság emlékművét.

(ha csak pár napra is) a szobordöntés, a szoboreltüntetés és a szobormegtartás dilemmájára. A fehér lepelbe burkolt szobor szellemként tűnt fel a horizonton, a kommunizmusnak a város fölött egyszer s mindenkorra ellebbenő kísértetét jelenítve meg a vasfüggöny leomlásának ünnepén, egy új korszak hajnalán, Kelet és Nyugat határán.” Uo.

⁵⁸ Szentjóbó szavait idézi Boros Géza: uo.

⁵⁹ Uo.



4. kép: Mikus Sándor: *Sztálin-szobor* (1951)⁶⁰



5. kép: Sztálin-szobor (1956)⁶¹

Már a rendszerváltáskor tudott volt, hogy a tér korábbi, háború előtti formáját már visszanyerni nem tudja. Felmerült a visszaparkosítás lehetősége, de földalatti garázs építése is. Egy időben ide akarták felépíteni a Nemzeti Színházat. Ám húsz év után is lepusztult képet láthattunk: a szellős, sokszor szemetes téren autó-és buszparkoló működött. Időnként tüntetések, felvonulások, koncertek, sörfesztiválok, go-cart verseny, plakátkiállítás tették színesebbé az itt-

⁶⁰ Forrás: Fortepan/Nasztanovics Ferenc, 1953.

⁶¹ Forrás: Fortepan/Hofbauer Róbert, 1956.

létet, semmiképp sem funkcionált politikai – szociális funkcióval rendelkező agóraként. A teret jelenleg palánkok takarják: a Városligettel együtt átépítés alatt áll.

Az általunk következőkben szemléltetett az emlékműhármas – az időkerék, az 56-os emlékmű és a Regnum Marianum templomra emlékeztető kereszt – egymástól 150-200 méteres egyvonalon elhelyezett köztéri alkotások – tíz év előtti állapotukban, szellemiségükben sem egymáshoz, sem a térhez magához nem illeszkedtek.

V.1. Az Időkerék

Az *Időkerék* a világ legnagyobb homokórája (28. kép) – és a rendszerváltás után 2009-ig Magyarország legdrágább⁶² – köztéri szobra, vagy inkább „mérnöki objektuma”⁶³ volt: átmérője 8 méter, szélessége 2 méter, vörös gránitból, rozsdamentes acélból és golyóálló üvegből készült. Súlya 60 tonna. Belsejében finomszemcsés homok (üveggranulátum) hullott az alsó részbe pontosan egy év alatt. A homok pergése lassú, nappali fényben csak közelről volt látható. Az eredeti tervek szerint a kerék nem csak a tengelye körül forgott volna, hanem acélsíneken 64 év alatt gördül végig a téren.⁶⁴ (Ez utóbbi tervet a térrendezésre vonatkozó egyértelmű koncepció hiányában elvetették.) Az időkereket az eredeti elképzelések szerint minden szilveszterkor megfordították volna. Az átfordítás az első évben három napot késett, mert a kerék beázott. Bár az ötletgazda tervét egy ősi kínai hagyományból eredezteti – a kínai császár minden évben megállította és újraindította az időt –, nem valószínű, hogy e az időkerék beüzemeléskor a mögé felállított kínai pavilon ezzel összefüggésben lett volna: sokkal inkább mutatja a koncepciótlanságot, egyfajta szellemi és esztétika zagyvaságot. A kerék mellett a kerékhez képest teljesen idegen, funkciótlan, csupasz zászlórudak meredtek az égbe, eltűnt róluk a magyar és uniós zászló, az Unióra emlékeztető angol nyelvű felirat hamar lekopott.



27. kép: Janáky István: *Időkerék* (2004)

Az időkerék ötlete Herner János filozófustól származott még 1985-ből. Egyesek szerint anno az „időt és a népet” szimbolizálta volna, melyet a kulturális kormányzat visszautasított, mondván: „a párt nem forgatható, mint a homokóra, a nép bizalma pedig nem szorul kiigazításra”.⁶⁵

⁶² 350 millió forintba került a szobor, havi 1–1,5 millió forintos fenntartási költséggel számolva. Ezeket az összegeket az akkori ellenzék (FIDESZ) hevesen támadta.

⁶³ Boros Géza: Órzott-védett műtárgy – Az idő mókuskereke. https://artportal.hu/.../boros_gezaand_orzott_vedett_mutargy_az_ido_mokuskereke (2022.02.04.)

⁶⁴ Vö. hu.wikipedia.org/wiki/Időkerék (2022.01.25.)

⁶⁵ Bartha Szabó József: Időkerék, roncskerék. www.gondola.hu/cikkek/65160 (2022.01.25.)

A helyszínről 1995-ben döntöttek, ekkor csatlakozott az elképzeléshez *Janáky István* építész. Később a honfoglalás (Kr. u. 897.) 1100. évfordulójára, majd 1999. december 31-én az ezredforduló apropóján akarták felavatni. Az emlékművet végül 2004. május 1-én, Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozás alkalmából, annak szimbólumaként leplezték le a Lenin szobor helyén, Medgyessy Péter miniszterelnök jelenlétében. (Az átadásra időzítve két építész plágiumperert indított az alkotó ellen.)

Az időkerékkel kapcsolatban már a kezdeményezés idején politikai és esztétikai csatározás indult be. A jobboldali sajtó kozmopolita, szabadkőműves szimbólumot látott benne, mások XXI. századi trendjét, játékos jellegét emelték ki. Kétszáz kulturális és médiaszemélyiség, sőt Kofi Annan és Hillary Clinton is nevét adta a kezdeményezéshez. Az elvileg politikamentesnek szánt emlékmű térbeli elhelyezése kétségtelenül lerontotta esztétikai értékét: tájolása miatt elveszett a parkoló autók és buszok mögött. A tér a másik két emlékművel óhatatlanul politikai jelleget kölcsönzött a műnek. Turisztikai értéke mindvégig kérdéses, jogi helyzete (tulajdonos-üzemeltető) tisztázatlan volt, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság (Magyar Nemzeti Vagyonügynökség) egy ideig „gazdát” keresett. Illetékese szerint „az Időkerék mára elvesztette aktualitását, új szerepre lenne szüksége. Gondolkoztunk, mit lehetne vele kezdeni, de eddig nem tudtunk számára új értelmet találni. Tartalom kellene neki, de egyelőre csak karbantartjuk, és biztosítjuk az állami megőrzést!”⁶⁶ Az ötleggazda reménykedett, hogy kínai segítséggel sikerül máshol elhelyezni, egy ideig – hatalmas anyagi veszteséggel – saját maga tartotta karban. 2010-ben működése leállt, a Városliget felújítása miatt 2021-ben helyéről elszállították.

Ez a „tipikus magyar történet” igazolja, hogy bár szimbólumnak szánták, elhelyezésénél, aktualitása folyamatos változásánál, működésképtelenségénél fogva inkább a „szerencsétlenkedés” drága szimbólumává vált. „Az Időkerék tanulsága: a nagy léptékű, merész és rendhagyó köztéri ötletek vagy eleve kudarcra vannak ítélve, vagy csak abban bízhatnak, hogy a politika számára valamilyen apropóból fontossá válva sikerül állami finanszírozáshoz jutniuk. Ennek azonban hátrányos oldala is van (nehézkés döntéshozatal, időhiányos megvalósítás, érdekmúlás), s lényeges művészi és környezetesztétikai szempontok könnyen mellékessé válnak a fő szempont mellett... Az Időkerék jelenlegi állapotában sokkal inkább az időhiánynak és az időzavarnak, mint egy új időszámításnak az emlékműve. Jól mutatja a helyi „átmeneti idő”: ahhoz, hogy kelet-európaiból nyugat-európaivá váljunk, még rengeteg homokszemnek kell leperegnien.”⁶⁷

V.2. '56-os emlékmű

A Felvonulási tér másik jellegzetes építménye az '56-os emlékmű. A forradalom 50. évfordulója megünneplésére a Miniszterelnöki Hivatal 2005-ben pályázatot írt ki egy központi emlékmű megtervezésére. Az emlékművet az 1951-ben emelt Sztálin szobor helyére szánták, amit aztán 1956 október 23-án a tömeg a forradalom mintegy szimbolikus nyitányaként ledöntött, a Kádár-rendszerben pedig ide állították fel azt a tribünt, ahonnét a politikai vezetés integetett a tömegnek. A 79 pályamű közül a nyertes az *i-ypszilon csoport* nonfiguratív terve lett. A fiatal művészekből álló csoport⁶⁸ – a képzőművészet és az építészet határterületén – egy 35 méter élhosszúságú, 2006 darab, kettőtől nyolc méteresig növekedő, egyre sűrűsödő rozsdás vasoszlopokból álló, a Dózsa György útra 56 fokos rozsdamentes ékben záródó háromszöget tervezett, amely a „sokféleségből létrejövő közös nemzeti akaratot” szimbolizálja, illetve a „forradalmi tömeg dinamikáját” kívánja megjeleníteni. Az alkotókat elmondásuk szerint az akkor egymásba karoló fiatalok inspirálták, szándékaik szerint a mű „szimbolikus tömeget ábrázol”, s „azt a folyamatot örökíti meg,

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Boros: Őrzött-védett műtárgy. i. m.

⁶⁸ Kiss Tamás, Papp Tamás építészek, György Katalin, Horváth Csaba képzőművészek.

amelyben az ember túllép személyisége korlátjain, és önmaga feladása nélkül lesz tagja egy közösségnek. Ez a szabadság pillanata, amit 1956 hozott el.”⁶⁹



28. kép: i-ypsilon-Gruppe: 1956-os emlékmű (2006)

A felhasznált különleges rozsdás oszlopok (melyeket 2–3 havonta „aktív kapcsolatban” az emlékművel folyamatosan meg kell tisztítani) két éven keresztül ontják magukból a rozsdalevet. Ez voltaképpen egy „megtisztulási folyamatot” jelképez: ez az alkotás azon üzenete, hogy az emlékezők és az újabb generációk megtisztítsák az egykori eseményeket és gondolataikat a homálytól, a ráakódott torzításoktól.

Az emlékművel kapcsolatban – már terv formájában – több morális, de leginkább esztétikai⁷⁰ köntösbe öltöztetett politikai ellenérv merült fel, elsősorban az ún. 56-os szervezetek részéről. Így például:

- a berlini *Holocaust-Mahnmal* (Peter Eisenmann) labirintusának plágiuma
- a munkásőrséget szimbolizáló alkotás
- az ékforma tökéletesen jelképezi az MSZP aknamunkáját: eszmei és erkölcsi közösség a forradalom megtorlására
- = a szocialista-liberális kormányzat emlékállítása nem elfogadható
- = a világméretű liberális nemzet-és emberellenes folyamat szülötte
- = a gyűlölet és a megszállás (1956 november 4.) emlékműve
- az amerikai dollárpiramis szimbóluma
- Vaskefe – utalás a vasra (Fe), annak relatív atomtömegére / dalton (56) mint a világegyetem további égésre képtelen, végső salakjára, amely degradálja a forradalmat⁷¹
- az előreugró ék alak azt sugallja, mintha a forradalom győzött volna (György Péter)

⁶⁹ Boros Géza: „Ki fogjuk tépni mind egy szálig!” A készülő 56-os emlékmű negatív visszhangja. *Mozgó Világ*, 2006/3. szám, <https://epa.oszk.hu/01300/01326/00073/07boros.htm> (2022.01. 24.)

⁷⁰ Ehelyütt azért megjegyezzük: A nemzetközi építészközösség, a World Architecture Community idén is díjazta a legjobb épületeket-terveket. Az i-ypsilon csoport emlékműve bekerült a húsz legjobb munka közé.

⁷¹ Boros: „Ki fogjuk tépni mind egy szálig!” i. m.

A heves támadások hatására kiegészítő elemként közérthető jelképekkel egészítették ki a tervet: egy ideig az 56-ot szimbolizáló lyukas – majd hamar elszakadt – nemzeti zászlót fújta a szél, alatta egy Kossuth-címeres márványlapon magyar-angol szöveg emlékezett a forradalomra.



29. kép: 1956-os emlékmű (2006)

Az i-ypsilon csoport emlékművét 2006. október 23-án avatták fel. A közvélemény egy részét kifejezetten irritálta, hogy Gyurcsány Ferenc, akkori szocialista miniszterelnök az emlékmű előtt letérdelt. A teret egyben elnevezték Ötvenhatosok terének, s csak később merült fel, hogy Budapesten ez a név már „közigazgatásilag” foglalt.

Az 56-os központi emlékművel kapcsolatban természetesen azért sem alakulhatott ki társadalmi konszenzus, mert magáról a történelmi eseményről sincs a társadalomban egységes megítélés.⁷² Van, aki megkérdőjelezi, hogy egy emlékműnek egyáltalán kell-e egységet felmutatni, nem pedig az emberekre bízni saját emlékezetük megkonstruálását. Más vélemények szerint az idő megválasztása volt problematikus: talán túl közel van még 1956 a konszenzus kialakulásához. A politikai reprezentációnak, a politikai kisajátításnak amúgy régi hagyományai vannak a köztéren Magyarországon: a rendszerváltásokat követően azonnal felállították a kurzust jelképező szobrokat és emlékműveket, azonban a köztérhez való viszony, a civilek kizárása változatlan maradt.

Van olyan álláspont, amely szerint nem is a mű esztétikai értéke a probléma, hanem a tér: felvonulási jellegénél, elrendezésénél, továbbá az emlékmű elhelyezésénél fogva alkalmatlan az elmélyedésre. Mások szerint épp ellenkezőleg: a Felvonulási tér alkalmas lett volna a múlt feldolgozásához való hozzájáruláshoz. Ehelyütt megkerülhetetlen az emlékezet helyének szellemével foglalkozó álláspont említése (György Péter). A neves esztéta munkásságában hangsúlyozza: ha van olyan eredeti helyszín, ahol megtörténtek a dolgok, akkor az a korábbi jelentések feltérképezésén, a tér archeológiájának feltárása révén, az „új” részéről a múltra való utalással lehet az újat megérteni, s az „új” ezáltal járulhat hozzá a múltban megtörtént traumák feldolgozásához. „A Felvonulási tér Emlékműve egész egyszerűen nem veszi figyelembe a gyászolókat, a *személyes* megrendültségükre e helyt is érzelmi választ kereső, évtizedeken át a

⁷² Lásd erről Litván György: *Mítoszok és legendák 1956-ról*. In: *Énkönyv VIII*. 1956-os Intézet, Budapest, 2000. 205–218. o.

nyilvánosságban kimondhatatlan emlékek súlyát hordozó 1956-os résztvevőket, vagy azoknak leszármazottait. Az Emlékmű tervezői láthatóan az esztétikai aszkézist szerették volna követni, azonban a megvalósulásban mindez csak modorrá merevedett.⁷³ Számomra György Péter üzenete nem az, hogy csak ott lehet igazi gyászmunka, ahol arra a tér archeológiája adja a lehetőséget. Ő maga is említi a washingtoni, Maya Lin által tervezett Vietnam Memoriel-jét, vagy Peter Eisemann berlini Holocaust Mahnmal-ját. De a helyszín – elvileg – kifejezetten autentikus lenne.

Kritikailag viszonyul ehhez az elképzeléshez az az álláspont, amely szerint „[a]z, hogy az emberek ezerféleképp gondolkodnak az emlékművekről, és viselkednek az emlékművekkel, számtalanszor átélte, mindennapi tapasztalat. Ez a sokféleség »itt és most« is szinte áttekinthetetlen mennyiségűvé duzzasztja azt a vélekedés- és gesztushalmazt, aminek teljes feldolgozása, értelmezése hiányában több mint valószínű, hogy nem lehet megmondani, mitől *van helyén* egy műemlék és mikor nincsen, mikor *sikerült* vagy nem sikerült megoldani egy tér be- vagy átrendezését, mint ahogy azt sem, hogy mennyiben jár egy ilyen kísérlet bármilyen kollektív trauma feloldásával vagy éppen elmélyítésével. [...] Egyáltalán: szükség van-e így a tér archeológiájára?”⁷⁴ – teszi fel a kérdést Tófalvy Tamás kultúrakutató.

Mivel az 56-osok, ellenzéki pártok és a közvélemény egy része hevesen elutasította a központi emlékművet, kérésükre, kormányzati támogatással olyan alternatív *(ellen-)emlékmű* – Csíkszentmihályi Róbert alkotása – került felállításra, amely „az 56-osok ízlésvilágának jobban megfelel”. A Műszaki Egyetemenél – ahonnan indult a forradalom – avatták fel Delacroix *A Szabadság vezeti a népet* című szobrára emlékeztető, egy nőalakból és stilizált mellékalakokból álló kőszoborcsoportját, amellyel kapcsolatban ugyancsak sok esztétikai kifogás merült fel (30. kép).

Az emlékművek művészeti-esztétika értéke körüli vita feltámasztotta a „szobrászat és az emlékműszobrászat” közötti megkülönböztetést, miszerint ezt ez utóbbi politikai célokat szolgáló állami zsoldosságot jelent. Felmerült továbbá, hogy az elvont, absztrakt (ezen belül is: univerzális, mindenki számára valamit mondó vagy egyedi, speciális magyar) *contra* hagyományos, figurális ábrázolási mód problémája.⁷⁵

Mindazonáltal létrejött a két emlékmű „hamis konszenzusa”,⁷⁶ miáltal 1956 teljességgel értelmezhetetlenné vált. Vajon igaza van Várnagy Tibor képzőművésznek: „A hazai kontextusban kizárt, hogy jó mű születessen”⁷⁷?

⁷³ György: Az emlékezet szétesése. i. m. 4. o.

⁷⁴ Tófalvy Tamás: Emlékek és művek. *Jelenkor*, 2008/5. szám. 599–600. o.

⁷⁵ Pongrácz Gergely szerint a forradalom valódi jelképei: pl. a benzinespalackot hajtó fia, a vöröscsillagot leverő munkás, a Budapestre élelmet szállító paraszt. Boros: „Ki fogjuk tépni mind egy szálig?” i. m.

⁷⁶ György: Az emlékezet szétesése. i. m. 6. o.

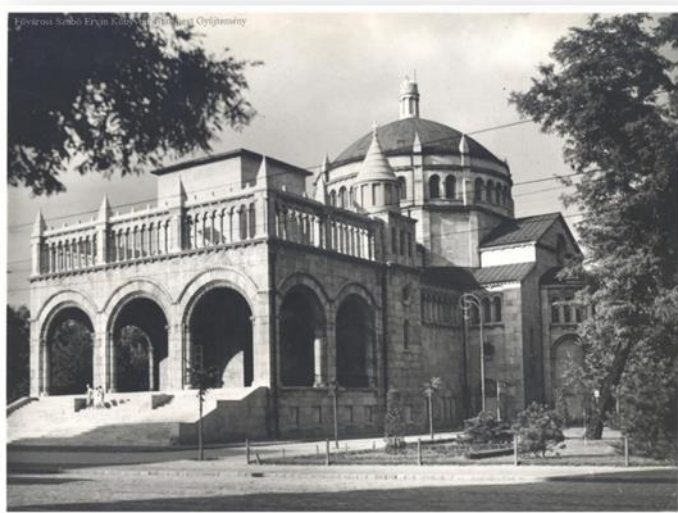
⁷⁷ http://artportal.hu/forrasok/cikkek/muerto/beszelgetes_ket_uj_56_os_emlekmurool (2009.12.05.)



30. kép: Csík-szentmihályi Róbert: '56-os emlékmű a Műegyetemnél (2006)

V.3. *Regnum Marianum*

A teret a *Regnum Marianum* templomra emlékeztető kereszt zárja. A *Magna Domina Hungarorum* (Magyarok Nagyasszony/Mária Ország) templomot (31. kép) 1926–31 között építette egy szerzetesrend az 1919-es Tanácsköztársaságtól való megszabadulás emlékére. Az épület erősen emlékeztetett a jeruzsálemi Szent Sír templomára, tornyát a magyar korona másolata díszítette. Bár a templom a bombatámadásokkor súlyosan megsérült, az új rendszernek nem állt szándékában helyreállítani. Sőt, 1951-ben mintegy szimbolikusan, Sztálin születésnapjára szánt ajándékként, miután az államvédelem a tiltakozók emberek élőláncát feloszlatta, felrobbantották. A későbbiekben még a szakirodalomban sem engedték a templom fényképét megjelentetni, a szerzetesrendet feloszlatták, üldözték.



31. kép: id. Kotsis Iván: *Regnum Marianum* plébániatemplom (1926–1931)⁷⁸

⁷⁸ Forrás: FSZEK Budapest Gyűjtemény/Kotsis Iván, '30-as évek.

Ugyancsak cinikus módon 1969-ben a templom helyén állították fel a Tanácsköztársaság emlékművét, amely aztán a Szoborparkba került. Talapzata azonban megmaradt, 2000. november 5-én spontán akció keretében fakeresztet állítottak fel rá, körbeültették virággal, emléktáblát emeltek, melyen jelenleg háromféle betűtípussal készült új, „politikailag korrekt” felirat emlékeztet a templomra és a történetekre (32. kép). A keresztet felállítása óta többször megrongálták.



32. kép: Kereszt a *Regnum Marianum* helyén (2001)

A Felvonulási tér régi szobrai megsemmisültek vagy a szoborparkban állították fel őket, 2009-es állapotában, új szimbólumai pedig – a bárhol és bármikor felállítható Időkerék, a konszenzust nélkülöző 56-os emlékmű (árnyékában az ellen-emlékművel), a kommunista tanácsköztársaság bukására emlékeztető kereszt, melyet az azt éltető emlékszobor talapzatán emeltek – funkcionálisan, esztétikailag teljességgel alkalmatlan volt a múlttal való szembesülésre: megkockáztatom: összességében az emlékek „megcsúfolása”. Ez a tér nem vett tudomást saját történetéről, a túlélők és gyermekeik gyászáról, lehetetlenné tette mind a személyes, mind a kollektív emlékezést, de még a és a felnövekvő generációk értesülését is. A politika – mint nálunk mindig –, kisajátította, s ezáltal kognitíve és érzelmileg kiüresítette a „teret”. Lehetetlenné vált, hogy valódi kultikus emlékhellyé, zarándokhellyé váljon, kivéve a „Regnum Marianum” mozgalmat, amely számára – bár fizikailag megsemmisült hely, de – Budapest városi terében a keresztény szakrális tér része, szimbolikusan kiemelt helyet foglal el a *katolikusság kollektív emlékezetében*, ahol miséket, „vallási gyakorlatokat” is tartanak.⁷⁹

A kormány egy 2011-es határozattal döntött az ún. „Andrássy-negyed” részeként az Ötvenhatosok terére tervezett, „új nemzeti közgyűjteményi épületegyüttes létrehozásának előzetes irányairól”. Ez a *Liget-projekt* részeként egyesítik a Szépművészeti Múzeumot és a Magyar Nemzeti Galériát. Terveztek továbbá Néprajzi múzeumot, Városligeti Színházat, Magyar Innovációs Színházat, mélygarázst. Az eredeti tervek feltehetően több oknál fogva, s talán a ligetvédők ellenállása miatt is, több pontos módosultak. A Magyar Zene Házát már megnyitották, az „emlékműveket” mindezidáig még megőrizték.

⁷⁹ Dobai Attila: Budapest szakrális térszerkezetének jellemzői a rendszerváltás után. *Településföldrajzi Tanulmányok*, 2021/1–2. szám. 54–66. o.

VI. „Megszüntetve megőrizve”⁸⁰ (*Aufhebung*): a Terror Háza

Az Andrassy út 60. szám a magyar történelem hírhedt szimbóluma. 1944-ben a nyilas rémuralom idején a Nyilaskeresztes Párt (magyar náci párt egy zsidó származású, de örmény férje révén hercegnővé vált nőtől bérelte székhelyként az első emeletet. A pártvezető Szálasi Ferenc által csak „Hűség Háza”-nak elnevezett épület elfoglalt pincéjében börtöncellákat, kínzókamrákat alakítottak ki. Kivégzések állítólag nem voltak, de sokakat agyonverték.⁸¹ A szovjet csapatok Budapestre történő bevonulása után pár nappal az épület a Politikai Rendészeti Osztály, majd ennek utódszervezetei – 1946 októberétől a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO), 1948-tól a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága (ÁVH) – székházaként funkcionált. 1950-ben már kicsinek bizonyult a börtön, így a falak áttörésével birtokba vették az egész háztömb pincerendszerét. 1956 után irodaházként működött (Chemocomplex), a pincében KISZ-klubot rendeztek be.

2002-ben a FIDESZ-kormányzat 4,2 milliárd forintos támogatásával létrehozta a maga nemében egyedülálló (jelenleg a leglátogatottabb) Terror Háza Múzeumot. Az épület homlokzatának átalakítása során mintegy emlékművé vált, a fekete pengefalak mintegy keretbe foglalják, kiemelik a múzeumot az Andrassy úti épületek sorából.



33. kép: F. Kovács Attila, Újszászy Kálmán, Sándor János: *Terror Háza* (2002)

A múzeum létrehozói szándékuk szerint az épületben fogva tartott, megkínzott és meggyilkolt áldozatoknak kíván emléket állítani, de a borzalmak bemutatása mellett azt is példázza, hogy a szabadságért hozott áldozat nem volt hiábavaló.

A lépcsőházban szoborgaléria vezet fel az emeletre, a bérház körfolyosójáról letekintve a belső udvaron tankot látunk. A második emeleten felidézik a nyilas terrort, a szovjet munkatáborokat, a nyilasok kommunistává való „átöltözését”, a kommunista propagandát, a szovjet tanácsadók jelenlétét és a szerény magyarországi ellenállást is. Az első emeleten bemutatásra kerülnek a kitelepítés képei és emlékei, az 50-es évek rettegett lefüggönyözött fekete

⁸⁰ Hegel „Aufhebung” fogalmát átértelmezve abban az értelemben használom, hogy az ideológiailag egymásnak feszülő (azonban mélylélektanilag, működési logikájukban és megnyilvánulásaikban hasonlóságot mutató) terrorokat a rémségek elkövetésének színhelyén mintegy az emlékezésben és elutasításban próbálják feloldani. Maga az épület a térbeli azonosság miatta legalkalmasabb helyek egyike lenne/lett volna a múlt feldolgozásának.

⁸¹ Keresztessy Csaba: Andrassy út 60. *História*, 2002/5–6. szám. 37–39. o.

autója, imitált zsírkokakból álló labirintussal a beszolgáltatás évei, az ÁVÓ-s arcképcsarnok, Péter Gábor szobája. „Nem véletlen az sem, hogy az Andrássy út 60 épületét foglaltuk le a politikai rendészet számára. Mi, akik itt élünk, tudjuk, hogy az 1944-es események az Andrássy út 60-ból indultak ki. S innen indult mindaz, ami 1944 október 15. után történt. Az volt a véleményünk, hogy a bűnösök nyerjék el büntetésüket abban az épületben, ahonnan elindultak...” – olvashatjuk Péter Gábor szavait 1947-ből. A kirakatperekét idéző igazságügyi akták között, ítéletekkel letapétázott padokból láthatjuk a Nagy Imre per filmkockáit. Majd az emberarcú szocializmus mindennapi életének plakátokkal való „propagálása”, és az egyházüldözés bemutatása következik. Az emeletről 3-4 perces ereszkedéssel lift visz le a pincébe, miközben interjúrészleten hallhatjuk egy akasztás részleteit. A pincebörtönben cellákat, kínzóeszközöket, kihallgatótermet, akasztófát (mint díszlet) mutatnak be, majd az internálás, az '56-os forradalom, a kitelepítés, a kivándorlás képei következnek. De itt van már mindennek a „meghaladása” és feloldása: Nagy Imre 1989. június 16-i újratemetése és a Terror Házának 2002. február 24-i megnyitása, Orbán Viktor beszédével. A kiállítást a Könnyek Terme és a Tettesek Fala zárja. A szembesülést és emlékezést dokumentumfilmekkel, hangeffektusokkal próbálják fokozni.⁸²



34. kép: Tank. Terror Háza, a kiállítás bejárata

A Terror Háza körül már az átépítés folyamán, de a megnyitást követően is heves viták folytak.

- Történészek, szociológusok, közírók *szakmai* ellenérveket soroltak, miszerint a kiállítás: nélkülözi az objektivitást, durva történelemhamisítás, tájékozatlanságról tesz tanúbizonyságot, leegyszerűsítés, tévedés, egyoldalú bemutatás, tendenciózus elhallgatás, csúsztatások jellemzik, így például a nyilas-terror és a szocializmus (a puha diktatúra is)

⁸² A tankot kivéve a kiállításról csak engedéllyel lehet fotókat készíteni. A pince, földszint első és második emeleten látható állandó kiállítás képeit lásd a <https://www.terrorhaza.hu/hu/allando-kiallitas> weboldalon.

egybecsomósása, egyenlővé tétele, a köztük a folytonosság megteremtése, a szocialista rendszer differenciálatlan kezelése (az átöltöztető szoba azt sugallja, hogy a kisnyilasokból lettek az állambiztonság emberei); a kommunizmus áldozatai között nyilasok is feltüntetésre kerülnek; a tettesek galériája között jelenleg élő emberek képei is láthatók; azt sugallja, hogy a kommunizmus a zsidók bűne a nyilas bűnökért.⁸³

- Politikai (de részben szakmai) körökből jövő *politikai* tartalmú kritikák: a múzeum jobboldali kormányzat által létrehozott „pártmúzeum”;⁸⁴ aktuálpolitikai szempontok vezérlik (szocialista-liberális politikusok felmenőinek lejáratása, ráadásul pontatlan adatok, fénykép megadásával); a tettesek⁸⁵ önkényes kiválogatása; kollektív felelősség, a bűn meg nem nevezése;
- Az akkori szocialista-liberális kormányzat először azt hangsúlyozta, hogy konszenzus hiányában nem vált nemzeti emlékhelyé a Terror Háza, majd ugyanez a kormányzat vezető politikusai a választási hadjárat előtt dicsérik, sőt, 2005-ben az Év Múzeumává választják (jóllehet, e gesztusok fejében nem nyernek bocsánatot); szóvá teszik a múzeum kivételezett költségvetési támogatottságának indokoltságát;
- *Művészettörténészek, esztéták* is súlyos hibákra hívták fel a figyelmet: például egyes szobrok alkotójának, címének neve, készítésének dátuma (20 éves eltérés) tévesen szerepel; eredeti tárgyak és másolt darabok keveredése, tárgyi anyag a politikai értékítéletet közvetítő látvány illusztrálását szolgálja⁸⁶; egyesek szerint a tárgyi anyag hiányát a látvány „pótolja”; az egymásra következő termekben egyszerre több interjú, stílusú zene keveredik, amit csak fokoz az idegenvezetés lármája; a külső pengéfal esztétikailag kifogásolható stb.

A kritikák – s az azok nyomán az azonnali javítások elmaradása – arra hívták fel a figyelmet, hogy a Terror Házának funkciója valójában nem az objektivitásra törekvő tudományos, szakmai eredmények felmutatása, hanem az emlékezet politika által kitűzött „irányított emlékezet”, „politikai asszociációteremtés”. Úgy tűnik, hogy a működtető hatalom a szelekciós prezentációval pontosan érzékeltetni tudja távolságát az ideológia ellenfeleitől. A szenvedő áldozatokért és sérelmekért való felelősség egy kislétszámú nyilas csoportra (élesen megkülönböztetve a Horthy-rendszerétől), vagy a magyar társadalomtól idegen (például a náci Németország, a bolsevik Szovjetunió) hatalmakra történő tologatása nem a szembenézést segítik, sokkal inkább a háritást.

Aufhebung? A Terror Háza mint emlékezeti helyszín kétségtelenül a legalkalmasabb lett volna, hogy valóban az emlékezet helyévé váljon. A kormányzat szerint sikertörténet, látogatottsága – főleg az iskola szervezések következtében – magas. A kritikusok szerint azonban a múzeum mind a tényszerű történelmi megismerés kiegészítésével, mind pedig az történetekkel való szembesüléssel, önvizsgálattal, a múltunk újradefiniálásával adós maradt, s így maradt a kiválasztott múlt átformálása. Ennek következtében a múzeum egyre inkább a kommunizmust diabolizáló és démonizáló szakrális *emlékhehlyé* válik. Ezt a funkció-átértelmezést igazolja a

⁸³ Ungváry Krisztián: Szép, ami érdek nélkül tetszik. *Élet és Irodalom*, 2005/24. szám.; Ungváry Krisztián: A pártmúzeum. *Népszabadság*, 2003. július 5. <http://nol.hu/archivum/archiv-327882-146316> (2022.02.27.) Válasz: Schmidt Mária: Egy történelmi elmélet és kritikája. *Népszabadság*, 2003. augusztus 9. <http://nol.hu/archivum/archiv-121902-102886> (2020.02.27.)

⁸⁴ A múzeum prospektusában szerepel, hogy az Orbán Viktor miniszterelnök támogatásával építette a főigazgató.

⁸⁵ A tettesek meglehetősen parttalan fogalma a Terror Házában: „Mindazok tettesnek tekinthetők, akik az idegen megszállás alatt működő magyarországi totális rendszer (nyilas és kommunista) létrehozásában vagy fenntartásában tevékeny segítséget nyújtottak, illetve a két rendszer valamelyikének közhatalmi szerveiben felelős pozíciót töltöttek be. Ezeknek az embereknek a többsége olyan szervezetekben teljesített szolgálatot vagy töltött be felelős pozíciót, ahol az emberiség elleni vagy háborús bűncselekmények, illetve még saját jogrendszerükkel is ellentétes cselekmények történtek. Ezen bűnök elkövetésében a tettesek vagy részt vettek, vagy utasítást adtak ezek elkövetésére vagy jóváhagyták az ilyen értelmű határozatokat, vagy felbújtóként nyújtottak támogatást. Korábbi vagy későbbi életpályájuk során tanúsított magatartásuk nem menti fel őket egyéni tevékenységük alól.”

⁸⁶ Boros Géza: Szobrok a Terror Házában. <https://hvg.hu/hvgmuerto/szobrokaterorhazban> (2020.02.27.)

múzeumnál tartott állami megemlékezések, a látogatók által odavitt virágcsokrok, koszorúk, mécsesek, gyertyák.⁸⁷

A kommunista diktatúra szimbolikájáról, annak meghaladásáról, illetve az ahhoz való viszonyulások bemutatásáról szóló kis budapesti bemutatónkat sajnálattal azzal zárjuk, hogy a múlttal való szembenézésünk, a felelősség tisztázása, a megdöbbenésünk, gyászunk, megtisztulásunk mindezidáig alapvetően sikertelen volt. Nem kristályosodtak ki azok tényeken alapuló minimális társadalmi és szakmai konszenzusok, amelyek eligazíthatnának bennünket a közelmúlt történelmében, és jövő kép hiányában már nem is érdekes. Eliminálódott a „honnan hová?” kérdése. „A demokratikus társadalmak működtetéséhez szükséges nemzeti identitást a traumatikus történelem ránk tartozásának megértése garantálhatja. Nem arra van szükség, hogy a fiatal nemzedékek személyes büntudatot érezzenek azért, amit elődeik elkövettek. De arra igen, hogy tudják: az elődeik mit követtek el. Ezt a traumatikus tudást nem lehet sem pseudoerkölcsei elégtétellel, sem apolitikus nemzeti látványosságok pseudoközösségi élményével kiváltani. A demokratikus társadalmak működtetéséhez szükséges nemzeti identitást a traumatikus történelem ránk tartozásának megértése garantálhatja.”⁸⁸

Amennyiben ez nem sikerül, marad az agresszív, minden átható „hungarikum-bazár”.

Képek jegyzéke

| | |
|---|-----|
| 1. kép Köztársaság tér..... | 833 |
| 2. kép Nagy Imre háza, Budapest, Orsó u. 43..... | 84 |
| 3. kép Kádár János háza, Budapest, Cserje u.21. | 85 |
| 4. kép Gyurcsány Ferenc „háza”, Budapest, Szemlőhegy u.21..... | 85 |
| 5. kép Fehér Ház | 86 |
| 6. kép Bernáth Aurél: Munkásállam (1970) | 87 |
| 7. kép Kádár János | 87 |
| 8. kép Nagy Imre..... | 88 |
| 9. kép 301-es parcella (forrás: Fortepan/Hodosán Róza, 1989) | 88 |
| 10. kép Jovánovics György: Az 1956-os mártírok emlékműve (1992) | 89 |
| 11. kép Inconnu művészcsoport: 301-es parcella (1992)..... | 90 |
| 12. kép Makovecz Imre „bezárt szobra”(1996) | 91 |
| 13. kép Antal Károly: Szovjet hősi emlékmű (1945) | 92 |
| 14. kép ifj. Szabó István: Felszabadulási emlékmű/ Flóra (1975)..... | 93 |
| 15. kép Előd Ákos: Szoborpark (1993)..... | 94 |
| 16. kép Mikus Sándor: Sztálin (1951) | 94 |
| 17. kép Pátzay Pál: Lenin (1965) | 95 |
| 18. kép Segesdi György: Marx– Engels emlékmű (1971) | 95 |
| 19. kép Varga Imre: Kun Béla-emlékmű (1986) | 95 |
| 20. kép Kisfaludy Stróbl Zsigmond: Szovjet katona (1946)..... | 95 |
| 21. kép Kis István: A tanácsköztársaság emlékműve (1969)..... | 96 |
| 22. kép Kis István: Munkásmozgalmi emlékmű (1976)..... | 96 |
| 23. kép Kisfaludy Strobl Zsigmond: Felszabadulási emlékmű (1946)..... | 98 |
| 24. kép Felvonulási tér/Ötvenhatosok tere (2009) | 99 |
| 25. kép Mikus Sándor: Sztálin-szobor (1951)..... | 100 |
| 26. kép Sztálin-szobor 1956..... | 100 |
| 27. kép Janáky István: Időkerék (2004)..... | 101 |

⁸⁷ Frazon Zsófia – K. Horváth Zsolt: A megsértett Magyarország. A Terror Háza mint tárgybemutató, emlékmű és politikai rítus. *Regio. Társadalom, kisebbség, politika*, 2002/4. szám. 303–347. o.

⁸⁸ György Péter: A terror háza / a terror topográfiája. Berlin és Budapest. *Magyar Múzeumok*, 2010. június 28. http://archiv.magyar-muzeumok.hu/kiallitas/88_a_terror_haza_a_terror_topografiaja (2022.02.27.)

| | |
|--|-----|
| 28. kép i-ypsilon-Gruppe: 1956-os emlékmű (2006)..... | 103 |
| 29. kép 1956-os emlékmű, 2006..... | 104 |
| 30. kép Csíkszentmihályi Róbert: '56-os emlékmű a Műgyetemnél (2006)..... | 106 |
| 31. kép Kotsis Iván: Regnum Marianum plébániatemplom (1926–1931) | 106 |
| 32. kép Kereszt a Regnum Marianum helyén (2001) | 107 |
| 33. kép F. Kovács Attila, Újszászy Kálmán, Sándor János: Terror Háza (2002)..... | 108 |
| 34. kép Tank, Terror Háza, a kiállítás bejárata..... | 109 |